Implication des Services Départementaux d'Incendie et de Secours dans le soutien des populations lors d'une crise de sécurité civile

Mémoire en vue de l'obtention
de la Formation d'Adaptation à l'Emploi (FAE) de Directeur Départemental Adjoint
de Service d'Incendie et de Secours

et du Master d'Etudes Politiques Spécialité Management de l'Information Stratégique
de l'Institut d'Etude Politique d'Aix en Provence

Lieutenant-colonel Olivier THERON
Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Aveyron
DDA 2013/01

Directeur du mémoire : Monsieur Christophe RATINAUD
Chef de la division des formations supérieures (FORSUP)
de l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers

Direction du mémoire Science-Po Aix : Madame Céline LE CORROLLER
Pôle pédagogique intelligence économique et stratégie de l'information
à l'Institut d'Etude Politique d'Aix en Provence

« Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à leur auteur et n'engagent pas,
ni l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) d'Aix en Provence,
ni l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP) »

REMERCIEMENTS

Ces remerciements sont pour moi l'occasion d'une rétrospective sur cette année consacrée à la formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint, dispensée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers .

L'exercice imposé de la réalisation d'un mémoire est l'une des étapes clés qui constitue le fil conducteur de cette année d'apprentissage.
C'est un moment empreint de doutes et de satisfactions qui s'inscrit dans un quotidien professionnel et familial.

Au moment de remercier les personnes qui m'ont apporté leur aide, il est toujours difficile de toutes les citer au risque d'en oublier certaines. Elles ont aimablement fait preuve d'une patience et d'une envie de partager qui m'ont enrichi au travers d'échanges nourris, que ce soit en face à face ou lors d'entretiens téléphoniques.

Je remercie particulièrement le Colonel Éric Flores, directeur département du service d'incendie et de secours de l'Aveyron qui m'a fait confiance en m'encourageant depuis mon inscription à cette formation jusqu'à la réalisation du mémoire. Il a été efficacement épaulé en ce sens par le Lieutenant-colonel Stéphane MILLOT, directeur départemental adjoint, qu'il en soit lui aussi remercié.

Mes remerciements vont également à Monsieur Christophe RATINAUD, chef de la division des formations supérieures de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers,qui a été un directeur de mémoire disponible pour éclairer mon travail de ses expériences transversales dans le domaine de la sécurité civile. J'y associe volontiers, le Commandant Éric DUFES, son adjoint, dont l'approche universitaire m'a permis de prendre de la hauteur sur mon sujet.

Merci encore à Madame Céline LE CORROLLER du pôle pédagogique intelligence économique et stratégie de l'information à l'Institut d'Etude politique d'Aix en Provence, pour ses précieux conseils.

Mais ce travail a forcément impacté la charge de travail de mes subordonnés qui ont du, avec brio, palier à mes absences. Je ne saurai passer sous silence l'engagement sans faille des Capitaines William BUCHET et Benoît NICOL.

Merci à « mes collègues » de la promotion DDA 11 pour cette année de partages et d'échanges dans un formidable esprit de camaraderie.

Et pour clore cette longue liste, mon dernier mot sera pour ma famille qui a fait preuve, comme depuis le début de ma carrière, de patience et de compréhension, sans laquelle rien n'aurait été possible.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AASC	Association Agréé de Sécurité Civile
ARS	Agence Régionale de Santé
CAMA	Centre d'Assistance MAterielle
CARE	Centre d'Accueil et de Regroupement
CATNAT	CATastrophe NATurelle
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CEHIP	Centre d'Hebergement Intermédiaire
CEHU	Centre d'Hebergement d'Urgence
CEPRI	Centre Européen de Prévention du Risque Inondation
CETE	Centre d'Etude Technique de l'Equipement
CGCT	Général des Collectivités Territoriales
CIC	Cellule d'Information et de Communication de la Police
CIC	Cellule Interministérielle de Crise
CIP	Cellule d'Information du Public
CISA	Centre d'Information et de Soutien Administratif
CNIS	Conférence Nationale des services d'Incendie et de Secours
COD	Centre Opérationnel Départemental
CODIS	Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours
COGIC	Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises
COPG	Commandant des Opérations de Police et de Gendarmerie
CORG	Centre d'opérations et de Renseignement de la Gendarmerie
COS	Commandant des Opérations de Secours
COZ	Centre Opérationnel de Zone
CTA	Centre de Traitement des Alertes
CUMP	Cellule Unité Médico Psychologique
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDFiP	Direction Départementale des Finances Publiques
DDPP	Direction Départementale chargé de la Protection des Populations
DDRM	Dossier Départemental sur les Risques Majeurs
DDSP	Direction Départemental de la Sécurité Publique
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DGA	Directeur Général Adjoint
DGS	Directeur Général des Services
DGSCGC:	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises
DIR	Direction Interdépartementale des Routes
DIRCAB	Directeur de Cabinet du préfet
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DMD	Délégation Militaire Départementale
DOS	Directeur des Opérations de Secours

DRAFF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DSDEN	Direction des Services Départementaux de l'Education Nationale
DST	Directeur des Services Techniques
DT-ARS	Délégation territoriale de l'Agence Régionale de Santé
ECRC	Européan Coordination Response Center (ex MIC)
ENSOSP	École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ESOL	Établissement de Soutien Opérationnel Logistique
ETARE	Établissement REpertorié
FD	Facteurs de déséquilibre
FORMISC	Formation Militaire de la Sécurité Civile
FORSUP	Division des FORmations SUPérieures de l'ENSOSP
GOC	Gestion Opérationnelle et Commandement
NOVI	NOmbreuses VIctimes
ORSEC	Organisation de la Réponse e Sécurité Civile
ORSEC AVANT 2006	Organisation des SECours
PARADES	Programme d'Aide au Recensement et à l'Activation des entreprises pour la Défense et le Sécurité civile
PC	Poste de Commandement
PCC	Poste Communal de Crise
PCO	Poste de Commandement Opérationnel
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PESTEL	Politique-Economique-Socioculturel-Technologique-Ecologique-Legislatif
PFMS	Plan Familial de Mise en Sureté
PICS	Plan InterCommunal de Sauvegarde
PPI:	Plan Particulier d'Intervention
PPMS:	Plan Particulier de Mie en Sureté
PPRI:	Plan de Prévention du Risque Inondation
PPRN:	Plan de Prévention des Risques Naturels
PPRT	Plan de Prévention des risques Technologiques
PSS	Plan de Secours Spécialisé
RAC	Responsable des Actions communales
RCSC	Réserve Communale de Sécurité Civile
RETEX	REtour d'EXpérience
RO	Règlement Opérationnel
SAIP	Service d'Alerte et d'Information des Populations
SAMU	Service d'Aide Médicale Urgente
SCOT	Schéma de COhérence Territoriale
SDACR	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SG	Secrétaire Général
SIDPC	Service Interministériel de Défense et de Protection Civile
SMUR	Service Mobile d'Urgence et de Réanimation

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS....3
TABLE DES ABRÉVIATIONS....4
SOMMAIRE....6
INTRODUCTION....7
CHAPITRE PRELIMINAIRE....10
PARTIE I :PRINCIPES GENERAUX DE CRISE ET POST-CRISE DE SECURITE CIVILE....23
CHAPITRE I.1 :RAPPELS ET RÉFLEXIONS AUTOUR DES NOTIONS DE CRISE....23
CHAPITRE I.2 :CHRONOLOGIE D'UNE CRISE DE SÉCURITÉ CIVILE....32
CHAPITRE I.3 :FOCUS SUR L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DES POPULATIONS. .38
PARTIE II :SAUVEGARDE DE LA POPULATION : DES LEVIERS, ACTEURS, ET MISSIONS....53
CHAPITRE II.1 :BESOINS DES POPULATIONS : LEVIERS VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE. .53
CHAPITRE II.2 :LA CHAÎNE DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET LEURS MISSIONS DE SAUVEGARDE....66
CHAPITRE II.3 :LES SDIS ET LE SOUTIEN DES POPULATIONS....93
PARTIE III :CONFRONTATIONS ET PRECONISATIONS 99
CHAPITRE III.1 :ORGANISATION DE LA RECHERCHE....99
CHAPITRE III.2 :LA PLANIFICATION 103
CHAPITRE III.3 :LA COORDINATION DU SOUTIEN DES POPULATIONS....111
CHAPITRE III.4 :LE VOLET « OPÉRATIF » 132
CONCLUSION....138
BIBLIOGRAPHIE....141
TABLES DES ILLUSTRATIONS....148
TABLE DES MATIERES....150
TABLE DES ANNEXES....156
RÉSUMÉ....184

INTRODUCTION

Au cours du XXème siècle, la gestion des risques est restée purement scientifique et rationnelle, l'homme pensant être capable de maîtriser les dangers grâce aux progrès scientifiques et techniques.

Pourtant malgré une prise en compte de l'aléa toujours plus optimisée, de grandes catastrophes naturelles ou technologiques ont obligé l'homme à se rendre à l'évidence : il a dû admettre sa vulnérabilité face à des évènements imprévisibles aux effets parfois dévastateurs sur des sociétés fragilisées par leur urbanisation croissante et la globalisation de leurs problématiques.

L'homme n'est plus intégré à la nature comme depuis des millénaires, et doit faire preuve dorénavant, d'humilité et admettre sa vulnérabilité. Les sciences sociales et les scientifiques ne peuvent ni tout prévoir, ni garantir un risque zéro.

De l'après-guerre à nos jours, les catastrophes majeures ont naturellement conduit les gouvernements successifs à aborder les problèmes liés à l'alerte des populations, à la planification des moyens et à l'organisation des secours.

Mais de grandes catastrophes contemporaines ont permis de se rendre compte que la gestion des risques devait être plus globale et s'étendre à « l'après-crise » comprenant ainsi, au delà de la prise en compte des éventuelles victimes, les efforts de retour à un nouvel équilibre.
C'est le temps du soutien et de l'accompagnement à moyen terme, de la reconstruction à long terme, mais aussi de « l'organisation apprenante », synonyme du développement de la résilience du territoire. Le seuil d'acceptabilité des situations dégradées n'est plus celui du siècle dernier.

En mandarin, le mot crise (*WEIJI*), contraction de danger (*WEI*) et d'opportunité (*JI*) exprime parfaitement cette notion. Il s'agit d'avoir à l'esprit qu'une crise présente effectivement un danger auquel il va falloir faire face. Mais elle promet également des opportunités d'évolution par les enseignements qu'elle va nécessairement apporter à la société.

Ce concept de résilience est aujourd'hui largement repris dans le discours politique sur les risques. Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale définit la résilience comme *« la volonté et la capacité d'un pays, de la société ou des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable ».*

La résilience d'un territoire et de la population impactée est donc sa capacité à se relever rapidement et efficacement après une catastrophe. Il s'agit de prendre en compte ses vulnérabilités, exprimées lors de chaque événement, pour se poser les questions d'une remise en cause salutaire, donnant ainsi l'opportunité de repenser l'organisation de ce territoire et de se reconstruire plus fort.

C'est donc toute la notion de gestion de la post-catastrophe qui se met ainsi en place avec l'idée qu'une organisation pertinente de cette phase permet d'atténuer les effets de la catastrophe mais

aussi de se préparer à mieux résister à la suivante.

Certains pays, notamment d'Amérique du nord, régulièrement frappés par des événements d'une particulière gravité ont depuis longtemps réfléchi à la gestion de cette post-catastrophe même si l'exemple des inondations de la Nouvelle Orléans montre que les solutions ne sont jamais abouties dans ce domaine.

Les prévisions sur les changements climatiques[1] à venir, alarmistes pour les uns et visionnaires pour les autres, encouragent à développer ce concept de gestion post-catastrophe notamment par la planification d'une potentielle réponse.

En France, le début des années 2000, a été marqué par des évènements d'ampleur[2] qui ont montré notre vulnérabilité et nos faiblesses dans la gestion de ces crises et encouragé la réalisation de dispositif de gestion post-catastrophe.
La loi de modernisation de la sécurité civile et les textes pris en application, (ex : dispositif ORSEC) ont ouvert la voie à la nécessaire prise en compte de cette phase jusqu'alors peu mobilisatrice d'énergie.

La tempête Klaus en 2009 puis le phénomène de submersion marine Xynthia et les inondations du Var en 2010 n'ont fait que confirmer cette nécessité et renforcer la volonté politique de développer cette culture du risque. Des moyens de prévention (vigilance, alerte, ...) et de protection (plan local urbanisme, mesures constructives, ...) sont peu à peu adoptés même si la gestion post-catastrophe peine à trouver sa place comme élément fondamental de la gestion globale des risques majeurs dont elle ne peut être dissociée.
Elle constitue un défi pour le décideur car elle exige un effort de coordination et de cohérence dans un domaine, particulièrement complexe à appréhender tant ses paramètres sont nombreux et interconnectés.

Complexité de l'analyse des risques, diversité culturelle des acteurs, profusion des textes réglementaires, variabilité des situations locales et des organisations territoriales, influence des différentes cinétiques de l'évènement, enjeux sociaux, économiques et politiques complexes : la gestion post-catastrophe est bel et bien une phase au contenu difficile à appréhender.

En France, malgré cette évidente difficulté, cette phase a été peu étudiée et son intégration dans les différents documents de planification, de réglementation ou d'urbanisme (mitigation) est toute récente.
Les rapports de missions de retour d'expérience s'y intéressent depuis peu et les acteurs locaux ont longtemps été obnubilés par la seule gestion de l'urgence délaissant l'après-crise.
En effet la notion de crise a tant été utilisée qu'elle semble familière à tous. Pourtant, il suffit de mener quelques entretiens sur le sujet pour se rendre compte que chacun y voit une notion qui lui est propre.

1 « Certains évènements extrêmes, météorologiques deviendront plus fréquents, plus répandus et/ou plus intenses pendant le XXIème siècle » (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat - http://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml#.UkUydH8m2aN)
2 Tempête de 1999, explosion d'AZF en 2001, inondations dans le Gard en 2002

Certains l'expriment comme une cause, d'autres comme une conséquence, mais tous avec la même certitude d'être capables d'en maitriser le contour. Mais au fur et à mesure de la discussion l'on ne peut que constater la complexité de la pensée sur ce sujet.

Sur le plan des crises de sécurité civile, les services départementaux d'incendie et de secours, acteurs principaux de l'urgence au quotidien, revendiquent tout naturellement une certaine légitimité à s'investir dans ce domaine.

Ce positionnement ne va pas forcément de soi et certains acteurs qui y voient une volonté hégémonique tentent à leur tour d'imposer leur point de vue.

Les avis des uns et des autres, parfois contradictoires souvent contreproductifs, contribuent à brouiller le message et l'organisation autour de ces notions de gestion de crise.
Il est aujourd'hui courant de parler de situation d'urgence tant le terme gestion de crise lui même est sujet à polémique.

Aujourd'hui plus que jamais peut être, alors que les contraintes budgétaires sont grandissantes, il ne pourra être fait l'économie d'une réflexion plus globale sur ce sujet.
L'exigence des populations est toujours plus grande alors que les moyens à disposition des collectivités se réduisent. Il s'agit de placer le sinistré au cœur des préoccupations et d'encourager une complémentarité interservices plutôt qu'une concurrence stérile.
La notion de post-catastrophe semble pouvoir être découpée en deux segments : **la post-crise** et la **reconstruction.**

L'organisation de cette phase de post-crise, appelée aussi **phase d'accompagnement ou de soutien,** constitue la problématique centrale de ce travail de réflexion.
Il s'agit d'en comprendre les différents paramètres et, après avoir posé les postulats de base, d'une compréhension partagée de la notion de crise.

Une analyse des besoins des populations, leviers vers un nouvel équilibre et des différents acteurs en présence permettra, au préalable, d'orienter cette réflexion sur la place des services départementaux d'incendie et de secours.

Enfin des propositions pourront être formulées pour une amélioration du soutien et de l'accompagnement des populations vers un nouvel équilibre après la crise.

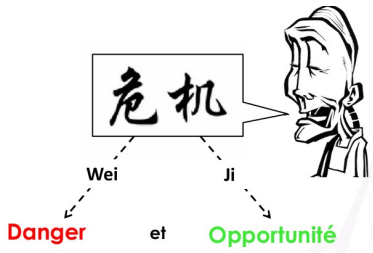


Illustration 1 - La crise en mandarin

CHAPITRE PRELIMINAIRE

PRESENTATION DU SUJET

Sujet proposé

« *Soutien des populations et sauvegarde :*
Quel rôle pour les SDIS en situation de crise ?
Dans le cadre des dispositions générales du nouveau dispositif ORSEC, quelle est la place du SDIS dans la chaîne des acteurs de la sécurité civile ?
Quels sont les articulations et partenariats avec les collectivités territoriales et acteurs de sécurité civile dans les post-situations d'urgence, dégradées et de crise ?
Enfin, quels sont les besoins et attentes de la population dans les phases d'accompagnement vers un nouvel ordre et équilibre ?

Reformulation du sujet

Dans une gestion de crise globalisée quels sont les acteurs les plus pertinents pour prendre en compte l'organisation et la mise en œuvre de la phase de soutien des populations. Du fait de sa place centrale dans l'organisation du secours se pose la question du positionnement du SDIS dans ce dispositif.

Titre retenu pour le mémoire

Implication des Services Départementaux
d'Incendie et de Secours dans le soutien des populations
lors d'une crise de sécurité civile

Analyse du sujet

La pertinence du sujet trouve son origine dans la réalité historique.
Les nécessités opérationnelles ont conduit notre pays à mettre de l'ordre et à conceptualiser les différentes phases afin de prévenir et de traiter la crise.

Par voie de conséquence, les activités de soutien ont longtemps été laissées à l'initiative locale avec toutes les insuffisances qui peuvent s'y rattacher : organisation hésitante, répertoriation des moyens incomplète, gestion complexe de difficultés pourtant ressenties durement par les populations en difficultés psychologiques et matérielles.

Aujourd'hui, sous le terme générique de sauvegarde ont été regroupées l'ensemble des notions en rapport avec la gestion de crise: planification, protection, distribution des secours mais aussi soutien des populations.

Il est donc utile de réfléchir à ce que doit être cette partie importante tant d'un point de vue conceptuel qu'organisationnel, sans éluder la difficulté liée aux limites de moyens humains adéquat dédiés.

Questions de recherche

Question principale

Quelle est, et pourrait être, la place du service départemental d'incendie et de secours et de ses cadres dans l'accompagnement des populations en phase de post-crise de sécurité civile ?

Questions secondaires

Comment définir la sauvegarde des populations ?
Quels sont les besoins des populations ?
Quels sont les acteurs ? Quelles sont leurs missions de soutien ?
Qui propose ? Qui ordonne ? Qui coordonne ? Qui participe ?

La problématique simplifiée

Cette problématique simplifiée, question centrale à la base de la réflexion est donc bien l'**implication du SDIS et de ses cadres dans la phase de soutien des populations** après une crise de sécurité civile.

Après avoir défini la phase de sauvegarde et son environnement dans le management des situations d'urgence (gestion de crise), nous nous intéresserons plus particulièrement aux différentes composantes (dimensions) qui caractérisent le rôle du SDIS et de ses cadres.

La question in fine étant de savoir si les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) peuvent apporter des éléments de réponse adaptés à une multiplication d'événements susceptibles de générer leur mise en œuvre.

Il ne s'agit donc pas d'une recherche « tous azimuts » pour conceptualiser la fonction soutien et à fortiori le profil type de la ressource humaine mais d'une volonté d'assurer une cohérence de la réflexion, en nous limitant au domaine des catastrophes de sécurité civile.

Enfin, la démarche de recherche se veut ouverte sur la société et ne s'adresse pas exclusivement à un public de sapeurs-pompiers ou de spécialistes de la gestion de crise.
Aussi nous nous attacherons à rendre les concepts développés compréhensibles par le plus grand nombre.

GENESE DU SUJET ET CADRE DE LA RECHERCHE

Les travaux de l'ENSOSP sur l'organisation du management des situations d'urgence.

La division des formations supérieure (FORSUP) de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) a lancé une réflexion globale sur la gestion de crise au sens le plus large du terme et en particulier sur les fondements de cette discipline.

En effet, depuis longtemps abordée par de nombreux organismes ou institutions, publics ou privés, elle n'a pourtant jamais été vraiment définie et les multiples doctrines en la matière, souvent peu ou pas interopérables, sont pour le moins imprécises voire souvent confuses.

Sur le thème des crises de sécurité civile, la corporation des sapeurs-pompiers s'est également saisie de ce domaine, cherchant tout naturellement à faire valoir son expertise opérationnelle mais sans vraiment pouvoir fixer un cap, ni en interne ni, à fortiori, auprès de ses partenaires.
Aussi, soucieux de proposer une lecture pertinente, cohérente et inter-opérable de la notion de crise (principalement liée à un événement de sécurité civile), un groupe de référents[3] mène un travail de réflexion sur ce sujet.

Il doit permettre de définir un point de vue théorique sur le sujet permettant d'établir la pédagogie de l'école nationale supérieure des sapeurs-pompiers sur le management des situations d'urgence et son exploitation dans les domaines de l'**évitement de crise,** de la **conduite de crise** et de la **communication de crise** (notion transversale de la crise).

Le management des situations de crise : deux piliers et sept activités

A la notion de « crise » l'on préfèrera celle de « management des situations de crise » voire même « management des situations d'urgence », qui s'articule autour de deux piliers développés en sept activités :

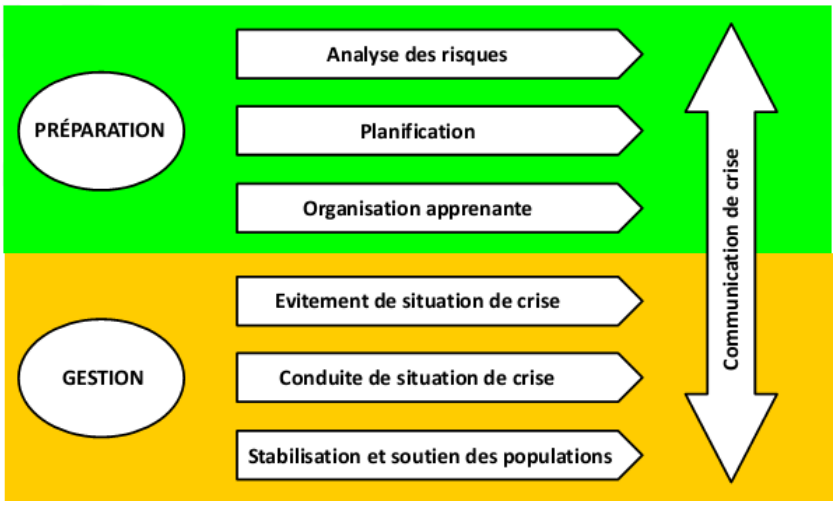


Illustration 2: Management des situations de crise (ENSOSP 2013)

3 COL André BENKEMOUN, COL Éric GROHIN, COL Marc MOSSE, COL Yves NOISETTE, Monsieur Christophe RATINAUD, COL Marc REVERCHON, LCL Thierry CARRET, LCL Bertrand CASSOU, CDT Éric DUFES, CNE Fabien MULLER

Le premier pilier retenu est **LA PREPARATION** et intègre trois activités**.**

Analyse des risques

C'est l'activité fondatrice des documents de références à la base de l'organisation des pouvoirs publics en matière de sécurité civile. (SDACR, DDRM, DICRIM)

Planification

Le professeur Jean VIRET en donne la définition suivante :

« *C'est le domaine de la prévision des risques qui correspond à une double démarche : la* ***planification opérationnelle*** *comme organisation anticipée de la réponse à une situation d'urgence et la* ***planification préventive*** *comme instrument de prévention des risques à travers une maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées.* »

Organisation apprenante

C'est l'activité des retours d'expérience (RETEX) et de leur exploitation en vu d'un prochain événement similaire. C'est la base de toute démarche visant à développer la résilience d'un territoire.
Il s'agit d'exploiter l'expérience acquise pour être plus résistant face à la prochaine crise.

Le deuxième pilier exprimé est **LA GESTION** et intègre quatre activités.

Évitement de crise

C'est la quête prioritaire des services départementaux d'incendie et de secours, il s'agit alors de mettre en œuvre les techniques parfaitement rodées de la gestion opérationnelle et commandement. (GOC) et les notions apprises de travail en interservices, permettant ainsi d'éviter, tant que faire ce peut, l'entrée dans la crise majeure.

Conduite de crise

C'est l'activité au cœur des préoccupations des différents travaux sur la crise. Nous verrons dans les chapitres suivants comment la définir.

Stabilisation et soutien des populations vers un nouvel équilibre

C'est l'activité qui probablement est la plus difficile à définir mais surtout qui n'a que peu été prise en compte dans les réflexions sur la crise.
Elle couvre une plage temporelle extrêmement large, démarre pendant l'action des secours et se termine lorsque la phase de reconstruction débute. Elle est en lien direct avec l'application des plans communaux de sauvegarde.

Communication de crise

C'est l'activité transversale aux phases de préparation et de gestion. Il s'agit de créer des synergies entre les mesures prévues et les actions réalisées, et ce, grâce à une connaissance partagée.

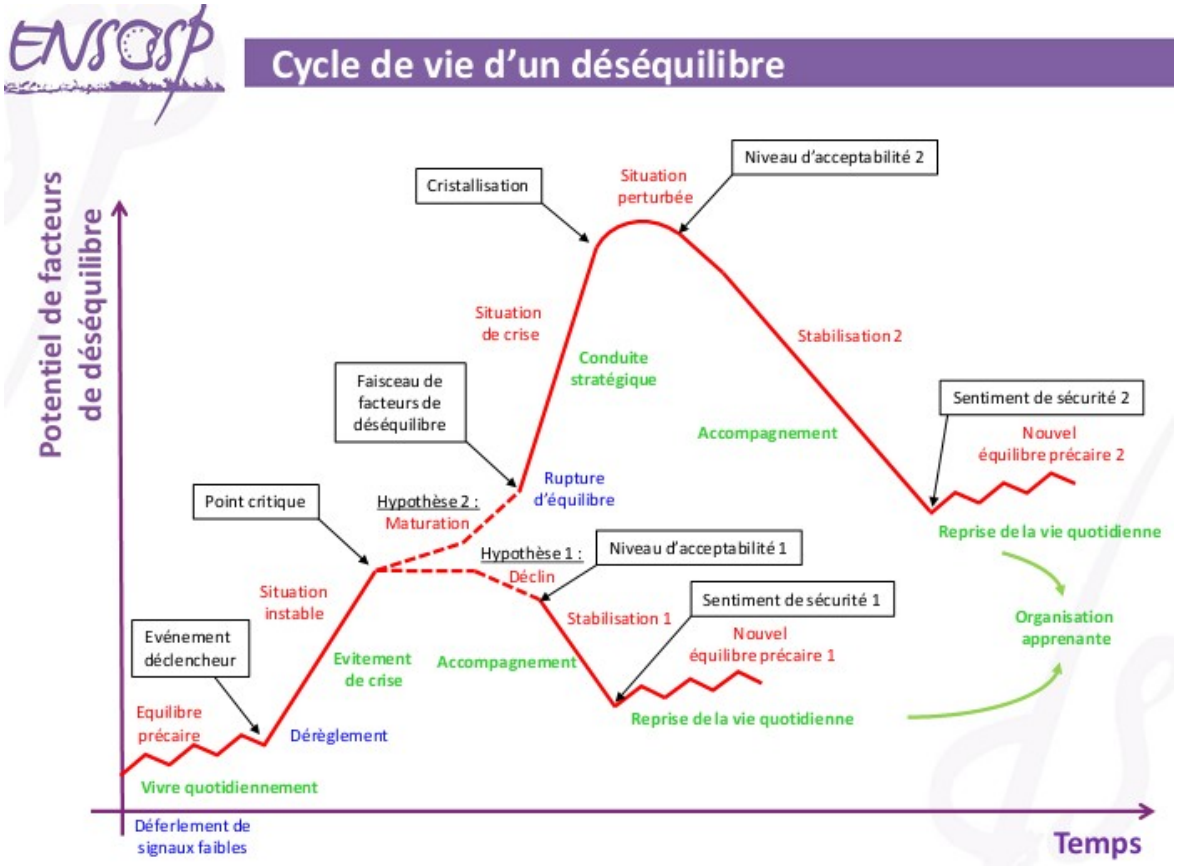


Illustration 3: Cycle de vie d'un déséquilibre (C.RATINAUD et E.DUFES (ENSOSP 2012))

La notion de management des situations de crise reprend ainsi la définition globale de la crise, du processus d'apparition jusqu'à la résolution de la crise.

Elle se conclut par une action **de soutien, d'accompagnement des populations vers une nouvelle situation d'équilibre.**

Cette dernière phase, dite aussi phase de stabilisation ou d'accès à un nouvel équilibre, qui peut intervenir soit après la phase d'évitement de crise soit après la phase de conduite de la crise, et le rôle susceptible d'être joué par les services départementaux d'incendie et de secours, constitue le cadre du **mémoire.**

Cette recherche se limitera aux <u>situations d'urgence de sécurité civile,</u> pouvant intervenir après une catastrophe de sécurité civile, souvent naturelle parfois technologique.
Elle exclut notamment les crises sociales et sanitaires.

METHODE DE LA RECHERCHE

Les deux premières parties de cet ouvrage expriment la démarche exploratoire mise en œuvre afin d'appréhender, au mieux, les nuances du soutien des populations lors d'une crise de sécurité civile.

Vu le positionnement extrêmement ouvert de la problématique, la méthode mise en place a dû permettre de préciser les concepts liés à la crise avant de pouvoir analyser le rôle du service départemental d'incendie et de secours dans les différentes phases de la post-crise et enfin d'envisager une éventuelle évolution de ses prérogatives.
La démarche de collecte d'informations a donc du associer **information théorique** et **perception de terrain.**

L'analyse d'**écrits** a constitué un premier travail de fond.

Une revue de littérature.

La production littéraire, législative et réglementaire est foisonnante sur ce sujet global et diversifié, au risque de s'égarer rapidement sur des notions généralistes, qui parfois, peuvent être contradictoires. Une multitude d'écrits existent sur le sujet de la crise et ne s'accordent pas toujours sur les définitions des différents concepts liés à la crise ou plus globalement à la gestion des risques.

L'intelligence de l'environnement

La recherche sur le web, quoique prometteuse s'avère rapidement difficile à mener tant les contributions sont nombreuses. Néanmoins, elle permet de préciser certaines notions très conceptuelles en leur donnant une légitimité au travers d'exemples concrets en situation réelle ou de retours d'expériences.

La réalisation d'une cartographie des acteurs

A l'aide d'une présentation graphique, il s'agit, sur un même document de lister les différents acteurs, d'exposer leur rôle et positionnement dans les différentes phases de la sauvegarde et de définir leurs interactions.

Ces lectures ont été judicieusement complétées par une recherche de **terrain ciblée sur quelques cas emblématiques de catastrophes récentes.**

Des entretiens exploratoires

Lors de la quarantaine d'entretiens exploratoires effectués, en face à face ou par téléphone, la multiplicité et la variété des profils des acteurs rencontrés[4] a permis de relever des points de vue parfois divergents sur la gestion de la phase de soutien. Chacun a souvent sa propre définition de la notion de crise et ses certitudes sur le rôle de chaque acteur dans le management des situations d'urgence.

4 Voir liste en annexe

Certains interlocuteurs ont été sélectionnés pour leur vision globale de la gestion de crise et de la théorisation des organisations à mettre en place pour faire face. Ces rencontres nous ont permis de nous forger une idée plus précise, des grands concepts liés au risque, à la crise, à la gestion de crise, à la sauvegarde ou encore au soutien.
D'autres ressources ont été sollicitées pour leur participation directe, sur des positions hiérarchiques variées, à des crises particulièrement révélatrices des difficultés rencontrées dans la prise en compte du soutien des populations en post-crise de sécurité civile. Ils nous ont ainsi apporté un « éclairage terrain » particulièrement pragmatique.

L'immersion et l'observation

L'activité d'officier de sapeur-pompier permet une immersion dans la problématique car même s'il est vrai que peu de situations nécessitent le déploiement de la globalité des mesures disponibles, le quotidien opérationnel peut donner une idée assez précise des possibilités offertes par chaque acteur. Néanmoins, il faut admettre que chaque situation est unique et que même si la trame de fond reste relativement constante, le développement des actions menées reste très dépendant de la perception des acteurs locaux. Et même au delà, la diversité des réponses apportées est liée à la personnalité propre du décideur du moment.

La participation à un colloque et l'analyse de compte rendu

La participation à un colloque[5] organisé par le centre d'étude technique de l'équipement (CETE méditerranée) et la disponibilité de ses référents pour poursuivre cette discussion ont été l'occasion d'échanges nourris sur ce sujet. La multiplicité des acteurs[6], la variété de leurs approches sur le management des situations d'urgence et la diversité des situations événementielles abordées, permettent de mieux comprendre les difficultés de positionnement des uns et des autres sur le terrain.
L'analyse des conclusions de colloques[7] sur ce sujet a permis de mieux comprendre les éléments clés d'une problématique empreinte d'une très grande transversalité et de saisir le caractère complexe d'une réflexion sur la sauvegarde des populations.

Une analyse comparative

En analysant plusieurs exemples de crise (submersion marine, inondation torrentielle, accident industriel, tempête majeure) nous nous sommes attachés à illustrer les différents modes de prise en charge des populations envisageables en situation de post-crise et en particulier à comparer la place des services départementaux d'incendie et de secours dans chacune de ces crises.
Cette collecte d'information s'est faite à partir d'un tableau-questionnaire[8] transmis à des acteurs majeurs de ces évènements.

5 La gestion post-catastrophe : un chantier complexe à anticiper – Aix-en-Provence (28 mai 2013)
6 Voir annexes
7 http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/precedentes-parutions/sauvegarde-des-populations *« Sauvegarde des populations : engagements terrestres sur le territoire national et prévention de crises à l'extérieur »*
8 Voir annexes

Une enquête réalisée en deux temps. A partir d'un questionnaire sur la place du SDIS dans la planification, la coordination et le volet opératif de la phase accompagnement, transmis à une trentaine d'interlocuteurs au profil varié[9].

Nous nous devons toutefois de constater que les résultats obtenus n'ont pas toujours été à la hauteur de nos attentes. Néanmoins, la convergence des réponses apportées permet de valider les critères consensuels retenus et d'affirmer la nécessité de s'intéresser fortement à la problématique du manque de coordination de la phase de soutien des populations lorsque les secours se retirent.
Il a ainsi été possible de déterminer les indicateurs à prendre en compte pour évaluer la pertinence du rôle et du profil de ce coordinateur éventuel et d'envisager la place que le SDIS et ses cadres pourraient être en mesure d'y tenir. Une requête **sur le réseau idéal**[10] – club des SDIS a permis de confirmer la place des SDIS dans cette phase d'accompagnement des populations (planification, coordination, opératif, organisation apprenante).

9 Voir annexes
10 http://communautes.idealconnaissances.com/public/8?action=visualiser&pid=331702&directaccess=true

LA VEILLE ENVIRONNEMENTALE

Il est nécessaire d'observer l'influence sur la problématique, à savoir la place des SDIS dans la sauvegarde des populations, que peuvent avoir l'ensemble des facteurs macro-environnementaux.

Pour cela nous utiliserons l'outil conceptuel dit « PESTEL »

Les facteurs externes de cette matrice d'analyse sont les suivants :

- **P**olitique

Quelle est la politique de sécurité civile en France ? Quelle en est sa gouvernance ?

Ces deux questions complexes et fondamentales, sont à la base des réflexions menées par les pouvoirs publics afin d'accompagner la société dans son exigence grandissante de sécurité.
Cette volonté de plus de soutien pendant les moments difficiles a, aujourd'hui, pris toute sa place dans l'esprit du citoyen sinistré qui ne se contente, désormais, plus seulement, que lui soit assurée sa seule intégrité physique. Il ne s'agit plus de se préparer aux crises et de porter secours mais bien d'accompagner tout un chacun jusqu'à un « nouvel équilibre » lui permettant de reconstruire sa vie, si possible au plus prêt de ce qu'elle était.

L'organisation du secours est parfois difficile à appréhender par le profane, la multiplicité des acteurs tendant à diminuer la lisibilité de la réponse apportée à la population.

Entre SAMU et SDIS, médecins libéraux et transporteurs sanitaires privés, sapeurs-pompiers civils, militaires, volontaires et professionnels, le citoyen peine parfois à comprendre une organisation, pourtant reconnue comme efficace, et répondant le plus souvent parfaitement à sa demande de secours.

Il est parfois surpris qu'autant de complexité puisse « se masquer » derrière un numéro, pourtant lui unique, d'appel au secours.

L'accompagnement des populations en post-crise n'échappe pas à ce constat d'autant que sa définition, à l'écart du critère d'urgence qui qualifie le secours, est bien plus difficile à poser.

Le maire, premier maillon d'une longue chaîne de responsabilité est en première ligne dans la sauvegarde de ses administrés. En 2004, la loi de modernisation de la sécurité civile[11] a rappelé et conforté la place centrale du maire dans le dispositif, notamment par la préconisation des plans communaux de sauvegarde. Néanmoins, il revient à l'échelon central, départemental le plus souvent, de garantir une certaine équité dans la réponse apportée par 36 682 communes totalement hétérogènes.
C'est dans cette réflexion, entre maire et préfet, que les services départementaux d'incendie et de secours vont devoir trouver leur place.

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

- **É**conomique

L'enjeu économique de la prise en charge des populations lors de la phase de sauvegarde va bien au delà des quelques 5 milliards d'euros investis dans la seule activité du secours, services départementaux d'incendie et de secours ou moyens nationaux.

La loi de modernisation de la sécurité[12] civile en attribuant la prise en compte financière des opérations de secours au service départemental d'incendie et de secours, laisse à la charge des communes le financement de la phase de sauvegarde. Ce poids, probablement supportable pour des communes ayant un périmètre financier conséquent et/ou pour les évènements mineurs, peut devenir insupportable dès lors que la commune est dotée de ressources modestes et/ou la crise majeure.

- **S**ocioculturel

Aujourd'hui, le développement d'une société individualiste n'a de cesse de renforcer l'exigence globale des populations à être assistées lors des crises. Pourtant, à l'échelle de la communauté, au sens du groupe de citoyens vivant ensemble, les solidarités sont souvent fortes et ne demandent qu'à être coordonnées pour une plus grande efficacité.(exemple: organisation de la masse de volontaires lors du nettoyage des plages à la suite du naufrage de l'ERIKA)

- **T**echnologique

Plus que jamais, la technologie permet une anticipation salutaire pour l'organisation de la sauvegarde des populations . Que ce soit dans le cadre des alertes météo, du suivi des crues, de l'information des populations (SAIP) ou encore des possibilités d'organisation des acteurs, les possibilités techniques d'optimiser la sauvegarde des populations sont nombreuses.
Elles se fragilisent aussi parfois, car tout système, malgré ses procédures de sécurisation est susceptible de faire défaut.
La question n'est pas de savoir s'il va subir une défaillance mais quand cette défaillance va intervenir ?

- **É**cologique ou Environnemental

Le réchauffement climatique, affolant ou naturel selon les différentes visions qui s'affrontent en la matière, associé à une démographie galopante, semble nous promettre des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus dévastatrices. Cela constituera autant de populations qui devront être sauvegardées et accompagnées vers un nouvel équilibre.

12 Article 27 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L 742-11 du code de la sécurité intérieure:Les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens des dispositions de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales sont prises en charge par le service départemental d'incendie et de secours

- **L**égislatif

La puissance de l'état « protecteur » français explique que régulièrement, dans un processus d'action/réaction, le législateur soit saisi pour réglementer tous les aspects de la vie quotidienne. La gestion des crises, et plus récemment de la phase de soutien des populations, n'échappe pas à ce phénomène.
A noter la richesse de la production législative en matière de sécurité et en particulier dans le domaine de la sécurité civile. La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, dernière référence majeure en terme de modernisation de sécurité civile, se veut être fondatrice d'une nouvelle méthode de gestion des crises de sécurité civile : le citoyen doit être « acteur de sa propre sécurité ».
Nous verrons que cette volonté n'est souvent qu'un vœu pieux tant le décalage entre l'aspiration légitime du citoyen à sa sécurité et sa volonté d'y participer est grand.

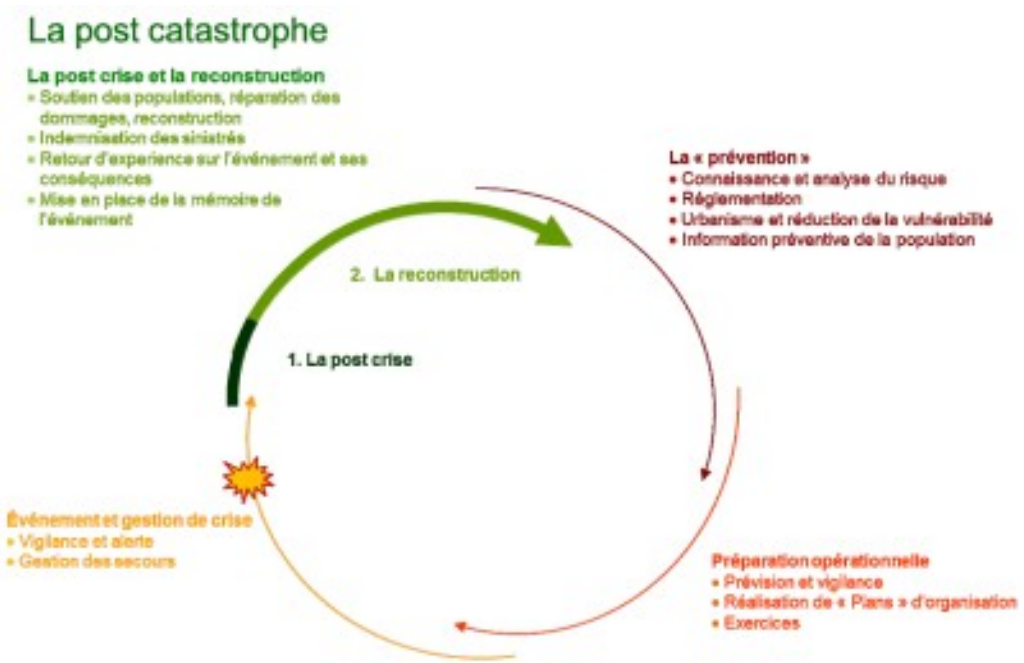


Illustration 4: La post-catastrophe dans la boucle de la gestion du risque (source IRMa)

DEVELOPPEMENT REDIGE DU PLAN DU MEMOIRE

Après les **remerciements** d'usage, nous nous sommes attachés à lister les **abréviations**, nombreuses dans le milieu sapeurs-pompiers, et utilisées dans ce mémoire.
Le **sommaire** permet ensuite au lecteur de se repérer, rapidement, et de faire le lien éventuel avec la table des matières situées en fin de documents.

Un **chapitre préliminaire** évoque les éléments de compréhension et d'analyse du sujet proposé et expose la genèse et le cadre de la recherche.
Nous y avons abordé la méthode de recherche et la veille environnementale effectuées.

Pour plus de clarté, l'organisation de la recherche est explicitée en début de la partie III consacrée à l'exploitation des éléments collectés sur le terrain.

Le sujet proposé peut s'avérer particulièrement ouvert et nous avons donc été vigilant à limiter, le plus possible, la problématique à la compréhension du soutien des populations en situation de crise de sécurité civile. Néanmoins, il nous a semblé nécessaire de ne pas éluder totalement la réflexion de base sur les notions de crises.

Dans une **première partie,** nous avons repris quelques principes généraux d'une crise de sécurité civile.

Lors d'un **premier chapitre**, nous avons souhaité rappeler quelques éléments autour des notions de crise en apportant une réflexion sur les définitions de risques, de menaces, de sauvegarde, de soutien et de gestion de crise.
Un **deuxième chapitre** nous a offert l'occasion de préciser la chronologie des différentes phases d'une crise de sécurité civile : urgence, soutien et reconstruction.
Le **troisième** et dernier **chapitre** de cette partie nous permettant, conformément au sujet de notre travail, de réaliser un focus sur l'accompagnement et le soutien des populations.

Dans une **deuxième partie**, nous nous sommes plus précisément intéressé aux leviers, aux acteurs et aux missions à réaliser pour permettre la sauvegarde des populations.

Un **premier chapitre** nous permet d'envisager les différentes perceptions de la crise et les besoins à satisfaire pour permettre à ces sinistrés d'accepter au mieux leur situation, et de les placer ainsi dans une posture leur assurant une capacité à un retour vers un nouvel équilibre.

Un **deuxième chapitre** aborde la longue et fastidieuse liste des acteurs nombreux et protéiformes , chargés, à des niveaux bien différents, de remplir cette mission fondamentale du soutien des populations après le départ des secours.

Nous consacrons un **troisième chapitre**, a étudier, spécifiquement, la place que les SDIS sont amenés à tenir dans le soutien des populations. La question de ce positionnement complexe n'apporte d'ailleurs aujourd'hui pas de réponse homogène à l'échelon national.

Enfin dans une **troisième partie** nous analysons les données récoltées au cours des nombreuses rencontres réalisées pour proposer des pistes d'évolutions possibles.

Un **premier chapitre** décrit l'organisation de la recherche et exprime notamment les hypothèses formulées selon les quatre dimensions qui nous semblent caractériser cette phase de soutien des populations. Nous nous sommes néanmoins attachés à ouvrir la problématique à l'ensemble des acteurs du soutien des populations, en ne nous limitant pas à la simple perspective du rôle possible des SDIS.

Le **deuxième chapitre** évoque l'importance de la planification pour la réussite de cette phase de soutien. Nous y abordons la nécessaire planification de la phase de soutien, l'importance d'une ressource humaine qualifiée et les difficultés pour une majorité des maires d'intervenir efficacement dans ce domaine.

Le **troisième chapitre** traite de la coordination du soutien des populations.
Après avoir fait un constat d'un manque en la matière, nous définissons les approches possibles, entre rigidité et plasticité puis décrivons le profil et les qualités attendues pour ce coordinateur. Enfin nous formulons des propositions à même d'apporter un début de réponse.

Le **quatrième chapitre** évoque quand à lui le volet opératif de la phase de soutien des populations.
Nous y prenons le soin d'analyser les compétences requises pour y être efficace.

Et enfin, la **conclusion** nous donne une dernière occasion de clore ce mémoire en abordant les apports et limites de l'étude et en formulant quelques propositions pour l'avenir.

Voir page A3 ci-contre : plan du mémoire

PARTIE I : PRINCIPES GENERAUX DE CRISE ET POST-CRISE DE SECURITE CIVILE

CHAPITRE I.1 : RAPPELS ET RÉFLEXIONS AUTOUR DES NOTIONS DE CRISE

I.1.1 : LA NOTION DE RISQUE ET DE MENACE

Qu'est ce qu'un risque ?

S'il est difficile de donner une définition précise de la crise, la notion de risques est quant à elle clairement bordée. Un risque est une potentialité d'événement pouvant amener, s'il survenait, des conséquences dommageables pour les personnes, les biens et l'environnement. Un risque est dit majeur lorsqu'il est caractérisé par la gravité d'un événement naturel ou anthropique possédant des enjeux humains ou matériels mais dont la fréquence d'occurrence est faible.

- **Au niveau départemental**

Le code général des collectivités territoriales[13] stipule qu'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) dresse l'inventaire des risques de toutes natures pour la sécurité des personnes et des biens auxquels le service départemental d'incendie et de secours doit faire face et précise les moyens à mettre en œuvre pour assurer une couverture cohérente de ces mêmes risques. Ce schéma élaboré sous l'autorité du préfet[14] est libre d'accès pour la population, en préfecture, sous préfecture ou dans les services départementaux d'incendie et de secours.
Un dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) est également réalisé[15], par la préfecture, et recense les risques naturels et technologiques du département en précisant les mesures pour s'en protéger et les conduites à tenir en cas de sinistre.
Cette préparation face aux risques doit être complétée par des plans de prévention des risques [16] (PPR).

- **Au niveau zonal**

Le préfet de zone, sous l'autorité du premier ministre et des ministres concernés, est chargé de la préparation et de l'exécution des mesures participant à la stratégie de sécurité nationale car « *il définit les orientations et les priorités d'action, sur la base de l'analyse préalable des risques et des effets potentiels des menaces susceptibles de concerner la zone de défense et de sécurité.*[17] »

Qu'est ce qu'une menace ?

La notion de menace peut aboutir à des conséquences de nature identique à celles générées par un risque mais elle relève d'une causalité différente. La menace est liée à une cause humaine volontairement agressive qui peut être de nature militaire ou terroriste.

13 Article L.1424.7 du code général des collectivités territoriales (CGCT)
14 Article R 1424.38 du code général des collectivités territoriales (CGCT)
15 Article R 125-11 du code de l'environnement
16 Article L.562-1 du code de l'environnement
17 Décret n°2010-224 du 4 mars 2010

I.1.2 : LA NOTION DE SAUVEGARDE ET DE SOUTIEN

Qu'est ce que la sauvegarde ?

Le terme de sauvegarde est un terme générique qui a été utilisé par le législateur de manière extrêmement large.
Étymologiquement; sauvegarde signifie « garder sauf » et recouvre en effet de manière extensive tout ce qui de prés ou de loin se rapporte au secours des populations et des biens. En l'occurrence la sauvegarde débute dès l'analyse des risques et peut se terminer lorsque se profile la reconstruction.

Qu'est ce que le soutien ?

Dans une situation de crise, il est cohérent de se consacrer prioritairement à la lutte contre le phénomène et au secours aux victimes. Il n'en demeure pas moins que dès le début, de nombreuses personnes impliquées directement ou indirectement par la catastrophe, se trouvent confrontées à des difficultés mettant en cause leur équilibre quotidien.
C'est ici qu'apparait la notion de soutien ou accompagnement des populations : étape qui va durer jusqu'à la fin de la crise.
Cette notion de soutien est multiforme dans le temps et l'espace, et la difficulté de mise en œuvre vient aussi du fait que les moyens humains et matériels supposés utilisables pour résoudre la crise peuvent être gravement impactés par celle-ci diminuant d'autant la capacité d'action et les possibilités de sortie de crise.

L'absence de différentiation entre soutien et sauvegarde a longtemps été cause du retard apporté au traitement de cette phase.

I.1.3 : RÉFLEXIONS AUTOUR DE LA NOTION DE CRISE ET DE GESTION DE CRISE

Récemment, la direction de la sécurité civile est devenue la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)[18], plaçant clairement la notion de crise au cœur des préoccupations et des attributions de cette direction.
C'est une preuve supplémentaire de l'intérêt croissant du ministère de l'intérieur pour être actif dans ce domaine complexe de la gestion de crise.
L'emploi du mot crise s'est largement répandu et banalisé. Les centres opérationnels l'ont même intégré dans leurs appellations : **c**entre **o**pérationnel de **g**estion **i**nterministérielle de **c**rises (COGIC) ou encore **c**ellule **i**nterministérielle de **c**rise (CIC).

Qu'est ce qu'une crise

Répondre à cette question en quelques lignes serait présomptueux, tant le nombre d'auteurs s'y étant employé est vaste.

