

Risques infos



Sauvegarde
des populations :

Le Plan Communal de Sauvegarde, 10 ans après



Sauvegarde des populations :
**Le Plan
de Sauvegarde,
10 ans après
Bilan, enseignements
et pratiques.
Quelles
perspectives ?**

p.4/6

Plans Communaux
de Sauvegarde :
**Quelle évaluation
de leur
performance ?**

p.19/21

Plans Communaux de Sauvegarde (PCS)

Etat d'avancement au 1^{er} juillet 2015

Source : Ministère de l'intérieur DGSCGC - Juillet 2015

Département	Nombre total de communes	Nombre de communes soumises à obligation PCS	Nombre de communes soumises à obligation ayant réalisé un PCS	Taux d'approbation
Toute la France	36 680	11 866	8 021	67,4
Auvergne Rhône-Alpes	4189	1637	1078	66
Auvergne	1314	328	199	60,7
Rhône-Alpes	2875	1309	879	67,2
Ain	419	164	87	53,0
Allier	320	97	68	70,1
Ardèche	229	158	69	43,7
Cantal	260	60	31	51,7
Drôme	369	126	95	75,4
Isère	533	248	237	95,6
Loire	327	95	62	65,3
Haute-Loire	260	69	50	72,5
Puy de Dôme	470	102	50	49,0
Rhône	293	191	111	58,1
Savoie	305	198	145	73,2
Haute-Savoie	294	129	73	56,6



Photo de couverture :
Inondations dans le Var - Juin 2010
© Photothèque IRMa
Sébastien Gomet

Quelques sites internet

- Site de l'Institut des Risques Majeurs (IRMa) – Dossier thématique sur les PCS
http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers_numero.php?id_DT=3
- Site du Ministère de l'intérieur – Planification et exercices de Sécurité civile
<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Documentation-technique/Planification-et-exercices-de-Securite-civile>
- Site du Mémento du maire et des élus locaux
<http://www.mementodumaire.net>

Avec le soutien :

- Département de l'Isère
- Conseil Régional Rhône-Alpes
- SMACL ASSURANCES



Risques infos est édité
par l'Institut des Risques Majeurs
15, rue Eugène Faure 38000 Grenoble
Tél. : 04 76 47 73 73

Directeur de la publication :
Henri de Choudens

Directeur de la rédaction :
François Giannoccaro

Rédacteur en chef :
François Giannoccaro

Réalisation :
Imprimerie Notre-Dame
Montbonnot
ISSN 0999-5633



Dix ans après leur création par la loi du 13 août 2004, il apparaît opportun d'établir un bilan des Plans communaux de sauvegarde (PCS). Force est de constater que seulement 67 % des communes ayant obligation de l'établir, l'ont fait.

Les obstacles que rencontrent les communes, principalement les petites communes, sont divers. Ils portent principalement sur le manque de sensibilisation des responsables et sur le manque de moyens. Par ailleurs, le retour d'expérience sur les Plans Communaux de Sauvegarde réalisés met parfois en évidence un certain nombre de lacunes dont, entre autres, le manque d'opérationnalité du plan d'où la nécessité de le tester par des exercices ou des simulations, et le manque d'organisation de sa maintenance (mises à jour périodiques).

Ce numéro de Risques Info tente de faire le point de la situation avec les problèmes rencontrés dans l'élaboration et la vie de ces plans, ainsi que les développements d'organisations, qui, quoique prévus par la loi, ne sont encore que relativement peu fréquents : Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS), Réserves Communales de Sécurité (RCS). Est aussi tout particulièrement traité le rôle émergeant de façon de plus en plus importante et incontournable, que peuvent jouer les médias sociaux pour la gestion des urgences.

Espérons que la communication faite à l'occasion de ce dixième anniversaire des PCS incitera les communes qui ne s'en sont pas encore doté, à le réaliser, y compris un certain nombre de celles qui n'en ont pas légalement obligation, car un PCS n'est pas seulement destiné à faire face à un risque majeur, mais permet à un maire de répondre à toute situation exceptionnelle.

Henri de Choudens
Président de l'Institut des Risques Majeurs

■ PCS, 10 ans après, point de vue du ministère de l'intérieur : Bilan, enseignements et pratiques. Quelles perspectives ?	4/6
<i>Lieutenant-colonel Philippe BLANC - DGSCGC - Ministère de l'Intérieur</i>	
■ Au secours des maires ?	7/10
Réflexions sur les facteurs de blocage dans la mise en place des Plans Communaux de Sauvegarde	
<i>Mathilde GRALEPOIS Université de Tours</i> <i>et Johnny DOUVINET Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse</i>	
■ Le Plan Communal de Sauvegarde, garantir son caractère opérationnel	11/13
<i>François GIANNOCARO - IRMa</i>	
■ Secours et sauvegarde : quels outils pour promouvoir une culture commune entre les services de secours et les décideurs locaux ?	14/16
<i>Christophe RATINAUD - ENSOSP</i>	
■ La formation sur le management des risques au sein des collectivités, un levier essentiel	16
<i>Colonel Dominique PORTENARD - CNFPT</i>	
■ L'apprentissage à la gestion de crise, c'est comme au foot !	17/18
<i>Général (2s) François VERNOUX - HCFDC</i>	
■ Plans Communaux de Sauvegarde : Quelle évaluation de leur performance ?	19/21
<i>Clément GIRARD - Ingénieur en prévention des risques</i>	
■ Le citoyen au cœur de sa sauvegarde grâce à l'utilisation des médias sociaux en gestion de l'urgence	22/24
<i>Gilles MARTIN et Ludovic BLAY VISOV</i>	
■ L'utilisation des réseaux sociaux par le SDIS du Gard	24
<i>Colonel Eric GROHIN - SDIS du Gard</i>	
■ Dix ans de Réserves communales	25
<i>Juan Carlos GARCIA MORA - FNRCS</i>	
■ Vers la solidarité et l'entraide intercommunale dans la sauvegarde locale :	26/28
Les réflexions de la ville de Toulon avec la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée - Frédéric GIRAUD - Ville de Toulon	
■ Mise en œuvre pratique du Plan Communal de Sauvegarde : La ville d'Hyères les Palmiers face aux inondations	29/31
Retour sur les événements de l'année 2014 <i>Jean-Pierre GIRAN - Ville d'Hyères les Palmiers</i>	
■ L'anticipation locale, la seule réponse possible aux inondations rapides	32/34
<i>Pascal BELIN - CEREMA / DTER</i>	



Les PCS 10 ans après, point de vue du ministère de l'intérieur : Bilan, enseignements et pratiques. Quelles perspectives ?



Lieutenant-colonel Philippe BLANC
Ministère de l'intérieur - Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

Les plans communaux de sauvegarde (PCS) ont été créés par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Cette loi s'inspirait de dispositifs novateurs créés, dans les années 1980, par certaines communes.

Dix ans après leur généralisation légale aux communes soumises à un plan de prévention des risques ou dans le champ d'application d'un PPI, quel bilan peut-on tirer de leur existence ?

Quelles mesures sont envisageables pour améliorer ce bilan ?

Quelles sont les perspectives de développement des PCS, en particulier dans un contexte de réorganisation des collectivités territoriales ?

Un bilan encourageant...

Depuis 2005, les retours d'expérience de nombreux événements ont démontré l'utilité de la mise en œuvre des PCS. Entre autres exemples, nous pouvons citer les communes régulièrement exposées à des crues torrentielles, aujourd'hui dotées d'une organisation de suivi de ces phénomènes, d'alerte et de protection des populations particulièrement efficace. Citons encore les fortes chutes de neige qui ont entraîné le déploiement de mesures issues de nombreux PCS pour l'assistance aux personnes vulnérables ou l'hébergement d'urgence de naufragés de la route ...

... Mais un bilan contrasté

Les situations sont contrastées d'un département à l'autre. Si l'utilité des PCS n'est plus à démontrer, elle est à faire connaître auprès des communes qui n'en sont pas dotées malgré l'obligation légale. Au second trimestre 2015, sur 11 850 communes soumises à cette obligation, 8 014 soit 67,4 % sont dotées d'un PCS. Par ailleurs, 2 002 communes non soumises à l'obligation ont réalisé un plan. Les préfetures de département, qui sont réglementairement destinataires des PCS, observent que certains d'entre eux n'ont pas a priori le caractère opérationnel attendu, au moins sur le papier : schéma d'organisation inadapté à la commune, annuaire peu exploitable, absence de fiches synthétiques (ou réflexe), schéma d'alerte inopérant... Il apparaît également que certains PCS ne font pas l'objet d'exercices ou de tests réguliers. Enfin, le PCS ne bénéficie pas toujours du

portage politique au sein de la commune pourtant indispensable. Cela nuit à son appropriation par les acteurs communaux. Pourtant, le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux sont en première ligne lors d'un événement obligeant à mettre en œuvre le PCS.

Face à ces constats non exhaustifs, le ministère de l'intérieur poursuit, par l'indispensable entremise des préfetures de département et le soutien d'un certain nombre d'associations, sa politique d'incitation au déploiement et à la pérennisation de PCS opérationnels. La gestion de crise, même si elle fait d'abord appel à des mesures de bon sens, ne s'improvise pas.

Des efforts à poursuivre pour la réalisation des PCS

Le premier effort doit porter sur la réalisation effective des PCS obligatoires qui, à ce



Exercice communal de sécurité civile sur Givros (69)
Mars 2015 © IRMa - F. Giannoccaro

jour, n'ont pas encore été réalisés (pour 3 836 communes soumises à obligation).

Il faut rappeler que, suite à la catastrophe Xynthia en 2010, le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne a rendu, en décembre 2014, un jugement qui condamne le maire de la Faute-sur-Mer à de la prison ferme. Cette condamnation a été motivée notamment par l'absence de PCS au sein de la commune.

Par instruction du ministre de l'intérieur relative aux orientations en matière de sécurité civile en date du 26 mai 2015, les préfets ont donc été invités à rappeler leurs obligations en matière de PCS aux communes et à encourager toute commune non astreinte à cette obligation à engager cette démarche vertueuse. Le ministère de l'intérieur privilégie ainsi une approche « incitative » à la coercition.

Outil à la disposition des maires, le PCS facilite l'exercice de leurs missions auprès des populations en situation de crise. Les préfets utilisent plusieurs leviers pour promouvoir les PCS dans cet esprit :

L'implication de services en appui des communes

Des préfectures ont mis en place des équipes d'appui ou un référent PCS : agent de préfecture ou conseiller défense, par exemple. Le département du Var dispose ainsi d'une mission d'appui opérationnelle.

Dans cet esprit, l'engagement tripartite, entre le Ministre de l'intérieur, le Président de l'Assemblée des départements de France et le Président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, signé le 29 septembre 2015 relatif à la « consolidation et à la valorisation du modèle français de sécurité civile » incite les services départementaux d'incendie et de secours à apporter leur concours aux maires pour l'élaboration des PCS.

Le témoignage de maires

Des réunions de sensibilisation au PCS avec des témoignages d'élus l'ayant mis en place ou mis en œuvre sont appréciables. Ce vécu permet de ne pas technocratiser le PCS : il est pratique,

proportionné à la taille et aux moyens de la commune, basé sur des réflexions simples : « que faire si tel événement survient ? ».

Des actions de sensibilisation régulières

Les contacts du préfet ou des sous-préfets d'arrondissement avec les élus sont l'occasion de rappeler les obligations en matière de PCS et l'intérêt d'en disposer. Des commissions ou des réunions préfectorales relatives à la sécurité permettent aussi de procéder à ces rappels.

Des efforts à poursuivre pour la réalisation des PCS

Le second effort doit porter sur la dynamique d'appropriation du PCS par les acteurs locaux. L'élaboration du PCS n'est pas une fin. Le PCS ne constitue que le socle d'une démarche permanente de sauvegarde des populations.

Il aboutit à la mise en place d'une organisation opérationnelle de gestion de crise, préparée, régulièrement rodée, évaluée ou révisée suite à des tests, des mises en situation ou des exercices. Plusieurs outils incitant à pérenniser ce caractère opérationnel sont déployés dans les départements :

La participation aux exercices départementaux

L'implication des communes dans les 600 exercices préfectoraux de sécurité civile organisés chaque année est indispensable.

Le retour d'expérience de l'exercice doit comprendre un focus sur la mise en œuvre du PCS afin de l'évaluer. Pour les communes non encore dotées de PCS, cette participation permet de les sensibiliser à la nécessité de disposer d'une organisation de gestion de crise. Ces exercices mettent en exergue que le PCS est l'indispensable complément du dispositif ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile).

Le PCS point d'entrée des dispositifs de sécurité civile

Le PCS doit constituer le point de recueil des dispositifs que les communes mettent en place pour la protection des populations à la demande des préfectures : registre des personnes vulnérables, recensement des sites pouvant servir de centres d'accueil et de regroupement... Le PCS est un instrument de gestion de crise polyvalent.

Par ailleurs, la mise en place de dispositifs intégrés pour coordonner les actions de l'ORSEC et celles des PCS, doit être poursuivie (exemple des postes de commandement communs prédéfinis pour des secteurs à risques). Le prochain guide ORSEC consacré aux inondations (tome S3 à paraître) développera cette répartition des missions.

Les réserves communales de sécurité civile (RCSC)

La mise en place de réserves communales de sécurité civile offre des possibilités de pérennisation des PCS. La création des RCSC n'a aucun caractère obligatoire. Elles sont aujourd'hui peu nombreuses et peu connues : il en existe moins de 600 (données du ministère de l'intérieur). La constitution d'une équipe motivée par la protection des populations crée une dynamique pour le maintien du PCS en condition opérationnelle.

L'absolue nécessité d'entraîner les membres de la RCSC sur des scénarios d'événements pouvant frapper la commune oblige à mettre régulièrement en œuvre le PCS.

La constitution d'un réseau

La réunion régulière des responsables communaux des PCS par la préfecture constitue un lieu d'échanges de bonnes pratiques locales et de coordination avec le dispositif ORSEC.

La préfecture des Hauts-de-Seine s'est ainsi dotée d'un « club PCS ». Par ailleurs, le changement de municipalité, à la suite des élections oblige à une appropriation du PCS par la nouvelle équipe. C'est l'occasion pour les préfectures de procéder à des rappels sur ces plans.

Enfin, en termes d'appui méthodologique, le ministère de l'intérieur a produit, en 2014, un dernier document d'aide à l'élaboration des PCS pour les micro-communes.

En 2016 un nouveau document de témoignages et de bonnes pratiques sur la « gestion d'une inondation avec un PCS » sera également publié.

La réorganisation territoriale et les PCS

La réorganisation territoriale actuellement en cours (regroupement de communes et nouvelles intercommunalités notamment) va, dans nombre de situations, restructurer le cadre des PCS.

À quel(s) échelon(s) territoria(ux) pertinent(s) le dispositif de sauvegarde doit-il

être placé ? Quels appuis ou collaborations doivent exister entre les différents niveaux territoriaux ?

Le PCS est d'abord une réponse de solidarité de proximité, adaptée au terrain et aux capacités locales.

Mais on ne doit pas se priver des capacités des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

La loi avait d'ailleurs prévu des plans intercommunaux de sauvegarde.

Ils sont actuellement très peu développés.

L'EPCI peut offrir :

- Un cadre de mutualisation des moyens des communes membres de l'EPCI ou de mise à disposition des moyens intercommunaux en situation de crise ;
- Un cadre favorisant la mise en place des

PCS (par la création d'une équipe d'appui dédiée au sein de l'établissement).

Par ailleurs, les compétences propres des EPCI doivent aussi être réalisées en mode dégradé (inondations, tempêtes...) : gestion des transports publics, des réseaux d'eau ou d'assainissement, entretien de la voirie... Cela oblige l'établissement à se doter d'une organisation de gestion de crise dans le cadre minimum de la continuité d'activité.

Le champ intercommunal en matière de sauvegarde est donc, au-delà de rares expériences de terrain diverses et intéressantes, un sujet novateur et un enjeu que la réforme territoriale oblige à aborder.



Inondations dans le Var - Juin 2010 - © Photothèque IRMa - S. Gominet

Au secours des maires ? Réflexions sur les facteurs de blocage dans la mise en place des plans communaux de sauvegarde



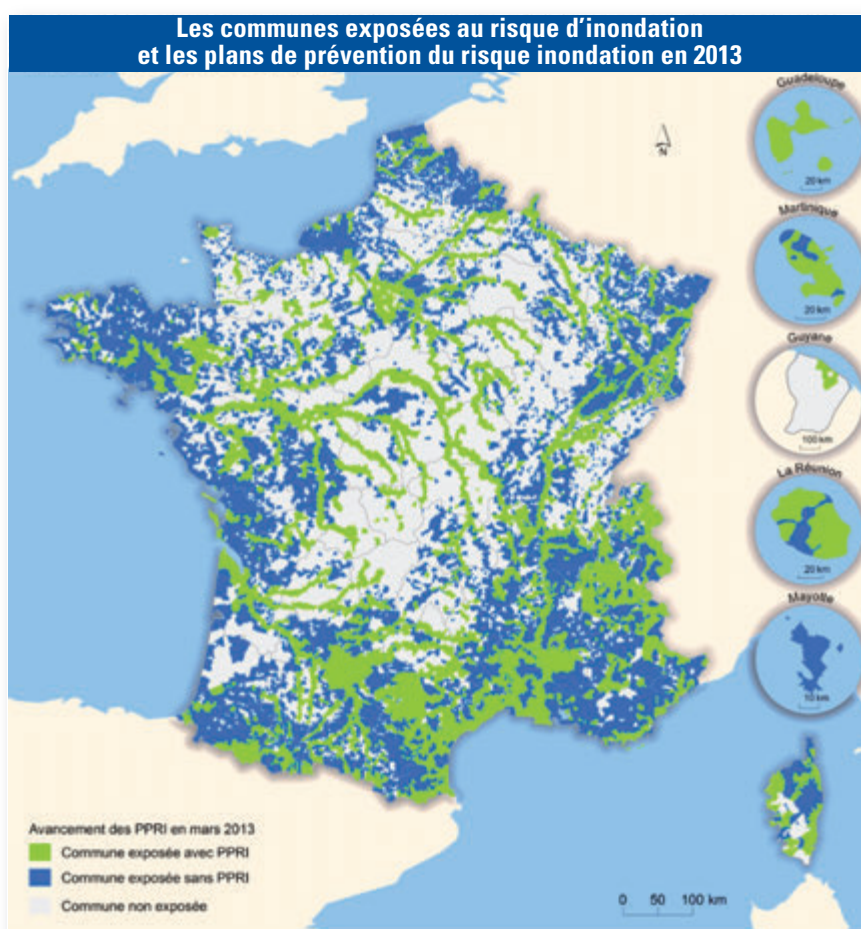
Mathilde GRALEPOIS - Maître de Conférences - UMR 7324 CITERES
Université de Tours, Ecole Polytechnique Universitaire - Département d'aménagement
et Johnny DOUVINET - Maître de Conférences - UMR 7300 CNRS - Université d'Avignon
et des Pays de Vaucluse - Département de Géographie

Les communes qui se situent dans le périmètre d'un Plan de Prévention des Risques (PPR) ou d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) sont assujetties à l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS), dans les 2 ans qui suivent l'approbation de l'un des deux documents réglementaires ou à compter de la parution du décret du 13 septembre 2005 si le PPR ou le PPI existaient déjà avant la loi.

Pourtant l'état d'avancement demeure mitigé : au niveau national, les PCS (au nombre de 8 013 communes) sont réalisés sur 67,3% des communes (11 850 communes) soumises à obligation (Ministère de l'Intérieur, juillet 2015) et pourtant, le nombre de communes soumises à un risque, et légalement contraintes à la réalisation d'un PPR, est bien plus élevé. À titre d'exemple, 21 772 communes ont un périmètre qui est sujet aux inondations selon la couche de synthèse des zones inondables réalisée par le SOeS (2013). La couverture est aussi partielle et imparfaite, avec des taux de réalisation hétérogènes, les écarts allant de 35% (Tarn) à 95 % (Isère) (Jacob-Juano et al., 2010; DDSC, 2015). Comment expliquer un tel constat qui, dix ans après la loi, reste très inégal selon les chiffres utilisés et selon les territoires ? Quels sont les éventuels facteurs de blocage et quelles pistes de réflexion peut-on suggérer ?

