

Actes du Colloque du 22 octobre 2024

« Le préfet, coordinateur des acteurs du continuum de sécurité en matière de gestion des crises de sécurité civile »

Ce colloque s'inscrit dans le cadre du « Beauvau de la Sécurité Civile » initié par le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, et la ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité, Dominique Faure. Lors du Congrès national des Sapeurs-Pompiers 2024, le Premier Ministre, Michel Barnier, et le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, se sont engagés pour le maintien de cet événement. Il est ainsi prouvé l'intérêt des pouvoirs publics, pour l'évolution et l'adaptation de notre modèle de sécurité civile pour faire face aux crises qui sont de plus en plus présentes, de plus en plus fréquentes et de plus en plus intenses.

Ce colloque a été construit en étroite collaboration avec le Professeur Olivier Renaudie, professeur agrégé de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, président du comité scientifique du Continuum Lab. L'objectif poursuivi par ce colloque consiste à examiner comment l'action du préfet en matière de gestion de crises de sécurité civile pourrait être confortée pour répondre aux exigences croissantes, entraînées par la multiplication et l'intensité des crises, en se coordonnant avec les différents acteurs concourant à la gestion de crise et spécifiquement les acteurs du continuum de sécurité.

Ce colloque s'inscrit dans un contexte où le préfet joue un rôle clé en tant que coordinateur des différents acteurs de la gestion de crise. En tant que représentant de l'Etat dans les départements, il est chargé de la mise en œuvre des politiques de sécurité et de la réponse opérationnelle des SIS, les forces de sécurité intérieure, les collectivités locales, les grands opérateurs (transports de personnes, énergie, télécommunication...) et les autres partenaires (associations agréées de protection civile, réserve citoyenne, ...). Le préfet, comme cela a été rappelé lors de ce colloque, est le pilote central de la crise.

Olivier Renaudie, universitaire émérite spécialiste du droit public et droit de la sécurité, est notamment référent défense sécurité à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Il co-dirige le GRALE (Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe) et préside le Comité scientifique du Continuum Lab. Son expertise et ses nombreux travaux de recherche sur la sécurité civile et le rôle et les missions des préfets le positionne comme un expert du droit, de la doctrine et des évolutions administratives de la gestion de crise de sécurité civile par les préfets. Ses travaux de recherche portent sur le droit administratif, le droit des collectivités territoriales et sur le droit de la sécurité intérieure.

Parmi ses publications notables, on compte un article publié en 2023 : « La LOPMI et le continuum de sécurité : totem ou tabou ? » dans la revue *Actualité juridique Collectivités territoriales* (AJCT). À ce titre, il a pu coordonner avec beaucoup de clairvoyance l'organisation des tables-rondes de ce colloque, les membres du Conseil d'administration et le directeur du Continuum Lab l'en remercie chaleureusement.

Le cyclone Chido a frappé l'île de Mayotte dans la journée du samedi 14 décembre. Le niveau de vigilance maximal, l'alerte violette, a été déclenché donnant l'ordre à la population de se confiner. Le dernier cyclone dévastateur à avoir frappé l'île date de 1984 où 25 000 personnes s'étaient retrouvées sans logement. Le cyclone est d'une violence inouïe et détruit tout. Afin d'offrir une réponse la plus optimale et la plus efficiente possible pour la population, le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, a promulgué l'article 742-2-1 du Code de la Sécurité Intérieure prévu par l'article 27 de la loi LOPMI relative à l'orientation et la programmation du ministère de l'Intérieur. Celle-ci donne au préfet une pleine capacité d'action et lui permettant de recourir à tous les moyens nécessaires pour sortir de la crise.

Ces dispositions avaient déjà été prises lors de la crise de l'eau qui avait touché Mayotte en septembre 2023. Cette démonstration appuie le fait que la France dispose d'outils adéquats pour la résolution de crises et qu'elle peut se donner les moyens nécessaires pour y parvenir. Néanmoins, outre l'actualité brûlante en lien avec le cyclone qui a frappé Mayotte, les processus de résolution des crises de Sécurité Civile ont besoin d'une adaptation tant législative que règlementaire. Cela permettra notamment au modèle français de s'intégrer au modèle européen et de répondre aux problématiques d'accompagnement des élus dans la constitution des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde. C'est tout l'enjeu des réunions du Beauvau de la sécurité civile qui ont lieu en France avec toutes les parties prenantes concernées sous l'égide du ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, et du ministre François Noël Buffet. Ces travaux et échanges devraient donner lieu à un projet de loi discuté à compter du mois de juin 2025. Les actes de ce colloque du Continuum Lab s'inscrivent parfaitement dans ce contexte.

Lors de ce colloque, les intervenants sont revenus sur le rôle essentiel du couple préfet-maire dans la gestion des crises. Il a également été question de la nécessité de définir un cadre législatif de la gestion de crise et de la manière dont celui-ci pouvait être un frein à la résolution de la crise.

Lors de la seconde table-ronde, les intervenants ont abordé la question de la formation des élus locaux à la gestion de crise et la manière dont les instructions peuvent être transmises aux différents échelons de résolution de la crise. La question de la planification et de l'anticipation des crises a aussi été soulevée, tout comme celle des outils de prévention des risques à disposition des élus. Là encore, à chacune des interventions, le préfet était au cœur des débats.

	Gilles Bachelier, Président du Groupe INTERIALE et du Continuum Lab.	<i>Introduction & Grand témoin (p.6)</i>
	Laurent Michel, Directeur du Continuum Lab, Directeur des Affaires publiques d'INTERIALE	
	Grand témoin. Jean-François de Manheulle, directeur général adjoint à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises au ministère de l'Intérieur.	
	Julien Martin, agrégé des facultés de droit, professeur de droit public à l'Université de Bordeaux.	<i>Table-ronde n°1 : « Quels fondements et cadres conceptuels de la gestion des crises de sécurité civile ? » (p.10)</i>
	Richard Vignon, préfet honoraire, colonel de Sapeurs-Pompiers honoraire et ancien président de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France.	
	Marc Burg, préfet chargé de mission auprès du secrétariat général du ministère de l'Intérieur, professeur associé à l'université de Lorraine, directeur du DU et du Master de Sécurité Intérieure de la faculté de droit de Nancy.	
	Bruno Maestracci, contrôleur général de Sapeurs-Pompiers, directeur du SDIS de Seine-et-Marne et 1 ^{er} Vice-président de l'Association nationale des directeurs et directeurs-adjoints de Services d'incendies et de secours (ANDSIS).	<i>Table-ronde n°2 : « Du droit à l'action : témoignages des acteurs du continuum de sécurité (p.27)</i>
	Olivier Desquiens, administrateur d'INTERIALE et Secrétaire Général du Continuum Lab, Colonel de Sapeurs-Pompiers, ancien adjoint au chef d'Etat-major de la zone de Défense Nord.	
	Stéphanie Bidault, chargée de la prévention des risques et de la gestion des crises au sein de l'Association des Maires de France (AMF).	
	Lucille Chaptal, étudiante à Science Po Lille, Stratégie, Intelligence économique, Gestion des Risques ; responsable du projet « Crisiscope » au sein du comité sécurité intérieure des Jeunes IHEDN.	
	Anne Cornet, inspectrice générale de l'administration, ancienne préfète déléguée pour la défense et la sécurité auprès du préfet de la région Hauts-de-France.	

I- Introduction – **Gilles Bachelier et Laurent Michel**

Gilles Bachelier, président de la mutuelle Intériale et du Continuum Lab - Bonsoir à toutes et à tous, messieurs les préfets, madame la préfète. Nous avons l'honneur d'accueillir ce soir Philippe Tireloque ainsi que Christian Sonrier, le président de l'association des Hauts Fonctionnaires de la police nationale. Nous saluons également la présence de Monsieur de Manheulle, adjoint du DGSCGC qui nous fait l'honneur de sa présence et qui interviendra dans quelques minutes.

Mesdames et messieurs, en vos grades et qualités, nous sommes ravis de vous accueillir dans nos locaux. Notre amphithéâtre est complet, avec 450 personnes qui ont souhaité participer à nos travaux cet après-midi. Nous avons même dû aménager une salle supplémentaire à proximité, ce qui témoigne de l'actualité et de la pertinence du thème de ce colloque.

Avant de commencer, je tiens à avoir une petite pensée émue pour Olivier Renaudie, qui se faisait une joie d'être avec nous cet après-midi. Nous avons travaillé avec lui depuis un certain temps pour organiser cet événement. Malheureusement il a été hospitalisé la semaine dernière. Heureusement son état de santé est rassurant et il va bien. Il ne faut pas s'inquiéter pour son état. Olivier aurait été très heureux de partager ces moments avec nous car il a mis beaucoup de cœur dans la préparation de nos travaux. Je souhaite également exprimer ma gratitude envers son collègue Julien Martin, professeur agrégé de droit public à Bordeaux, qui a accepté de remplacer Olivier au pied levé. Je le remercie chaleureusement pour sa disponibilité.

En 2024 nous avons choisi de traiter le sujet suivant : le préfet, acteur central de la coordination des crises. Nous avons la chance de pouvoir compter sur l'expertise d'Olivier Renaudie, professeur agrégé de droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne. C'est un éminent juriste, spécialiste de la sécurité intérieure et du rôle des préfets, notamment en matière de gestion des crises. En tant que président de notre Comité scientifique, il joue un rôle déterminant dans l'impulsion et l'organisation de ce colloque.

Cette année, avec les membres du Conseil d'administration et du Comité scientifique du Continuum Lab, nous avons souhaité aborder ces sujets après avoir consacré un temps important aux thématiques liées aux technologies innovantes de sécurité. Parmi ces travaux, une enquête inédite sur la perception des Français vis-à-vis de ces technologies a été présentée récemment aux pouvoirs publics. Cette enquête, qui nourrit dès aujourd'hui la réflexion des décideurs publics, est un outil précieux. Encore hier, nous étions Place Beauvau, au cabinet du Ministre pour présenter ces résultats. Cela revêt une grande importance, car notre objectif, notre raison d'être, est d'être acteur des transformations sur la fonction publique. Une fois de plus, nous avons pu démontrer notre efficacité.

Ce soir, nous aurons l'opportunité de partager des bonnes pratiques en écoutant des experts. Parmi eux, le préfet Richard Vignon, ainsi que le préfet Marc Burg, spécialiste des RETEX. La seconde table ronde sera consacrée à des praticiens avec Bruno Maestracci qui interviendra spécifiquement sur le rôle des SDIS, fort d'une riche expérience internationale en gestion de crises. Nous aurons la chance également d'écouter l'expérience d'Olivier Desquiens, colonel de sapeur-pompier, qui partagera son parcours et ses expériences dans le département du Nord. Il est aussi administrateur de la mutuelle INTERIALE et secrétaire général du Continuum lab. Enfin, nous avons l'honneur d'accueillir ce soir madame la Préfète Anne Cornet, qui nous accompagnera et nous fera part de son expérience en tant que préfète déléguée à la sécurité et la défense auprès du préfet de région des Haut de France.

Nous tenons également à remercier Madame Bidault pour sa présence parmi nous. Elle est chargée de la prévention des risques et de la gestion des crises au sein de l'Association des Maires de France. Nous avons également le plaisir d'accueillir Lucille Chaptal, une jeune étudiante membre du comité sécurité intérieure de l'IHEDN, qui interviendra en fin de séance pour nous sensibiliser aux enjeux de la résilience, et nous présenter le projet CRISISCOPE, dont le Continuum Lab est partenaire.

Il est intéressant de confronter les points de vue sur la gestion des crises et sur les moyens de l'améliorer, notamment dans le cadre du Beauvau de la Sécurité Civile qui débutera prochainement. Le nouveau ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, ainsi que le Premier Ministre, François Bayrou, l'ont récemment souligné, notamment lors du congrès des Sapeurs-Pompier qui s'est tenu à Macon. Une fois de plus, nous nous retrouvons au cœur de l'actualité. Les grands axes du Beauvau de la Sécurité Civile seront présentés le 6 novembre, et il est certain que les discussions de ce soir contribueront à enrichir ces travaux. Encore une fois, un grand merci à tous. C'est un réel plaisir et cela fait chaud au cœur de voir une salle aussi pleine. L'objectif est donc atteint.