18 Décret et arrêté du 23 août 2011

« *Trop utilisée, la notion même de crise tend à perdre tout son sens* »[19]

Aucune définition claire ne peut être aisément et précisément associée au terme de crise, que ce soit dans les normes ou dans la réglementation.
Étymologiquement le mot crise (du grec « *krisis* » : jugement, décision) associe le sens de jugement et de décision. Dans cette acception, la crise, est une décision, entre deux choix possibles. Une crise suppose donc une prise de décision, une action pour s'en sortir.
Selon Hervé LAROCHE[20] « *la crise signale nécessairement une faillite du décideur, un effondrement de la décision* ».

Cette définition (« *faillite du décideur* ») ne doit pas être vue comme l'échec personnel du décideur mais renvoie au mode d'organisation mis en place et à sa capacité à organiser le processus décisionnel.
D'autres auteurs[21] élargissent la notion à « *une situation insolite, caractérisée par son instabilité, qui oblige à adopter une gouvernance spécifique pour revenir au mode usuel de vie. Par gestion de crise, on entend ce mode de gouvernance* ».

Dans ces approches de la notion de crise l'on retrouve donc les notions :

- ✔ de **temporalité,**
- ✔ d'**organisation**
- ✔ d'**incertitude**.

Nous verrons que ces trois axes de désorganisation sont à la base des réflexions menées par l'ENSOSP, sur la gestion de crise.(cf chapitre « Qu'est ce que la gestion de crise »)
Il s'agit d'un état dans lequel les moyens « classiques », de prévention, de prévision et d'action sont dépassés.

La loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a, par exemple, pleinement affirmé cette définition de la crise comme un événement au cours duquel les moyens conventionnels ne sont plus à même de faire face à la situation.

Ainsi, si nous définissons la crise comme la situation dans laquelle le fonctionnement normal des institutions (ou des services publics) n'est plus assuré ou n'est plus en mesure de répondre aux besoins, il n'existe en réalité que peu d'évènements qui soient susceptibles de déclencher une crise au sens ou on l'entend dans le domaine de la sécurité civile.

Aujourd'hui, l'usage immodéré du mot crise, en particulier par les médias, mais pas seulement, laisse à penser que tout est crise.

---

19 Claude Gilbert, « Le pouvoir en situation extrême, catastrophe et politiques » L'Harmattan, 2000

20 Hervé Laroche, « Risques, crises et problématiques de la décision », Actes de la quatrième séance du séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise du CNRS, novembre 1995 repris dans « Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ? Gilbert Boutté Papyrus septembre 2006)

21 Simone Eiken & Olivier Velin « gestion de crise - la réponse de l'entreprise », EFE, 2006.

Or, d'une part il s'agit, souvent, de situations certes particulières mais qui ne remettent absolument pas en cause le fonctionnement normal des organisations qui doivent y faire face.
Il s'agit d'un glissement sémantique pour décrire des **situations d'extrême urgence,** clairement définissables : sinistres, catastrophes, séismes, explosions, attentats, etc.

D'autre part, plus largement encore, cette notion de crise est venue supplanter la notion de risque dans l'esprit collectif mais également dans de nombreux travaux menés par les pouvoirs publics eux-même.

- **La crise comme conséquence d'un <u>événement important ou grave</u>**

Il convient donc de distinguer la crise de l'événement important ou grave qui peut in fine la provoquer.

Ces deux notions sont distinguées ainsi dans le code de la défense[22] : *« Le préfet de zone prend les mesures de coordination nécessaires lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des **événements d'une particulière gravité**, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département. »*

Mais qu'est ce qu'un « *événement d'une particulière gravité* » ?

La notion d'***événement*** peut se définir comme une situation de toute nature et ayant un impact sur les personnes ou l'environnement et/ou susceptible d'entraîner une mise en cause politique, juridique ou médiatique.

La notion de ***particulière gravité*** implique une atteinte directe ou indirecte et de façon significative à l'intégrité et à la sécurité des personnes et des biens et/ou un retentissement médiatique notable.

La **situation de crise** peut donc être considérée comme la conséquence d'un événement d'une particulière gravité qui vient soudainement compromettre une organisation et provoquer des impacts négatifs sur l'ensemble des composantes de cette organisation, en ayant un retentissement médiatique et susceptible de s'étendre dans l'espace et dans la durée.

- **Comment définir la gravité d'un événement : la perception des évènements**

Définir une gravité intègre de multiples facteurs.Sans pouvoir être exhaustif sur ces derniers, il est toutefois possible d'en assurer une première catégorisation sous l'angle de la nature du risque.

En voici quelques exemples:

22 Article R 1311-7 du code de défense

Mouvements de terrain

Le guide méthodologique relatif aux plans de prévention des risques naturels[23] aborde cette notion de gravité : « *en présence de phénomènes dangereux, il convient d'appréhender également les aléas en terme de gravité au plan humain afin d'identifier les zones où des mesures relatives à la sécurité des personnes pourraient être définies, recommandées ou prescrites* »

L'imprévisibilité et la soudaineté des mouvements de terrains et des phénomènes dynamiques associés caractérisent pour l'essentiel la gravité du phénomène et peut être mesurée en référence à une échelle établie en fonction du nombre de victimes directes possibles.

Le tableau suivant met en évidence le lien entre la dynamique des phénomènes et leur capacité à causer des victimes.

Gravité	Préjudices humains	Exemples de phénomènes
Très faible	Pas d'accident	Retrait de dessiccation[24], tassement, fluage[25], glissement lent (< 1m/h)
Moyenne	Accident isolé	Glissement à paroxysme exceptionnellement rapide (> quelques dam/h), chute de pierres
Forte	Quelques victimes	Chute de blocs, lave torrentielle, fontis[26]
Majeure	Quelques dizaines de victimes	Éboulement, écroulement, effondrement généralisé de carrière

Risque naturel

D'une façon générale, un risque naturel peut être défini[27] comme la conjonction d'un aléa non maîtrisé ou non maîtrisable et d'un enjeu :

> ✔ *l'aléa est la possibilité qu'un phénomène naturel ou échappant au moins en partie à l'homme survienne ;*
> ✔ *l'enjeu est constitué par les personnes, biens, équipements ou environnements exposés à un aléa, et donc susceptibles d'en subir les conséquences.*

Un risque peut être classé selon sa fréquence d'apparition et sa gravité. Un risque naturel est généralement qualifié de majeur quand sa probabilité de survenance est faible et les conséquences très graves (nombreuses victimes et / ou dommages importants aux biens et à l'environnement). La vulnérabilité exprime et mesure le niveau de conséquences prévisibles de l'aléa sur les enjeux.

23 Guide méthodologique relatif aux plans de prévention des risques naturels, La documentation Française, 1999

24 Retrait-gonflement de sols argileux : Peu spectaculaire, le retrait-gonflement des sols argileux concerne la France entière et constitue le second poste d'indemnisation aux catastrophes naturelles affectant les maisons individuelles!

25 Déplacement de matériaux plastiques sur faible pente (notamment argiles)

26 Un *fontis* est un effondrement du sol en surface, causé par la déliquescence souterraine progressive des terrains porteurs.

27 Définition donnée par la DREAL Rhône Alpes : http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/definition-de-la-notion-de-risque-a2820.html

La direction de la prévention des risques du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a défini une classification pour le risque naturel, qui a été repris sous forme d'échelle[28].

	Classe	Dommages humains	Dommages matériels
0	Incident	Aucun blessé	Moins de 0,3 M€
1	Accident	1 ou plusieurs blessés	Entre 0,3 M€ et 3 M€
2	Accident grave	1 à 9 morts	Entre 3 M€ et 30 M€
3	Accident très grave	10 à 99 morts	Entre 30 M€ et 300 M€
4	Catastrophe	100 à 999 morts	Entre 300 M€ et 3000 M€
5	Catastrophe majeure	1000 morts et plus	Plus de 3000 M€

Sécurité nucléaire

L'échelle INES[29] est une échelle de communication qui sert à donner une idée harmonisée de la gravité des évènements nucléaires mondiaux.
Cette échelle, utilisée depuis 1991, s'appuie sur des critères objectifs et qualitatifs.
Appliquée par 60 pays, elle est destinée à faciliter la perception par les médias et le public de l'importance des incidents et des accidents nucléaires.

Au delà de ces exemples, on notera que la perception de la gravité d'un événement associé à un risque est propre à chaque risque et le critère relatif à la préservation des vies humaines est probablement le dénominateur commun à toute échelle de risque.

Ces quelques lignes montrent, si besoin était, tout l'intérêt mais aussi toute la difficulté pour les différents acteurs de **s'appuyer dans leur réflexion sur des référentiels communs,** de donner un même sens aux mots et aux situations rencontrées afin d'œuvrer ensemble à les résoudre.

Risque, menace, catastrophe, évènement d'une particulière gravité, chaque organisation, chaque individu en a une perception qui lui est propre.
Mais au moment de faire face, l'interopérabilité est de rigueur et le travail en transversalité la règle.

L'efficience des actions mises en place exige(rait) ainsi une conception partagée de la **notion de gestion de crise.**

28 « La démarche française de prévention des risques majeurs » janvier 2011 page 5
29 International Nuclear Event Scale

Qu'est ce que la gestion de crise ?

L'ensemble des modes d'organisation, des techniques et des moyens qui permettent à une structure de se préparer et de faire face à la survenance d'une crise constitue la notion, souvent galvaudée, de gestion de crise. Il s'agit de rationaliser la conduite opérationnelle, puis d'en tirer les enseignements pour améliorer le système global. De nombreuses recherches scientifiques[30] sur la théorie des organisations peuvent probablement être amendées[31] et appliquées à la gestion de crise de sécurité civile.

Le principe du concept retenu dans ce document est qu'un événement génère des **facteurs de déséquilibres** auxquels doit faire face l'organisation, qui elle même, par ses actions influence l'évènement en le soumettant à son tour à de nouveaux facteurs de déséquilibres.

L'organisation est alors soumise à des facteurs de déséquilibres internes, telle que la perception de l'évènement par ses agents, et externes, liés à l'environnement et non à l'évènement telle que la pression des médias par exemple.

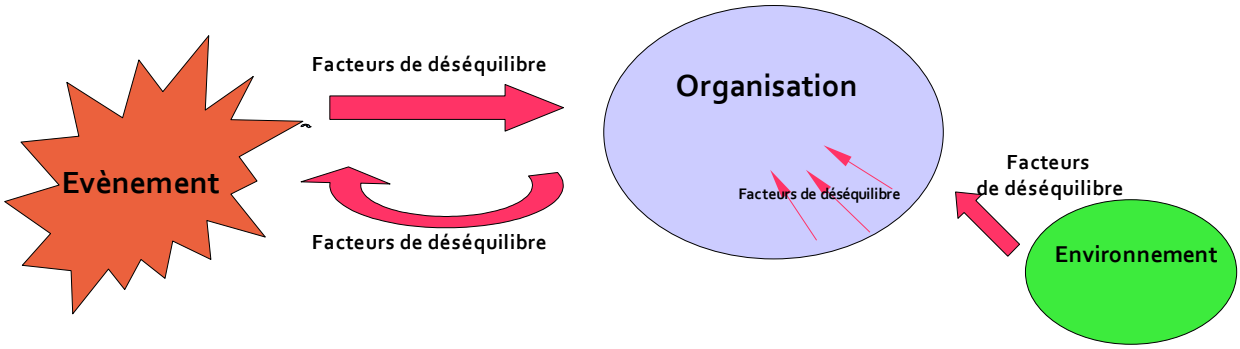


Illustration 5: La notion de facteurs de déséquilibre

Ces **facteurs de déséquilibres** peuvent être caractérisés par **leurs potentialités** :

- ✔ leur **nombre**
  Plus ils sont nombreux, plus l'ensemble est complexe et il est difficile d'y faire face : c'est la notion de déferlement exprimée par Patrick LAGADEC[32].
- ✔ leur **intensité**
  Le déséquilibre provoqué est proportionnel à l'intensité du facteur.
- ✔ leur **interdépendance**
  Dans le monde global qui caractérise nos sociétés, l'interdépendance fréquente des facteurs de déséquilibre peut avoir des effets dévastateurs sur les organisations. C'est le principe de « l'effet domino ».

Ainsi, l'organisation en place doit faire face à une situation caractérisée par une très grande complexité. Si le **faisceau de facteurs de déséquilibre** est suffisamment important pour mettre à mal le processus décisionnel, la situation de crise est caractérisée.
Il peut donc y avoir crise sans que l'organisation seule ne soit en cause.

30 Exemple : Travaux d'Henry Mintzberg sur la sociologie des organisations
31 Travaux du groupe de travail sur la gestion de crise initié par l'ENSOSP
32 La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs – mars 1991- Patrick LAGADEC Édition MCGRAW-HILL

Pour éviter d'atteindre cette phase critique du « dépassement du processus décisionnel », préalable au développement d'une situation de crise, Gilbert Boutté[33] identifie deux axes principaux de source de désorganisation :

- ✔ **l'environnement** réel (Stable/Prévisible/Turbulent)
  et/ou les situations de décisions (Émergente/Anticipée/Occurrente)

La notion d'incertitude concernant les effets sur les personnes, les biens et l'environnement trouve ici pleinement sa place. Le déséquilibre provoqué sera d'autant plus grand que les différents acteurs auront à faire face à une situation inconnue. Les plans sont alors inadaptés, les moyens de lutte insuffisants en quantité comme en qualité et le stress à son paroxysme.

- ✔ le **pouvoi**r, l'organisation (Concentré/Réparti/Disputé)
  et le modèle de décision qui lui est associé (Acteur unique / Organisationnel / Politique)

Henry Mintzberg[34] identifie plusieurs types d'organisations parmi lesquelles l'organisation adhocratique (du latin « ad hoc ») dont le principe est l'agrégation de composantes diverses, sous les ordres d'une autorité (le siège), pour remplir une mission particulière.

Ce type d'organisation qui correspond assez bien au fonctionnement d'un centre opérationnel est mis en place dans un souci d'efficacité mais peut, si les facteurs de déséquilibre sont trop forts, aboutir à un pouvoir disputé et donc contribuer à l'émergence d'une situation de crise.

Ainsi un **<u>environnement</u>** « turbulent » associé à un **<u>pouvoir</u>** « disputé » sera susceptible d'induire une situation de crise. L'on parlera alors d**'une altération du sens.**

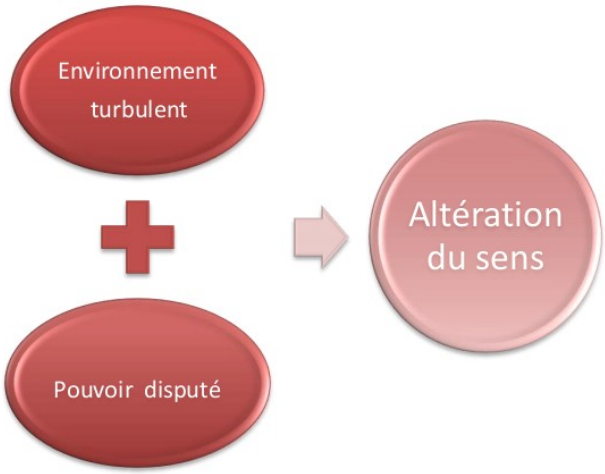


Illustration 6: L'altération du sens

33 Gilbert Boutté, « Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ? », page 84, septembre 2006, Éditions du Papyrus
34 Henry Mintzberg *Structure et dynamique de l'organisation »,* Éditions d'organisation, 1982.

Aujourd'hui, l'orientation[35] est d'aller plus loin en y intégrant la notion de **temporalité.**

La cinétique de l'évènement va limiter les capacités de réaction de l'autorité et rendre la planification inopérante.

En créant ainsi un troisième axe de déséquilibre, il est possible de rendre compte, plus précisément de l'extrême complexité du processus qui conduit à une situation de crise. En combinant cette **temporalité** avec **l'incertitude** de l'environnement, on peut atteindre une situation de crise sans que l'organisation ne soit en cause : on parlera d' **une perte de contrôle**.

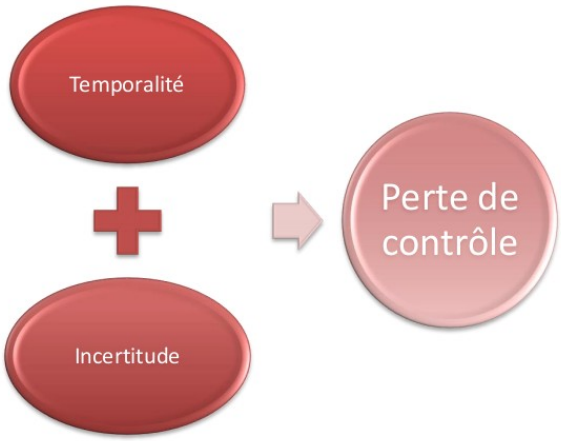


Illustration 7: La perte de contrôle

Enfin, une **temporalité** défavorable associée à une organisation défaillante **(pouvoir** disputé) provoquera également une situation de crise : l'on parlera de la **désintégration de l'organisation.**

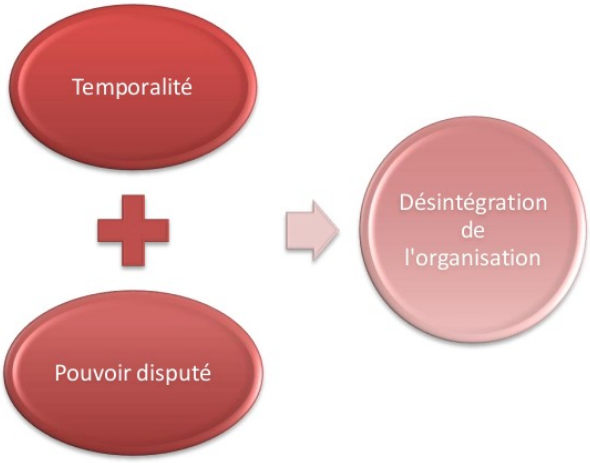


Illustration 8: La désintégration de l'organisation

35 Travaux du groupe de travail sur la gestion de crise initié par l'ENSOSP

Cette analyse succincte nous montre que par un mécanisme complexe, la situation de crise est parfois inévitable.
Comprendre ces facteurs de déséquilibres est essentiel pour tout mettre en œuvre afin d'éviter de basculer vers une situation de crise.

Nous nous attacherons dans les prochaines pages à définir les différentes étapes d'une situation de crise, en nous attardant plus particulièrement sur **la phase de soutien et d'accompagnement des populations** après une catastrophe de sécurité civile.

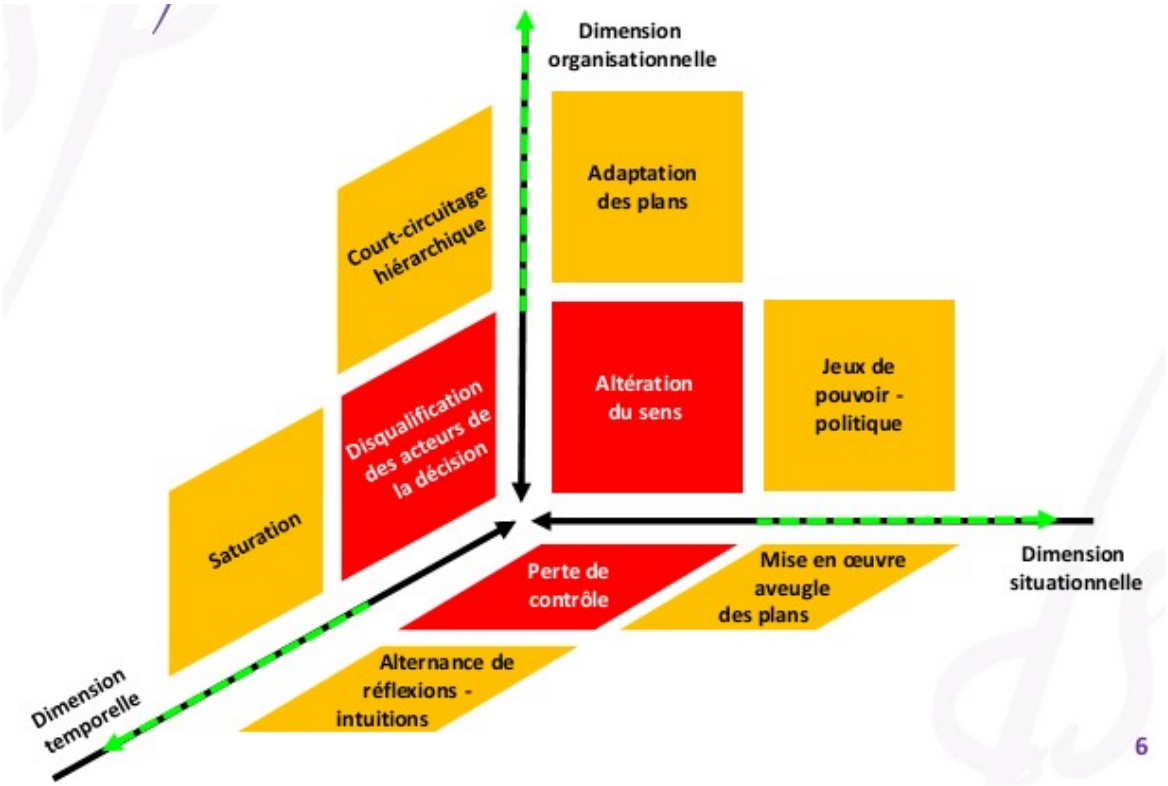


Illustration 9: Les possibilités de sortie de crise d'après l'ENSOSP 2013

CHAPITRE I.2 : CHRONOLOGIE D'UNE CRISE DE SÉCURITÉ CIVILE

I.2.1 : PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le code général des collectivités territoriales fixe les règles élémentaires de la prise en charge des populations tant pour le volet **secours** que **sauvegarde**.

Le maire[36] est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'état, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont dû. L'article L2212-2 précise que la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sureté et la salubrité publiques et qu'elle comprend : « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire*

36 article L2212-1 du code général des collectivités territoriales

cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, ***de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance*** *et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure.* ».

L'autorité de police est donc chargée de la « prise en compte » des populations, encore faut-il préciser les différentes étapes qui la compose. Selon les points de vue, la définition des différentes étapes de cette chronologie peut faire l'objet de débats.
Les dispositions générales du guide ORSEC départemental sur le mode d'action « soutien des populations »[37] fixe les trois phases de l'organisation de la réponse de sécurité civile lorsqu'un événement majeur survient:

- ✔ la phase d'urgence,
- ✔ la phase d'accompagnement ou phase de soutien ou phase de post-crise,
- ✔ la phase post-événementielle ou de reconstruction.

Illustration 10: Trois phases intimement liées

I.2.2 : LA PHASE D'URGENCE

C'est le temps des premières mesures de l'urgence, souvent capitales pour la survie des populations exposées, des opérations de secours, relevant strictement des acteurs du secours. La mise en place du dispositif ORSEC a permis de préciser cette notion.

La définition[38] donnée est la suivante : « *phase durant laquelle sont menées toutes les actions visant à* ***soustraire les personnes et les biens d'un danger consécutif à l'événement****, tout en*

37 décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris en application de l'article 14 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile – Tome G2
38 Tome G2 Guide ORSEC Départemental Dispositions générales mode d'action « soutien des populations »

satisfaisant les besoins des populations lorsque celles ci ne peuvent le faire de façon autonome. Il s'agit d'une phase réflexe pour la réponse opérationnelle. C'est également la phase de montée en puissance de cette réponse ».
C'est dans cette phase que vont être réalisées les mesures de « sauvegarde d'urgence » à mener sous la responsabilité du maire et en particulier les évacuations préventives.

Les opérations de secours[39]

L'opération de secours est constituée par un ensemble d'actions d'urgence qui vise à soustraire les personnes, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'accidents, sinistres et catastrophes, potentiels ou avérés.
Elle comprend le secours et l'assistance aux victimes ainsi que leur évacuation vers une structure de soins, la préparation; l'évaluation et l'organisation des moyens visant à la protection et la lutte directe contre les incendies, les accidents, sinistres et catastrophes.
« *Les opérations de secours comprennent toutes les mesures directes ou indirectes ayant pour objet le secours d'urgence et destinées à faire face à la manifestation d'un incendie et des autres accidents, sinistres et catastrophes»*.[40]

Ces missions[41] sont, principalement, assurées par les services d'incendie et de secours, avec les autres collectivités et services publics ou privés concernés, dans les conditions fixées par le règlement opérationnel au plan départemental.

Le service départemental d'incendie et de secours y est l'acteur majeur, pour ne pas dire exclusif. Il déploie son organisation et assure la coordination de toutes les actions menées, au titre du commandement des opérations de secours (COS) sous l'autorité du directeur des opérations de secours (DOS).
Vu la perméabilité des phases, les premières actions de soutien y seront menées simultanément aux opérations de secours; d'où la difficulté de scinder le phasage.

I.2.3 : LA PHASE D'ACCOMPAGNEMENT OU PHASE DE SOUTIEN OU PHASE DE POST-CRISE

Lorsqu'elle est confrontée à un événement d'une particulière gravité, déstabilisant son organisation quotidienne, la population attend des pouvoirs publics non seulement des secours mais également d'être rapidement accompagnée dans la phase longue et parfois complexe du retour à un nouvel équilibre.

Cette phase d'accompagnement post-opérationnel est toujours sous estimée d'autant qu'elle intéresse moins les médias que les actions parfois spectaculaires entreprises par les services du secours d'urgence.

39 Circulaire du 12 janvier 2011 relative à l'articulation entre le plan d'opération interne, l'intervention des services de secours publics et la planification ORSEC afin de traiter les situations d'urgence dans les installations
40 Commentaire de la circulaire NOT:INTER8900284C du 13 septembre 1989 extrait du livre « sécurité civile en France : organisation et missions » Professeur Jean VIRET et LCL Jean-Luc QUEYLA – Éditions des pompiers de France - 2011
41 Article L 1442-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

Les secours organisés se retirent et les sinistrés ont parfois le sentiment d'être seuls face une difficulté insurmontable. Il s'agit pourtant d'une phase primordiale de soutien aux populations et de rétablissement de la vie économique, indispensable au retour à un nouvel équilibre.

Le décret ORSEC[42] prévoit l'organisation à mettre en place en faisant état dans son article 8 de « l'organisation prenant le relais des secours d'urgence à l'issue de l'intervention ».

Ce dispositif [43] précise la place des différents acteurs dans la nécessaire prise en charge globale des sinistrés : « *Les efforts déployés donnent légitimement la priorité à la prise en charge médicale des victimes d'événements majeurs. Cependant, la protection des populations ne saurait être limitée à la réalisation de cette mission. En effet, les accidents et catastrophes d'origine naturelle, technologique, sanitaire ou sociétale de ces dernières années ont démontré la nécessité d'une* ***prise en charge élargie des populations qui dépasse la phase d'urgence*** *dédiée aux opérations de secours. Ainsi, la protection et l'accompagnement des populations, qu'elles soient sinistrées, déplacées, proches ou membres de famille de victimes constituent une mission essentielle des pouvoirs publics* ».

Il s'agit de prendre en compte les besoins essentiels des sinistrés et de leur permettre « d'**accepter la situation** » et de « **retrouver une autonomie »** dans la perspective d'un redémarrage de la vie économique.(voir chapitre sur « Différentes perceptions de la crise »).
Il s'agit également de permettre aux services départementaux d'incendie et de secours de reprendre un fonctionnement normal et de garantir ainsi la pérennité de la réponse à ses autres sollicitations opérationnelles.

La définition[44] donnée est la suivante : « *phase durant laquelle* ***l'événement ne génère plus de nouveaux effets.*** *La réponse opérationnelle achève sa mise en place et les opérations de secours se stabilisent. Il s'agit d'une phase réfléchie car les actions de secours immédiats sont terminées.* »

Les actions de sauvegarde sont principalement des actes d'assistance des personnes, réalisés par des acteurs qui ne sont pas formés à intervenir en situation dangereuse.
Ces actions ont lieu dans un environnement ne menaçant pas directement les protagonistes. Cette étape de première réaction de soutien auprès des populations, est au cœur du dispositif ORSEC et se déploie dans un partenariat entre le service départemental d'incendie et de secours et les autres acteurs de la sauvegarde, au premier rang desquels les associations agréées de sécurité civile et les réserves communales de sécurité civile.

Nous verrons dans un chapitre suivant quelles sont les actions prescrites pour cette phase.

Il est possible de décomposer cette phase en une première étape à mettre en œuvre très rapidement, que l'on appellera phase de « **sauvegarde d'urgence** », qui doit permettre le passage de relais entre acteurs de l'urgence et acteurs de l'accompagnement, suivi de la phase « **d'accompagnement des populations** » proprement dite.

42 Décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris en application de l'article 14 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
43 Circulaire du 16 octobre 2009 – n°NOR IOC/E/09/24291C
44 Tome G2 Guide ORSEC Départemental Dispositions générales mode d'action « soutien des populations »

I.2.4 : LA PHASE POST-ÉVÉNEMENTIELLE OU DE RECONSTRUCTION

La définition[45] donnée par le tome G2 du guide ORSEC est la suivante :
« *elle débute dès lors que* ***<u>les populations concernées recouvrent leur autonomie</u>****, voire leur vie quotidienne habituelle. Hors du cadre ORSEC, des actions peuvent être menées à moyen ou long terme essentiellement pour le relogement, la reconstruction et l'aide administrative et sociale. Cette phase est encore appelée post accidentelle, retour à la normale* ».

Cette étape ne fait pas partie du dispositif ORSEC.

Les différents services ont retrouvé un fonctionnement « normal » quoique parfois dégradé et la population, une certaine autonomie.
Elle bénéfice de l'organisation mise en place pour les phases d'urgence et d'accompagnement, mais doit rapidement s'en affranchir pour s'exprimer dans le cadre du fonctionnement normal des différents acteurs.

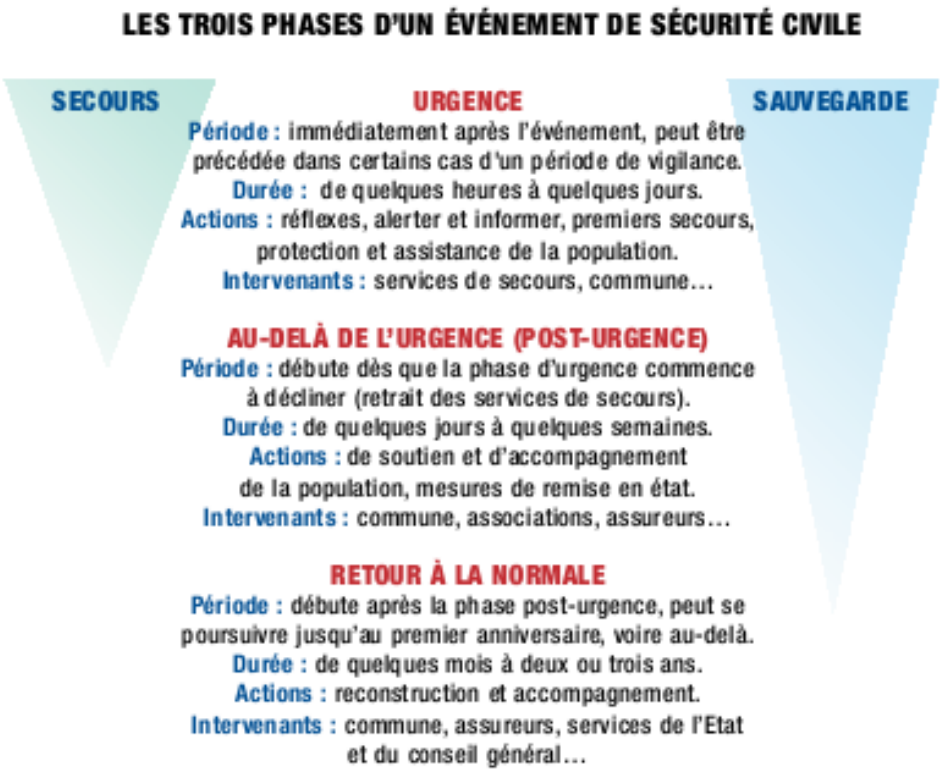


Illustration 11: Le PCS : outil opérationnel d'après PCS "La Démarche" DSC octobre 2008

45 Tome G2 Guide ORSEC Départemental Dispositions générales mode d'action « soutien des populations »

I.2.5 : DE L'URGENCE AU SOUTIEN : LA DIFFICILE TRANSITION

Il n'est pas simple de définir les différentes phases, tant leur contour peut être sujet à interprétation. Il sera donc inévitablement complexe pour les différents acteurs de prévoir et d'optimiser le passage de l'une à l'autre.
En effet, à la facilité de l'organisation pyramidale en place sous l'autorité du COS (phases d'urgence et de début d'accompagnement (soutien d'urgence), doit succéder une organisation beaucoup plus « malléable », caractéristique du monde associatif.

La transition entre les phases d'urgence et d'accompagnement reste un moment délicat, empreint d'une grande fragilité pour les organisations et susceptible d'aggraver la crise au moins dans sa perception par la population. L'organisation doit être capable de s'adapter pour répondre aux besoins des populations et ce bien au delà de la prise en charge médicale.

Les services de secours, au premier rang desquels les services départementaux d'incendie et de secours vont se retirer progressivement et laisser la place aux acteurs de la sauvegarde.

Cette **passation de relais doit avoir été anticipée**, de façon à capitaliser l'expérience et l'expertise des acteurs du secours, au profit d'un démarrage rapide et pertinent des actions d'accompagnement de la population.
Cette anticipation ne peut être efficace que si les acteurs du secours l'ont à l'esprit, dès le début de leur intervention. Une connaissance réciproque est une garantie supplémentaire d'efficacité. Or, aujourd'hui, cette proximité des acteurs n'a rien de « naturel ».

A ce stade de la post-urgence, même si les besoins de la population ne sont plus vitaux, l'effet amplificateur du traumatisme de l'événement vécu, va exacerber les exigences de la population. Ce sentiment sera d'autant plus prégnant que le départ des secours et parfois des médias va développer un sentiment d'abandon[46].
De la même façon lorsque cette phase d'accompagnement va se terminer et que les associations vont à leur tour se désengager, laissant la place aux services publics en fonctionnement nominal, un même sentiment d'isolement ne manquera pas de toucher la population.

L'échelon communal, par sa proximité et par la permanence de son implication, va devoir être garant de la continuité de cet accompagnement. Le mode d'action ORSEC « soutien des populations » à vocation à couvrir la « **phase d'urgence** » et la « **phase d'accompagnement** » et à poser les bases de l'organisation « **post événementielle** », pour assurer dans de bonnes conditions la levée du dispositif ORSEC.

Cette transition entre les acteurs du secours et ceux du soutien peut être quasiment impossible.
En effet ces derniers sont souvent, dans les premières heures, uniquement locaux, et donc particulièrement impactés par l'évènement, tant sur le plan matériel que humain, et en grande difficulté pour mettre en œuvre les mesures prévues lors de la planification.

46 Travaux de Louis CROCQ

CHAPITRE I.3 : FOCUS SUR L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DES POPULATIONS

Avant de s'attarder sur la phase d'accompagnement des populations après une crise de sécurité civile, il convient de définir ce que sont, dans leur globalité, avant et après l'évènement, les actions de sauvegarde qui conditionnent le bon déroulement de cette phase.

I.3.1 : LES ACTIONS DE SAUVEGARDE

La sauvegarde est définie dans le décret du 13 septembre 2005[47] comme l'organisation, sous l'autorité du maire, des mesures à prendre par la commune pour assurer l'**alerte, l'information, la protection et le soutien** de la population au regard des risques connus. Ces mesures organisationnelles sont au cœur du plan communal de sauvegarde.

« *Le plan communal de sauvegarde définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus. Il établit un recensement et une analyse des risques à l'échelle de la commune. Il intègre et complète les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention. Le plan communal de sauvegarde complète les plans ORSEC de protection générale des populations.* »[48]

I.3.1.a : Information et alerte des populations

Dès la fin des années 80, la loi dite de sécurité civile[49] prévoyait que le citoyen, exposé à un risque majeur prévisible, qu'il soit naturel ou technologique, puisse bénéficier d'une information.
En 2003, la loi « risques » ou loi « Bachelot[50] » est venue renforcer les droits du citoyen en matière d'information, de prévention des risques technologiques et naturels et de réparation des dommages subis.

Enfin en 2004, la loi de modernisation de la sécurité civile conforte[51] ce droit à l'information :

« *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature,* ***l'information et l'alerte des populations*** *ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privée ...l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la* ***mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations*** ».

47 Décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
48 Article 1 du décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif aux plans communaux de sauvegarde et pris en application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile
49 Article 21 de la loi n°87-555 du 22 juillet 1987 codifié à l'article L 125-2 du code de l'environnement
50 « LOI n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages
51 Article 1 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

L'information préventive : le DDRM et le DICRIM

Une **directive européenne de 1982, appelé SEVESO I**, a édicté le principe de l'information des populations situées autour des sites à risques, afin de les préparer au mieux à un incident ou accident.
Le code de l'environnement[52] dispose que tout citoyen a le droit à l'information lorsqu'il est soumis à des risques majeurs prévisibles, qu'ils soient technologiques ou naturels. Cette information, définit les risques et précise les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les modalités d'alerte, l'organisation des secours et les mesures prises par la commune pour gérer le risque.
Le **décret du 9 juin 2004**[53], codifié dans le code de l'environnement établit le cadre réglementaire de cette information préventive.

« *L'information donnée au public sur les risques majeurs comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. Cette information est consignée dans un* ***dossier départemental sur les risques majeurs*** *établi par le préfet, ainsi que dans un* ***document d'information communal sur les risques majeurs*** *établi par le maire »*[54].

Le code de l'environnement[55] donne la liste des communes qui doivent réaliser leur DICRIM :

- s'il existe un Plan Particulier d'Intervention (**PPI**).
- s'il existe un Plan de Prévention des **Risques naturels** prévisibles ou un des documents valant PPR en application de l'article L562-6 du CE.
- s'il existe un Plan de Prévention des **Risques miniers** .
- si elles sont situées dans les régions ou départements mentionnés à l'article L. 321-6 du code forestier et figurant, en raison des **risques d'incendies de forêt**, sur une liste établie par arrêté préfectoral.
- si elles sont inscrites par le préfet sur la liste des communes concernée par la présence de **cavités souterraines et de marnières** susceptibles de provoquer l'effondrement du sol.
- si elles sont désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier.

Cette information est obligatoire pour ces communes soumises à un risque majeur particulier mais les dispositions de ce décret peuvent également être mises en œuvre dans les communes non soumises à cette obligation.

Le préfet établit le **dossier départemental sur les risques majeurs** (**DDRM**), qui doit comprendre la description des risques, leurs conséquences prévisibles et présenter les mesures de prévention et de sauvegarde préconisées pour limiter leurs effets.

52 Article L 125-2 du code de l'environnement
53 Décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières et modifiant le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs pris en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement
54 Article 1 du Décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières et modifiant le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeur
55 Article R125-10 du CE

Une circulaire du 20 juin 2005[56] précise que « *sur les bases des connaissances disponibles, le DDRM présente les phénomènes, leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement. Il souligne l'importance des enjeux exposés notamment, de protection et de sauvegarde mises en en œuvre* ».

Le maire établit le **document d'information communal sur les risques majeurs** (**DICRIM**), en reprenant les informations transmises par le préfet[57] et en les complétant par des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune et comprenant les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation de ce risque.

La même circulaire du 20 juin 2005[58] précise que « *...le maire réalise le DICRIM, sur la base des informations transmises par la préfecture et les complète par les mesures convenables définies au titre de ses pouvoirs de police, les actions de prévention, de protection ou de sauvegarde intéressant la commune, les événements et accidents significatifs à l'échelle de la commune et éventuellement, les règles d'urbanisme dans le cadre du plan local d'urbanisme et le cas échéant, les mesures du plan communal de sauvegarde ...* ».

L'information opérationnelle ou mise en alerte: la vigilance et l'alerte [59]

La vigilance doit permettre de « maintenir en éveil » les autorités et services concourant à la sécurité civile et les populations sur des situations susceptibles de présenter des risques pour les personnes, les biens ou l'environnement.

« Le passage du stade de la vigilance à celui de l'alerte impose rapidité, exhaustivité et fiabilité de la transmission, intégrant l'accusé de réception, conformément aux objectifs imposés notamment par l'impératif d'information et de mobilisation des autorités locales, tel que prévu dans l'annexe de la loi n°2004-811 d'orientation de la politique de sécurité civile.

Elle implique que la population soit informée et préparée afin de respecter les consignes de précautions et à adopter un comportement adéquat. Elle suppose, également, que les pouvoirs publics organisent la surveillance et l'alerte.
Il est donc indispensable d'**établir des seuils**, à partir desquels la vigilance puis l'alerte, soient planifiées.
C'est un des objectifs du plan communal de sauvegarde[60] qui regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à **l'information préventive** et à la protection des populations et qui fixe l'organisation nécessaire à la **mise en œuvre de l'alerte** et des consignes de sécurité »[61].

56 Circulaire du 20 juin 2005 relative à l'application du décret 90-918 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs dans sa version consolidée au 17 juin 2004
57 Ces documents faisaient, avant l'intervention du décret n°2004-554 du 9 juin 2004, l'objet du « dossier communal synthétique » (DCS) au sens de la circulaire DPPR/SDPRM n°9265 du 21 avril 1994 relative à l'information préventive sur les risques majeurs, désormais abrogée.
58 Idem 56
59 Annexe de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
60 Article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
61 Sécurité civile en France : organisation et mission Édition 2011, décembre 2011,

L'alerte consiste à informer la population de l'imminence d'une situation mettant en jeu sa sécurité et permet de prendre immédiatement les mesures de protection et de sauvegarde appropriées. Les systèmes d'alerte et d'information des populations (SAIP) peuvent être utilisés pour faire face à un risque technologique (nuage toxique, accident nucléaire) ou naturel (tempête, tsunami, crues…) voire militaires, terroristes ou actes de malveillance.

Cette notion vient d'être intégrée au dispositif ORSEC avec la parution en octobre 2013 d'un guide[62] précisant les contours de l'alerte et de l'information des populations lors d'une catastrophe de sécurité civile.

Toutefois, même si les moyens techniques d'alerte (SAIP) sont mis en disposition par l'état, et sont en cours d'une profonde et nécessaire rénovation, (ancien réseau national d'alerte (RNA[63]) développé dans les années 50 dans le cadre de la défense civile) ils s'avèrent, à ce jour encore insuffisants et pour une majorité de communes, le porte à porte, avec contact physique, reste la meilleure des méthodes d'alerte.

Il faut également noter, que les SDIS pourraient être amenés à jouer un rôle majeur dans cette alerte des populations, un décret à paraître[64] sur le fonctionnement des SAIP, prévoyant que le CODIS soit « l'organe technique » à disposition du maire ou du préfet pour l'envoi des messages à destination des populations.

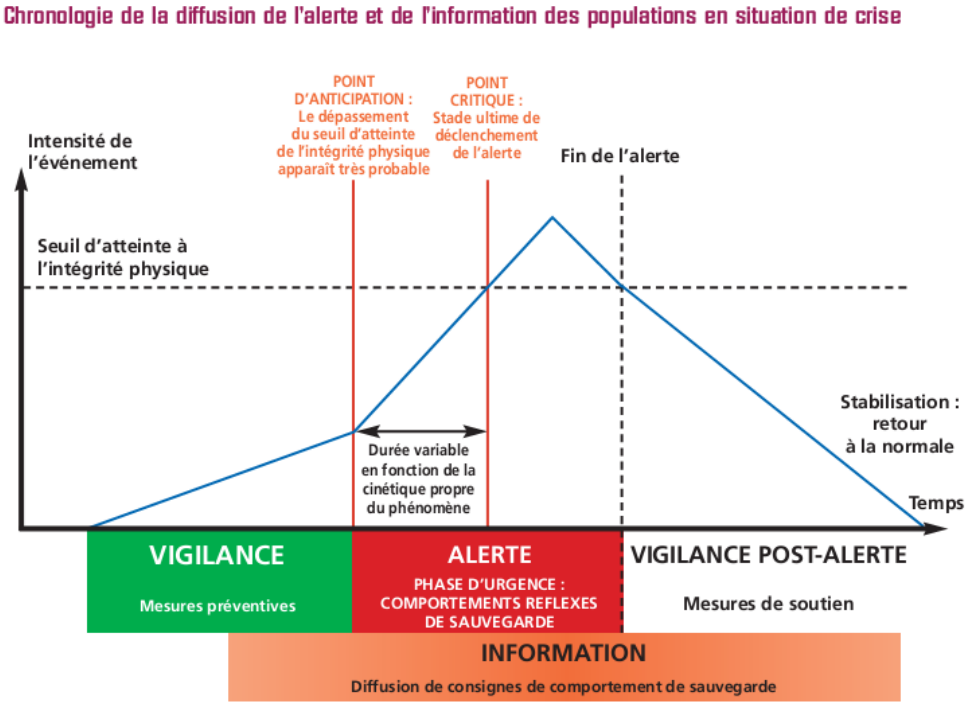


Illustration 12: Chronologie vigilance, alerte et mesures de soutien (ORSEC Tome G4)

62 Guide ORSEC « Alerte et information des populations » - juin 2013 – Tome G.4 -DGSCGC
63 http://www.interieur.gouv.fr/A-votre-service/Ma-securite/Conseils-pratiques/En-dehors-de-mon-domicile/Les-sirenes-d-alerte
64 Voir compte rendu de la CNIS du 15 octobre 2013

I.3.1.b : Protection et soutien des populations

Le dispositif ORSEC[65]

« *Un chef, un réseau, une doctrine, une boite à outils, une équipe entrainée* »[66]

Nous avons précédemment caractérisé la notion de crise comme résultant en partie de la faillite du processus décisionnel. Gilbert Boutté[67] précise que c'est « la mise sous pression » de la cellule décisionnelle et une succession de dysfonctionnements qui vont générer une situation de débordement.
Il est donc fondamental que soit prévu un **outil de planification** permettant d'anticiper et de limiter le risque de perte de ce processus décisionnel. Chaque échelon de décision est concerné, de la commune, échelon de proximité, jusqu'au niveau zonal, niveau de gestion des moyens nationaux et interdépartementaux, en passant par l'échelon départemental, niveau de base de la planification avec notamment le rôle majeur du préfet dans le dispositif ORSEC.

Ainsi, l'annexe de la loi de modernisation de la sécurité civile[68] évoque le souhait du législateur de **simplifier,** par une réforme de grande ampleur, la planification afin d'être tenue à jour et adaptée aux technologies modernes.

La doctrine de planification ORSEC s'articule autour d'une gestion de crise commune et simplifiée, assortie d'un recensement des risques, autour de **dispositions générales** et modulables applicables en toutes circonstances et de **dispositions spécifiques** propres à certains risques particuliers identifiés.

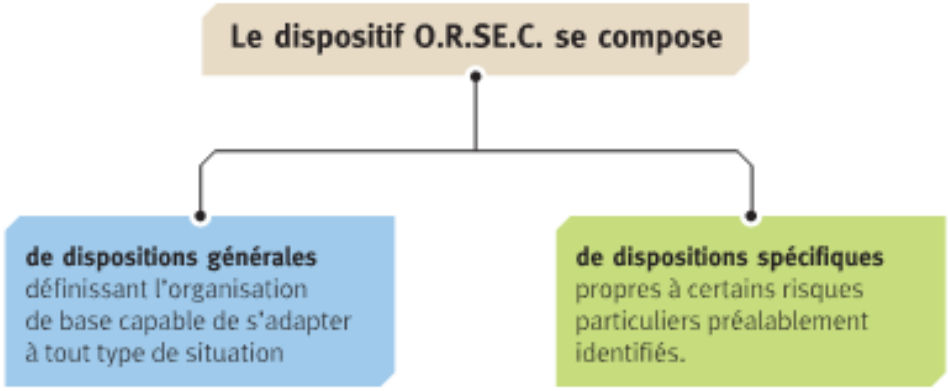


Illustration 13: Principe de l'ORSEC (d'après plaquette DGSCGC)

D'une simple logique de plan de recensement de moyens et de ressources, l'ORSEC a évolué vers la préparation de scénarios, définissant les actions propres à chaque situation et permettant aux responsables de construire des dispositifs de gestion de crise, renvoyant à des procédures connues et testées.

65 Voir en annexe l'article « La plan ORSEC à 60 ans »
66 Catherine GUENON
67 Gilbert Bouté, Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises, Éditions du Papyrus, septembre 2006, page 26
68 Annexe de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

Chaque acteur est associé à la préparation de ces dispositions et a la charge de prévoir en conséquence son organisation propre. (ex: plans spécifiques des opérateurs de télécommunications).

Ainsi, la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et les décrets du 13 septembre 2005, « ORSEC » et « PPI »[69] pris pour application de cette loi et précisés par une circulaire du 29 décembre 2006[70] ont profondément réformé la doctrine de planification des secours, en simplifiant et en homogénéisant les plans afin de les rendre plus réactifs et adaptables.

Cette refonte des plans de secours constitue ainsi une troisième génération du plan ORSEC après une première issue de la circulaire du 5 février 1952[71] et une seconde du décret du 6 mai 1988.[72] Bien que le terme « ORSEC » soit conservé, le contenu et les objectifs évoluent fortement, ce qui peut s'illustrer à travers la signification du terme lui-même. Il ne s'agit plus simplement d'un objectif d'« organisation des secours », préparée et structurée mais de manière plus large d'une « organisation de la réponse de sécurité civile » avec comme objectif une réponse opérationnelle globale.

Les acteurs de l'ORSEC

La **première idée** est de mobiliser et coordonner, sous l'autorité unique du préfet, les acteurs de la sécurité civile au-delà du niveau de réponse courant ou quotidien des services.
L'objectif est de développer la préparation de tous les acteurs, publics ou privés, pouvant intervenir dans le champ de la protection des populations.
Il s'agit de développer la notion de culture de sécurité civile. Chaque acteur doit s'approprier les missions relevant de sa compétence et les retranscrire dans son organisation interne au travers d'une planification déclinée.
En outre le plan ORSEC n'a plus vocation, comme les versions précédentes à faire supporter la charge du secours par l'État.
En effet, désormais il est précisé[73] que:

- ✓ les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens de l'article L 1424-2 du CGCT sont prises en charge par les service départementaux d'incendie et de secours.
- ✓ les dépenses relatives à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département et mobilisés par le préfet sont pris en charge par l'État. Une circulaire[74] précise que pour être pris en charge par l'État, le COZ doit être préalablement informé.
- ✓ les dépenses destinées à pourvoir aux besoins de la population sont prises en charge par les communes, légitimant, si besoin était, la place du maire dans la sauvegarde.