Les facteurs internes de blocage

Une première série de réflexions peut expliquer les facteurs qui alimentent un



blocage dans les objectifs et la réalisation même du document de PCS.

Une inégale diffusion du PCS, témoin de deux paradoxes

Un premier paradoxe est l'absence de réalisation des PCS dans des communes qui sont pourtant soumises à obligation. La principale raison avancée est le manque de moyens (financiers et humains) qui empêche de penser le portage administratif et de faire appel à

un bureau d'études (Gralepois, 2008 ; Boisrame, 2010 ; Layre, 2010). D'autres travaux (DDSC, 2008 ; Souteyrand, 2011) confirment aussi que le manque de moyens scientifiques et techniques est un facteur limitant les capacités d'analyse et de planification opérationnelle. Mais là encore, la mise en œuvre de PCS dans des communes sans budget démesuré invite à chercher d'autres pistes d'explication. Il peut s'agir par exemple de l'existence – ou non – de services administratifs dédiés à la prévention et la

gestion des risques pour 74% des enquêtés lors de l'étude pour le Conseil National de la Protection Civile (Gralepois, 2008). L'échantillon de l'enquête comprend 73 réponses (de la part de 33 établissements publics de coopération intercommunale et 40 communes). La majorité des communes réalisent par ailleurs leur PCS en interne (80,5% des communes qui ont été interrogées en 2008). Trois types de personnel administratif sont impliqués : les services de sécurité civile (57% des cas), les services dédiés à l'environnement, la réglementation ou la voirie (33% des cas) ou le maire avec son administration, qui intègre le directeur général des services ou le secrétariat de mairie (17% des cas). Pour un tiers des communes, elles ont fait appel à un contrat à durée déterminée et les fiches de postes sont destinées à des stagiaires issus de différentes formations. Par exemple, toujours pour l'étude du Conseil National de la Protection Civile (Gralepois, 2008), une commune détaille le profil du poste pour un diplôme de fin d'étude (type Master « Gestion des Risques »). Une autre précise le statut de l'emploi (un CDD d'ingénieur territorial contractuel en charge à la fois des risques majeurs, de la sécurité incendie et du contrôle des accès aux bâtiments municipaux). Les diplômés universitaires (Masters, Licences professionnelles) et les compétences acquises sont alors très recherchés (Douvinet, 2015). Plus l'exposition aux risques est importante, plus les communes semblent faire appel aux prestataires (Callot, 2010). Pourtant, il faut se méfier des conséquences de la réalisation du PCS par des bureaux d'étude, notamment pour le manque d'appropriation que cela induit pour les acteurs locaux. Un second paradoxe est l'absence de lien entre l'exposition, le type et le nombre de risques et la plus forte réalisation du PCS. 60% des communes touchées par les crues du Gard en 2002, 45% des communes inondées en 2014 et même 67% des communes qui ont 5 ou 6 risques dans le Vaucluse n'ont toujours pas de PCS. L'organisation et la taille des communes jouent aussi un rôle contre-intuitif. Dans son enquête, Gralepois (2008) montre que plus de la moitié des communes de moins de 10 000 habitants déclarent ne pas disposer du PCS, alors que les communes de taille intermédiaire (de 10 000 à 49 999 habitants) sont plus investies. Au-delà de la taille de la commune, la réalisation des PCS pose

problème quand le personnel n'est pas suffisamment formé et que les moyens budgétaires sont faibles. L'absence de PCS paraît alors être la conséquence de faibles moyens techniques alloués à la gestion de crise (Boisrame, 2010 ; Layre, 2010).

Des contenus hétérogènes, reflet d'un objectif flou ?

Deux principales contradictions relatives au contenu, aux objectifs et à l'esprit même du PCS peuvent également expliquer les difficultés d'appropriation par les équipes municipales et les services administratifs. Les PCS existent sous des appropriations et des formes multiples. Quand la démarche PCS est comprise et bien appropriée, les communes poursuivent même leurs efforts en mettant en place des stratégies de réponse à toutes formes de danger (Giannoccaro, 2005) : naturels, technologiques, accidents de la route, etc. À l'inverse, faire un PCS synthétique ou simplifié ne permet pas de répondre aux besoins locaux ni aux spécificités territoriales de la commune concernée.

Le PCS est par ailleurs présenté comme un document exhaustif dans la connaissance des risques, mais surtout dans le recensement des moyens et de scénarii de gestion de crise. Le Ministère de l'Intérieur rappelle que le but des PCS est de « supprimer au mieux les incertitudes et les actions improvisées, en ayant un cadre de référence polyvalent pour gérer des problèmes qui ne sont pas habituels » (DDSC, 2008). Une contradiction apparaît alors dans la volonté de faire un document complet et détaillé pour un événement dont les modalités d'occurrence sont incertaines en termes de probabilité, de gravité ou de cinétique. Le coût demandé – en temps et en moyens – pour un outil exhaustif qui ne servira jamais vraiment en l'état, car il doit aboutir davantage à un guide pour l'action, est jugé démesuré par les municipalités.

Des facteurs externes de blocage incontournables

Un moyen pour l'État et les communes de réaffirmer leur légitimité

La mise en place du PCS permet d'inter-

roger les communes sur leurs collaborations avec les services déconcentrés de l'État en charge de la politique de prévention et de gestion des risques. Les Services Interministériels Régionaux des Affaires Civiles et Économiques de Défense et de Protection Civile (SIRACED-PC), abrégés dans certaines préfectures départementales comme des SIDPC, sont les relais locaux des politiques de sécurité civile menées par le Ministère de l'Intérieur. Les SIDPC sont des initiateurs et des coordinateurs omniprésents dans la démarche PCS. Cette collaboration se fait souvent au profit des communes les plus peuplées, tandis que les petites communes décrivent le rôle des services de sécurité civile davantage en termes de contrôle qu'en termes d'apports ou d'échanges. Deux exemples : lorsque le préfet d'Indre-et-Loire a envoyé un rappel à l'ordre aux communes qui avaient dépassé les deux années de délai pour la réalisation des PCS obligatoires, de nombreuses petites communes ont mal accueilli le message car la préfecture ne propose ni dispositifs d'aide ni moyens pour satisfaire à l'obligation de PCS (Demeilliers, 2011). Lorsque le préfet du Vaucluse a eu la même démarche, il a accompagné son courrier avec un guide méthodologique qui été perçu de façon ambivalente, à la fois comme un appui mais aussi comme une mise en garde. Les situations deviennent vite conflictuelles si les SIDPC ne peuvent pas fournir une expertise et/ou une intervention sur l'ensemble du territoire départemental, ce qui, dans bien des départements, est pourtant d'emblée exclu. Face à la réduction des budgets publics dans les services déconcentrés, la sécurité civile est le parent pauvre des politiques de sécurité d'État, comparativement à la sécurité intérieure ou à la lutte contre le terrorisme. Une telle pressurisation des ressources est incompatible avec un rôle d'État-gendarme.

L'intercommunalité sans fausse naïveté

Face à la relation duale, voire conflictuelle, qui se met en place entre les préfectures et les communes, l'intervention des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) est une pratique qu'il faut souligner sans fausse naïveté. Les EPCI sont rapidement intervenus dans

une position d'aide à la réalisation des PCS (IRMa, 2008 ; IRMa 2010). Lors de l'enquête pour le Conseil National de la Protection Civile (Gralepois, 2008), 64% des services communaux pensent que les EPCI peuvent intervenir dans la réalisation du PCS sans empiéter sur leurs pouvoirs de police. Leur intervention est envisagée comme un support et un soutien logistiques, et non pas comme un réel niveau d'intervention qui permettrait la diffusion d'une culture partagée du risque, une mutualisation et une mise en réseau des acteurs locaux. Malgré les démonstrations répétées de l'apport de la solidarité intercommunale, notamment par l'IRMa, les élus gardent néanmoins une certaine appréhension. De manière privilégiée, les maires déclarent être disposés à partager leur pouvoir de police, alors que les présidents d'EPCI sont plutôt réticents à assumer ce type de responsabilité. Les débats liés à la mise en œuvre intercommunale de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI), compétence issue de la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPAM), parue au Journal Officiel en janvier 2014, reste actuellement un exemple de cette réticence. D'autres institutions peuvent aussi intervenir dans le soutien aux PCS, comme l'Institut sur les Risques Majeurs de Grenoble ou l'Etablissement Public Loire. Les objectifs restent les mêmes : apporter de la connaissance, de la veille et du suivi et de la méthodologie. Ils ont un rôle d'intermédiaire entre le maire et le préfet. Plus l'action publique est transversale, multipartenaires et pluri-enjeux, plus le rôle des intermédiaires est crucial.

Quelles pistes et quel avenir pour la sécurité civile ?

Replacer le PCS au centre des exigences démocratiques

La sécurité civile est une prérogative de puissance publique qui implique une grande confiance entre les institutions publiques et les administrés. Suite à la multiplication des crises dans les années 1990-2000 et à la succession d'événements inattendus, non maîtrisables et aux

effets irréversibles sur la santé et l'environnement (comme le rappellent encore un peu plus les inondations du 3 octobre 2015), le danger n'est plus une probabilité calculable mais bien une incertitude (Gilbert, 2004). L'écart ne cesse de se creuser entre l'ampleur des outils conçus et mis en place pour accroître la protection des biens et des personnes, et le sentiment grandissant d'insécurité (Padioleau, 2000 ; Duclos, 2002) et d'incapacité à prévoir de manière précise la survenue d'événements dommageables. La politique de sécurité civile est confrontée à la complexification des sources de dangers qui peuvent affecter les territoires urbains et les populations citadines. Les risques collectifs sont d'autant plus grands que les enjeux (humains, socio-économiques ou patrimoniaux) sont concentrés. La vulnérabilité des agglomérations est d'autant plus élevée que les réseaux urbains et les systèmes techniques sont imbriqués (Lhomme et al., 2012). De leur côté, les aléas sont d'autant plus imprévisibles qu'ils sont tour-à-tour exogènes (produits par un événement extérieur) ou endogènes aux systèmes urbains (produits par eux).

Une sécurité civile locale à reconsidérer

Les éclairages apportés sur les difficultés techniques et politiques rencontrées par les communes dans la réalisation des PCS permettent d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : Qui décide dans le processus de planification de la sauvegarde ? Qui assure la mise en place de ces outils d'aide à la décision ? Que traduit la répartition des missions et/ou des moyens de sécurité entre les collectivités locales et des services d'État ?

Dans cette optique, la départementalisation des Services d'Incendie et de Secours a laissé un vide concernant la connaissance des vulnérabilités et la prévention des risques (Padioleau, 2002) et leurs missions se sont aujourd'hui focalisées vers la sécurité des Etablissements Recevant du Public (ERP) et le maintien de l'ordre. De leur côté, les SIDPC se retrouvent en charge d'un nombre de plus en plus élevé des risques émergents (pandémie, grippe, canicule, etc.), ce qui leur laisse peu de temps pour le soutien à la réalisation des PCS auprès des communes. Aux échelles locales, les

Réserves Communales de Sécurité Civile (demandées pour accompagner les PCS) sont aussi trop souvent inexistantes.

Un net décalage est, de fait, logique entre les communes où les moyens humains, techniques et budgétaires sont insuffisants, et celles qui disposent d'une plus grande marge de manœuvre grâce à une organisation administrative (en matière de sécurité civile) ou une équipe municipale ayant un poids politique au niveau départemental, et ce, malgré les guides ou les PCS simplifiés proposés par le Ministère de l'Intérieur. Sur ce point, les élus devraient se saisir de leur droit individuel d'accès à la formation pour renforcer leurs connaissances sur les risques. En s'appuyant sur la loi du 31 mars 2015, ils sont désormais amenés à organiser des séances collectives de formation de 3h sur la sensibilisation aux dangers et à la démarche de sécurité communale, et à généraliser des catalogues d'offres en appui à la création des PCS. La création des CDRNM (Comités Départementaux des Risques Naturels Majeurs) devrait aussi être une obligation (elle va enfin voir le jour dans le Vaucluse), mais les préfets qui en ont la charge n'y sont pas forcément tous enclins.

Une dernière remarque s'impose. Aujourd'hui, le champ de la politique publique de sécurité civile n'est pas suffisamment étudié et investi par les sciences sociales. Plus récemment, les principaux ouvrages se référant aux enjeux contemporains de la sécurité civile abordent la question de la sécurité globale, c'est-à-dire l'émergence du modèle du « risque global » – pandémie, terroriste, nucléaire ou climatique – en rapport avec les moyens de la défense civile (Ocqueteau, 2007). Les réflexions sur la défense et la sécurité militaires sont importantes, ainsi que les études sur la sécurité intérieure. Peu de travaux portent en revanche sur les autres acteurs de la sécurité civile (Padioleau, 2000) ou rares sont ceux qui proposent des interprétations critiques de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 (Chaduteau, 2005). Une approche plus territoriale de la sécurité civile, de ses instruments d'action et de sa gouvernance, reste à inventer. Certains dispositifs comme le « contrat territorial de réponses aux risques et aux menaces » sont actuellement en phase de test dans le Sud-est et en Ile de France (Ministère de l'Intérieur, 2015 ; circulaire du 26 mai 2015).

Une opérationnalité à mieux évaluer

La course au nombre de PCS réalisés entraîne un regard moins vigilant sur les conditions de réalisation et d'utilisation du PCS, et sur leur opérationnalité. Peu d'outils existent pour mesurer ce caractère opérationnel, rarement testé en amont de ces crises et dont les manques ont été mis en lumière lors des événements récents. Certains travaux quantifient la plus-value des documents à

travers une pondération des indicateurs (Souteyrand, 2011) alors que d'autres utilisent des indices multicritères qui diffèrent selon les objectifs et les acteurs interrogés (Graillet et Servain, 2013).

L'étude menée dans le Vaucluse en 2010 (Souteyrand, 2011) a bien montré que des communes ont des PCS de 4 pages bien trop simplifiés, ou même extraits du DICRIM alors que les objectifs ne sont pas les mêmes (Douvinet et al., 2013). D'autres ont des PCS exhaustifs de plus

de 80 pages, qui sont en réalité des copiés-collés des anciens Dossiers Communaux Synthétiques (DCS), abrogés aujourd'hui. Ce sont désormais des Portées à Connaissance ou des Transmissions d'Information Municipale. Quoiqu'il en soit, l'opérationnalité des PCS devrait surtout faire l'objet d'une grille d'audits, avec des indicateurs à adapter aux contextes territoriaux, pour une évaluation continue et pérenne dans le temps.

Références bibliographiques

- BOISRAMÉ M., *État des lieux et différences de réalisation et d'appropriation des Plans Communaux de Sauvegarde dans le département de l'Hérault*, Master Territoires et Sociétés, Aménagements et Développement spécialité Gestion des catastrophes et des risques naturels, Université Paul Valéry Montpellier III, 2010
- CALLOT B., *Etude de la validité du schéma de l'information de crise et de l'information hors-crise par l'évaluation des Plans Communaux et Intercommunaux de Sauvegarde des communes du Gard soumises aux inondations*, Master de Gestion des Catastrophes et des Risques Naturels, Université Paul Valéry Montpellier III, 2010
- CHADUTEAU M., 2005, *La loi du 27 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile : l'affaire de tous*, Ponts et Chaussées Magazine, n°103
- DEMAILLIERS P., *La perception de la mise en place des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et leurs prises en compte à l'échelle intercommunale par les élus locaux : Etude de cas de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau*, Projet de fin d'étude, Département d'Aménagement, Ecole Polytechnique Universitaire de Tours, 2011
- DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE, 2008, *Plan Communal de Sauvegarde PCS : « S'organiser pour être prêt »*. La démarche, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités locales, 1^{ère} édition, Direction de la gestion des risques.
- DOUVINET J. 2015, *Tour d'horizon des formations universitaires dédiés aux risques majeurs en France*, présentation aux IRISES, Avignon, 23 septembre 2015.
- DOUVINET J., PALLARES R., GENRE-GRANDPIERRE C., GRALEPOIS M., RODE S., SERVAIN-COURANT S., 2013, *L'information sur les risques majeurs à l'échelle communale - Occurrence et facteurs explicatifs du DICRIM, un outil préventif sous-utilisé*, Cybergéo, 658 (<https://cybergeo.revues.org/26112>)
- DUCLOS D., Les grands théâtres des experts du risque, *Le Monde Diplomatique*, 2002.
- GIANNOCARO F., 2005, *Le plan communal de sauvegarde : enfin !*, La Lettre du cadre territorial, n°304, p65-67.
- GILBERT C., 2004, « De nouveaux risques ? », *Où en est-on avec le principe de précaution ?*, intervention au colloque de la Cité des Sciences
- GRALEPOIS M., 2008, *Le plan communal de sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises*, Conseil National de la Protection Civile, 5^{ème} Commission Risques Industriels-Transports.
- GAILLOT D., SERVAIN-COURANT S., 2013, *Conscience, Evaluation et Mise en Oeuvre des outils de prévention du risque inondation. Application au bassin de la Loire*. Rapport du projet CEMORAL, 280 p.
- IRMa, 2008, *Le plan communal de sauvegarde : L'outil opérationnel d'aide à la décision du maire*, Dossier thématique
- IRMa, 2009, *La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités*, Rapport de synthèse.
- IRMa, 2010, *Risques majeurs : le rôle des intercommunalités*, Risques infos, n°25.
- IRMa, 2011, *Collectivités territoriales : garantir le caractère opérationnel du PCS dans le temps ? Identification des facteurs clés de succès*.
- JACOB-JUANO J.R., PIATYSEK E., FLAUS J.M., GAILLOT D., 2010, *Une méthode d'évaluation de performances d'un plan de gestion locale d'urgence : exemple du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) Inondation*, Communication orale au Séminaire Zone Atelier Loire –Zone Atelier Bassin du Rhône.
- LAYRE O., 2010, *Modèle de PCS pour les communes de moins de 3 000 habitants*, Rapport de Stage : Master 2 Professionnel Gestion de crise, Université Paul Valéry de Montpellier.
- LHOMME S., SERRE D., LAGANIER R., DIAB T., 2012, *Penser la résilience urbaine dans un contexte de risques*, Résiliences urbaines, les villes face aux catastrophes, 331-349, Editions Le Manuscrit.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2012, *Plan communal de sauvegarde. Guide pratique d'élaboration*, rapport interne DDSC.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2015, *Orientations en matière de sécurité civile*, rapport interne DDSC.
- OCQUETEAU F., 2007, « La 'sécurité globale', une réponse à la menace terroriste ? » In *L'État face aux risques*, Regards sur l'actualité, Problèmes politiques et sociaux, n°328, pp. 49-60.
- PADOLEAU J.-G., 2000, *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-pompiers*, PUF, Paris
- Service de l'Observation de des Statistiques, 2013, *Indicateurs et indices, Chiffres-clés sur l'environnement, L'essentiel sur les inondations*, 368.
- SOUTEYRAND N., 2011, *Analyse des Plans Communaux de Sauvegarde à l'échelle du Vaucluse : état d'avancement et inégalités d'appropriation par les élus locaux*, Mémoire de Master, Université Avignon et Pays du Vaucluse.

Le Plan Communal de Sauvegarde, garantir son caractère opérationnel



Francois GIANNOCCARO, Directeur de l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble

Indonation, feu de forêt, avalanche, accident technologique... la gestion d'une situation de crise, quelle que soit son origine, exige une anticipation et une coordination dépassant les frontières du fonctionnement habituel des services communaux. En instituant le Plan Communal de Sauvegarde (PCS), le législateur a donné plus qu'une base légale aux initiatives locales : un véritable outil d'aide à la décision du maire pour faire face à la crise.

Le PCS permet à la commune d'optimiser sa capacité de réaction face à un événement de sécurité civile. Il organise la réponse de proximité en prenant en compte l'information, l'alerte et le soutien aux populations ainsi que la mise en œuvre des premières mesures d'urgence et l'appui aux services de secours jusqu'au retour à la normale. Le PCS est le maillon local de la sécurité civile qui permet aux élus de faire face à la crise.

En substance, la réalisation et la mise à jour d'un PCS - dispositif regroupant des composantes techniques, humaines et organisationnelles - génèrent un travail de fond pour une commune. Il nécessite l'engagement d'une véritable démarche de participation et de responsabilisation à tous les niveaux : élus, personnel communal, acteurs locaux, citoyens... Et les retours d'expérience démontrent que cette implication s'avère une condition nécessaire, mais non suffisante, pour maintenir dans le temps le caractère opérationnel d'un PCS.