Laurent Michel, directeur du Continuum Lab – Merci Sylvain. Je ne vais pas être très long pour laisser tout de suite la parole à notre grand témoin et nos deux tables rondes. Comme l'a dit le président, la soirée de ce soir et ses débats promettent d'être très riches et chargés d'expertise avec le concours d'acteurs, de praticiens éminents qui ont en charge la gestion des crises de sécurité civile, et de chercheurs spécialisés dans ce domaine : **le préfet et la gestion des crises de sécurité civile.**

Ce colloque se trouve au cœur de l'actualité comme vous l'avez vu. Malheureusement, aujourd'hui les crises se succèdent, les crises de sécurité civile et les crises qui touchent les agents et les acteurs de la sécurité civile. Ce soir, nous avons décidé d'axer nos propos sur les crises de sécurité civile mais on constate que la crise devient permanente qu'elle soit de nature sécuritaire, ou de sécurité civile ou dans d'autres domaines. Certains

analystes évoquent même la notion de « perma-crise » pour qualifier la nouvelle ère dans laquelle seraient entrées les Etats occidentaux.

C'est vrai que, ce soir, ces travaux sont très importants pour le Continuum Lab parce qu'ils vont permettre d'alimenter le débat et les travaux du Beauvau de la Sécurité Civile. On essaiera dès demain de transmettre au ministre concerné la teneur synthétique des débats de ce soir avec les actes dans les prochaines semaines. Et puis, dans un second temps, ce qu'on a envisagé, c'est de s'appuyer sur les débats de ce soir pour lancer au sein du Continuum Lab un groupe de travail à plus long terme pour réfléchir à des propositions permettant d'aider les pouvoirs publics, en particulier les décideurs du ministère de l'Intérieur, à améliorer la prévention, la gestion des crises et aussi l'après-crise.

Nous souhaitons nous concentrer essentiellement sur trois thématiques : la technologie, la prévention et la résilience.

La technologie, on a par exemple un outil qui se développe et qui est expérimenté en ce moment qui est le réseau radio du futur, qui est typiquement un outil qui connecte les acteurs du continuum de sécurité en matière de technologie de communication, et qui sera très utile pendant les crises. On peut citer également le développement de l'IA appliquée à la prévision des futures crises. Comment ces technologies vont concourir à améliorer la gestion des crises ? C'est un sujet sur lequel on peut travailler aussi. La prévention, on le voit, c'est important aussi en matière de santé pour préserver son capital santé. En matière de crise, c'est aussi très important la prévention pour éviter des dégâts trop importants. Comment peut-on améliorer la connaissance de nos concitoyens sur des gestes qui sauvent ? Troisième sujet, la résilience. Lucile Chaptal nous fera tout à l'heure le plaisir de décrire le projet CRISISCOPE qui vise à améliorer la résilience chez les plus jeunes. La résilience c'est une notion importante. Comment peut-on concourir à la développer plus encore ?

Voilà les axes de nos réflexions et de nos travaux, dans le cadre de notre futur groupe de travail.

II- Grand témoin – Jean-François de Manheulle

Le monde est fait d'incertitude. En termes de crise, ces incertitudes viennent compliquer leur résolution. Il est donc nécessaire de planifier et d'encadrer par le biais de plan le cadre de la résolution de ces crises. Le but n'est pas de tout anticiper. Il est simplement question de pouvoir prévoir le maximum de situation et le cas échéant, le cadre qui s'y rattache. Chaque crise est singulière et sa résolution résulte des acteurs qui en ont la charge. Créer un cadre législatif permet également aux acteurs de pouvoir agir sereinement. De plus, la création et la mise en place de ces plans participent à la diffusion de la culture du risque auprès de la population, il s'agit-là d'un élément essentiel.

Je suis très honoré d'être parmi vous et je vous remercie de cette invitation. On m'a donné dix minutes, ce que je trouve énormément trop long pour parler de la sécurité civile ou absolument trop court. Vous m'excuserez pour ceux qui seront déçu que je sois trop court et de votre ennui si je suis trop long.

Au fond, j'ai décidé de passer en introduction par un lieu commun parce qu'après tout cela satisfait à la simplicité de mon esprit. Un lieu commun qui est de dire : nous vivons au fond, en termes de sécurité civile mais pas seulement, des certitudes et des incertitudes. Si l'on regarde le thème du jour, le rôle du préfet et toutes les interactions qu'il a avec l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, j'oserai dire qu'on est dans une certitude qui est que nous sommes dans un schéma institutionnel en France qui a une force et qui au fil de l'histoire a navigué entre la décentralisation et la déconcentration. Mais en réalité, ce couple est indéfectible et se traduit au quotidien par un préfet, représentant de l'Etat, mais également des collectivités territoriales qui au gré des siècles, au fil de leur histoire, et les champs institutionnels évoluant, ont aussi monté en compétence.

Nous avons au fond ce couple indéfectible Etat-collectivité territoriale, c'est le ciment de notre histoire, se traduisant au quotidien par les services d'incendie et de secours, si on voulait schématiser, et la relation avec le préfet. Là où beaucoup veulent les opposer, ils sont en réalité complémentaires. Et comme tous les couples, il connaît par moment des évolutions et des tensions. Mais il n'en demeure pas moins qu'il est indéfectible car, une fois encore, c'est le schéma absolu de notre organisation. Et c'est en ce sens qu'il peut évoluer, qu'il doit évoluer mais il reste ce socle et il est indépassable. Un autre lieu commun, ce sont les incertitudes. Nous ne cessons de les vivre. Ce sont évidemment ces incertitudes climatiques, mais c'est aussi tous les risques que nous connaissons quel qu'ils soient : risques industriels, risques technologiques et tout simplement les risques de la vie de nos sociétés qui avancent en âge. Là aussi cette incertitude elle est consubstantielle de la vie de l'être humain. C'est bien parce que l'être humain ne supporte pas de vivre dans l'incertitude qu'il s'est forgé et qu'il a réussi à être l'être le plus puissant et le plus misérable de l'humanité avec les limites que cela peut

comporter. Cette incertitude nous la vivons. Là où nous avons des guerres mondiales, que nous ne connaissons plus depuis la fin des années 40, il n'en demeure pas moins que la guerre revient.

Elle revient dans un cadre qui nous semble inédit. Mais rappelons-nous les années 90 où nous avons connu une guerre civile en Europe sans précédent dans l'ex-Yougoslavie. Pourtant, elle ne nous a pas autant marqué que la guerre entre la Russie et l'Ukraine aujourd'hui qui reprend avec des relents de guerre classique où les populations sont déplacées et où surtout pointe une grande crainte de la contagion aux Etats voisins.

Donc entre les certitudes de ce schéma institutionnel et les incertitudes, il faut opérer une forme de synthèse et c'est tout le travail que mène le ministère de l'Intérieur et la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, en ce qui la concerne.

Préserver les acquis, ce n'est pas s'arrêter à ces acquis, c'est les faire évoluer car nos institutions sont comme des êtres vivants : elles évoluent et elles ont besoin d'évoluer. Ce rapport entre les préfets et les collectivités territoriales, il a besoin d'évoluer. Il y a des points d'équilibre. C'est aussi l'expression du champ politique. Chacun va exprimer dans un débat politique, le fait déjà et le fera encore – la loi de finances est aussi un champ d'expression politique parce que nous allons voir où vont se poser les équilibres. Mais, une fois encore, ce socle va évoluer.

L'approche que nous avons de l'incertitude nous touche au quotidien et nous avons besoin non pas de certitude mais d'avoir la capacité de gérer ces incertitudes et voir la population évoluer dans son approche du risque.

On parlait de la résilience et j'ai coutume de dire que ce mot « résilience », il y a vingt ans, peu de personne le connaissait. Il existait mais on ne lui donnait pas la signification qu'il a aujourd'hui, et peut-être même qu'on en abuse de cette résilience. Il n'en demeure pas moins que cette résilience c'est la capacité pour nos concitoyens et pour nous même au quotidien à avoir les bons gestes et la bonne appropriation des risques. Ce n'est pas seulement avoir un esprit civique, être un bon citoyen ou tout simplement un homme ou une femme de la cité.

C'est aller plus loin, c'est-à-dire prendre en charge son prochain, prendre en charge sa famille et se prendre en charge soi-même, et surtout avoir une forme d'exemplarité, de savoir que faire, comment se comporter face aux risques. Typiquement, on parlait des inondations. Quand il y a des inondations, on va au premier étage. Mais ces évidences, elle ne pénètre pas tant la société. Moi, j'ai un exemple qui me frappe parce que ça correspond à ma prise de fonction, ce sont ces ponts submersibles. Un pont c'est fait pour être traversé, franchi. On franchit un espace. Ça peut être un espace où il y a de l'eau. Et ce n'est pas naturel de se dire qu'il y a des ponts qui peuvent être submergé d'eau. L'esprit civique c'est de se dire que quand le pont est submergé d'eau et qu'il y a une

pancarte interdisant la traversée, on ne traverse pas. Malheureusement nos concitoyens ont traversé. Je ne les blâme pas, c'est la vie au quotidien.

Tous les jours ils passent sur ce pont et puis un jour on leur dit de ne pas passer. Ils voient une petite lame d'eau et ils passent. Malheureusement, certains c'est leur vie qu'ils ont mis en péril. Typiquement, aujourd'hui, dans notre société, il faudrait qu'on réussisse à se dire que quand il y a une pancarte sur un pont interdisant la traversée, on ne traverse pas le pont. Et quand on ne doit pas traverser une barrière, on ne la traverse pas. C'est malheureux mais c'est aussi ça la résilience.

Maintenant, je vais parler de l'inconnu et du certain. La volonté aujourd'hui c'est de faire évoluer le schéma de sécurité civile dans les contraintes qui sont les nôtres. Ce n'est pas parce qu'on a des contraintes que cela nous empêche de réfléchir et surtout d'évoluer. Les contraintes peuvent être les contraintes budgétaires et au fond, comme les risques, elles font partie de notre quotidien. La volonté portée par le gouvernement précédent et qui est maintenue et de nouveau portée avec un élan encore plus fort c'est d'avoir un lieu, un temps de discussion pour aboutir à ce qu'on a appelé le « Beauvau de la Sécurité Civile ». Le Premier Ministre, Michel Barnier, a reposé ce schéma en le faisant sien, en maintenant l'ambition et le projetant dans un temps qui est le nôtre. Ce temps c'est clairement la fin de l'année 2024, début de l'année 2025 pas plus. Sinon, on se noiera dans un temps qui n'avancerait pas trop. L'objectif c'est d'avoir des évolutions normatives, qu'elle soit réglementaire ou législative.

Le Beauvau de la Sécurité Civile passe par une ouverture officielle qui sera portée par le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau. Le Beauvau de la Sécurité Civile c'est cinq grands chantiers. Ils correspondent rigoureusement à ces schémas qui doivent évoluer et à cette manière différente de concevoir la Sécurité Civile. Ces cinq grands chantiers qui sont : les missions de la Sécurité Civile de demain ; de la gouvernance, des moyens et des financements des acteurs de la Sécurité Civile dans toute leur plénitude ; une population actrice de sa résilience et des citoyens acteurs de la Sécurité Civile afin que la résilience rentre dans les esprits et dans les arcs réflexes de chacun.

Un des fondements de la Sécurité Civile en France, c'est le bénévolat, le volontariat et c'est aussi un corps de Sapeurs-Pompiers professionnels. Il faut donc être capable de revoir les équilibres sur ce modèle de la sécurité civile attractif, valorisé et protecteur avec un point d'orgue que le volontariat reste dans ce schéma. C'est un acquis. On ne pourrait pas s'en passer. Il ne faut pas oublier que le volontariat c'est quelque chose sur lequel on doit travailler parce que là aussi il y a des champs institutionnels qui évoluent, il y a un rapport au travail, il y a un rapport au don de soi. Il y a un rapport aussi à une société qui est moins rurale et qui est sans doute plus urbaine et ça c'est un point fort du schéma que l'on veut maintenir tout en le faisant évoluer face à nos contraintes. Et enfin, c'est le pilotage et l'animation du continuum de Sécurité Civile, la gestion des crises à travers une approche globale.

Le ministère de l'Intérieur englobe la Sécurité Civile, mais le ministère de l'Intérieur dans toutes ses composantes (les forces de sécurité intérieure et celles et ceux qui s'occupent des libertés individuelles et des libertés publiques) c'est un ministère qui veut, au travers de ses actions, protéger la population, avoir une vision prospective qui permet à nos populations d'envisager ces incertitudes simplement pour les rendre vivables et assimilables au quotidien.