69 Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et Décret n°2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.
70 Circulaire NOR : INT/E/06/00120/C du 29 décembre 2006
71 Instruction interministérielle du 5 février 1952 sur l'organisation des secours dans le cadre départemental au cas de sinistre important, plan ORSEC
72 Décret n°88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs
73 Article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et circulaire INT/K/05/00070/C du 29 juin 2005
74 Circulaire du 4 avril 2006 (INT/E/06/00039/C)

Le principe d'organisation ORSEC

La **deuxième idée** fondatrice de la réforme est de faire évoluer l'ORSEC en s'éloignant du strict cadre du plan, ce que Jean Luc WYBO[75] appelle la planification processuelle.
L'objectif n'est pas de rédiger un plan figé mais de mettre en place une **organisation opérationnelle permanente** et unique de gestion des événements touchant gravement la population. Il constitue un outil de réponse commun aux événements quelles que soient leurs origines.
Par conséquent, cette organisation ne se « déclenche » plus mais se déploie progressivement selon l'ampleur des évènements dans la continuité de l'action quotidienne des services.

Chaque personne publique ou privée recensée dans le dispositif ORSEC doit être en mesure d'assurer la permanence des missions qui lui sont dévolues[76] en préparant sa propre organisation de gestion de l'événement. Cet ensemble de planifications internes, plans ou procédures aux appellations très diverses, s'insère désormais dans l'approche ORSEC où ils sont regroupés sous le vocable générique d**'organisation propre des acteurs.**

Deux types d'organisation de réponse opérationnelle peuvent être distinguées :

✓ **Le premier** type vise à apporter une réponse qui permet aux établissements ou aux organismes de **« s'auto-organiser »** en cas d'événements les affectant, en améliorant le niveau de sécurité ou de prise en charge de leurs usagers, de limiter le recours aux moyens d'assistance externes et notamment de faciliter ensuite l'intervention des secours publics (ex: Plan d'opération interne, plan particulier de mise en sureté).

✓ **Le second** type d'organisation concerne des acteurs ayant pour principale **vocation de répondre à des besoins externes** (ex: les règlements opérationnels et plans d'établissements répertoriés (ETARE) pour les SDIS, les plans blancs pour les établissements de soins, les plans communaux de sauvegarde (PCS) pour les communes).

« *ORSEC devient l'élément chapeau et coordonnateur de ces organisations internes*. »[77]

Le service interministériel de défense et de protection civiles (SIDPC), tête de réseau de ce dispositif est chargé, pour le compte du préfet, de l'existence, du contrôle, du développement et du suivi de ces organisations.

Chaque acteur de ce réseau doit:

✓ **désigner un responsable** correspondant du préfet.

✓ **préciser les dispositions internes** lui permettant de recevoir ou transmettre une alerte.

✓ **préciser les moyens et informations** dont il dispose, utiles à la protection générale des populations.

75 Jean-Luc WYBO, Directeur du Mastère Spécialisé MRI de MINES ParisTech
76 Article 1 du décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
77 Guide ORSEC Départemental Méthode Générale Tome G 1

Les articulations du décret ORSEC[78]

Le décret ORSEC est rédigé autour de trois axes principaux[79]:

Un **inventaire et une analyse des risques** et des effets potentiels des menaces, afin d'aboutir à un répertoire unique des risques, commun à tous les acteurs. Le recensement des risques départementaux, première étape de réalisation du plan ORSEC pourra s'appuyer sur le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) et sur tous autres documents de nature à apporter des informations utiles en cas de risques majeurs et en particulier le volet risques particuliers du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) élaboré par le service départemental d'incendie et de secours.

Un **dispositif opérationnel répondant à cette analyse, « cœur actif du plan »** qui doit définir la réponse à l'événement partagé par les différents acteurs.
Il doit être modulaire, progressif et adaptable à la nature et aux conséquences de l'événement.
Cette réponse opérationnelle prévoit[80] des **dispositions générales** applicables à tous types d'événements et des **dispositions spécifiques** pour faire face aux conséquences prévisibles des risques et menaces particuliers recensés.

Et enfin des **modalités de préparation et d'entrainement (**exercices réguliers) afin de tester les différentes dispositions (générales et spécifiques). Il prévoit également la **systématisation de la réalisation et du partage des retours d'expérience** en la matière. [81]

Illustration 14: Les trois axes de l'ORSEC

78 Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
79 Article 2 du décret 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC
80 Article 3 du décret 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC
81 Article 4 et 5 du décret 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC

Il est révisé tous les 5 ans pour tenir compte[82] de la **connaissance et de l'évolution des risques** recensés, des **enseignements issus des retours d'expériences** locaux ou nationaux, de l'**évolution de l'organisation et des moyens** des personnes publiques ou privées concourant au dispositif opérationnel ORSEC.

Il bénéficie de l'actualisation des bases de données réalisées par chacune des personnes publiques et privées désignées. Un guide méthodologique « ORSEC départemental méthode générale Tome G.1 »[83] précise la doctrine, les éléments réglementaires ou méthodologiques nécessaires à la planification, afin de faciliter[84] l'élaboration, la mise en œuvre et l'actualisation des dispositifs ORSEC.
Ce guide résume ainsi le nouveau dispositif ORSEC en **un réseau de sécurité civile,** une **doctrine opérationnelle,** des **exercices,** des **retours d'expérience,** avec pour objectif la **protection générale des populations.**

L'ORSEC départemental

L'architecture du dispositif opérationnel départemental s'organise autour des **dispositions générales**, regroupant les actions communes à tous types d'évènements ou à ceux pouvant se rencontrer dans de nombreux cas, et les **dispositions spécifiques** à un risque.

Les **dispositions générales** sont l'ossature et la boite à outils sur laquelle la préfecture doit s'appuyer en toutes situations.

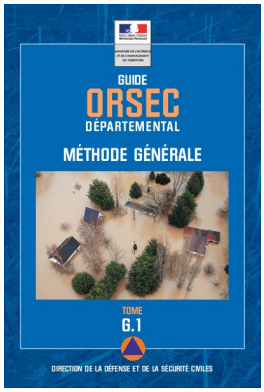
Ce socle des dispositions générales est constitué par les missions de base suivantes : le **commandement,** la **communication,** le **veille, l'alerte** en toutes circonstances des acteurs du dispositif et les missions pré-identifiées, appelées **« mode d'action** », commun à plusieurs types d'événements et pouvant être regroupés en trois familles :

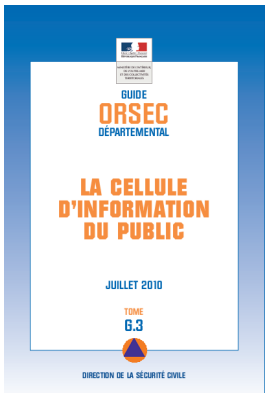
- ✓ la **protection et le soutien des populations,**
  - le secours à de nombreuses victimes (ex-plan rouge)
  - l'évacuation des populations
  - l'hébergement, le ravitaillement, le soutien et le réconfort des populations sinistrées (ex-plan d'hébergement départemental)
- ✓ la **protection des biens et de l'environnement,**
- ✓ la **gestion d'urgence des réseaux de télécommunications, d'eau potable, d'énergie ou encore de transport.**

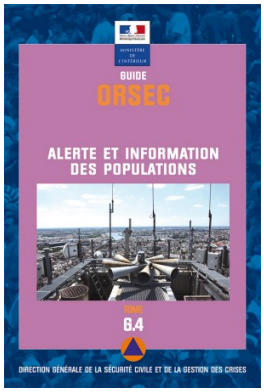
82 Article 6 du décret 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC
83 circulaire du 29 décembre 2006
84 Rapport Mariani N°3686 sur la loi du 13 août 2004

A ce jour, quatre guides ont été publiés pour préciser chacun de ces modes d'action:

- Guide ORSEC départemental méthode générale Tome G1 Décembre 2006
- Guide ORSEC départemental dispositions générales « soutien des populations » Tome G2.[85] septembre 2009
- Guide ORSEC départemental la cellule d'information du public Tome G3 juillet 2010
- Guide ORSEC alerte et information des populations Tome G4 juin 2013.







Lorsque le préfet décide de prendre la direction des opérations de secours, il en informe les maires et les personnes publiques ou privées intéressées. L'organisation ORSEC prévoit qu'il s'appuie alors sur un centre opérationnel départemental (COD) et sur un ou plusieurs postes de commandement opérationnel.[86]

Les **<u>dispositions spécifiques</u>** départementales reprennent en partie le contenu des plans particuliers d'intervention (PPI) et des plans de secours spécialisés (PSS). Les PPI constituent donc un volet des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental.

Leur contenu [87]est simplifié et redéfini de façon à apporter une plue value aux dispositions générales en intégrant:

- ✓ **l'analyse du risque traité** (connaissance de l'aléa et des enjeux).
- ✓ **les stratégies de protection des populations et d'intervention** adaptées (mise à l'abri par confinement ou évacuation de la population, position des PC, etc).
- ✓ **les mesures d'alertes** si nécessaire.
- ✓ **les missions particulières des intervenants** (convention avec les associations).
- ✓ **la base de données des acteurs à alerter** (liste d'expert).

85 Dispositions générales « Soutien des populations » Tome G2 Circulaire n°NOR IOC/E/09/24291C du 16 octobre 2009
86 Article 9 du décret 2005-1157 du 13 septembre 2005
87 Article 8 du décret 2005-1157 du 13 septembre 2005

Il peut donc y avoir autant de dispositions spécifiques que de risques identifiés. L'élaboration de ces dispositions spécifiques, constitue un entrainement à la prise de décisions sstratégiques et à l'adaptation à des situations inédites et peuvent être l'occasion de préparer les différents acteurs et de les former à la gestion opérationnelle et cela, contrairement à une situation réelle de gestion opérationnelle en s'affranchissant de la contrainte chronologique, mobilisant un maximum d'acteurs pas forcément disponibles le jour J et en exploitant toutes les solutions possibles même les moins réalistes.

L'ORSEC zonal

Le plan ORSEC de zone fixe les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental.

Il a pour objectif d'apporter durant la phase d'urgence une montée en puissance coordonnée des organisations et des moyens à mettre en œuvre en fonction des besoins des départements et des désorganisations qu'ils subissent. Le plan ORSEC de zone n'est donc en aucun cas un plan de direction des opérations de secours.

Il s'inscrit dans un cadre général unique de gestion des opérations et des moyens à mettre en œuvre pour faire face à des évènements mettant en péril des personnes, des biens ou l'environnement. Pour des raisons de cohérence, toute action de coordination de moyens mise en œuvre par le préfet de zone de défense, qui dépasse la simple entraide de départements limitrophes, s'inscrit dans la logique ORSEC.

Le mode d'action « soutien des populations »

Nous avons évoqué la problématique de la non prise en compte par le passé des actions de soutien des populations.
Le guide ORSEC départemental « soutien des populations » de septembre 2009 apporte un certain nombre de réponses, même si le « **qui fait quoi » est largement laissé à l'initiative du terrain**.

Cette absence de formalisme de la coordination des actions à mener peut poser un certains nombres de problèmes quant à la répartition des rôles à attribuer aux différents acteurs. Le paroxysme de cette situation pouvant même bloquer toute initiative en la matière, alors même que les missions sont connues et les moyens disponibles.

A contrario, des élus motivés peuvent trouver dans ce document un outil qui leur donne une approche adaptée pour des situations complexes.

Nous évoquerons largement cette problématique dans la partie III de ce document lors de la confrontation de nos observations de terrains.[88]

88 Voir la plaquette de présentation du dispositif CARE éditée par le DSCGC « Mettre en place un Centre d'Accueil et de REgroupement »

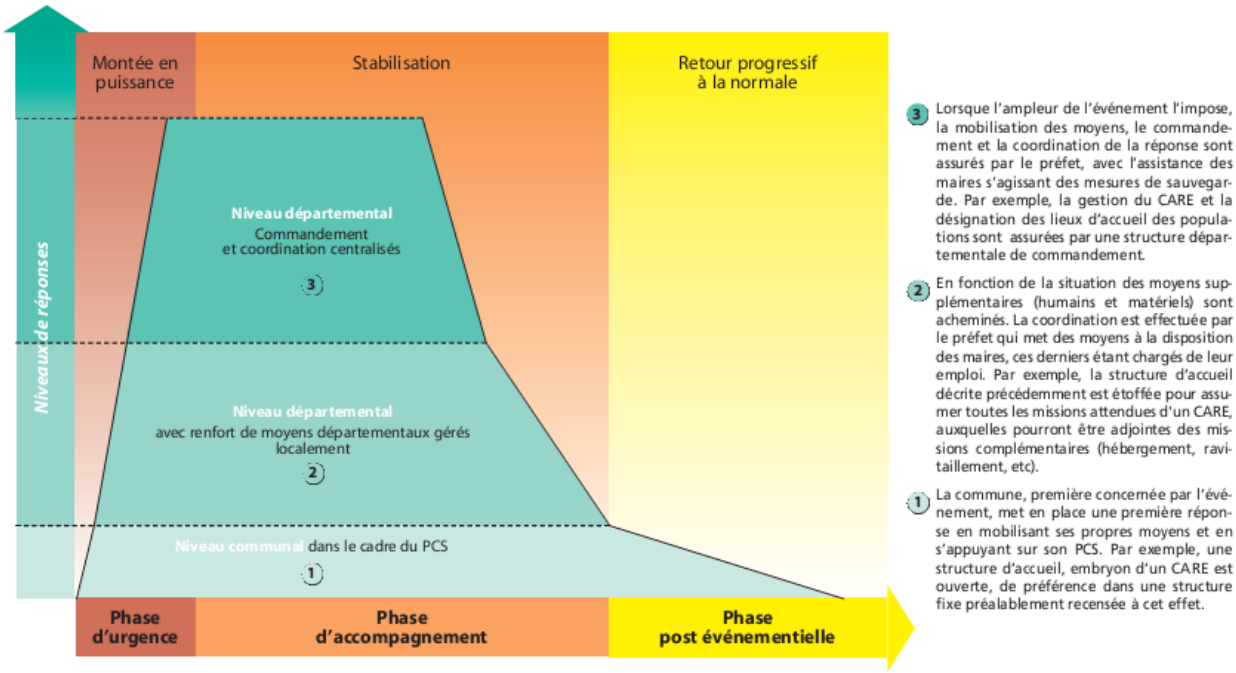


Illustration 15: Adaptation de la réponse opérationelle telle que prévue dans le dispositif ORSEC "soutien des populations"

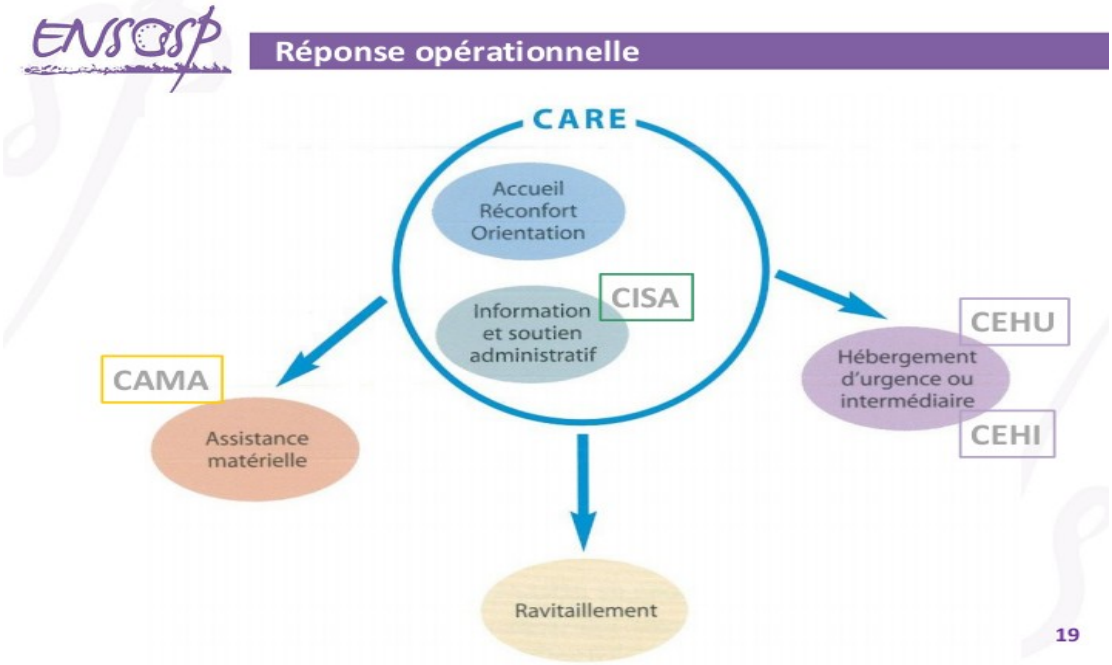


Illustration 16: Exemple d'organisation opérationnelle à l'échelon communal telle que prévue dans le dispositif ORSEC « soutien des populations »

Le plan communal de sauvegarde (PCS)

Dés 1990, le préfet Jean Mingasson disait:

« *On ne peut sensibiliser efficacement les populations à un risque sans leur proposer les moyens de les prévenir* »[89]

Il y a donc plus de 20 ans que la nécessité de préparer les actions au niveau communal en cas de crise a été identifiée. Ce besoin a été rappelé lors des retours d'expérience des grandes crises de sécurité civile (Klaus, inondations du Var ou encore Xynthia) de ces dernières années.

La création des plans communaux de sauvegarde permet donc au maire, dans la continuité du pouvoir de police qu'il détient sur sa commune, de prendre toutes les mesures adaptées [90] pour apporter à la population le soutien approprié.

La loi de 2004 et son décret d'application[91] apportent ainsi une réponse réglementaire à la prise en compte de cette incohérence.

« Le plan communal de sauvegarde s'intègre dans l'organisation générale des secours et forment avec les plans ORSEC un ensemble complet, depuis le niveau local jusqu'au niveau national de gestion des événements portant atteinte aux populations, aux biens et à l'environnement. »[92]

Il apporte ainsi une réponse de proximité en organisant l'accompagnement et le soutien aux populations ainsi que l'appui aux services de secours.

Le plan de sauvegarde, communal ou intercommunal, est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile en fixant les différentes mesures à prendre en cas de crise[93].

Dans le cas d'un plan intercommunal la responsabilité de la mise en œuvre reste toujours du ressort du maire[94].
Ce plan prévoit l'organisation de l'alerte, le recensement des moyens disponibles et les différentes actions à mener dans le cadre du soutien de la population.
Par une réponse de proximité, il permet de préparer et d'organiser la prise en compte des personnes qui ne relèvent pas de l'action des services de secours.

Mais avant de se pencher sur ces éventuelles mesures curatives, il dresse une analyse des risques communaux en rassemblant l'ensemble des documents relatifs à la présentation des risques et à la protection des populations.

89 Extrait du rapport rédigé en 1990 par le préfet Jean Mingasson; Directeur au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), « Étude sur la mise en œuvre d'une politique d'information et de prévention à l'échelon départemental » cité dans l'article du LCL Jean-Luc Queyla paru dans la revue « Le sapeur-pompier »
90 Article L 2212.2 du code général des collectivités territoriales
91 Article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
92 Rapport Mariani N°3686
93 Article 5 du décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde
94 Article 7 du décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde

Dans cet esprit, le PCS doit être adapté à la taille de la commune mais doit également contenir[95] les éléments minimaux suivants :

- ✓ le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).
- ✓ le diagnostic des risques et des vulnérabilités locales.
- ✓ l'organisation assurant le protection et le soutien de la population, notamment permettant de recevoir une alerte émanent des autorités et de la transmettre, avec de l'information à la population.
- ✓ le poste de commandement communal (PCC) pourra être prévu dans les communes les plus importantes.
- ✓ le rôle des services techniques.
- ✓ la désignation d'un responsable des actions communales (RAC), chargé des questions de sécurité civile sur la commune.
- ✓ l'inventaire des moyens communaux ou inter-communaux, propriétés de la communes ou disponibles sur le territoire communal (moyens de transport, d'hébergement et de ravitaillement de la population).
- ✓ les mesures susceptibles d'être prises pour limiter les conséquences du risque recensé.
- ✓ les modalités d'exercice permettant de tester le PCS.
- ✓ le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité civile.
- ✓ les modalités de prise en compte des bénévoles.
- ✓ les dispositions assurant la continuité de la vie quotidienne jusqu'au retour à la **normale**.

Le PCS est **obligatoire pour les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels** prévisibles (PPRN ou PPRT) ou concernées par un plan particulier d'intervention (PPI).
Sa réalisation doit être terminée, au maximum deux ans après l'approbation par le préfet d'un des plans précités[96].

Pour les autres communes, sa réalisation est laissée à l'appréciation du maire, contrairement aux « dispositions spécifiques » ORSEC qui sont prévues pour toutes les communes, pouvant être exposées à un risque majeur prévisible ou possédant des infrastructures susceptibles d'impliquer un grand nombre de victimes (ex: PSS).

Ce point reste controversé et les pouvoirs publics n'ont de cesse d'encourager la réalisation de ces plans dans toutes les communes, car toutes sont susceptibles d'être soumises à des situations déstabilisantes nécessitant la sauvegarde et le soutien des populations. (tempête, inondations, chutes de neige, etc).
« *L'important n'est pas de savoir quelles organisations seront en crise mais quand elles le seront*[97] »

Le PCS est révisé tous les 5 ans, à minima par l'actualisation de l'annuaire opérationnel.
Ainsi, élément essentiel à la doctrine ORSEC, la plan communal de sauvegarde doit, pour être efficace, avoir un double objectif :

95 Article 1, 2 et 3 du décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde
96 Article 8 du décret 2005-1156 du 13 septembre 2005 et article 13 de la loi 2004-811 du 13 août 2004
97 Plan de gestion de crise, édition Dunod, 2010, Didier HELDIERICH, président de l'observatoire international des crises

- ✓ **s'intégrer dans le dispositif départemental ORSEC** en utilisant les mêmes outils de planification et en étant compatible avec les différentes modulations du dispositif ORSEC (dispositions générales, modes d'action et dispositions spécifiques)
- ✓ s'**inscrire dans une approche globale du risque au niveau communal** en identifiant précisément les zones à risque et les populations potentiellement menacées de façon à imaginer une urbanisation adéquate et préparer convenablement l'information, l'alerte et les mesures de protection des habitants.

Sur ce dernier point, les associations agréées ou les réserves communales de sécurité civile peuvent apporter une aide précieuse.

Le plan communal de sauvegarde est donc un outil opérationnel de gestion de crise à la fois réflexe, pour la phase d'urgence, et de soutien, pour la phase de post-urgence.

Pendant la phase d'urgence, il doit permettre d'accompagner (soutien logistique) les actions de secours tout en assumant des missions de sauvegarde. Pendant la phase de post-urgence, il doit permettre à l'organisation communale de jouer son rôle dans l'accompagnement des populations jusqu'au retour à un nouvel équilibre.

En novembre 2010[98], soit 5 ans après la parution du décret d'application, 10 546 communes sont soumises à obligation, 5337 PCS ont été arrêtés ou sont en cours soit près de 50 %, (56 % en octobre 2013) à noter de très fortes disparités selon les départements (2 à 83 %), 523 PCS « non-obligatoires » ont été réalisés, soit un total de 6206 PCS pour 36 711 communes soit 16 %.

Conclusion de la partie I

L'outil semble très performant mais sa mise en œuvre plus aléatoire.

En effet, d'une part pour sa réalisation, la taille et l'émiettement des communes n'offrent que peu de capacité à faire.
D'autre part sa mise en œuvre en tant de crise est pénalisée par l'impact subit par le territoire, ce qui peut inhiber parfois sa capacité à agir.
De plus sa mise en œuvre se heurte rapidement à la disponibilité de la ressource humaine, au moins pendant les premières heures, souvent les plus difficiles à vivre pour la population.

La création des réserves communales de sécurité civile avait pleinement vocation à limiter cette pénurie.
Or, la mise en place de plans communaux de sauvegarde a été particulièrement difficile a initier.
Il n'était alors pas à l'ordre du jour de ces communes « pionnières » de faire l'effort supplémentaire pour y associer une réserve communale de sécurité civile. Elle aurait pourtant, probablement, transformé des plans souvent « théoriques » en outils parfaitement opérationnels.

98 Plan communal de sauvegarde P.C.S. Bilan 2010 et bonnes pratiques à l'usage des préfecture de département Novembre 2010 DSC

PARTIE II : SAUVEGARDE DE LA POPULATION : DES LEVIERS, ACTEURS, ET MISSIONS

CHAPITRE II.1 : BESOINS DES POPULATIONS : LEVIERS VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE

II.1.1 : DIFFÉRENTES PERCEPTIONS DE LA CRISE

La réalisation d'une liste exhaustive des besoins de la population après un événement d'une particulière gravité est difficile à établir tant ils dépendent de nombreux paramètres.

En empruntant les bases d'une analyse de risque, ces besoins vont dépendre:

- ✓ « de la source » (l'**évènement**).
- ✓ « de la cible » (les **populations impactées**).
- ✓ « du flux » (capacité de la cible à **limiter sa vulnérabilité** en se protégeant de la source).

Ils dépendent de l'**évènement** car chaque catastrophe majeure va avoir un impact différent sur les populations en fonction de :

- ✓ sa fréquence (rare ou récurrent).
- ✓ son type (inondation, tempête, submersion marine, …).
- ✓ ou son intensité.

Un événement prévisible ou récurrent (ex: certaines inondations) générera un phénomène d'accoutumance et donc des réactions adaptées de la part des populations concernées. Les conséquences en termes de dégâts humains et de coûts financiers vont être variables et difficiles à estimer d'autant que le chiffrage du montant couvert par les assurances est parfois très éloigné des coûts réels estimés. Ainsi, lors de la tempête Klaus, alors que la prise en charge des assureurs[99] s'établit à 1 680 M€, les pouvoirs publics estimaient le coût économique global[100] de cette même tempête à 5 020 M€.

Ils dépendent également de la **population impactée.** Selon sa vulnérabilité, chaque population va être plus ou moins impactée par l'évènement et aura une capacité à réagir sensiblement différente.
Il en est ainsi des populations urbaines et rurales qui n'ont pas la même réactivité face à une situation de crise. Une communauté regroupée saura faire preuve de plus de solidarité et développera ainsi une capacité intrinsèque à s'organiser pour faire face.

Ces besoins à satisfaire dépendent enfin de la capacité de la population à **limiter sa vulnérabilité face au flux de danger** que génère l'événement et à être capable d'évoluer seule vers un nouvel équilibre. C'est un des objectifs de la planification préventive (PCS, PPMS, etc).
Cette préparation à subir l'évènement est le cœur de la notion de résilience[101].

99 Enquête de la fédération française des sociétés d'assurances (février 2010)
100 Rapport d'information de l'assemblée nationale sur les conséquences de la tempête du 24 janvier 2009 dans le sud-ouest (JP NICOLAS, Député)
101 *Cette notion est définie par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 (page 64) définit la résilience comme « la volonté et la*

Il s'agira de déterminer comment rendre un territoire **résiliant** et comment en situation de crise, activer et développer cette résilience afin de permettre à la population de se prendre en partie en charge. La notion de « **citoyen acteur de sa propre sécurité** » trouve ici pleinement sa mesure.

Il va de soi que les besoins de la population sont inversement proportionnels au niveau de préparation face à la probabilité d'un événement exceptionnel.

Le développement de cette culture de résilience va faciliter l'action des secours et des acteurs de la sauvegarde des populations et permettre ainsi à la société un accès rapide à un nouvel équilibre.

La satisfaction des besoins alors exprimés va avoir deux objectifs :

- **rendre la crise acceptable**[102]

Il s'agira de déterminer quels sont les besoins et leurs seuils de satisfaction pour rendre une situation de crise « **acceptable** » et permettre ainsi à la population touchée de raisonnablement considérer qu'elle est sortie de « la crise » et revenue à un nouvel équilibre.

L'exigence de la population sera d'autant plus faible que la sensation de vivre une crise d'exception sera forte. Chaque sinistré va inévitablement analyser sa situation personnelle au regard des situations vécues dans son voisinage. Il lui sera d'autant plus « facile » d'accepter de simples désagréments matériels qu'il a subi si d'autres ont perdu la vie ou ont été blessés.
Néanmoins, cette majoration de l'acceptation de la crise ne permettra que de gagner du temps dans la satisfaction des besoins.
Ces besoins et seuils devront être analysés au regard d'un collectif, population impactée collectivement par une situation de crise mais également au regard de l'individu, composante de base du groupe.
Une autre notion d'acceptabilité s'exprime dans le regard que portent les acteurs de la crise sur leurs actions. Selon leurs sensibilités, les acteurs vont se faire leur propre idée des besoins des populations qu'ils ont à prendre en charge. Chacun aura à cœur d'apporter satisfaction dans son domaine de prédilection au risque d'en oublier d'avoir un regard transversal sur l'ensemble des besoins.

- établir les conditions pour **rendre son autonomie**[103] à la population touchée

Il s'agira de déterminer quels sont les besoins et leurs seuils de satisfaction pour rendre une population ou un individu « **autonome** », capable de s'assumer seul sans concours extérieur pour faire face à l'événement. Cette notion importante dans la phase d'accompagnement devient indispensable lors de la phase de reconstruction.

---

capacité d'un pays, de la société ou des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable »

102 *Définition acceptabilité : « Caractère de quelque chose qui est plus ou moins tolérable »*

103 *Définition autonomie: « Capacité de quelqu'un à être autonome, à ne pas être dépendant d'autrui ; caractère de quelque chose qui fonctionne ou évolue indépendamment d'autre chose »*

II.1.2 : L'AUTORÉGULATION DE LA SOCIÉTÉ

Répondre à la question des besoins d'une population c'est avant tout être capable de les catégoriser.

Dans nos sociétés occidentales, les travaux d'Abraham Maslow[104], quoique critiqués[105] pour n'être que peu universels, font souvent office de référence.

Cette hiérarchie des besoins, est le plus souvent représentée sous la forme d'une « pyramide des besoins ».
Elle exprime la théorie de la motivation élaborée par Maslow à partir d'observations réalisées dans les années 1940.

Illustration 17: Pyramide d'Abraham Maslow

Cette pyramide est constituée de cinq niveaux, le principe étant de toujours chercher à d'abord satisfaire les besoins d'un niveau avant de s'intéresser à ceux du niveau supérieur.

Il s'agira donc pour les pouvoirs publics de satisfaire, lors d'une crise de sécurité civile en particulier, les besoins fondamentaux des individus. Les besoins physiologiques seront donc toujours la priorité de toute action.

Jusqu'au milieu du XXème siècle, essentiellement rurale, (seulement 20 % d'urbain), la société disposait d'une grande capacité d'autorégulation, d'autant que les pouvoirs publics n'offraient que des moyens d'actions des plus limités.

Ainsi, les citoyens fonctionnaient sur la base de l'entraide directe et des ressources purement locales en l'absence de moyens de communications performants.

104 **Abraham Maslow** (1er avril 1908 - 8 juin 1970) est un célèbre psychologue américain , considéré comme le père de l'approche humaniste, surtout connu pour son explication de la motivation par la hiérarchie des besoins, qui est souvent représentée par une pyramide des besoins.
105 http://www.web-libre.org/dossiers/pyramide-maslow,8728.html :« Plusieurs scientifiques s'accordent à dire que la pyramide de Maslow connaît certaines limites dans la mesure où ses observations ont porté exclusivement sur la population occidentale. »

La tendance de fond a porté aujourd'hui à 80 % la part d'urbain, avec un niveau de complexification de la société corrélatif.
Cette complexité des sociétés évoluées a rendu extrêmement dépendants les citoyens qui pour le moindre incident se retournent désormais vers les autorités.

Cette tendance lourde est encore aggravée en situation de crise et même les tâches les plus simples, nettoyer son garage, échappent parfois à la capacité à faire des individus.

En accompagnant ce mouvement vers « toujours plus » de structures d'interventions, les autorités de notre pays sont entrées dans un cycle sans fin visant à satisfaire des besoins toujours nouveaux.

Nous sommes entrés dans une société de citoyens qui peinent à s'autoréguler, qui prennent parfois l'habitude d'être systématiquement assistés, et qui perdent peu à peu toute culture de sécurité civile.

Ainsi, lorsque survient une catastrophe, c'est aussitôt la panique et l'expression désordonnée d'appels au secours sans une quelconque hiérarchie dans l'urgence. L'action des pouvoirs publics s'en trouve donc, elle même, gravement parasitée.

On peut noter que cette problématique touche aussi désormais, ce qu'il convient d'appeler les « rurbains » qui exportent en milieu rural des pratiques longtemps réservées aux grandes agglomérations.

L'apparition et le développement des réseaux sociaux semble contrebalancer cette observation, même s'il convient de considérer qu'en cas de crise grave, l'on assiste à un effondrement de ces même réseaux, saturés plusieurs heures, limitant d'autant leur utilité.
Toutefois, apparaît une note d'espoir, avec l'émergence d'une entraide directe qui peut en quelques minutes mobiliser des centaines de personnes. Le besoin de lien social est aussi un facteur positif qui vient faciliter cette entraide directe. Cette autorégulation, constatée au niveau des communautés de vie, doit toutefois être intégrée dans la réflexion sur l'organisation de la sauvegarde.
Les micro-actions de voisinages doivent permettre, aux services responsables du soutien, de concentrer leurs forces sur l'essentiel que sont les besoins fondamentaux de la pyramide de Maslow.

II.1.3 : LES DIFFÉRENTS BESOINS

Avant même de tenter de dresser une liste des besoins à satisfaire, certains prérequis vont devoir être remplis : **avoir une idée de l'étendue des lieux sinistrés,** pouvoir **accéder aux lieux** et aux sinistrés et **catégoriser les besoins exprimés** et leur degré d'urgence.

Les besoins de la populations vont donc être multiples et s'exprimer de façon hétérogène, la crise ne touchant pas toute la population ni simultanément, ni équitablement. Il va donc être primordial

de débuter cette prise en charge au plus tôt, dès la phase d'urgence.

La satisfaction de ces besoins facilitera également l'action des secours et posera les bases de la reconstruction ultérieure.

Cette prise en charge de la population, distincte des opérations de secours, sera fonction de la nature et de la cinétique de l'évènement qui déterminera[106] la **nature des besoins,** le **volume de population impactée,** le **type de population** (impliqués, sinistrés, déplacés, proches, …), la **durée de prise en charge.**
Les acteurs de la sauvegarde devront s'attacher à prioriser les besoins dès le premier contact avec les sinistrés.

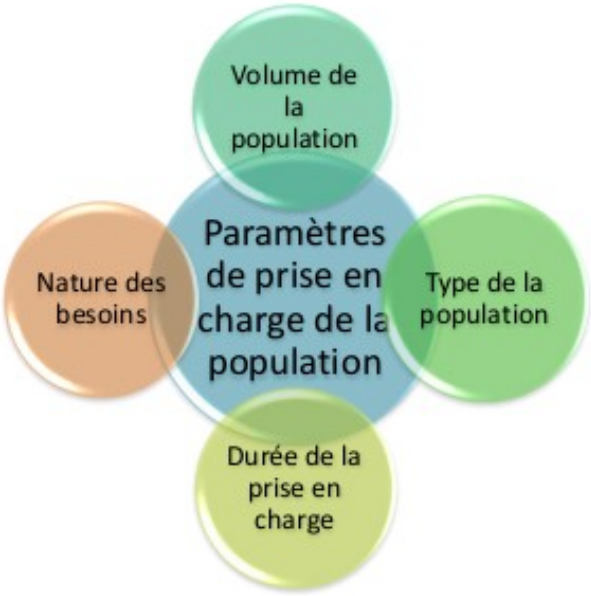


Illustration 18: Paramètres de prise en charge de la population

Nous avons vu dans un précédent chapitre que la phase d'accompagnement peut être décomposée en une première étape dite « soutien d'urgence » devant être réalisée à très court terme (quelques heures ou quelques jours) qui peut débuter pendant la « phase d'urgence » puis être complétée par une seconde étape d'accompagnement des populations.

Plusieurs approches sont possibles pour définir les différents besoins que peut exprimer une population lors de sa prise en charge au titre de l'accompagnement vers un nouvel équilibre.
Nous avons choisi de les regrouper en deux familles : les besoins sociaux « immatériels » et les besoins « matériels ».

106 Dispositions générales Mode action « Soutien des populations »

II.1.3.a : Les besoins « immatériels »

L'accueil immédiat

Les besoins des différents impliqués dans des catastrophes majeures et de leurs proches sont d'une grande variété mais tous nécessitent un accueil immédiat qui doit remplir trois fonctions : **le recensement, le premier réconfort et l'orientation.**

Même s'il est toujours difficile de prioriser les attentes d'une population qui a tout perdu ou presque, la prise en compte de la situation dans laquelle se trouve l'individu sinistré par **son recensement et son identification** constitue le fondement de toute action de sauvegarde.
Ne pas réussir cette étape, c'est s'exposer à rendre inefficaces toutes les autres mesures de soutien mises en place, même les plus pertinentes. Un échec de cette étape peut se traduire par l'apparition de rumeurs folles et incontrôlables, pouvant être dommageables à la réussite de la fonction soutien.

Il ne s'agit pas ici de soutien médico-psychologique, mais d'un « simple » accueil qui doit intervenir le plus rapidement possible après le début de l'évènement.

Après l'action des services de secours, parfois traumatisante car conduite dans l'extrême urgence, c'est le premier contact du sinistré avec les pouvoirs publics responsables de la sauvegarde des populations.

Cette accueil devra être un **premier réconfort.** Il s'agit alors de prendre en charge du désarroi, de redonner confiance. Il est nécessaire d'apporter un sentiment de sécurité au sinistré en le coupant quelque peu de la réalité traumatisante de l'évènement qu'il vient de vivre.
C'est typiquement la satisfaction des besoins fondamentaux exprimés par MASLOW.

Il doit également permettre de recenser les différents types de population, de les quantifier et notamment d'évaluer les besoins spécifiques des plus fragiles (ex : personnes ages, malades chroniques) ou les situations particulières (ex: animaux domestiques avec ou sans propriétaire) et de guider vers la cellule médico-psychologique les personnes qui nécessitent un suivi plus important.
De plus, c'est aussi l'occasion d'un premier contact avec des personnes ressources possédant des compétences utiles à la bonne gestion de l'accompagnement de la population.

Enfin, cet accueil doit permettre **d'orienter les sinistrés** vers les autres cellules de soutien activées (hébergement, ravitaillement, assistance matérielle) et de permettre ainsi la montée en puissance du dispositif mis en place en évitant l'errance des sinistrés dans la chaîne de soutien.
Comme nous l'avons évoqué précédemment, le centre d'accueil et de regroupement (CARE) est la structure communale ou départementale dédiée à cette mission, qui pourra être anticipée lors de la réalisation des PCS[107] par les communes.

107 Voir chapitre sur les PCS

L'information des sinistrés

Cette mission doit débuter de façon concomitante avec l'arrivée des premiers sinistrés au centre d'accueil car la population a **besoin d'être informée,** si possible en temps réel, sur tout les aspects ayant un lien avec la catastrophe qu'elle vient de vivre : description de l'évènement, risques éventuellement toujours existants, organisation des différents dispositifs de sauvegarde mis en place par les autorités, informations sur les proches, conseils pratiques, etc.

Pour pouvoir délivrer une information fiable et à jour, le dispositif mis en place devra veiller à faciliter l'échange entre les différents acteurs (SDIS, SAMU, Force de l'ordre, PCC, PCO, COD…) et à centraliser les éléments à communiquer ensuite aux médias pour diffusion au grand public.
Cette notion de contact unique avec les médias semble être la seule solution pour éviter la diffusion d'informations contradictoires : l'expérience montre qu'elle est extrêmement difficile à mettre en œuvre.
Une proximité des autorités et des médias locaux ou nationaux[108] peut permettre, par une connaissance mutuelle, d'établir une confiance réciproque, propice à une gestion efficace de la communication vers la population.

Une attention particulière devra être apportée au lien entre cette cellule active sur le terrain et la cellule d'information du public (CIP) souvent mise en place au COD.
Après une catastrophe, tout doit être fait pour permettre aux sinistrés de retrouver un équilibre moral leur permettant ensuite d'affronter leurs nombreuses difficultés matérielles.

La recomposition de la cellule familiale, et l'information des proches (ex : suivi des blessés hospitalisés et lien avec leur famille) sont de nature à établir un climat de sérénité propice à une meilleure acceptation de la crise par le sinistré.

Le soutien médico-psychologique

Selon Louis CROCQ[109], aucun des sinistrés n'est indemne d'atteinte psychologique.

Certes, tous ne la perçoivent pas, beaucoup passeront le cap malgré l'absence de prise en charge mais ce soutien psychologique devra pouvoir être proposé rapidement et poursuivi si cela s'avère nécessaire.
Les cellules d'urgence médico-psychologique (CUMP)[110]sont associées aux acteurs du secours pour traiter dans l'urgence les personnes ayant vécu un événement potentiellement dramatique.

Indépendantes du dispositif ORSEC, elles sont composées de spécialistes formés à la prise en charge psychiatrique en situation d'urgence (psychiatres, psychologues, infirmiers) et placées sous

108 Des conventions sont passées au niveau national avec Radio France et France Télévisions
109 Louis Crocq, né le 14 janvier 1928 à Asnières-sur-Seine, est psychiatre et docteur en psychologie, spécialiste des névroses de guerre. Il est l'un des créateurs des CUMP.
110 Circulaire DH/EO4/DGS/SQ2 n° 97-383 du 28 mai 1997 relative à la création d'un réseau nationale de prise en charge de l'urgence médico-psychologique en cas de catastrophe et Circulaire DHOS/O2/DGS/6C N°2003 relative au renforcement du réseau national de l'urgence médico-psychologique en cas de catastrophe et annexe

la coordination d'un « psychiatre coordonnateur » départemental nommé par le préfet.
C'est ainsi que l'urgence médico-psy (UMP) est une des catégories[111] de victimes des plans d'organisation destinée à prendre en charge de nombreuses victimes. (NOVI).

Plus généralement, elles jouent un rôle dans la « gestion psychologique » de la crise générée par l'événement, en intervenant lors de la phase de sauvegarde, auprès des victimes, en individuel ou en groupe (notamment auprès de groupes de professionnels tels que les équipes de secours), dans le cadre de consultations permettant une prise en charge intensive.

Cette gestion médico-psychologique post catastrophe est ainsi assurée par les CUMP sur le court terme avant qu'elle ne passe le relais aux structures pérennes qui pourront être amenées à engager une reconstruction psychologique sur le long terme.

Un événement particulièrement traumatisant peut ainsi entraîner des conséquences importantes sur la santé mentale (stress, dépression, etc) pouvant avoir des impacts majeurs sur l'activité économique. (arrêt de travail à répétition, soins particulièrement lourds).

Néanmoins, à ce jour il n'existe que peu d'études abordant les conséquences socio-sanitaires des grandes catastrophes et permettant d'envisager des mesures de résiliences visant à en limiter les effets sur la population.

La gestion du deuil

Paramètre bien entendu fondamental de l'appréciation de la gravité d'un événement, la notion de victimes décédées pourra rapidement créer une psychose si les autorités ne communiquent pas rapidement sur ce sujet.

Il conviendra de prendre très rapidement en charge les familles concernées et, pour éviter la rumeur, communiquer sur le nombre de morts et les causes des décès.

La présence de victimes lors d'une catastrophe va avoir un effet paradoxal.
D'une part, cela va catégoriser l'évènement comme d'une gravité extrême, indépendamment de la cause de la mort et ce même si elle est due à une imprudence (ex : personne emportée par les eaux pour s'être trop approchée d'un cours d'eau en crue).

D'autre part, les autres sinistrés vont s'identifier à ces victimes et relativiser ainsi la gravité des dégâts occasionnés à leurs biens. La force du temps faisant son œuvre, cet état d'esprit ne sera que temporaire.
Pour faciliter l'acceptation de la mort et permettre le travail de deuil, une attention particulière devra être portée aux rites de chaque religion.

111 Les catégories identifiées à l'entrée du Poste Médical Avancé (PMA) sont généralement : DCD, Urgence Absolue, Urgence Relative, Urgence Médico-Psychologique et parfois indemne

Le soutien administratif

Il s'agit de proposer aux sinistrés un interlocuteur unique, constituant l'embryon d'un guichet unique, capable de lui assurer un lien vers les administrations et services en charge de la gestion de l'évènement et des mesures de sauvegarde.

Il permet aux sinistrés de commencer à s'informer, en fonction de leurs situations, sur les différentes démarches administratives à réaliser (ex : papier d'identité, moyens de paiement, etc) et de solliciter les aides auxquelles ils peuvent avoir droit.

Le sinistré pourra être soutenu dans ses relations avec les compagnies d'assurance.
En effet, pour pouvoir bénéficier des indemnisations, la précision dans le montage du dossier de déclaration des dégâts est décisif. Cette aide s'adressera aussi bien aux particuliers, aux différents acteurs économiques et aux collectivités.
Dans le cas d'une catastrophe naturelle reconnue, il sera dérogé au droit commun de l'assurance: il s'agit de la procédure de garantie des catastrophes naturelles[112].
Elle pourra être engagée, sous réserve que les sinistrés soient couverts par un contrat d'assurance « dommage » et que l'état de catastrophe naturelle soit constaté par arrêté interministériel.

Une cellule d'information et de soutien administratif sera mise en place pour coordonner l'ensemble de ces besoins et garantir la cohérence des informations données.

Dans l'organisation ORSEC, on parle de cellule d'information et de soutien administratif (CISA).

L'information du grand public

A noter que la communication par les médias auprès du grand public est un élément fondamental de la maitrise globale du dispositif, donc de sa réussite.
La préfecture a la charge de cette fonction mais les informations nombreuses et parfois parasites, qui peuvent remonter directement du terrain tendent à limiter la pertinence des plans de communications mis en place, souvent par le COD.
Ces informations parfois inexactes peuvent même, quelques fois, influencer, défavorablement, les actions entreprises par les pouvoirs publics.
La puissance des grands médias nationaux en terme de collecte d'information est, en effet, souvent disproportionnée au regard des moyens dont disposent les autorités.

La gestion des bénévoles

Après une catastrophe d'envergure, de grandes solidarités se déclenchent souvent et provoquent un afflux massif de bénévoles.

Mais parfois, rapidement, le trop gâte le peu, et après un période au cours de laquelle les bras manquent, un excès de bonnes volontés peut, tout autant, porter préjudice à l'organisation.

112 L 125- 1 du code des assurances

Cet afflux de ressources, parfois parfaitement adapté et pertinent, est également le fait de personnes, certes motivées, mais ne disposant d'aucune compétence particulière.

Elles devront donc être encadrées, voire formées en amont, pour être réellement efficace et ne pas constituer une problématique supplémentaire à la charge des autorités.

Le rôle des associations agréées de sécurité civile (agrément de type C) est ici déterminant dans l'aide qu'elles peuvent apporter au maire ou au préfet en coordonnant l'action de ces bénévoles et en s'assurant de leur coordination avec les actions menées par les réserves communales de sécurité civile.
Une attention particulière sera apportée à leur prise en charge psychologique afin d'éviter une surcharge émotionnelle des ces personnels motivés mais parfois fragiles.

II.1.3.b : Les besoins matériels

Les besoins de première nécessité / l'assistance matérielle

Lors d'une catastrophe, certains perdent tout et se retrouvent totalement démunis.
Il va falloir fournir les produits et matériels de base nécessaires à la « survie » de la population : vêtements, nécessaire de toilette, etc. Il faut également fournir tous les accessoires susceptibles de compenser les différents troubles et handicaps des sinistrés.

Ces besoins pourront être fournis en nature ou occasionnellement prendre la forme d'une aide financière, directe (argent liquide) ou via des micro crédits (parfois par certaines ONG), permettant ainsi aux sinistrés de ne pas perdre leur dignité. Ils doivent être décelés et priorisés dès le premier accueil afin de ne pas laisser s'installer un sentiment d'abattement et d'abandon.
Néanmoins, il est difficile de mettre en œuvre cette aide dès la phase d'urgence (même si le besoin est identifié) compte tenu de la contrainte logistique et de la diversité des situations individuelles qu'elle implique.

Lorsque la situation se prolonge, d'autres besoins, initialement non pris en compte peuvent se faire ressentir.
Ainsi, l'inoccupation des personnes et en particulier des enfants peut devenir une source de difficultés. La fourniture de kits de jeux ou d'activité peut répondre à cette problématique. Les associations caritatives et/ou agréées de sécurité civile possèdent des capacités en la matière, grâce à leurs réseaux d'approvisionnement ou parfois à des stocks.
Dans l'organisation ORSEC on parle de cellule d'assistance matérielle (CAMA).

Le ravitaillement

Il est possible d'identifier deux types de ravitaillements :

- ✓ **le ravitaillement d'urgence**
- ✓ **le ravitaillement intermédiaire**

Celui **d'urgence** vise à apporter les besoins alimentaires vitaux[113] à la population dans les premières heures de la catastrophe.
Facile à transporter et à consommer au plus près de la catastrophe, il devra avoir une contrainte logistique faible (repas froids de type sandwichs, boissons en bouteille, etc) de façon à ne pas être une charge, ni pour les sinistrés ni pour les acteurs du secours ou de la sauvegarde.

Le deuxième type de ravitaillement est le ravitaillement **intermédiaire** qui devra être fourni parfois pour plusieurs semaines et qui devra satisfaire à une exigence grandissante de la population.
Tout le monde accepte aisément de manger froid et debout dans les premières heures de la catastrophe, alors que plusieurs jours après, le repas chaud et assis s'impose.
La gestion des menus, les achats de produits, la préparation, le conditionnement et le transport constitue alors une contrainte sanitaire et une charge particulièrement lourde pour les services chargés de cette mission.

C'est pourquoi le ravitaillement pourra et devra être anticipé, notamment lors de la réalisation des plans communaux de sauvegarde.

L'habitat

Les personnes n'ayant plus de logement suite à une catastrophe et ne disposant pas de solution alternative d'hébergement vont devoir être relogées.

Comme pour le ravitaillement, on peut définir deux types d'hébergements:

- ✓ **l'hébergement d'urgence**
- ✓ **l'hébergement intermédiaire**

L'hébergement d'urgence s'appuie sur des structures rapides à mettre en œuvre et permettant un hébergement sommaire des populations. Dans le dispositif ORSEC, ce sont les centres d'hébergement d'urgence (CEHU).
Il permet de mettre la population « en sécurité ».
Ces lieux peuvent être des salles pré-identifiées (salle des fêtes, gymnase, etc), notamment dans le plan communal de sauvegarde lorsqu'il existe, et complétées avec du matériel de couchage (lits pliants, couvertures, etc).
D'une certaine rusticité, cette première solution est rapide à mettre en œuvre.
Ils peuvent être également créés de toute pièce à partir de structure mobiles dédiées et équipées pour être autonomes (tentes, structures modulaires, etc).
Cette deuxième solution présente des contraintes logistiques fortes mais permet un hébergement plus confortable et par conséquent plus durable.
Certaines associations (la croix rouge notamment) sont particulièrement performantes dans ce domaine.

113 Tel que décrits par MASLOW

L'hébergement intermédiaire pourra être mis en place rapidement et simultanément à celui d'urgence, mais éventuellement durer plusieurs semaines.
Il s'appuie sur des infrastructures conçues pour de l'hébergement (hôtel, internat scolaire, centre de loisirs ou de vacances, etc) et si possible adaptées à la fragilité de la population à prendre en compte. Dans le dispositif ORSEC, ce sont les centres d'hébergement intermédiaires (CEHI).
Dans le cas de structures dédiées (bungalow) plusieurs chaînes logistiques vont devoir être mises en place, (eau chaude, chauffage ou climatisation, sanitaires, évacuations des eaux usées...) renforçant d'autant la complexité logistique de la mission.