Etablir et mettre à jour un PCS avec sa dimension opérationnelle

Le PCS d'une commune nourrit des objectifs généraux, comme la sauvegarde de vies humaines ou la protection des biens. Mais loin d'être une fin en soi, il s'agit plutôt de formaliser l'organisation à adopter par la collectivité en cas d'événement de sécurité civile ; et cette organisation doit être optimale, c'est-à-dire totalement opérationnelle. Le PCS et les mises à jour associées doivent donc s'adapter a priori aux moyens humains et matériels dont dispose la commune.

Maintenir un PCS opérationnel nécessite donc un vrai travail dans le temps et un suivi régulier du dispositif, notamment à l'issue de chaque échéance municipale. Le but de la démarche est ici de promouvoir une véritable culture de la sécurité civile au niveau local. L'adhésion du maire au projet est capitale car elle est le symbole de la volonté politique mais encore de la légitimité des actions qui seront entreprises par les différents acteurs communaux au niveau de la planification de la sauvegarde.

Les différentes étapes de son élaboration

Elaborer un PCS, c'est d'abord prendre conscience que cela ne se résume pas à la production d'un document ! Il s'agit de mettre en place une véritable démarche participative, potentiellement longue (9 à 16 mois en moyenne), qui nécessite un investissement humain dans tous les sens



Exercice sur table 2015 - Ville de Saint-Egrève
© Saint-Egrève

du terme, notamment dans la conduite du projet. Autre contrainte, pour certains maires, le PCS ne correspond à aucune compétence existante au sein de leur collectivité. Pour autant, il est tout à fait possible d'obtenir un résultat très opérationnel. Tout est question de méthodologie et d'appropriation des informations traitées ! Pour aider les communes, différents guides méthodologiques utiles et très détaillés ont été édités sur le site du ministère de l'intérieur (www.interieur.gouv.fr).

Un PCS, pour toutes les communes où les risques ne sont pas exclus ?

Du point de vue strictement légal, seules deux catégories de communes, exposées à des risques majeurs identifiés, sont dans l'obligation de réaliser un PCS :

- celles qui disposent d'un Plan de Prévention des Risques naturels (PPR) approuvé,
- celles situées dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI).

Pour autant, on ne saurait que trop conseiller à toutes les autres d'entreprendre une telle démarche. Car au-delà de satisfaire à une obligation, un PCS optimise

la réactivité d'une commune afin d'assurer la mise en sécurité de sa population.

Les conseils de l'IRMa pour élaborer et mettre à jour un PCS et garantir son caractère opérationnel (non exhaustif) :

Conduire une démarche de projet

S'il n'existe pas de recette toute faite pour élaborer un PCS opérationnel, il convient cependant d'insister sur la nécessité de mener une véritable démarche de projet, avec un management adapté et un élu « porteur de projet ». La méthodologie officielle préconise de mettre en place une équipe de travail, comité de pilotage et chef de projet, bien entendu adaptés à la taille de la commune. Mais la réussite du PCS passe par une implication large de tous les partenaires : élus, agents, citoyens... Elaborer un PCS offre l'occasion de développer une véritable approche participative autour du projet. Car le premier concerné par cette démarche reste le citoyen. C'est lui que la commune doit protéger, mais c'est également lui qui, par son comportement, doit participer à sa sécurité et celle de ses proches.

Créer un outil documentaire opérationnel mis à jour régulièrement

L'outil documentaire, qui n'est pas la finalité en soi de la démarche PCS mais bien le moyen d'accompagner les décideurs dans la prise de décision, prend souvent la forme d'un ou plusieurs classeurs quand la tendance, pour les grosses collectivités, n'est pas à l'informatisation des données opérationnelles (attention dans ce cas à pouvoir y accéder par des serveurs informatiques sécurisés extérieurs à la commune et à considérer l'autonomie énergétique en situation dégradée) ! Les données et informations qui y sont répertoriées devront permettre par leur traitement (approche cartographique, logigrammes, schémas photos, tableaux de bord, check-list, etc.) d'aider à la prise de décision face à des situations à risque dont il faut également pouvoir permettre l'appréhension (caractérisation spatiale, identification des incertitudes, etc.). Le traitement des infor-

mations peut par exemple répondre aux interrogations suivantes partant du cadre commun « objectifs, hommes (femmes), missions, moyens » :

- qui fait quoi ? (sous-entendu l'organisation du dispositif communal) selon quelle coordination avec les acteurs du secours ;
- comment ? (sous-entendu le fonctionnement du dispositif) et selon quel ordre de priorité au regard des renseignements provenant du terrain (identifier les stratégies opératoires et développer l'approche par tableaux de bord selon les situations à risques) ;
- avec quoi ? (sous-entendu les moyens matériels et techniques pouvant être rapidement disponibles notamment en situation dégradée).

Optimiser la mise en vigilance et l'alerte de la responsabilité du maire

L'idée est bien d'optimiser la capacité de réaction communale au niveau des personnes « clés » du dispositif communal mais également auprès des habitants et des acteurs locaux (responsables des établissements recevant du public, des entreprises vulnérables...). Il s'agit de mettre en place des procédures de veille en cascade avec si possible une surveillance sur le terrain, un système de veille municipale ou d'astreinte associée avec un numéro exclusivement dédié à l'alerte et aux situations d'urgence, et des schémas d'alerte privilégiant les circuits courts sur les événements dommageables à cinétique rapide. La vigilance et l'alerte sont deux procédures distinctes essentielles qu'il y a lieu de bien formaliser dans le PCS : chronologiquement, la première précède la seconde, qui constitue l'élément déclencheur de l'organisation de crise. Il est nécessaire pour les collectivités de bien les cerner et de s'organiser en amont pour savoir les mettre en œuvre de manière rapide et efficace. L'alerte est fondamentale : une défaillance dans la procédure peut avoir de lourdes conséquences sur la suite des événements : retards dans la mise en œuvre des actions de sauvegarde, manque – voire absence – de préparation des populations, etc. Sa diffusion relève dans la majorité des cas de la responsabilité du maire, au titre de ses pouvoirs de police. La mise en place du « règlement d'emploi des moyens d'alerte » ressort parfois parmi les difficultés rencontrées dans la démarche PCS. Pour autant, le soin apporté à son élaboration est un gage de la future opérationnalité du dispositif.

Prévoir des moyens alternatifs et complémentaires de télécommunication

Les réseaux habituels de communication sont très souvent mis à mal. Ils peuvent être saturés et/ou certaines lignes peuvent être partiellement détruites. Il convient donc de prévoir des moyens alternatifs : talkies walkies, radios privées, médias sociaux pour la gestion des urgences (#MSGU). Le principe de redondance des moyens devra guider dans tous les cas la réflexion en la matière. Parmi les partenaires opérationnels, il en est un important dont il faut se rapprocher au niveau local qui peut accompagner les communes en situation de télécommunications dégradées, lorsque par exemple en secteur rural il n'y a plus d'électricité ou encore lorsque les réseaux sont saturés. C'est bien l'Association départementale des radioamateurs (ADRASEC) dans chaque département, agréée par le Ministère de l'Intérieur, qui gagne à être connue et auprès de laquelle il faut se rapprocher.

Planifier l'évacuation (préventive) des habitants

Le DICRIM (document d'information communal sur les risques majeurs) pourra apporter le cas échéant des informations concrètes en cas d'évacuation anticipée (les risques, les délais, les lieux de regroupement, les affaires à emporter). Pouvoir compter sur le comportement de citoyens informés et responsables, préparés à affronter les risques par une connaissance des dangers et des consignes de prévention et de protection, et capable de s'intégrer utilement dans l'organisation de crise communale nécessite de mettre en place au niveau local une véritable action durable dans le temps d'éducation et d'information préventive. Les gens n'évacuent pas comme ça sur un simple claquement de doigts ! A ce titre, le PCS doit planifier l'évacuation préventive sur des événements anticipés, recenser les Centres d'Accueil et de Regroupement (CARE) ainsi que les équipements nécessaires au confort et au ravitaillement des personnes sinistrées. Un grand nombre de communes disposent des ressources permettant d'assurer ces missions de sauvegarde : salles des fêtes, gymnases, matériels techniques. Ces moyens doivent être identifiés et répertoriés pour être utilisés en cas de nécessité.

Gérer la communication de crise

La communication reste un paramètre essentiel de la gestion d'une situation accidentelle. Trop de maires ou d'élus se trouvent régulièrement désarmés pour communiquer lorsqu'un événement majeur se produit brutalement. Souvent par manque de préparation ! La communication s'organise, dans la mesure du possible, avant que la crise ne survienne. Il est important de se préparer en définissant une stratégie de communication adaptée aux différents publics cibles (habitants, médias, parents d'élève, associations locales...). Représentant de l'autorité de police, le maire est indéniablement perçu comme le responsable qui devra communiquer. Selon sa compétence et son aptitude à communiquer, un porte-parole (l'expert, l'opérationnel...), désigné par le maire, peut venir consolider et crédibiliser un message. Trois principes sont à respecter : ne pas mentir, s'en tenir aux faits et ne pas essayer de les cacher, vérifier les informations pour éviter les rumeurs et la désinformation. Il est possible d'utiliser les #MSGU de manière proactive, mais comme complément aux autres moyens de communication. Pendant la crise, la communication doit contribuer notamment à un objectif : contrôler la situation et le faire savoir.

Créer une réserve communale et promouvoir la participation habitante

La création d'une réserve communale de sécurité civile s'inscrit pleinement dans la démarche PCS. Constituée de citoyens volontaires et bénévoles pouvant être mobilisés en appui des pouvoirs publics, placée sous l'autorité du maire, elle permet d'optimiser la réponse communale face à une situation de crise. Les habitants mobilisés viennent renforcer les services municipaux et permettent ainsi aux services de secours de se concentrer sur leurs missions.

Autre avantage : la réserve communale offre un cadre organisationnel pour préparer les bénévoles à intervenir en cas de crise ; quelle que soit la taille de la commune, partout où elle est mise en place, elle s'avère un instrument de mobilisation civique et de responsabilisation, de valorisation et de développement des solidarités locales ainsi qu'un vecteur efficace de diffusion de la culture du risque.

Maintenir le caractère opérationnel du PCS par la formation et les entraînements

Dispositif aux composantes techniques, humaines et organisationnelles, un PCS ne peut prouver son efficacité que s'il est soumis à l'épreuve du terrain.

Mais les situations conduisant à son activation sont fort heureusement rares ! Les retours d'expérience démontrent pourtant qu'il importe d'évaluer la robustesse et l'opérationnalité de son PCS, notamment par des entraînements, exercices ou tests réguliers.

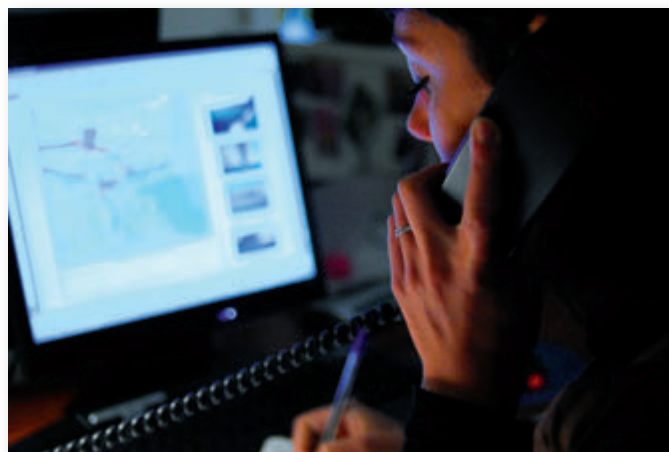
Ces mises en situation peuvent se concrétiser au travers de divers types d'entraînements et d'exercices :

- entraînements sur table moins lourds à mettre en place que des exercices et tout aussi profitables voire plus ;
- exercices de cadres ;
- exercices de simulation partiels où une partie précise du dispositif est testée ;
- exercices grandeur nature où l'ensemble du dispositif est testé ainsi que les interfaces opérationnelles associées.

Quel que soit le choix des entraînements et des exercices, tous sont nécessaires notamment pour :

- tester le caractère opérationnel de l'organisation et faire émerger les éventuels dysfonctionnements ;
- maintenir un état de veille et la compétence des hommes dans l'organisation ;
- améliorer le dispositif par un travail d'analyse des points faibles à l'issue de l'entraînement (retour d'expérience) ;
- suivre la « démarche PCS » et identifier les mises à jour nécessaires des documents opérationnels ;
- faire participer occasionnellement certains acteurs de la commune (communauté scolaire, entreprises...) jusqu'aux habitants en cas d'évacuation simulée par exemple.

Les formations sont particulièrement indiquées à la suite d'exercices de simulation. Elles donnent lieu à des changements et permettent aux participants d'intégrer les modifications, de se recycler et de rester mobilisés !



Evaluer le caractère opérationnel du PCS

Auditer ou faire auditer les outils d'un PCS permet d'analyser la robustesse de son organisation et son caractère opérationnel. En d'autres termes, il s'agira d'évaluer les risques de défaillance des fonctions principales du dispositif communal PCS, en rechercher les causes et connaître les facteurs aggravants pouvant venir perturber le système organisationnel durant la gestion de la crise.

Favoriser le retour d'expérience

Démarche d'analyse, le retour d'expérience permet d'apprendre, de progresser, de renforcer les liens opérationnels entre acteurs concernés et la population, de lancer la mise en œuvre d'actions correctives. Il pourra par exemple s'attacher à :

- analyser la gestion de la crise dans ses diverses composantes (techniques, humaines, organisationnelles) ;
- construire des scénarii d'actions alternatives permettant de mieux gérer ces situations si elles doivent se reproduire.

Etudier si possible la solidarité et l'entraide intercommunale

L'expérience des catastrophes récentes a montré qu'il était indispensable de faire appel à la solidarité et l'entraide intercommunale pour mettre en œuvre les premières mesures d'urgences sur les communes les plus démunies, point crucial lorsque dans certaines situations les secours départementaux ont du mal à atteindre les zones sinistrées.

Secours et sauvegarde : quels outils pour promouvoir une culture commune entre les services de secours et les décideurs locaux ?



Christophe RATINAUD - Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP)
Chef de la division des formations supérieures

Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile publiée en août 2004, le législateur a introduit une nouvelle notion dans le spectre large de la réponse de sécurité civile ORSEC : la sauvegarde.

Ainsi, lors d'un événement impactant la sécurité des personnes et des biens sur un territoire, le maire doit mettre en œuvre des mesures de sauvegarde en s'appuyant sur son PCS. Ce dernier forme avec le dispositif ORSEC une « chaîne complète et cohérente de gestion des événements ». Cette réponse de proximité vient en appui des services de secours pour accompagner et soutenir les populations, ne relevant pas de l'urgence. C'est bien ce fondement qui distingue les secours de la sauvegarde au sein de la logique ORSEC. Ce fondement reste fragile, car la notion d'urgence est toute relative. La perception du temps n'est pas universelle.

Sur ce type d'évènement, la direction des opérations (DOS) relève généralement du préfet de département qui s'appuie, pour définir sa stratégie opérationnelle, sur le commandant des opérations de secours (COS), en l'occurrence dans l'immense majorité des cas, un officier de sapeur-pompier, ainsi que sur un ou plusieurs responsables de l'action communale (RAC) en fonction de l'impact de la situation sur une ou plusieurs communes.

La temporalité des opérations à cinétique rapide, montre lorsque nous l'analysons, que le début des opérations de sauvegarde est souvent concomitant avec la montée en puissance des opérations de secours, dès les premières heures.



Salle de formation à l'ENSOSP - © ENSOSP

Ces deux activités distinctes mais néanmoins complémentaires, ne peuvent donc s'opérer sans coordination stratégique relevant de l'autorité du DOS, mais aussi et surtout, sans synchronisation tactique. Les maires ou leurs responsables de « l'action communale », ne peuvent donc pas, sauf à créer de la confusion, mettre en œuvre leur plan communal de sauvegarde sans concertation étroite avec le commandant des opérations de secours, l'inverse étant tout aussi vraie.

Tout ceci doit donc se préparer en amont, à travers une planification intégrant l'ensemble des acteurs du secours et de la sauvegarde, y compris les établissements de coopération intercommunale qui émergent dans le paysage de la réponse de sécurité civile. L'ENSOSP qui forme l'ensemble des officiers de sapeur-pompier du territoire est très claire sur ce point dans ses enseignements. Nous incitons les SDIS à jouer un rôle de conseil auprès des

collectivités, lors des phases de préparation des PCS ou PICS ou bien encore lors des exercices de sauvegarde organisés localement.

Les échanges avec nos officiers en formation continue, montrent une réelle professionnalisation des collectivités dans ce domaine, mais la sauvegarde n'est malheureusement pas encore considérée comme stratégique sur de nombreux territoires. Malheureusement, le constat fait par le ministère de l'Intérieur montre un déficit de préparation. Selon les sources ministérielles, seulement 67 % des communes soumises à la réalisation d'un plan communal de sauvegarde ont réalisé leur plan. On peut au-delà de ce chiffre, se poser légitimement la question de l'opérationnalité d'un certain nombre de ces plans.

Les échanges entre les acteurs des secours et de la sauvegarde doivent se multiplier et s'organiser à l'échelle des territoires. Il nous paraît nécessaire de

renforcer le lien entre les officiers appelés à occuper les fonctions de COS et les collectivités territoriales qui, ces dernières années, sont incontestablement montées en puissance, dans la prise en compte des opérations de sauvegarde.

Pour renforcer ce lien, il faut des espaces de formation communs. Des lieux d'échanges où les collectivités peuvent se former au côté des sapeurs-pompiers.

L'ENSOSP se veut être un espace de choix pour partager et construire une culture opérationnelle commune.

Aujourd'hui, notre Ecole qualifie les officiers à la gestion opérationnelle ainsi qu'à la gestion de crise et propose en parallèle, une offre de formation tournée vers les collectivités territoriales, tant pour les élus que pour les cadres, en lien notamment avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale pour ces derniers. Ce mélange des cultures ces quatre dernières années, a démontré toute sa pertinence, les uns s'enrichissant de l'expérience des autres et réciproquement.

La pédagogie de l'ENSOSP appliquée au management des situations de crise pour les collectivités territoriales s'est orientée depuis quelques années autour de la simulation. Nous sommes convaincus que l'entraînement par des situations réalistes est la meilleure réponse en termes de préparation. Trois axes sont développés.

Le premier relève de la compréhension de la situation. Nous entendons par là, la capacité à observer la situation dans toutes ses composantes, à traiter les informations collectées, à comprendre les facteurs de déséquilibre qui caractérisent la crise et les enjeux de la situation qui se joue.

Notre second axe relève de l'organisation à mettre en œuvre pour enrayer le mécanisme de la crise. C'est sur ce point qu'il convient d'insister lors des formations où se mêlent les opérations de secours et de sauvegarde. Une analyse fine des missions de sauvegarde telles que décrites dans le guide pratique d'élaboration du plan communal de sauvegarde rédigé par la DGSCGC, montre que les frontières entre secours et sauvegarde ne sont pas si claires que cela une fois confrontés à l'action.

Je prendrai pour illustration les évacuations. Cet exemple est important, car la

protection des populations menacées est souvent l'un des premiers grands axes stratégiques globaux décidés par les DOS que nous avons pu observer.

L'évacuation des populations est par nature complexe et constitue ce que nous avons appelé un « espace ouvert » en lien avec les travaux de thèse de Monsieur DEDIEU, sociologue. L'évacuation peut être considérée comme une mission de secours ou de sauvegarde selon les circonstances. En effet, l'évacuation d'un camping en préventif, suite à un risque d'inondation ou d'incendie de forêt ou l'évacuation de ce même camping sous les fumées d'un incendie menaçant, ne sera pas qualifié de la même manière. La notion d'urgence évoquée plus haut qualifie la mission.

Quoi qu'il en soit, les acteurs des secours et de la sauvegarde, vont devoir dans la majeure partie des cas, constituer un dispositif commun, une chaîne dans laquelle chaque acteur devra assurer un rôle bien défini, dans le but de réaliser l'objectif stratégique fixé par le DOS. Cet « espace ouvert » où se créent de nombreuses interdépendances, et où se joue souvent le crédit de l'organisation, nécessite une véritable coordination tactique. Alerte et information, évacuation des lieux et rassemblement, transports collectifs vers le centre d'accueil et de regroupement, prise en compte des besoins primaires des populations ne peuvent se faire sans une réelle coordination entre les acteurs du secours et les collectivités.