A RETENIR :

Nous vivons avec des certitudes et des incertitudes notamment en matière de gestion de crise de Sécurité Civile. L'enjeu, ici, est de savoir comment on peut mieux les anticiper et les prendre en compte. Il est évident que l'on ne peut pas avoir connaissance de toutes les incertitudes. D'autant plus que les incertitudes rythment la vie des êtres humains. Les crises qui surviennent à travers le monde forment les individus et les obligent à évoluer. Il faut donc utiliser ses incertitudes pour former les individus aux risques et leur permettre ainsi d'être acculturés aux risques. L'objectif de cette acculturation, c'est que lorsqu'une crise survient, lorsqu'il y a un risque, l'individu sera moins enclin à prendre ce risque. Ainsi, on forme des citoyens résilients face aux risques et aux crises qui adaptent leur comportement à la situation.

Les cinq grands chantiers du « Beauvau de la Sécurité Civile » :

- Les missions de la Sécurité Civile de demain ;
- De la gouvernance, des moyens et des financements des acteurs de la Sécurité Civile (collectivité territoriale, monde associatif, etc.) ;
- Une population actrice de sa résilience et des citoyens acteurs de la Sécurité Civile ;
- Être capable de revoir les équilibres sur ce modèle de la sécurité civile plus attractif, valorisé et protecteur ;
- Le pilotage et l'animation du continuum de Sécurité Civile, la gestion des crises, une action globale.

III- Table ronde n°1 : Quels fondements et cadres conceptuels de la gestion des crises de sécurité civile ?

Nos intervenants :

Julien Martin, agrégé des facultés de droit, professeur de droit public à l'Université de Bordeaux

Richard Vignon, préfet honoraire, colonel honoraire de Sapeurs-Pompiers et ancien président de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France.

Marc Burg, préfet chargé de mission auprès du secrétariat général du ministère de l'Intérieur, professeur associé à l'université de Lorraine, directeur du DU et du Master Sécurité Intérieure de la Faculté de Droit de Nancy

Le rôle préfet-maire est essentiel dans la gestion de crise, tout comme le couple DOS-COS. Le Directeur des Opérations de Secours n'est nul autre que le préfet et le Commandant des Opérations de Secours est le directeur du SDIS du département dans lequel la crise a lieu. Il est ressorti de cette première table ronde la nécessité d'encadrer l'action des acteurs de crise dans la loi sans entraver leur capacité d'action sur le terrain. Il a également été mentionné le fait de renforcer le rôle du couple maire-préfet dans la réglementation au-delà des circulaires. Les intervenants ont également abordé la question de la formation des acteurs de la crise, notamment des élus locaux et des préfets. Cette formation s'applique également par un accompagnement dans l'organisation d'exercice de gestion de crise. Ces formations doivent se faire en lien avec le ministère de l'Intérieur et l'Association des Maires de France. La formation des élus locaux et l'accompagnement des acteurs locaux de la gestion de crise doit être accentué sur les territoires à risques, notamment les territoires littoraux. Les acteurs locaux doivent également être accompagnés dans la construction des PCS et PICS afin de répondre aux échéances en termes de planification et d'anticipation. Chaque territoire doit être prêt à réagir.

Sylvain Henri – Quels sont les enjeux en matière de gestion de crise ? La place du préfet ? Que pouvez-vous nous dire pour lancer cet échange ?

Julien Martin – Je vous remercie de votre invitation et essaierai dans un premier temps de poser les bases et de rappeler les textes intervenus en la matière.

La grande loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, confiait déjà des responsabilités au préfet de département et lui donnant compétence pour préparer les

mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans le département, assurer la mise en œuvre des moyens de secours publics et privés et, lorsque les circonstances le justifient, déclencher le plan Orsec départemental. Ce plan avait d'ailleurs d'ores et déjà été mis en place en premier lieu par une instruction interministérielle du 5 février 1952, avant que le législateur ne les consacre dans les années 1980.

De nombreuses réformes sont également intervenues ces trente dernières années, et quatre textes sont souvent mis en avant en la matière : la loi du 3 mai 1996 *relative aux services d'incendie et de secours* (sur la départementalisation des services d'incendie et de secours), celle du 13 août 2004 *de modernisation de la sécurité civile* (qui a réparti clairement les rôles entre maire et préfet lors d'une gestion de crise et a créé les plans communaux de sauvegarde), la loi du 25 novembre 2021 *visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels*, dite « loi Matras », et enfin la loi du 24 janvier 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur*. Seule la seconde, la loi de 2004 a véritablement concerné le rôle du préfet.

S'interroger sur le rôle du préfet, comme coordinateur des acteurs du continuum de sécurité en matière de gestion des crises de sécurité civile revient à poser la question en matière de compétence. Les dispositions sur la direction des opérations de secours, qui figurent aux articles L742-1 à L742-7 du code de la sécurité intérieure (CSI), sont, pour l'essentiel, issues de cette loi du 13 août 2004. Elles seront exposées plus avant un peu plus tard, conformément à l'invitation qui a été formulée en ce sens.

Sylvain Henri – Quel est la place et la position du préfet aujourd'hui dans notre corpus institutionnel ? Il est cité dans la constitution, garant des intérêts nationaux, que pouvez-vous nous dire à son sujet pour poursuivre cet échange ?

Richard Vignon – Pour poursuivre cet échange, je dirais que le préfet depuis toujours est au centre de toutes les politiques de sécurité et de toutes les politiques territoriales. Il se trouve que dans l'organisation juridique qui a été mise en place, le préfet est le seul haut-fonctionnaire prévu par la Constitution lui conférant deux missions essentielles : de représenter le gouvernement sur son territoire pour mettre en œuvre les politiques publiques gouvernementales, mais aussi de représenter l'Etat. Et au titre de représentant de l'Etat, il est garant de la sécurité, garant de la cohésion sociale. Il a le pouvoir de police.

Je reviens à ce que vous disiez, Julien Martin, c'est précisément parce qu'il a le pouvoir de police qu'il est naturellement le directeur des opérations.

Et cela, c'est le côté juridique. Mais dans la sociologie locale, le préfet, au quotidien, pilote, dirige l'ensemble des services de l'Etat de façon soit directe parce qu'il a un pouvoir hiérarchique sur les services de l'Etat, soit de façon indirecte pour certains services.

Mais c'est quand même lui qui coordonne l'action de l'Etat. D'ailleurs, plusieurs circulaires, encore récentes, lui donnent cette mission. Au quotidien, déjà, il est reconnu comme le chef de l'administration de l'Etat. Par ailleurs, c'est lui qui est toujours au contact des collectivités territoriales. C'est l'interlocuteur privilégié des élus locaux et il essaye d'être un facilitateur sur les projets portés par les collectivités.

Naturellement, en cas de crise, le préfet, au-delà des pouvoirs qui lui sont conférés par les lois et les règlements, est au cœur de l'action et se retrouve être le pilote de la crise. En plus, il est prévu de façon très claire par les textes que dans le pilotage de la crise, il y a certes le couple préfet-maire mais il y a un autre couple qui est le préfet et le commandant des opérations de secours. En matière de Sécurité Civile, il y a la loi de 1996 qui a rappelé que le directeur départemental des services d'incendie et de secours est le commandant des opérations de secours de Sécurité Civile. Donc le préfet, qui a le pouvoir de police, est naturellement le directeur des opérations. C'est aussi un couple important sur lequel on pourra revenir, peut-être dans la deuxième table ronde. Ce couple fonctionne au quotidien. En cas de crise, le préfet se retrouve au cœur et obligé d'être pilote de l'action.

Sylvain Henri – Une précision. En gestion de crise, de quoi parle-t-on ? d'inondation ? de feu de forêt ? de risque ? d'accident industriel, technologique ? Il y a une gamme de sujet assez large et de plus en plus nombreux ?

Marc Burg – Je crois, pour revenir un peu sur ce qui a été dit, qu'il y a des choses extrêmement importantes qu'on doit rappeler, qui vont être les constantes, qui ne vont jamais changer. Le premier, cela a été dit, le rôle et l'institution du préfet sont inscrits dans la Constitution à l'article 72 alinéa 6. C'est le seul haut fonctionnaire qui figure dans la Constitution. Deuxième élément, le préfet est également unique sur ce point-là, il est le seul gestionnaire de la Sécurité Civile au niveau départemental.

On évoquait le couple maire-préfet, mais au niveau départemental c'est le seul et c'est prévu par les textes. C'est l'article R.122-52 du Code de la Sécurité Intérieure qui lui donne ce pouvoir. C'est le seul qui a cette compétence départementale en matière de Sécurité Civile. Et troisième point, c'est le seul qui a le pouvoir de police départemental. Le maire a ce pouvoir de police mais uniquement sur sa commune. Au niveau départemental c'est le préfet. Là aussi c'est prévu, cette fois-ci par le Code Général des Collectivités Territoriales, c'est l'article 2215.

On voit là des compétences précises données par la Constitution, par la loi et les règlements. On évoquait tout à l'heure la place des textes, c'est un élément extrêmement important. Le quatrième point en évoquant toujours le couple préfet-maire. Le préfet avec le maire est le seul directeur des opérations de secours, là aussi prévu par la loi L.742-1 et L.742-2 du Code de la Sécurité Intérieure.

C'est fondamental parce que le préfet est le DOS (Directeur des Opérations de Secours) Et avec le COS (commandant des opérations de secours) , ils vont diriger les opérations de secours avec le maire dans sa commune. Cette fonction est particulière. Elle est intangible. Une fois que le préfet a pris la fonction, il ne peut plus la céder. Je prends la fonction de DOS au niveau départemental, je ne vais pas dire « non, je me suis trompé, je redistribue les fonctions ».

C'est une fonction qui est ordinaire. Cela a été dit par Richard Vignon à l'instant, les policiers, les gendarmes et les pompiers sont habitués à avoir le préfet comme responsable de la coordination au quotidien, donc on le retrouve durant la crise. Cette fonction est indivisible. Le préfet est le seul qui a cette fonction. Il ne peut pas la partager. Pour ce pilotage, il va y avoir le COS à côté de lui mais bien d'autres acteurs aussi. Je pense à nos amis policiers et gendarmes, qui sont sous le commandement du commandant des opérations de police et de gendarmerie, le correspondant police et gendarmerie (COPG). Le préfet a cette fonction particulière. Il est le seul en sécurité civile, il est le seul en police administrative, il est le seul DOS au niveau départemental et il ne peut déléguer cette fonction.

Sylvain Henri – D'un point de vue plus juridique, Julien Martin, j'imagine que vous validez ce que vient de dire Marc Burg ?

Julien Martin – Tout à fait, Les textes reposent sur ce couple ancien que forment le préfet et le maire, même si des précisions ont pu être apportées successivement et encore récemment.

D'un côté, l'article L. 742-1 du CSI commence par renvoyer au code général des collectivités territoriales (CGCT) en prévoyant que la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente. La police municipale comprend ainsi notamment le soin de prévenir, par des précautions convenables, de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (CGCT, article L2212-2, 5°). Elle est assurée par le maire depuis le 19^e siècle (CGCT, article L2215-1).

De l'autre le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales (CGCT, article L2215-1, 1°) ; il est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune (CGCT, article L2215-1, 3°). Le CSI ajoute plusieurs précisions aux articles L. 742-2 à L. 742-7. En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics, en tant que de besoin, mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours, et assure la direction des opérations de secours, déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental. Lorsque le représentant de l'Etat prend la direction des opérations de secours, il en informe les maires des communes dont le territoire est concerné par ces opérations (CSI, article L. 742-2). Cette dernière précision a été ajoutée par la loi du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* à la suite de l'incendie de l'usine de la société Lubrizol en Seine-Maritime en 2019.

Le contenu de la direction des opérations de secours va être précisée à la faveur de la loi déjà évoquée du 25 novembre 2021 *visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels*, la loi MATRAS, du nom du député du Var, Fabien MATRAS qui va ajouter à l'article L.742-1 cette formule selon laquelle « *il s'agit d'un ensemble d'actions ou de décisions juridique si nécessaire entraînant contrainte caractérisée par l'urgence qui fixe et qui vise à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'accidents, de sinistres, de catastrophes, de détresses ou de menaces. Elles comprennent également les opérations réalisées dans le cadre des missions confiées aux services départementaux d'incendie et de secours renvoyant ainsi au Code Général des Collectivités Territoriales* ».

Sylvain Henri – Peut-être dans le prolongement de cet éclairage très clair, Richard Vignon, est-ce qu'on peut dire que le préfet est passé d'un rôle de superviseur à un vrai rôle de pilote de la crise ? C'est une évolution que vous constatez ?

Richard Vignon – J'ai du mal à voir ce que l'on entend par superviseur de la crise parce que, de mémoire, je n'ai jamais ressenti le préfet comme un superviseur de la crise mais bien comme un pilote de la crise. Il a toujours été, par ses pouvoirs de police, qui ont été rappelé, le directeur des opérations et il a toujours été au cœur de l'action dès lors qu'une crise prend naissance.