Lorsque l'événement générateur du risque a cessé et que l'état des habitations le permet, tout sera mis en œuvre pour éviter le relogement des sinistrés.
Une **aide à l'habitabilité** sera mise en place, sous la forme des moyens humains et matériels fournis pour réaliser une remise en état sommaire des habitations (déblaiement grossier, nettoyage sommaire) en attendant les réparations définitives.
Cette mission nécessite une identification et une priorisation préalable des besoins ainsi qu'une coordination des acteurs impliqués, notamment l'encadrement des bénévoles par les associations agréées de sécurité civile en liaison avec les réserves communales de sécurité civile.

Si la situation le permet et en anticipation de la phase de reconstruction, une **évaluation de la sécurité des bâtis endommagés ou susceptibles de l'être** pourra être engagée. Selon les résultats de ces analyses, le maire, responsable de la sécurité et de la salubrité pourra aller jusqu'à l'évacuation du bâtiment (arrêté de péril imminent) pour pouvoir sécuriser les lieux.

Durant une catastrophe, les relogements parfois nombreux peuvent rendre certains quartiers vulnérables aux pillages et aux dégradations. Le rôle des forces de l'ordre est alors prépondérant, dans la surveillance et la **protection des biens sinistrés** (maisons, entreprises, commerces, etc).

La gestion des déchets post-catastrophe

Une attention particulière est portée à cette notion depuis quelques années[114].
Il s'agit d'évacuer les matériaux rendus inutilisables par la catastrophe et qui, si rien n'est fait, peuvent limiter le retour à une situation acceptable en ayant un impact sur la santé humaine (épidémie), sur l'environnement (pollution) ou sur la salubrité publique (épidémie). Cette tâche implique de nombreux acteurs locaux et exige l'engagement de moyens considérables, à même de gérer les grandes quantités de déchets générés par la catastrophe.

Il conviendra donc d'avoir, au préalable, recensé les différents prestataires, publics ou privés, et d'avoir anticipé des lieux de stockage adaptés, dans l'environnement proche des zones sinistrées.
Pour faciliter ces opérations, un interlocuteur unique devra être désigné pour chaque commune ou entreprise. Il devra faire le lien entre les sinistrés et le système de collecte mis en place, participer à la diffusion d'une information claire et concise. Dans la mesure du possible cette organisation devra s'appuyer sur l'organisation des déchets en place avant la crise.

114 Décret n°2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets

Le rétablissement des réseaux

L'importance du rétablissement des réseaux est telle, que ce soit pour permettre le déroulement des différentes phases du secours ou du soutien qu'il est strictement encadré par la loi de modernisation de la sécurité civile, codifié dans la code de sécurité intérieure.
« Ces besoins prioritaires, définis par un décret en Conseil d'Etat, sont pris en compte dans les cahiers des charges ou contrats régissant les concessions ou délégations de service public et dans les dispositions réglementaires encadrant les activités précitées, qui peuvent comporter des mesures transitoires. Ce décret précise le niveau d'exigence et les délais d'application requis pour leur mise en œuvre. ».[115]

« *Afin de favoriser le retour à un fonctionnement normal de ces services ou de ces réseaux en cas de crise, les exploitants des services ou réseaux mentionnés à l'article L. 732-1 désignent un responsable au représentant de l'Etat dans le département, ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité lorsque leur activité dépasse les limites du département.* ».[116]

A noter toutefois quelques difficultés dans l'application de ces mesures par des services souvent régionalisés voir organisés à l'échelon national.

Les SDIS jouent ici parfois un rôle primordial dans les toutes premières périodes de la crise. Souvent équipé d'un groupe électrogène, le centre de secours local est parfois le seul point « énergie » d'une zone durement sinistrée.

Les besoins sanitaires

La plus plupart de ces besoins est pis en charge lors de la phase d'urgence, par les services de secours. Néanmoins, si l'anticipation a joué pleinement son rôle, il est ainsi possible d'éviter l'exposition des populations et de limiter ainsi les besoins à satisfaire.

Il restera toutefois des victimes résiduelles à prendre en charge, car « oubliées » par les secours soit victimes d'un syndrome de décompensation post-traumatique qui fera ressurgir des besoins dans ce domaine plusieurs heures voir plusieurs jours après.
Même si le traitement des victimes se fait lors de la phase d'urgence, il est donc nécessaire d'envisager la présence de victimes « résiduelles » lors de la phase d'accompagnement.
La mise en place d'une procédure de prise en charge va s'imposer dès lors que les services de secours vont commencer à se retirer.

En effet, de nombreux traumatismes non détectés pendant la phase d'urgence vont voir le jour et devront rapidement être pris en charge. Cette gestion de la « bobologie » pourra paraître parfois dérisoire par rapport à l'état des victimes évacués mais constituera, au delà du soin lui même, un début de prise en charge psychologique.

115 Article 732-1 du code de la sécurité intérieure
116 Article 732-2 du code de la sécurité intérieure

L'accès au soins pour les malades chroniques (dialysés par exemple) devra être également pris en charge et l'action de certains acteurs auprès de ces populations fragilisées facilités. C'est le cas de l'activité des infirmières libérales.

Le risque épidémiologique ne doit pas être écarté même s'il est en lien direct avec l'efficacité de la gestion des déchets. Des campagnes de vaccinations pourront être envisgées dans les cas, rarissimes, les plus fréquents.

CHAPITRE II.2 : LA CHAÎNE DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET LEURS MISSIONS DE SAUVEGARDE

« *Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* »

C'est l'esprit de la loi de modernisation de la sécurité civile[117] qui intègre cette culture de sécurité civile comme base d'une organisation permettant le retour à la normale.

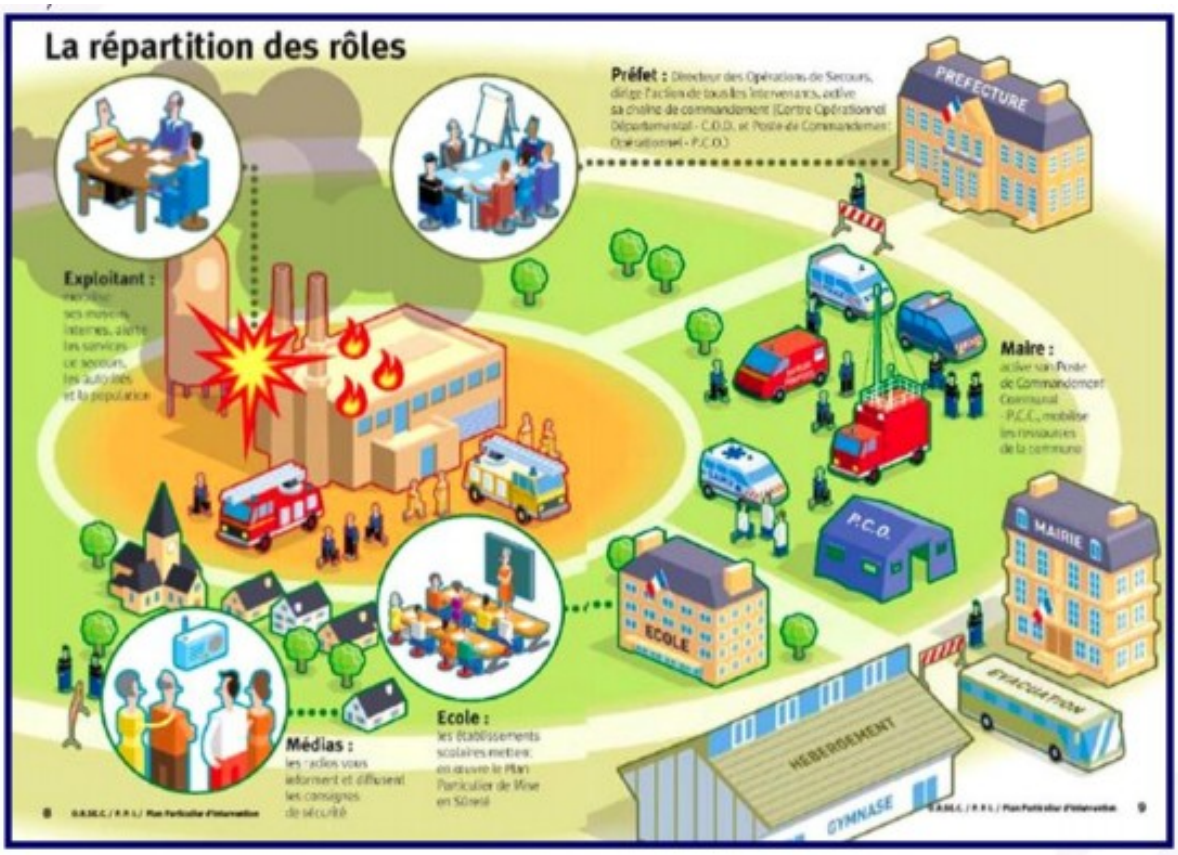


Illustration 19: La gouvernance de la crise par l'ENSOSP octobre 2013

117 Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifiée dans le code de sécurité intérieure,

II.2.1 : DES ACTEURS NOMBREUX ET PROTÉIFORMES

Cette primauté des acteurs locaux, maire et citoyen, est clairement reconnue par la loi[118] de modernisation de la sécurité civile qui cite les acteurs principaux de la réalisation des missions de sécurité civile : « l*es sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours ainsi que les personnels des services de l'État et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent* ».

Le même article précise ceux qui concourent également à ces missions : « *les militaires des armées, et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés ...les membres des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social ainsi que les réservistes de la sécurité civile ».*

Pour que cette diversité des acteurs, publics et privés, qui caractérise l'organisation territoriale en matière de sécurité civile ne soit pas source d'inefficacité, le modèle retenu s'articule autour de l'autorité détentrice du pouvoir de police générale, maire ou préfet. Le caractère souvent étendu des crises et les impératifs de coordination des nombreux acteurs place l'autorité préfectorale en première ligne du dispositif.

Cependant, malgré la prééminence du préfet pour exercer la direction des opérations de secours (DOS), le maire, pourtant premier responsable au titre de son pouvoir de police municipale, « *sentinelle avancée de la sécurité civile* » reste responsable, en toute situation, de la sauvegarde des populations.

II.2.1.a : <u>Le maire et son environnement</u>

<u>La diversité des acteurs individuels : le citoyen « acteur de sa propre sécurité »</u>

Les acteurs individuels de proximité sont nombreux mais vont rapidement être appréhendés comme un groupe, comme une « population » à prendre en charge au risque parfois de provoquer des dommages psychologiques sur l'individu.
Conséquence de la crise, pour lutter contre ce sentiment d'abandon, les **victimes[119], impliqués[120], sinistrés[121] ou déplacés[122]** vont ultérieurement se regrouper en **associations**, lieu d'échange et d'écoute, pour faire entendre la voix d'un quartier ou d'une rue.

Il s'agit pour eux d'exister dans l'organisation complexe de sauvegarde mise en place par les autorités. A noter que les associations locales (ex : club de foot), existantes avant l'événement,

118 Article 2 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifiée à l'article L.721-2 du code de sécurité intérieure,
119 Définition DGSCGC : « *personne concernée directement ou indirectement par l'événement, dont l'état nécessite la prise en charge par la chaîne médicalisée de secours* »
120 Définition DGSCGC : « *personne qui, n'ayant subi aucun dommage physique ou psychique immédiat apparent, est directement liée à l'événement, compte tenu de sa proximité géographique avec des victimes* »
121 Définition DGSCGC : « *personne qui a subi ou qui subit un préjudice au cours d'un événement* »
122 Définition DGSCGC : « p*ersonne qui subit un événement lui interdisant de regagner temporairement ou définitivement son cadre de vie. Le déplacement initial peut être lié ou non à l'événement et s'effectuer dans les environs immédiats ou éloignés, comme dans un cadre internationa*l »

pourront avoir un rôle fédérateur, amplifiant les capacités de réaction des individus.

Les **familles** et les **proches**[123] vont également avoir un rôle fondamental car le réconfort est un des besoins essentiels de population à prendre en charge.

Les **secouristes,** les **sapeurs-pompiers** ou tout autre **expert** en lien avec la sauvegarde**,** par leur imbrication au sein de cette population vont pouvoir apporter une première aide, un premier réconfort et faciliter ainsi l'intervention des acteurs de l'accompagnement des populations.

Ainsi, conscient que des ressources sur le territoire existent, la mise en place d'une organisation performante du soutien des populations a été instituée en se fondant sur un engagement civique au quotidien.
Pour le **citoyen** qui devient acteur de sa propre sécurité et pour les **associations agréées de sécurité civile** et les **réserves communales de sécurité civile** qui se voient confier un rôle central dans l'assistance et le soutien notamment en encadrant des « bénévoles » pour contribuer au rétablissement organisé des activités.

Parfois considéré comme un vœu pieux, mais pourtant clairement affirmé dans la loi de modernisation de la sécurité civile, le rôle de « *citoyen acteur de sa propre sécurité* » fait néanmoins son chemin.

Le citoyen est encouragé à exprimer son intérêt pour la protection des populations et la sauvegarde, à titre individuel notamment au travers du **plan familial de mise en sûreté (PFMS)** et à titre collectif par un engagement bénévole soit dans les **réserves communales de sécurité civile (RCSC)** ou dans les **associations agréées de sécurité civile (AASC)**

- **Le plan familial de mise en sûreté (PFMS)**[124]

La préparation et la gestion des crises est une responsabilité partagée qui incombe aux pouvoirs publics mais également à chaque citoyen.
Le PFMS est une initiative des autorités[125] pour impliquer les familles dans la prise en charge de leur propre sécurité.
Il s'agit de leur faire prendre conscience de l'importance de renforcer leur capacité à surmonter une catastrophe majeure grâce à une meilleure connaissance **des risques** auxquels ils sont exposés, en lien notamment avec le DDRM[126] et le DICRIM, des **moyens d'alerte** qui les avertiront d'un danger, des **consignes de sécurité à respecter** pour leur sauvegarde (évacuation ou mise à l'abri) et des **lieux de mise à l'abri** préconisés par les autorités.

123 Définition DGSCGC : « *personne ayant un lien d'encadrement, de responsabilité affectif ou familial avec une personne concernée par l'événement* »
124 Voir plaquette éditée par DGSCGC « ORSEC Plan familial de mise en sûreté (PFMS) Je me protège en famille »
125 Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises en collaboration avec l'Institut des Risques Majeurs
126 Voir page 32 de ce document

➢ Les réserves communales de sécurité civile[127]

En renforçant le rôle du maire dans la sauvegarde des populations, la loi de modernisation de la sécurité civile a contraint la commune à trouver les ressources permettant d'assumer cette charge.
En créant les réserves de sécurité civile, cette même loi permet une nouvelle mobilisation civique, dans l'esprit du citoyen acteur de sa propre sécurité et susceptible de répondre à une pénurie de moyens propres pour beaucoup de communes, notamment les plus petites souvent dépourvues de services techniques.
Une circulaire[128] fixe les conditions de création et de fonctionnement de ces réserves.
Même si le code de la sécurité intérieure prévoit qu'un décret sera pris pour préciser leur modalités de mise en œuvre, à ce jour, le gouvernement a préféré laisser se mettre en place des expérimentations locales avant d'intervenir par voie réglementaire, au risque de probablement rigidifier le dispositif.

En 2013, près de 500 réserves communales étaient en activité et 305 en projet.

Ces réserves font partie du dispositif de réserve de sécurité nationale mis en place par la loi du 28 juillet 2011[129] facilitant l'utilisation des réserves militaires et civiles et cas de crise majeure.

Il s'agit de repenser les réserves comme outil de réponse aux situations de crise, et non plus seulement comme force d'appoint ponctuel, comme cela peut être le cas à l'heure actuelle.
L'enjeu est double pour cette loi: mettre en place un dispositif juridique de mobilisation des réserves en cas de crise, et faciliter l'engagement dans la réserve par une refonte du partenariat entre l'État, les entreprises et les personnes souhaitant s'engager.

Le recours au dispositif de réserve de sécurité nationale peut être décidé en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation[130].

Constituée des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve pénitentiaire et **des réserves de sécurité civile,** la réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public.

Missions et champ d'action de la réserve communale[131]

Les réserves communales de sécurité civile ont pour objet[132] d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événement excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières.

127 Les réserves communales de sécurité civile sont régies par les articles L.724-1 à L724-14 du code de la sécurité intérieure
128 Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile NOR: INTE0500080C
129 LOI n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure
130 Art. L. 2171-1 du code de la défense institué par l'article 1 de la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011
131 Dossier de l'IRMA sur les réserves communales de sécurité civile
132 circulaire 12 août 2005 et dossier de l'Institut des risques majeurs

A cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques[133] mais dans le seul champ des compétences communales. Elles sont mises en œuvre par décision motivée du maire et sont placées sous son autorité.
Elles ne visent en aucune manière à se substituer ou à concurrencer les services publics de secours et d'urgence. De la même manière, leurs actions sont complémentaires et respectueuses de celles des associations de sécurité civile, caritatives, humanitaires ou d'entraide (circulaire du 15 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile).

Les missions des réserves communales ne doivent pas interférer avec les missions de secours proprement dites mais être dédiées à la stricte sauvegarde des populations.

- **Les associations agréées de sécurité civile**

Créées par la loi de modernisation de la sécurité civile[134], elles pourraient constituer un maillon essentiel du dispositif de gestion des crises.
Plus qu'un simple renfort, elles font partie intégrante de la réponse que peuvent apporter les autorités. Il s'agit de pouvoir compter sur des citoyens engagés et organisés au sein de structures agréées par les pouvoirs publics et capables de s'intégrer dans l'organisation collective de la réponse aux évènements sous le commandement de l'autorité de police compétente.
Il s'agit également de compléter, en quantité ou en qualité, les moyens dont disposent les pouvoirs publics, qui peuvent s'avérer insuffisants face à un événement majeur car dimensionnés pour faire face aux besoins quotidiens identifiés (par exemple dans le SDACR).

Ces associations, nombreuses et peu interopérables, pourraient, néanmoins, constituer une ressources importantes : pour ne citer que deux des plus représentatives, la Croix Rouge revendique 15 000 salariés et 10 700 secouristes et le fédération nationale de protection civile (FNPC) 32 000 bénévoles dont 12 000 opérationnels.

Missions et champ d'action de l'association agréée de sécurité civile[135]

Afin de garantir la pertinence et la cohérence de leur apport, ces associations doivent obtenir un agrément[136] qui a une valeur de « label qualité-confiance » vis à vis des pouvoirs publics. Il a pour objectif de « *certifier les qualifications et les compétences d'une association pour garantir la sécurité de ses intervenants et l'efficacité de ses actions* ».

L'agrément de sécurité civile détermine les types de missions et les champs géographiques d'action pour lesquels l'association est autorisée à intervenir. Il est toutefois précisé que les missions de sécurité civile sont principalement assurées par les services publics de secours, l'action des associations agréées ne s'inscrivant qu'en complément.

133 Article L.724-1 du code de la sécurité intérieure relatif aux missions de la réserve
134 Article 35 de la Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié article L 725-1 à 6 du code de sécurité intérieure
135 Voir annexe
136 Décret n° 2006-237 du 27 février 2006 et Circulaire du 12 mai 2006 relative à la procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations

Pour être mise en œuvre, cet agrément doit (missions de secours d'urgence) ou peut (autres missions) être complété par une convention conclue, « *selon la nature des missions, des moyens et des compétences de l'association prestataire* » avec les autorités ou organismes compétents dans la gestion de l'évènement. Ces conventions permettent de fixer les missions que sont susceptibles de remplir les associations agréées, ainsi que les modalités d'engagement et d'emploi.

Lors du déploiement sur le terrain, un **coordinateur des associations**, par type de mission, doit être désigné par le préfet afin de garantir leur cohérence et complémentarité lors de l'exécution des missions. Les personnels des associations sollicitées pour participer au dispositif de crise, doivent se confronter aux directives du préfet et en particulier à celles du COS pour ce qui relève de l'opération de secours.

- **Les Associations Non Gouvernementales (ONG)**

Parfois oubliées pendant les crises locales, alors que systématiquement mises en avant lors d'évènement internationaux, elles représentent un potentiel considérable, même si leurs délais de mobilisation les orientent plus aisément vers la phase de reconstruction.
Souvent nous les retrouverons dans les associations agréés de sécurité civile, mais il est primordial d'avoir à l'esprit, leur capacité à mettre à disposition des cadres logisticiens parfaitement adaptés à la coordination de la phase de soutien des populations lors d'une crise de sécurité civile sur le territoire national. Certes, à ce jour, rien n'est vraiment organisé en ce sens.

Les acteurs économiques

- **Chambres consulaires**

Les chambres consulaires ou « établissement public à caractère économique » sont des établissements publics d'État qui représentent les acteurs privés des différents secteurs économiques et qui exercent pour leur compte des activités de conseil et d'appui.

Il existe des chambres consulaires dans trois types d'activités : **agriculture, artisanat, commerce et industrie.** Les gestionnaires de ces organismes sont élus par leurs pairs et disposent d'une large autonomie sous la tutelle de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) du ministère du redressement productif et du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme.

Issues directement du monde économique, les chambres consulaires constituent, dans la gestion de crise, un relais efficace entre les entreprises d'un territoire et les autorités.
Grâce à une organisation départementale, régionale et nationale, elles permettent une mobilisation centralisée, globale et rapide des acteurs de terrain (couvreur, restaurateur, etc) au profit des populations sinistrées lors de la sauvegarde d'urgence.

Dans une deuxième phase, grâce à leur réseau d'expert, elles permettent aux entreprises d'exploiter l'expérience de l'événement pour redémarrer leurs activités en y intégrant les mesures de résilience ad hoc.

- **Les entreprises**

Le redémarrage de l'activité économique est un des points fondamentaux de la sauvegarde des populations tant elle contribue au lien social, élément indispensable à la sauvegarde.

Lors de phase de sauvegarde, les entreprises peuvent être catégorisées selon plusieurs critères.
En premier lieu, en fonction de leur « utilité » au fonctionnement de la société : indispensables aux besoins de premières nécessités (ex: boulangerie) ou utile au redémarrage économique, et à l'acceptation de la crise par les populations (ex: travaux publics) ou « simples éléments » du tissu économique, nécessaire pour éviter la fragilisation sociale des populations sur le long terme.

Ensuite, en fonction de leur état à l'issue de l'évènement : celles touchées par l'évènement, directement ou par les conséquences des impacts subis par leurs fournisseurs et/ou leurs clients et celles qui ont été préservées.

Et enfin, en fonction des actions à mener afin de permettre un redémarrage de leur activité : susceptible d'être rapidement réouverte (ex : simple bâchage) ou nécessitant de lourds travaux avant réouverture (ex: renouvellement de l'outil de production) ou ne pouvant pas être réouverte (ex : site devenu dangereux, investissement trop lourd).

Il est ainsi complexe <u>mais prioritaire</u> pour les autorités d'accompagner les entreprises dans le redémarrage de la vie économique.
Le rôle des chambres consulaires sera ici primordial pour définir les priorités d'actions des pouvoirs publics mais aussi pour encourager et organiser les solidarités inter-entreprises. L'autorité devra parfois se faire médiateur afin de concilier les impératifs de redémarrage de la vie économique et les obligations formalistes du monde de l'assurance.

- **Les assurances**

Lors d'une crise, le monde de l'assurance est de facto en première ligne.
En effet, même si le législateur a attribué le financement des opérations de secours aux services départemental d'incendie et de secours et celui de la sauvegarde des populations, à la commune, les sinistrés vont, selon les clauses de leur contrat, solliciter leur assureur.

- **Les gestionnaires de réseaux**

Leur rôle va être de maintenir la satisfaction des besoins prioritaires de la population. Il s'agit d'assurer le fonctionnement, même dégradé, de la société.

La loi de modernisation de la sécurité civile prévoit que « Les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, d'électricité ou de gaz, ainsi que les opérateurs des réseaux de communications électroniques ouverts au public prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise.[137] »

Dans une société développée et complexifiée comme la notre, la remise en service des différents réseaux constitue une priorité absolue.

Les médias

Dans un monde globalisé, d'hyper-communication, le rôle de la presse est primordial. Un lien de confiance et de partenariat doit s'établir avec le DOS ou l'autorité responsable de la sauvegarde, qui devra fournir les éléments nécessaires à la diffusion d'une information précise et régulière sur l'évolution des opérations de secours et de sauvegarde, sur les **consignes de sécurité** à respecter, sur les **mesures de résiliences** à mettre en œuvre.

Le guide ORSEC[138] de juin 2013 paru en octobre 2013 précise la nature des missions des médias dans le cadre de la gestion de crise.

La commune et le maire

- **Le maire, directeur des opérations de secours et responsable des actions de sauvegarde**

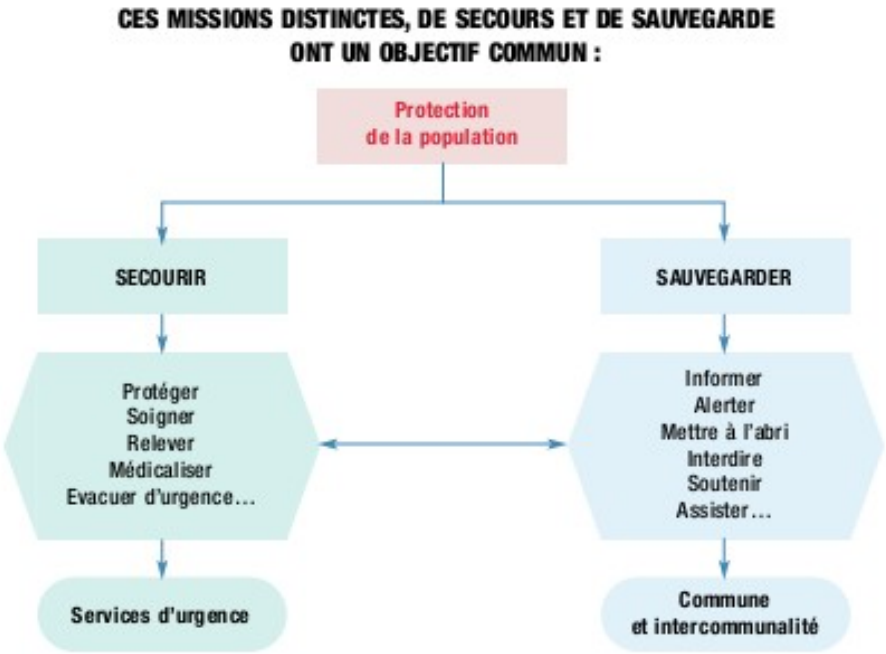


Illustration 20: Secourir et sauvegarder (d'après PCS "La démarche")

137 Article 6 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L732-1 du code de sécurité intérieure
138 Guide ORSEC Alerte dt information des populations tome G4 juin 2013

Le rôle central du maire

Les diverses lois de décentralisation, ont confié des responsabilités grandissantes aux collectivités territoriales notamment sur la plan de la gestion des crises. C'est ainsi que le code général des collectivités territoriales identifie le maire comme le premier niveau de cette gestion de crise.

Dès la création des communes[139], le maire a été dépositaire du pouvoir de police dans sa commune. Cette police est dite « administrative » dans la mesure où elle s'oppose classiquement à la police judiciaire.
Une définition largement acceptée évoque la police administrative par son but, à savoir le respect du triptyque : sécurité, tranquillité et salubrité publiques.

C'est l'action visant à prévenir ou à mettre fin aux troubles à l'ordre public, tant par la rédaction d'actes juridiques que par l'accomplissement d'actes matériels. La loi de modernisation de la sécurité civile[140] précise cette notion et dispose que la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente[141].

En cas d'évènements majeurs exigeant des mesures de police pour répondre à une situation de crise, la compétence de principe appartient au maire sur le territoire de sa commune.
Les services municipaux, par leur connaissance de la population et de leurs possibles besoins de sauvegarde, sont des interlocuteurs privilégiés pour la mise en œuvre des premières mesures et actions de communication.

Le maire est donc ainsi le premier concerné par la gestion des crises: il est dans ce cas là, le directeur des opérations de secours (DOS) sur le territoire de sa commune, l'autorité administrative responsable de l'organisation des opérations de secours et de leur mise en œuvre.

A ce titre, ses principales missions sont de :

- ✓ **diriger et coordonner les actions de tous les intervenants,**
- ✓ **assurer et coordonner la communication,**
- ✓ **informer les niveaux administratifs supérieurs,**
- ✓ **anticiper les conséquences de l'évènement,**
- ✓ **mobiliser les moyens publics et privés sur son territoire de compétence.**

Il doit en outre prendre les mesures permettant, l'alerte et l'information des populations, leur protection, **le soutien aux sinistrés** et l'appui aux services de secours.

139 loi des 16-24 août 1790
140 Article 16 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile en application des dispositions des articles L. 2211-1, L. 2
141 Articles 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, sauf application des dispositions prévues par les articles 17 à 22 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Spécificité de la sauvegarde et de l'accompagnement des populations[142]

Toutefois, sous certaines conditions, (voir rôle du préfet), lorsque les limites ou capacités de la commune sont dépassées par exemple, le préfet est amené à exercer son pouvoir de police et à prendre ainsi la direction des opérations de secours[143].
Il va coordonner à l'échelon départemental les actions de sauvegarde et l'attribution, aux communes, des moyens complémentaires en activant le mode « *soutien aux populations* » du mode d'action ORSEC.
Mais même dans ce cas, le maire va poursuivre [144] sa mission de sauvegarde de la population.
La loi de modernisation de la sécurité civile[145] est venue renforcer ses prérogatives en la matière.

En partageant les responsabilités entre acteurs du secours (SDIS) et commune, et en confiant la **responsabilité de la sauvegarde** à cette dernière, le législateur a voulu affirmer le rôle central du maire en la matière.

En cas de crise, il assume les dépenses d'assistance immédiate aux populations que ce soit sur sa propre initiative ou sur mobilisation de l'autorité préfectorale.

Il peut solliciter les conseils de l'ensemble des services de l'État et du SDIS pour faire face à une situation de crise.

Il peut s'appuyer sur un **plan communal de sauvegarde[146] (PCS) (voir chapitre à ce sujet)** qui s'intègre dans le dispositif ORSEC de protection générale des populations. Ce plan contribue à l'information préventive et à la protection des populations notamment en prévoyant l'organisation de l'alerte en cas d'évènement.
Il va organiser la mobilisation de la réponse de proximité du maire, **accompagner l'action des secours en phase d'urgence** et **adapter l'organisation communale à l'accompagnement** des populations jusqu'au retour à la normale:

- ✓ évaluer les dégâts et définir les priorités.
- ✓ remettre en état les infrastructures.
- ✓ reloger les personnes.
- ✓ soutenir les sinistrés en facilitant notamment les démarches administratives.
- ✓ aider au redémarrage de l'activité normale de la commune.
- ✓ engager la procédure d'indemnisation des victimes des effets des catastrophes naturelles (CATNAT).

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou comprises dans le périmètre d'un plan particulier d'intervention (PPI) et fortement recommandé pour les autres.

142 Guide ORSEC départemental tome G2 mode d'action « soutien des populations »
143 Article L 2215-1 du code général des collectivités territoriales
144 « de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance » CGCT article L 2212-2 alinéa 5
145 Article 27 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L742-11 du code de sécurité intérieur
146 Article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L731-3 du code de sécurité intérieure

Le maire s'appuie sur **le responsable des actions communales (RAC)** qui est la personne, au sein de la structure de commandement municipal, qui a autorité sur l'ensemble des moyens municipaux pouvant être mobilisés. Il va soutenir le maire pour organiser les opérations de sauvegarde. Il peut être par exemple un élu membre du conseil municipal ou un responsable de l'administration de la commune (directeur général des services (DGS), son adjoint (DGA), responsable des services techniques (DST) ou le secrétaire général (SG)).

Pour mettre en œuvre le plan communal de sauvegarde, le maire peut également s'appuyer sur les **associations agréées de sécurité civile**, structures associatives parfaitement organisées, et sur les **réserves communales de sécurité civile,** rassemblement de bénévoles qui ne demandent qu'à être organisés.

Sur ce dernier point, pourtant peu de communes ont finalement franchi le pas et créé des réserves communales (à peine quelques centaines pour plusieurs milliers de communes), laissant souvent le maire fort démuni pour faire face à ses nombreuses obligations.
L'organisation communale doit, notamment grâce au plan communal de sauvegarde jouer un rôle primordial dans l'accompagnement de la population jusqu'au retour à un nouvel équilibre.

- **L'association départementale des maires**

Elle va permettre aux maires de partager leur culture de la sauvegarde et constituer, selon les départements, une entité capable de coordonner la solidarité (dons en nature ou en numéraire) entre les communes.

<u>Les autres collectivités territoriales</u>

A situation exceptionnelle, procédure et moyens exceptionnels. C'est ce principe qui semble guider l'engagement des différentes collectivités dans la phase de soutien des populations.
En effet, quoique la responsabilité du soutien ne leur revienne pas, les différentes collectivités vont être en mesure de fournir un **appui matériel** (compétences routières du conseil général), un **appui humain** et un **appui financier** (compétences économiques du conseil régional).

- **L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**

En matière de gestion de crise, le compétence de police administrative générale ne se délégant pas, les présidents d'EPCI ne peuvent se substituer au maire et au préfet du département.

Néanmoins, ils peuvent disposer de nombreuses attributions, en propre ou en délégation, en lien avec la gestion de crise: entretien de la **voirie**, organisation des **transports urbains**, gestion de l'**eau** et de l'**assainissemen**t, actions et aides financières en faveur du **logement social**, gestion et ramassage des **ordures**, fonctionnement **d'équipements collectifs** pouvant être utiles dans la prise en compte des sinistrés, etc.

L'EPCI peut réaliser un plan intercommunal de sauvegarde[147] (PICS) établit par la collectivité mais mis en œuvre sous la responsabilité du maire dans chaque commune. Il comprendra notamment les modalités de mobilisation des moyens intercommunaux au profit des communes sinistrées.

Vu l'obligation faite aux communes par les SCOT[148] de se regrouper, cet échelon pourrait bien être amené dans l'avenir à voir son rôle renforcé, d'autant qu'il constituerait probablement un échelon cohérent de gestion des événements, à mi chemin entre « l'étroitesse » de la commune et la « dilution » de l'échelon départemental.

- **Le conseil général**

Comme pour le président de l'EPCI, le président du conseil général ne peut se voir déléguer de compétences de police administrative.

Il ne pourra donc assumer qu'un rôle d'appui, rôle aujourd'hui primordial en raison des lois successives de décentralisation qui ont donné au conseil général des compétences importantes liées à l'aménagement du territoire.

C'est le cas de la **gestion des routes** (prise en charge des naufragés de la route), mais aussi de compétences liées, lors de la crise, à la prise en charge des populations notamment en terme d'**action sociale**, d'**hébergement des sinistrés** (gestions des collèges, de **transports (**transports scolaires) ou encore de **prise en charge médico-sociale** (maison de santé).

Il peut également, comme les EPCI, mettre à disposition des communes sinistrées, des moyens matériels (bus, engins de déneigement), humains (le conseil général est souvent un des plus gros employeurs du département notamment de travailleurs sociaux utiles dans la prise en charge psychologique des sinistrés) ou financiers (aide sociale).

Et il faut souligner également que le président du conseil général est aussi le président du SDIS, principal acteur dans la mise en œuvre du secours et souvent pourvoyeur de moyens pour la phase de soutien.

- **Le conseil régional**

La même remarque que pour les EPCI et le conseil général est valable ici : la police administrative générale ne peut être déléguée au président du conseil régional.
Néanmoins, certaines compétences pourront être utiles notamment dans les **transports** (routiers et ferroviaires à l'échelle régionale) ou dans l'**hébergement** des sinistrés (lycées).

147 Article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L731-3 du code de sécurité intérieure
148 Schéma de COhérence Territoriale

II.2.1.b : Le préfet et son environnement

Le préfet et les services de la préfecture

- **Le préfet**

Créé par Napoléon en 1800, le préfet est l'échelon historique de l'action de l'État dans le département. Représentant du gouvernement sur le territoire, ses attributions se sont progressivement étendues et sa vocation interministérielle affirmée.

Son rôle dans la gestion de crise est de **préparer les services** préfectoraux, de police, de gendarmerie et des services d'incendie et de secours à gérer une crise s'inscrivant dans le temps, le **fonctionnement en continuité** des services déconcentrés, la c**ontinuité de la vie collective** en mobilisant les acteurs institutionnels et ceux de la société civile, la c**ommunication de crise.**

Concernant la direction des opérations de secours, elle est intimement liée au pouvoir de police qui est nous l'avons vu, détenu en priorité par le maire.

Toutefois, le représentant de l'État dans le département peut[149] prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, les mesures de police adaptées dans les quatre cas suivant:

- ✓ dans tous les cas où **il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales,**
- ✓ dans le cas d'un événement dont le **champ d'application excède le territoire d'une commune**[150],
- ✓ lorsque les **capacités de la commune sont dépassées,**

  Ceci est d'autant plus vrai, que le maire, de par sa proximité avec l'évènement (il est parfois personnellement impliqué) est souvent en difficulté pendant les première heures ou premiers jours pour mettre en œuvre les mesures de sauvegarde adéquates.
- ✓ lorsque le **dispositif ORSEC départemental est activé.**

Dans cette hypothèse, le maire continue à assurer la sauvegarde des populations au titre de son pouvoir de police municipale. Le préfet mobilise les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

Autant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Sur demande du DOS et sous l'autorité du COS, les associations agréées peuvent être mobilisées pour participer aux opérations de secours.

Lorsque la phase de secours se termine, le préfet conserve la coordination des opérations de soutien à l'échelle départementale, alors que le maire reste responsable de leur mise en œuvre sur le terrain.

149 Article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales

150 Rappelé dans l'article 17 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L742-2 du code de sécurité intérieure

- **Le secrétaire général de préfecture**

Suppléant[151] du préfet, il est le responsable du suivi administratif et financier de la crise et assume en lien avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP) la gestion des crédits « post-crise » et l'éventuelle partie contentieuse du dossier.

- **Le directeur de cabinet du préfet**

Il assiste le préfet sur les questions touchant à la sécurité, à la salubrité, à l'ordre public et à la sécurité civile et assure le suivi des mesures contribuant à la sécurité nationale.[152].
En situation de crise, il s'appuie sur le service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) pour assurer la planification et la préparation des crises, et la veille opérationnelle en lien avec l'ensemble des acteurs de la sécurité civile (ARS, directions départementales, opérateurs de services publics, associations, etc).

Le cas échéant, il met en œuvre les différents dispositifs de crise et assure le bon fonctionnement de la cellule de crise du préfet et sa liaison avec le COZ ou le COGIC. Il est le chef de la cellule de crise du préfet et doit, à ce titre, être capable d'appréhender la crise dans sa globalité pour proposer des solutions et une stratégie de communication adaptée au préfet.

- **Le sous préfet d'arrondissement**

En l'absence du directeur de cabinet, il peut être amené à assumer la fonction de chef de la cellule de crise.
La directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015, prévoit qu'il puisse jouer un rôle affirmé dans le domaine de la sécurité et de la défense civile notamment pour des missions d'informations des populations, d'assistance auprès des élus locaux voire de coordination des réserves civiles.
Dans le cadre d'une opération de secours, il peut en assurer la direction ou un rôle de relais local lorsque le COD a été activé par le préfet.

- **Le chef du service interministériel de défense et de protection civiles (SIDPC)**

Il est chargé d'assister le préfet dans la prévention et la gestion des risques et des crises, dans un contexte interministériel en relation avec les services déconcentrés de l'état, les collectivités territoriales et les acteurs privés.
Il est chargé de la réalisation des plans de secours à mettre en œuvre en cas de crise. Il s'appuie sur les directions départementales interministérielles (DDT, DDCS, DDPP), sur les agences de l'état (ARS) et sur les services départementaux d'incendie et de secours dans le cadre de leurs missions.

151 Au sens de code de la défense et après le préfet délégué pour la défense et la sécurité (PDDS) et le préfet délégué pour l'égalité des chances (PEDEC)
152 Article L 1111-1 du code de la défense

Durant la phase de secours, il doit s'assurer de l'alerte et de l'information des acteurs de la crise et de la population, de la continuité de l'action gouvernementale, du maintien et du rétablissement de l'ordre public, de la protection des fonctions essentielles (transport, énergie, ravitaillement, communications) et de la communication à destination du public et des médias. Lors de la phase d'accompagnement, il assiste le préfet pour les missions relatives au soutien des populations et au redémarrage de l'activité économique.

- **Le préfet de zone**

Ses prérogatives lors d'une catastrophe de sécurité civile sont fixées par la loi de modernisation de la sécurité civile[153]: « *En cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'un département, le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité mobilise les moyens de secours publics relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il attribue les moyens de secours aux autorités chargées de la direction des secours et prend les mesures de coordination nécessaires à la conduite de ces opérations. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec de zone* ».

Les services de l'état à disposition du préfet

- **La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)**

Les principales compétences de la DDTM ont attrait à la **circulation routière** avec un rôle majeur de coordination des différents gestionnaires (conseil général, DIR, autoroutes, communes…), la **police de l'eau,** la **prévention des feux de forêts,** le **domaine maritime**, en complémentarité avec le direction inter régionale de la mer (DIRM) et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Le directeur départemental ou son représentant est le conseiller technique du préfet pour la prévention des risques naturels et notamment en matière d'inondation, séisme, mouvement de terrain. A ce titre, il tient à jour une base de données cartographiques concernant ces risques.
Il est également le conseiller technique du préfet en cas de crise liée à la circulation routière, une pollution marine (« POLMAR-TERRE ») ou une pollution des eaux intérieures.
La DDT(M) assure la mise à disposition de moyens publics et privés (moyen de levage, transport collectif …) recensés dans la base de données « PARADES [154]». PARADES est une application du ministère de l'écologie qui recense les entreprises essentiellement de travaux publics, du bâtiment et de transport ayant des obligations de défense et de sécurité. C'est une base de données qui précise les effectifs, matériels et coordonnées (y compris le cas échéant 24/24) des entreprises recensées.
En phase d'accompagnement, la DDTM intègre la *cellule post accident technologique*[155] et participe à l'organisation générale de la gestion des impacts environnementaux et sanitaires.

153 Article 18 de la la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L742-3 du code de sécurité intérieure
154 **P**rogramme d'**A**ide au **R**ecensement et à l'**A**ctivation des entreprises pour la **DE**fense et la **S**écurité civile
155 Guide de gestion de l'impact environnemental et sanitaire en situation post accidentelle – cas d'accidents d'origine technologique – méthode générale mars 2012

- **La direction départementale chargée de la protection des populations (DDPP[156])**

Le directeur de la protection des populations est le conseiller permanent du préfet pour les questions relatives aux épizooties majeures et aux alertes sanitaires majeures liées à la production ou à la consommation de denrées alimentaires animales. Plus généralement, la DDPP participe à la mise en œuvre des moyens nécessaires à la protection des populations et en phase d'accompagnement, comme la DDT(M), elle participe à l'organisation générale de la gestion des impacts environnementaux et sanitaires au sein de la *cellule post-accident technologique* sur décision du préfet.

- **La direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)**

Elle apporte son concours au préfet pour le soutien aux populations en complément des actions de sauvegarde des communes concernées et assure l'interface avec les structures de veille sociale et les acteurs associatifs réalisant des actions auprès des personnes vulnérables.

- **La direction départementale des finances publiques (DDFiP)**

Administration fiscale issue de la fusion des anciennes directions des services fiscaux et trésoreries générales, elle a entre autres compétences, la **comptabilité des services de l'État** et la gestion de sa trésorerie, l'**action économique et financière de l'État** en direction des acteurs économiques et les **questions économiques** intéressant la défense et la sécurité.

Le DDFiP est le conseiller permanent du préfet de département pour les questions économiques intéressant la défense et la sécurité nationale (article R 1311-372 du code de la défense). Il va être un acteur essentiel de la sauvegarde pour toutes les actions touchant aux finances notamment dans le cadre d'attribution des aides, aux particuliers ou aux entreprises, souvent indispensables au redémarrage de la vie économique.
Il lui revient d'étudier les conséquences de l'arrêt de certaines activités, les conditions du maintien à titre dérogatoire en activité de certains secteurs essentiels à la gestion de crise, les conditions dans lesquelles déplacer celles qui peuvent l'être ainsi que les conditions de la reprise.

- **La direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN)**

Le directeur des services départementaux de l'éducation nationale est le conseiller permanent du préfet pour les questions relatives à la sécurité des élèves et des personnels (État et collectivités territoriales) affectés dans les établissement scolaires du second degré.
Il fait élaborer et mettre en œuvre par les chefs d'établissement le « *plan particulier de mise en sûreté* » (PPMS)[157] , plan d'organisation interne pour la protection des élèves et du personnel en cas de danger. Il s'assure de l'actualisation de ce plan et de la réalisation de l'exercice annuel obligatoire.

156 Dans les département de moins de 400 000 habitats DDPP et DDCS sont réunies au sein d'une DDCSPP
157 Voir plaquette éditée par DGSCGC et ministère de l'éducation nationale « ORSEC Plan Particulier de Mise en Sûreté Face aux Risques Majeurs l'école se protège » »

La loi de modernisation de la sécurité civile[158] a modifié le code de l'éducation pour rendre obligatoire le développement d'une culture du risque auprès des élèves dans le cadre de leur scolarité obligatoire.
La DSDEN peut, en cas de besoin, mettre à disposition des locaux provisoires d'enseignement.

- **La délégation militaire départementale (DMD)**

Le délégué militaire départemental est le conseiller technique du préfet pour les affaires de défense. Il est également le correspondant du préfet pour la mobilisation et la mise à disposition de moyens militaires dans le cadre de renfort[159].
Dans le cadre des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD), l'ensemble d'une classe d'age bénéficie d'une sensibilisation[160] à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours.

Les unités territoriales des directions ou agences régionales

Peu à peu la région est devenue l'échelon de pilotage de nombreuses politiques publiques autour duquel de nombreux services se sont (ré)organisés.

- **L'agence régionale de santé et la délégation territoriale de l'agence régionale de santé (DT-ARS)**

Le délégué territorial de l'agence régionale de santé ou son représentant est le conseiller technique du préfet concernant les problématiques liées à la santé publique, la veille et la sécurité sanitaires et à l'offre d'accompagnement médico-social. La DT-ARS intervient sur différents champs du secteur sanitaire et médico social. Elle apporte au préfet son expertise sur l'évaluation des risques sanitaires liés aux évènements. Elle intervient en matière sanitaire en cas de nombreuses victimes, d'épidémie et de pandémie, ou encore lors de problèmes relatifs à la distribution de l'eau potable. Une des missions de l'ARS est d'organiser et de réguler l'offre de soin sur son territoire de compétence.

A ce titre en crise et au sortir d'une crise, elle doit s'assurer du **maintien du dispositif de prise en charge des patients** par un établissement de santé. Cela se fait en lien avec les directeurs d'établissements et le SAMU et de la **permanence des soins ambulatoires** en lien avec le conseil départemental de l'ordre des médecins.

Elle intervient également sur le champ médico social et à ce titre elle doit s'assurer du maintien de la prise en charge dans ce secteur, qu'il s'agisse des établissements pour personnes âgées en lien avec les services du conseil général (l'ARS finance le soin, le conseil général la dépendance) ou des établissement pour personnes handicapées. En période de crise, l'ARS peut participer à l'évacuation d'un établissement en identifiant les solutions de repli (places disponibles dans

158 Article 5 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L 312-13-1 du code de l'éducation
159 Instruction Interministérielle n 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD approuvé par le 1er ministre le 24 avril 2010
160 Article 5 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L 114-3 du code du service national

d'autres établissements notamment). En post crise, elle participe à la mise en œuvre des moyens nécessaires à la prise en charge des populations en dehors des structures sanitaires et médico-sociales (ex : organisation logistique en cas de distribution de produits de santé aux populations).
Enfin, elle intervient pour le compte du préfet sur la prévention des risques sanitaires liés à l'évènement et sur la surveillance de l'état de santé de la population. A ce titre, elle peut par exemple s'assurer du maintien de la distribution d'une eau potable de bonne qualité (maintenir les contrôles, suivre les résultats et les mesures correctives mises en œuvre par le gestionnaire du réseau) en assurant si besoin, l'acheminement des bouteilles d'eau, après la remise en service des dispositifs de désinfection et des réseaux, certains ayant été arrachés. Enfin, elle peut mettre en place en lien avec l'institut national de veille sanitaire une surveillance épidémiologique de la population.

Cela a notamment été le cas pour le suivi de la catastrophe AZF. Elle participe à l'organisation générale de la gestion des impacts environnementaux et sanitaires au sein de la *cellule post-accident technologique,* sur décision du préfet, au sein de laquelle elle procède à l'étude des conditions du retour à la normale: caractérisation de la contamination, gestion des matières contaminées, gestion des personnes évacuées et de l'impact psychologique sur les populations concernées.

- **La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**

Le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ou son représentant est le conseiller technique du préfet pour les problématiques de risque technologique sur les installations relevant de sa mission (en particulier pour les établissements SEVESO seuil haut).
Il est le lien entre les autorités et les industriels concernés par un éventuel accident et les entreprises pouvant aider à la gestion de ses effets et conséquences. Il participe à l'organisation générale de la gestion des impacts environnementaux et sanitaires au sein de la *cellule post-accident technologique* sur décision du préfet.

- **La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

La création des DIRECCTE a résulté des travaux menés dans le cadre de la RGPP en vue de la réorganisation des services territoriaux de l'état.
Elle répondait à trois finalités : l'**amélioration des services fournis** aux citoyens et aux entreprises, la **modernisation de l'organisation,** la simplification des processus et la **meilleure maîtrise des dépenses publiques.**

Effectivement créée par le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009, elle regroupe huit services préexistants : la direction régionale et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP), la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), le direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF), la direction régionale du commerce extérieur (DRCE), le service du délégué régional au commerce et à l'artisanat (DRCA), la

délégation régionale au tourisme (DRT), le chargé de mission régional à l'intelligence économique (CRIE) qui relevaient lors de leur création de deux ministères, travail- emploi et économie-industrie.
Elle est construite autour d'un niveau de pilotage régional, avec des Pôles 3E (économie, entreprises, emploi), T (politiques du travail) et C (concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie) et d'un niveau de mise en œuvre des politiques départemental, au plus près des usagers, autour d'unités territoriales.
Elle est l'interlocuteur unique des entreprises car elle rassemble les compétences de contrôle, d'animation et de conseil les concernant. A ce titre, elle conseille le préfet en matière d'intelligence économique et assure l'interface avec les opérateurs de communication électronique.

- **La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)**

Service déconcentré du ministère de l'agriculture, elle a pour mission de mettre en œuvre, au niveau régional la politique nationale en matière d'alimentation, d'agriculture et de forêt, ce qui lui confère des compétences sociales et économiques d'analyse des territoires ruraux.
Elle est un relais efficace auprès des acteurs économiques de l'agriculture et de la forêt. Elle est en lien avec la DSDEN, seul interlocuteur du préfet, pour la prise en compte des établissements scolaires qui relèvent du ministère de l'agriculture.