A partir de ce constat, une culture partagée, une connaissance des autres acteurs, de leur capacité opérationnelle et même une reconnaissance réciproque

en termes de légitimité, est indispensable à la construction du dispositif.

Le troisième axe est transversal aux deux premiers, c'est celui de la temporalité. L'observation de la cinétique de l'évènement permettant ainsi d'adapter l'organisation à la situation. Nous avons appelé cela « la synchronisation différentielle ».

Pour pouvoir comprendre les ressorts d'une situation de crise, rien ne vaut l'expérience vécue. Fort heureusement, nos territoires ne basculent pas en crise fréquemment, mais l'actualité récente, nous a montré l'intérêt d'être prêt. Les lourds bilans évoqués dans les médias liés aux intempéries dans le Sud-est parlent d'eux même.

Il faut donc compenser le manque d'expérience réelle, par l'entraînement et la simulation en particulier.

Celle-ci doit être très élaborée pour répondre aux objectifs pédagogiques et surtout réaliste, pour que les acteurs puissent s'y plonger sans effort.

L'ENSOSP dispose de trois salles de simulation que nous pouvons configurer en PCC ou en COD, le tout adjoint à un espace d'animation où se mêlent de nombreux statuts, allant des gendarmes aux policiers municipaux ou nationaux, en passant par des cadres territoriaux, des associations agréées de sécurité civile et bien sûr des sapeurs-pompiers, en l'occurrence, ceux qui forment et certifient les commandants des opérations de secours.

Les mises en situation sont toujours suivies d'un débriefing pédagogique collectif d'environ deux heures et demie. Lors de ce dernier, chaque personne verbalise son ressenti sur l'exercice et



Simulation d'un exercice à l'ENSOSP - © ENSOSP

les difficultés qu'il a pu rencontrer. Dans un second temps, l'encadrement et les animateurs débriefent leurs observations selon un processus établi et apportent des clés de compréhension et d'organisation suite à l'exercice. Enfin, ils mettent en perspective les champs théoriques développés. La satisfaction des stagiaires suite à ces séquences pédagogiques communes montre le bien-fondé de ces actions conjointes.

Par le passé, la distinction entre secours et sauvegarde ne se faisait pas de manière aussi tranchée. Les corps communaux de sapeurs-pompiers avaient des modes de fonctionnement opérationnels qui, autour du maire, mêlaient souvent ces deux notions. Secours et sauvegarde sont devenus deux activités distinctes dans les textes, mais la réalité du terrain est beaucoup plus complexe que cela.

Il nous semble donc inconcevable que les acteurs du secours et de la sauvegarde ne se préparent pas ensemble à une réponse

coordonnée de sécurité civile. Au-delà, se pose aussi la question de la formation des DOS, qui, en fonction du niveau de réponse relève des maires ou des préfets et qui aujourd'hui ne partagent pas les mêmes espaces de formation et donc les mêmes doctrines.

Aller au plus près des acteurs de terrain, dans les territoires, est une des ambitions de l'ENSOSP dans ce domaine. Exporter des plateaux de simulation vers des Ecoles Départementales de Services d'Incendie et de Secours, apporter notre expertise dans des espaces comme l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble ou bien encore dans les collectivités avec le concours du CNFPT, nous semble pertinent pour multiplier les actions et travailler à l'efficacité des dispositifs à l'échelle du territoire.

Le service en charge de la gestion de crise de l'ENSOSP y travaille depuis quelques mois, en réfléchissant à un outil de simulation projetable au plus près des territoires. Secours et sauvegarde sont devenus des

activités « cousines ». Les acteurs de l'un ne devant se substituer aux acteurs de l'autre afin que chacun puisse trouver toute sa légitimité. Travailler ensemble est une impérieuse nécessité.

Sapeurs-pompiers, collectivités, sans oublier les associations agréées de sécurité civile, continueront à unir leurs forces dans l'intérêt des populations qui, dans pareilles circonstances, attendent une réponse sans faille, sans se soucier de savoir si l'action engagée à leur profit relève du secours ou de la sauvegarde. « Agir ensemble » c'est en l'espèce un résumé approprié correspondant à la traduction grecque de « stratégie », notion sur laquelle l'ENSOSP a entamé des travaux de recherche en réponse à sa volonté d'ouverture toujours plus prégnante, dans un but d'intérêt général. Pour autant, le chemin d'une culture de sécurité civile partagée est encore long...

La formation sur le management des risques au sein des collectivités, un levier essentiel

Colonel Dominique Portenard - Direction générale adjointe chargée du développement de la formation Responsable du pôle de compétences sapeurs-pompiers et risques majeurs du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)

Par la loi du 13 août 2004 dite de modernisation de la sécurité civile, le législateur a souhaité positionner le citoyen comme l'acteur premier de la sécurité civile. Placer le citoyen au cœur de sa sécurité nécessite des évolutions de deux ordres. Cela suppose d'abord de rendre chacun autonome face aux risques, et de confirmer sa responsabilité devant la société. Cette première évolution des mentalités ne peut se concevoir qu'à partir d'un dispositif d'accompagnement de la population. C'est bien là la deuxième évolution qui modifie la posture des pouvoirs publics, s'inscrivant plus en amont des actions habituellement dévolues jusqu'alors. Ces dix premières années ont permis de sensibiliser la population à une culture de sécurité civile, d'informer les élus sur la nature des évolutions de leur cadre d'intervention, et de former

les fonctionnaires territoriaux à la prévention et à la gestion des risques majeurs. C'est dans ce cadre que le CNFPT développe depuis quatre ans maintenant un itinéraire de manager des risques majeurs des collectivités locales permettant aux auditeurs d'acquérir un niveau d'expertise dans ce domaine. Une connaissance approfondie des risques, une maîtrise des outils de gestion des risques et de leur environnement juridique, font de ces experts des collaborateurs précieux des élus territoriaux. Dans un contexte où l'actualité laisse une place récurrente aux sinistres liés aux risques majeurs, dans une période de renouvellement massif des élus locaux, et face à ce besoin de soutien et d'accompagnement exprimé par les administrés envers les collectivités territoriales, quelle doit être la place de la formation pour la décennie à venir ? Inlassablement, il nous faudra assister les élus à faire face à leurs responsabilités. D'une sensibilisation, il nous faudra guider les populations vers une meilleure compréhension des risques de sécurité civile. Enfin, pour accroître la résilience de nos territoires, il nous faudra sensibiliser les directions générales des collectivités territoriales sur

le nécessaire développement d'une compétence transverse de gestion des risques majeurs des fonctionnaires territoriaux. La mise en œuvre d'un programme d'actions favorisant le décroisement des publics formés, la territorialisation et la contextualisation des formations, mais aussi l'animation d'un réseau offrant le partage des bonnes pratiques entre collectivités, constitue la feuille de route du CNFPT pour ces prochaines années. Pour conjuguer les exigences exprimées par les populations en termes de gestion des risques et les modifications générées par la réforme territoriale au plan de l'organisation des équipes locales, les fonctionnaires territoriaux devront faire preuve de créativité et d'innovation. La formation professionnelle constitue un levier essentiel dans ce processus d'acquisition de compétences nouvelles. Elle en est, à ce titre, le garant de l'efficacité de l'action publique locale. Le CNFPT entend être le partenaire privilégié des collectivités locales, aux côtés d'autres partenaires, dans cet exercice difficile visant à la prévention des risques et à la sauvegarde des populations.



L'apprentissage à la gestion de crise, c'est comme au foot !



Général (2s) François VERNOUX,
expert auprès du Haut Comité Français pour la Défense Civile (HCFDC)

Un jour, alors que j'enseignais la gestion de crise en MASTER, j'ai entendu un étudiant dire : « C'est comme au foot » Cela m'a interpellé, mais il avait raison et depuis, je le cite.

Je leur expliquais les 4 stades de la préparation opérationnelle de tous les intervenants potentiels : Directeur des Opérations Internes (DOI), Commandant des Opérations Internes (COI), chef de cellule du PC, chef d'équipe ou simple opérationnel de terrain. Tous doivent se préparer à faire face à l'incertitude, l'insolite, l'absurde, l'insupportable... à agir de manière exceptionnelle, sans repère ni référence. Cela n'est pas inné et pour devenir un INITIÉ, il faut franchir 4 stades d'apprentissage.

Comme le futur Zidane qui rêve de gloire, le futur opérationnel est tout d'abord formé. Certes, il détient déjà des qualités humaines et techniques, il connaît son métier. Il est même souhaitable qu'il maîtrise ce métier. Le futur Zidane a un bon niveau sportif, il sait courir. A l'école du club, on va lui apprendre les règles, le jeu de jambes, les passes, l'appropriation du terrain... On va le FORMER à jouer au foot. En gestion de crise, cette formation s'applique à l'acquisition de savoir-faire d'exception, c'est-à-dire à l'adaptation des savoir-faire détenus à un environnement insolite. Inutile de chercher des stages, la meilleure formation reste l'apprentissage « maison ».

Puis on passe aux entraînements. Je ne parle pas des entraînements-spectacles mais des entraînements qui permettent de créer le savoir être de chacun et surtout la cohésion de l'équipe. L'entraînement ne peut être efficient que si la formation est acquise. Vingt fois



Débriefing après un test du PCS de Champ sur Drac labellisé Pavillon orange par le HCFDC - Juillet 2009 - © IRMa

sur le métier, remettez votre ouvrage. Nous ne sommes pas en exercice, il n'y a ni scénario ni timing, on recherche le travail en équipe dans sa plus haute qualité. On prend le temps nécessaire, on s'explique... Il arrive même qu'un joueur, maîtrisant son savoir-faire, propose une solution inédite qui sera retenue par l'entraîneur. Les entraînements permettent au maire, à ses adjoints et aux chefs de services de sélectionner ceux dont ils ont besoin en retenant plusieurs lauréats par poste afin d'assurer les astreintes et les relèves. Lors de ces entraînements, ils feront tenir chaque poste par plusieurs titulaires. Ainsi, ces titulaires pourront confronter leurs expériences et, ensemble, proposer des variantes de leur fiche « action ». Le jour J, la municipalité bénéficiera d'une certaine homogénéité de réactions, quel que soit le tenant du poste. L'entraînement est trop souvent bâclé quand on ne passe pas directement de la formation aux exercices. Or l'entraînement ne coûte pas cher et rapporte gros. On aime beaucoup les exercices en

France. On pense à tort qu'ils apportent aux individus et au collectif ce qu'apporte l'entraînement. A tort, car un exercice est contraint par le scénario. Pour le foot, l'exercice c'est le match amical. Je n'ai jamais vu un entraîneur arrêter le jeu pour refaire jouer une passe ou repositionner ses milieux de terrain... De plus, un exercice coûte cher et est chronophage surtout dans sa préparation. Alors, on souhaite le rentabiliser et on le transforme en vitrine. On y invite sa hiérarchie, les responsables régaliens, la presse... Il faut que l'exercice soit pleinement réussi. On va donc répéter. Ce n'est plus un exercice, c'est du théâtre !

Alors, pourquoi la loi de 2004 (dite de modernisation de la Sécurité Civile) et ses mémoros préconisent-ils des exercices ? Les exercices ont une grande vertu : le contrôle, un double contrôle même : celui de la faisabilité de la planification, de l'efficacité des fiches (reflexes & actions), du bon format des moyens requis et des renforts... et celui de l'entraînement individuel et collectif. Je conseille que vos premiers exercices

soient affichés comme vérification de la planification. Ainsi, les joueurs ne sont pas stressés. Lorsqu'ils seront rompus aux exercices, vous pourrez accentuer les difficultés pour valider leur préparation opérationnelle.

Enfin, le Graal de l'opérationnel, c'est l'expérimentation. Beaucoup, malheureusement trop, d'enseignants ou de consultants se prétendent expérimentés. Or, s'ils sont formés, rares sont les entraînés et encore plus rares les exercés. L'expérience ne s'acquiert que face au drame. Il n'y a pas de honte à ne pas avoir subi une crise mais il n'est pas honnête de se qualifier trop facilement d'expérimenté. Pour le sportif, l'expérience ne s'acquiert que lors des matchs officiels. Subir une crise n'est pas agréable, on en porte pour très longtemps des séquelles morales. Mais on peut en sortir plus fort (concept chinois du WEI JI) si l'on sait tirer profit de ses échecs et, à moindre rentabilité, de ses réussites. C'est l'importance des Retours d'Expériences (RETEX).

La première qualité d'un opérationnel est la modestie car même le plus expérimenté peut se trouver un jour face à un imprévu pour lequel, de facto, il ne s'est pas préparé. Mais son entraînement, qui lui a forgé des qualités et des capacités, le protégera du stress et lui permettra de faire face.

Lorsqu'Eisenhower disait que les plans n'étaient rien et que la planification était tout, il entendait la planification comme entraînement des décideurs. Les plans établis ne répondent en effet que très rarement à la situation mais si le maire et son PCC se sont entraînés par la planification, ils sauront établir rapidement un plan adapté et assurer la conduite des opérations.

L'entraînement à consommer sans modération !

Certains maires, j'en connais malheureusement, considèrent que cet apprentissage en 4 temps est du temps perdu ; que le jour J, ils sauront improviser !

Dans tous les métiers à risques (militaire, pompier, gendarme, policier, trapéziste...) chacun s'entraîne journellement et pourtant ce sont des pros

souvent même expérimentés. Certes, certains élus ont une formation de management du risque mais ils ne sont pas légions.

Au PCC, on fait appel au dévouement et à l'intelligence de situation, qualités bien partagées dans les conseils municipaux. Avec l'apprentissage décrit ci-avant et un peu d'organisation, la tâche ne sera pas immédiatement aisée mais elle sera réalisable. C'est pour aider les maires dans leur rôle de directeur des opérations de sauvegarde que la loi de 2004 leur a imposé l'établissement d'un PCS. J'ai bien dit établissement car « acheter un PCS » ne sert à rien si ce n'est à dilapider les finances publiques. Connaître les risques qui pèsent sur la commune, avoir recensé ses enjeux, ses fragilités, ses potentiels (humains & techniques), avoir établi un catalogue de missions (rédaction d'une fiche action par mission), avoir préparé la liste des contacts utiles et des renforts nécessaires, s'être coordonné avec les services régaliens... c'est déjà être prêt.

Si chaque élu, chaque agent, chaque volontaire de la réserve communale, chaque citoyen ressource, chaque professionnel local, chaque famille se sont préparés individuellement puis collectivement, le MAIRE, face à la crise, sera un chef d'orchestre serein et efficace du dispositif communal. Oh, qu'il paraît simple le métier de chef d'orchestre ! Mais que serait le plus grand chef d'orchestre sans son premier violon (RAC pour la municipalité) et sans des artistes virtuoses de leur instrument ayant appris à devenir un orchestre lors d'entraînements sous la baguette du dit chef. Le jour du concert, tout est déjà joué.

Il ne reste qu'à donner le bon tempo. La partition générale est à disposition du chef : les cordes, les vents... ont leur extrait personnalisé. De même, le maire a son tableau de bord (élaboré lors de la planification) avec secteurs personnalisés pour chaque cellule ou équipe. Certes en crise, tout n'est pas écrit d'avance ; cela en fait le charme !

Après plusieurs décennies bercées par l'état protecteur « dormez brave gens... », la loi de 2004 sonne le réveil ! Le citoyen devient premier acteur de sa sauvegarde et artisan de la sauvegarde collective, sous l'impulsion et la coordination des maires. Informé par le Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM), il peut, selon ses

moyens et ses capacités, s'inscrire dans la réserve communale ou devenir citoyen ressource.

Chaque établissement scolaire doit organiser en interne (conformément à son Plan Particulier de Mise en Sûreté (PPMS)) des informations, formations et entraînements. Chaque entreprise se doit de faire de même (obligatoire pour certaines, mais recommandée à toutes). De même, chaque foyer se doit d'établir son propre Plan Familial de Mise en Sûreté (PFMS) afin de ne pas être dépourvu quand la catastrophe viendra. Il revient à la municipalité et/ou à la préfecture d'organiser les exercices.

Une municipalité qui a établi son PCS, diffusé son DICRIM, qui s'est donné les moyens de recevoir les stades de vigilance et les messages d'alerte avec capacité d'en informer sa population, qui a formé, entraîné, exercé ses élus, ses agents, sa réserve... saura faire face et, aux vues de nombreux RETEX, s'en félicitera.

En effet, les préventions réalisées diminuent l'occurrence des catastrophes, les travaux de protections atténuent leurs conséquences, l'action des secours est facilitée par la mise en œuvre du PCS et surtout par le bon comportement des habitants, les sinistrés trouvent aide et réconfort, enfin le post « crise » est rapide...

La gestion de crise communale ne peut pas être confiée à des mercenaires de la crise. Les élus de proximité, assistés de leurs agents, sont les mieux armés et surtout les plus légitimes à en assurer la préparation et si besoin la conduite des opérations.

La sauvegarde s'apparente à un DUPLO. Vous avez de nombreuses briques à votre disposition. Il vous revient d'en tirer le meilleur parti afin de répondre à tous vos besoins. Si certaines municipalités ont déjà réalisé des édifices opératifs, d'autres n'ont réalisé qu'un simple mur. Persistez, sans relâche, ni désespoir, dans la construction de votre sauvegarde, la moindre réalisation sera utile si une catastrophe vous frappe.

*Ne pas prévoir,
c'est déjà gémir...
Léonard de VINCI*

Plans Communaux de Sauvegarde : Quelle évaluation de leur performance ?



Clément GIRARD, Ingénieur en prévention des risques et Docteur en sciences et génie de l'environnement, ayant mené une réflexion sur l'analyse des Plans Communaux de Sauvegarde.

Contexte

Les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) sont des outils complexes de gestion d'événements de sécurité civile. En effet, ils mobilisent différents types de ressources (Humaines, Techniques, Organisationnelles, Informationnelles...). Ces ressources sont réparties sur tout le territoire communal et même au-delà et sont détenues par divers acteurs (Collectivités, Sociétés Privées, Organisations non-gouvernementales, Particuliers). La difficulté de l'évaluation des PCS réside dans le fait qu'il s'agit d'évaluer des documents statiques décrivant des situations dynamiques et bien souvent imprévisibles. Ils doivent s'adapter à toutes les situations menaçant la sécurité de la population.

Tous ces éléments font qu'il est difficile de pouvoir tester et évaluer les PCS avant leur mise en œuvre.

Le meilleur moyen de tester l'efficacité d'un plan et des procédures décrites, et de réaliser des exercices et/ou des simulations. Ces procédés d'évaluation sont longs et fastidieux à mettre en place, ils coûtent souvent chers en terme de temps d'organisation, de réalisation et de moyens financiers. Ils ne sont vraiment utiles que si un débriefing est réalisé, et des actions correctives sont prévues au regard des dysfonctionnements observés.

Le retour d'expérience est aussi un bon outil d'évaluation post événement, mais n'est pas systématiquement réalisé. De même, il doit mener à un plan d'actions avec désignation de responsables pour la réalisation des actions.

Pour pallier la difficulté d'évaluer les plans a priori, il existe plusieurs démarches. Citons par exemple la grille d'audit de l'IRMa qui s'attache à vérifier la conformité des actions menées par

rapport au référentiel de la sécurité Civile relatif au PCS ; Le Pavillon Orange du HCFDC qui gratifie les collectivités locales dans leur démarche de gestion d'événement de sécurité civile ; au Canada, une démarche est proposée sur la base d'une grille d'évaluation mettant en évidence les carences en terme de procédures pour les 4 phases de gestion d'un événement (préparation, mitigation, réponse, restauration). Cette grille permet de mesurer avec différents niveaux la qualité des procédures nécessaires à la gestion d'événements.

Il est primordial de pouvoir évaluer les PCS afin de pouvoir les comparer, mettre en avant les carences, promouvoir la gestion d'urgence, renforcer la crédibilité et surveiller la performance. La description du

PCS selon un formalisme systématique est nécessaire afin d'appréhender au mieux les ressources mises en œuvre dans le plan et de visualiser les interactions entre ces ressources. Les démarches citées précédemment sont à un niveau supérieur de détail et ne permettent pas nécessairement aux collectivités d'avoir un niveau de détail suffisant pour agir sur les éléments névralgiques de leur organisation. C'est-à-dire de mettre en évidence les ressources qui contribueraient à un mauvais déroulement du plan.