On sait très bien que le directeur des opérations c'est le maire en premier lieu, cela a été rappelé, mais il est dit aussi que dès lors que les moyens de la commune sont dépassés

le préfet devient le directeur des opérations. Or, dès qu'on est en gestion de crise, de fait, les communes ont leurs moyens qui sont dépassés. De toute l'histoire des crises, le préfet a toujours été le pilote, le référent, et celui qui était en charge de diriger, de prendre les responsabilités plus que superviser. Donc, je reste persuadé que si on parle de l'avenir de ce rôle, il ne peut être que conforté.

Cependant, il faut être attentif sur le fait que la plupart de nos plans (plan ORSEC, plans gouvernementaux) donnent bien ses prérogatives au préfet parce que le ministère de l'Intérieur est naturellement le ministère de la gestion des crises. Là où il faut faire attention, c'est que si on veut garder ce rôle de préfet pilote, il faut que le ministère de l'Intérieur continue à être le ministère de la gestion des crises.

Cela ne veut pas dire que d'autres ministères ne sont pas concernés par les crises mais je fais une différence entre le ministère chargé de la gestion des crises et les ministères qui concourent à la gestion des crises. Il ne faut pas se tromper. Lorsqu'une crise survient, elle a évidemment une thématique majeure mais ce n'est pas parce qu'elle relève d'un ministère autre que celui de l'Intérieur que de fait, par la nature de la crise qui est dans sa sphère de compétence, il deviendra le ministère de la gestion de la crise. Pour moi, le ministère de la gestion de la crise doit être et rester le ministère de l'Intérieur et les autres ministères doivent être des ministères concourants.

Compte tenu que le préfet dépend du ministère de l'Intérieur, que toute l'organisation des plans et de l'histoire que vous avez rappelés, Julien Martin, à la fois juridique mais aussi dans les faits, fait que le préfet est le pilote de la crise.

Cela permettra de continuer à coordonner les crises que ce soit au niveau national, que ce soit au niveau zonal – je rappelle qu'il y a des préfets de zone qui ont cette compétence de défense et de sécurité nationale – et le préfet de département qui a cette mission qui est non-transmissible, qui est sa mission et qu'il doit assumer pleinement. Je pense que le sujet d'attention doit être là.

Sylvain Henri – Marc Burg, pilotage mais aussi prévention, anticipation, résilience, planification, ce sont aussi des mots-clés qui sont au cœur de l'action du préfet ?

Marc Burg – Oui, en écoutant tous les mots que vous prononcez, moi me vient à l'esprit l'homme de Vitruve. C'est un peu cela le préfet. Le personnage qui est qui a la complétude des compétences. Quand Léonard de Vinci le dessine, il veut faire un personnage parfait autour d'un cercle, sans défaut et qui doit avoir toutes les compétences (médicales, biologiques, philosophiques, doctrinales). Au niveau de la crise, c'est un peu cela. Il me semble important que le préfet connaisse l'ampleur de son rôle de gestion de crise, c'est un élément extrêmement important, il doit également prévenir et après il doit pouvoir agir pour gérer l'après-crise. Ce sont vraiment ces qualités là qu'il doit avoir aujourd'hui.

Cette tâche est de plus en plus complexe, notamment face à l'essor des réseaux sociaux qui vont très vite, et eu égard au développement du nombre des crises. Je donne trois chiffres. Risque nucléaire : en moyenne, 150 incidents par an soit un tous les trois jours. Risque de Sécurité Civile : on est à 1400 incidents déclarés au BARPI donc les incidents les plus graves que l'Europe oblige à déclarer. Il y a dix ans, on était à 700.

Il donc une augmentation du simple au double. On parle beaucoup des problèmes d'inondations. On est passé par rapport aux alertes orange ou rouge à une augmentation de plus de 66% en l'espace d'une quinzaine d'année. On voit bien cet élément majeur de la multiplication et du renforcement de l'intensité des crises dont le préfet doit tenir compte. C'est pour cela que le préfet d'il y a trente ou quarante ans n'a pas connu autant de crises. Il connaissait une crise par an dans un département. Aujourd'hui, c'est quasiment permanent entre l'ordre public, la sécurité civile, le sanitaire, l'environnement, le technologique....

Eu égard à ces éléments : nombre de crises, facilité de circulation de l'information et développement des aspects judiciaires de la crise, le préfet est vraiment acteur pour faire face parce qu'il va engager la responsabilité de l'Etat et la sienne, donc il ne peut pas ne pas faire.

Je vais prendre le cas des inondations. On a vécu cela la semaine dernière. Le préfet, aujourd'hui, doit connaître ce qu'est un atlas des zones inondables sinon il ne peut pas fonctionner, qu'est-ce que c'est qu'un terrain à risque, qu'est-ce que c'est qu'un PAPI.

C'est le préfet qui va prévenir. Lors de sa prise de fonction, le premier document que doit consulter le préfet ce n'est pas que la liste des élus, ce ne sont pas que les grands dossiers économiques, c'est aussi le dossier départemental des risques majeurs prévu par la loi et qui va lui donner tous les risques dans son département.

Le préfet ne doit pas connaître que son département au niveau économique et politique mais aussi au niveau des risques. C'est sans doute le plus rapide, le plus dangereux, le plus important et le plus à responsabilité. Il doit pouvoir prévenir en s'appuyant sur les plans. Et enfin, il doit pouvoir agir en mettant concrètement en œuvre les plans ORSEC, les PPI. Il ne peut pas seulement se reposer sur ses équipes. Il doit savoir faire faire mais aussi savoir-faire.

Je forme les sous-préfets au maintien de l'ordre et je leur fais aussi le point des RETEX de préfets que j'organise depuis cinq ans. Je leur ai dit : ce qui est très important quand vous prenez vos fonctions, c'est de savoir ce qu'est un POI, un PPI, parfois un PPE ou un PUI

Je vous donne un exemple très précis. Pourquoi au niveau technique Lubrizol a été une véritable réussite ?

Le préfet a un incident majeur à trois heures du matin. Il arrive dans sa préfecture de façon assez curieuse. Il rentre au COD et regarde rapidement ce qu'il en est. Il convoque le DREAL et le DDIS. Il les emmène en salle de décision et leur dit « sortez-moi l'étude de danger, le PPRT et le PPI ». C'est un préfet d'un département important, la Seine-Maritime. Il a demandé le Plan Particulier d'Intervention (PPI) qui est le plan d'action pour lutter contre une crise sur le site de Lubrizol ; le PPRT qui est le Plan Particulier de Risques Technologiques et de l'urbanisme autour du site ; et l'étude de danger qui donne tous les dangers du site. C'est sur cette base là que le préfet a décidé de ne pas déclencher les sirènes, de laisser les gens chez eux et de faire faire des prélèvements par les pompiers durant la nuit. Si ce préfet n'avait pas été un ingénieur de la crise, il aurait simplement demandé un point de situation et aurait pris les décisions ensuite sans consulter les documents nécessaires.

Il y a eu un grand nombre de plaintes contre le préfet et aucune n'a prospéré, à ma connaissance, contre le préfet, parce qu'il a su gérer des éléments techniques. C'est pour cela que je dis que le préfet a les mains dans le moteur, par rapport à ce que je viens de dire, par rapport au droit. Le préfet c'est celui qui connaît. Il va s'appuyer sur le DDRM pour connaître son territoire, il va prendre le PPI, le PPRT et le plan ORSEC pour savoir comment régler la crise. Le plan ORSEC est régulé par du droit souple. On le sait au niveau sécurité civile, il y a énormément de circulaires, de plan qui ont une valeur de droit souple. Dans ce droit souple, il y a une circulaire de 2019 qui vous dit ce que doit faire le préfet, s'agissant du plan ORSEC.

Il y a une instruction précise pour le préfet qui gère la crise. Premier élément qu'il va devoir donner, ce sont les objectifs. Deuxième élément, les moyens. Troisième élément, les arbitrages. Quatrième élément, demander des secours extérieurs si nécessaire. Et cinquième élément, la communication. Le préfet, lorsqu'il entre en salle de crise, juridiquement, doit faire tout cela. Le préfet ne peut pas « butiner », « survoler l'évènement », il doit décider. Voilà pourquoi, je considère qu'il n'y a pas de gestion de crise, il y a pilotage de la crise.

Ce qu'attende les fonctionnaires de police, de gendarmerie, de Sapeurs-Pompiers quand le préfet entre en salle de crise c'est qu'il applique la circulaire ORSEC et qu'il décide. Le préfet ne gère pas. Gérer ce sont les affaires courantes. Le préfet pilote. C'est fondamental. Je pense qu'il faudra l'affirmer au-delà de simples circulaires. Le préfet est un pilote de crise. Le préfet n'est pas un gestionnaire de crise.

Sylvain Henri – Sur quel service le préfet, qui est un préfet pilote, peut-il s'appuyer dans les territoires ?

Julien Martin – Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions

prévues par un règlement opérationnel, qui détermine l'organisation du commandement des opérations de secours (CGCT, art. L. 1424-4).

Les services d'incendie et de secours (SDIS) sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies (art. L. 1424-2). Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours et aux soins d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, les SDIS exercent les missions suivantes : la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile, la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours, la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement, les secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation, lorsqu'elles sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, présentent des signes de détresse vitale, présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir.

Le commandant des opérations de secours désigné est chargé, sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours. En cas de péril imminent, le commandant des opérations de secours prend les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnels engagés. Il en rend compte au directeur des opérations de secours (CGCT, art. L. 1424-4).

La loi du 3 mai 1996 *relative aux services d'incendie et de secours* a institué plusieurs types de documents qui doivent encadrer l'action des services précités au niveau départemental :

- le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), élaboré par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sous l'autorité du préfet, dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels il doit faire face (CGCT, art. L. 1424-7) ;

- le règlement opérationnel des services d'incendie et de secours, qui est arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service précité, fixe les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions des services d'incendie et de secours et détermine obligatoirement l'effectif minimum et les matériels nécessaires. (CGCT, art. L. 1424-4 et R. 1424-42).

Le préfet dirige enfin les services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans sa circonscription (Loi du 2 mars 1982, art. 34. – Décret du 29 avr. 2004, *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et département*, art. 1er), et a autorité sur les chefs de service, les délégués ou les correspondants à compétence départementale, le commandant du groupement de gendarmerie départementale et le directeur départemental des services d'incendie et de

secours (Décret du 29 avr. 2004, art. 17). Il assure la coordination des services déconcentrés des administrations civiles de l'État placés sous son autorité (Décret du 29 avr. 2004).

Concourent également à l'accomplissement des missions de la sécurité civile les militaires des armées et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale, les membres des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social ainsi que les réservistes de la sécurité civile (Loi du 13 août 2004 *de modernisation de la sécurité civile*, article 2).

Sylvain Henri – Richard Vignon, je vous voyais réagir sur une liste d'intervenants obligatoires. Qu'est-ce que cela vous inspire ?

Richard Vignon – Ce que cela m'inspire, c'est que quand on est en situation de gestion de crise, Marc l'a rappelé, cela engage la responsabilité du préfet, cela engage la responsabilité de l'Etat et cela engage la responsabilité juridique voire pénale. En revanche, on sait très bien que quand on gère une crise, et cela sera de plus en plus vrai contenu de l'importance et de l'intensité des crises à venir, le préfet se retrouvera souvent dans des situations qui ne sont pas prévues. Il aura donc besoin de sortir du carcan juridique pour pouvoir apporter les réponses nécessaires à la crise. C'est prévu avec les circonstances exceptionnelles, il y a tout un dispositif.

Je voudrais mettre en garde contre un risque, c'est que plus on écrira des choses précises, plus on voudra aller dans le détail du pilotage ou de la gestion de la crise et plus on mettra en difficulté les acteurs, au premier chef le préfet qui en a la responsabilité.

Parce qu'effectivement, cela peut se retourner contre lui en termes de responsabilité. Par ailleurs, cela peut l'entraver dans l'action à conduire. On l'a bien vu avec la pandémie de Covid-19, pour pouvoir gérer des crises de cette ampleur, la première des qualités des gestionnaires de crise c'est d'être imaginatif, d'être inventif et surtout de s'avoir s'adapter à l'événement qui se produit. Et quelques fois, malgré toute la planification, malgré toute la performance des textes qui existent en France, ces événements ne sont pas forcément prévus. Cela nécessite de s'adapter, cela nécessite d'inventer et plus on sera souple, plus on pourra le faire. C'est le seul petit bémol que je mets à ce qui a été dit.