- **La direction interdépartementale des routes (DIR)**

Les DIR assurent la gestion des routes nationales. En lien avec la DDT(M) et les centre régionaux d'information et de coordination routières (CRICR), elle informe les autorités sur les perturbations de son réseau routier et sur les conséquences qu'elles peuvent avoir sur la distribution des secours.
Elle assure l'entretien de son réseau (déneigement) et met en place d'éventuelles déviations en lien avec d'autres gestionnaires du réseau routier.

<u>Les moyens nationaux</u>

- **Les établissements de soutien opérationnel logistique (ESOL)**

Au nombre de cinq sur le territoire national, ils ont pour vocation d'assurer un soutien logistique lors de opérations d'envergure.
Lors de la phase d'accompagnement des populations, ils sont en mesure de fournir du matériel spécifique à la prise en charge des sinistrés : hébergement, ravitaillement, etc.
Leur déclenchement est réalisé par le COGIC via les COZ ce qui, par les délais impartis, permet d'apporter des solutions efficaces sur le moyen terme mais laisse à la charge de l'échelon local l'organisation du court terme.

- **Les formations militaire de la sécurité civile (FORMISC)**

Elles sont à même de fournir près de 1500 hommes pour faire face aux catastrophes de sécurité civile. Leur capacité de projection et leur polyvalence en font un des acteurs particulièrement performant de l'accompagnement de populations d'autant qu'ils disposent de grandes aptitudes à durer dans le temps en quasi autonomie.

- **Le recours aux armées**

La première intervention face à une crise implique les forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie) et de sécurité civile d'autant que la professionnalisation des armées a réduit la ressource mobilisable en cas de crise.

C'est en effet le ministère de l'intérieur qui est responsable sur le territoire national, avec 230 000 fonctionnaires de police et de gendarmerie et 250 000 sapeurs-pompiers, de l'ordre public, de la protection des personnes et des biens ainsi que de la sauvegarde des installations et des ressources d'intérêt général.

Néanmoins, dans ces missions de protection de la population sur le territoire national, les forces de sécurité intérieure et de sécurité civile peuvent être appuyées par les armées. Cet engagement en complément est le principe même d'emploi de l'armée qui n'a pas vocation à se substituer aux « forces primo-intervenantes ».

L'engagement de l'armée se fait donc sous les ordres de l'Etat-Major et dans la chaîne de commandement de l'organisation territoriale inter-armées de défense (OTIAD).
En cas de crise majeure, l'armée est en capacité de fournir des moyens spécifiques stationnés à côté de l'évènement ou maintenu disponibles dans le cadre des différents systèmes d'alerte.

Le préfet Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, précisait lors du colloque de l'armée de terre sur la sauvegarde en 2012, les attentes de la DGSCGC auprès des armées : « *des moyens de projection aérienne, aéromobile et terrestre à grande capacité pour appuyer et soutenir notre action, pour compléter l'action des primo-intervenants, des capacités à durer sur le terrain en conditions dégradées et dans un domaine plus large, l'engagement de moyens d'ouverture et de rétablissement d'itinéraire et de communication et en renforcement dans la gestion des grands espaces à sécuriser, la protection des points d'importance vitale ou l'aide à l'évacuation massive des populations ».*

Les principaux services intervenant dans l'urgence

Ces services, quoique responsables de la phase d'urgence, sont souvent impliqués dans la phase concomitante et suivante d'accompagnement des populations.

- **Le service départemental d'incendie et de secours**

La loi de modernisation de la sécurité civile[161] codifiée dans le code de sécurité intérieure dispose que « l*es missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours ...* ».

A partir de l'analyse des risques propres au département, le service départemental d'incendie et de secours établit un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) qui décrit les conditions de prise en compte des risques par le SDIS et qui est la base de la rédaction du règlement opérationnel qui prévoit l'organisation opérationnelle à mettre en œuvre pour faire face à ces risques. Ces documents sont arrêtés par le préfet après avis conforme du conseil d'administration.

Le SDIS est l'outil opérationnel du maire et du préfet, dans la mise en œuvre de leur pouvoir de police et conformément au règlement opérationnel. Lors d'une opération de secours, le directeur du SDIS ou son représentant est chargé sous l'autorité du directeur des opérations de secours (maire ou préfet), d'assurer la fonction de commandant des opérations de secours (COS) et à ce titre de mettre en œuvre tous les moyens publics ou privés engagés sur le terrain.

Le centre de traitement de l'alerte (CTA) assure la réception des appels au 18 et souvent au 112. Le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS), assure la coordination de l'opération de secours et la remontée d'information vers les autorités.

- **Les établissements de santé, le service d'aide médicale urgente (SAMU) et les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR)**

Les établissements de santé sont les supports des SAMU et SMUR dont ils assurent la gestion et le financement. Ils assurent l'accueil des victimes notamment dans les situations d'afflux massif, la prise en charge et l'offre de soin dans le cadre de la réponse à des situations sanitaires exceptionnelles. Le SAMU et les SMUR, services d'établissement publics de santé, « *concourent, conjointement avec les praticiens et les autres professionnels de santé, personnes et services concernés, à l'aide médicale urgente*[162] ».

Acteur de premier plan de la phase d'urgence, le SAMU n'en reste pas moins un acteur essentiel de la phase de sauvegarde. Nous avons eu l'occasion d'apprécier l'importance de la dimension psychologique de l'accompagnement des populations. Le SAMU va organiser les cellule d'urgence médico-psychologique[163], pendant l'opération de secours mais également bien au delà en lien avec les services sociaux des différents partenaires institutionnels (commune et conseil général essentiellement) et les bénévoles des associations de sécurité civile ou des réserves communales.

161 Article 2 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile codifié à l'article L721-2 du code de sécurité intérieure
162 Article L 6112-1 du Code de la santé publique
163 Article L 6311-27 du code de santé publique

- **Les forces de sécurité publique : Le groupement de gendarmerie départementale et la direction départementale de la sécurité publique (DDSP)**

La mission des forces de l'ordre est définie par le code de la sécurité intérieure[164].

Leur mission principale est de rétablir ou maintenir l'ordre public pour instaurer un climat de sécurité propice à l'action des autres acteurs. De plus, elles contribuent à l'alerte, à la gestion des flux et des accès à la zone sinistrée (facilitent l'acheminement et la circulation des moyens de secours et de sauvegarde), collectent de l'information et du renseignement pour les autorités publiques, assurent la prévention et la lutte contre les actes de malveillances (sécurisent les zones sinistrées pour éviter les pillages) et participent à la protection des populations.
Dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, elles identifient les victimes et informent les familles.
Le centre d'opérations et de renseignements de la gendarmerie (CORG) ou la cellule d'information et de communication de police (CIC) réceptionnent les appels du 17 respectivement en zone gendarmerie et police.
La fonction de commandant des opérations de police et de gendarmerie (COPG) est assurée par le commandant du groupement de gendarmerie départementale ou son représentant en zone gendarmerie et par le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) ou son représentant, en zone police.

- **Les organismes experts tels Météo France ou le service de prévision des crues**

Ces services ou organismes experts vont avoir un rôle clé sur l'ensemble des phases d'une crise. En amont lors de la planification, ils vont fournir des données permettant de préciser le risque potentiel face auquel il convient de se préparer.
Ensuite ils vont être au centre des problématiques de vigilance et d'alerte, grâce au suivi en temps réel de l'événement.
Enfin, pendant l'événement, ils contribueront à l'adaptation des mesures prises en fonction de l'évolution de l'aléa, permettant ainsi d'engager les différents protagonistes en sécurité et avec un maximum d'efficience.

II.2.2 : CARTOGRAPHIE DES ACTEURS

Voir feuille au format A 3 ci contre

164 L 111-1 du code de la sécurité intérieure

II.2.3 : LES DIFFÉRENTS ORGANES DE COORDINATION DES ACTEURS

L'échelon communal

Le **poste de commandement communal (PCC)** centralise les informations, coordonne et dirige les opérations des acteurs locaux. Mis en place sur l'initiative du maire, il est en relation avec le centre opérationnel départemental.

L'échelon départemental

Le **centre opérationnel départemental (COD)** regroupe l'ensemble des moyens nécessaires à la conduite stratégique d'une crise.
Il est activé par le préfet et coordonne l'action des services déconcentrés de l'État. Il réunit leurs représentants ainsi que ceux du conseil général et d'autres collectivités territoriales, éventuellement. Il est appuyé au plus près du terrain par un ou plusieurs **poste de commandement opérationnel (PCO).**

L'échelon zonal

Pour l'exercice de ses compétences zonales, le préfet de zone s'appuie sur son état-major.
Celui-ci est organisé autour d'un centre opérationnel de zone (COZ) activé 24 heures sur 24 qui sert d'interface entre l'échelon national et l'échelon départemental. Lorsque les circonstances l'exigent, le COZ fonctionne en mode renforcé.

Le fonctionnement du COZ sous l'autorité du préfet de zone est étroitement lié aux dispositions retenues dans le dispositif ORSEC.
Le plan ORSEC de zone fixe les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense et de sécurité ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassants le cadre départemental.
Ce plan définit les modalités à mettre en œuvre en s'appuyant sur une montée en puissance dans la mobilisation du COZ.

L'échelon national

Le centre opérationnel de gestion interministérielle de crise (COGIC), est l'organe de coordination interministériel, activé en permanence et capable de gérer, au niveau national, l'ensemble des crise de sécurité civile touchant le territoire national.

En cas de besoin et à la demande du premier ministre ou du président de la république, il peut constituer l'élément avancé qui servira d'activation à la cellule interministérielle de crise, située dans les locaux du ministère de l'intérieur.

La cellule interministérielle de crise (CIC)

La coordination interministérielle de la gestion de crise s'exerce dans le cadre de la **cellule interministérielle de crise (CIC)**, implantée au sein du ministère de l'intérieur depuis février 2010, que ce soit pour les crises relevant du seul champ de compétence du ministre de l'intérieur ou du champ de compétence interministériel.

Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises se voit confier le pilotage fonctionnel et administratif du centre interministériel des crises.
Cependant, le ministre de l'intérieur peut, par dérogation au principe général, confier le pilotage au secrétaire général, haut fonctionnaire de défense du ministre, au directeur général de la police nationale ou au directeur général de la gendarmerie nationale.

La CIC est activée sur décision du Premier ministre dès lors que, par sa nature et sa portée, une crise nécessite une réponse interministérielle intégrée.
Elle réunit, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, l'ensemble des ministères concernés par une crise.

Les objectifs dès son action sont doubles :

- ✓ mettre en œuvre toutes les décisions opérationnelles nécessaires à la conduite de la crise.
- ✓ préparer les décisions politiques et stratégiques soumises au Président de la République et au Premier ministre.

La CIC fonctionne selon une logique de travail interministériel intégrée en trois sous-ensembles:

- ✓ la cellule « décision » (CIC-Décision),
- ✓ la cellule « situation » (CIC-Situation),
- ✓ la cellule « communication » (CIC-COM).

La cellule interministérielle de crise (CIC) s'appuie, comme nous l'avons évoqué, sur **le centre opérationnel de gestion interministérielle de crise (COGIC),** pour la sécurité civile**,** mais également sur les centres de crise activés dans les ministères concernés et pour l'essentiel sur :

- ✓ **le centre opérationnel Beauvau (C.O.B)** pour la police**,**
- ✓ **le centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie nationale (CROGEND)** pour la gendarmerie,
- ✓ mais aussi selon les situations de crises à traiter, sur **les centres opérationnels des différents** (voir schéma page suivante).

L'échelon supra-national

Le monitoring and information centre (MIC) qui a été renommé **européan coordination response center (ECRC)** en mars 2013, assure une permanence en matière de protection civile.

Il est chargé d'animer le réseau des points de contact des états membres, de collecter et de synthétiser l'information, de mettre à jour les bases de données.

Plus encore que ce que ne le faisait le MIC, dans le cadre de la coordination de la réponse européenne à une catastrophe naturelle ou technologique touchant un pays dans ou hors de l'union européenne, il mobilise et projette des équipes d'experts en liaison étroite avec les états membres contributeurs.

Illustration 21: Organisation de la gestion de crise d'après ENSOSP 2013

On voit ainsi que la logique traditionnelle de la gestion de crise, est une progression de la direction des opérations de la base vers le sommet.
C'est à partir des stratégies d'activité que se formalise la stratégie globale.

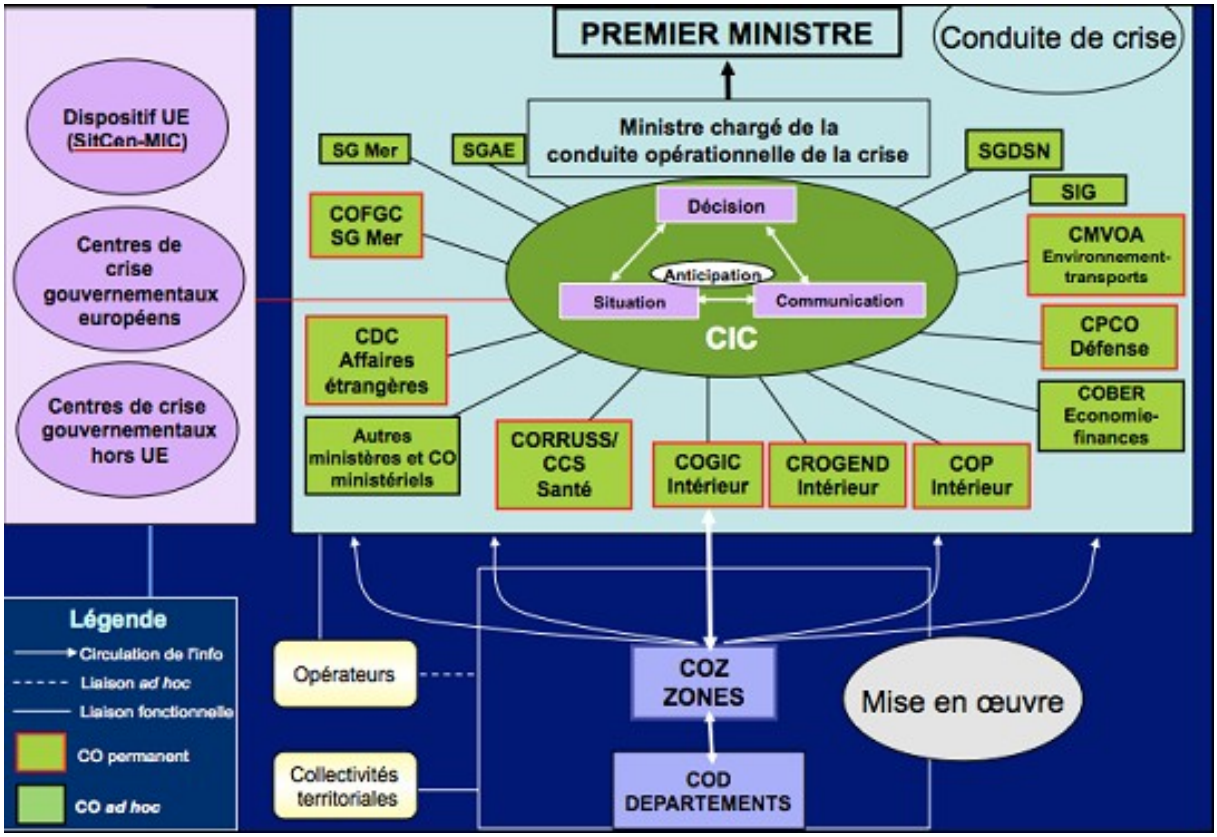


Illustration 22: La conduite stratégique de la crise (d'après SGDSN)

L'énumération fastidieuse de tous les intervenants potentiels met en évidence que peu d'entre eux ont un rôle central dans le dispositif de sauvegarde et de soutien en cas de crise.

Comme nous l'avons vu dans les définitions des différents termes liés à la crise, la progressivité du passage de la phase de secours à la phase de soutien démontre que quelles que soient les situations les SDIS ne peuvent échapper à cette étape transitoire.

CHAPITRE II.3 : LES SDIS ET LE SOUTIEN DES POPULATIONS

II.3.1 : UN PRESCRIT PEU EXPLICITE DONC SUJET À INTERPRÉTATION

Le rôle prescrit aux services départementaux d'incendie et de secours dans la phase d'accompagnement des populations est précisé par le code général des collectivités territoriales.

*« **Article L1424-2 du CGCT***

Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies.

Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :

1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;

2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;

3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;

4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation ».

*« **Article L1424-42 du CGCT***

Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L1424-2.

S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. .... »

Ces articles assimilent le rôle principal du SDIS à une notion de « protection » et ce principalement « contre les incendies ».

La notion de sauvegarde apparaît comme une mission secondaire, à laquelle le SDIS peut être associé sans devoir en assumer seul la responsabilité.
Il s'agit même de la participation à la « préparation » des mesures de sauvegarde, ce qui semble exclure toute action dans une phase curative de sauvegarde.

Dans le cas où il serait amené à réaliser une action ne se rattachant pas directement à ses missions de service public, le nettoyage de la voie publique par exemple, il pourrait même prétendre dans ce cas à une « participation aux frais » des personnes bénéficiaires.

La référence à la notion « *...d'accident, de sinistres ou de catastrophes ...* » limite la participation du SDIS à des événements de type sécurité civile. Le SDIS est ainsi un acteur essentiel de l'urgence, donc du management des situations de crise mais n'a pas de légitimité réglementaire à s'investir dans la phase d'accompagnement des populations.

Néanmoins, la perméabilité entre les différentes phases et la complexité de la perception, par les autorités comme par les sinistrés, de l'action du SDIS dans la phase d'urgence vont induire des interprétations particulièrement variées de son rôle dans la phase de soutien.
De plus, le format départemental des services d'incendie et de secours laisse une grande latitude d'action à la gouvernance de chaque entité.

« ***Article L1424-3***

Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police. »

Ce dernier article, en plaçant le SDIS pour emploi sous l'autorité détentrice du pouvoir de police, incite à penser que son rôle peut être dévolu à l'accomplissement des missions de cette même autorité.
Cette notion est effectivement acquise lors d'une opération de secours, le commandant des opérations de secours (COS) et les moyens du SDIS se plaçant bien sous l'autorité du directeur des opérations de secours (DOS).

Concernant les opérations à réaliser pour prendre en compte les besoins des populations dans la phase de soutien, les références réglementaires limitent l'usage des moyens du SDIS « *aux premières mesures d'urgence ou à un appui ponctuel*[165] ».

Il s'agit, comme nous l'avons vu, de permettre au SDIS de se remettre en configuration d'assurer ses missions premières. La loi de modernisation de sécurité civile[166] qui limite le financement par les SDIS aux frais liés aux opérations de secours et donne la compétence aux maires pour la sauvegarde (PCS, etc) va également dans ce sens.

Le SDIS devrait théoriquement savoir se retirer après avoir contribué au « lancement » de la phase d'accompagnement mais sans la désorganiser.

En effet, lorsque la phase de secours se termine, le directeur des opérations (de secours) poursuit naturellement sa mission auprès des populations en mettant en œuvre les actions de soutien et doit changer de partenaire, le commandant des opérations de secours (et pas de sauvegarde) n'étant réglementairement pas chargé de cette deuxième phase.

Cette transversalité du rôle de l'autorité investie du pouvoir de police depuis la phase de secours vers la phase d'accompagnement, alors qu'il n'en est rien pour son plus proche collaborateur dans la mise en œuvre du secours, n'est pas sans poser de problème.

Pour imager cette situation, que dirait-on d'un maître d'ouvrage qui doit changer de maître d'œuvre au milieu du chantier ?
Cela explique probablement que le SDIS soit souvent largement plus investi dans l'accompagnement des populations qu'il n'y est obligé par les textes.

165 Guide ORSEC départemental tome G2 mode d'action « soutien des populations »
166 Article 27 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

II.3.2 : RÉFLEXIONS SUR L'ÉCART ENTRE PRESCRIT ET RÉALITÉ

Évoquer les missions d'accompagnement des populations implique forcément d'être en situation de post-crise.

Nous avons vu qu'une situation de crise[167] est liée à l'émergence de trois types de facteurs de déséquilibre :

- ✔ liés à **l'environnement,** à la situation propre de l'évènement générateur,
- ✔ à mettre au crédit de **l'organisation** mise en place pour y faire face,
- ✔ relatifs à la **temporalité**, à la cinétique de la catastrophe. Avec une certaine analogie, il semble possible d'effectuer une première analyse des raisons du décalage entre le rôle prescrit et les activités réellement opérées par le SDIS, selon ces mêmes trois axes.

Illustration 23: Raisons de l'écart entre prescrit et réalité pour le rôle des SDIS dans le soutien

Le premier axe d'analyse peut s'intéresser à l'aspect **situationel**

En fonction du type d'évènement, de son environnement, de son ampleur et de la technicité des mesures à mettre en œuvre pour lui faire face, le rôle du SDIS variera sensiblement.
Une catastrophe d'envergure, rare ou particulière, avec de nombreux sinistrés et/ou des dégâts importants impliquera des actions fortes du SDIS y compris dans la phase d'accompagnement surtout s'il y a carence ou incapacité d'autres intervenants hypothétiquement plus compétents.

C'est le cas de la participation des SDIS au déneigement dans le département du Calvados[168] durant l'hiver 2013. A contrario, pour un événement du quotidien, la question ne se posera même pas quant à l'implication du SDIS laissant à d'autres le soin de mettre en œuvre l'assistance et le soutien nécessaire. Pour donner un contre exemple aux événements du Calvados, c'est le cas du déneigement en montagne tous les hivers ou encore du ravitaillement ou des relogements sur un feu d'habitation.

167 Page 25 de ce document
168 Mars 2013

Il existe un deuxième axe d'analyse que l'on peut désigner comme étant le modèle **organisationnel**.

Comprendre la place du SDIS dans les opérations de sauvegarde, c'est d'abord probablement comprendre la place du DOS et les liens qui peuvent l'unir au commandant des opérations de secours (COS).
C'est avant tout la complexité de ces relations entre deux fonctions, mais aussi et peut être surtout entre deux individus, qui peut fournir un début d'explication dans la variabilité de l'engagement du SDIS.
Que ce soit d'ailleurs à mettre à l'initiative d'un DOS soucieux de prolonger, parfois par solution de facilité, le fonctionnement efficace constaté dans la phase de secours ou à mettre au crédit d'un COS, directeur du service départemental d'incendie et de secours, voulant mettre en avant, son service. Sur ce point, la gestion bicéphale du SDIS, entre préfet et président du conseil d'administration, pourra induire un positionnement de l'institution tributaire des contingences politiques locales.

De plus, lorsque l'organisation locale prévue pour la gestion de l'accompagnement des populations est inopérante ou inexistante, la malléabilité de l'organisation opérationnelle du SDIS, son exceptionnelle capacité d'adaptation, et son potentiel sur le terrain vont inciter les autorités à l'utiliser au delà des prérogatives réglementaires.
Dans d'autres domaines, la réalisation de carences ambulancières ou de dispositifs prévisionnels de secours en sont les parfaits exemples.

Nous reviendrons plus longuement sur ce sujet dans le chapitre consacré à l'analyse des données.

Le troisième paramètre tient à la **cinétique** de l'expression des besoins.

L'urgence de réalisation des actions motive l'emploi du SDIS sur des missions pourtant initialement abordées comme non urgentes, l'évènement ne générant plus de danger sur les personnes, les biens et l'environnement.
Ainsi, les naufragés de la route sont-ils parfois pris en charge par le SDIS, pour un ravitaillement d'urgence, qui n'a pour vocation que de calmer la véhémence des automobilistes concernés envers des autorités désignées responsables du désagrément subi.

Il s'agit là encore d'interventions par carences, motivés par les délais trop longs de mise en œuvre des autres acteurs incompatibles avec les délais d'exécution exigés.
Aussi semble-t-il légitime de se poser la question du rôle du SDIS dans la phase d'accompagnement tant, nous le constatons, tous les scénarii sont possibles.

Être actif et s'y préparer ou encourager les initiatives permettant de rester en retrait ?

La réponse à cette question de fond ne pourra être éludée alors que le budget de plus en plus contraint du SDIS va l'inciter à l'analyse minutieuse de son niveau d'engagement réel au regard de l'état du prescrit.

Conclusion de la partie II

Cette démarche exploratoire que nous venons de formuler dans ces deux premières parties nous a permis d'apprécier la phase de soutien des populations lors d'une crise de sécurité civile comme une étape fondamentale mais surtout particulièrement complexe.

Dans une volonté de simplifier et de clarifier cette approche, nous proposons de l'aborder dans la partie suivante, selon quatre dimensions qui permettent une approche séquentielle du soutien aux populations.

Nous veillerons néanmoins à ne jamais perdre de vue que le « seul » objectif à atteindre, au delà des aspirations de tel ou tel service, est bel et bien de répondre quantitativement et qualitativement aux besoins exprimés par les populations sinistrées et de les accompagner vers un nouvel équilibre.

La réponse à cette question d'une éventuelle participation du SDIS ne peut être la même selon la dimension de la phase de soutien concernée : planification, coordination et engagement de moyens (volet opératif).
Nous nous devons également de ne pas omettre la démarche transversale du retour d'expérience qui devra, toujours, guider les organisations dans toute démarche d'organisation apprenante.

C'est donc au regard de ces trois domaines que nous allons analyser, dans le chapitre suivant, les informations recueillies lors des entretiens réalisés.

PARTIE III : CONFRONTATIONS ET PRECONISATIONS

CHAPITRE III.1 : ORGANISATION DE LA RECHERCHE

Nous l'avons vu, le sujet de la post-catastrophe est vaste et complexe.
Afin de ne pas (trop) se disperser et de préciser le cadre de la recherche, il convient de se poser les questions qui guident notre recherche et fixent le plan du mémoire.

Ces **questions de recherche** nous ont permis d'aborder la **problématique** selon quatre **dimensions,** induisant autant d'**hypothèses de recherches** analysées à partir de **critères**, eux même observés en fonction de résultats d'**indicateurs**.

Rappel des questions de recherche

Question principale

Quelle est, et pourrait être, la place du service départemental d'incendie et de secours et de ses cadres dans le soutien des populations lors d'une crise de sécurité civile ?

Questions secondaires

Comment définir les différentes phases de la sauvegarde des populations ?
Quels sont les besoins des populations ?
Quels sont les acteurs ? Quelles sont leurs missions de soutien ?
Qui propose ? Qui ordonne ? Qui coordonne ? Qui participe ?

La problématique simplifiée

Cette problématique simplifiée, question centrale à la base de la réflexion est donc bien l'**implication du SDIS et de ses cadres dans la phase de soutien des populations** après une crise de sécurité civile. Après avoir défini la phase de sauvegarde et son environnement dans le management des situations d'urgence (gestion de crise), nous nous intéresserons plus particulièrement aux différentes composantes (dimensions) qui caractérisent le rôle du SDIS et de ses cadres.

Les dimensions de la problématique simplifiée

A partir de cette problématique et des questions secondaires, nous pouvons définir **quatre dimensions** pour notre réflexion. Une première dimension liée à la **planification** des mesures d'accompagnement, une deuxième propre à la **coordination** des différents acteurs et missions, une troisième traitant de la participation au **volet opératif** et enfin une quatrième relative au **retour d'expérience** de cette phase.

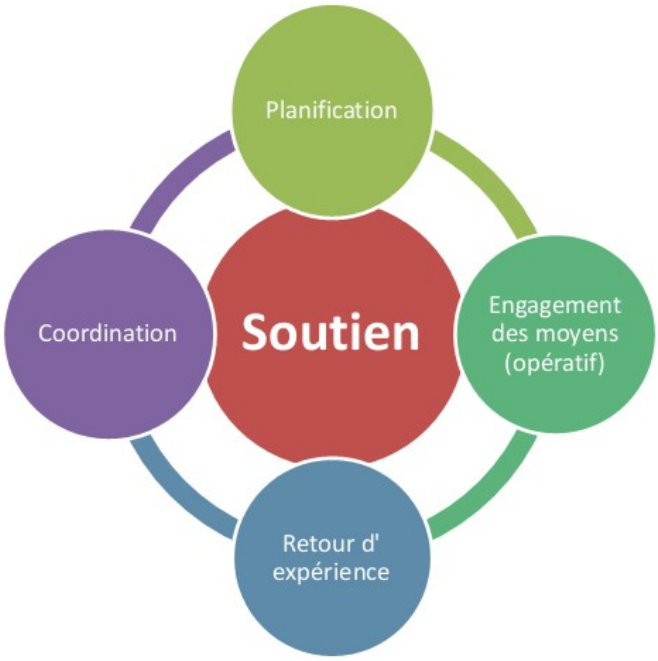


Illustration 24: Les quatre dimensions du soutien aux populations

<u>Les hypothèses de recherche</u>

Chaque dimension est associée à une **hypothèse de recherche** que les différentes enquêtes de terrain (questionnaires, entretiens, etc) devront tenter de valider.

Concernant la dimension « **planification** », l'hypothèse suivante est formulée :

« *Si le SDIS s'implique davantage dans la planification préventive et dans l'anticipation des mesures de sauvegarde (ex: animation des réserves communales de sécurité civile), des synergies entre les actions de préparation de l'évènement et les actions curatives sur le terrain pourraient s'exprimer plus facilement, et ainsi permettre aux services de secours de se repositionner rapidement sur leurs activés du secours au quotidien* »

Concernant la dimension « **coordination** », l'hypothèse suivante est formulée :

« *Si l'on veut répondre à la demande des opérateurs de terrain (maires) pour une meilleure coordination de la phase de soutien des populations, le SDIS et ses cadres doivent faire valoir les qualités et compétences intrinsèques qui les caractérisent pour y participer* »

Concernant la dimension **« opérative »**, l'hypothèse suivante peut être formulée :

« *Si l'on souhaite permettre au SDIS d'assurer la pérennité de ses missions de secours au quotidien (plus de 4,2 millions d'intervention), ses moyens ne doivent pas être engagés sur le long terme dans la partie opérative du soutien des populations* »

Concernant le dimension « **organisation apprenante »**, l'hypothèse suivante peut être formulée :

« *Si le SDIS contribue à la mise en place d'une organisation apprenante, sa résilience et celle du territoire en ressortiront renforcées, ce qui permettra de mieux affronter la crise lors de l'évènement suivant »*

Critères d'évaluation des hypothèses

Concernant l'**hypothèse sur la planification**, nous nous sommes intéressés à la plus value que peut apporter une synergie entre les mesures de résilience planifiées et l'organisation des actions des secours.
Un indicateur peut être l'implication des services de secours dans la réalisation des plans communaux de sauvegarde.

Concernant **l'hypothèse sur la coordination**, les entretiens réalisés ont permis de lister plusieurs critères quant au profil attendu pour le coordinateur de la phase d'accompagnement.
Nous avons sélectionné les six les plus consensuels.
Trois qui caractérisent l'institution support du coordinateur et trois autres relatifs aux qualités intrinsèques du coordinateur lui même.
Ensuite, nous les avons analysés au regard des forces et faiblesses du SDIS comme institution et du cadre sapeur-pompier comme individu.

Concernant **l'hypothèse sur le volet opératif,** nous avons observé quelles pourraient être les compétences mais surtout les faiblesses du SDIS au regard des besoins de base à satisfaire auprès des populations tels que définis par le guide ORSEC départemental tome G2 mode d'action « soutien des populations »: l'accueil et le réconfort, le soutien médico-psychologique, l'information et l'aide administrative, l'hébergement, le ravitaillement, l'assistance matérielle, l'aide à l'habitabilité des missions.

Concernant **l'hypothèse sur l'organisation apprenante**, l'analyse de nombreux retours d'expérience, nous a permis d'en percevoir les forces et les faiblesses mais aussi d'envisager l'intérêt qu'aurait le SDIS à s'investir dans cette démarche.

Nous aborderons cette notion comme une nécessité transversale garante de la progression permanente de nos sociétés.

Il nous sera donc, ici, impossible d'en étudier les contours tant ces concepts novateurs d'organisation apprenante constitue une thématique justifiant une réflexion à part entière, qui ne saurait être simplement effleurée dans notre réflexion sur le soutien des populations.

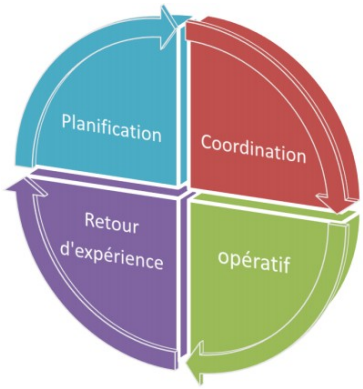
Ces éléments sont synthétisés dans le tableau page suivante.

Questions	**Principale**	Quelle est et pourrait être la place des services départementaux d'incendie et de secours dans l'accompagnement des population en post-crise de sécurité civile?	
	Secondaire	Comment définir la sauvegarde des populations?	I
		Quels sont les besoins des populations?	
		Quels sont les acteurs ? Quelles sont leurs missions de sauvegarde et d'accompagnement?	II
		Qui propose? Qui ordonne? Qui coordonne? Qui participe?	
Problématique	L'implication des SDIS dans l'accompagnement des populations lors d'une crise de sécurité civile		

Dimensions	**Hypothèses**	**Critères**	**Indicateurs**	
Planification	« *Si le SDIS s'implique davantage dans la planification préventive et dans l'anticipation des mesures de sauvegarde (ex: animation des réserves communales de sécurité civile)*, *des synergies entre les actions de préparation de l'évènement et les actions curatives sur le terrain pourraient s'exprimer plus facilement, et ainsi permettre aux services de secours de se repositionner rapidement sur leurs activés du secours au quotidien* »	Synergie entre la planification des mesures de résilience et l'organisation de l'action des secours	Implication des SDIS dans la réalisation des plans communaux de sauvegarde	III
Coordination	« *Si l'on veut répondre à la demande des opérateurs de terrain (maires) pour une meilleure coordination de la phase de soutien des populations, le SDIS et ses cadres doivent faire valoir les qualités et compétences intrinsèques qui les caractérisent pour y participer* »	Profil du coordinateur **Institutionnel** - implication dans la phase de secours - Reconnaissance et crédibilité de l'organisation - Polyvalence des moyens , des compétences et des missions **Individuel** - Expérience de la coordination et du commandement - « Reproductibilité » du coordinateur - Implication locale favorable à l'acceptation	Atouts et faiblesses du SDIS et de ses cadres pour chacun de ces critères	
Actions opératives	*« Si l'on souhaite permettre au SDIS d'assurer la pérennité de ses missions de secours au quotidien (plus de 4,2 millions d'intervention), ses moyens ne doivent pas être engagés sur le long terme dans la partie opérative du soutien des populations »*	Compétences à détenir pour être efficient dans la réalisation des missions évoquées dans le guide ORSEC départemental mode d'action « soutien des populations »	Faiblesses du SDIS et force d'autres acteurs à réaliser ces missions	
Organisation apprenante	« *Si le SDIS contribue à la mise en place d'une organisation apprenante, sa résilience et celle du territoire en ressortiront renforcées, ce qui permettra de mieux affronter la crise lors de l'évènement suivant* »	Culture de l'organisation apprenante notamment dans les SDIS	Place des RETEX dans les SDIS	

A partir de notre problématique sur l'implication du SDIS et de ses cadres dans le soutien des populations, lors d'une crise de sécurité civile, nous avons mené notre réflexion selon quatre axes ou dimensions :

- ✔ la **planification**,
- ✔ la **coordination**,
- ✔ le **volet opératif** (actions sur le terrain),
- ✔ le **retour d'expérience.**



Notre analyse s'attache plus particulièrement à préciser le positionnement possible du SDIS dans la coordination et le volet opératif.

Néanmoins, chacune de ces dimensions nous permet d'émettre une hypothèse que nous avons analysée et confrontée aux éléments collectés lors des actions de recherche menées, littéraires ou de terrain.
Les chapitres suivants doivent nous permettre de restituer une synthèse de cette analyse et de vérifier ou d'infirmer les hypothèses formulées.

Ensuite, il s'agira de formuler des propositions permettant d'atteindre l'objectif fixé par l'hypothèse et de clarifier le rôle du SDIS et de ses cadres dans la phase d'accompagnement des populations en post-crise de sécurité civile.

CHAPITRE III.2 : LA PLANIFICATION

III.2.1 : LA NÉCESSAIRE PLANIFICATION DE LA PHASE DE SOUTIEN.

Il a été largement démontré dans le passé qu'en matière opérationnelle les phases de planification constituaient des étapes indispensables à la la réussite des opérations de secours.

On peut aisément démontrer qu'il en est de même dans le cadre de la planification de la phase de soutien. En effet, ce n'est pas lorsque survient la crise qu'il convient de se lancer dans une recherche tous azimuts des différentes ressources nécessaires.
Ces ressources sont toutes à la fois matérielles, humaines et territoriales. Elles peuvent aussi être extra territoriale, et ainsi hors du territoire touché par la catastrophe.

Ces ressources quoique connues de manière empirique ne sont que trop rarement listées dans un document formalisé.

Le plan communal de sauvegarde[169] pourraient être l'outil permettant de remédier à cette difficulté, mais le faible taux de réalisation de ces documents ne permet pas de répondre à cette exigence.

Cette approche présente plusieurs avantages :

- ✔ une réflexion globale sur l'état des moyens communaux et inter-communaux susceptibles d'être mis en œuvre.
- ✔ un gain significatif de réactivité pour leur déploiement.
- ✔ une sécurisation psychologique des responsables locaux dans un moment particulièrement déstabilisant.
- ✔ par voie de conséquence un ressentie positif des populations : « on s'occupe d'eux très vite » dès lors que celle ci est informé en amont des efforts ainsi engagés.

III.2.2 : UNE RESSOURCE HUMAINE AVERTIE ET IMPLIQUÉE

Nous avons vu que la planification peut être préventive ou opérationnelle.

Dans les deux cas il s'agit d'éduquer un public, « citoyen sinistrable » ou « acteurs du secours et/ou de la sauvegarde », pour développer une culture de résilience collective.
Cet effort réalisé en amont permettra de faciliter l'ensemble des phases de la post-catastrophe.
Cependant, pour être réellement interopérable car comprise par tous, la planification devra être réalisée dans un partenariat entre l'ensemble des acteurs de la sauvegarde des populations.

De l'agent ou du citoyen de base ...

Par définition, un crise s'applique sur un territoire donnée ou interagissent un certains nombres d'agents de collectivités territoriales ou des services de l'état.
Quelle que soit la taille de la collectivité locale impliquée la participation des agents dans la recherche et la mise à jour en temps réel des moyens recensés est une garantie de leur implication ultérieure lorsque survient la crise.
Bien évidemment, seront prioritairement concernés les agents des services techniques, les enseignants, les services administratifs des mairies : tout ce qui constitue la ressource d'une collectivité au sens le plus large. Il va de soi que la totalité du système associatif local, organisé et structuré par nature, doit être impliqué dans cette démarche collective.

… au responsable de la conception du plan

Quelle que soit la taille la structure c'est bien au maire que revient la lourde tâche d'initier cette phase de planification. En fonction de la taille de la collectivité le directeur général des services et ses cadres apporteront une partie de l'expertise technique indispensable à la réalisation d'un document opérationnel. A ce stade, l'on ne peut que regretter que la taille moyenne des communes françaises, majoritairement dépourvues d'une telle ressource, laisse le maire démuni pour

169 Voir chapitre sur le plan communal de sauvegarde

accomplir une mission pourtant fondamentale, à la base de toute volonté de sauvegarde des populations.

La mutualisation à l'échelle intercommunale répond en partie à cette problématique. Elle permet déjà de favoriser la coopération, la solidarité et la mise en commun des ressources, mais pourrait constituer un atout majeur dans la réalisation des plans communaux au profit de ses communes adhérentes. Il est à noter qu'à ce niveau existe déjà un cadre parfaitement spécialisé : le chef de centre local qui intervient en relais du SDIS.

En ce sens, la mission d'information du Sénat [170] après la tempête Xynthia, a rappelé que « *les PCS s'intègrent dans l'organisation générale des secours et forment, avec les plans ORSEC, le maillon local d'une chaîne cohérente de gestion des événements portant atteinte aux populations, aux biens et à l'environnement* » et indique que « *la réalité montre leur quasi inexistence dans les zones les plus exposées* ».

III.2.3 : RESSOURCES À DISPOSITION DU MAIRE POUR ASSUMER CETTE PHASE DE PLANIFICATION

Quel profil

Pour la majorité des communes françaises, l'échelon communal n'a pas les moyens de réaliser cette planification.
En effet, elle nécessite des compétences techniques particulières .

Le document édité en 2010 par la direction de la sécurité civile suggère la mise en place d'équipes d'accompagnement des maires dans la réalisation des plans communaux de sauvegarde.

<u>Impulsées par les préfets, ces équipes se structurent autour de :</u>

- conseillers affectés à la promotion des PCS, (anciens officiers de l'armée en liaison avec le DMD, conseillers défense ou hauts fonctionnaires à la retraite).
- point unique autour d'un agent de la préfecture nommément désigné.
- groupe de travail composé du SIDPC, du SDIS, de la DDT, des sous préfectures et du conseiller de défense.

Dans l'absolu, ce schéma est pertinent car il a pu faire ses preuves dans quelques départements. Cependant, les différentes réformes ont contraint les capacités de ces acteurs et ne semblent pas toujours pouvoir permettre une mise en place efficace de cette procédure.

Avec un taux de réalisation[171] de 56 % près de dix ans après la parution de la loi[172] les instituant, l'on ne peut que déplorer cette faible mobilisation pour la création de ces PCS.

170 Rapport d'information n°554 enregistré à la présidence du Sénat le 10 juin 2010
171 Chiffre DGSCGC fin 1er trimestre 2013 de réalisations des PCS dans les communes soumises à obligation.
172 Article 13 de la loi 2004-811de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2005

III.2.4 : CONCLUSION SUR LA RÉPONSE À L'HYPOTHÈSE FORMULÉE

Concernant la dimension **planification**, l'hypothèse de recherche suivante est formulée :

« *Si le SDIS s'implique davantage dans la planification préventive et dans l'anticipation des mesures de sauvegarde (ex: animation des réserves communales de sécurité civile)*, *des synergies entre les actions de préparation de l'évènement et les actions curatives sur le terrain pourraient s'exprimer plus facilement, et ainsi permettre aux services de secours de se repositionner plus rapidement sur leurs activités du secours au quotidien* »

La mission sur Xynthia, préconise un comportement proactif des services publics départementaux quant à la réalisation des plans communaux de sauvegarde en précisant que « *la réalisation des PCS ne progressera ...qu'avec l'appui des services interministériels de défense et de protection civile et des SDIS* ». Seuls ces services peuvent se prévaloir d'une crédibilité en la matière[173].

Confier cette planification à des acteurs peu impliqués ou peu expérimentés dans la mise en œuvre d'actions au plus près du terrain, c'est prendre le risque d'une absence de synergies entre les différentes phases de la gestion de crise. Ceci rendra d'autant plus difficile, le positionnement de chaque acteur.
C'est donc bien dans la transversalité que doit s'inscrire cette démarche.

L'intégration des plans communaux de sauvegarde dans la planification ORSEC est une parfaite illustration de cette problématique.
Elle a vocation à préparer et gérer l'organisation générale des moyens de secours mais également de soutien sur un événement nécessitant la mobilisation de moyens importants.
Le plan communal de sauvegarde, outil de prévention et d'action du maire, doit s'inscrire dans cette démarche globale de gestion des événements, sans empiéter sur les prérogatives relatives à la gestion des secours.

Or, à quelques rares exceptions, l'on ne peut que constater la faible implication des SDIS dans les dispositifs de planification et en particulier dans les plans communaux de sauvegarde.
Acteurs principaux en cas de déclenchement des ces plans, ils devraient pourtant être incontournables dans cette planification.

Ils peuvent faire valoir leur expérience et leur technicité, ainsi que leur vision globale afin de contribuer à s'assurer que les mesures de résilience proposées par le PCS sont en cohérence avec les actions opérationnelles mises en œuvre sur le terrain par le COS telles qu'inscrites dans le règlement de mise en œuvre opérationnelle.

En effet, les actions opérationnelles du COS sur le terrain auront immanquablement des répercutions sur le volet sauvegarde dès lors que l'opération impactera de nombreux impliqués.
A l'inverse, l'absence de cohérence entre action de sauvegarde et action de secours pourraient pénaliser le bon déroulement d'une opération de secours.
Les deux sont donc clairement interdépendantes et systémiques.

173 Page 39 du rapport IGA Tempête Xynthia retour d'expérience, évaluation et propositions d'action tome I , mai 2010,

C'est donc bien au travers de ce règlement de mise en œuvre opérationnelle, arrêté[174] par le préfet, que peut s'exprimer la volonté de voir le SDIS être un acteur incontournable dans la préparation et la planification opérationnelles.

Le SDIS est un maillon local, acteur du quotidien en relation permanente avec le maire et les services municipaux.
La collaboration du maire avec le cadre local des sapeurs-pompiers[175] (chef de centre notamment), héritage du temps révolu des corps communaux est unanimement saluée par les élus, comme un gage d'efficacité dans leurs actions d'accompagnement des populations.
De plus, si l'échelon intercommunal est retenu pour la réalisation de ces plans, le chef de centre local a toute sa place du fait de sa large compétence territoriale. Il est sur le terrain le délégué permanent du SDIS.

Une enquête sur les freins à la mise en œuvre des plans communaux de sauvegarde et sur les attentes des communes pour accélérer leur réalisation, réalisée par le haut comité français à la défense civile[176] (HCFDC) en août 2011, montre que les SDIS semblent être un des acteurs d'accompagnement privilégiés par les maires.

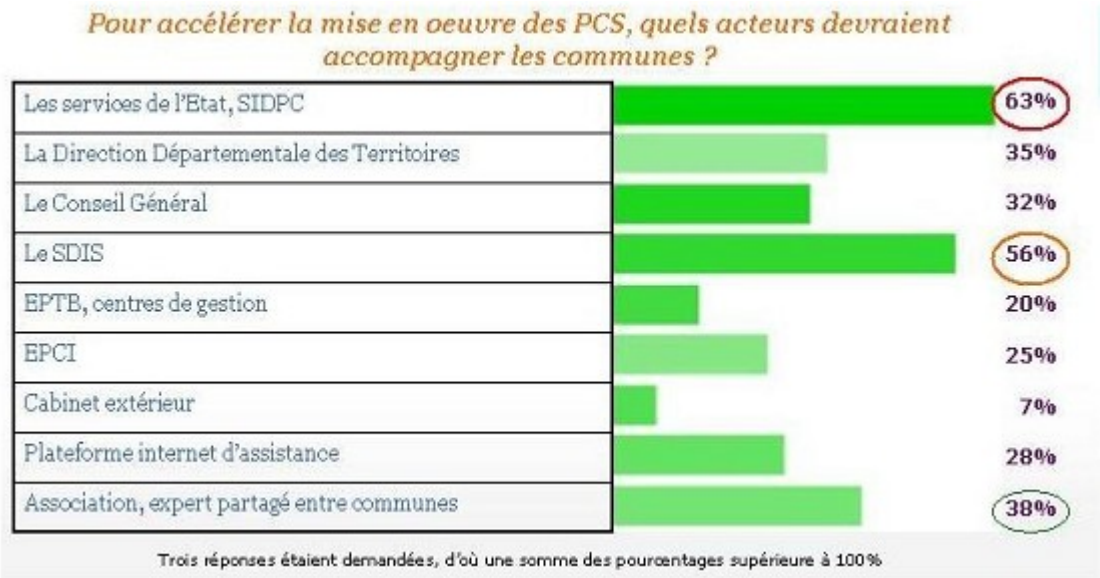


Illustration 25: Quels acteurs pour accompagner les communes dans la réalisation des PCS ?

Et ce positionnement du SDIS comme maillon fort de la planification va bien au delà de la simple logique d'accompagnement à la réalisation de plans.

Il pourrait être un élément déterminant dans la recherche de résilience du territoire, notamment pour les petites communes ne disposant d'aucun moyen, car au delà de la réalisation d'un plan c'est bien une culture globale et partagée de la sécurité qu'il faut mettre en place.

174 Article L 1224-4 du code général des collectivités territoriales
175 De nombreux chefs de centre de secours sapeur-pompier volontaire sont employés des collectivités territoriales
176 Cette démarche est notamment supportée par le Haut Comité Français pour la Défense Civile, dont l'expertise en termes de risques et menaces majeurs, sur les volets à la fois de la prévention et de la préparation, mais aussi de la gestion des crises et de l'organisation de la réponse, tant au niveau local que national l'ont conduit à initier en 2008 le projet Label Pavillon orange. Le site internet www.pavillon-orange.org , propose un panel d'outils gratuits. Il s'adresse aux communes désirant mettre en place ou améliorer leur dispositif de sauvegarde de leur population, et particulièrement leur Plan Communal de Sauvegarde. Il leur donne la possibilité de candidater pour l'obtention du Label, en évaluant leur dispositif de sauvegarde des populations et de prévention des risques via un questionnaire à remplir en ligne sur le site.

Preuve que ce rôle de guide et de force d'accompagnement peut donner des résultats tangibles, certains départements ont été particulièrement actifs dans le conseil aux maires lors de la réalisation de ces plans.

Pour exemple, le SDIS du Vaucluse a depuis de longues années entamé une démarche novatrice en ce sens en s'impliquant fortement auprès des communes pour la réalisation de plans communaux de sauvegarde mais aussi pour la création de réserves communales de sécurité civile.

Le projet mené sur l'île de la Barthelasse en est une belle illustration.: cet exemple démontre que sous réserve d'une volonté de faire, les SDIS sont à même d'apporter une expertise efficace et très concrète.

Alors que l'intérêt de la participation du SDIS ne fait aucun doute, comment expliquer ce manque d'implication.
La méconnaissance par les sapeurs-pompiers des dispositifs de planification du soutien des populations et notamment des obligations communales en la matière, explique au moins en partie le peu d'implication dans cette étape amont de la sauvegarde.

Pendant longtemps, le cursus de formation de l'officier sapeur-pompier n'a abordé que superficiellement le principe et la méthode de réalisation des plans communaux de sauvegarde.

Aujourd'hui des efforts importants sont réalisés et les formation de l'ENSOSP, intègrent ces notions auprès d'un large panel de stagiaires, notamment au niveau des formations de capitaines, de chefs de groupements ou de gestions opérationnelles et de commandement.

D'autre part, longtemps considéré comme annexe de la prévention, le service prévision est dans de nombreux SDIS la variable d'ajustement de l'organigramme.

Il s'agirait de considérer la prévision comme élément central des politiques publiques des SDIS capable d'avoir une incidence sur la qualité de sa réponse opérationnelle en traitant toutes les étapes de la planification, depuis la préparation de l'intervention jusqu'au retour à un nouvel équilibre.

Et enfin, les chefs de centre locaux doivent jouer un rôle particulier, pour inciter les cadres des collectivités à s'affranchir d'une réticence à confronter leurs travaux sur ces sujets avec les spécialistes des SDIS.
En effet, pendant longtemps, le peu de formation des collectivités en matière de gestion des risque, associée parfois à une image idéalisé de « l'expert sapeur-pompiers » a pu limiter les échanges entre deux services souvent complémentaires.