Pour cela, il est possible d'utiliser la méthode illustrée dans la figure 1 et reprenant les points essentiels du processus de management des risques de la norme **ISO 31000** sur le management des risques :

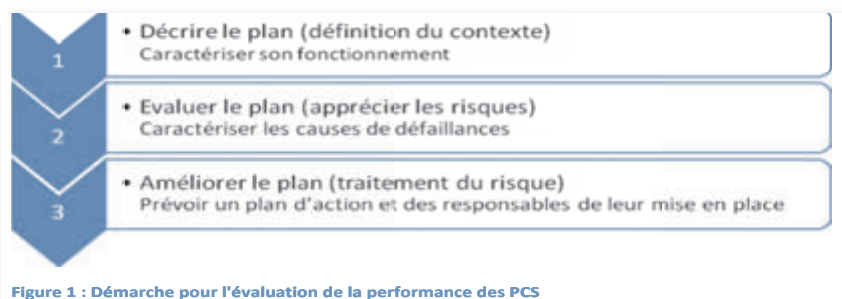


Figure 1 : Démarche pour l'évaluation de la performance des PCS

Chacune de ces étapes seront détaillées dans les sections suivantes de cet article.

Etape 1 Décrire le plan

Cette première étape consiste à décrire les éléments fonctionnels du PCS.

Le plan peut être décrit en plusieurs phases (figure 2) :



Figure 2 : Phases du PCS

Pour chacune de ces phases, un logigramme est défini pour identifier les missions à réaliser. Celles-ci sont scindées en deux groupes. Le premier groupe décrit les missions de décision (effectuées la plupart du temps au PCC), qui permettent selon le dépassement de seuils dit de « criticité » et/ou d'ordre, de déclencher des missions d'actions (décrivant le second groupe), bien souvent mises en œuvre par les acteurs terrain. Pour chaque mission les ressources nécessaires doivent être identifiées et catégorisées en ressources humaines, techniques, organisationnelles et informationnelles. Les liens entre les missions véhiculent alors les ressources informationnelles, comme des ordres dans le cas d'une décision vers une action ou d'une d'information dans le cas contraire. Un exemple de logigramme décrivant les relations des fonctions de décision avec leurs ressources est présenté à la figure 3.

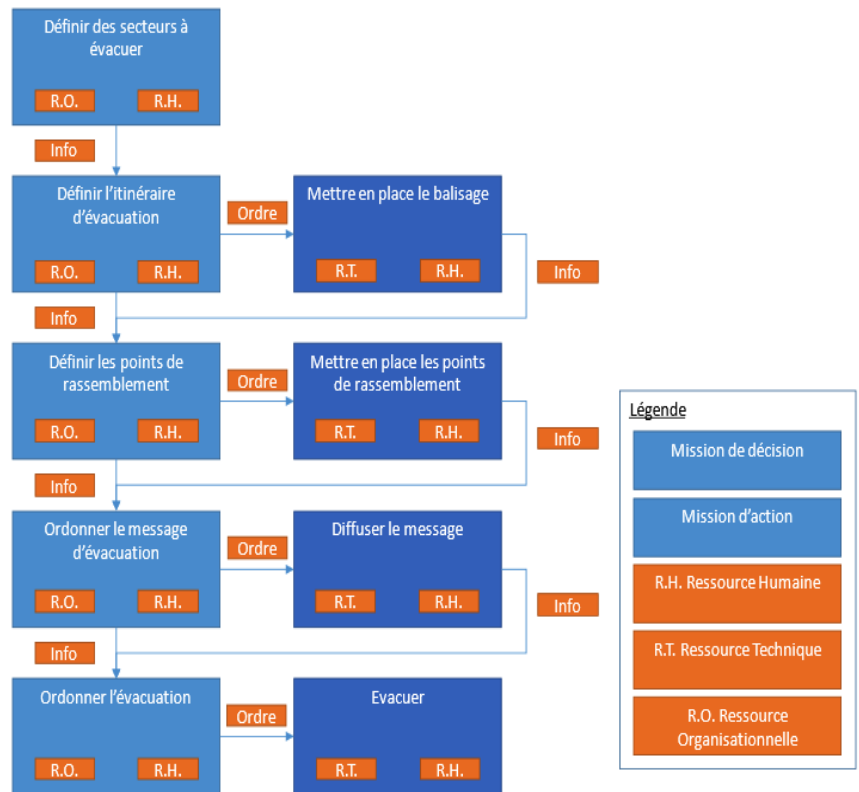


Figure 3 : Logigramme (simplifié) des missions pour assurer l'évacuation

Etape 2 Evaluer le plan

La seconde étape est d'évaluer le plan. Cela passe d'abord par une identification du risque et des causes de dysfonctionnement puis par l'évaluation à proprement parlé : la quantification.

Etape 2.1 Identification du risque

Pour chaque type de ressource, il est possible de caractériser des causes probables de dysfonctionnement. Ces causes sont décrites dans le tableau suivant (tableau 1) :

Ces défauts peuvent être évalués sur plusieurs niveaux :

1. Niveau I : Dégradation nulle
2. Niveau II : Dégradation partiellement nulle
3. Niveau III : Dégradation partiellement complète
4. Niveau IV : Dégradation complète

Par exemple pour une cause de dysfonctionnement concernant la disponibilité, cela se traduit par :

1. Niveau I : La disponibilité du moyen est assurée en totalité (le moyen n'est sollicité par aucune autre mission)
2. Niveau II : La disponibilité du moyen est assurée en majeure partie (le moyen peut-être requis par une autre mission, mais cette fréquence est rare)

Tableau 1 : Causes probables de dysfonctionnement en fonction du type de ressource

Cause de dysfonctionnement	Définition	RH	RT	RO	RI
Défaut d'identification	La ressource n'est pas mentionnée dans le plan (exemple : liste des ressources)	X	X	X	
Défaut de localisation	La ressource n'est pas localisée sur le territoire, dans les services de la collectivité ou dans les entreprises du secteur privé (exemple : cartographie de ressources)	X	X	X	
Défaut de disponibilité	La ressource n'est pas disponible pour la mission qui la sollicite (exemple ressource utilisée par plusieurs missions simultanément)	X	X	X	X
Défaut de joignabilité	Il est impossible de joindre la ressource (exemple : route impraticable, défaut des moyens de communication)	X	X	X	
Défaut de mobilité	La ressource ne peut pas se déplacer (exemple : atteinte physique de la ressource)	X	X		
Défaut d'autonomie	La ressource ne dispose pas de suffisamment d'énergie (exemple : panne d'électricité, panne d'essence)		X		
Défaut de dimensionnement	La ressource n'est pas suffisamment dimensionnée pour répondre aux besoins de la mission (exemple : capacité des moyens d'évacuation inférieure à la population à évacuer)	X	X	X	X
Défaut de formation	La ressource n'est pas formée à la réalisation de la mission (exemple : formation à l'évacuation)	X			
Défaut de maintenance	La ressource n'est pas maintenue à jour selon le planning de maintenance (exemple : contrôle technique des véhicules)		X		
Défaut de mise à jour	La ressource n'est pas maintenue à jour selon le planning de mise à jour			X	X
Défaut de diffusion	La ressource n'est pas diffusée (exemples : alerte non donnée, procédure non diffusée)			X	X
Défaut de redondance	La ressource ne dispose pas de ressources auxiliaires en cas de défaillance (exemple : alimentation secondaire)	X	X	X	
Défaut de mise en œuvre	La ressource n'a jamais été mise en œuvre en situation réelle	X	X	X	X

3. Niveau III : La disponibilité du moyen n'est pas assurée en majeure partie (le moyen peut-être requis par une autre mission, mais cette fréquence est élevée)

4. Niveau IV : La disponibilité du moyen n'est pas assurée en totalité (le moyen est en permanence requis par une autre mission)

Etape 2.2 Evaluation

Il est alors possible d'établir une carte d'identité pour un couple de missions de décision et d'action. Un exemple est illustré (tableau 2) pour les missions liées à la définition des points de rassemblement (décision) et de mise en place des points de rassemblement (action).

Une indication sur le fonctionnement global de la mission concernant les points de rassemblement peut être donnée suite à cette évaluation. Avec une approche simpliste, il est possible de déterminer les proportions pour une mission d'être dans chacun des niveaux évalués.

Avec l'exemple précédent il est possible d'établir les proportions décrites dans la figure 4 :).

Tableau 2 : Carte d'identité du couple de missions (décision et action) concernant les points de rassemblement

Mission	Ressource	Cause	Niveau I	Niveau II	Niveau III	Niveau IV
Définir les points de rassemblement	Moyens organisationnels (cartes scénarios)	La ressource est-elle disponible ?	1			
		La ressource est-elle joignable	1			
		La ressource est-elle identifiée dans le plan ?	1			
		La ressource est-elle localisée sur le territoire ?	1			
	Acteurs de décision (cellule évacuation PCC)	Les acteurs sont-ils disponibles ?	1			
		Les acteurs sont-ils joignables ?	1			
		Les acteurs sont-ils identifiés dans le plan ?	0.6	0.3	0.1	
		Les acteurs sont-ils localisés sur le territoire ?	0.8	0.2		
		Les acteurs sont-ils formés ?	0.7	0.15	0.15	
Mettre en place les points de rassemblement	Moyens techniques (panneaux, marquage)	La ressource est-elle disponible ?	1			
		La ressource est-elle joignable ?	1			
		La ressource est-elle identifiée dans le plan ?	1			
		La ressource est-elle localisée sur le territoire ?			0.25	0.75
		La ressource est-elle joignable ?			0.25	0.75
		La ressource est-elle maintenue ?	1			1
	Acteurs d'action (cellule évacuation terrain)	Les acteurs sont-ils disponibles ?	1			
		Les acteurs sont-ils joignables ?				
		Les acteurs sont-ils identifiés dans le plan ?	1			
		Les acteurs sont-ils localisés sur le territoire ?				1
		Les acteurs sont-ils formés ?	0.8	0.2		

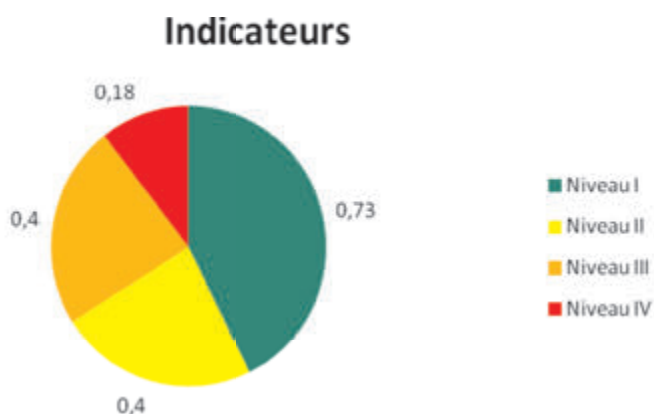


Figure 4 : Exemple de résultats pour la carte d'identité des missions de points de rassemblement

Etape 3 Améliorer le plan

Grâce à l'indication donnée par les cartes d'identité des missions, il est possible de pouvoir les comparer entre elles et de pouvoir déterminer une priorisation des actions à mener.

Ces améliorations doivent être consignées afin de pouvoir en mener un suivi. Des responsables de leur mise en œuvre doivent être nommés. Comme tout processus de management des risques, ces étapes sont itératives, c'est-à-dire qu'elles doivent être revues selon une périodicité déterminée et nécessitent l'implication de toute la chaîne de l'organisation, des décisionnaires aux acteurs terrain. Bénéficier d'un outil comme celui décrit permet également de pouvoir plus facilement communiquer sur le plan, sa performance, son efficacité, les actions

en cours... et ainsi pouvoir répondre aux attentes de l'évaluation présentée en introduction (comparer les plans, mettre en avant les carences, promouvoir la gestion d'urgence, renforcer la crédibilité et surveiller la performance.

Conclusion

La démarche proposée pour évaluer la performance des plans a été menée par plusieurs collectivités locales. Celles-ci ont vu dans cette démarche un outil complémentaire aux démarches existantes (*Grille d'audit de l'IRMa, Pavillon Orange*). En effet, au-delà même de l'évaluation à proprement parlé et du résultat, cela a permis aux acteurs de se réunir pour échanger sur les vulnérabilités de leurs plans. Elle permet aux acteurs en charge du PCS de réaliser des audits en autonomie et de consigner les

résultats dans un document afin de mener des améliorations dans l'organisation et de communiquer sur la performance du plan. Cette démarche est également complémentaire des exercices et simulations, et peut servir lors de ces situations. Cela permet de comparer l'évaluation à des situations pratiques et de l'ajuster au besoin. De même, l'évaluation peut être utilisée post-événement pour consigner un retour d'expérience. Cela permet une comparaison avec la situation comme se l'étaient représentés initialement les acteurs, lors de l'évaluation en phase pré-événement.

La démarche détaillée, un exemple complet d'application (sur la mission d'évacuation) et les références utilisées pour la rédaction de cet article sont disponibles en suivant ce lien (<http://www.theses.fr/2014EMSE0763>).

Remerciements

La démarche présentée dans cet article a été menée à bien à l'aide du soutien financier de la Région Rhône-Alpes. Ces travaux ont trouvé leur application au sein de cette région, mais également au-delà de ces limites. Ils ont été réalisés grâce au partenariat entre l'Institut Fayol de l'École des Mines de Saint-Étienne et le laboratoire G-SCOP (Université Grenoble Alpes).

Le citoyen au cœur de sa sauvegarde grâce à l'utilisation des médias sociaux en gestion de l'urgence



Gilles MARTIN : Co fondateur et Vice - président de VISOV et Ludovic BLAY :
Co fondateur et Trésorier de VISOV
(Volontaires internationaux en soutien aux opérations virtuelles)

Le 30 janvier 2012, il fallait quelques minutes pour que la première photographie de l'incendie de la centrale thermique EDF du Havre ne se propage sur Twitter et tout l'internet. La même année il a également fallu attendre quelques minutes après le passage d'une tornade à Plan-de-Campagne, mais cette fois c'était une vidéo qui se propageait sur YouTube. En 2014, c'était la liste des passagers du vol #MH370 qui circulait sur les réseaux sociaux, à peine quelques heures après sa disparition. En 2015, c'était la vidéo d'un policier abattu en plein Paris, sur un trottoir...

Aujourd'hui, une autorité ou un service de secours ne peut plus faire comme si les réseaux sociaux n'existaient pas. Le temps de l'autruche ne peut plus durer !

Ainsi, tout un concept a été développé autour de l'utilisation des Médias Sociaux pour la Gestion des Urgences (MSGU, traduction de SMEM pour social Media for Emergency Management).

Au terme de plusieurs retours d'expérience, voyons comment les médias sociaux peuvent aujourd'hui être utiles pour qu'une autorité ou un service de secours puisse appréhender de façon plus efficace les événements majeurs en tirant parti des médias sociaux.

1. Le citoyen de tous les jours, un individu hyper-connecté

Aujourd'hui 61 % des Français possèdent un smartphone et 46 % une



tablette. Dans le même temps 43,8 millions de personnes sont connectées à internet. Chacun d'entre nous s'expose sur ses réseaux sociaux pour montrer sa vie, ses rencontres, son quotidien, et entrer en interaction avec d'autres personnes. Mais ce qui compte le plus, c'est le culte de soi, montrer de l'extraordinaire, rechercher le fameux buzz qui vous rendra rapidement riche et célèbre.

Pour faire le buzz sur les réseaux sociaux et augmenter la renommée de ses comptes, le plus efficace est de se montrer dans une situation hors du commun, dans un lieu insolite, ou entrain de faire quelque chose de spécial... C'est par exemple le but recherché dans les selfies avec les stars ou dans les différents défis qui circulent de façon éphémère sur les réseaux sociaux (#IceBucketChallenge, #ExtremePhonePinching...). C'est aussi pour cette raison que certaines personnes publient des informations majeures dès qu'elles en ont connaissance ou dès qu'elles le peuvent. En



effet, la première personne qui tweete la liste des victimes d'un accident sera retweetée de nombreuses fois et verra son nombre de followers grimper en flèche. De même, la première personne qui postera une photo d'un accident grave sur son Facebook sera immédiatement repérée et verra peut-être même son pseudo affiché sur les chaînes d'information en continu quand elles diffuseront la photo en question.

Ainsi, le citoyen est aujourd'hui à la fois le spectateur (parfois la victime) d'événement majeur, mais aussi un reporter de terrain. La population dispose maintenant de moyens de communication qui sont fiables et efficaces, permettant alors de poster rapidement des textes, des images et des vidéos de ce qu'elle voit. C'est dans ce contexte numérique moderne que nous voyons alors des images d'un incendie avant même que les pompiers ne soient sur place.

2. Du citoyen spectateur au citoyen acteur d'un dispositif de crise

L'enjeu pour les autorités ou les services de secours, c'est donc de tirer partie de cette mine d'informations qui circulent sur les médias sociaux. Tous les jours, les citoyens vivent des événements majeurs et en postent des éléments sur Facebook, Twitter, YouTube, DailyMotion, Instagram... Tous les jours les citoyens disposent d'informations et les partagent sur différents réseaux sociaux, de façon totalement gratuite et ouverte. Le citoyen n'est plus qu'un simple spectateur des événements majeurs, il est aujourd'hui un relais de l'information sur le terrain.

L'enjeu de l'utilisation des médias sociaux pour la gestion des urgences, c'est d'intégrer cette nouvelle source d'informations dans les centres de gestion de crise. De cette façon, le citoyen renseigne alors directement la cellule de crise de son maire ou de son préfet. Le citoyen peut donner des informations directement au centre opérationnel des pompiers avant même que le premier échelon de reconnaissance ne soit sur place. C'est une tâche complexe mais qui peut avoir un intérêt majeur dans certains cas où les secours seraient long à arriver sur place (cas d'inondation ou de tempête), ne seraient même pas au courant d'un phénomène (cas des tornades, des orages violents ou des crues éclair, ou tout simplement pour les aider à caractériser et à dimensionner un événement avant même d'être sur place (cas des inondations, des incendies, des explosions...)).

Ainsi, alors même que des informations circulent tous les jours sur des réseaux sociaux, peu de communes, préfectures ou services de secours disposent d'une cellule "médias sociaux" activable lors d'événements majeurs.

3. L'expertise citoyenne

Avec l'apparition de l'open data (utilisation libre des données) appuyée par des textes réglementaires (directive INSPIRE par exemple) libéralisant l'utilisation et l'exploitation, nous voyons émerger de nouvelles formes d'expertise à forte valeur ajoutée pour la gestion de crise.

Après l'émergence de communautés très structurées mettant gratuitement à disposition des ressources cartographiques complétées par de nombreuses couches de données, nous voyons apparaître depuis quelques mois une communauté de passionnés de météorologie (La Radio Météo) qui, suite à la mise à disposition au grand public par Météo France de ses cartes de modèles de prévision atmosphérique, apporte une expertise à maille très fine.

Aujourd'hui cette expertise est devenue incontournable pour avoir une vision exhaustive de l'évènement et une capacité d'anticipation indispensable à tout outil d'aide à la décision.

4. Mettre les autorités dans une posture #MSGU

La principale réticence des autorités (quelle que soit l'échelle observée) repose sur le contenu qui circule sur ces nouveaux médias. Les décideurs en poste qui pensent encore que tout ce qui circule sur les médias sociaux ne concerne que des amourettes d'adolescents sont encore nombreux. C'est bien par manque d'intérêt pour les réseaux sociaux et par manque de connaissance de ce qui s'y passe, que de nombreuses institutions ne sautent pas encore dans le monde des MSGU.

C'est aussi par peur. Combien de dirigeants ont encore peur d'aller sur des canaux de communication où ils ne maîtrisent pas tous les codes, où le public peut poser des questions... Ce sont aussi les rumeurs qui effraient les responsables. Pourquoi aller sur des réseaux sociaux où certaines rumeurs peuvent circuler et nous toucher ? Mais laisser la rumeur se propager sur les réseaux sociaux sans y être et essayer de la contrôler, est-ce vraiment moins risqué ?