Deuxième point que je voudrais très rapidement aborder parce qu'on a parlé de l'homme parfait ou de la femme parfaite mais ce que tu as dit, Marc, pose la question de la formation des préfets parce que pour pouvoir appréhender et embrasser toutes ces responsabilités, il faut avoir été formé à ces épreuves. Tu as rappelé comment Pierre-André Durand a géré Lubrizol de façon remarquable. Un préfet expérimenté qui a eu toute

une carrière de préfet, tout un parcours qui lui a amené de l'expérience, qui lui a permis certainement de croiser dans son parcours des préfets, par compagnonnage, qui l'ont amené à être le jour J en situation de gérer la crise correctement. Je pose cette question sur la formation des préfets parce qu'avec la disparition du corps préfectoral, avec la nouvelle organisation qui se met en place, ce sujet doit être mis sur la table. On est très attentif à ce qu'on ne devienne pas pilote de la crise comme cela du jour au lendemain. Cela nécessite un vrai parcours, et une vraie expérience.

Sylvain Henri – Il y a un enjeu de compétence. Il faut être formé pour cela ?

Marc Burg – Oui, je vais tout de suite l'aborder mais cela me fait rebondir aussi sur un élément humain qui me semble fondamental. On a évoqué la résilience tout à l'heure. Là aussi, ce qui a été dit sur le citoyen est fondamental mais le texte fondateur de la résilience c'est le livre blanc de la défense et de la sécurité de 2008. On vous dit clairement ce que c'est que la résilience. C'est « la volonté et la capacité d'un pays, de la société ou des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité à fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un monde socialement acceptable. » C'est cela la résilience. En réalité, c'est à la fois militaire comme civile. On est capable d'encaisser une crise sans s'effondrer et on peut rebondir avec des éléments de mise en œuvre : c'est le soutien financier, c'est le « quoiqu'il en coûte » qui est un exemple typique de ce que c'est. Et dans ce cadre-là, aujourd'hui, et beaucoup plus demain, le préfet aura un rôle très important.

J'ai suivi ce que font les préfets avec les RETEX et ce que fait aussi le gouvernement et le chef de l'Etat, c'est aller sur le terrain. Tous les RETEX réussis c'est quand le préfet se rend sur le terrain. Les gens ont besoin de toucher l'Etat. C'est un point extrêmement important. Sur une crise, le préfet doit y être malgré tout ce qu'il a à faire, malgré le fait qu'il a trente-six coup de fils à passer. Il y a l'aspect communication, mais il y a aussi l'aspect humain. Il doit être présent durant l'incident.

Vous évoquiez Trèbes. J'ai fait les deux RETEX de Trèbes : l'assassinat du colonel Beltrame et les inondations. À chaque fois, le préfet est allé sur place et sa présence auprès des victimes et sinistrés a duré plus d'un an. Au début, il allait sur place tous les jours, puis toutes les semaines puis tous les mois. La résilience c'est aussi cela. C'est l'incarnation de l'Etat. Ce qu'attendent beaucoup de citoyens de la part du préfet, c'est la permanence de l'Etat. C'est un élément qui me semble extrêmement important. Il faut vraiment qu'on puisse veiller à toute cette complexité. Je crois que c'est très important.

Un préfet doit connaître. Il doit savoir ce qu'est un DDRM. Il faudra, quand il arrive, peut-être lui donner une fiche de ce qu'il doit savoir des éléments à risques essentiels sur son

territoire. Ensuite, prévenir et agir me semble être des éléments extrêmement importants. Tout cela doit être fixé dans une équipe préfectorale. Le préfet ne peut pas tout faire tout seul. La réussite de tous les RETEX que j'ai fait, c'est une équipe préfectorale soudée. C'est très particulier. Quand vous avez une crise, très souvent tous les services de l'Etat s'agglomèrent autour du préfet. Il est énormément attendu de lui. Il est le seul pilote de l'événement, mais aussi souvent le seul responsable. Quand j'étais directeur de cabinet en Corse, le procureur de la République disait « nous nous mettons tous sous la grande cape du préfet ». C'est une belle image. On ne peut pas l'employer comme cela au niveau judiciaire parce qu'évidemment, la justice ne relève pas du préfet. Mais au niveau de la protection, du bouclier étatique c'était vraiment cela. Aux côtés du pilote, il faut une équipe préfectorale. Cette équipe, il faut la former à la crise de sécurité civile, sur tout ce que je vous ai dit : les PPI, les POI, les PUI, les PPRI, les DDRM, les PPRT, etc. Ce sont des plans importants. Par ailleurs, le plan ORSEC prévu par la circulaire du 24 octobre 2019 vous dira voilà ce qu'il faut faire.

Donc formation importante, et je dirais en Sécurité Civile et en maintien de l'ordre. J'ai envie de vous dire que le métier de préfet en Sécurité Civile est un véritable métier. Un préfet c'est celui qui va donner les objectifs, fixer les limites, arbitrer, donner les missions, communiquer, demander les renforts. Pour faire tout cela, c'est un métier. C'est un chef d'orchestre. Vous ne pouvez pas être chef d'orchestre si vous ne connaissez pas les notes.

Question du public – On parle du préfet avec un grand P, un homme seul, un grand professionnel. Ce qui est contraire avec la réforme du corps préfectoral. Qu'en est-il éventuellement des pouvoirs de délégation parce que bien souvent il y a un directeur de cabinet, il y a le sous-préfet qui connaît bien son territoire ?

Marc Burg – Je ne vais pas monopoliser la parole. Evidemment, c'est un point important. Je redis ce que j'ai dit tout à l'heure parce que je ne l'ai peut-être pas dit assez clairement, parce que je parle vite. Tout événement qui a réussi c'est quand l'équipe préfectorale est en cohésion.

Je vais vous donner l'exemple qui m'a le plus frappé. Malheureusement, ce n'est pas une situation de crise de Sécurité Civile, c'est un événement dramatique. C'est la séquence affreuse de l'assassinat du colonel Beltrame. L'équipe préfectorale s'est très vite soudée autour de son préfet. Le préfet en deux semaines a dû dormir une douzaine d'heure tellement il a été pris par les événements. Il y a eu les cérémonies aux Invalides, la venue du chef de l'Etat puis du Premier Ministre sur site, donc cela a été très lourd. Vous aviez une sympathie et une empathie de l'équipe préfectorale. Le préfet avait les délégations

qu'il donnait aux sous-préfets et au directeur de cabinet. Tous les RETEX qui ont marché, ont montré des réussites de conduites de la crise qui reposaient sur une forte cohésion préfectorale et interministérielle autour du préfet. C'est le cas à Notre-Dame-des-Landes, c'est le cas pour l'assassinat du Père Hamel.

Quand je fais les formations destinées aux nouveaux directeurs de cabinet relativement aux enseignements à tirer des RETEX je dis au sous-préfet l'importance d'une équipe préfectorale soudée. Lors des RETEX, on a toujours le préfet et l'équipe préfectorale, le DDPN, le commandant de gendarmerie, le patron des pompiers, parfois le procureur, tout dépend de l'incident judiciaire, parfois le SAMU, parfois le maire et généralement le service communication. Vous voyez bien que dans l'esprit des crises tels qu'on les a vécus, on pourrait dire que l'équipe préfectorale c'est bien sûr le corps préfectoral mais tout seul il ne peut rien faire.

Quand il y a crise, tous les acteurs a priori se regroupent. Il n'y a pas de résolutions de crise sans équipe.

Julien Martin – À cet égard-là, la réponse est double. S'agissant des textes spécifiques à la gestion de crise, en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'un département, le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité est compétent et peut déléguer tout ou partie de ces attributions au représentant de l'Etat dans l'un des départements de la zone (CSI, article L. 742-3). Le préfet de département peut par ailleurs et d'une manière générale donner délégation de signature en toutes matières au secrétaire général et aux chargés de mission, au sous-préfet pour toutes les matières intéressant son arrondissement, et pour l'ensemble du département, aux sous-préfets ou au fonctionnaire qui assure le service de permanence pour prendre toute décision nécessitée par une situation d'urgence (Décret du 29 avril 2004 *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et département*, article 43).

Question du public – Marc Baulier, je voudrais l'avis de vos intervenants sur une contradiction que je sens monter assez fortement. Certes, c'est le préfet qui est le grand pilote et on vient de le voir. En matière de SDIS, c'est le département qui tient les moyens et qui fournit les véhicules et les équipements. Il me semble qu'il y a dans l'air, dans un certain nombre de départements de telles pressions financières sur les collectivités locales que les pompiers en subissent forcément un peu les conséquences. Est-ce que vous voyez arriver cette contradiction entre un préfet qui doit avoir les moyens pour gérer la crise et un département qui n'a pas toujours les moyens financiers de lui donner les moyens d'agir que ce soit en locaux, en

équipement ou en véhicules. Il me semble qu'il y a une contradiction potentielle qui aujourd'hui ne se manifeste pas trop, mais qui moi me semble importante.

Richard Vignon – Pour répondre, je vais à la fois utiliser mes anciennes fonctions et ma double casquette pour vous dire que depuis la loi de 1996 dites organisation territoriale des services d'incendie et de secours, le sujet que vous évoquez se pose avec acuité. C'est-à-dire qu'on est toujours sur une discussion sur le financement des services d'incendie et de secours.

D'ailleurs, j'étais au congrès des Sapeurs-Pompiers dernièrement et j'ai entendu le président de l'Association des Départements de France, François Sauvadet, qui a, à nouveau, interpellé la direction générale de la Sécurité Civile, le ministère de l'Intérieur sur la répartition entre le financement de l'Etat et des collectivités. Ce n'est pas un sujet nouveau.

Ce que je voudrais vous dire, c'est que cet argent c'est de l'argent public donc il vient de la poche des contribuables ou des entreprises. La répartition est une affaire politique. Je n'écarte pas le sujet mais depuis plus de trente ans que j'en entends parler, je me dis qu'on a toujours trouvé une solution.

Ce qui est important de ne pas oublier, c'est qu'en matière d'incendie et de secours c'est une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités parce que c'est historique. Parce que c'est comme cela que s'est construit la Sécurité Civile. Contrairement à la sécurité publique qui, elle, a été organisée par la volonté de l'Etat.

La Sécurité Civile c'est différent. Elle s'est construite à partir des collectivités, à partir des communes notamment qui ont voulu commencer à se protéger elle-même, à protéger leurs concitoyens. Et c'est cette construction qui est venue des territoires qui a ensuite, compte-tenu de l'importance des crises, de l'importance que revêt la Sécurité Civile, été repris en charge par l'Etat et on se trouve avec cette compétence partagée. Je pense que comme c'est une construction historique, il ne faut pas revenir dessus.

Donc effectivement, cela condamne à la fois les collectivités et l'Etat à se mettre d'accord sur la bonne répartition financière, à se mettre d'accord sur le niveau de sécurité. C'est pour cela qu'il y a un Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques qui est voté par le conseil d'Administration du SDIS et qui est ensuite approuvé par le préfet. Il y a toujours cette compétence partagée qui fait la force de la Sécurité Civile parce qu'elle repose en grande partie sur les services d'Incendie et de Secours. Vous avez évoqué monsieur le Directeur Général Adjoint, les Sapeurs-Pompiers volontaires qui sont une expression de la compétence partagée entre la France immanente qui est celle du citoyen engagé et l'organisation administrative de l'Etat avec le rôle du préfet comme directeur des opérations.

Marc Burg – En un mot, je voudrais juste ajouter. C’est vrai que c’est un sujet fondamental. Mais comme vous l’évoquiez l’objectif qu’on se donne qui est le Beauvau de la Sécurité Civile, consiste à trouver des pistes de financement et de fonctionnement de notre sécurité civile à approfondir. Vous voyez bien que l’évolution est prise en compte par le législateur. Nous avons deux circulaires qui ont été intégrées à la loi MATRAS.

Aujourd’hui, on n’arrive plus à financer sur un département des moyens extrêmement lourds financièrement. Pour les JO, on a équipé toutes les zones de défense de dispositifs de protection NRBC. On ne peut pas au niveau de chaque département mobiliser ce type de gros moyens. Vous voyez bien qu’on est en train de vivre cette évolution que vous décrivez dans le cas des COTRIM et des pactes capacitaires où on va se rassembler plutôt au niveau zonal mais avec une déclinaison départementale pour se répartir les moyens. En gros pour l’incendie courant, l’accident courant, on va se servir des moyens que l’on a et, *a priori*, on pourra faire face. En revanche, chaque département ne va pas s’équiper d’une cellule NRBC très lourde ou d’une cellule feu de forêt très lourde. On va les mutualiser. C’est un enjeu du débat de demain. Comment mutualiser entre les services départementaux pour pouvoir mener ces actions ? On est en train de le faire parce que la loi MATRAS le permet.