Aujourd'hui, les choses changent notamment grâce à une meilleure formation des cadres territoriaux et à une réelle volonté des SDIS de s'appuyer sur une ressource locale particulièrement au fait des particularismes de son territoire.

III.2.5 : PROPOSITIONS SUR LA PLANIFICATION

Placer le SDIS comme acteur majeur de l'éducation à la culture sur les risques de sécurité civile

Il s'agirait d'inscrire systématiquement cette volonté d'être acteur de l'éducation à la culture des risques de sécurité civile dans les documents structurants des SDIS (SDACR, RO…) et de former l'ensemble des sapeurs-pompiers à la culture globale du risque.

Cette force de 240 000 citoyens, implantés au plus près du territoire contribuerait à la prise en compte collective des notions de résilience au sein de la société.

Dans cet esprit, les SDIS pourraient également assurer la « formation des formateurs à la résilience » notamment des agents de l'éducation nationale chargés de la réalisation des plans particuliers de mise en sûreté ou encore des cadres des associations agréées de sécurité civile, des réserves communales de sécurité civile ou autres associations locales.

Ainsi placés à l'origine du déploiement de formation, les SDIS seraient en mesure d'assurer la cohérence entre les apprentissages dispensés auprès du citoyen et les actions prévues par les services pour secourir ce même citoyen.

Il serait ainsi utile que le concept de « *citoyen acteur de sa propre sécurité* » soit repris dans la formation civique à l'école.

Mais surtout il s'agirait d'établir, conformément aux obligations formulées par la loi de modernisation de la sécurité civile, un partenariat durable avec l'éducation nationale pour la formation des professeurs des écoles, afin d'inculquer cette culture sur le long terme aux générations futures.
Devenus adultes, ces jeunes seront prédisposés à être des acteurs et des décideurs avertis.

En résumé, le développement de la résilience d'un territoire et de sa population est une garantie supplémentaire, quoique pas suffisante, pour permettre aux services de secours d'assurer une transition harmonieuse avec les acteurs du soutien et de ne pas les voir investis massivement de tâches opératives dans cette phase.

Reconnaître le SDIS comme un acteur principal de la planification

Aujourd'hui, les SDIS sont saisis obligatoirement pour avis des dossiers concernant les établissements recevant du public ou autres installations classées.
Sur le même principe, il s'agirait de rendre l'avis des SDIS obligatoire à la validation des différents plans et en particulier des plans communaux de sauvegarde.

Il serait alors possible de réaliser des prescriptions sur les mesures manquantes ou présentant des incohérences avec les mesures opérationnelles prévues par les documents de mise en œuvre opérationnelle.

Ces études devraient se faire dans le cadre d'un partenariat systématique avec les services des collectivités territoriales et service interministériel de défense et de protection civile des préfectures. L'expertise technique des SDIS et en particulier de son réseau de plus de 7300 centres de secours, apporterait nécessairement une plus value dans la pertinence de ces plans.

De plus, le renforcement des échanges entre ces partenaires, permettrait, une meilleure connaissance mutuelle source de plus d'efficacité et garante d'une optimisation du fonctionnement de l'organisation adhocratique mise en place lors d'une gestion de crise.

Renforcer les services « prévision » des SDIS pour prendre en compte cette nécessité de planification

Élément pourtant central de l'activité des SDIS, la prévision ne bénéficie pas toujours de l'attention espérée, souvent en retrait par rapport au service prévention et ses nombreuses obligations régaliennes (préfet président des commissions de sécurité, formations obligatoires de préventionniste, délai d'étude, de convocation…).

Il s'agirait de valoriser l'activité prévision en y accordant des moyens humains et matériels lui permettant un rayonnement interservice, à la fois en interne au SDIS mais aussi et surtout en partenariat avec les autres acteurs de la planification (SIDPC, DREAL, etc).

La formalisation d'un cursus de formation en prévision, clairement ouvert sur les problématiques globales de la planification interservice contribuerait à atteindre cet objectif.

Enfin, la création d'un « bureau soutien et sauvegarde » au sein de ce service prévision, chargé de l'étude des dossiers spécifiques à la sauvegarde des populations permettrait de marquer la volonté du SDIS d'être pro actif dans ce domaine, aujourd'hui largement délaissé.

CHAPITRE III.3 : LA COORDINATION DU SOUTIEN DES POPULATIONS.

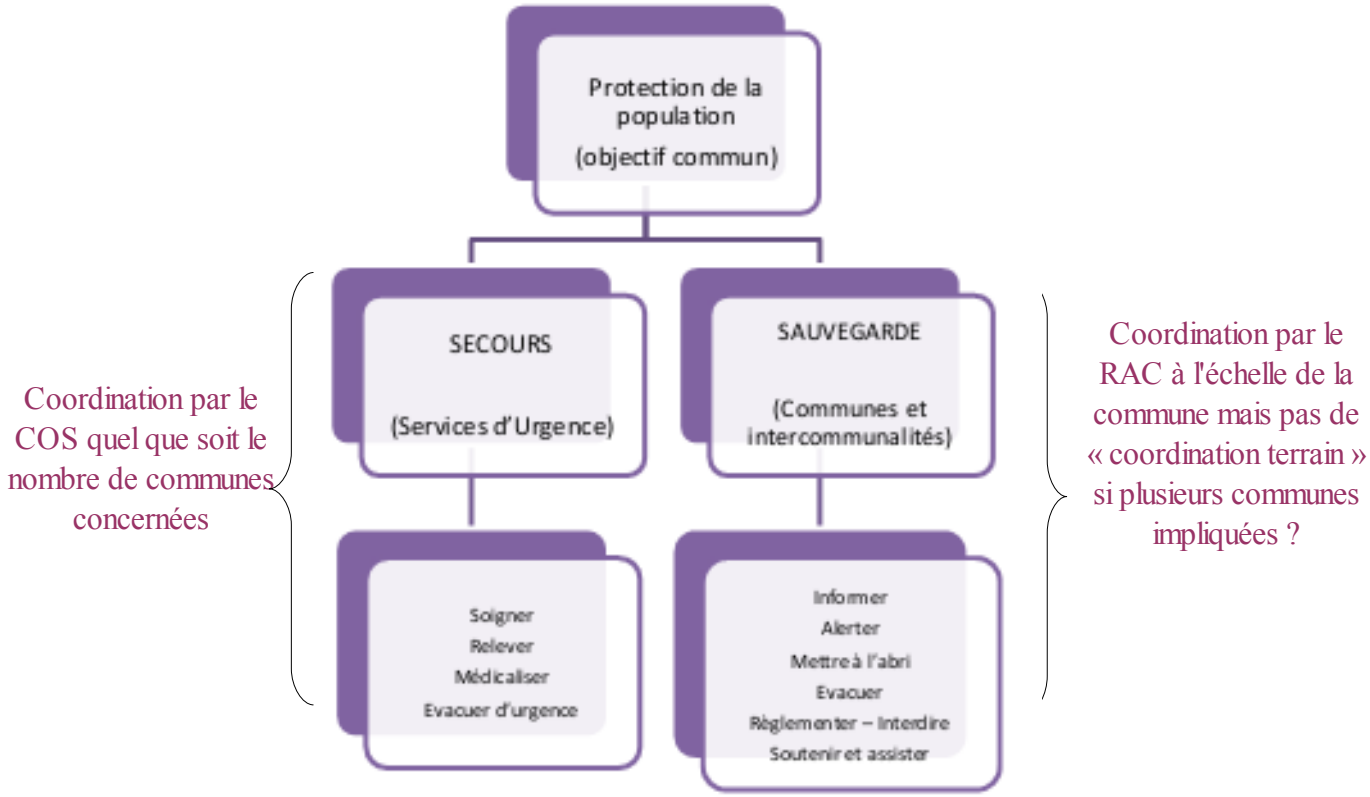


Illustration 26: Protection de la population : secours et sauvegarde

III.3.1 : PLASTICITÉ ET RIGIDITÉ DE LA COORDINATION : DEUX APPROCHES COMPLÉMENTAIRES ?

Avant de vouloir répondre à la question de l'implication ou non du SDIS dans la coordination de la phase de soutien des populations en post-crise de sécurité civile, faut il encore se poser la question de l'utilité d'une telle coordination.
La richesse et la variété des entretiens menés nous a permis de nous rendre compte qu'il serait hasardeux de répondre de façon binaire à cette question.

En effet, l'expérience montre que pour garantir l'efficience et la sérénité dans le soutien aux populations, un excès de coordination est tout autant préjudiciable qu'une absence de coordination.

Deux approches semblent ainsi possibles et complémentaires.

La première consiste à considérer que tout doit être planifié et **strictement coordonné**.
Ne laissant que peu de place à l'initiative locale, elle s'inscrit dans un système pyramidal

impliquant une organisation performante capable de dicter précisément et en continu à chaque acteur les missions à réaliser.
C'est le principe d'une organisation hiérarchique tel qu'est prévu le fonctionnement pyramidal de la chaine de coordination et de commandement des SDIS durant une opération de secours : l'urgence requiert rigueur d'organisation et de gestion.

La deuxième, au contraire, empreinte d'une **grande plasticité,** consiste à s'appuyer sur l'initiative locale (« *le citoyen acteur de sa propre sécurité* »), l'échelon central ne faisant qu'accompagner et encourager les différents acteurs dans leurs missions.
Des récits de grandes catastrophes contemporaines (Ouraga, Katrina en 2005) montrent combien ces organisations pouvaient être efficaces.
L'adaptation des acteurs à la réalité du terrain, quitte à ne pas respecter les règles et les procédures du quotidien, peut parfois permettre d'apporter des réponses pragmatiques[177] à des problématiques opérationnelles.

L'organisation de la phase de soutien des populations semble être au carrefour de ces deux approches: elle doit rester créative
Par l'effort de planification mis en œuvre (PCS, PPMS, PFMS, etc) et sa perméabilité avec la phase d'urgence souvent rigoureusement coordonnée par le COS, elle doit pouvoir profiter d'une saine coordination, mais elle n'en nécessite pas moins une certaine plasticité pour permettre à chaque acteur de s'exprimer, depuis la réalité du terrain à laquelle est confrontée le maire jusqu'à l'organisation rigoureuse du COD par le préfet.

Illustration 27: Plasticité et rigidité de la coordination du soutien aux populations

177 Exemple : Lors de Katrina, il a été constaté que des établissements qui avaient voulu respecter les règles n'avaient pu rétablir l'électricité faute de personnel agréé alors que d'autres qui avaient utilisé la notion de compétence plutôt que d'agrément (cuisinier ayant des connaissances en électricité) avaient rapidement pu retrouver une situation acceptable.

III.3.2 : LE RÔLE DU COORDINATEUR POTENTIEL

On constate donc une dualité d'intérêt et une divergence d'organisation qui amène à poser la question de l'opportunité d'un coordinateur pour gérer cette nouvelle phase de soutien différente de la phase du secours.
Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative, il convient d'en définir le rôle.

L'analyse de récentes catastrophes majeures permet d'observer que, parfois après plusieurs jours de fragilité, l'organisation retenue nécessite un acteur de la coordination, « passerelle » entre les services de l'état et les maires, mais aussi avec les sinistrés ou les impliqués.

C'est ainsi que pour faciliter la transition de la phase de secours vers la phase de soutien, l'expérience a pu montrer l'intérêt[178] de disposer de cadres de terrain pour participer à la coordination.
Dans cette optique des cadres sapeurs-pompiers ont été, dès le début de l'évènement, affectés à la coordination (Xynthia en 2010). Lors des inondations de Draguignan en 2010 un dispositif spécifique a été mis en place pour une mission d'appui opérationnelle[179]. Enfin, une structure de commandement dédiée[180] a été initiée pour la gestion de la tempête Klaus dans les Landes en 2009.

Ce coordinateur des actions de sécurité civile, dont le rôle n'est défini dans aucun texte, devra par sa connaissance des rouages administratifs, de l'état et des collectivités territoriales, être un « technicien du risque expert » capable d'assurer une coordination « opérationnelle » entre les services de l'état et les maires.

Il devra être à la fois le **référent** sauvegarde de sécurité civile **auprès du préfet** et de son directeur de cabinet (du secours au soutien) et le **référent** de la coordination des actions de terrain **auprès des maires,** appui local en lien avec chaque responsable des actions communales (RAC).

Il devra être capable de transmettre à l'autorité préfectorale les besoins exprimés par les populations via le maire et être le garant de l'efficience de leur emploi sur le terrain.
Il devra comprendre la gestion interministérielle de la crise et maitriser l'organisation des différents acteurs du volet opératif.

En outre, au delà de cette phase opérationnelle de coordination, son rôle sera de devenir le référent transversal de la sauvegarde et être en mesure de participer à l'ensemble de ses composantes, de la planification, au retour d'expérience.

A l'image du commandant des opérations de secours (COS) chargé de la coordination des opérations de secours, ce cadre sera chargé de la coordination des actions de soutien sur le terrain.

178 Entretien avec le Colonel Éric PEUCH, directeur départemental d'incendie et de secours des Charente Maritime
179 Entretien avec Madame ORDOEZNSKI, sous préfète de Draguignan lors des inondations de 2009
180 Entretien avec le LCL Jean Marc ANTONINI du SDIS 40

III.3.3 : LE PROFIL DU COORDINATEUR : UN LOGISTICIEN DÉDIÉ

Nous venons de définir ce que doit être le coordinateur dans son rôle complexe, entre des aspirations, parfois contradictoires, exprimées à la fois dans la sérénité relative d'une cellule de crise préfectorale mais aussi dans la dramatique d'un niveau local en plein désarroi.

Le profil de coordinateur, devra donc être empreint d'une capacité d'écoute et de compréhension psychologique de situations complexes au cours desquelles peuvent parfois s'exprimer tous les excès qui poussent quelquefois l'homme dans ses plus profonds retranchements primaires.

En généraliste du risque, ce coordinateur va devoir faire preuve d'adaptabilité, être capable de soutenir le maire dans ses démarches et savoir ne pas se substituer à lui dans sa responsabilité de mise en œuvre de la sauvegarde.

En spécialiste des organisations interministérielles, il va devoir composer avec des acteurs, nous l'avons vu, nombreux et variés, aux approches souvent bien différentes de la notion de sauvegarde des populations, et apporter son expertise technique pour permettre la réussite des missions collectives de soutien des populations.

Son profil devra comporter plusieurs facettes :

- ✓ connaissance des contraintes techniques pour conseiller le maire au plus près du terrain.
  Cette proximité avec le maire, avec son responsable des actions communales et plus largement avec les services municipaux appuiera d'autant l'efficacité des mesures mise en œuvre.
- ✓ capacité à s'interfacer avec le préfet-DOS, autorité chargée de la coordination au niveau départemental.
  Sa connaissance et sa capacité à travailler avec le directeur de cabinet voire le chef du service interministériel de défense et de sécurité civile seront l'assurance d'un partage efficace au profit de l'organisation.
- ✓ disposer d'un niveau d'expertise élevé sur toutes les questions de logistique.
  Ses compétences de logisticien, telles que celles développées par les ONG, seront un atout majeur pour la coordination.

L'approche de terrain destinée à définir ce profil, nous a démontré la difficulté de cet exercice, en raison de l'extrême hétérogénéité des situations rencontrées.

Les critères permettant d'apprécier les qualités requises pour assurer la mission de coordination sont nombreux et complexes. Prétendre en fournir une liste exhaustive est utopique, aussi nous nous limiterons dans les pages suivantes à développer les plus pertinents.

A l'image du COS pour la distribution des secours, il s'agirait de définir un **coordinateur des actions de soutien (CAS)** ayant la charge, sous l'autorité du préfet, d'assurer en lien avec les différents maires et responsables d'actions communales, une coordination des différentes tactiques opératives à mener au plus près de terrain et en cohérence avec la stratégie globale du COD.

Ce rôle de coordinateur expert en sécurité civile devrait être dissocié du rôle plus « politique » (lien avec les élus) dévolu au sous-préfet d'arrondissement.

Pour garantir son efficience, il conviendrait de lui permettre d'acquérir une solide culture interministérielle et une parfaite connaissance des organisations territoriales.

Il devrait connaitre le fonctionnement des acteurs qu'il aura à coordonner et en logisticien, être en mesure d'assurer une gestion fine des différentes missions à réaliser (hébergement, ravitaillement, etc).
Dans cet objectif, la formation dispensée devrait être interministérielle et aborder au travers de modules inter services, les différentes problématiques de sécurité civile pouvant nécessiter un accompagnement des populations.

Sa compétence devrait être transversale, de la planification jusqu'au retour d'expérience en passant par la coordination et le volet opératif de cette phase d'accompagnement des populations.
Cette transversalité devrait lui donner une légitimité lui permettant d'être identifié comme expert sur la problématique globale du soutien des populations.

Enfin, il devrait être capable d'accueillir et d'employer des cadres[181] et plus généralement des acteurs extérieurs au département ou au pays (barrière de la langue).

Cet rôle de coordinateur des actions de soutien devrait être associé à une chaîne de coordination propre permettant, sur des événements d'envergure, de sectoriser cette mission de coordination à l'image de ce qui peut être fait lors d'une opération de secours.

Une évolution du niveau de responsabilité du coordinateur pourrait être envisagée en prenant en compte des critères de formation et d'expérience.

III.3.4 : LES CRITÈRES DU COORDINATEUR

Ces qualités peuvent être caractérisées soit au regard de **l'institution d'appartenance** du cadre coordinateur des actions de soutien (nous l'appellerons CAS dans la suite de ce document) soit au regard de ce **cadre comme individu**.

Dans une première étape, nous définirons ces critères.

Ensuite dans le chapitre suivant, nous envisagerons quels sont les acteurs susceptibles d'être dotés de qualités dans ce domaine et afin de répondre à la problématique posée par ce sujet de mémoire, nous nous intéresserons plus particulièrement aux forces et faibles des SDIS en la matière.

181 Mission d'appui opérationnel (MAO) dans le Var

III.3.4.a : Une première série de trois critères se rapporte à l'institution

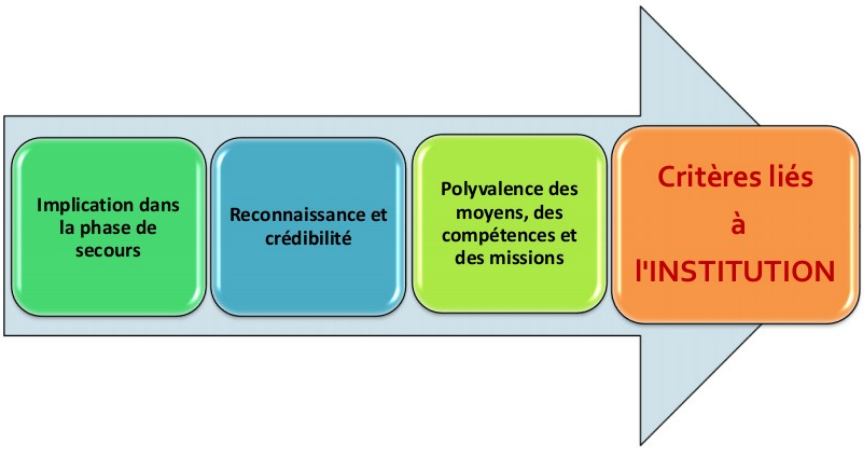


Illustration 28: Critères du coordinateur liés à l'institution

Implication dans la phase de secours

Le lien entre les acteurs de la crise est d'autant plus fort qu'il ont déjà eu à partager des moments difficiles, empreints de doutes et porteurs de solidarités.
Le service support du coordinateur des actions de soutien devra être impliqué dans la phase de secours afin d'être en mesure de capter les subtilités de l'événement ou capable d'évoluer dans un environnement hostile.
Il devra être mobilisable sans délai et en permanence et il devra être en mesure de fonctionner en autonomie dans des situations dégradées.

Quels sont les services détenteurs de ce critère ?

La spécificité des missions des **SAMU**, rend celui ci incontournable pendant le secours mais ne lui permet pas de poursuivre son action au delà de l'évacuation des victimes vers les centres hospitaliers. Les **ONG,** à l'échelon local, sont susceptibles d'être engagées, souvent en appui du SAMU, sur des missions d'urgence.

Les **forces de l'ordre** (police ou gendarmerie), outre leur vocation naturelle à s'assurer de la sécurité des biens et des personnes, auront pu être mobilisées dès la phase alerte et évacuation. Il n'en demeure pas moins que la nécessité absolue de maintenir l'ordre dans des situations forcément confuses limite leur capacité à exercer d'autres prérogatives.
On retiendra toutefois, un rôle privilégié dans la collecte et la remontée de renseignement pour les autorités, sans oublier les fonctions de police judiciaire qui s'inscrivent toujours dans l'urgence et dans la durée. La variété et l'importance de leurs missions dans l'espace et dans le temps ne leur laisse peu de possibilité de s'impliquer dans autre chose.

LA **DDT** est également susceptible d'intervenir dans la phase de secours que ce soit pour la neutralisation de certains axes que pour la prise en charge de naufragés de la route par exemple. Cependant son niveau de spécialisation limitera son champ d'action à des cas particuliers.

Le **maire et ses services,** dans tous les cas, se trouvent au cœur de l'action. Néanmoins, comme expliqué précédemment la typologie des évènements subis peut largement limiter ses capacités d'action. Par le pouvoir de police, le maire en tant que tel va demeurer du début à la fin un acteur incontournable de la coordination sur sa seule commune.

La formation des **cadres de préfecture** (chef de SIDPC par exemple) dans ce domaine, initiée depuis quelques années atteint aujourd'hui une certaine maturité. Ils reçoivent (DIRCAB et SIDPC) une formation à la gestion de crise organisée à Lognes (77) par la sous direction du recrutement et de la formation de la direction des ressources humaines du secrétariat général du ministère de l'intérieur.
Ensuite, au cours de leur carrière ils peuvent participer à des sessions de formation sur le thème de la gestion de crise organisée par l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice. (INHESJ). De ce fait, ils répondent au critère requis.
Néanmoins, les récentes réductions d'effectifs dans les services préfectoraux limitent sensiblement cette possibilité.

Reconnaissance et crédibilité de l'organisation

Ce critère est probablement l'un des plus subjectif tant il tient à la perception qu'ont les acteurs de la post-urgence les uns des autres, et de rappeler que le sinistré est bel et bien le premier des acteurs, certes bien involontaire.
Il n'en demeure pas moins que la reconnaissance et la crédibilité, nous aurions pu dire la confiance, qu'inspire un service, vont faciliter l'implication de celui-ci dans la coordination des autres partenaires qui seront ainsi enclins à le reconnaître comme pilote.

Quels sont les services détenteurs de ce critère ?

Le **SAMU** bénéficie ici d'une grande crédibilité et d'une forte reconnaissance. Cependant il ne peut déborder de sa mission propre si ce n'est par son éventuelle implication dans le soutien psychologique.

Le premier des services de référence pour un citoyen qui plus est sinistré est bel et bien la **commune**. Échelon de proximité au quotidien, les services municipaux et le maire sont immédiatement en première ligne et mis sous pression. Ils sont à priori reconnus et crédibles pour peu que la gravité de l'évènement ne les rende pas totalement inopérants. A cet égard, une organisation intercommunale des services peut permettre de sauver la capacité de gestion.

Les **services déconcentrés de l'état**, chacun dans leur champ de compétence, ont une reconnaissance et une crédibilité réelles, mais limitées à leurs missions spécifiques.

L'**armée** bénéficie par tradition d'une crédibilité auprès de la populations et des élus. Pourtant, la fin de la conscription à largement limité sa capacité à s'impliquer massivement dans des missions de soutien bien loin de leur nouvelles prérogatives, recentrées sur la défense nationale. Fort

heureusement les unités d'interventions de la sécurité civile, par leur spécialité et forces de projection, compensent cette baisse de potentiel.

Polyvalence des moyens, des compétences et des missions

Nous savons qu'une situation de crise est caractérisée par son incertitude.
Incertitude des missions à réaliser, des moyens à mettre en œuvre et de la durée d'exécution.
Dans ce contexte changeant, la variété des matériels et des missions réalisables sera pour un service autant de chance d'être en mesure de fournir la réponse la plus adaptée à des situations souvent complexes.

Quels sont les services détenteurs de ce critère ?

Dès lors que l'on parle de polyvalence des moyens, des compétences et des missions, peu de services peuvent se prévaloir de compétences en la matière.

Nous avons précédemment abordé la polyvalence **des unités de sécurité civile et des établissements de soutien et de logistique** qui remplissent parfaitement ce critère.

Une ouverture vers les **établissements de coopérations intercommunales** permettrait, dans certaines situations, d'élargir la ressource.

Les **ONG** nationales ou internationale, à l'image de la Croix Rouge en France ou de la THW Allemande[182], se sont organisées pour faire face à tout type de situation.

A l'évidence, ces forces structurées et polyvalentes, sont vraisemblablement appelées à se développer en complément des moyens conventionnels.

III.3.4.b : Qu'en est-il pour les SDIS ?

Implication dans la phase de secours

En confiant au directeur départemental d'incendie et de secours le soin de coordonner, au titre de son rôle de COS, la phase d'urgence, le législateur a de fait positionné le SDIS comme interlocuteur central de la prise en charge des populations. Avec plus de quatre millions d'interventions, les occasions de proximité entre COS et DOS sont légions même si peu de ces interventions voient se formaliser ce duo. Néanmoins, cette confiance accordée au SDIS pour la coordination des actions d'urgences peut être les prémices d'un positionnement fort dans la prise en compte de la coordination des actions de soutien.

182 Voir brochure en annexe

Garant du secours, il doit à minima contribuer à la transition vers la phase de soutien qui d'ailleurs peut être concomitante avec la phase de secours. Dès la phase d'urgence apparaît la nécessité de disposer sur le terrain d'un coordinateur des actions de soutien qui va poursuivre sa mission bien au delà des actions de secours.

Pourtant, l'officier de sapeur-pompier peine à trouver une nouvelle légitimité dans la phase de soutien des populations. Le SDIS n'est qu'un des acteurs en COD, auprès du préfet, et n'est plus à même de faire reconnaître sur le terrain ses compétences de coordination et d'organisation.

Reconnaissance et crédibilité de l'organisation

Lorsqu'est évoqué le SDIS, il vient rapidement à l'esprit de tous, les valeurs d'altruisme et d'engagement, voire de courage et de dévouement véhiculées par les sapeurs-pompiers.

Le maillage territorial dense, (8000 centres de secours) y compris en milieu rural et la particularité de ce service public, implanté au plus profond des villages et des familles grâce à la puissance de son volontariat, en font un des services les plus apprécié des français[183].

Ce sentiment de satisfaction est perceptible auprès de l'ensemble des acteurs de terrain interrogés qui saluent la crédibilité du SDIS auquel ils associent volontiers les notions de confiance, compétence, disponibilité, continuité, autonomie.

Pourtant le mode d'organisation du SDIS, à l'échelle départementale, peut parfois paraître « étroit », source d'isolement et limitant la qualité des relations avec des partenaires souvent régionaux ou nationaux (ARS, associations agréées de sécurité civile, opérateurs de réseaux).
Le statut de collectivité territoriale tend parfois à fragiliser l'institution dans son positionnement vis à vis des services déconcentrés des ministères concernés par la gestion de crise.

Néanmoins, c'est le seul cadre à être, part le principe même de gestion bicéphale du SDIS sous la tutelle quotidienne de l'état et des collectivités territoriales

Polyvalence des moyens, des compétences et des missions

Grâce au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques[184] (SDACR), le SDIS dispose de moyens et de compétences en adéquation avec les missions qu'il devra mettre en œuvre pour lutter contre les risques de son territoire.
Cette couverture prévoit les moyens nécessaires pour lutter contre les risques courants et les risques particuliers du département.
Cette variété et polyvalence des moyens affectés permettent au SDIS de revendiquer une expertise totale sur l'ensemble des risques de sécurité civile.

183 93 % des Français ayant fait appel aux sapeurs-pompiers se déclarent satisfaits de leurs interventions.
http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/09/19/01016-20110919ARTFIG00423-93-des-francais-satisfaits-des-interventions-des-pompiers.php
184 Article L. 1424-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

Pourtant, le dimensionnement de ces moyens ne peut intégrer les besoins exprimés à l'occasion d'évènements d'envergure souvent peu prévisibles.
La complémentarité devra donc être la règle, que ce soit avec les autres SDIS, grâce au centre opérationnel de zone (COZ) et au centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) mais aussi et surtout avec les autres acteurs, associations agréées de sécurité civile (AASC) ou autres réserves communales de sécurité civile ou ONG.

Le SDIS devra être capable d'animer ce réseau d'acteurs en encourageant ici, telle initiative de création de RCSC ou en participant là-bas au développement de telle AASC.
Cette coordination en amont par un partage de culture et de connaissances, cette capacité à fédérer autour de lui, grâce à la polyvalence de ses compétences, permettra au SDIS d'assoir sa crédibilité et d'être reconnu comme légitime dans le rôle de coordination.

III.3.4.c : Une deuxième série de trois critères se rapporte à l'individu

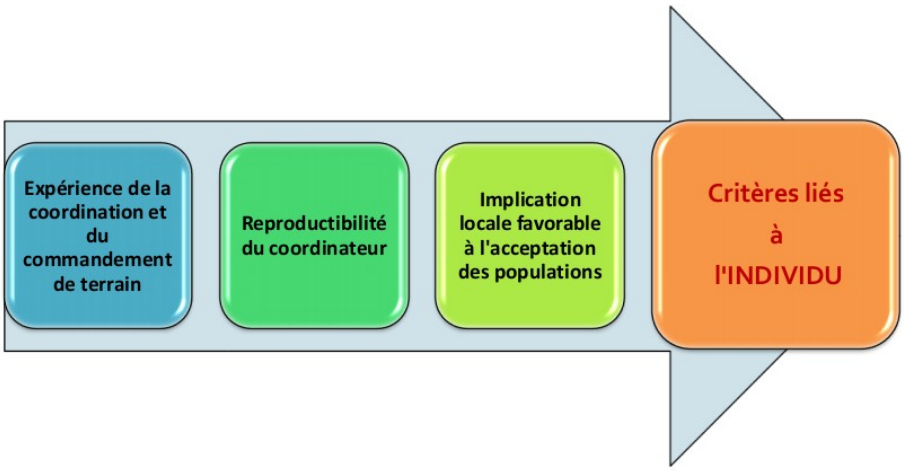


Illustration 29: Critères du coordinateur liés à l'individu

Expérience de la coordination et du commandement sur le terrain

Le coordinateur de la phase d'accompagnement devra être capable d'assurer le management ou le commandement de l'ensemble des acteurs du soutien.
Pour cela il devra avoir une expérience dans le domaine de la gestion opérationnelle des crises mais aussi être capable de s'adapter à toutes les situations.
Il devra être autonome en milieu hostile et psychologiquement capable de supporter les situations rencontrées.

Peu de cadres peuvent se prévaloir d'une expérience réelle de terrain dans le domaine de la coordination et du commandement.

Quels sont les acteurs détenteurs de ce critère ?

Les médecins hospitaliers des **SAMU,** éminent spécialistes dans leur art, sont malgré tout placés dans l'organisation opérationnelle sous la direction du COS. Certes dans des fonctions de DSM, ils exercent un commandement opérationnel, parfois complexe, mais toujours limité à leur spécialité. Ils ne se trouvent jamais en situation d'appliquer une polyvalence de coordination et de commandement.

Indéniablement, **police et gendarmerie,** disposent de compétences parfaitement appropriées car elles constituent le fondement même de leur culture opérationnelle. Par voie de conséquence, ils apparaissent comme parfaitement armés au regard de ce critère.

En ce qui concerne le **maire et ses services**, répondre à ce critère d'expérience, est extrêmement dépendant de la taille de la commune. Pour rappel près de 79 % des communes françaises ne disposent pas de personnel capable de remplir ce rôle : les effectifs se réduisant souvent à une secrétaire à temps partagé et quelques agents d'entretien.
Pour atteindre un niveau de pertinence correct, il faut, une nouvelle fois, examiner les capacités d'intervention de l'intercommunalité.

Pour les 20 % des communes plus importantes, les services administratifs et techniques, ont par leur histoire acquis une expérience certaine dans la gestion de leur territoire en situation dégradée. Sous l'autorité du maire, le directeur général des services exerce au quotidien cette fonction.

L'implication des **services de préfecture** ne fait aucun doute, mais les interlocuteurs audités ne cachent pas leur scepticisme à assurer des missions sur le terrain pour lesquelles ils ne se sentent pas suffisamment préparés. Leur compétence dans la gestion et l'organisation des cellules de crise en COD n'est plus à démontrer, et leur permet d'être un interlocuteur particulièrement crédible dans la préparation et la diffusion des directives préfectorales.

Pour les **autres services de l'état,** on ne peut que retenir le même principe de spécialité et de mise en œuvre d'une stratégie d'activité strictement liée à leurs champs de compétences.
Leur participation systématique aux cellules de crises leur confère toutefois une culture de sécurité civile bienvenue.

L'organisation même des forces **armées** implique cette notion de coordination et de commandement. Ce savoir faire est d'ailleurs une application civile de principe militaire.

Enfin, l'observation des compétences des **ONG** dans cette matière, et en particulier les efforts considérables de formation faits par les plus actives d'entre elles, peut permettre d'envisager la prise en compte de leurs cadres dans une coordination des actions de soutien. A noter qu'à l'échelle nationale ou internationale, ces ONG ont développé une vraie expertise : la logistique en temps de crise.

« Reproductibilité » du CAS: une vision homogène et partagée

Changer de coordinateur des actions de soutien ne doit pas vouloir dire changer l'organisation de cette coordination.
L'appréhension de cette problématique doit pouvoir s'inscrire dans un référentiel commun à tous les coordinateurs qui vont se succéder au profit des différentes évolutions de l'organisation ou autres relèves. L'individu doit être le dépositaire d'une conception partagée de son rôle garantissant une « régénération sans heurt » de la fonction.

Quels sont les acteurs détenteurs de ce critère ?

Une des caractéristiques de la phase de soutien est son inscription dans la durée.

Le nécessaire recentrage sur les missions de base rend délicate dans le temps la reproductibilité des acteurs. La rareté de la ressource humaine dans les hôpitaux, sur l'ensemble du territoire national, rend difficilement imaginable l'attribution, au **SAMU**, de compétences chronophages hors champ médical.

Pour les **forces de l'ordre** et l'**armée**, une gestion nationale de leurs ressources humaines entérine une reproductibilité systématiquement possible à capacité constante.

A l'échelon **communal** et intercommunal, la force qui résulte de la connaissance parfaite de « son » territoire se heurte rapidement à une double limite : le nombre limité d'acteur possible et l'affaiblissement des capacités du fait de la crise. On peut, une nouvelle fois, considérer qu'un renforcement des compétences de la strate intercommunale permettrait de pallier au moins partiellement à cet inconvénient.

Le principe même de **services « de l'état »** garantit de fait une reproductibilité dans le temps et sur la totalité du territoire national. On citera pour exemple des renforts de préfecture à préfecture en cas de crise durable.
La mise en œuvre de mission d'appui en situation de crise (MASC) illustre cette capacité pour l'échelon central de venir soutenir l'action locale des **préfectures.**

Ici aussi, les **ONG** par nature, sont capables de durer après un temps de projection initial parfois un peu long. Ce qui, pour de l'action réflexe peut être un handicap se révèle particulièrement adapté pour un travail de longue haleine.

Implication locale favorable à l'acceptation des populations

L'efficacité du coordinateur des actions de soutien sera certes jugée par le niveau stratégique de décision mais sera avant tout perceptible sur le terrain au plus près des sinistrés.
La population sera d'autant plus rassurée qu'elle aura établi une relation de confiance avec le responsable de l'organisation.

En situation de crise, le retour à la normale est d'autant plus aisé que le ressenti positif des populations vis à vis des acteurs de la sauvegarde facilite l'évolution.

Quels sont les acteurs détenteurs de ce critère ?

L'ensemble des acteurs potentiels de la crise,examinés au fil des critères, sont pour la plupart organisés sur des échelons souvent éloignés du cadre local du sinistré.
Cette réalité restreint la crédibilité spontanée de la majorité des intervenants.

Échappent à ce facteur le maire et les agents des collectivités qui sont en prise directe, au quotidien, avec la population.

III.3.4.d : Qu'en est-il pour les cadres des SDIS ?

Nous y confronterons les forces et les faiblesses de l'officier sapeur-pompier et plus largement au cadre sapeur-pompier qui sera en première ligne, auprès du maire sur le terrain et du préfet au COD.

Expérience de la coordination et du commandement sur le terrain

Le cadre de sapeur-pompier, souvent officier, peut faire valoir son expertise car il est parmi les seuls à pouvoir se prévaloir de son implication régulière dans la gestion d'évènements de sécurité civile.

Par sa pratique du rôle de COS, il est un expert du commandement en situation opérationnelle.
Il est d'ailleurs un des rares acteurs de la sécurité civile à pouvoir se targuer d'une telle expérience ce qui peut le différencier d'un cadre de préfecture qui, malgré une formation qui se veut des plus « pratique » mais qui reste limitée à des fonctions en COD, reste peu accoutumé à la gestion quotidienne d'opérations de sécurité civile.

Le cadre sapeur-pompier, souvent seul lors d'opérations de moyenne envergure, est dans ce cas là, l'interlocuteur de fait du maire pour les mesures d'accompagnement.
Lorsque l'évènement reste limité, la question du coordinateur ne se pose pas, et le COS assure l'intégralité de la mission : commandement de l'opération de secours et coordination de l'accompagnement des populations.

Néanmoins, nous l'avons vu, cette situation est variable selon les départements et les communes concernées. Certains cadres n'ont que peu d'expérience opérationnelle et nombre d'opérations n'ont absolument aucun lien avec la notion de soutien des populations.

« Reproductibilité » du coordinateur des actions de soutien : une vision homogène et partagée

En ce sens, le cursus de formation en gestion d'urgence (GOC), commun et obligatoire pour tous les cadres des SDIS, est l'assurance de maintenir une qualité de prestation constante.

En effet, le référentiel national de formation[185] et les guides nationaux de référence (GNR), imposent l'apprentissage de notions partagées par tous au niveau national.

Ces notions donnent une large part à l'analyse et à la réflexion dans un but d'anticipation (élément essentiel du cadre d'ordre), qui permet de se projeter sur l'évolution de l'évènement en phase d'urgence, mais aussi sur le retour à un nouvel équilibre lors de la phase d'accompagnement.

Plus globalement, ce sont l'ensemble des notions (la sectorisation par exemple) apprises par le cadre sapeur-pompier au cours de sa formation « cœur de métier », à savoir la gestion opérationnelle et le commandement (GOC), qui pourront lui être utile dans son possible rôle de coordinateur de la phase d'accompagnement.

De plus, le développement ces dernières années, sous l'égide de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) de formations intégrant les notions de travail interservice au travers d'exercices de mise en situation réelle en COD permettra aux cadres de se positionner plus efficacement comme interlocuteur crédible du préfet, y compris lors de la phase de soutien.

Cette approche nouvelle sur les notions de stratégie globale et plus seulement de tactique opérationnelle devrait à terme favoriser une meilleure synergie des acteurs du COD et permettre à l'officier de sapeur-pompier d'y trouver une réelle légitimité.

Cette situation explique parfaitement le sentiment des autorités qui apprécient l'aspect reproductible et peu dépendant de l'individu, de l'engagement d'un cadre du SDIS.

La capacité de montée en puissance avec des renforts nationaux permet de maintenir en action des cadres en pleine possession de leurs moyens, capable de s'adapter rapidement à la situation. Ces renforts extérieurs, sans lien avec les sinistrés permettent en outre un détachement émotionnel propice à une efficience accrue.

Cependant, l'absence de formation des cadres du SDIS aux métiers de la logistique qui leur permettrait une approche raisonnée de la priorisation des actions à mener dans la phase d'accompagnement, peut limiter la pertinence de leur rôle, auprès du préfet en COD mais surtout du maire sur le terrain.

Ceci est d'autant plus vrai que d'autres acteurs, tels la Croix Rouge par exemple, forment leurs agents à ces missions.

185 Voir annexe

Implication locale favorable à l'acceptation des populations

L'implication des sapeurs-pompiers dans la vie locale et la permanence de la distribution des secours vont incontestablement rassurer la population et lui redonner des repères.

L'officier sapeur-pompier, souvent chef de centre local, aura une relation particulière avec « ses » sinistrés.

Dans ces conditions, il sera d'autant plus facile pour lui de coordonner les différentes missions de soutien, sous l'autorité du maire et en lien avec le préfet, et ce, même si la pénurie de moyens impose des choix difficiles.

Le sinistré acceptera plus facilement du sapeur-pompier local ce qu'il aurait mal perçu venant « d'une » autorité.
Sur ce point il est évident que le monde rural sera plus enclin à ce type de comportement.

Dans ce cas, le maire bénéficiera, s'il fait preuve de disponibilité, du même capital sympathie.
Les milieux associatifs peuvent de même, se prévaloir, grâce à leur réseau de bénévoles dévoués, de disposer d'une réelle reconnaissance au plus près du terrain, le plus souvent tout de même comme opérateur de base.

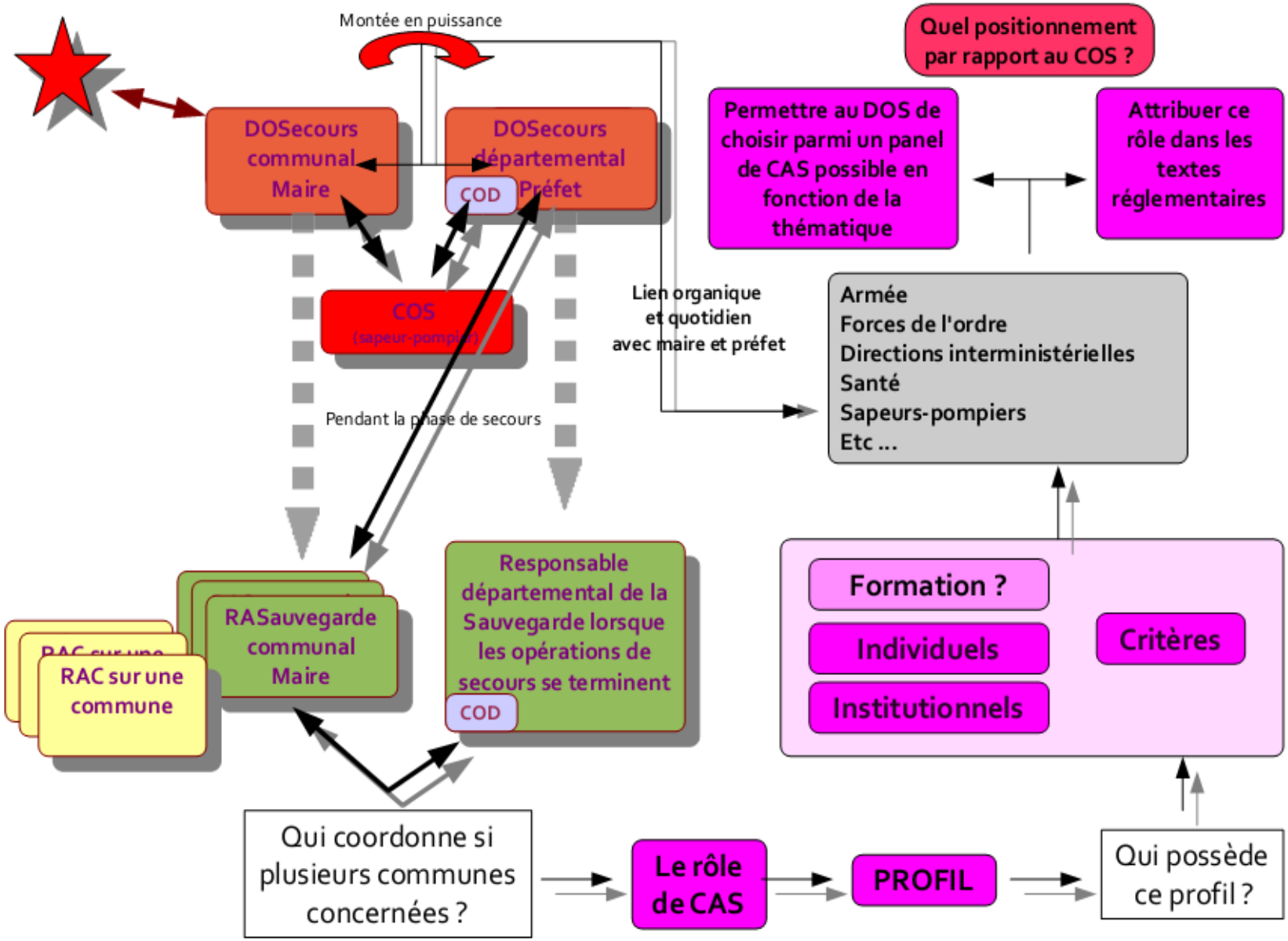


Illustration 30: Le principe de la nécessité du coordinateur du soutien

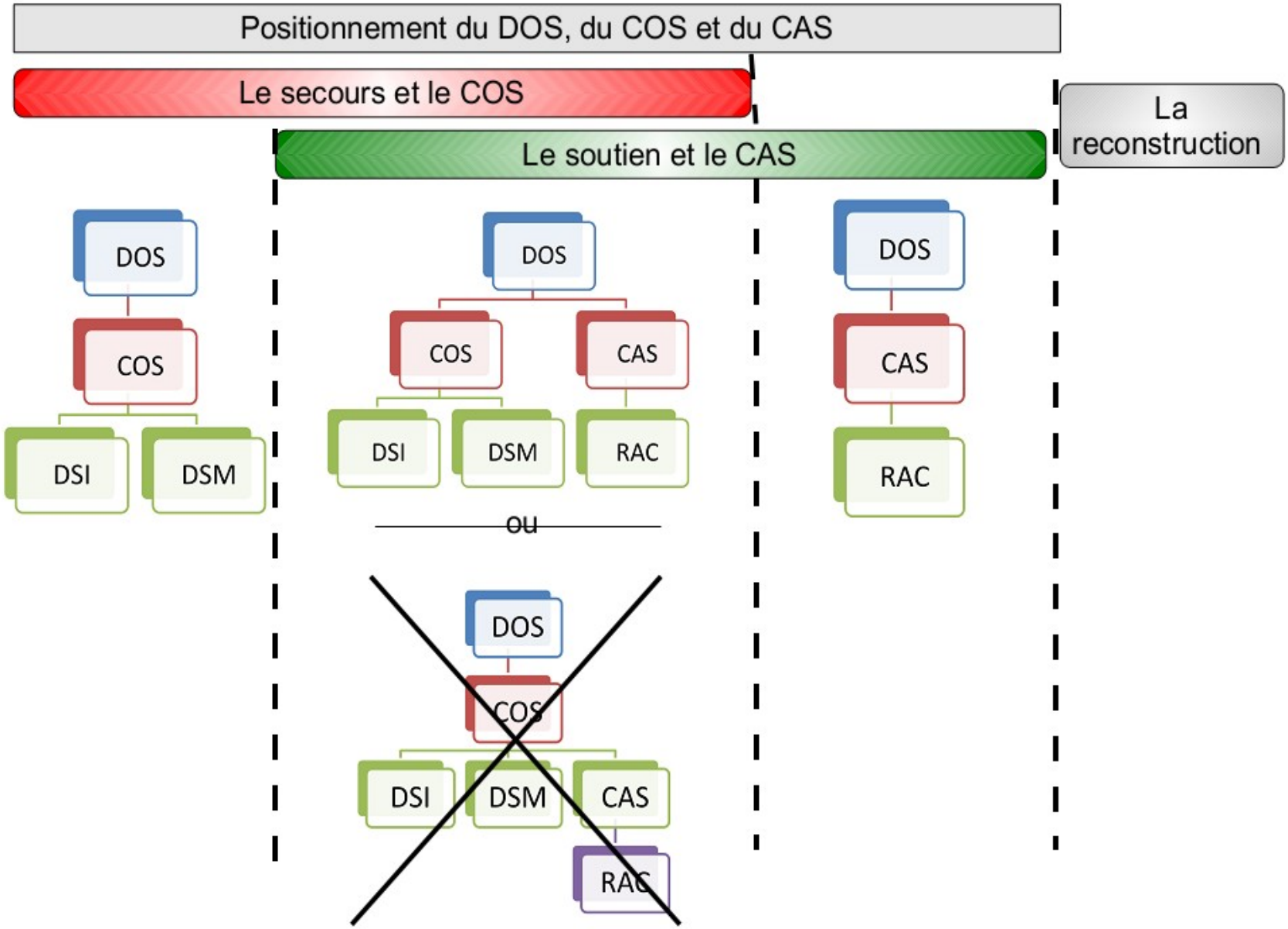


Illustration 31: Le positionnement du DOS, du COS et du CAS lors des différentes phases (voir annexe similitude avec positionnement du COPG)

III.3.5 : CONCLUSION SUR LA RÉPONSE A L'HYPOTHÈSE FORMULÉE

Dans le chapitre précédent, nous avons analysé six critères qualifiant le coordinateur possible du soutien des populations. Nous avons observé quels pourraient être les acteurs potentiels de la coordination de la phase de soutien.

Nous allons dans cette partie tenter de répondre à l'hypothèse formulée.

« *Si l'on veut répondre à la demande des opérateurs de terrain (maires) pour une meilleure coordination de la phase de soutien des populations, le SDIS et ses cadres doivent faire valoir les qualités et compétences intrinsèques qui les caractérisent pour y participer* »

L'enquête menée permet de décrire les critères les plus représentatifs, et de confronter les forces et faiblesses du SDIS et de ses cadres.

En conclusion, plusieurs acteurs paraissent à même de remplir cette mission mais le SDIS semble le seul à disposer de la globalité des compétences requises pour jouer un rôle majeur dans la coordination de cette phase de soutien.[186]

Nous noterons pour preuve que des officiers de sapeurs-pompiers français, sont régulièrement engagés dans des pays étrangers[187] dans un partenariat ministère de l'intérieur et ministère des affaires étrangères afin d'assurer cette mission de coordination du soutien des populations.
Il y a là un curieux paradoxe à se poser la question de ce « leadership » sur le territoire national.

Cependant d'autres acteurs ont des atouts à faire valoir et pourraient constituer une alternative intéressante pour peu qu'elle soit organisée : responsable des actions communales des collectivités les plus importantes, experts recrutés ou conventionnés dans les SDIS (ex: universitaire), mais peut être surtout cadres des associations agréées de sécurité civile[188] ou autres ONG.

En effet, il ressort de cette analyse que le profil de logisticien est celui qui se rapproche le plus du besoin exprimé.

III.3.6 : PROPOSITIONS SUR LA COORDINATION

Élaborer une doctrine de coordination de la phase de soutien sur le terrain en définissant une fonction de coordinateur des actions de soutien (CAS)

Il s'agirait au travers d'un groupe de travail regroupant les différents acteurs potentiels d'affiner les notions de soutien et de sauvegarde, pour ensuite, si la nécessité d'une coordination est effectivement validée, en définir sa doctrine de mise en œuvre.