Mais ce sont aussi tous les schémas de rédaction et de validation de la communication qui sont bouleversés. Alors que l'information fait le tour de la planète en moins d'une seconde, on ne peut plus se permettre de produire des messages de communication plusieurs heures après l'évènement.

De la même façon, les pratiques et les supports de lecture de l'information ont changé ! Comment lire un communiqué de presse en "PDF police 8" alors que le

citoyen s'informe également via son smartphone ou sa tablette ?

5. Un cheminement de l'écoute à l'interaction

Souvent, après plusieurs retours d'expérience et avec un encadrement, les responsables comprennent l'enjeu des médias sociaux et leur utilité en cas d'évènement majeur. La décision est alors prise d'ouvrir un compte anonyme, "pour regarder ce qu'on dit de nous". Le but dans un premier temps, c'est d'être dans une observation passive, se faire sa propre expérience de la remontée d'informations sur les médias sociaux mais sans afficher l'institution.

La seconde phase consiste en l'ouverture d'un compte officiel de l'institution, affichant au public que celle-ci arrive sur les médias sociaux mais uniquement pour une "communication institutionnelle". C'est à dire que c'est bien le service communication qui a la main sur les comptes réseaux sociaux et que ce seront uniquement les communiqués de presse qui seront diffusés. Cependant, les MSGU avancent à petit pas et bien souvent l'institution se fait ses propres expériences de remontées d'informations depuis les médias sociaux et en voit rapidement les avantages.

L'aboutissement de la démarche réside donc dans la troisième phase : l'interaction avec la population. C'est lors de cette étape que le citoyen prend toute sa place dans le dispositif de crise. L'autorité dispose alors de comptes ouverts sur différents médias sociaux mais surtout de personnes qui sont là pour récupérer les informations et répondre aux demandes. Lors des événements majeurs, un centre opérationnel de pompiers peut par exemple récupérer des informations directement du terrain (hauteur des eaux dans une rue inondée, arrivée des flammes à une route lors d'un feu de forêt, contamination d'une plage lors d'une marée noire...). L'autorité peut également diffuser des messages de prévention face à une situation particulière et très précise. Une préfecture ayant eu des remontées d'informations sur un orage localisé peut par exemple diffuser des consignes très spécifiques pour quelques villages et non plus une vigilance globale sur tout le département...

6. Les #MSGU comme nouveau canal complémentaire de communication

Les médias sociaux sont donc de nouveaux canaux qui sont à la disposition de tous, gratuitement, et qui offrent des possibilités de communication massive. C'est un bouleversement majeur dans les façons de communiquer avec la population, surtout lors des événements majeurs. La communication d'aujourd'hui ne peut plus être unidirectionnelle. Les réseaux sociaux permettent à la fois de diffuser son message (comme on diffusait avant un communiqué de presse) mais aussi de répondre aux demandes de la population. L'intéressant ici, c'est que le citoyen peut à la fois donner des éléments aux cellules de crise, mais aussi prendre des consignes et des conseils pour sa propre sauvegarde. Il est alors à la fois acteur de la gestion de l'événement, de la sauvegarde des biens et des personnes qui l'entourent, mais aussi le relais entre les autorités et les personnes sur place.

Mais, si les médias sociaux font encore peur à certain, c'est aussi qu'il ne faut pas y aller à la légère. L'expérience nous a montré que les pièges peuvent être nombreux pour une autorité qui ouvrirait des comptes sur plusieurs plateformes en y étant peu préparée. De la publication d'éléments malencontreux, au

silence radio, en passant par la mauvaise gestion d'une personne revendicative, il est possible de se faire piéger et offrir un triste spectacle de son institution sur un réseau social. Ce sont donc des choses qu'il faut travailler et planifier bien en amont. De même que pour être efficace lors de crise, il faut être présent et se former par temps calme.

Car en effet, les médias sociaux peuvent être utilisés en permanence, lors de toutes les phases de la crise : en amont pour prévenir et préparer, pendant l'événement pour aider à la gestion de la situation et guider la population, mais aussi en aval de la situation dangereuse pour expliquer et aider les victimes. Il est important d'être présent sur toutes ces phases pour tirer un maximum des avantages offerts par les médias sociaux et engager la population à vos côtés.

La capacité de résilience est souvent opposée par les détracteurs des médias sociaux. Si on regarde les dernières catastrophes d'ampleur, et notamment le cyclone Sandy à New York, on peut constater qu'internet fait partie des réseaux qui résiste le mieux. A cela plusieurs raisons, c'est un réseau multi supports filaires et radios, multi opérateurs et qui demande très peu de ressources. En effet lorsqu'on ne pourra plus passer un appel, il peut rester encore suffisamment de bande passante pour envoyer de la donnée.

Un effet indirect à une utilisation des

médias sociaux de façon institutionnelle, c'est un excellent moyen pour renouer le lien entre les élus, les institutions et les citoyens. Car les codes sont différents et c'est le seul moment où le citoyen va pouvoir interagir et être écouté.

Aujourd'hui, la population est déjà sur les réseaux sociaux alors que les autorités ou les services de secours peinent encore à y prendre leurs places. Quoi qu'il arrive la population parle des événements majeurs et poste des éléments sur ce qu'elle voit. Le but des MSGU est simplement de mettre les autorités dans une posture favorable pour qu'ils puissent utiliser ces éléments.

L'association VISOV pour Volontaires Internationaux en Soutien Opérationnel Virtuel a pour but d'aider les autorités qui le souhaitent à prendre le virage des MSGU. Elle propose donc un monitoring des réseaux sociaux avec un tri et une analyse des informations qui y circulent au profit des opérationnels en train de gérer un événement. Plusieurs mobilisations de ces bénévoles ont démontré l'intérêt d'engager ce virage et la prise en compte des remontées citoyennes pour traiter un événement majeur.

Enfin, il est important de garder une phrase à l'esprit au moment de se poser la question d'aller sur les médias sociaux ou non : "si vous n'y êtes pas, la population parlera quand même de vous, mais vous ne pourrez rien contrôler. Vous aurez déjà perdu !" ■

L'utilisation des réseaux sociaux par le SDIS du Gard

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Gard s'est lancé dans une stratégie globale de communication intégrant l'utilisation des réseaux sociaux, se créant ainsi une communauté sur Facebook et Twitter. Ces réseaux sociaux ont été utilisés en gestion de crise lors des neufs derniers épisodes cévenols ou méditerranéens qu'a connus le département du Gard. Le SDIS a d'ailleurs été récompensé par le Haut Comité Français pour la Défense Civile par le prix 2015 « du meilleur usage des réseaux sociaux en gestion de crise ». L'intégration de ce concept se concrétise par la présence dans notre cellule de crise lors des événements exceptionnels d'un cadre « réseaux sociaux » dont le rôle se situe à deux niveaux.

- D'abord faire remonter des informations partagées par notre communauté sur les réseaux sociaux ou par le « reporting » effectué par l'association « VISOV » (le SDIS 30 a été le premier SDIS de France à signer une convention avec VISOV). Cela permet de visualiser photos, films ou témoignages, sur l'événement en cours. INFORMATIONS que notre officier « renseignement » se charge de synthétiser, de vérifier pour ainsi transformer ces données en RENSEIGNEMENTS utilisables par les décideurs opérationnels.

- Ensuite se servir des réseaux sociaux comme vecteur de conseils de prudence, c'est la « communication de risque ». Elle permet de s'infiltrer entre autres dans une population jeune et pour laquelle les réseaux sociaux constituent souvent l'unique source de communication.

Une véritable communauté d'utilisateurs s'est créée autour de VISOV, passionnés de météo, de technologies et des réseaux sociaux notamment. Cette communauté participe pour un SDIS à la nécessaire « variété requise » (HRO) si importante en méthode de fiabilité des organisations. Le SDIS 30 a choisi de se positionner dans l'esprit de la loi du 13/08/2004 sur la modernisation de la sécurité civile en mettant le citoyen au cœur du dispositif. Les réseaux sociaux nous permettent de positionner celui-ci comme acteur de l'information. Ouvrir à ces outils nouveaux les portes de nos cellules de crise et donc de nos stratégies de « métiers » permet de s'inscrire dans l'avenir et dans les codes de nos générations d'adolescents qui demain pourraient devenir les codes même de la société.

Colonel Eric Grohin - Directeur adjoint du Service d'incendie et de secours du Gard
Réfèrent gestion de crise et communication de crise à l'Ecole Nationale des Officiers Sapeurs-pompiers.



Dix ans de réserves communales



Juan Carlos GARCIA MORA - Président de la Fédération Nationale des Réserves Communales de Sécurité Civile

Après la Révolution française, les communes avaient l'obligation de mettre en œuvre des moyens humains et techniques pour assurer la lutte contre les incendies. Cette organisation répondait au principe de la conscription générale à la faveur de la Garde Nationale.

Au XIX^{ème} siècle, après les événements de la Commune de Paris, la Garde Nationale fut dissoute. Dès lors, les communes n'ont conservé plus qu'une compagnie de gardes-pompes, ou sapeurs pompiers. Ces compagnies ont perduré jusqu'au 6 mai 1996, date à laquelle les services d'incendie et de secours ont été départementalisés et placés par subrogation sous l'Autorité du Préfet, Es-qualités, directeur des opérations de secours du Département. Cette mutation s'est accompagnée d'une dissolution massive des corps de première intervention communaux. Derechef, rapidement rattrapées par la tempête de décembre 1999 et autres marées noires, les autorités se sont rapidement trouvées confrontées à l'indigence d'un cadre juridique permettant l'accueil de bénévoles volontaires souhaitant apporter leur concours citoyen. Pour répondre partiellement à cette vacuité administrative le sud de la France, a vu un grand nombre de communes se doter d'associations pour assurer le fonctionnement de leurs comités communaux de feux de forêts.

Dès 2005, la loi a enjoint les communes à mettre en place leur plan communal de sauvegarde. Il a été alors précisé que les maires pouvaient recruter des bénévoles pour participer à la préparation de ce plan communal de sauvegarde et assister les populations en cas de sinistre. Ensuite, ces bénévoles pourraient être mobilisés pour apporter leur concours en venant aider les populations jusqu'au retour à la normale. La mise en place d'une réserve communale de sécurité civile est d'une



Les réservistes de réserve communale de sécurité civile de Linans (91)

profonde simplicité : vote par le conseil municipal de la création d'une réserve communale de sécurité civile et signature d'une feuille d'engagement pour les bénévoles voulant participer à cette mission de service public.

Ce dispositif a souffert d'un manque de publicité. En effet les communes qui nous ont contactés au travers notre site Internet, déclarent ne pas avoir trouvé l'information localement, pour mettre en place ce dispositif.

Par ailleurs il nous était parfois difficile de motiver ces maires, déjà contraints à prononcer la dissolution de leur corps de première intervention et devoir, de manière concomitante, initier la création d'une réserve communale. Il est à regretter qu'il n'y ait pas eu un dispositif administratif permettant aux corps de sapeurs pompiers des petites communes, de migrer vers une réserve communale de sécurité civile, dont les personnels et matériels répondaient aux missions de proximité dévolues à tisser le maillage territorial. Pour autant, on peut aujourd'hui mesurer l'enthousiasme soulevé par les réserves communales de sécurité civile auprès des communes qui y ont souscrites. Les bénévoles, toujours disponibles pour toutes les manifestations constituent désormais un corps constitué incontournable au fonctionnement de la commune. Notre expérience nous a permis de prescrire un cadre juri-

dique pour ce qui concerne les tenues, les insignes, les véhicules et les missions à conduire. On est frappé par l'éclectisme des réserves communales : cela va du simple brassard arboré par les acteurs engagés sur le terrain jusqu'aux véhicules légers de lutte contre les départs de feux, les ambulances et parfois même les drones en service au sein de certaines réserves communales. A l'heure où les communes cherchent à réaliser l'équilibre parfait entre les dépenses et les services à offrir à leurs concitoyens, la réserve communale de sécurité civile s'impose comme une évidence. En son temps, on a entendu d'aucuns responsables de rencontre, se répandre en oxymores, à savoir rémunérer les bénévoles, voire les placer sous l'autorité de telle ou telle institution départementale. De telles propositions ont réveillé la réticence des maires.

Gageons que les réserves communales de sécurité civiles restent un outil au service des mairies et des populations sur le terrain d'expression des libertés locales. Qu'il nous soit loisible d'espérer que toutes les communes se dotent d'un plan communal de sauvegarde et qu'elles votent systématiquement la création d'une réserve communale. Ce n'est pas le jour où la commune sera frappée par un événement que l'on réunira le conseil municipal pour prendre des délibérations.

Vers la solidarité et l'entraide intercommunale dans la sauvegarde locale :

Les réflexions de la ville de Toulon avec la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée



Frédéric GIRAUD, Directeur Sécurité Civile, Direction Générale des Infrastructures, Ville de TOULON.

1- L'intercommunalité est au cœur de l'action publique locale

Créée en 2002, la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée (TPM) rassemble 12 communes. Cette agglomération compte 426 939 habitants (source INSEE du 1er janvier 2014) pour un territoire d'une superficie de 36 654 hectares dont 200 kilomètres de littoral (incluant les îles d'Hyères).

La communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée et les communes qui la composent sont conscientes que les sinistres de grande ampleur ne s'arrêtent pas aux limites administratives des communes et qu'il convient de définir une approche identique de la gestion des risques majeurs sur leurs territoires et de tout problème lié à la sauvegarde des populations. Ce constat a permis d'établir en décembre 2008 une convention qui portera sur la création d'un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) couvrant le territoire de TPM (délibération votée par chaque conseil municipal des 12 communes et finalisée par un vote du conseil communautaire).

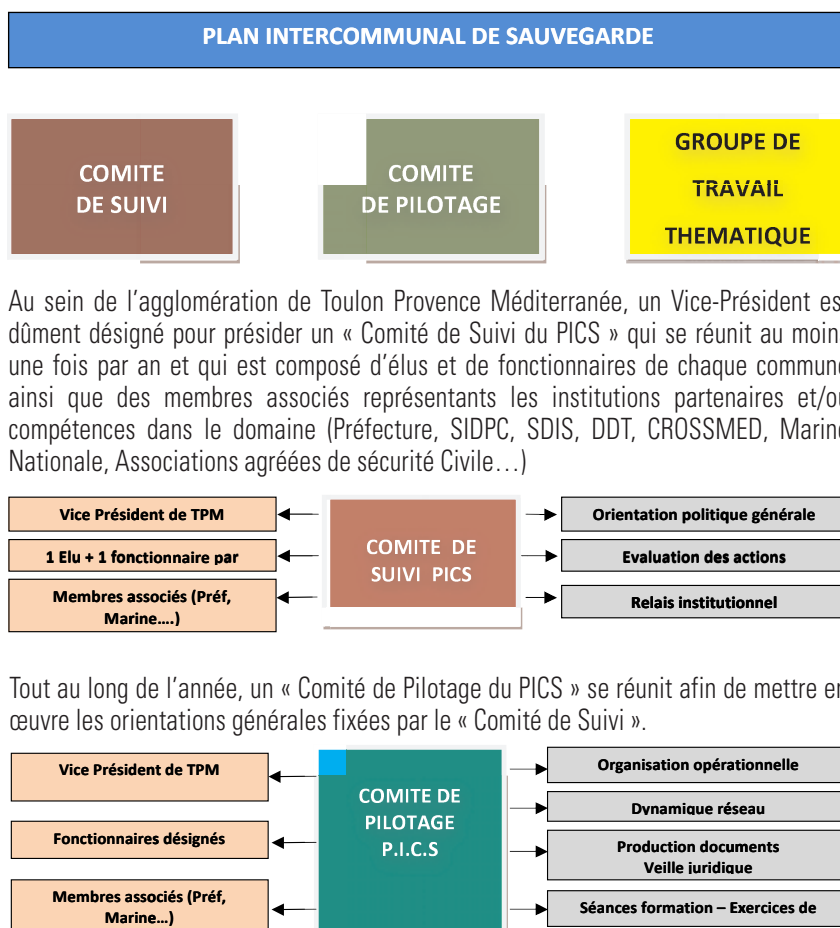
Ce plan n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs communaux, mais sera complémentaire et annexé aux plans communaux de sauvegarde existants. Il s'appuie sur les références juridiques du Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au Plan

communal de Sauvegarde (PCS) et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (source Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire).



1-1 Principe de fonctionnement du PICS

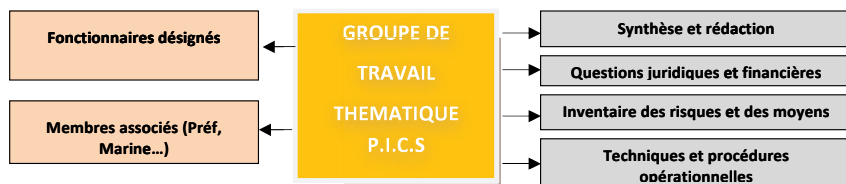
Afin de garantir la pérennité de la démarche et sa cohérence avec la politique globale conduite par Toulon Provence Méditerranée, trois niveaux sont créés :



Au sein de l'agglomération de Toulon Provence Méditerranée, un Vice-Président est dûment désigné pour présider un « Comité de Suivi du PICS » qui se réunit au moins une fois par an et qui est composé d'élus et de fonctionnaires de chaque commune ainsi que des membres associés représentant les institutions partenaires et/ou compétences dans le domaine (Préfecture, SIDPC, SDIS, DDT, CROSSMED, Marine Nationale, Associations agréées de sécurité Civile...)

Tout au long de l'année, un « Comité de Pilotage du PICS » se réunit afin de mettre en œuvre les orientations générales fixées par le « Comité de Suivi ».

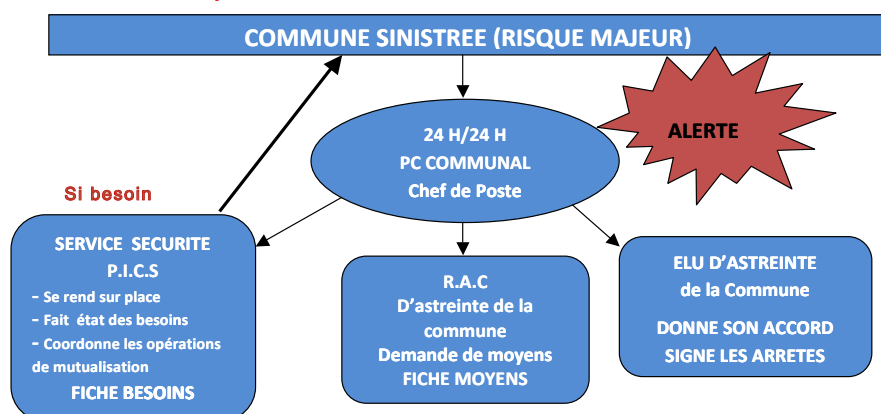
Toutes les deux semaines se rassemblent des groupes, constitués à partir du Comité de Pilotage qui en fixe les objectifs, la composition et le calendrier de restitution des travaux. L'ensemble des travaux réalisés par les « Groupes de travail » est présenté en « Comité de Pilotage » qui est chargé de valider les propositions avant présentation au Vice-Président de TPM ou au « Comité de Suivi ».



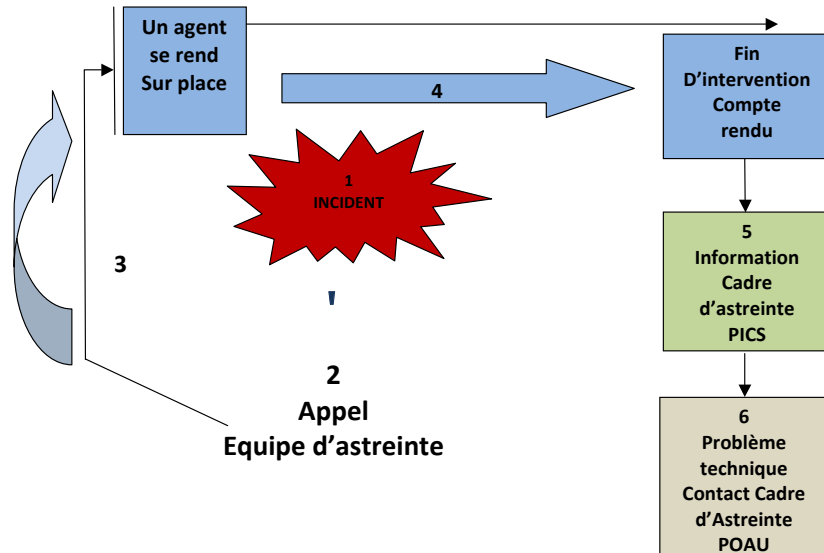
1-2 Organisation opérationnelle du PICS

Lors de l'apparition d'un sinistre, la commune concernée s'engage à informer l'ensemble des autres communes et TPM du déclenchement de son PCS ou d'un dispositif équivalent. Cette information se traduira par la diffusion d'une alerte rédigée selon un modèle type et adressée directement au P.C Sécurité Civile de la Ville de Toulon, veillé par des agents formés et présents en H24 et 365 jours/an. Immédiatement, un cadre d'astreinte du service Sécurité de TPM se déplacera sur le territoire de la commune sinistrée où il rencontrera le Maire ou l'Elu d'astreinte (Directeur des Opérations de Secours) et le Responsable de l'Action Communale (RAC). Ensemble, ils identifieront les besoins liés à l'événement et le cadre d'astreinte de TPM assurera la coordination des opérations de mutualisations des moyens humains et matériels. En parallèle, la Ville de Toulon installera son Poste de Commandement Communale qui permettra à l'Elu et au RAC d'astreinte de réaliser l'interface entre la commune sinistrée et les autres communes de TPM.