Question du public – **Merci pour la qualité des échanges et la complémentarité des interventions entre un point de vue académique et un point de vue plus praticien. Je souhaiterai sur une situation que vous avez évoqué monsieur le préfet sur l’expérience de Lubrizol. L’un des enseignements du RETEX a été celui de l’équilibre du curseur à trouver entre la volonté d’intervenir en termes de gestion politique et médiatique de la crise du point de vue des autorités centrales de l’Etat et la nécessité de donner des marges de manœuvre effectives aux administrations déconcentrées de l’Etat sur le terrain. C’est l’un des constats majeurs qui a été effectué lors du RETEX interministériel. Je voulais avoir votre point de vue sur cette question. Et seconde question, si vous pouviez développer un peu plus longuement le rôle du sous-préfet dans le pilotage et la gestion des crises au sein de l’équipe préfectorale que vous mentionniez.**

Marc Burg – Par rapport à Lubrizol, la communication de Lubrizol, un élément important c’est la crédibilité de la parole de l’Etat.

Qu’est-ce qui ressort du RETEX de Lubrizol ? Je ne parle pas de la communication ministérielle, je ne vais pas la commenter. En revanche, ce qui a gêné la communication du préfet, c’est une erreur de chiffre. Le préfet nous l’a expliqué. Pierre-André Durand nous l’a dit. Le premier jour, il n’a rien caché du tout contrairement à ce qu’on a dit. Il a demandé le tonnage des nitrates d’ammonium. La DREAL lui donne le tonnage : 5 000 tonnes. Il fait le point presse. Il a fait beaucoup de point presse, trois par jours sans compter les interventions des policiers et des gendarmes dans la presse. Deux jours après, la DREAL vient voir le préfet pour dire que l’entreprise s’est trompée et que

finalement ce n'est pas 5 000 tonnes c'est 10 000 tonnes. En toute transparence, le préfet a souhaité donner cette information-là. C'est ce qui a conduit à dire après : « il nous a menti ».

Vous parlez de la place du préfet, mais cela vaut aussi pour le maire, pour les policiers, les gendarmes, les pompiers. La parole de l'Etat doit être sacré et ne jamais mentir. Cela c'est un point très important.

Après, en termes de communication, l'élément qui a été néfaste, et cela vaut pour tout le monde sur le terrain, c'est que le préfet garde une forte crédibilité auprès de la population. Pour les sous-préfets, ce qui apparait dans tous les RETEX, c'est que les sous-préfets sont un peu l'homme de Vitruve. Ils doivent être capable de passer sur tous les postes.

Aujourd'hui, l'orientation est aussi un élément à évoquer lors du Beauvau de la Sécurité Civile. La fonction de sous-préfet les oblige à avoir la capacité de gérer la crise. Vous n'avez jamais le schéma idéal. Il y en a toujours un qui est absent et un autre qui est suppléant.

A RETENIR :

Dans la gestion des crises, le couple préfet-maire est très important. Ce point a été souligné par tous les intervenants. L'origine de la cellule de crise, dans la majeure partie des cas, est initié par le maire de la commune. C'est au moment où la crise dépasse les moyens de la commune que le préfet entre en action et prend la direction des opérations. Le préfet occupe donc un rôle à forte responsabilité en tant que directeur des opérations. C'est lui qui doit agir, prendre les décisions, et aussi communiquer. Dans la gestion de la crise (de sécurité civile), le préfet est accompagné par tous les représentants des acteurs de la Sécurité Civile pour l'aider à peser et prendre la (les) prise(s) de décision(s) de sortie de crise et de retour à la normale.

Le préfet joue un rôle de pilote dans la résolution de la crise. Il a été fait mention du pilotage de la crise. Le préfet n'a pas un rôle de gestionnaire de la crise mais véritablement de pilote. C'est lui qui dirige et donne le cap à suivre. Les intervenants ont affirmé que ce rôle de pilote devait être confirmé au-delà des circulaires. De plus, il a été fait mention du ministère de l'Intérieur comme le ministère de la gestion des crises. Seul lui peut jouer ce rôle. Les autres ministères peuvent concourir à la gestion de crise mais seul le ministère de l'Intérieur peut prendre en main la gestion de la crise du fait de son lien de proximité avec le préfet.

Marc Burg et Richard Vignon ont expliqué à plusieurs reprises qu'il faut laisser une capacité d'action aux acteurs de la gestion de la crise et notamment aux préfets. La gestion de la crise ne doit pas être trop restreinte par le cadre législatif.

Il a également été fait mention de l'importance de la résilience et du rôle du préfet dans la résilience. La résilience est la capacité d'encaisser une crise et de rebondir dans un contexte socialement acceptable. La résilience réside aussi dans l'incarnation de l'Etat notamment dans la personne du préfet. Il rappelle également l'importance, pour le préfet, de se rendre sur les lieux de la crise. Les gens attendent de le voir sur les lieux de la crise, tant les élus locaux que les citoyens, en tant que symbole d'une réponse de l'Etat.

IV- Table ronde n°2 : Du droit à l'action : témoignages des acteurs du continuum de sécurité

Nos intervenants :

Bruno Maestracci, contrôleur général de sapeurs-pompiers, directeur du SDIS de Seine-et-Marne

Olivier Desquiers, administrateur d'INTERIALE et Secrétaire Général du Continuum Lab, Colonel de Sapeurs-Pompiers, ancien adjoint au Chef d'Etat Major Interministériel de la Zone de Défense Nord

Stéphanie Bidault, chargée de la prévention des risques et de la gestion des crises au sein de l'Association des Maires de France

Lucile Chaptal, étudiante à Science Po Lille, Stratégie, Intelligence économique, Gestion des Risques ; responsable du projet Crisiscope au sein des Jeunes IHEDN

Anne Cornet, inspectrice générale de l'administration, ancienne préfète déléguée pour la défense et la sécurité auprès du préfet de la région Hauts-de-France

A l'instar de la première table ronde, les intervenants ont rappelé la nécessité de former les élus notamment à la gestion de crise et à la configuration et la mise en place des plans. L'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité prend sa part dans cette mission mais réaffirme le besoin de travail collaboratif avec le ministère de l'Intérieur. Lors de cette table ronde, il a aussi défendu l'idée de réaffirmer le rôle des préfets de zone de défense et de sécurité. Leur rôle est trop méconnu par une grande partie des acteurs de la gestion de crise. De plus, la préfecture de zone peut permettre la mise en place d'outils mutualisés à

destination de la prévention ou de la résolution des crises notamment des outils en lien avec les menaces NRBC. Face aux manques de moyens des collectivités locales, la préfecture de zone de défense et de sécurité, peut devenir un élément central de la mutualisation des moyens de gestion de crise.

Sylvain Henri – Bruno Maestracci, présentez-nous le projet OCHA-UNDAC de l’ONU.

Bruno Maestracci – Quel beau pays que la France. Quelle chance nous avons d’avoir un corpus doctrinal, de voir des préfets homme de Vitruve, d’avoir une accélération du temps. Le propos du film fait par les jeunes de l’IHEDN c’est ce qui se passe quand ce n’est pas en France et qu’on n’a pas la chance d’avoir un système préfectoral hérité de notre ami Napoléon.

Juste pour vous faire comprendre ce qu’est la différence entre notre organisation de sécurité civile et OCHA qui est un organisme qui est placé sous le secrétariat général des Nations Unies. Ce n’est pas quelque chose de très connu. Ce n’est pas une agence de l’ONU comme le programme pour l’aide alimentaire mondiale. Et UNDAC, ce sont les Nations Unies qui font de l’évaluation et de la coordination. Cela veut dire que c’est une coordination des mécanismes de réponse aux catastrophes et de coordination humanitaire mondiale sous l’égide de l’ONU. OCHA a été créé en 1991 par une assemblée générale de l’ONU.

Tous les pays ne sont pas organisés comme la France, dans certains pays quand il se passe une catastrophe, la crise s’ajoute à la catastrophe du non-Etat ou des Etats faillis comme on les appelle aujourd’hui.

La mission principale est de coordonner les réponses humanitaires dans les situations d’urgence avec comme objectif une mobilisation de l’aide, une coordination entre ONG, agences de l’ONU et les gouvernements. Elle joue un rôle dans les crises humanitaires telles que les conflits armés, les pandémies ou encore les catastrophes naturelles.

On dépasse largement la crise de Sécurité Civile puisqu’il y a des pays comme Haïti, où j’ai pu me rendre lors du dernier tremblement de terre, où on n’est pas dans des conditions de sécurité et on n’a pas la police ou la gendarmerie qui sont là pour nous épauler.

L’OCHA a cinq fonctions principales : évaluer les besoins humanitaires, faciliter la communication et le partage d’informations, coordonner les partenaires humanitaires, mobiliser les ressources et les fonds d’urgence, défendre les principes humanitaires de neutralité, d’impartialité et d’indépendance.

De son côté, l’UNDAC a été créée en 1993 avec pour but d’assister les pays touchés par des catastrophes naturelles pour évaluer les besoins et coordonner l’aide internationale. Elle est composée d’experts prêts à se déployer sous 24 à 48h. C’est un mécanisme

gratuit qui est offert par l'ONU. L'UNDAC est un niveau opérationnel. Les missions clés de l'UNDAC sont l'évaluation rapide des dommages et des besoins, la coordination sur le terrain entre gouvernements, agences de l'ONU et ONG, mise en place des systèmes d'information pour assurer le suivi des secours, et la formation et le renforcement des capacités locales. Derrière, l'objectif est aussi d'informer le secrétaire général de l'ONU en lui expliquant la situation en donnant les besoins pour la reconstruction tant financier que matériel ainsi que la durée prévisionnelle des travaux afin qu'il puisse, s'il le souhaite, convoquer une assemblée générale.

Aujourd'hui, on a des équipes en France qu'on appelle INSARAG, cela veut dire des gens qui vont aller sur les tremblements de terre, qui vont aller dans toutes les catastrophes, qui sont des Sapeurs-Pompiers de France. Il y a six groupes INSARAG en France qui sont validés, qui sont évalués, qui sont entraînés par l'ONU, qui sont aussi utilisés dans le mécanisme de protection civile de l'Union Européenne. C'est grâce à ce mécanisme OCHA-UNDAC puisqu'il y a une section qui s'occupe de ces normalisations des équipes de secours. Ce qui fait que quand on est sur un terrain n'importe où, on sait que quand on a une équipe INSARAG qui est validé par l'ONU, il y a un certain nombre de moyens pour répondre à des missions de secours. Donc on met en place des systèmes d'informations. L'information management c'est quelque chose d'essentiel. Et on va former les capacités locales quand on le peut.

L'OCHA c'est au niveau stratégique, l'UNDAC c'est au niveau opérationnel. Les deux vont ensemble puisque c'est l'OCHA qui va diriger l'opération depuis Genève et l'UNDAC c'est l'équipe projeté sur le terrain. Les défis actuels sont différents. Il y a une coordination complexe avec plusieurs acteurs sur le terrain, une complexité des crises avec une rapidité de plus en plus forte, un besoin d'innovation dans la gestion des informations parce qu'il y a de plus en plus d'informations qui arrivent, et des défis logistiques, politiques et sécuritaires. L'UNDAC et l'OCHA sont essentiels pour la coordination humanitaire mondiale. Cette efficacité dépend de tous les pays. Evidemment, la France participe à OCHA sous l'égide du ministère des Affaires étrangères. C'est une organisation exceptionnelle en France que nous avons grâce à tous ces interservices qui travaillent dans l'intérêt général.

Depuis vingt ans, je travaille pour OCHA. C'est très méconnu, on est seulement 300 à faire cela dans le monde avec des moyens assez rudimentaires même si au niveau informatique cela marche bien. Il faut se rendre compte que quand on est dans un environnement complètement déstructuré parce qu'il n'y a rien et que vous avez sur un aéroport, comme cela peut être le cas quand les aéroports sont encore opérants, avec un Antonov qui arrive de Chine et un autre qui arrive d'Angleterre ; et que chacun essaie de mettre le drapeau en disant : « c'est moi, je fais de l'humanitaire, j'aide tout le monde ».