186 Extrait du RETEX sur Xynthia : « ...si la SDIS a été largement impliqué dans la gestion de la crise aux côtés du Préfet, il n'en avait ni la responsabilité ni le premier rôle alors qu'il a été l'élément majeur dans les premières actions réflexes, les secours et une partie de l'assistance aux populations »
187 Exemple : inondations au NIGER au second semestre 2012
188 La Croix Rouge a, par exemple, un projet de mise en place d'une « task-force » de cadres coordinateurs, projetables sur le territoire national.

En effet, à ce jour, la réflexion sur la doctrine de la coordination de la phase de soutien précise l'organisation du COD sous la responsabilité du directeur de cabinet et sous l'animation du chef du SIDPC. Ils sont amenés à prévoir l'activation d'une cellule de soutien des populations sans aller au delà.

La doctrine devrait préciser, à partir des besoins des populations définis par plusieurs études[189] et par le guide ORSEC[190] idoine, comment compléter celui-ci par la coordination des différents acteurs.

Elle devrait préciser les conditions de désignation et d'activation de ce coordinateur des actions de soutien, entre attribution réglementaire du rôle à un service ou choix par l'autorité parmi un panel de coordinateurs potentiels préétabli selon les critères explicités plus haut dans ce document.

Si le choix se portait sur la désignation parmi un panel, ce profil type de logisticien ONG devrait faire l'objet d'une répertoriation nationale pour une mise à disposition éventuelle des autorités concernées pour une mission d'organisation du soutien à l'échelle locale.

Il pourrait être imaginer une solution consistant en la création d'une filière de formation à ce rôle de coordinateur des actions de sauvegarde (CAS), éventuellement portée par l'ENSOSP, devenant ainsi, au delà d'un centre de formation d'officiers de sapeurs-pompiers une véritable école de sécurité civile.
La réflexion pouvant s'engager sur l'agrégation dans ce panel de CAS, au titre d'officier expert de sapeurs-pompiers, de ressources non intégrés aux institutions précitées, et susceptibles grâce à leurs compétences individuelles de suivre ce cursus proposé.

Développer une stratégie de légitimation de ce CAS auprès des acteurs du soutien

Afin de coordonner efficacement, il est impératif d'établir un climat de confiance avec les différents acteurs. Pour cela, le CAS potentiel et son institution d'appartenance devront maitriser parfaitement les moyens et compétences de ces acteurs.

Concernant les associations agréées de sécurité civile, réserves communales de sécurité civile ou autres organisations de bénévoles, le CAS devrait être en mesure de s'investir dans leur formation et encadrement, afin d'être ensuite, en cas de crise, plus facilement reconnu comme légitime à leur coordination.

Concernant les opérateurs régionaux, une recherche de proximité par des exercices ou partenariats de formation devrait permettre un rapprochement et une connaissance mutuelle gage d'efficacité.

Dans la perspective de son éventuelle participation à cette fonction de CAS, le SDIS devrait envisager de former ses cadres à la transversalité des notions de crise et à la connaissance des différents acteurs et missions à réaliser.

189 Réalisée notamment par l'Institut des risques majeurs (IrMA)
190 Guide ORSEC départemental tome G2 mode d'action « soutien des populations »

CHAPITRE III.4 : LE VOLET « OPÉRATIF »

III.4.1 : LA RÉALITÉ DU VOLET OPÉRATIF

Concernant la dimension **opérative**, l'hypothèse suivante peut être formulée :

« *Afin de permettre au SDIS d'assurer la pérennité de ses missions de secours au quotidien (plus de 4 millions d'intervention), ses moyens ne doivent pas être engagés sur le long terme dans la partie opérative du soutien des populations* »

Le guide ORSEC départemental tome G2 mode d'action « soutien des populations » fixe les besoins de base à satisfaire auprès des populations :

- ✔ **l'accueil et le réconfort,**
- ✔ **le soutien médico-psychologique,**
- ✔ **l'information et l'aide administrative,**
- ✔ **l'hébergement,**
- ✔ **le ravitaillement,**
- ✔ **l'assistance matérielle,**
- ✔ **l'aide à l'habitabilité.**

Il précise que « ***les services de secours n'y participent que pour les premières mesures d'urgence ou pour un appui ponctuel*** **».**

Or la réalité est souvent bien différente et le SDIS doit parfois engager des actions de masse mobilisant plusieurs dizaines voire centaines de sapeurs-pompiers dans de pures actions de soutien (ex : aide à l'habitabilité par le nettoyage des rues ou des habitations).

Au regard de ces nombreuses missions, il est légitime de s'interroger sur le rôle que peut ou doit jouer le service départemental d'incendie et de secours et ses 240 000 hommes.

Ceci d'autant plus que cette force n'est pas sans rappeler ce que fut l'armée au temps du service national. Il n'en demeure pas moins un réflexe pour le citoyen mais aussi parfois pour les élus de vouloir faire appel à la troupe alors qu'aujourd'hui , la professionnalisation des armées ne permet plus un engagement massif sur les crises de sécurité civile.

Le manque de lisibilité sur les obligations des uns et des autres, impose au SDIS, de réaliser par défaut les missions, soit échappant à toute prescription, soit prescrites à d'autres.

De plus, la complexité de la gouvernance de la gestion de crise et la multitude des services qui se revendiquent une légitimité dans le domaine de la sauvegarde des populations laisse parfois à chaque service le soin de se fixer lui même les missions qu'il estime être les siennes au regard de sa propre analyse des textes.

Le SDIS doit pouvoir et savoir se retirer à l'issue de la phase d'urgence.

L'obligation des acteurs du secours et en particulier du SDIS d'assurer ses propres missions de l'urgence est la première des motivations de la nécessité d'un retrait rapide de ses moyens de masse.

III.4.2 : ANALYSE DES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES

Indépendamment de ce point, l'analyse des conditions nécessaires à la réalisation des sept missions identifiées dans le guide départemental ORSEC « soutien des populations » permet de confirmer la validité de cette hypothèse en observant que le SDIS ne possède pas, **ou pas plus que d'autres**, de compétences particulières pour la réalisation de ces actions.

L'accueil et le réconfort

Ce domaine est probablement celui qui valide le moins l'hypothèse formulée. En effet, l'implication locale du sapeur-pompier, spécificité du volontariat intimement lié au tissu social, pourrait permettre au SDIS d'apporter un service de qualité.
Néanmoins l'on peut s'interroger sur la sur qualification du sapeur-pompier, technicien du risque, pour cette mission qui nécessite essentiellement présence et écoute.
D'autres acteurs, réserves communales de sécurité civile ou associations agréées de sécurité civile possèdent des compétences parfaitement adaptées dans ce domaine.

Le soutien médico-psychologique

La transversalité de ce besoin entre la phase de secours et la phase d'accompagnement impose qu'il soit parfaitement anticipé.
Les circulaires[191] sur les cellules d'urgence médico-psychologique (CUMP) sont explicites en la matière. Son utilité dans la phase de secours, notamment au profit des victimes prise sen charge par les secours d'urgence (dans le cadre d'un plan nombreuses victimes par exemple) implique le SDIS dans sa mise en place.
Ceci est d'autant plus vrai que, ces dernières années, la prise en charge des acteurs a atteint une certaine maturité. Les SDIS ont recruté des personnels spécialisés et mis en place des procédures.

Néanmoins, même si cette activité est utile pour le SDIS, elle ne constitue en rien une de ses compétences exclusives.
Les SAMU, les centres hospitaliers spécialisés ou autres acteurs du social (Conseil Général) sont en mesure d'apporter la réponse attendue par la population et devront s'assurer de la continuité du dispositif sur la durée.

191 Circulaire DH/EO4/DGS/SQ2 n° 97-383 du 28 mai 1997 relative à la création d'un réseau nationale de prise en charge de l'urgence médico-psychologique en cas de catastrophe et Circulaire DHOS/O2/DGS/6C N°2003 relative au renforcement du réseau national de l'urgence médico-psychologique en cas de catastrophe et annexe

L'information et l'aide administrative

Le SDIS possède peu de compétence en la matière car cette mission doit être assurée par des acteurs connaissant parfaitement les rouages administratifs.
Il s'agit de donner des renseignements justes et précis, car une mauvaise indication pourrait avoir une incidence sur la crédibilité globale du dispositif et ajouter de la confusion dans la gestion de la phase de reconstruction.

L'hébergement

Certains SDIS ont acquis une capacité à se projeter qui intègre des moyens d'hébergement. Néanmoins, le périmètre départemental d'action du SDIS n'incite pas à s'équiper en ce sens. L'échelon communal permet de faire jouer les solidarités entre les sinistrés et la population épargnée et l'échelon intercommunal trouve ici une réelle légitimité d'action en permettant d'élargir le périmètre de recherche de la ressource.
Enfin des acteurs nationaux disposent de moyens et de compétences souvent sous employés. La Croix Rouge peut ainsi mettre à disposition des lots normés d'accueil des impliqués.
Ces centres d'hébergement d'urgence normés (CHUN) sont constitués de 12 tentes, 50 lits (duvets, draps, ...) et d'un kit de produits complémentaires (café, hygiène, couverture de survie, etc).
Les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) disposent également de matériels utilisables.
L'inventaire fait par le plan communal de sauvegarde, lorsqu'il existe, permet une mise en œuvre rapide et surtout sereine des différents dispositifs d'hébergement.
Enfin l'Europe et sa direction générale de l'aide humanitaire a mis en place des modules (emergency temporary shelter) afin de répondre à des besoins d'hébergement lors de catastrophes en Europe et au-delà de ses frontières .

Le ravitaillement

Le SDIS, comme les autres acteurs du secours ou de l'accompagnement, se doit d'être autonome pendant au moins 24 heures et a donc développé ses capacités pour prendre en charge cette seule nécessité.
Les obligations en matière d'hygiène et la lourdeur de la logistique à mettre en place (tables, chaises, etc) imposent que cette mission soit réalisée sous le contrôle d'acteurs disposant de compétences et de moyens particuliers.
Que se soit pour le ravitaillement d'urgence ou pour le ravitaillement intermédiaire, le SDIS ne possède ni les compétences ni les moyens de mettre en place des chaînes logistiques dédiées, tant pour le transport des aliments que pour leur préparation.
En revanche, les moyens existent au niveau national au sein des ESOL notamment (water purification unit). Ils peuvent apporter une aide aux acteurs locaux (maire et réserves communales entre autre) qui sont chargés de répondre à ce besoin très assujetti aux normes sanitaires.

L'assistance matérielle

C'est le domaine de prédilection des différentes associations agrées de sécurité civile qui assurent le lien entre donateurs et sinistrés.
Pour le versement d'aides financières, les associations, mais surtout la direction des finances publiques (DFiP), ont des procédures parfaitement adaptées à chacune des situations.
La rigidité de la gestion financière et comptable des SDIS et son mode de financement ne permettent pas au SDIS d'être efficient dans ce domaine.

L'aide à l'habitabilité

Avec l'accueil, c'est probablement le type de mission pour laquelle le SDIS a le plus tendance à être sollicité.
En effet, la disponibilité immédiate de la ressource sapeur-pompier, le maillage des centres de secours au plus près des réalités du terrain et les équipements de qualité dont il dispose (moyen de nettoyage par exemple), mais aussi sa présence sur les lieux dès la phase de secours en font, nous l'avons vu, souvent un acteur incontournable.
La polyvalence du champ d'action d'un sapeur-pompier explique encore la difficulté rencontré par le SDIS à ne pas être impliqué dans cette phase.

Pourtant d'autres moyens existent mais sont méconnus ou pas assez sollicités : moyens nationaux de la sécurité civile (ESOL ou FORMISC), moyens des AASC ou appel à des bénévoles.

La solidarité entre les collectivités et entre les citoyens doit être encouragée et organisée car les ressources existent.

III.4.3 : CONCLUSION SUR LA RÉPONSE À L'HYPOTHÈSE FORMULÉE

Les SDIS n'ont pas de compétences particulières à s'investir dans le volet opératif du soutien, tout au moins dans les conditions actuelles, de financement, de statut ou de moyens humains.

En revanche s'il devait en être autrement ce ne pourrait être que du fait d'une volonté politique forte de voir se créer un « grand service public de la sauvegarde, du secours et du soutien » aux populations.

Il pourrait alors être envisagé d'intégrer l'ensemble des acteurs au sein d'une même structure, globalisée de sécurité civile.

III.4.4 : PROPOSITIONS SUR LE VOLET OPÉRATIF

Prévoir dans le dispositif ORSEC les modalités du passage de relais entre le SDIS et les acteurs « compétents » du soutien quantitativement suffisants et qualitativement opérationnels.

Le guide G2 évoque l'appui ponctuel susceptible d'être fourni par les services de secours : « ***les services de secours n'y participent que pour les premières mesures d'urgence ou pour un appui ponctuel*** **».**

D'une part, il conviendrait de définir quelle peut ou doit être l'aide ponctuelle apportée par le SDIS et dans ce cadre de prévoir les moyens à mettre en œuvre pour permettre aux différents acteurs d'agir sur le terrain : transport en terrain hostile, moyens de communications (radio), etc.

D'autre part, il s'agirait de contribuer à organiser les acteurs et de faciliter leur action afin de permettre au SDIS de se tenir en retrait dans l'exécution des missions opératives afin de se focaliser sur la réalisation des secours d'urgence.

Et enfin, pour faciliter la prise en charge par les autres acteurs de la sécurité civile, il conviendrait de tisser des liens étroits avec ces partenaires, en leur proposant des formations complémentaires sur les domaines autour desquels ils devront assurer la continuité après le retrait des sapeurs-pompiers. Ces actions pourraient, par exemple, concerner, l'utilisation du lot de sauvetage, la protection contre les chutes pour bâchage des toits ou encore la formation pour le tronçonnage par exemple.

L'exemple allemand de la THW semble être un modèle à observer avec attention.

« *Partenaire mandaté par l'Etat fédéral : « En plaçant l'Agence de Secours technique (THW) au service de la société, l'Etat fédéral a fourni à cette dernière un précieux partenaire. Constituant l'un des « piliers » de la protection civile et de la gestion des catastrophes en Allemagne, la THW porte secours à la population touchée par des catastrophes et des sinistres. L'Agence fédérale de la THW remplit le mandat légal sur ordre du Ministère fédéral de l'intérieur depuis 1950, en Allemagne et à l'étranger. En outre, cette agence, administration vivant à 99 % de l'engagement bénévole, est un élément indispensable pour les actions locales de limitation des risques.*
Plus de 77 000 citoyens et citoyennes répartis dans toute l'Allemagne s'engage dans leur temps libre au bénéfice de leurs prochains en rejoignants les 665 associations locales de la THW »

Engager une réflexion sur la recherche de nouveaux acteurs

Cette réflexion doit partir d'un constat simple. Pour l'ensemble du territoire sont répertoriées aujourd'hui, un peu plus de 500 réserves communales de sécurité civile, à mettre en perspective avec les 36 683 communes.

Il y a donc manifestement une inadéquation entre les moyens et les besoins réels.
Dans la même logique, on ne peut que constater le décalage, tout aussi important, entre ce nombre de réserves communales et les 7300 centres de secours implantés à l'échelon cantonal pour la plus part, sur un maillage intercommunal, souvent structuré autour de bassins de risques.

Il semble de bon aloi de rééquilibrer cette distorsion par la montée en charge des réserves communales de sécurité civile en y affectant de manière systématique et automatique non seulement les sapeurs-pompiers quittant le service actif, mais aussi l'ensemble des agents communaux ou intercommunaux, et plus généralement l'ensemble des fonctionnaires territoriaux ou d'état.

Ce type d'organisation présenterait l'immense avantage de maintenir en l'état les expérience acquises et les compétences acquises au fil d'une carrière souvent riche au service des populations. La connaissance du terrain, des structures territoriales et administratives, les formations professionnelles trouveraient dans ce nouveau cadre une seconde utilité.

Il s'agit d'inverser la démarche[192] et de rendre l'affectation automatique aux réserves de sécurité civile lors du départ à la retraite alors qu'à ce jour elle nécessite une action individuelle et se se limite aux communes où cette réserve existe.

Cette automatisation devrait pouvoir s'affranchir des contraintes géographiques en permettant à chacun de choisir son lieu d'exercice en rapport avec sa résidence. A charge de chaque commune de procéder à l'identification de ses propres réservistes potentiels, qu'ils soient locaux ou nouveaux résidents.

Pour faciliter cette mise en place et palier l'incapacité matérielle déjà évoquée de certaines communes, l'échelon intercommunal adossé au centre de secours local et donc au SDIS, pourrait parfaitement apporter un support tant administratif que technique, à la création puis au fonctionnement de ces réserves en lien avec les autorités locales.

Cette dynamique nouvelle permettrait en outre d'attirer une ressource nouvelle d'actifs, prête à s'investir pour le bien public, mais aujourd'hui incapable, faute de temps, d'initier ces structures.

Sans faire preuve de trop d'optimisme, l'on peut affirmer que cette proposition permettrait de passer de quelques centaines de réservistes aujourd'hui, à plusieurs dizaines de milliers.

Au delà du soutien des populations en temps de crise, ils pourraient être, plus généralement, une force d'appoint pour les SDIS mais surtout vecteur d'une culture de sécurité civile et de lien social sur l'ensemble des territoires.

192 Cette idée pourrait être reliée à la notion de « nudge » qui est partie des USA en 2008. Les écrits sur internet sont de plus en plus nombreux sur ce sujet. Le principe de Nudge est simple. Plutôt que de tenter de modifier les comportements citoyens par la répression ou la culpabilisation, les entreprises ou institutions donnent des petits coups de pouce positifs (nudge signifie littéralement coup de pouce). Ces nudges ne sont pas obligatoires, et sont là pour persuader sans être intrusif.

CONCLUSION

Très centré autour d'un hypothétique rôle des SDIS dans la fonction soutien des populations en situation de crise, le sujet qui nous a été proposé a permis d'explorer et de mieux définir les différents concepts liés à la crise, à la post-crise, à la sauvegarde et au soutien : terminologies qui méritaient d'être précisées pour une bonne compréhension.

En listant les différents acteurs susceptibles de participer, à quelque moment que ce soit, dans la phase de soutien d'un événement critique, nous avons examiné leur capacité (ou incapacité) à exercer une fonction de coordinateur d'action de soutien (CAS) qu'il a fallu définir.

A l'aune de cette approche, nous avons pu apprécier la pertinences des questions posées par le sujet, et tenter d'y apporter des réponses, non exhaustives, faisant appel à des concepts novateurs qui peuvent engager les SDIS pour l'avenir.

Ainsi, ce travail d'analyse et de réflexion parvient-il à mettre en évidence de manière très pragmatique plusieurs éléments qui doivent attirer l'attention des décideurs.

Cette recherche met en exergue un certain nombre **d'apports** que l'on peut lister mais qui justifieraient chacun un développement.
Les retours d'expérience des différentes crises connues mettent tous en relief le caractère non satisfaisant de l'organisation et de la coordination de la phase de soutien des populations en post-crise de sécurité civile.
Cette observation suffit pleinement à justifier, si besoin était, le cadre de cette étude.

Comme nous, vous aurez constaté à la lecture qu'il existe un décalage considérable entre un foisonnement de textes aujourd'hui correctement structurés et la réalité de leur mise en pratique.

Concrètement, nous observons que de manière très satisfaisante et cohérente s'articulent les différents textes relatifs à l'organisation des sauvegardes et en particulier du soutien, en temps de crise, mais que les moyens de terrain pour la réalisation de ces plans ou leur mise en œuvre est en total décalage.
Il est tout aussi clair que les textes réglementaires les plus récents font certes un listage parfaitement approprié de la problématique du soutien et des réponses à y apporter mais font l'impasse sur le « qui fait quoi » en matière de coordination. A cet égard nous avons tenté d'apporter un début de réponse pour mieux définir le coordinateur.
Par ailleurs, la désorganisation qui peut naître sur le terrain lors d'une crise majeure nous a amené à privilégier une mise en œuvre « plastique » ou « malléable » et non rigide de la phase de soutien des populations.

De manière assez évidente, apparaît la nécessité de repenser le cadre territorial d'organisation considérant que le niveau communal est très rapidement obsolète en raison à la fois des ressources limitées de la plupart des communes et de l'impact considérablement inhibant de l'événement subit

sur ces quelques moyens.
Cette préoccupation rejoint le problème plus général de l'organisation territoriale de notre pays avec une superposition problématique des strates territoriales.
Pour ce qui concerne ce mémoire, tout concourt à démontrer que le niveau de pertinence de gestion de la phase de soutien s'avère être l'intercommunalité, ce qui justifie à postériori la fonction de coordinateur des actions de soutien (CAS) proposée dans ce document.

Du côté de la ressource humaine, notre étude démontre la nécessité impérieuse de trouver de nouveaux acteurs pour faciliter la réalisation de la planification et l'engagement des moyens nécessaires le jour venu.

A cet égard, il ne faut pas craindre de bousculer l'ordre établi en revoyant en profondeur la structuration des réserves de sécurité civile. Il s'agit de changer de dimension en intégrant dans ces dispositifs, systématiquement, des personnels qualifiés retraités ou en exercice et de reconsidérer leur compétence territoriale en dépassant l'échelon communal.

Quant à la coordination, le choix pourrait être, selon la typologie de la crise, laissé à l'autorité de faire appel à un large panel d'expert, logisticiens rompus à la gestion de crises. Les cadres des ONG, des SDIS, des forces de l'ordre ou de toute autre structure constituant un vivier tout à fait pertinent.

Naturellement nous avons rencontré un certain nombre de **limites** et de difficultés qui sont venues parasiter notre travail en y rajoutant de la complexité.
Le nombre élevé et quasi non limitatif des services susceptibles d'être acteurs de la phase de soutien des populations pose problème et nécessite non seulement une clarification mais aussi une simplification.

Dans cette logique, on retiendra l'extrême hétérogénéité des réponses apportées et plus largement un questionnement fort mais sans réponse affirmée, concernant l'implication des services départementaux d'incendie et de secours conséquence d'un double problème, le bicéphalisme de l'institution et la rareté de la ressource financière pour traiter des missions non prescrites par les textes : les intervenants sont placés en situation délicate car les besoins du terrain sont souvent en distorsion avec les moyens négociés.

Nous pouvons ainsi suggérer une réflexion sur la clarification des missions des SDIS en matière de soutien des populations en situation de post-crise.

A différentes reprises, les retours d'expériences ont fait apparaître une complexité de mises à actions des acteurs, cause possible de retards voire parfois d'une perte d'efficacité opérationnelle en raison de querelles pour la désignation d'un leadership.

Parce qu'elles concernent plusieurs ministères, nous avons fait figurer **les propositions**[193] **pour l'avenir selon** les trois axes forts de la planification, de la coordination et du volet opératif.

193 Voir liste en annexe

Comme nous l'avons démontré, une crise qu'elle quelle soit nécessite une unité de commandement et de gestion du début jusqu'à la fin de la crise soit, juste avant la phase de reconstruction.
Nous avons vu aussi que les textes réglementaires ne conféraient pas au SDIS la mission de soutien des populations.

Du fait de sa place centrale dans le dispositif, le SDIS apparaît naturellement le mieux placé pour apporter au DOS l'ensemble des outils propres à la gestion de crise et de post-crise.

Cette position n'interfère en rien avec le choix nominal du CAS : nous avons vu qu'un logisticien type ONG pouvait parfaitement prétendre à cette mission tout comme certains cadres de préfecture voire militaire pour peu que leur formation pour exercer cette fonction soit partagée.

Il n'en demeure pas moins que la place de ce coordinateur des actions de soutien (CAS) doit être clarifiée ou confirmée, dans une logique de terrain directement sous les ordres du DOS.

Enfin, d'une manière plus générale apparaît la question centrale de la formation.

Pour renforcer l'idée du citoyen acteur de sa propre sécurité telle qu'elle apparaît dans les différentes approches ORSEC mais surtout comme axe majeur de la loi du 13 août 2004, l'idée d'inculquer une culture de sécurité civile aux enfants à toutes les étapes de l'éducation paraît d'autant plus pertinente qu'elle rejoint la préoccupation désormais prise en compte de l'éducation civique à l'école.

Dans le même ordre d'idée, les dialectiques liées à la fonction de logisticien devraient être intégrées à tous les niveaux de formation des cadres de la sécurité civile fussent -ils sapeurs-pompiers ou non.

Contrairement à ce que pourrait laisser penser l'intitulé du sujet, notre étude ne s'est pas réduite à la seule approche théorique et pratique du rôle des SDIS dans la gestion des crises, mais a permis de replacer dans leur contexte les différents intervenants via une approche interservices.
On se rend compte que le poids des institutions et des compétences juridiques influe fortement sur l'ensemble des éléments de notre étude. Nous avons tenté de démontrer cependant que des solutions existent pour peu que le critère d'innovation et d'efficacité soit utilisé comme cadre de référence.

Avec un cadre contraint consistant à nous faire réfléchir à la place des SDIS dans le dispositif de soutien, nous avons malgré tout enrichi notre réflexion en nous efforçant de toujours placer la sauvegarde des populations au cœur de nos préoccupations.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES REGLEMENTAIRES :

Code de la sécurité intérieure

Code de la défense

Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (1), NOR: INTX0300211L, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626 texte n° 3.

Annexe Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (version consolidée au 22 juillet 2011) : les orientations de la politique de sécurité civile.

Rapport d'information déposé en application de l'article 86, alinéa 8, du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la mise en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, et présenté par Thierry Mariani, député.

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1), NOR: DEVX0200176L, version consolidée au 30 avril 2010, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021texte n° 4.

Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique (1), NOR: IOCX1114088L, JORF n°0167 du 21 juillet 2011 page 12451 texte n° 2.

Décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières et modifiant le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, NOR: DEVP0420010D, JORF n°139 du 17 juin 2004 page 10835 texte n° 58.

Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile NOR: INTE0500251D.

Décret n° 2006-237 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile, NOR: INTE0600032D, JORF n°52 du 2 mars 2006 page 3136 texte n° 2.

Décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, NOR: DEVP1106570D, version consolidée au 13 juillet 2011.

Décret n°88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, NOR: INTE8800158D.

Décret n°90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques pris en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

Décret n°2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, NOR: INTE0500253D, version consolidée au 02 mars 2011.

Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, NOR: IOCE1119664A, JORF n°0196 du 25 aout 2011 page texte n° 14.

Arrêté du 30 août 2012 portant agrément national de sécurité civile pour la fédération nationale de protection civile, NOR: INTE1233772A, JORF n° 0213 du 13 septembre 2012 page 14662 texte n° 12.

Arrêté du 17 octobre 2006 portant agrément de sécurité civile pour la fédération française de spéléologie, NOR : INTE0630140A, JORF du 22 décembre 2006.

Arrêté du 18 décembre 2006 portant agrément de sécurité civile pour le groupement d'intervention des sapeurs-pompiers européens, NOR : INTE0601062A, JORF du 10 janvier 2007.

Arrêté du 15 juin 2007 modifiant l'arrêté du 17 avril 2007 portant agrément de sécurité civile pour la fédération unité mobile de premiers secours, assistance médicale, NOR : IOCE0757207A, JORF du 28 juin 2007.

Circulaire du 20 février 2012 relative à la gestion des impacts environnementaux et sanitaires d'événements d'origine technologique en situation post-accidentelle, NOR: [DEVP1126807C] (Texte non paru au journal officiel).

Circulaire du 12 janvier 2011 relative à l'articulation entre le plan d'opération interne, l'intervention des services de secours publics et la planification ORSEC afin de traiter les situations d'urgence dans les installations classées, le ministre de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Circulaire du 12 janvier 2011 relative à l'articulation entre le plan d'opération interne, l'intervention des services de secours publics et la planification Orsec afin de traiter les situations d'urgence dans les installations classées, NOR : DEVP1020295C*,* texte non paru au journal officiel.

Circulaire DPPR/SDP RM n° 9265 du 21 avril 1994 relative à l'information préventive sur les risques majeurs. Consignes particulières, texte non paru au journal officiel.

Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile, NOR: INTE0500080C, JORF n°215 du 15 septembre 2005 page 14953 texte n° 8.

Circulaire du 12 mai 2006 relative à la procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations, NOR : INTE0600050C, JORF du 11 août 2006.

Circulaire du 20 juin 2005 relative à l'application du décret 90-918 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs dans sa version consolidée au 17 juin 2004.

Circulaire du 2 mars 2011 relative aux modalités de mise en œuvre des décrets no 2010-1254 et no 2010-1255 du 22 octobre 2010 relatifs à la prévention du risque sismique et aux zones de sismicité qui modifient le cadre de l'information préventive des populations et de l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques majeurs, NOR : DEVP1104738C, texte non paru au journal officiel.

Circulaire du 16 octobre 2009, n° NOR IOC/E/09/24291C relative à la planification ORSEC départementale pour le soutien des populations.

Circulaire du 26 mars 2007, n° NOR INT/E/07/00026C relative au champ de compétence géographique des associations agréées de sécurité civile pour les missions de type D (Dispositif prévisionnel de secours).

Circulaire DPPR/SDP RM n° 9265 du 21 avril 1994 relative à l'information préventive sur les risques majeurs, non publiée au journal officiel.

Instruction interministérielle sur l'organisation des secours dans le cadre départemental en cas de sinistre important (plan « ORSEC ») du 5 FEVRIER 1952, édition chronologique, partie permanente administration centrale

RAPPORTS, COMPTES RENDUS ET RETOURS D'EXPERIENCES

Rapport IGA Tempête Xynthia retour d'expérience, évaluation et propositions d'action tome I , mai 2010,
Catherine BERSANI Inspectrice générale de l'administration du développement durable, Philippe DUMAS Inspecteur général des finances, Michel ROUZEAU Inspecteur général de l'administration, François GERARD Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts, Colonel Bruno FLEURY Chef de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles, Olivier GONDRAN Inspecteur de l'administration du développement durable, Colonel Marc GREFF Adjoint au chef de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles, Annick HELIAS Membre permanent, Colonel Robert BOUGERE Colonel Yvon TREPOS Inspecteurs de la défense et de la sécurité civiles, Xavier MARTIN Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts, Patrick PUECH Architecte urbaniste de l'Etat en chef.

Retour d'expérience de la tempête Xynthia en Charente-Maritime annexe spécifique aux opérations de secours, avril 2011.

Rapport sur la résilience des réseaux de télécommunications, juin 2007.
Gilles SANSON Inspecteur général de l'administration, Bernard FLURY-HERARD Ingénieur en chef des ponts et chaussées, Jean CUEUGNIET Ingénieur général des télécommunications, Xavier de HIEULLOY Contrôleur général des armées, André TANTI Inspecteur général des finances, François ARTHELEMY Ingénieur général des mines

Rapport IGA et IDSC Mission de contrôle des associations agréées sécurité civile, octobre 2008.
Philippe SAUZEY Inspecteur Général de l'Administration, Frédéric PICHON Inspecteur de l'administration, Michel TRUTTMANN Colonel Inspecteur de la Défense et de la Sécurité Civiles, Jean-Jacques KOWALSKI Médecin-chef des services Inspection de la Défense et de la Sécurité Civiles

Rapport IGA Les enseignements des épisodes neigeux des 8 et 9 décembre 2010 en Ile-de-France, mai 2011.
Jean PANHALEUX Ingénieur général des ponts, eaux et forêts, Laurent CAYREL Inspecteur général de l'administration, Jean-François CORTE Dominique DAVID Delphine RIVIERE François TERRIE Ingénieurs généraux des ponts, eaux et forêts , Philippe SAUZEY Inspecteur général de l'administration, Pierre BERGES et Nicolas CLOUET Inspecteurs de l'administration,Jean-Louis PICQUAND Ingénieur en chef des ponts, eaux et forêts, Patrick LABIA Inspecteur général de l'administration du développement durable.

Rapport IGA Le bénévolat de sécurité civile, bilan et plan d'action, janvier 2012.
Philippe SAUZEY Inspecteur général de l'administration, Valérie PENEAU Inspectrice générale de l'administration, Maximilien BECQ-GIRAUDON Inspecteur de l'administration.

La tempête Klaus du 24 janvier 2009, bilan chiffré au 31 décembre 2009 : enquête de février 2010 par la fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et les assureurs mutualistes (GEMA).

Tempête KLAUS, réunion RETEX direction de la sécurité civile 13 mars 2009 – préfecture de la zone de défense sud ouest

BIBLIOGRAPHIE ORSEC :

Instruction interministérielle sur l'organisation des secours dans le cadre départemental en cas de sinistre important (plan « ORSEC »), février 1952

Guide ORSEC Départemental Méthode Générale Tome G1 Décembre 2006

Guide ORSEC Départemental Dispositions Générales « soutien des populations » Tome G2. septembre 2009

Guide ORSEC Départemental La cellule d'Information du public Tome G3, juillet 2010

Guide ORSEC Alerte et Information des populations Tome G4, juin 2013.

Plan communal de sauvegarde (P.C.S), bilan 2010 et bonnes pratiques à l'usage des préfectures de département, novembre 2010

Dispositif ORSEC et plan particulier d'intervention (PPI) « nucléaire », 9 juin 2010**, présenté par Dr Catherine GUENON ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales direction de la sécurité civile.**

OUVRAGES et ARTICLES:

Risques et catasprophes : comment étudier et prévenir les crises ?, septembre 2006, Gilbert Boutté, Edition du Papyrus

Sécurité civile en France : organisation et mission Edition 2011, décembre 2011, **Professeur Jean Viret, Lieutenant-colonel Jean-Luc Queyla, Les éditions des pompiers de France.**

La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs, mars 1991, Patrick LAGADEC Édition MCGRAW-HILL

Guide de gestion de l'impact environnemental et sanitaire en situation post-accidentelle, cas des accidents d'origine technologique, méthode générale.

Les risques naturels : quelques références bibliographiques, septembre 2010, direction générale de la prévention des risques, services des risques naturels et hydrauliques, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013

Guide pratique des responsabilités des territoires face aux risques majeurs , décembre 2010 INEO – GDF SUEZ et Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales

Les dossiers de l'institut des risques majeurs :la gestion de la post-catastrophe : L'approche française et la stratégie internationale novembre 2011 (Honor Chance, Institut des risques majeurs et Mario Noury, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)

Les dossiers de l'institut des risques majeurs :la gestion de la post-catastrophe
Bilan des retours d'expériences des évènements passés, juin 2013, Honor CHANCE et Amandine CHOTARD: 21 septembre 2001 - Explosion de l'usine AZF, 3 août 2008 - Tornade de Hautmont, 27 février 2010 - La tempête Xynthia, 15 juin 2010 - Inondation du Var

Plan communal de sauvegarde : quel rôle pour les SDIS ? Janvier 2005, Lieutenant-Colonel Jean Luc CAYLA, chef du groupement du Grand Avignon

Avignon : îles Piot et Barthelasse : Le Risque d'inondation, novembre 2011, commune d'Avignon en collaboration avec le SDIS du Vaucluse.

Fiches collectivités territoriales, gestion des déchets.

Fiche pratique de la plateforme nationale juridique : pouvoirs de police et situation de crise, état des lieux juridique.

Le plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs (PPMS) : connaître et se former, organiser et se protéger.

MEMOIRES

FAE DDA Lieutenant-colonel Marc VITALBO:
Quelle pourrait-être l'évolution territoriale des services d'incendie et de secours dans le cadre des réformes de l'administration de l'état et des collectivités territoriales ?

FAE DDA Commandant Frédéric PIGNAUD :
Police administrative générale – Police administrative spéciale. Conséquences de l'évolution du cadre juridique du fait du transfert de compétences susceptible d'être accordé aux établissements publics de coopération intercommunale.

FAE DDA Lieutenant-colonel Jérôme SOTTY :
Le commandement d'une opération de secours majeure : décisions stratégiques, enjeux tactiques et opérationnels.

FAE DDA session 2012, Commandant Philippe SANSA :
Le service départemental d'incendie et de secours, acteur de l'intelligence économique.

WEBOGRAPHIE :

www.interieur.gouv.fr

www.hcfdc.org

www.irma-grenoble.com

www.risque.gouv.fr

www.ineo-gdfsuez.com

http://www.web-libre.org/dossiers/pyramide-maslow,8728.html

http://www.senat.fr/rap/l10-454/l10-454_mono.htmlP
Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine

http://www.cairn.info/crises-et-facteur-humain--9782804117849-page-13.htm#retournoteno11
« Crise et facteur humain de Thierry Portal »

http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/precedentes-parutions/sauvegarde-des-populations
« Sauvegarde des populations : engagements terrestres sur le territoire national et prévention de crises à l'extérieur »

http:/www ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml#.UkUydH8m2aN
« Certains évènements extrêmes, météorologiques deviendront plus fréquents, plus répandus et/ou plus intenses pendant le XXIème siècle » groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ».
http:/communautes.idealconnaissances.com/public :8 ?
action=visualiser&pid=331702&directaccess=true
« requête sur le réseau idéal »

http://www.cete-mediterranee.fr/fr/rubrique.php3?id_rubrique=9
« Gestion des risques »

http://www.pavillon-orange.org/blog/?p=176
« Plan communal de sauvegarde, quel rôle pour le Sdis ? »

http://www.irma-grenoble.com/PDF/05documentation/plaquette/IRMA_PCS.pdf
« Une réponse de proximité aux enjeux de sécurité »

http://www.cesu-45.net/spip.php?rubrique67
« L'agément de sécurité civile pour les associations »

http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers_videos_afficher.php?id_DT=10&id_DTvideo=144&PHPSESSID=2d94e51ca5d185fe157894c949e2a18
« Dossier thématiques : les acteurs de la gestion des risques »

http://www.securite-civile.fr/WD170AWP/WD170Awp.exe/CONNECT/sec
« Fédération nationale des réserves communales de sécurité civile »

http://www.mementodumaire.net/responsabilites-du-maire-2/r9-reserves-communales-de-securite-civile-rcsc/
« Mémento du maire et des élus locaux : prévention des risques d'origines naturelle et technologique »

http://www.minimrisk.fr/gestion_de_crise.htm
« Un concept innovant pour sensibiliser tous les publics aux risques majeurs »

http://www.legislation-psy.com/spip.php?article1167
« Les cellules d'urgence medico-psychologiques et autres dispositifs »

http://www.inhesj.fr/sites/default/files/cs_10.pdf
« Cahier de la sécurité n°10 : Les crises collectives au XXIème siècle Quel constat ? Quelles réponses ? »

http://criminocorpus.revues.org/259#tocto2n1
«Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? »

http://criminocorpus.revues.org/259#tocto2n1
« Loi des 16-24 août 1790 (Extraits) »

http://www.inhesj.fr/fr/page/departements/risques-et-crises
« L'activité « Risques et Crises » inscrit sonaction dans les objectifs du Livre Blanc sur La Défense et la Sécurité Nationale »

http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/09/19/01016-20110919ARTFIG00423-93-des-francais-satisfaits-des-interventions-des-pompiers.php
« Un sondage montre l'attachement des Français envers les « soldats du feu », en m^mem temps qu'une certaine méconnaissance de leurs missions «

http://www.croix-rouge.fr/Actualite/Xynthia-un-an-de-mobilisation-1277?gclid=CIPKkqzX47kCFU3LtAod8ysA6w
« Xynthia : un an de mobilisation »

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:236:0005:0017:EN:PDF
« commission décision of july 2010 : euratom establishing a community civil protection mechanism »

http://www.pavillon-orange.org/blog/?p=4780
«Nouveau ORSEC « Alete et Information des Populations »

http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/definition-de-la-notion-de-risque-a2820.html
Définition donnée par la DREAL Rhône Alpes

TABLES DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1 - La crise en mandarin.....9
Illustration 2: Management des situations de crise (ENSOSP 2013).....12
Illustration 3: Cycle de vie d'un déséquilibre (C.RATINAUD et E.DUFES (ENSOSP 2012)).....14
Illustration 4: La post-catastrophe dans la boucle de la gestion du risque (source IRMa).....20
Illustration 5: La notion de facteurs de déséquilibre.....29
Illustration 6: L'altération du sens.....30
Illustration 7: La perte de contrôle.....31
Illustration 8: La désintégration de l'organisation.....31
Illustration 9: Les possibilités de sortie de crise d'après l'ENSOSP 2013.....32
Illustration 10: Trois phases intimement liées.....33
Illustration 11: Le PCS : outil opérationnel d'après PCS "La Démarche" DSC octobre 2008.....36
Illustration 12: Chronologie vigilance, alerte et mesures de soutien (ORSEC Tome G4).....41
Illustration 13: Principe de l'ORSEC (d'après plaquette DGSCGC).....42
Illustration 14: Les trois axes de l'ORSEC.....45
Illustration 15: Adaptation de la réponse opérationelle telle que prévue dans le dispositif ORSEC "soutien des populations".....49
Illustration 16: Exemple d'organisation opérationnelle à l'échelon communal telle que prévue dans le dispositif ORSEC « soutien des populations ».....49
Illustration 17: Pyramide d'Abraham Maslow.....55
Illustration 18: Paramètres de prise en charge de la population.....57
Illustration 19: La gouvernance de la crise par l'ENSOSP octobre 2013.....66
Illustration 20: Secourir et sauvegarder (d'après PCS "La démarche").....73
Illustration 21: Organisation de la gestion de crise d'après ENSOSP 2013.....90
Illustration 22: La conduite stratégique de la crise (d'après SGDSN).....91
Illustration 23: Raisons de l'écart entre prescrit et réalité pour le rôle des SDIS dans le soutien.....94
Illustration 24: Les quatre dimensions du soutien aux populations.....98
Illustration 25: Quels acteurs pour accompagner les communes dans la réalisation des PCS ?.....105
Illustration 26: Protection de la population : secours et sauvegarde.....109
Illustration 27: Plasticité et rigidité de la coordination du soutien aux populations.....110

Illustration 28: Critères du coordinateur liés à l'institution.....114
Illustration 29: Critères du coordinateur liés à l'individu.....118
Illustration 30: Le principe de la nécessité du coordinateur du soutien.....124
Illustration 31: Le positionnement du DOS, du COS et du CAS lors des différentes phases (voir annexe similitude avec positionnement du COPG).....125

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS....3
TABLE DES ABRÉVIATIONS....4
SOMMAIRE....6
INTRODUCTION....7
CHAPITRE PRELIMINAIRE....10
PRESENTATION DU SUJET....10
GENESE DU SUJET ET CADRE DE LA RECHERCHE....12
METHODE DE LA RECHERCHE....15
LA VEILLE ENVIRONNEMENTALE....18
DEVELOPPEMENT REDIGE DU PLAN DU MEMOIRE....21
PARTIE I :PRINCIPES GENERAUX DE CRISE ET POST-CRISE DE SECURITE CIVILE....23
CHAPITRE I.1 :RAPPELS ET RÉFLEXIONS AUTOUR DES NOTIONS DE CRISE....23
I.1.1 :La notion de risque et de menace....23
Qu'est ce qu'un risque ?....23
Au niveau départemental....23
Au niveau zonal....23
Qu'est ce qu'une menace ?....23
I.1.2 :La notion de sauvegarde et de soutien....24
Qu'est ce que la sauvegarde ?....24
Qu'est ce que le soutien ?....24
I.1.3 :Réflexions autour de la notion de crise et de gestion de crise....24
Qu'est ce qu'une crise....24
La crise comme conséquence d'un événement important ou grave....26
Comment définir la gravité d'un événement : la perception des évènements....26
Qu'est ce que la gestion de crise ?....29
CHAPITRE I.2 :CHRONOLOGIE D'UNE CRISE DE SÉCURITÉ CIVILE....32
I.2.1 :Principes généraux....32

I.2.2 :La phase d'urgence.....33
I.2.3 :La phase d'accompagnement ou phase de soutien ou phase de post-crise 34
I.2.4 :La phase post-événementielle ou de reconstruction.....36
I.2.5 :De l'urgence au soutien : la difficile transition.....37
CHAPITRE I.3 :FOCUS SUR L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DES POPULATIONS. .38
I.3.1 :Les actions de sauvegarde.....38
I.3.1.a : Information et alerte des populations.....38
L'information préventive : le DDRM et le DICRIM.....39
L'information opérationnelle ou mise en alerte: la vigilance et l'alerte 40
I.3.1.b :Protection et soutien des populations.....42
Le dispositif ORSEC.....42
Le mode d'action « soutien des populations ».....48
Le plan communal de sauvegarde (PCS).....50
PARTIE II :SAUVEGARDE DE LA POPULATION : DES LEVIERS, ACTEURS, ET MISSIONS.....53
CHAPITRE II.1 :BESOINS DES POPULATIONS : LEVIERS VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE. .53
II.1.1 :Différentes perceptions de la crise 53
II.1.2 :L'autorégulation de la société.....55
II.1.3 :Les différents besoins.....56
II.1.3.a :Les besoins « immatériels » 58
L'accueil immédiat.....58
L'information des sinistrés.....59
Le soutien médico-psychologique.....59
La gestion du deuil.....60
Le soutien administratif.....61
L'information du grand public.....61
La gestion des bénévoles.....61
II.1.3.b :Les besoins matériels.....62
Les besoins de première nécessité / l'assistance matérielle.....62
Le ravitaillement.....62

L'habitat....63
La gestion des déchets post-catastrophe....64
Le rétablissement des réseaux....65
Les besoins sanitaires....65
CHAPITRE II.2 :LA CHAÎNE DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET LEURS MISSIONS DE SAUVEGARDE....66
II.2.1 :Des acteurs nombreux et protéiformes....67
II.2.1.a :Le maire et son environnement....67
La diversité des acteurs individuels : le citoyen « acteur de sa propre sécurité »....67
Le plan familial de mise en sûreté (PFMS)....68
Les réserves communales de sécurité civile....69
Les associations agréées de sécurité civile....70
Les Associations Non Gouvernementales (ONG)....71
Les acteurs économiques....71
Chambres consulaires....71
Les entreprises....72
Les assurances....72
Les gestionnaires de réseaux....72
Les médias....73
La commune et le maire....73
Le maire, directeur des opérations de secours et responsable des actions de sauvegarde....73
L'association départementale des maires....76
Les autres collectivités territoriales....76
L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)....76
Le conseil général....77
Le conseil régional....77
II.2.1.b :Le préfet et son environnement....78
Le préfet et les services de la préfecture....78
Le préfet....78

Le secrétaire général de préfecture.....79
Le directeur de cabinet du préfet.....79
Le sous préfet d'arrondissement.....79
Le chef du service interministériel de défense et de protection civiles (SIDPC).....79
Le préfet de zone.....80
Les services de l'état à disposition du préfet.....80
La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).....80
La direction départementale chargée de la protection des populations (DDPP).....81
La direction départementale de la cohésion sociale (DDCS).....81
La direction départementale des finances publiques (DDFiP).....81
La direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).....81
La délégation militaire départementale (DMD).....82
L'agence régionale de santé et la délégation territoriale de l'agence régionale de santé (DT-ARS).....82
La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).....83
La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).....83
La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).....84
La direction interdépartementale des routes (DIR).....84
Les établissements de soutien opérationnel logistique (ESOL).....84
Les formations militaire de la sécurité civile (FORMISC).....85
Le recours aux armées.....85
Les principaux services intervenant dans l'urgence.....85
Le service départemental d'incendie et de secours.....86
Les établissements de santé, le service d'aide médicale urgente (SAMU) et les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR).....86
Les forces de sécurité publique : Le groupement de gendarmerie départementale et la direction départementale de la sécurité publique (DDSP).....87
Les organismes experts tels Météo France ou le service de prévision des crues.....87

II.2.2 :Cartographie des acteurs....87
II.2.3 :Les différents organes de coordination des acteurs....88
L'échelon communal....88
L'échelon départemental....88
L'échelon zonal....88
L'échelon national....88
L'échelon supra-national....90
CHAPITRE II.3 :LES SDIS ET LE SOUTIEN DES POPULATIONS....92
II.3.1 :Un prescrit peu explicite donc sujet à interprétation....92
II.3.2 :Réflexions sur l'écart entre prescrit et réalité....94
PARTIE III :CONFRONTATIONS ET PRECONISATIONS 97
CHAPITRE III.1 :ORGANISATION DE LA RECHERCHE....97
Rappel des questions de recherche....97
La problématique simplifiée....97
Les dimensions de la problématique simplifiée....97
Les hypothèses de recherche....98
Critères d'évaluation des hypothèses....99
CHAPITRE III.2 :LA PLANIFICATION 101
III.2.1 :La nécessaire planification de la phase de soutien....101
III.2.2 :Une ressource humaine avertie et impliquée 102
III.2.3 :Ressources à disposition du maire pour assumer cette phase de planification.....103
III.2.4 :Conclusion sur la réponse à l'hypothèse formulée....104
III.2.5 :Propositions sur la planification....107
CHAPITRE III.3 :LA COORDINATION DU SOUTIEN DES POPULATIONS....109
III.3.1 :Plasticité et rigidité de la coordination : deux approches complémentaires ?....109
III.3.2 :Le rôle du coordinateur potentiel....111
III.3.3 :Le profil du coordinateur : un logisticien dédié....112
III.3.4 :Les critères du coordinateur....113

III.3.4.a :Une première série de trois critères se rapporte à l'institution.....114
Implication dans la phase de secours.....114
Reconnaissance et crédibilité de l'organisation.....115
Polyvalence des moyens, des compétences et des missions.....116
III.3.4.b :Qu'en est-il pour les SDIS ?.....116
III.3.4.c :Une deuxième série de trois critères se rapporte à l'individu.....118
Expérience de la coordination et du commandement sur le terrain.....118
« Reproductibilité » du CAS: une vision homogène et partagée.....120
Implication locale favorable à l'acceptation des populations.....120
III.3.4.d :Qu'en est-il pour les cadres des SDIS ?.....121
III.3.5 :Conclusion sur la réponse a l'hypothèse formulée.....126
III.3.6 :Propositions sur La coordination.....126
CHAPITRE III.4 :LE VOLET « OPÉRATIF » 128
III.4.1 :La réalité du volet opératif.....128
III.4.2 :Analyse des compétences nécessaires.....129
III.4.3 :Conclusion sur la réponse à l'hypothèse formulée.....131
III.4.4 :Propositions sur le volet opératif.....132
CONCLUSION.....134
BIBLIOGRAPHIE.....137
TABLES DES ILLUSTRATIONS.....144
TABLE DES MATIERES.....146
TABLE DES ANNEXES.....152
RÉSUMÉ.....180

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1 :PERSONNES RESSOURCES RENCONTRÉES.....153
ANNEXE 2 :TABLEAU 1 D'OBSERVATIONS DE TERRAIN.....156
ANNEXE 3 :TABLEAUX 2 DE COLLECTE DES DONNÉES.....158
ANNEXE 4 :TABLEAU 3 DE COLLECTE DES DONNÉES.....159
ANNEXE 5 :TABLEAU 4 DE COLLECTE DES DONNÉES.....160
ANNEXE 6 :LA NOTION D'ORSEC A 60 ANS : RAPPEL HISTORIQUE.....161
ANNEXE 7 :L'AGRÉMENT DE SÉCURITÉ CIVILE.....162
ANNEXE 8 :EXEMPLE DE FORMATION À DESTINATION DES OFFICIERS DE SAPEURS POMPIERS CONTRIBUANT À LEUR « REPRODUCTIBILITÉ » EN SITUATION DE CRISE.....165
ANNEXE 9 :EXEMPLE DE SCHÉMA D'ORGANISATION 177
ANNEXE 10 :LISTE DES PROPOSITIONS SUR L'IMPLICATION DES SDIS DANS LE SOUTIEN DES POPULATIONS LORS D'UNE CRISE DE SÉCURITÉ CIVILE.....178

ANNEXE 1 : <u>Personnes ressources rencontrées</u>

L'ensemble des interlocuteurs ci-dessous ont être audités, lors d'entretiens semi-dirigés, en face à face ou au cours d'entretiens téléphoniques.