Cas 1 Incident Majeur :



Cas 2 Incident Mineur :



1-3 Formation des agents

Un programme annuel de stages et de formations concernant la prévention des risques, le traitement des sinistres et la gestion de l'après-crise, sera établi à l'usage des agents concernés de la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée et de l'ensemble des communes.

2- 1 - Le PICS de TPM en soutien d'une commune sinistrée

Depuis le début d'année 2014, et plus encore en décembre 2013, les cumuls de pluie se sont avérés très importants du littoral varois au relief des Alpes Maritimes. Ces pluies répétées ont accentué les conséquences hydrologiques des 18 et 19 janvier 2014, lui donnant deux conséquences principales qui sont des glissements de terrain ou « coulées de boue » et des crues résultant de terrains saturés d'eau qui n'absorbent plus les pluies (pour mémoire sur cette période le cumul de pluie sur la Ville de Hyères était compris entre 150 et 200 mm/m²).

2-1 Déclenchement du PICS

La Ville de Hyères les Palmiers (83069) a subi de fortes précipitations en ce week-end de janvier 2014 et par anticipation d'un débordement des rivières « le Gapeau et le Roubaud », plus de 1 500 riverains du quartier de l'Oratoire sont évacués préventivement. Certains ont pu être hébergés chez des proches ou de la famille mais plus de 200 personnes sont accueillies dans la journée du dimanche 19 janvier 2014 au Forum du Casino de Hyères les Palmiers. A cet instant, le Maire de la commune déclenche son Plan Communal de Sauvegarde et le RAC d'astreinte informe le P.C Sécurité Civile de la Ville de Toulon de cet événement. Dans la continuité de son action de sauvegarde des populations, le Maire arme son Poste de Commandement Communal (PCC), dans lequel, il assurera la fonction de Directeur des Opérations de Secours (DOS) et il sollicite le déclenchement du PICS de TPM.

Ces actions d'urgence permettent aux agents de la collectivité d'identifier l'ampleur des dégâts et ainsi, de recenser sur des fiches adaptées du PICS, les besoins humains et matériels

nécessaires à la réalisation de leurs missions de sécurité civile.

2-2 Les actions opérationnelles du PICS

En fin d'après-midi du dimanche 19 janvier 2014, le RAC d'astreinte de la Ville de Hyères les Palmiers transmet au P.C sécurité civile de la Ville de Toulon l'ensemble des besoins qui se définissent par :

- Des moyens matériels liés au relogement de la population sinistrée (remorques relogement avec lits pliables, couvertures et draps jetables)
- Des moyens humains et matériels relatifs à l'épuisement de sites inondés (motopompe thermique 45, 70 et 110 m³, pompes électriques type vide-cave)
- Des moyens humains et matériels relatifs aux nettoyages de la voie publique (retraits d'arbres et de branches), enlèvements des encom-

brants (retraits de matériels domestiques usagés, matelas, canapé,...) et gestion des déchets avec des tractopelles, des camions poids-lourds type plateau et grue embarquée

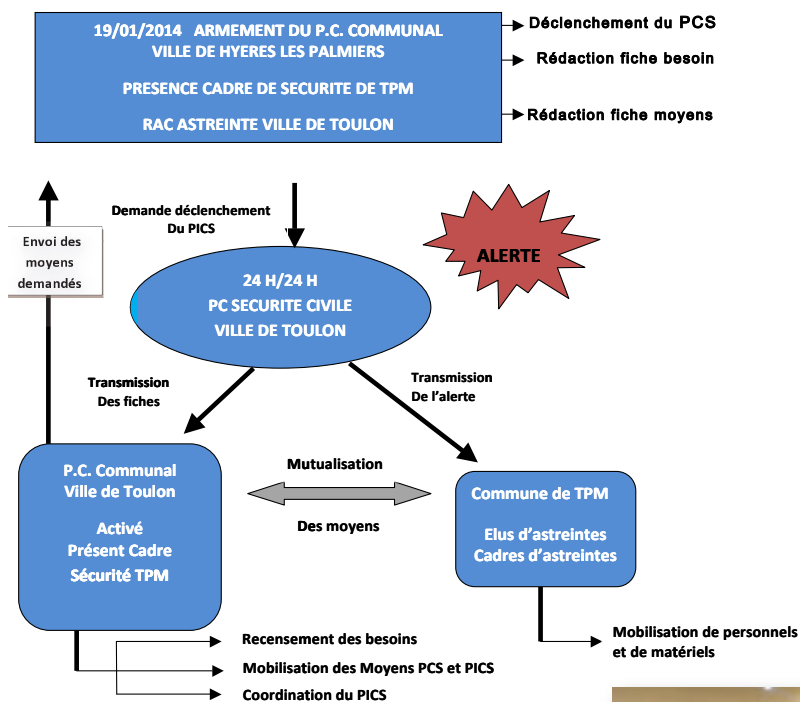


Opération de pompage sur Hyères les Palmiers lors des inondations de janvier 2014 © TPM

Dans les meilleurs délais, le PCC de la Ville de Toulon a assuré la mobilisation des autres communes de TPM et il a coordonné l'envoi des moyens demandés par la commune sinistrée.

Dès le lundi 20 janvier et jusqu'au mardi 21 janvier 2014, à partir du P.C.C de la Ville de Hyères les Palmiers, l'équipe du DOS a planifié l'organisation des chantiers et leur localisation. Les moyens humains et matériels mis à disposition ont assuré des interventions sur site sous la responsabilité des agents de la commune sinistrée.

Au final, plus de 200 interventions du Plan Intercommunal de Sauvegarde ont été réalisées et elles auront mobilisé environ 150 agents venus des communes de Toulon Provence Méditerranée.



2-3 Retour d'expérience de l'événement

A l'occasion d'un « Comité de pilotage » du Plan Intercommunal de Sauvegarde, Le Responsable de l'Action Communale de la Ville de Hyères les Palmiers a présenté aux fonctionnaires désignés des autres communes, un retour d'expérience relatif à l'épisode d'inondation survenu les 18 et 19 janvier 2014.

Cette présentation a permis de planifier pour l'année 2015, un exercice sur la thématique inondation comportant un volet gestion de crise et un volet de retour à la normale. Cet exercice se déroulera sur deux jours avec des périodes d'actions jouées sur le terrain qui permettront de se familiariser avec le matériel et des périodes de simulation en salle qui s'articuleront autour de l'animation d'un poste de commandement communal.



Briefing de Yannick CHENEVARD
(Adjoint au Maire de Toulon
et Vice-président
de Toulon Provence Méditerranée),
Directeur des Opérations
de Secours, Tall Ship's Race 2013
© TPM

Mise en œuvre pratique du PCS : La ville d'Hyères les Palmiers face aux inondations.

Retour sur les évènements de l'année 2014



Jean-Pierre GIRAN, Député-maire de la ville d'Hyères les Palmiers

Le risque inondation sur le territoire communal

La ville d'Hyères les Palmiers est principalement soumise au risque d'inondation de deux cours d'eau (le Gapeau, le Roubaud) et de leurs affluents.

La zone littorale de la commune peut être exposée à un phénomène de surcote marine qui représente un facteur aggravant lors des épisodes de crues.

De plus, des phénomènes significatifs de ruissellement urbain saturent fréquemment les capacités du réseau d'évacuation des eaux pluviales.



Crue du Gapeau : Quartier de l'Oratoire © Mairie d'Hyères 19/01/2014

Les évènements de l'année 2014

L'année 2014 s'est caractérisée par une pluviométrie exceptionnelle sur l'ensemble de la ville. Le cumul annuel dépasse les 1200 mm, ce qui représente un excédent de 25% par rapport aux années pluvieuses classiques.

Deux évènements majeurs ont nécessité la mise en place d'une gestion de crise communale opérationnelle considérable à l'échelle du territoire :

- Janvier/Février → Crue du Gapeau et du Réal Martin (2500 ha inondés, 2100 logements affectés, 3000 personnes impliquées)
- Octobre/Novembre → Ruissellement urbain intense et crue torrentielle du Roubaud. Il est à noter une pluviométrie de 450 mm pour une semaine dont 315 mm en trois jours.

Pour comparaison, ce cumul hebdomadaire correspond à la pluviométrie des années sèches sur la commune.

Le Poste de Commandement Communal (PCC)

Le PCC, organe opérationnel du Plan Communal de Sauvegarde en cas d'évènement grave, est intégré au sein de la Délégation Prévention-Sécurité. Il est doté des équipements de communication et du matériel nécessaire au bon déroulement d'une gestion de crise. À travers ses différentes cellules (technique, soutien à la population, sécurité, communication), le PCC :

- coordonne tous les moyens (communaux, intercommunaux, associatifs)
- centralise et répercute toutes les informations utiles (Préfecture, population et partenaires institutionnels).

- accompagne au plus près la population (assurances, relogements, soutien technique...)
- pilote les plans d'action de lutte contre les inondations (hermétisation des voiries, nettoyage ciblé du réseau pluvial)

Il est à noter la création en 2009 d'un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) couvrant la totalité du territoire de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM) et impliquant l'ensemble des communes le composant. Chaque commune pourra, en cas de déclenchement de son Plan Communal de Sauvegarde, demander le concours d'une ou plusieurs communes de l'Agglomération. La coordination entre la ville et la communauté d'agglomération est un axe essentiel dans la mobilisation des moyens humains et matériels.



Poste de Commandement Communal sur les inondations de janvier 2014.
© Mairie d'Hyères les Palmiers

Les outils et les plans d'actions de gestion de crise

• PREDICT services

Cette société propose à la commune un service innovant d'aide à la décision en matière de gestion du risque inondation. Il est disponible 24h/24, 7j/7 et permet d'anticiper, d'évaluer et de suivre, en temps réel, la situation hydrologique sur des zones précises de la ville.

Ce service nous permet de consulter, via un accès internet, un plan d'action sur le territoire communal, la situation météorologique actualisée sur les zones sensibles et des documents d'aide à la décision. Ces données permettent également d'informer et de sensibiliser la population sur les risques encourus en amont de l'événement.

• Sondes de surveillance du Gapeau

Afin d'appréhender dans les meilleurs délais les phénomènes de crue du Gapeau et du Réal Martin, les membres du PCC utilisent le service VIGICRUES pendant toute la durée de l'événement.

Ce service permet de connaître le niveau du Gapeau en amont (Solliès-Pont, bassins versants) jusqu'à l'embouchure au moyen

de sondes disposées sur le fleuve. Il est à noter que la commune a installé sa propre sonde afin d'avoir un point de concordance avec les données du service de prévision des crues.

• Camera de surveillance du Gapeau

Suite à une réflexion commune, la ville d'Hyères et le Service de Prévision des Crues Méditerranée (S.PCMed) ont installé une caméra de surveillance du Gapeau au cours de l'année 2011. Ce matériel est disposé en face du point de déversement du fleuve permettant ainsi une vigilance accrue sur cet endroit (24h/24h).

• Système d'alerte et d'information à la population

La commune s'est équipée d'un nouveau système automatisé de gestion d'alertes et d'informations à la population auprès de la société GEDICOM.

- > une solution d'alerte multimédia grâce à des listes prédéfinies de contacts sur l'ensemble du territoire (téléphones fixes et portables, sms, mail).
- > une solution complémentaire cartographique qui permet de prévenir des personnes non listées (choix par zones géographiques grâce à des outils Système d'Information Géographique).

→ 750 lignes dédiées au logiciel avec une capacité d'appels de 90000 personnes/heure et de 150 000 sms/heure

→ Une équipe technique au service de la commune 24h/24h et 365 jours/an

→ Un retour d'information en temps réel permettant des campagnes d'information lancées par la commune (statistiques et cartographies de zones).

• Liaison satellite

La ville s'est équipée d'une liaison satellite dans sa cellule de crise afin de palier à une éventuelle coupure des réseaux téléphoniques et internet lors d'événement grave. Ce matériel permet en cas de problèmes d'assurer un maintien des communications pour les gestionnaires de crise.

• Plan d'intervention voiries

La Délégation Prévention-Sécurité, gestionnaire du P.C.S., a créé une cartographie des voiries les plus sensibles au risque inondation (ruissellement urbain, crue du Gapeau et du Roubaud). Ce plan permet d'anticiper la sécurisation de toutes les rues inondables dès lors qu'un bulletin de vigilance météo concerne la commune (préparation de camions équipés de panneaux de signalisation, mobilisation de personnel supplémentaire...).

• Plan d'intervention avant inondations (P.I.I)

Le service Eau Littoral Propreté a créé un plan d'intervention concernant le nettoyage du réseau pluvial en adéquation avec la cartographie des voiries inondables. Ce plan permet de limiter l'impact du phénomène de ruissellement sur l'ensemble du territoire communal en facilitant l'écoulement des eaux de ruissellement.

• Les acteurs associatifs agréés

L'Association de Protection Civile 83 (ADPC83) et le Comité Communal des Feux de Forêt (C.C.F.F) sont intégrés dans le dispositif de gestion de crise dès lors que le Poste de Commandement Communal est activé. Ils assurent des missions de soutien à la population (épandage de l'eau, nettoyage des habitations, écoute psychologique, gestion des centres d'accueil...).

De manière systématique, la ville les sollicite lors de la mise en place d'un plan de soutien à la population : ces interventions sont pilotées par le P.C.C sous l'autorité du maire et par délégation sous celle du Responsable des Actions Communales (RAC).

• Le plan intercommunal de sauvegarde (P.I.C.S)

Il a été créé en 2009 un Plan Intercommunal de Sauvegarde couvrant la totalité du territoire de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée et impliquant l'ensemble des communes le composant.

Chaque commune pourra, en cas de déclenchement de son Plan Communal de Sauvegarde, demander le concours d'une ou plusieurs communes de l'Agglomération.

Ces communes apporteront, dans le respect de la loi et de la réglementation en vigueur, des moyens humains et matériels dans la mesure de leurs possibilités, sans que cette assistance porte préjudice à la sécurité de leur propre terri-

toire. La coordination entre la ville et la communauté d'agglomération est un axe essentiel dans la mobilisation des moyens humains et matériels.

Les outils en développement (opérationnels en janvier 2016)

• Application smartphones et tablettes numériques

La ville d'Hyères développe une application spécifique à la sauvegarde des populations. Celle-ci permettra aux administrés de disposer de liens utiles (état des voiries, vigicrue Gapeau, bulletin de vigilance météo...) afin d'appréhender au mieux un évènement majeur sur le territoire.

En parallèle, la société PREDICT a développé une application gratuite pour les administrés de la commune « my prédicit », téléchargeable sur système Apple ou Android. Elle permet d'obtenir une image radar de suivi des pluies en temps réel, de poster des photos géo-localisées et de consulter les consignes de sécurité liées à un risque (avant, pendant, après).

• Convention avec l'association VISOV

Suite aux différentes gestions de crise effectuées ces dernières années, la commune souhaite prendre en compte l'importance des Médias Sociaux en Gestion d'Urgence (MSGU) : - Facebook, Twitter, Instagram...

Pour cela, et afin de s'appuyer sur une expertise de ce sujet, la ville va conventionner avec le réseau des Volontaires Internationaux en Soutien Opérationnel Virtuel (VISOV).

L'objectif est la création d'une Equipe de Soutien Opérationnel Visuel (ESOV) qui se met à la dis-

position du PCC pour le traitement des données sur ces médias (photos, vidéos et post).

L'information préventive

La ville éditera un dépliant d'informations préventives sur le risque Inondation à destination de l'ensemble de la population hyéroise, visant à rappeler les principales consignes de sécurité et les liens utiles concernant cet aléa.

Le responsable du PCS se déplace régulièrement dans les différents établissements scolaires (écoles élémentaires, collèges et lycées) afin de participer au Plan Particulier de Mise en Sureté (PPMS). Il propose également des journées de formation au personnel communal concerné (centres aérés, crèches, gymnases...)

Au-delà de ces documents réglementaires, de nombreuses rencontres se déroulent tout au long de l'année afin de sensibiliser la population sur l'importance des consignes de sécurité transmises par les autorités (conseils d'écoles, réunions de quartiers, ERP...)

Le PCS permet ainsi à la ville d'Hyères de s'organiser de manière efficace et opérationnelle face à un risque majeur. Il constitue un dispositif essentiel dans la gestion de crise. Il permet au maire, responsable de la protection et de la sécurité de ses administrés, d'informer et d'alerter la population dans les meilleures conditions ainsi que d'activer à bon escient les services de secours.

Les retours d'expériences des événements passés permettent d'actualiser en permanence ses moyens (amélioration et évolution des outils et plans d'actions, modifications des zonages des aléas face aux enjeux).

Enfin, rappelons que le PCS doit également inscrire au titre de ses missions celle d'une éducation de la population au risque, afin que chaque citoyen devienne acteur de sa propre sécurité.



Hyères : contexte hydrographique.
© Prédicit Services



Crue du Gapeau : quartier de la Gare, ruissellement
© Mairie d'Hyères 19/01/2014

L'anticipation locale, la seule réponse possible aux inondations rapides



Pascal BELIN - Chargé d'étude ingénierie de crise
Service vulnérabilité et gestion de crise – Département risques, eau et construction – CEREMA/DTER Méditerranée

L'anticipation est la clé de voûte de tout dispositif de gestion de crise, anticipation lors du travail de planification des secours et de la sauvegarde où l'on prépare l'organisation et les réponses possibles en fonction des risques identifiés du territoire, mais aussi anticipation lors de la gestion d'un événement. Au cours de la phase opérationnelle, l'anticipation devient capitale par la marge de manœuvre temporelle qu'elle peut donner pour agir.

Les événements de la Nivelle en 2007, de Saint-Maxime en 2009, de Draguignan en 2010, des Pyrénées en 2013, de l'automne 2014 dans le Sud-est et du 3 octobre 2015 dans les Alpes-Maritimes illustrent de manière dramatique les problématiques d'anticipation auxquelles nous sommes confrontés pour certains phénomènes hydrométéorologiques brutaux.

Comment anticiper de tels événements au niveau communal ? Traiter ce thème, nécessite de bien replacer l'action communale au sein de l'organisation collective de réponse de la sécurité civile pilotée par le préfet de département, c'est-à-dire le dispositif ORSEC, mais aussi de revenir sur les notions de vigilance, de prévision, de surveillance, d'alerte et d'information.

La confusion est très souvent faite entre les termes de vigilance et d'alerte.

L'alerte, selon le sens commun du dictionnaire, est un appel, un signal qui prévient de la menace d'un danger,



Crue du Doménon (Isère) - Août 2005 - © Photothèque IRMa - S. Gominet

invite à prendre les mesures pour y faire face. Pour la sécurité civile, deux types de procédures d'alerte existent, l'alerte des acteurs du dispositif de gestion de crise et l'alerte des populations.

L'alerte des populations est une procédure relevant de la responsabilité des autorités investies d'un pouvoir de police : le maire, le préfet de département, le préfet de police de Paris ou le premier ministre. Le guide ORSEC « alerte et information des populations », diffusé en 2013, a précisé la définition de l'alerte et de l'information des populations :

- « L'alerte des populations consiste en la diffusion, par les autorités et en phase d'urgence, d'un signal destiné à avertir des individus d'un danger, imminent ou en train de produire ses effets, susceptible de porter atteinte à leur intégrité physique et nécessitant d'adopter un comportement réflexe de sauvegarde ». L'alerte fonctionne suivant une logique de tout ou rien. La condition de son efficacité est de n'être diffusée

qu'aux personnes directement concernées par l'événement.