Il y a une vraie difficulté aujourd'hui, qu'on n'a pas en France grâce au préfet, c'est qu'une quantité inimaginable d'information se perd. Vous avez la dame qui va être à côté de son

enfant mort, et on va voir une dizaine de gens qui vont parler depuis le soin ou le sauvetage jusqu'à la reconstruction. Et cette pauvre dame, elle aura vu passer cinquante personnes qui lui auront posé cinquante fois les mêmes questions. Ce que je veux dire c'est qu'il y a un énorme besoin de coordination à l'échelle internationale. On ne peut que se féliciter en France d'avoir ce système formidable même s'il n'est pas parfait.

Sylvain Henri – Si on revient à la problématique, à la matière qui nous anime. La crise de Sécurité Civile dans l'imaginaire, cela relève des pompiers. On voit aujourd'hui qu'il y a un continuum d'acteur. Quelle est votre analyse sur ce sujet ?

Anne Cornet – Tout à l'heure, on a évoqué le fait que les crises sont plus fréquentes, plus diverses et plus complexes. C'est vrai que le pompier est le symbole de la sécurité civile. Mais il n'en est pas le seul acteur. A la différence de la crise militaire dont les acteurs concernés sont parfaitement identifiés, la crise civile concerne une pluralité et une diversité d'entités.

La crise qu'on va mettre sous le vocable de « sécurité civile » est en fait très variée. C'est une de ses dimensions particulières . Elle décuple l'impérieux besoin de coordination qui doit être faite au niveau de la préfecture. Je voudrais revenir sur ce qu'a rapidement évoqué mon collègue tout à l'heure, à savoir le rôle de la préfecture de zone. Le préfet de zone est en effet moins bien connu et identifié que le préfet de département, en charge de la réalité et de l'immédiateté. Il y a un rôle absolument déterminant, grandissant et stratégique de la préfecture de zone de défense et de sécurité, dans son travail d'anticipation et de connaissance de la multiplicité des acteurs, comme des dimensions les dimensions temporelles et capacitaires d'une gestion de crise sur un territoire donné. La complexité croissante appelle des regards techniques de plus en plus pointus et le recours à des acteurs qui ne sont plus seulement des acteurs publics. Il y a évidemment tous les services de l'Etat central et déconcentré, les opérateurs nombreux, notamment de l'Etat dans un premier cercle, mais aussi toutes les entités qui sont de près ou de loin intéressées et concernées par un risque. A leur connaissance et identification s'ajoute la question de leur localisation physique ou non sur le territoire concerné par une crise.

A partir du moment, où ils sont acteurs de la gestion d'un risque, on a besoin d'eux, nous Etat. Il faut donc savoir qu'ils existent, connaître les informations qu'ils possèdent et comment ils peuvent les fournir pour arriver à synthétiser cela dans un document de planification par exemple ou dans un document d'une autre nature à commencer par un annuaire à jour.

Anticiper est donc le maître mot ; disposer du maximum d'informations en amont permet de répondre à deux objectifs d'anticipation. Le premier calibrer les moyens dont on pourrait avoir besoin dans l'avenir en termes de volumes, de caractéristiques techniques

et en dessiner l'organisation et la répartition. Le deuxième, pouvoir former les acteurs humains et la population *in fine* aux nouvelles formes de crise.

Je voulais vraiment mettre la focale sur ce niveau local.

C'est parce que toute cette anticipation est bien réalisée au niveau zonal, que peut s'enclencher au niveau du département l'action du dernier kilomètre, l'action du jour, l'action du jour qui peut durer.

C'est une nouvelle caractéristique des crises d'aujourd'hui : elles durent et font appel à une permanence de l'Etat qui doit toujours être ressenti comme présent par la population et l'ensemble des acteurs, collectivités locales comprises. Cela impose que nous soyons nous-mêmes capables de renouveler notre ressource humaine tout en restant dans une permanence de compétence. Et cela, c'est un autre défi différent dans chaque territoire.

Sylvain Henri – Sur le caractère zonal, vous intervenez dans une zone, Olivier Desquiens.

Olivier Desquiens – Par rapport à cet Etat-major de zone, qui est le bras armé du préfet délégué à la défense et à la sécurité au sens très large, bien au-delà du sens de sécurité civile comme madame la préfète l'a dit. Cette action zonale s'est vue renforcée.

Moi, en prenant mes fonctions, la première crise à gérer a été Lubrizol. Lubrizol n'était pas sur la zone de défense Nord mais on a eu pendant plusieurs semaines les effets du nuage et de ses retombées à gérer sur quatre départements jusqu'au volet transfrontalier. On peut également noter la fonction du préfet de zone en tant que responsable de la coordination transfrontalière notamment sur la zone Nord qui est très impactante avec la proximité de la Belgique. Et aussi la coordination et le dialogue civilo-militaire qui est important et pour finir, le soutien des départements. Aujourd'hui, je pense qu'au regard de ces crises – je vous ai cité Lubrizol, mais on a eu la crise Brexit, la crise COVID, en zone Nord, on a eu des crises routières qui impactent directement la plaque parisienne, des crises migratoires – cet esprit d'appui et de gestion, en renfort des départements, a vraiment monté en puissance depuis ces derniers temps.

Sylvain Henri – La mission prévention des risques et gestion de crise a été mise en place voilà deux ans à l'Association des Maires de France. Expliquez-nous les sujets sur lesquels travaillent cette mission, ses méthodes, vos observations.

Stéphanie Bidault – Merci pour cette invitation. Beaucoup d'éléments des propos précédents font écho à ce que l'on peut entendre auprès des élus locaux et des maires. Effectivement, l'AMF est très attaché à ce fameux couple maire-préfet.

Il y a plus de deux ans, le président David Lisnard, maire de Cannes, nouvellement installé dans sa mission de présidence de l'AMF, aux regards des événements climatiques survenus sur sa commune, a souhaité que ces sujets de prévention des risques et de gestion des crises fassent l'objet de travaux dédiés au sein de l'association. Il a donc désigné deux élus, Éric Ménassi, maire de Trèbes, et Sébastien Leroy, maire de Mandelieu-la-Napoule, pour présider un groupe de travail sur ces sujets.

Nous avons réuni des élus volontaires pour échanger sur leur perception de ces thématiques et identifier l'ensemble des actions à mener.

Ensuite, nous avons listé les actions dévolues aux élus locaux, avant, pendant et après la crise. On focalise beaucoup sur le temps de la gestion de crise, mais tout le travail préparatoire fait à l'échelle communale et/ou intercommunale avant et après la crise (reconstruction post sinistre, aménagement résilient...) va avoir un impact sur les prochaines crises en réduisant la vulnérabilité des communes. C'est un travail vraiment important. Enfin, après la rédaction d'une feuille de route complète, l'AMF a fait le choix de rentrer dans une démarche opérationnelle et pragmatique avec l'aide d'associations départementales de maires et présidents d'intercommunalité volontaires. Les deux co-présidents du groupe de travail ont donc pris leur bâton de pèlerin pour aller sensibiliser d'autres élus locaux dans une dizaine de départements.

L'objectif, pour l'AMF, c'est de créer une dynamique territoriale entre les acteurs institutionnels de ce fameux continuum de sécurité, avec les acteurs en charge de la gestion de crise que sont les maires, que sont le préfet et les services de l'Etat (DDT, SIDPC, Police Nationale, Gendarmerie nationale,) et les SDIS. Créer une dynamique locale, permet un meilleur accompagnement des élus : partager une connaissance précise de l'exposition de leur commune aux risques, entrer dans une démarche de planification plus vertueuse... Nous le savons tous très bien, quand on se connaît, on est plus efficace et on est beaucoup plus opérationnels. L'AMF, s'est donc lancée dans une démarche vraiment très pragmatique, très opérationnelle. Nous souhaitons évidemment faire perdurer cette démarche et la renouveler parce que les mandats passent et sensibiliser les nouveaux élus reste primordial.

Sylvain Henri – Dans la continuité, Bruno Maestracci, depuis le début de l'après-midi on parle d'une démarche de pragmatisme, d'incarnation, de proximité et du développement de synergie, dépasser certaines cultures notamment administratives. Vous le constatez dans vos interventions ?

Bruno Maestracci – Bien sûr. La France est parfaitement organisée. Je l'ai déjà dit et je le répète. Il est important de se rendre compte qu'à l'étranger, les pouvoirs publics se basent plutôt sur une approche communautaire qui n'est pas reconnue dans le droit français de la même manière qu'à l'étranger. Ce qui fait que lorsqu'on organise, avec OCHA ou même

au niveau de la protection civile européenne, lors des crises, un rassemblement d'acteurs où il faut qu'on puisse échanger les informations.

Autant, en France, cela va se faire avec des fonctionnaires parce que c'est leur mission – il peut aussi y avoir des volontaires qu'ils soient pompiers ou de la protection civile, ce ne sont pas des « agents professionnels » mais les organisations sont reconnues comme telles – il y a d'autres pays où cela n'existe pas. Ce que je veux dire, c'est que l'organisation est radicalement différente. Effectivement, la culture peut l'être aussi et il faut faire attention à bien respecter tout cela parce que sinon on peut avoir une crise qui survient au sein de la crise parce qu'on n'a pas bien analysé les causes et qu'on ne s'y attendait pas.

Sylvain Henri – Vous avez travaillé aux douanes, dans un service déconcentré et vous avez eu à composer sous l'intervention de différents préfets. Comment cela s'est passé ? Comment cela s'est articulée ? Que peut-on en tirer comme enseignement aujourd'hui ?

Anne Cornet – Effectivement, avant de rejoindre le corps préfectoral, j'étais directrice inter-régionale des douanes de la Région Rhône-Alpes et donc j'avais douze préfets comme interlocuteurs, j'ai d'ailleurs eu l'honneur de travailler avec monsieur le préfet Lambert en Haute Savoie.

Je voudrais donc me replacer un instant dans ce niveau de cheffe d'une administration déconcentrée en lien potentiel avec douze donneurs d'ordre préfectoraux. Leurs objectifs et ordres respectifs sont naturellement emprunts d'une logique qui a tout à fait sa rationalité. Pour leur plein succès je pense que le développement en amont au sein du corps préfectoral et plus largement des préfetures d'une bonne connaissance des administrations contributrices (nos missions, cultures et manières de fonctionner en termes de services) et réciproquement faciliterait l'imbrication des consignes administratives d'une maison donnée et les consignes opérationnelles du patron préfet. Et réciproquement !

Cela rejoint donc le besoin de développer une culture administrative transverse d'abord du préfet qui doit aussi bien connaître les administrations ou les services en charge de l'administration territoriale de l'Etat que les autres contributeurs. Les autres administrations et notamment celle que j'ai eu l'honneur de servir, doivent également s'ouvrir à la bonne connaissance des exigences et contraintes du préfet dans son rôle d'anticipation, de gestion et d'adaptation de l'Etat à la gestion des crises.

Ce travail de traduction, finalement, est nécessaire à la bonne mise en œuvre opérationnelle attendue, pour que dans les chaînes de déclinaison de l'orientation stratégique du préfet et les déclinaisons opérationnelles des chefs de service, il y ait

vraiment une ossature qui soit cohérente, lisible et claire pour l'exécutant avec toute la noblesse du mot et tout ce que je mets dans la qualité de l'exécutant.

C'est une donnée qu'il faut prendre en compte en tout cas. Cela m'a servi en tant que préfète ensuite de me dire : « attention, il faut être clair dans l'objectif ». Bien identifier l'objectif est donc essentiel. Quel est l'état final recherché ? J'ai essayé de me dire : comment cette orientation va –t-elle être déclinée par chaque chef de service dans son abécédaire maison. C'est une donnée de sociologie administrative qu'il faut, je pense intégrer .et cela rejoint donc la culture administrative du préfet qui doit aussi bien connaître les administrations ou les services en charge de la déclinaison de son orientation stratégique des effets et des objectifs à atteindre.

Si on n'a pas cette lucidité-là, on ne peut pas permettre aux chefs de service de décliner de manière opérationnelle claire et sécurisée les orientations, un delta dans la traduction peut s'avérer néfaste à la gestion de la crise.

Sylvain Henri – Un partage de compétence très clair, c'est ce qu'évoque Anne Cornet, qui est nécessaire pour faire face après des situations qui peuvent être tout à fait imprévu.

Olivier Desquiens – Effectivement, et lors de la table ronde précédente on a rappelé le rôle du préfet comme chef d'orchestre, directeur des opérations de secours, mais vous savez tous qu'un orchestre ne joue bien qu'avec des musiciens qui jouent juste. Il faut donc avoir une équipe solide autour de ce chef d'orchestre. Cette solidité s'acquiert par des compétences par l'expérience de chacun. Il faut savoir se nourrir.