Monsieur Éric TIZON
Sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours, DGSCGC

Professeur Jean VIRET
Professeur de droit public, spécialiste du droit appliqué à la sécurité civile

Madame Anne CHANAL
Responsable du service vulnérabilité gestion de crise au Centre d'Etude Technique Méditerranée

Monsieur Pascal BELIN
CETE Méditerrané et collaborateur pour l'édition des textes et documents sur les plans communaux de sauvegarde lors de sa précédente affectation à la Direction de la sécurité Civile.

Madame Sandrine ARBIZI
CETE Méditerranée

Monsieur Patrice DALLEM
Directeur de l'urgence et du secourisme, Croix Rouge Française

Monsieur Samuel GILMANT
Directeur opérationnel national, Fédération Nationale de Protection Civile

Monsieur Bernard CHAUMEIL
Chargé de communication chez cofelyineo gdf suez

Madame Fabienne JULIEN
Responsable du portail Synergi à la DGSCCG

Anne-Sophie ROUSSEL-TRUFFY
Fédération Française des Sociétés d'Assurance

Madame Corine ORZECHOOWSKI
Préfète de Mayenne, ancienne sous préfète de Draguignan, DOS lors des inondations de 2010.

Secours populaire Français
Responsable des actions caritatives en situations particulières

Monsieur Robert GARRIGUES
Directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations de l'Aveyron

Docteur Louis CROCQ
Psychiatre et docteur en psychologie, intervenant ENSOSP

Monsieur Michel GOURIOU
Chef du service interministériel de défense et de sécurité civile de Charente Maritime

Madame Carole DAUTUN
Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

Madame Michelle ROMERO
Chef du service interministériel de défense et sécurité civiles

Monsieur Richard MIR
Directeur de cabinet de madame le préfet de l'Aveyron

Monsieur Gilbert GALLIANO
Maire de TARADEAU (VAR)

Monsieur Bernard CHILINI
Maire de FIGANIERE (VAR)

Monsieur Joël GOYHENEIX
Maire de RION DES LANDES (LANDES)

Colonel Luc CORACK
Chef d'Etat-Major Interarmées de la zone de défense sud-ouest

Colonel Éric FLORES
Directeur Départemental du Service d'Incendie et de Secours de l'Aveyron

Colonel Éric GROHIN (entretien succinct à l'ENSOSP)
Directeur Départemental adjoint du Gard, COS sur les inondations de Draguignan

Colonel Bruno MAESTRACCI
Chef du COGIC, DGSCGC

Colonel Alain MAILHE
Directeur du service départemental d'incendie et de secours de la Haute Loire

Colonel Francis MENE
Directeur de l'Ecole Nationale des Officiers de Sapeirs-Pompiers, ancien chef de l'EMIZ SUD

Colonel Éric PEUCH
Directeur Départemental du Service d'Incendie et de Secours de Charente Maritime

Colonel de gendarmerie Philippe REUL
Directeur des Relations Extérieures au Centre des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur

Lieutenant Colonel Jean Marc ANTONINI
Chef du groupement opérations du SDIS des Landes, COS sur la tempête Klaus dans les Landes

Lieutenant-colonel Philippe BLANC
Chef de la section planification territoriale, DGSCGC

Lieutenant-colonel Jean Marc CLUZEL
Responsable des retours d'expériences, DGSCGC

Lieutenant-Colonel COUZINIER
Chef du groupement opérations du SDIS 17

Lieutenant-colonel Sylvain GERGAUD
Chef du groupement SUD de la Haute Garonne

Lieutenant-colonel Jean-Luc QUEYLA
Chef du bureau des sapeurs-pompiers volontaires, DGSCGC

Commandant Éric DUFES
Adjoint au chef de la division des formations supérieures à l'ENSOSP

Commandant Jean Claude POPPI
Groupement préparation opérationnelle et prévision du SDIS de VAR

ANNEXE 2 : Tableau 1 d'observations de TERRAIN

Observations de TERRAIN :Le rôle des différents acteurs lors de crises majeures

Cette observation de terrain a été réalisée soit par la lecture de retours d'expériences, de dossiers d'enquête, soit par des rencontres ou des entretiens téléphoniques avec des acteurs de ces évènements. Dans ce cas nous avons pris le soin de varier les profils des acteurs sollicités. Leur liste figure en annexe.

Cinq évènements majeurs ont été analysés.

Accident industriel : AZF 21 septembre 2001
Tempête : Klaus dans les Landes le 24 janvier 2009
Submersion marine : Xynthia le 26 février 2010
Inondation de Draguignan le15 juin 2010
Inondation en Haute Garonne le 18 juin 2013

Afin de pouvoir comparer ces différents évènements, un tableau d'analyse a été distribué au différents acteurs.
Dix missions[194] communes à ces quatre crises ont été identifiées :

- le recensement, l'écoute et le réconfort
- l'information et le soutien administratif
- le soutien psychologique
- l'hébergement d'urgence
- l'hébergement intermédiaire
- le ravitaillement d'urgence
- le ravitaillement intermédiaire
- l'assistance matérielle
- l'aide à l'habitabilité
- la remise en état des réseaux

Un denier item «autres missions » a été proposé en complément.

Pour chacune de ces missions le rédacteur a du répondre à sept questions :

- Description sommaire de la mission
- Qui a proposé ?
- Qui a ordonné ?
- Qui a réalisé ?
- Qui a participé ?
- Qui a coordonné ?
- Si la mission n'a pas été réalisée : pourquoi ?

194 Dont 7 citées par le tome G2 « soutien des populations »

Il a également été sollicité sur bilan du dispositif mis en place en donnant ses forces et ses faiblesses.

Caractéristiques de la mission de sauvegarde							Bilan du dispositif	
Description (au sens du mode d'action « soutien des populations »)	**Qui a proposé ?**	**Qui a ordonné ?**	**Qui a réalisé ?** (acteur principal)	**Qui a participé ?** (acteurs secondaires)	**Qui a coordonné ?**	**Non réalisé et pourquoi**	**Forces**	**Faiblesses**
Le recensement, le premier réconfort et l'orientation								
L'information et le soutien administratif								
Le soutien psychologique								
L'hébergement d'urgence *(hébergement sommaire)*								
L'hébergement intermédiaire *(plusieurs jours à quelques semaines)*								
Le ravitaillement d'urgence *(premières vingt-quatre heures)*								
Le ravitaillement intermédiaire *(en attente stabilisation de la situation)*								
L'assistance matérielle *(effets de première nécessité)*								
L'aide à l'habitabilité (première remise en condition des habitations et des lieux publics)								
La remise en état des réseaux (voies de circulation, électricité, téléphone, eau, etc ...)								
Autres missions								

Nous avons, également, eu l'opportunité de profiter d'une enquête, parue pendant notre travail de recherche (juin 2013), menée par l'institut des risques majeurs (Honor Chance) et l'université de La Rochelle (Amandine Chotard), sur les retours d'expériences des évènements passés suivants:

- 21 septembre 2001 – Explosion de l'usine AZF
- 3 août 2008 – Tornade de Hautmont
- 27 février 2010 – Tempête Xynthia
- 15 juin 2010 – Inondation du Var

Ces travaux nous ont permis d'avoir accès, à plusieurs dizaines de témoignages supplémentaires particulièrement pertinents au regard de la problématique étudiée.

ANNEXE 3 : <u>Tableaux 2 de collecte des données</u>

<u>Rôle du SDIS et du cadre sapeur-pompier dans la coordination des opérations d'accompagnement des populations</u>

Le guide ORSEC départemental tome G2 mode d'action « soutien des populations » décompose l'organisation de la réponse de sécurité civile en trois phases. Une première dite *phase d'urgence* durant laquelle sont menées toutes les actions visant à soustraire les personnes et les biens d'un danger consécutif à l'évènement, tout en satisfaisant les besoins des populations. Une deuxième dite *phase d'accompagnement* durant laquelle l'évènement ne génère plus de nouveaux effets. Et enfin une troisième appelée *phase post-évènementielle*, qui sort du cadre ORSEC; c'est le temps de la reconstruction.
A la fin de la phase d'urgence, il est mis fin au « duo opérationnel », Directeur et Commandant des opérations de secours (DOS/COS) et à la chaine de direction et de commandement. La transition vers la phase d'accompagnement des populations, sous la responsabilité du maire (responsable de la sauvegarde sur sa commune) et du préfet (chargé de vérifier sa mise en œuvre à l'échelon départemental), s'avère alors d'autant plus difficile que le rôle de coordination sur le terrain de cette nouvelle étape, à l'image des missions du COS dans la distribution des secours, n'est clairement confié à aucun acteur de la sauvegarde. Le responsable des actions communales pourrait avoir ce rôle à l'échelon communal, mais peu de crise se limite au périmètre d'une seule commune.

Quels sont les critères qui doivent caractériser le profil attendu du coordinateur ?

Dans l'hypothèse où le SDIS et ses cadres auraient un rôle à jouer dans cette coordination quels sont les atouts et faiblesses au regard de ces critères, du SDIS comme institution, du cadre comme individu ?

Exemple

Critères caractérisant le profil du coordinateur	SDIS comme **institution**		Cadre sapeur-pompier **comme individu**		Observations
	Atouts	Faiblesses	Atouts	Faiblesses	
Expérience	*Plus de 4 millions d'interventions par an*	*Peu d'intervention en lien avec la notion de sauvegarde* *Peu d'interventions d'envergure*	*Pratique du rôle de COS (notamment sur les interventions nécessitant des mesures d'accompagnement)*		*Forte variation de ce critère d'un département à l'autre*

ANNEXE 4 : Tableau 3 de collecte des données

Rôle du SDIS dans le volet « opératif » de la phase d'accompagnement des populations

Ce même guide ORSEC fixe les besoins de base à satisfaire auprès des populations : l'accueil et le réconfort, le soutien médico-psychologique, l'information et l'aide administrative, l'hébergement, le ravitaillement, l'assistance matérielle, l'aide à l'habitabilité. Il précise que les services de secours n'y participent que pour « *les premières mesures d'urgence ou pour un appui ponctuel* ». Or la réalité est souvent bien différente et les SDIS doivent parfois engager des actions de masse mobilisant plusieurs dizaines voire centaines de sapeurs-pompiers dans de pures actions de soutien (ex : aide à l'habitabilité par le nettoyage des rues ou des habitations).

Quels sont les critères permettant d'apprécier la pertinence et/ou la capacité d'un service à s'investir dans cet aspect « opératif » de la sauvegarde des populations ?

Au regard de ces critères, quels sont les éléments qui encouragent ou au contraire limitent la pertinence de l'implication du SDIS ?

Exemple

Critères de pertinence d'implication d'un service	Éléments caractérisant la pertinence d'implication du SDIS		Observations
	Encouragent	Limitent	
Ressources humaines	*Totale intégration des sapeurs-pompiers dans la population locale sinistrée. Les SP sont intimement associés et souvent indissociables dans l'esprit des sinistrées de l'aide que peuvent leur apporter les pouvoirs publics*	*Obligation pour le SDIS de remobiliser ses personnels pour assurer la pérennité de ses missions opérationnelles.*	*Ceci est d'autant plus vrai dans les département à forte proportion de SPV*

ANNEXE 5 : Tableau 4 de collecte des données

Rôle du SDIS
dans la préparation des mesures des sauvegarde

La loi du 13 août 2004 encourage l'implication des services départementaux d'incendie et de secours dans la sauvegarde préventive et en particulier aux mesures de planification : plan communaux de sauvegarde, réserves communales de sécurité, etc.
Or, aujourd'hui les SDIS contribuent à la planification opérationnelle mais s'expriment peu dans le domaine de la planification préventive. Les synergies entre les différents services chargés de cette planification peinent à s'exprimer.

Quels sont les critères permettant d'apprécier la pertinence et/ou la capacité d'un service à s'investir dans le domaine de la planification préventive ?

Au regard de ces critères, quels sont les atouts et faiblesses du SDIS ?

Exemple

Critères	Participation du SDIS		Observations
	Atouts	Faiblesses	
Connaissances des différents dispositifs existants	*Quelques cadres spécialisés*	*Une majorité d'officiers qui ne maitrisent que superficiellement ces notions.*	
Temps à consacrer à une activité particulièrement chronophage	*Une « récente » prise de conscience de l'importance de la prévision semble apparaître dans les SDIS*		*Le service prévision a souvent été la variable d'ajustement des SDIS entre les obligations réglementaires de la prévention et de l'opération.*

ANNEXE 6 : <u>La notion d'ORSEC a 60 ans : rappel historique</u>

L'article[195] en annexe paru sur le site du ministère de l'intérieur rappelle l'histoire d'une volonté de prendre en compte à l'échelon national la problématique de sécurité civile.

« *Soixante ans après sa conception, Orsec (Organisation de la réponse de sécurité civile) est un paradoxe à lui tout seul. Ce plan est incontournable pour gérer une catastrophe, mais l'organisation de la réponse de sécurité civile demeure encore une énigme pour le citoyen lambda.*

Plus qu'un acronyme présent dans les grilles de mots-croisés et dans les dictionnaires, Orsec est avant tout « une organisation regroupant des acteurs publics et privés, souligne Philippe Blanc, chef de la section Orsec à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

Cet ensemble est composé de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs de réseaux et des associations de sécurité civile. Il est placé sous la direction unique du préfet, l'autorité de police représentant l'État dans le département.

Ce plan permet de faire face à tous types de situations d'urgence, qu'elles soient prévisibles ou pas, à partir du moment où elles dépassent les limites de la commune. » Depuis la publication d'Orsec, le 5 février 1952, ce principe demeure intact même si le plan original a beaucoup évolué.

Créé sur les vestiges des premières organisations interservices de défenses passives mises en place à la fin des années trente pour faire face aux menaces de bombardements, Orsec a changé au gré des mutations de la société, de ses attentes et des menaces. « En 1987, la première loi de sécurité civile a réformé la mouture originale, jugée contre-intuitive tant il paraissait logique de prévoir une réponse spécifique à chaque risque, explique Pascal Fortin, chargé de planification territoriale à la DGSCGC.

Pour mieux cibler les risques et prendre en compte leur analyse, l'État a mis en place plusieurs catégories de plans d'urgence, notamment le fameux plan rouge déclenché lorsqu'il y a de nombreuses victimes en un même lieu.

À cette époque, on avait quasiment un plan par risque. » Une multitude de dispositifs voient alors le jour. Orsec devient un tabou que l'on n'ose plus mettre en œuvre, d'autant que son coût est supporté par l'État. En 1999, la tempête du siècle balaye la France et, par là même, l'idée d'un dispositif segmenté par risques. « Tout le monde jouait le plan, mais certains départements ne le déclenchaient pas », se souvient Philippe Blanc.

Depuis 2004, la loi de modernisation de la sécurité civile a rectifié le tir et place chaque citoyen au cœur d'une organisation intégrée beaucoup plus souple et adaptée aux risques majeurs actuels « Cette nouvelle mouture d'Orsec fait la synthèse des deux approches précédentes.

On s'appuie sur une organisation commune pour faire face à un risque particulier. On y intègre l'analyse des risques et l'ensemble des partenaires de l'État. »

*À 60 ans, Orsec est plus qu'un dispositif ultime pour faire face aux événements les plus graves. C'est aujourd'hui une boîte à outils, utilisable au quotidien sans que l'administration centrale n'en supporte la charge exclusiv*e. »

195 http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/Le-plan-Orsec-a-60-ans

ANNEXE 7 : L'agrément de sécurité civile[196]

Afin de garantir la pertinence et la cohérence de l'apport ces associations doivent obtenir un agrément qui a une valeur de « label qualité-confiance » vis à vis des pouvoirs publics.

Il a pour objectifs de « *certifier les qualifications et les compétences d'une association pour garantir la sécurité de ses intervenants et l'efficacité de ses actions* ».

Pour être mise en œuvre cet agrément doit (missions de secours d'urgence) ou peut (autres missions) être complété par une convention conclue, « *selon la nature des missions, des moyens et des compétences de l'association prestataire* » avec les autorités ou organismes compétents dans la gestion de l'évènement.

Avec les services départementaux d'incendie et de secours, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ou le bataillon des marins pompiers de Marseille pour le concours aux opérations de secours.
Avec l'État pour le déclenchement du plan ORSEC ou de dispositifs de secours engagés par l'État à l'étranger.
Avec les communes pour le soutien et l'assistance aux populations et l'encadrement des bénévoles.
Avec les organisateurs de rassemblements de personnes pour les dispositifs prévisionnels de secours à personnes.
Avec le centre hospitalier siège du service d'aide médicale urgente et le service départemental d'incendie et de secours pour les transports de victimes dans le cadre des dispositifs prévisionnels de secours.

Ces conventions permettent de fixer les missions que sont susceptibles de remplir les associations agréées, ainsi que les modalités d'engagement et d'emploi.

Lors du déploiement sur le terrain, un **coordinateur des associations**, par type de mission, doit être désigné par le préfet afin de garantir leur cohérence et complémentarité lors de l'exécution des missions. Les personnels des associations sollicitées pour participer au dispositif de crise, doivent se confronter aux directives du préfet et en particulier à celles du COS pour ce qui relève de l'opération de secours.

Missions et champ d'action de l'association agréé de sécurité civile

L'agrément de sécurité civile détermine les types de missions et les champs géographiques d'action pour lesquels l'association est autorisée à intervenir. Il est toutefois précisé que les missions de sécurité civile sont principalement assurées par les services publics de secours, l'action des associations agréées ne s'inscrivant qu'en complément.

Les associations sont agréées pour répondre à tout ou partie des quatre **types de missions de sécurité civile** suivants :

196 Décret n° 2006-237 du 27 février 2006 et Circulaire du 12 mai 2006 relative à la procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations

A : **Opérations de secours** : « *apporter un concours, dans les conditions prévues par convention, à titre complémentaire des moyens des services de secours publics, dans le cadre de la distribution des secours motivés par des besoins spécifiques ou des circonstances exceptionnelles, impliquant, par exemple, la mise en place d'un dispositif de secours, d'une ampleur ou d'une nature particulière ou le déclenchement d'un plan ORSEC* »

Ces missions comprennent notamment :

- les opérations de secours à personnes et sauvetage
- la recherche cynophile
- la sécurité de la pratique des activités aquatiques en milieux naturels et artificiels
- le sauvetage déblaiement
- l'établissement et l'exploitation des réseaux annexes et supplétifs de transmissions
- les opérations de secours en milieu souterrain
- la lutte contre les pollutions aquatiques
- etc

B : **Actions de soutien aux populations sinistrées** : « *répondre à l'appel de mobilisation pour faire face aux détresses engendrées en situation de crise. Prendre en charge, assister et assurer la sauvegarde des populations sinistrées*. »

Ces missions comprennent notamment :

- la réponse à l'appel de mobilisation pour faire face aux détresses engendrées en situation de crise
- prendre en charge, assister et assurer la sauvegarde des populations sinistrées
- soutenir et aider les personnes malades, sinistrées, handicapées ou en situation précaire.

Elles peuvent comporter différentes fonctions :

- l'accueil, l'écoute et le réconfort
- l'accompagnement administratif et juridique, l'aide financière
- le ravitaillement
- l'hébergement
- l'aide matérielle (fourniture de vêtements, effets de première nécessité, matériel de parapharmacie, …)

Les associations qui peuvent être sollicitées pour le soutien ont pour objet dans leurs statuts :
- l'aide et l'assistance humanitaires
- l'action caritative
- la gestion des dons

- le secourisme
- l'accueil et l'écoute des victimes
- l'assistance administrative

C : **Encadrement des bénévoles** lors des actions de soutien aux populations sinistrées : « *aider les autorités de police et leurs services publics* ***à coordonner et gérer l'action d****es bénévoles spontanés et des membres des réserves communales de sécurité civile dans le cadre de leurs actions de soutien aux populations sinistrées* ».

D : **Dispositifs prévisionnels de secours** : « *concourir aux dispositifs prévisionnels de secours à personnes mis en place pour la couverture des risques à l'occasion des manifestations ou rassemblements de personne.* ». Une circulaire[197] précise le champ de compétence géographique des associations agréées de sécurité civile pour les missions de type D relatif aux dispositifs prévisionnels de secours.

La circulaire du 12 mai 2006 précise également que « *dans le cadre de la demande d'agrément de sécurité civile, les associations doivent exposer de manière précise quels types de missions elles sont susceptibles de mener au sein d'un dispositif de secours. L'agrément délivré n'autorisera l'association à intervenir que dans le seul cadre des missions précisées dans l'arrêté* ».

L'association qui postule pour un agrément doit en fonction de ses compétences et de ses moyens humains et matériels déterminer son champ géographique d'action : départemental lorsque les actions se limitent à un seul département. (type n°1), interdépartemental lorsque le champ d'action concerne de 2 à 20 départements de proximité immédiate et contiguë et/ou en bassin de risques homogène. (type n°2), national lorsque le champ d'action concerne plus de 20 départements. (type n°3) et international pour des activités à l'étranger (type n°4).

L'agrément départemental est délivré par le préfet et les agréments interdépartemental, national et international sont délivrés par le ministre de l'intérieur. Pour obtenir l'agrément, l'association doit s'engager à remplir un certain nombre de critères; en fonction du champ géographique et du type de missions auxquelles elle souhaite pouvoir participer.

Ces différents critères concernent un large champ de compétences: encadrement opérationnel, mobilisation d'experts et de logisticiens, conformité des effectifs avec les référentiels nationaux, quantité et conformité des matériels (montage de structures fixes ou mobiles), capacité d'alerte et d'activation, etc.

L'agrément est délivré pour une durée de trois ans à l'issue de laquelle les autorités compétentes en matière d'agrément de sécurité civile procéderont à l'évaluation des compétences et des moyens mis en œuvre par l'association agréé, lors d'opérations de sécurité civile.

197 Circulaire du 26 février 2007 relative au champ de compétence géographique des associations agréées de sécurité civile pour les missions de type D (dispositifs prévisionnels de secours)

ANNEXE 8 : <u>Exemple de formation à destination des officiers de sapeurs pompiers contribuant à leur « reproductibilité » en situation de crise</u>

Ces documents ont été modifiés par
Arrêté du 8 août 2013 relatif aux formations des sapeurs-pompiers volontaires
Arrêté du 30 septembre 2013 relatif aux formations des sapeurs-pompiers professionnels

EMPLOI	CHEF D'AGRES SAPEUR-POMPIER	A 3

MISSION	Exécuter avec son personnel les tâches qui lui sont confiées

	RESPONSABILITE
Encadrement	- Personnel de l'agrés
Autonomie	- Assurer seul la mission en tant que COS - Exécuter les missions sous l'autorité du chef de groupe
Relations extérieures	- Victimes, public - Services publics ou privés - Elus, personnalités - Autres équipes sapeurs-pompiers

	CONDITIONS D'ACCES
Autres emplois dont l'exercice est nécessaire	- Conformément aux textes en vigueur - Chef d'équipe

	CONDITIONS D'EXERCICE
Réglementaire	- Aptitude médicale - Avoir suivi et validé la formation d'adaptation à l'emploi :
Formation d'adaptation à l'emploi	- CAD 2 - DIV 2 - GOC 2 - INC 2 - MNG 1 - REP 1 - SAP 2 - TOP 3
Formation de maintien des acquis	- Maintien quotidien des automatismes opérationnels - Formation aux techniques et matériels nouveaux - Formation continue aux premiers secours - Maintien de la condition physique - Formation de maintien des acquis réalisée au maximum tous les trois ans dans le cadre du plan de formation pluriannuel

	ACTIVITES EXERCEES
Activité principale	- Commandement du personnel d'un véhicule - Formation du personnel d'un véhicule

ACTIVITE PRINCIPALE	COMMANDEMENT DU PERSONNEL D'UN VEHICULE	A 3

CONDITIONS D'EXERCICE SPECIFIQUES	
Principales taches	Reconnaissance et protection des lieux de l'intervention Animation et coordination des missions du personnel Sécurité du personnel Elaboration et transmission des bilans secouristes dans le cadre d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes Contrôle du reconditionnement du véhicule
Principaux outils techniques et moyens à mettre en œuvre	- Matériels à disposition dans l'engin

EMPLOI :	CHEF DE GROUPE	A 4

MISSION :	Gérer l'engagement opérationnel de son groupe et/ou assurer une fonction dans un PC

	RESPONSABILITE
Encadrement	- commandement de 2 à 4 chefs d'agrès
Autonomie	- assurer seul la mission du COS sous l'autorité du DOS - exécuter les missions sous l'autorité du chef de colonne
Relations extérieures	- sinistrés - public - médias - services publics - élus - personnalités

	CONDITIONS D'ACCES
Réglementaires	Conformément aux textes en vigueur : - Etre nommé au grade d'adjudant - Etre nommé au grade de major - Etre nommé au grade de lieutenant
Autres emplois dont l'exercice est nécessaire	- chef d'agrès pour les sous-officiers
Autre emploi dont la compréhension est nécessaire	- chef de colonne
Autres conditions d'accès souhaitables	

	CONDITIONS D'EXERCICE
Réglementaires	- Aptitude médicale - Avoir suivi et validé la formation d'adaptation à l'emploi
Formation d'adaptation à l'emploi	- GOC 3 - REP 2 - TOP 4
Formation de maintien des acquis	- manœuvres simulées ou réelles périodiques obligatoires réalisées au niveau du CIS ou du SDIS - maintien des automatismes opérationnels et de la coordination du groupe - information sur le développement des techniques et matériels nouveaux - Formation de maintien des acquis réalisée au maximum tous les trois ans dans le cadre du plan de formation pluriannuel
Autres conditions d'exercice souhaitables	

	ACTIVITES EXERCEES
Activités principales	- commandement d'un groupe en tant que COS - commandement d'un groupe sous les ordres d'un chef de colonne - officier "renseignement" d'un PC de colonne, de site ou de CODIS - officier" moyens" d'un PC de colonne, de site ou de CODIS
Activités complémentaires	

ACTIVITE PRINCIPALE :	COMMANDEMENT D'UN GROUPE EN TANT QUE COS	A 4

Principales taches	- prépare son groupe (PATRACDR) - déplace son groupe (DPIF) - prend la fonction de COS après avoir fait le point de la situation avec le COS précédent - commande son groupe : réactions avant le départ réactions immédiates à l'arrivée sur les lieux ordre initial (SOIEC) compte-rendu à l'autorité supérieure expression des ordres de conduite fait le point de la situation gère les renforts - gère les médias
Principaux outils techniques et moyens à mettre en œuvre	- agrès du groupe - raisonnement tactique - outils topographiques - outils graphiques - tableau synthétique de gestion des moyens et des renseignements

ACTIVITE PRINCIPALE :	COMMANDEMENT D'UN GROUPE SOUS LES ORDRES D'UN CHEF DE COLONNE

Principales taches	- réactions immédiates à l'arrivée sur son secteur - prend en compte l'ordre initial du COS - exprime l'ordre initial - prend en compte les ordres de conduite du COS - exprime ses ordres de conduite - rendre compte à l'échelon supérieur - commande les opérations de secours sur son secteur
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- agrès du groupe - raisonnement tactique - outils topographiques - outils graphiques - tableau synthétique de gestion des moyens et des renseignements

ACTIVITE PRINCIPALE :	OFFICIER « RENSEIGNEMENTS » PC DE COLONNE, DE SITE OU DE CODIS	A 4

Principales taches	- analyser la zone d'intervention - anticiper sur l'évolution du sinistre - renseigner le chef de colonne COS - renseigner le CODIS sur ordre du COS - transmettre les renseignements à l'officier « moyens » - tenir à jour la situation tactique - préparer des synthèses au profit du COS pour la communication extérieure - recueille et transmet aux autres intervenants les renseignements utiles à la conduite de l'intervention
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- PC - CODIS - documents opérationnels - transmissions - outils graphiques - compte-rendu et point de situation

ACTIVITE PRINCIPALE :	OFFICIER « MOYENS » PC DE COLONNE, DE SITE OU CODIS

Principales taches	- définir un point de transit - constituer des groupes et une réserve tactique à partir d'agrès isolés - renseigner le chef de colonne COS sur les groupes disponibles - renseigner l'officier "moyens" du CODIS - assurer le soutien logistique des personnels et des moyens engagés - donner les renseignements opérationnels provenant des chefs de groupe à l'officier renseignement du PC de secteur
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- CODIS - PC - méthodes d'évaluation des besoins logistiques - plans d'intervention - transmissions - documents opérationnels

EMPLOI :	CHEF DE COLONNE	A 5

MISSION :	Gérer l'engagement opérationnel de la colonne et assurer les fonctions dans un PC

	RESPONSABILITE
Encadrement	- commandement de 2 à 4 groupes
Autonomie	- assurer seul la mission en tant que COS sous l'autorité du DOS - exécuter les missions sous l'autorité du chef de site
Relations extérieures	- sinistrés - public - médias - services publics et/ou privés - élus - personnalités

	CONDITIONS D'ACCES
Réglementaires	Conformément aux textes en vigueur
Autres emplois dont l'exercice est nécessaire	Chef de groupe
Autres emplois dont la compréhension est nécessaire	Chef de site

	CONDITIONS D'EXERCICE
Réglementaires	- Aptitude médicale - Avoir suivi et validé la formation d'adaptation à l'emploi
Formation d'adaptation à l'emploi	GOC 4 – INC 3
Formation de maintien des acquis	- Formation de maintien des acquis réalisée au maximum tous les trois ans dans le cadre du plan de formation pluriannuel

	ACTIVITES EXERCEES
Activités principales	- Commandement d'une colonne en tant que COS - Commandement d'une colonne sous les ordres d'un chef de site - Fonction ACTION au sein d'un PC de site - Fonction ANTICIPATION au sein d'un PC de site
Activité complémentaire	- Participation à la gestion de crise dans un centre opérationnel départemental (COD), zonal (COZ) ou national

ACTIVITE PRINCIPALE :	COMMANDEMENT D'UNE COLONNE EN TANT QUE COS	A 5

Principales taches	- prépare sa colonne (PATRACDR) - déplace sa colonne (DPIF) - prend la fonction de COS après avoir fait le point de la situation avec le COS précédent - commande sa colonne: réactions avant le départ réactions immédiates à l'arrivée sur les lieux ordre initial (SOIEC) compte-rendu à l'autorité supérieure expression des ordres de conduite fait le point de la situation gère les renforts - gère les médias
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- groupes - raisonnement tactique - outils topographiques - outils graphiques - tableau synthétique de gestion des moyens et des renseignements

ACTIVITE PRINCIPALE:	COMMANDEMENT D'UNE COLONNE SOUS LES ORDRES D'UN CHEF DE SITE

Principales taches	- réactions immédiates à l'arrivée sur son secteur - prend en compte l'ordre initial du COS - exprime l'ordre initial (SAOLIEC) - prend en compte les ordres de conduite du COS - exprime ses ordres de conduite - rendre compte à l'échelon supérieur - commande les opérations de secours sur son secteur
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- groupes - raisonnement tactique - outils topographiques - outils graphiques - tableau synthétique de gestion des moyens et des renseignements

ACTIVITE PRINCIPALE:	FONCTION « ACTION » AU SEIN D'UN PC DE SITE	A 5

Principales taches	- Prendre en compte une situation tactique et la maintenir à jour - Formaliser l'ordre initial et les ordres de conduite du COS - Mettre à disposition des chefs de secteurs les moyens nécessaires à leur mission - assure la liaison entre l'officier « renseignements » et l'officier « moyens »
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- PC de site - RT - Outils graphiques - OCT du site

ACTIVITE PRINCIPALE :	FONCTION « ANTICIPATION » AU SEIN D'UN PC DE SITE

Principales taches	- Analyse du sinistre et de son évolution - Lister les différentes tâches à accomplir - Elaborer des idées de manœuvre - Communiquer avec les officiers de PC
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- conseillers techniques des spécialités - PC de site - RT - Experts

ACTIVITE COMPLEMENTAIRE	PARTICIPATION A LA GESTION DE CRISE DANS UN CENTRE OPERATIONNEL DEPARTEMENTAL, ZONAL OU NATIONAL

Formation initiale	
Principales taches	- Prise en compte d'une situation (analyse, synthèse) - Activer sa cellule - Aide à la décision stratégique - Compte-rendu aux autorités hiérarchiques supérieures - Assurer l'interface entre le CODIS et le COD ou le COZ - Représenter le DDSIS au sein du COD ou le COZ - Faire un point de la situation - Participer à l'élaboration du communiqué de presse
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- Téléphone - CODIS - plans de secours

EMPLOI :	CHEF DE SITE	A 6

MISSION :	Commander des opérations de secours nécessitant l'engagement de plus de une colonne. Assurer les fonctions de chef de PC de site

	RESPONSABILITE
Encadrement	- chefs de colonne
Autonomie	- Sous l'autorité du directeur des opérations de secours
Relations extérieures	- sinistrés - public - médias - services publics et/ou privés - élus - personnalités

	CONDITIONS D'ACCES
Réglementaires	- Conformément aux textes en vigueur - Etre nommé capitaine
Autres emplois dont l'exercice est nécessaire	- Chef de colonne

	CONDITIONS D'EXERCICE
Réglementaires	- Aptitude médicale - Avoir suivi et validé la formation d'adaptation à l'emploi

Formation initiale	- REP 3 - GOC 5
Formation de maintien des acquis	- Formation de maintien des acquis réalisée au maximum tous les trois ans dans le cadre du plan de formation pluriannuel

	ACTIVITES EXERCEES
Activités principales	- Commandant des opérations de secours - Chef de PC de site
Activité complémentaire	Participation a la gestion de crise dans un CODIS, un centre opérationnel départemental (COD), zonal (COZ) ou national

ACTIVITE PRINCIPALE :	COMMANDANT DES OPERATIONS DE SECOURS (COS)	A 6

Principales taches	- Prendre la fonction de COS après avoir fait un point de situation avec le COS précédent - Traduire en termes d'objectif tactique la décision stratégique du DOS - Prise en compte de l'opération - Proposer un ou plusieurs choix stratégiques au DOS - Fixer un objectif tactique au chef PC de site - Décider d'une idée de manœuvre - Rendre compte aux autorités - Faire un point de la situation
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- PC de site - Raisonnement tactique - outils graphiques - OCT (niveau PC de site)

ACTIVITE PRINCIPALE :	CHEF DE PC DE SITE

Principales taches	- Prise en compte des objectifs du COS - Coordination de l'activité du PC de site - Proposer une ou plusieurs idées de manœuvre au COS - Contrôler et suivre les opérations - Compte-rendu au COS - Préparer les points de situation périodiques pour le COS
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- PC de site - Raisonnement tactique - Outils graphiques - OCT (niveau PC de site)

ACTIVITE COMPLEMENTAIRE :	PARTICIPATION A LA GESTION DE CRISE DANS UN CENTRE OPERATIONNEL DEPARTEMENTAL, ZONAL OU NATIONAL

Principales taches	- Prise en compte d'une situation (analyse, synthèse) - Activer sa cellule - Aide à la décision stratégique - Compte-rendu aux autorités hiérarchiques supérieures - Assurer l'interface entre le CODIS et le COD - Assurer l'interface entre le COD et le COZ - Représenter le DDSIS au sein du COD - Faire un point de la situation - Participer à l'élaboration du communiqué de presse
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- Téléphone - CODIS - plans de secours

EMPLOI :	CHEF DE GROUPEMENT	B 4

MISSION :	Coordonner, animer et contrôler les activités des CS d'une partie d'un département ou des services d'un SDIS

	RESPONSABILITE
Encadrement	Personnels de son groupement
Autonomie	Sous l'autorité du DDSIS adjoint et du DDSIS
Relations extérieures	- élus - médias - autorités investies du pouvoir de police - pétitionnaires

	CONDITIONS D'ACCES
Réglementaires	Conformément aux textes réglementaires
Autres emplois dont l'exercice est nécessaire	
Autres emplois dont la compréhension est nécessaire	Chef de site
Autres conditions d'accès souhaitables	

	CONDITIONS D'EXERCICE
Réglementaires	Être au moins du grade de commandant - Aptitude médicale - Avoir suivi et validé la formation initiale d'application
Formation initiale	- module « management » - module « cadre réglementaire et obligations professionnelles » - module « gestion des risques »
Formation de maintien des acquis	- Formation de maintien des acquis réalisée au maximum tous les trois ans dans le cadre du plan de formation pluriannuel

	ACTIVITES EXERCEES
Activités principales	- participation à l'élaboration de la politique départementale, - gestion administrative et financière, - gestion du groupement
Activités complémentaires	

EMPLOI :	DIRECTEUR DEPARTEMENTAL ADJOINT	B 5

MISSION :	Seconder, et suppléer le cas échéant, le directeur départemental dans ses différentes fonctions.

	RESPONSABILITE
Encadrement	Les sapeurs-pompiers et les personnels technico-administratifs du SDIS
Autonomie	Sous l'autorité du DDSIS
Relations extérieures	- élus - médias - autorités investies du pouvoir de police - pétitionnaires.

	CONDITIONS D'ACCES
Réglementaires	Conformément aux textes en vigueur
Autres emplois dont l'exercice est nécessaire	Chef de site
Autres emplois dont la compréhension est nécessaire	
Autres conditions d'accès souhaitables	

	CONDITIONS D'EXERCICE
Réglementaires	Etre au moins du grade de commandant
Formation initiale	- module « cadre réglementaire et obligations professionnelles » - module « management » - module « gestion des risques ».
Formation de maintien des acquis	- Formation de maintien des acquis réalisée au maximum tous les trois ans dans le cadre du plan de formation pluriannuel
Autres conditions d'exercice souhaitables	

	ACTIVITES EXERCEES
Activités principales	- commandement opérationnel - stratégie et politique départementale - direction administrative et financière du SDIS - liaison, animation, coordination, contrôle.
Activités complémentaires	

ACTIVITE PRINCIPALE :	COMMANDEMENT OPERATIONNEL	B 5

Principales taches	- du corps départemental et des centres de secours communaux et inter communaux, - diriger les actions de prévention relevant du SDIS, - assurer le conseil technique des autorités de police administrative, - participer à la préparation et à la gestion des crises, - être le garant de la finalité opérationnelle du service.
Principaux outils techniques et moyens à mettre en œuvre	- gestion de crise, - communication interne et externe, - communication de crise, - stratégie, organisation et politiques publiques, - techniques de pilotage d'organisation et de management, - évaluation et contrôle.

EMPLOI :	DIRECTEUR DEPARTEMENTAL	B 6

MISSION :	Assure la direction de l'établissement public et la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers, la direction des actions de prévention relevant du SDIS et le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux.

	RESPONSABILITE
Encadrement	Les sapeurs-pompiers et les personnels technico-administratifs du SDIS.
Autonomie	Sous l'autorité du président du conseil d'administration pour la gestion administrative et financière de l'établissement : - préfet en ce qui concerne l'activité opérationnelle du SDIS.
Relations extérieures	- élus - médias - autorités investies du pouvoir de police pétitionnaires.

	CONDITIONS D'ACCES
Réglementaires	Conformément aux textes en vigueur
Autres emplois dont l'exercice est nécessaire	Chef de groupement Chef de site
Autres emplois dont la compréhension est nécessaire	
Autres conditions d'accès souhaitables	

	CONDITIONS D'EXERCICE
Réglementaires	Etre au moins du grade de commandant
Formation initiale	- module « cadre réglementaire et obligations professionnelles » - module « management » - module « gestion des risques et des crises »
Formation de maintien des acquis	- Formation de maintien des acquis réalisée au maximum tous les trois ans dans le cadre du plan de formation pluriannuel
Autres conditions d'exercice souhaitables	

	ACTIVITES EXERCEES
Activités principales	- commandement opérationnel - stratégie et politique départementale - direction administrative et financière du SDIS - liaison, animation, coordination, contrôle.

ACTIVITE PRINCIPALE :	COMMANDEMENT OPERATIONNEL	B 6

Principales taches	- assurer la direction opérationnelle du corps départemental, - assurer le commandement des opérations de secours, - assurer le contrôle et la direction du fonctionnement opérationnel du corps départemental et des centres de secours communaux et inter communaux, - diriger les actions de prévention relevant du SDIS, - assurer le conseil technique des autorités de police administrative, - participer à la préparation et à la gestion des crises, - être le garant de la finalité opérationnelle du service.
Principaux outils, techniques et moyens à mettre en œuvre	- gestion de crise, - communication interne et externe, - communication de crise, - stratégie, organisation et politiques publiques, - techniques de pilotage d'organisation et de management, - évaluation et contrôle.

Formation à la Gestion Opérationnelle et au Commandement en Interservices et à l'évitement de crise

Publics cibles :

- Officiers de sapeurs-pompiers destinés à tenir l'emploi de Commandant des Opérations de Secours, niveau Chef de site.

Résultats attendus après formation :

- Connaître les différents acteurs qui concourent aux missions de sécurité civile.
- Etre en capacité d'intégrer un dispositif opérationnel en interservices.
- Etre en capacité d'identifier les facteurs humains ou organisationnels favorisant le basculement de la structure en situation de crise.
- Etre en mesure de se positionner en tant que Commandant des Opérations de Secours sur un évènement majeur.

Scénarios pédagogiques :

- Caractérisation de la crise et techniques d'évitement (Théorie 2 heures).
- Les acteurs Orsec et la chaine décisionnelle et de commandement (Théorie 2 heures).
- Le COD et l'interservice.
- Mises en situation avec la participation des acteurs qui concourent aux missions de sécurité civile. Elles seront développées à partir des exercices existants, lesquels seront adaptés le cas échéant (lundi mardi jeudi vendredi).
- Exercice de conduite de crise, organisé sur la journée mettant en scène les structures de gestion et de commandement, COD, PCO, PC SP (mercredi).

Département des Formations d'Intégration-Division des Formations Opérationnelles

jeudi 10 mai 2012

Chef de site - référence
(12 stagiaires)

ENSOSP

Semaine n°	3	INTERSERVICES (3ème semaine)

3ème semaine du stage — semaine calendaire

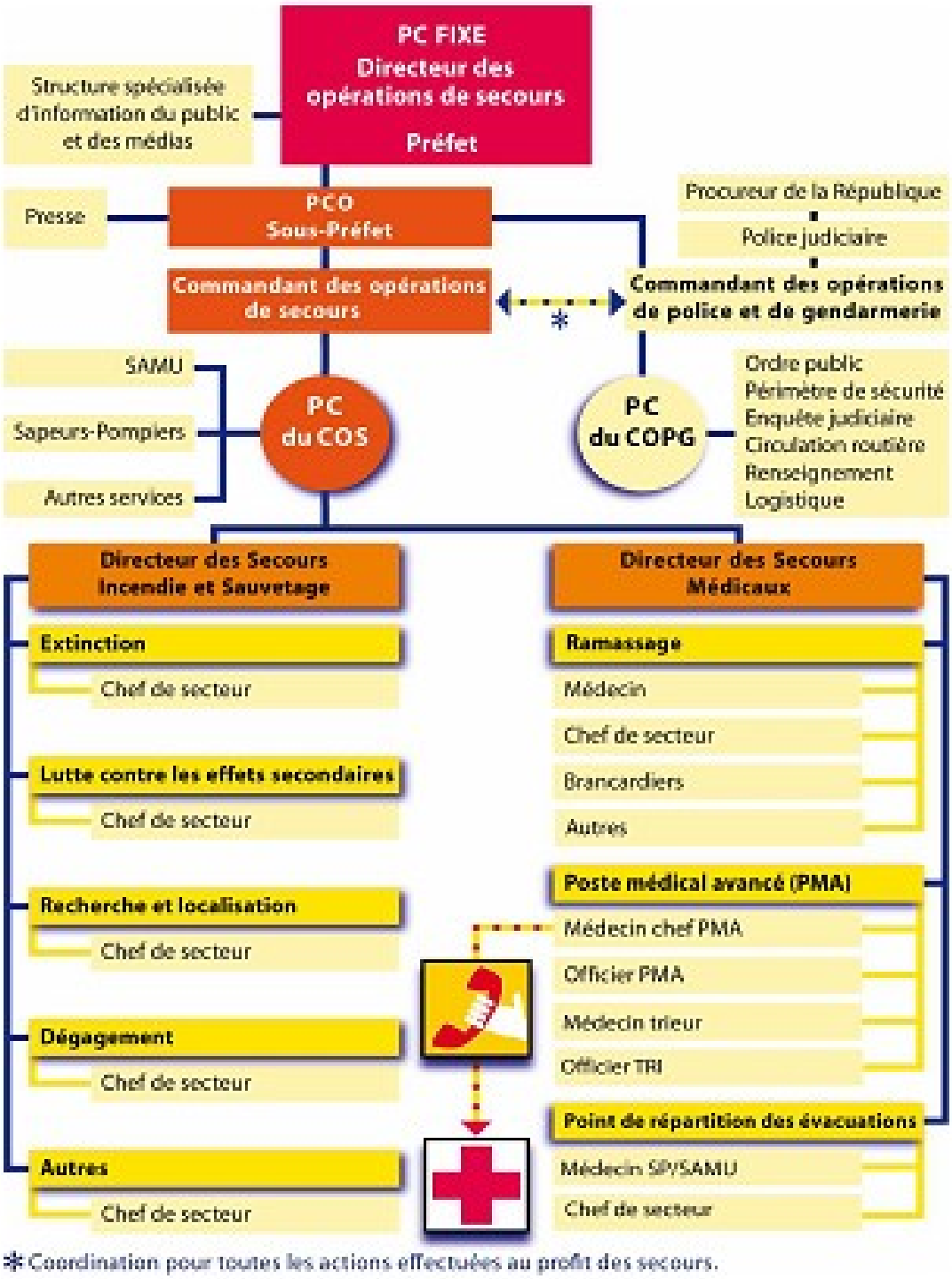
	LUNDI 12/03/2012	MARDI 13/03/2012	MERCREDI 14/03/2012	JEUDI 15/03/2012	VENDREDI 16/03/2012	
	A B C D	A B C D	A B C D	A B C D	A B C D	
08h15	IEF 001 (x2)	GOC536 / REP511 — GOC536 / REP511	Exercice de conduite de crise COD	GOC536 / REP511 — GOC536 / REP511	GOC536 / REP511 — GOC536 / REP511	08h15
08h45	Environnement opérationnel du Chef de site Régulation	Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition — Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition		Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition — Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition	Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition — Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition	08h45
09h15						09h15
09h45	1 salle de 12					09h45
10h15						10h15
10h30						10h30
11h00	Environnement opérationnel du Chef de site Evitement de crise					11h00
11h30						11h30
12h00	1 salle de 12	1 ST		1 ST		12h00
12h30 à 13h45	Cérémonie des couleurs					12h30 à 13h45
13h45		GOC536 / REP511 — GOC536 / REP511		GOC536 / REP511 — GOC536 / REP511	IEF 001	13h45
14h15	Présentation des différents acteurs ORSEC et chaîne de commandement				Régulation	14h15
14h45					1 salle de 12	14h45
15h15	1 salle de 12	Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition — Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition		Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition — Exercices de mise en œuvre et d'application Exercice niveau acquisition		15h15
15h45						15h45
16h00	Environnement opérationnel du Chef de site COD et interservices					16h00
16h30						16h30
17h00						17h00
17h30	1 ST	1 ST		1 ST		17h30
Observations						Observations

Ce programme est susceptible d'être modifié à tout moment sans préavis

Mis à jour le 22/06/2012

ANNEXE 9 : <u>Exemple de schéma d'organisation</u>

Tel que préconisé dans les dispositions générales du plan ORSEC (départemental NOVI du Var) montrant une possibilité de la spécialisation de différentes coordinations possibles sous la direction du préfet



ANNEXE 10 : Liste des propositions sur l'implication des SDIS dans le soutien des populations lors d'une crise de sécurité civile.

Dimension planification

Placer le SDIS comme acteur majeur de l'éducation à la culture sur les risques de sécurité civile

Reconnaître le SDIS comme un acteur principal de la planification

Renforcer les services « prévision » des SDIS pour prendre en compte cette nécessité de planification

Dimension coordination

Élaborer une doctrine de coordination de la phase de soutien sur le terrain en définissant une fonction de coordinateur des actions de soutien (CAS)

Développer une stratégie de légitimation de ce CAS auprès des acteurs du soutien

Dimension « actions opératives »

Prévoir dans le dispositif ORSEC les modalités du passage de relais entre le SDIS et les acteurs « compétents » du soutien quantitativement suffisants et qualitativement opérationnels.

Engager une réflexion sur la recherche de nouveaux acteurs

RÉSUMÉ

Dans la deuxième partie du XXème siècle les autorités administratives Française ont été amenées à concevoir une organisation de la sécurité civile de plus en plus précise. La publication de multiples plans opérationnels ou prévisionnels a eu pour objet de placer les intervenants dans les meilleures conditions possibles face à l'intervention. C'est ainsi que sont aujourd'hui parfaitement maitrisées toutes les phases liées à la prévision de l'évènement, à sa prévention, ainsi qu'à la gestion opérationnelle de crise et ce quelle que soit l'importance de l'évènement dans l'espace et dans le temps.

Il apparaît toutefois que dès le début d'une catastrophe majeure il était nécessaire de prendre en compte l'aspect soutien des populations dans ses différentes composantes. Cette phase post-crise manquait régulièrement d'efficacité générant un ressenti négatif vis à vis des intervenants et des autorités.

Le présent mémoire se propose donc d'apporter des éléments de réponse à cette question stratégique dans la gestion de la post-crise.

A partir de réflexions autour des notions de crise, de post-crise, d'accompagnement et de soutien des populations, l'auteur traite sous le prisme de l'efficacité, la chaîne des acteurs de la sécurité civile en insistant sur le rôle particulier des services départementaux d'incendie et de secours.

De manière pragmatique, apparaissent des préconisations susceptibles de répondre à une amélioration du soutien aux populations dans cette étape difficile qui précède la reconstruction.

Mots clés : secours, sauvegarde, soutien, accompagnement, populations, crise, coordination

SUMMARY

In the second half of the twentith century the french administrative authorities had to create a more precise civil security organisation. The publication of numerous operational or estimated plans had for matter to place the intervening in the best conditions to face the intervention. Thanks to what all the stages linked to the anticipation of the event, the prevention up to the management of operational crisis are perfectly under control what ever importance this event may have in space and time.

Nevertheless, whenever a major catastrophy happens, the aspect of any support of local population needs to be taken into account. This post crisis phasis lacks regularly efficiency which generates a negative feeling towards the intervening and authorities.

The current report intends to bring some answers to this strategy question in this post crisis management.

Based on crisis notions and post crisis support of population, the author deals under the prism of efficiency with all the civic security actors insisting on the particular role of the fire and safety departmental services.

The recommendations that may answer the improvement of the support to local population in this difficult stage preceding reconstruction appears in a pragmatic way.