- « L'information des populations a pour objet de diffuser des consignes de comportement de sauvegarde par anticipation ou concomitamment à un danger susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique d'individus, de notifier, si nécessaire, la fin d'alerte c'est-à-dire la fin de la situation de péril. »

L'alerte des acteurs du dispositif de gestion de crise par les autorités consiste à diffuser une information à un moment donné à l'ensemble des acteurs pertinents pour qu'ils mettent en œuvre les actions relevant de leurs domaines de compétences. Les mesures à appliquer peuvent être soit explicitées dans le message diffusé, soit prédéfinies dans une planification opérationnelle. Pour les communes, cette planification correspond au Plan communal de Sauvegarde (PCS). Parmi les actions devant être planifiées dans le PCS, l'article R731-3 du code la sécurité intérieure précise : « Le PCS comprend :

[...] l'organisation assurant la protection et le soutien de la population qui précise *les dispositions internes prises par la commune afin d'être en mesure à tout moment d'alerter et d'informer la population* et de recevoir une alerte émanant des autorités. Ces dispositions comprennent notamment un annuaire opérationnel et un règlement d'emploi des différents moyens d'alerte susceptibles d'être mis en œuvre ». L'alerte de la population est donc une action prioritaire du PCS.

La **vigilance** est un état de veille et de suivi. Son but est d'attirer l'attention sur l'occurrence probable de phénomènes potentiellement dangereux sur une zone donnée et de permettre de se mettre en situation d'agir de manière appropriée si le danger se précise. Le concept a d'abord été mis en œuvre pour les aléas météorologiques avec la création, en 2001, de la carte de vigilance météorologique produite par Météo-France selon un découpage départemental. Il a été ensuite repris en 2006 pour les crues par la carte Vigicrues diffusée par le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI). Vigicrues regroupe l'information produite par les dix-neuf services de prévision des crues (SPC) de l'Etat qui évaluent les risques de débordement des principaux cours d'eau métropolitains divisés en 250 tronçons. Les cartes de vigilance, produites deux fois par jour, synthétisent selon un code de quatre couleurs la dangerosité pour les 24 heures à venir des phénomènes potentiellement attendus.

-  **Une vigilance absolue s'impose;** des phénomènes dangereux d'intensité exceptionnelle sont prévus ; tenez-vous régulièrement au courant de l'évolution de la situation et respectez impérativement les consignes de sécurité émises par les pouvoirs publics.
-  **Soyez très vigilant;** des phénomènes dangereux sont prévus ; tenez-vous au courant de l'évolution de la situation et suivez les conseils de sécurité émis par les pouvoirs publics.
-  **Soyez attentifs;** si vous pratiquez des activités sensibles au risque météorologique ou à proximité d'un rivage ou d'un cours d'eau; des phénomènes habituels dans la région mais occasionnellement et localement dangereux (ex. mistral, orage d'été, montée des eaux, fortes vagues submergeant le littoral) sont en effet prévus ; tenez-vous au courant de l'évolution de la situation.
-  **Pas de vigilance particulière.**

Source Météo- France

Les relations entre les deux dispositifs de vigilance se sont renforcées au fil des retours d'expérience. Ainsi en 2007, le phénomène « fortes précipitations » de la vigilance météo-

logique a été remplacé par celui de « pluie-inondation » qui qualifie le risque combiné de fortes pluies et d'inondation. La couleur du département pour le phénomène « pluie-inondation » de la carte de vigilance météorologique correspond à la couleur la plus pessimiste entre l'aléa « fortes pluies » de Météo-France et « crues » de Vigicrues. En 2011, le phénomène « inondation » a été ajouté à la vigilance météorologique afin d'in-

diquer que le département concerné n'est pas ou plus concerné par le risque de fortes pluies mais uniquement par celui d'inondation sur les cours d'eau surveillés par les SPC. L'intégration sous la forme de pictogrammes « pluie-inondation » et « inondation » des niveaux de Vigicrues dans la carte de vigilance météorologique fait de celle-ci le point d'entrée médiatique de Vigicrues.

Tableau d'attribution pour la carte de vigilance météorologique des pictogrammes « Pluie-Inondation » ou « Inondation » pour le département en fonction des phénomènes « fortes pluies » et « crues »

Crues Fortes précipitations	Vert	Jaune	Orange	Rouge
Vert		()		
Jaune	()	()		
Orange				
Rouge				

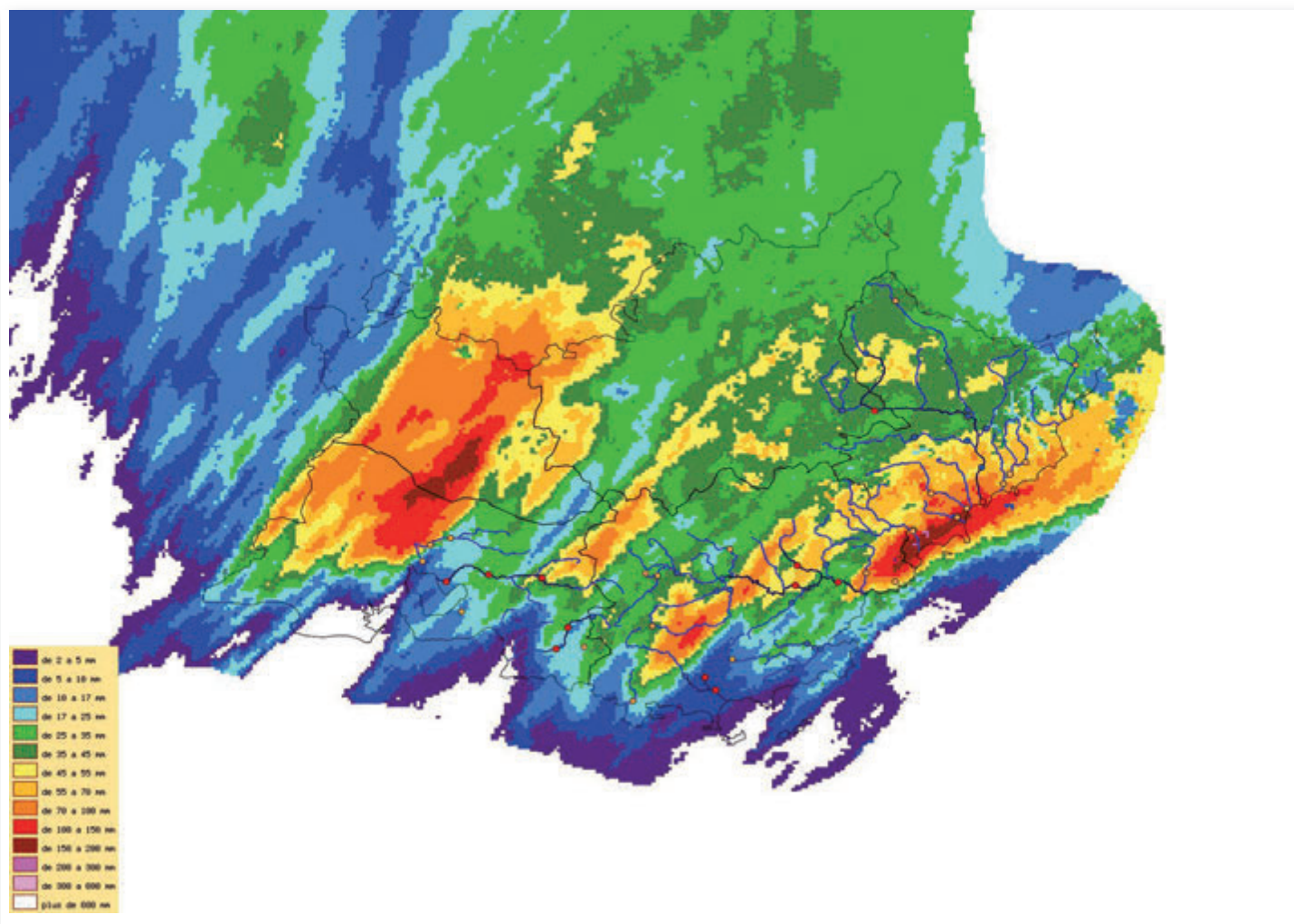
La prévision décrit le phénomène attendu avec des marges d'incertitude. Pour les vigilances, les prévisions sont diffusées dans des bulletins de suivi, nationaux et locaux, qui accompagnent les cartes à partir des niveaux orange pour la vigilance météorologique et jaune pour la vigilance « crues ». Ces bulletins donnent les principales tendances, des informations géographiques et chronologiques sur le phénomène en cours ou à venir, ainsi que sur ses dangers potentiels. Ils contiennent aussi des conseils généraux de comportement que chacun est invité à suivre. Les prévisions sont aussi précises que le permettent les connaissances actuelles. Pour les phénomènes de fortes pluies ou d'orage, dans certains contextes météorologiques ou zones géographiques, notamment en montagne, les marges d'incertitudes sont importantes car il est aujourd'hui techniquement difficile de prévoir précisément, même pour des échéances courtes, la localisation, l'intensité et le cumul des précipitations à une échelle fine. De même sur Vigicrues, à une échéance de 24 heures, les incertitudes sont très variables selon les types d'inondation, lente ou rapide. Pour les tronçons à cinétique lente, l'incertitude ne concerne que l'intensité de la crue, sa réalisation étant certaine. Pour les tronçons à cinétique

rapide, la prévision de la crue dépend de celle des précipitations. L'incertitude est donc double, elle porte à la fois sur la survenance même de la crue, et en cas de réalisation, sur son intensité.

Si des précipitations intenses peuvent avoir lieu en tout point du territoire national, leurs conséquences en termes d'inondation ne sont jamais les mêmes selon les zones touchées. De multiples paramètres de natures très différentes interviennent. On peut citer pour exemple ceux liés :

- aux caractéristiques physiques du territoire : la topographie, la géologie, le réseau hydrographique, les aménagements humains ...
- au contexte temporelle : état de la végétation, antériorité des pluies les jours précédents, niveaux de remplissage des nappes ou des karsts ...

Les connaissances liées à ces paramètres sont partagées entre de nombreux acteurs mais la concentration la plus importante des connaissances au moment d'un épisode pluvieux se trouve au niveau local. C'est pour cela que la commune est un maillon fondamental par rapport à de tels événements, notamment concernant les problématiques de ruissellement urbain et périurbain qui sont délicates à appréhender.



Pour des cumuls de pluie proches dans différentes zones, le nombre d'interventions des Sapeurs-Pompiers par département est un indicateur de la gravité des inondations : 170 dans les Bouches du Rhône, 100 dans le Var, 250 dans le Vaucluse, 900 dans les Alpes-Maritimes - source COZ Sud

Pour les inondations à cinétique rapide, compte tenu des incertitudes de prévision et des caractéristiques propres de chaque territoire par rapport aux risques, l'alerte ne peut être issue que d'une construction collective et interactive entre le préfet et les maires.

Au niveau départemental, une veille permanente des vigilances est assurée. Un changement de couleur « orage » ou « pluie-inondation » constitue la première étape de la phase d'anticipation. Le préfet, après analyse du contexte, peut prendre si nécessaire des mesures préventives et procéder à l'alerte de certains services et maires. Cette alerte des acteurs a comme objectif de déclencher une montée en puissance des dispositifs de sauvegarde et de secours.

Au niveau local, pour les maires concernés, cela doit se traduire par

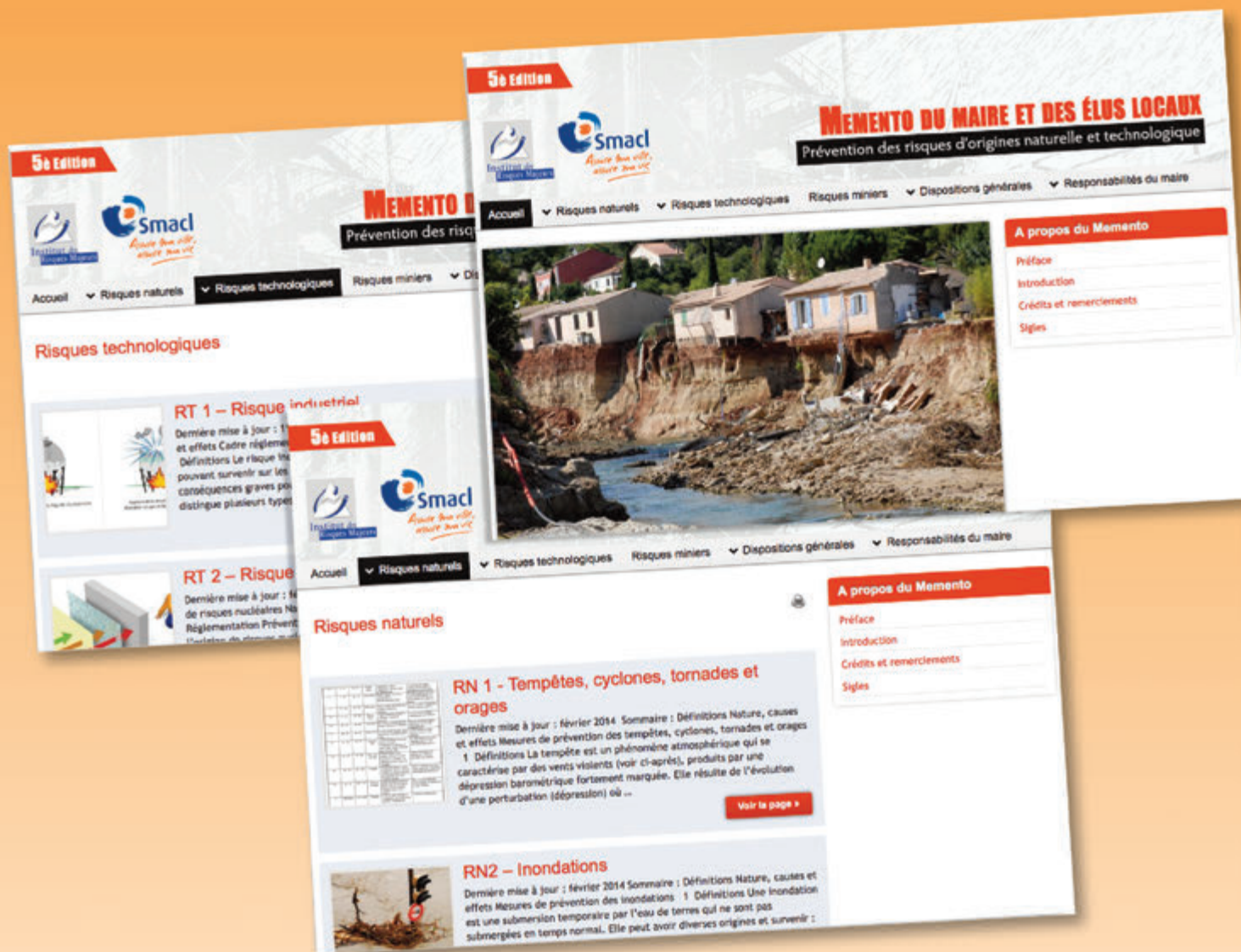
une posture d'anticipation par rapport à leur territoire. Il s'agit d'assurer une veille active en exploitant en particulier les bulletins de suivi des vigilances, en premier lieu celui de Météo-France. En fonction des informations collectées, de la connaissance du fonctionnement hydrologique local et des risques sur la commune, un dispositif de surveillance peut être activé pour observer et suivre l'évolution des précipitations et des débits des cours d'eau sur le territoire communal. C'est sur la base de ces observations que le maire peut anticiper et décider des mesures adaptées et nécessaires de protection des personnes présentes : alerte, évacuation anticipée de personnes vulnérables ou de certaines zones, regroupement des véhicules hors zone inondable... Le maire doit aussi alerter le préfet sur la concrétisation du phénomène dangereux sur sa commune pour que celui-ci agisse en mobilisant les moyens né-

cessaires et alerte les maires des communes voisines, notamment celles situées en aval.

Pour les zones soumises à des inondations prévisibles à cinétique rapide, en particulier dans tous les secteurs avec du relief, les actions à réaliser doivent être de nature réflexe. Cela suppose d'une part qu'elles soient préparées dans le cadre de l'élaboration du PCS, et d'autre part qu'elles soient connues des personnes concernées, acteurs du plan communal de sauvegarde ou habitants menacés. L'anticipation opérationnelle n'est pleinement efficace que si elle s'appuie sur un travail préparatoire d'anticipation qui permet à la population d'adopter les comportements réflexes adaptés aux risques locaux.

Prévention et gestion des risques majeurs pour les maires et les élus locaux

Pour tout savoir : mementodumaire.net



Un outil d'information très complet et facilement accessible, pour tous les responsables locaux. Des fiches rédigées par des experts et des ressources complémentaires : sites internet, bases de données, publications téléchargeables...

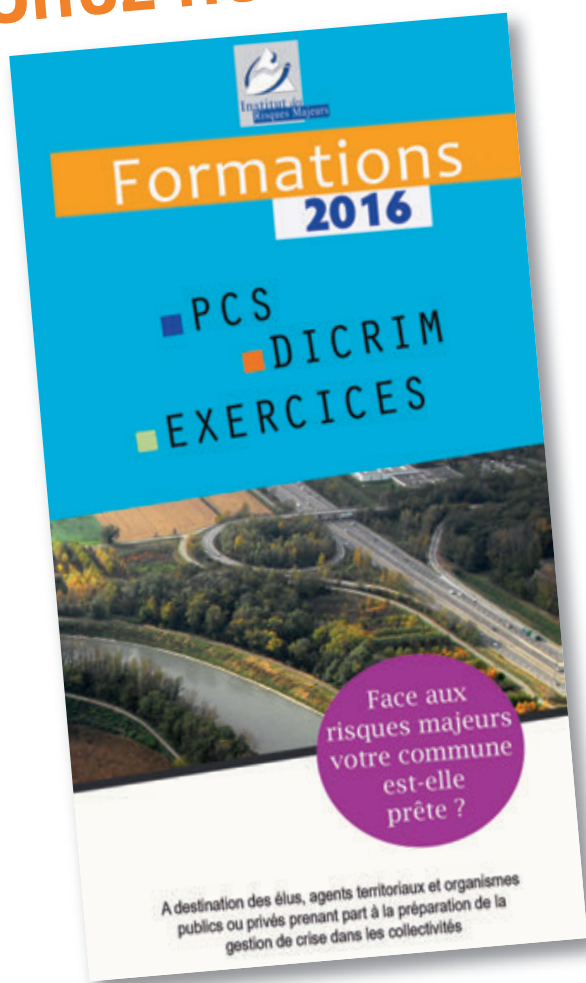
Retrouvez une mine d'informations pratiques et de conseils actualisés sur le PCS dans la partie du site intitulée « Responsabilités du maire ». Pas moins de 12 rubriques vous attendent parmi lesquelles :

- Prévention des risques majeurs : rôles du maire et/ou de l'EPCI ;
- Mesures de contrôle et pouvoirs de police du maire ;
- Responsabilités du maire en matière d'information préventive ;
- Plan communal de sauvegarde (PCS) ;
- Réserves communales de sécurité civile (RCSC) ;
- Traitement au niveau local de la vigilance et de l'alerte.



Les formations de l'IRMa

Chez nous...



Fort de son expérience en matière de gestion des risques naturels et technologiques au niveau local, l'Institut vous propose les formations suivantes :

- Comment mettre en place un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) opérationnel
- Comment mettre en place des exercices PCS
- Comment informer efficacement la population (DICRIM et stratégies de communication)

Elles permettent aux stagiaires d'acquérir des outils pratiques pour gérer au quotidien les risques sur leur territoire.

Retrouvez nos programmes de formation sur notre site internet :

www.irma-grenoble.com

ou chez vous.

Vous souhaitez que des formations « sur mesure » soient organisées au sein de votre commune ?

Notre institut vous propose différentes formules :

- Formation des élus et des agents sur les mesures techniques et organisationnelles de votre PCS
- Exercice de simulation sur table
- Exercice de sécurité civile

Contactez-nous pour nous préciser vos besoins