Nous, sapeur-pompier, avons la chance d'avoir des cursus de formation en gestion de crise. Mon retour sur l'Etat-major interministériel de zone, c'est de travailler avec ses services déconcentrés qui ont de la gestion de crise interne à leur service mais là on joue collectif. Avec notre chef d'orchestre, il faut savoir faire équipe. Ce n'est pas le jour où la crise tombe qu'on apprend à les connaître. Notamment, la partie planification et préparation. C'est dans le dialogue au quotidien qu'il faut connaître les acteurs et surtout ouvrir ses œillères pour connaître leur fonctionnement de service, les moyens dont ils disposent mais également leur limite parce que chacun a ses limites de fonctionnement.

Si on veut coordonner l'ensemble, il faut avoir cette connaissance parfaite et cette lisibilité, cette attractivité. Ce sont des expériences très intéressantes, très enrichissantes mais qui ne sont pas forcément assez lisibles. On parlait de la lisibilité de la zone de défense comme du travail en COD. Il faut être dans le cœur de la machine pour le connaître et l'apprécier.

Sylvain Henri – Les maires sont évidemment au cœur de la machine. La relation préfet-maire a fortement évolué depuis la crise sanitaire. Qu’observez-vous aujourd’hui ?

Stéphanie Bidault – A travers nos réunions, nous avons pu constater une certaine hétérogénéité dans les situations rencontrées. D’abord une hétérogénéité liée à la différence d’exposition des communes aux risques, certaines sont concernées par un grand nombre de risques naturels et technologiques, d’autres le sont plus faiblement ou n’en ont pas véritablement conscience. Hétérogénéité aussi car certains territoires ont déjà été éprouvés par des crises et ont donc pu s’organiser en conséquence alors que d’autres n’ont encore jamais été confrontés à la gestion de crise majeure. Les inondations récentes illustrent ces différences.

L’investissement des acteurs institutionnels est parfois différent d’un département à un autre, lié aux hommes et aux femmes qui composent cet éco système, lié à des moyens financiers et humains différents d’un département à un autre ; des SDIS voudraient mieux accompagner les acteurs locaux sans en avoir réellement les moyens. Dans certains départements, le préfet porte une démarche très pro active sur cette thématique, sur certains départements, ce sera plutôt le conseil départemental, par exemple. Les dynamiques locales ne suivent pas une logique homogène.

Cela peut générer certaines difficultés : absence de dynamique territoriale dans certains cas, et méconnaissance et inaction, dans d’autres.

La planification reste une mesure importante, ORSEC pour les uns, SDACR pour d’autres, PCS pour les maires. Autant de plans qui nécessitent une connaissance précise en amont. Or, l’exposition des territoires n’est pas linéaire et aussi précise qu’il le faudrait. Je pense en particulier à l’aléa ruissellement, à ces pluies très importantes qui vont tomber sur un secteur, parfois lointain des cours d’eau ou des fleuves mais qui va inonder très lourdement certains secteurs – obligeant les élus locaux à agir dans un contexte difficile. Trouver une réponse opérationnelle efficace face à l’imprévu et aux incertitudes, reste une tâche complexe.

Cela met d’autant plus en lumière le besoin de travail collaboratif et partenarial en amont pour que tous les acteurs se connaissent parfaitement et puissent acquérir des réflexes pour agir rapidement et efficacement.

Question du public – Alexandra Herman, merci pour ce retour d’expérience qui m’évoque pas mal de questionnements notamment sur le monde qu’on laisse par la suite. Vous avez inauguré cette table ronde avec une vidéo qui montre un regard assez inquiet de la jeunesse sur ces questions-là. Je me questionnais aussi sur la façon dont on pouvait les engager dans ces réflexions prospectives sur les risques

qui nous engagent, sur le monde qui sera à leur main ensuite et sur comment on peut travailler davantage avec eux.

Anne Cornet – Evidemment dans la perception des risques et de l'évolution des risques du territoire, il faut associer l'ensemble des acteurs. J'ai évoqué les acteurs les plus institutionnels (les opérateurs : Etat ou non, les entreprises et forcément en partenariat avec les élus).

Je fais une parenthèse pour saluer vraiment l'initiative que vous évoquez madame Bidault et en particulier ayant été préfète d'un département rural, je mesure vraiment l'intérêt de ce travail en proximité et cette acculturation à la logique de partenariat et aussi de risque, et à accepter de dire qu'il y a un risque. Avant de pouvoir traiter le risque, il faut accepter de le reconnaître. Cela rejoint l'élément de réponse que je voulais vous faire madame.

La jeunesse doit accepter de rentrer dans l'engagement citoyen parce que pour pouvoir nous aider à faire évoluer la réponse institutionnelle, il faut que la population se saisisse aussi de sa lecture citoyenne de la vie aujourd'hui mais surtout de la vie demain. Donc nous avons un certain nombre d'enceinte dans lesquels ils peuvent intervenir. La plupart des administrations ouvrent des services civiques aux jeunes.

Dès 16 ans, il y a des capacités de s'investir dans l'ensemble des administrations qui proposent cela et je pense que c'est extrêmement enrichissant pour les institutions et pour les jeunes eux-mêmes. Et ensuite, tout au long de la formation, il faut avoir ce regard croisé sur les risques avec une logique constructive. C'est-à-dire qu'il ne suffit pas de dénoncer, il faut aussi être force de proposition ou, en tout cas, accepter de converger vers l'analyse. C'est la première brique.

Sur les territoires, je voulais quand même signaler qu'au-delà de ce partenariat qu'il faut développer avec les acteurs du territoire, il y a une dimension qui permet d'avancer c'est celle de l'exercice. Un certain nombre d'exercice qui est obligatoire à réaliser par an. Mais il y a d'autres secteurs où l'on peut imaginer un partenariat avec les élus, de développer des exercices avec des échelles à déterminer selon les thématiques mais qui permettent à tout le monde de bien prendre conscience de son rôle. De façonner les réflexes pour ne finalement découvrir que ce qu'on n'avait pas anticipé lors des crises quand elles se produisent.

Stéphanie Bidault, ce travail de préparation en amont, de planification que vous évoquiez en creux vous semble pertinent.

Stéphanie Bidault – Oui, bien sûr. Cela étant, à ce stade, on mobilise beaucoup les élus locaux sur la réalisation de leur plan communal de sauvegarde (PCS), plan vraiment indispensable à la fois pour répondre aux obligations réglementaires mais surtout acquérir les bons réflexes.

Pour l'AMF, la réalisation du PCS n'est que le début d'un processus de préparation à la gestion de crise et de prévention aux risques. Sur la mobilisation des plus jeunes, les réserves communales de sécurité civile permettent aussi de se mobiliser et d'entrer au cœur du réacteur pour voir vraiment de l'intérieur la façon dont s'organise les opérations de sauvegarde, et de pouvoir ainsi participer à un vrai élan de solidarité.

Sylvain Henri – Lucille Chaptal, vous êtes membre du projet Crisiscope du côté des jeunes IHEDN. Merci d'être là. Expliquez-nous le projet Crisiscope.

Lucille Chaptal – Merci à vous quatre pour vos interventions très intéressantes. Merci à vous le public pour votre écoute. Sachez que vous avez l'immense honneur d'avoir vu en avant-première cette vidéo donc merci beaucoup.

Crisiscope cela fait un an que l'on en parle au sein des jeunes IHEDN. C'est l'introduction d'une longue série, je l'espère. C'est l'envie de montrer aux jeunes et de faire comprendre aux jeunes ce qu'est une crise, qu'elle soit naturelle, qu'elle soit de nature violente donc physique, cela résulte de choix qui ont été fait avant, qui ne viennent pas de nulle part. L'idée de ces vidéos c'est d'expliquer la crise, de faire comprendre comment elle est arrivée mais aussi de comment parvenir à la surmonter et quels sont les gestes à adopter.

Tout au long de la série, on suivra cette petite Athéna – en référence aux jeunes IHEDN puisqu'elle est le symbole de l'association – qui explique à son frère, Ludo, comment les changements arrivent. C'est ici toute l'idée de faire rendre compte aux jeunes et aux moins jeunes, c'est pour cela qu'on a utilisé un vocable qui est très neutre et très général pour toucher le plus grand public, pour montrer que oui les crises nous entourent, nous touchent directement tant dans les campagnes que dans les villes ; qu'on n'est pas forcément plus ou moins protégé.

À l'horizon 2050, les gens de la côte seront plus touchés mais les villes ne sont pas non plus infaillibles et ne sont pas à l'abri de tout danger. C'est vraiment l'idée de ce grand projet qu'est Crisiscope. Chaque épisode représentera une crise en particulier et va essayer de l'approfondir et de l'expliquer au maximum au public que l'on vise.

Témoignage du public – Jean-Christophe Erard, il y a une stratégie nationale de la résilience que tout le monde, ici, a en tête. Si la notion a été appliquée à la défense et à la sécurité nationale dans le livre blanc de 2008, elle est aussi une commande du chef de l'Etat qui lors de son discours sur le confinement a indiqué qu'il fallait réfléchir à une nouvelle résilience de l'Etat. Ceci s'est traduit deux ans plus tard dans un rapport adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale en février 2022 et qui s'est décliné dans une stratégie nationale du SGDSN. C'est une démarche. Elle a aussi son volet territorial. Elle implique les préfets et les collectivités territoriales. J'en profite pour saluer Stéphanie

Bidault avec qui nous avons travaillé pour approfondir les besoins de connaissances de la SNR et cela a débouché sur trois outils de sensibilisation. Le cœur de la stratégie nationale de résilience ce n'est pas d'être bon sur la gestion de crise, ce n'est pas d'être bon sur la rédaction des actes, c'est d'avoir une démarche complète qui permette à tout acteur qui s'intéresse à ce sujet de pouvoir s'intégrer dans un dispositif global qui ne vise à rien d'autres qu'à rendre notre pays meilleur.

Témoignage du public – Redpaln Astolfi, je suis invitée ici en tant qu'illustratrice mais je me sens très concernée parce que je suis maire et élue depuis 2020 dans mon petit village rural. Je voulais apporter un témoignage. On parlait de la gestion de crise. On se prépare à une crise. Et nous, qui avons été élu en 2020 sans continuité des maires précédents en pleine crise du COVID, on parlait tout à l'heure de l'homme de Vitruve et de la cape du préfet, je peux vous dire qu'on s'est très fortement protégé sous cette cape-là. On a appelé la préfecture et l'AMF pour les six premiers mois de la première année de mandat qui a été très compliquée. On parlait aussi des plans qui existent. Je pense qu'il y a encore beaucoup de progrès à faire pour les petits villages ruraux parce qu'on se retrouve à être submergé et à devoir connaître tous les interlocuteurs nombreux, etc. Quand on a une problématique, on appelle notre sous-préfet ou notre préfet et je voulais souligner dans les territoires ruraux la grande accessibilité des préfètes et préfets. On a toujours une grande écoute et une grande réception alors qu'on arrive parfois avec des questions peuvent leur sembler simple ou naïve mais qui pour nous qui nous retrouvons confronté à des crises sur le terrain, sont très importantes. D'autant plus qu'en tant qu'élue, on arrive du jour au lendemain et on est responsable. On peut être mis en défaut. On doit prendre des décisions. Je pense qu'il y a encore des évolutions à faire au niveau des formations. Maire est un métier où il faut tout de suite avoir la capacité d'agir mais on n'a pas forcément de formation, juste de la bonne volonté. C'était pour faire un retour sur la cape du préfet.

Question du public – **Que sait-on exactement des plans communaux de sauvegarde, de leur déploiement au regard de ceux qui sont légalement obligés et des autres qui pourraient l'être aussi ?**

Stéphanie Bidault –

Dans la préparation à la gestion de crise, les communes moyennes et les communes les plus importantes n'ont pas nécessairement besoin d'un accompagnement parce qu'il y a des services internes compétents sur cette thématique. Par contre, pour les plus petites communes, on note plus de difficultés dans la réalisation de ces plans communaux de sauvegarde. Par conséquent, nous avons travaillé avec le ministère de l'Intérieur sur la sortie d'un guide beaucoup plus opérationnel et complet que celui qui existait précédemment avec des fiches pratiques et des modèles. Un vrai travail reste pour accompagner les élus locaux. La prochaine échéance, c'est aussi la réalisation des PICS rendus obligatoires en 2026.

Là aussi cela va être difficile parce qu'il y a une fausse bonne idée qui est de croire que la solution, quand les communes sont petites, c'est l'intercommunalité. Mais ce qu'il faut comprendre, c'est quand vous réunissez des petites communes, l'intercommunalité a aussi peu de moyens, et reste confrontée aux mêmes difficultés que ses communes adhérentes...La vraie solution passe par la création d'une dynamique territoriale avec les services de l'Etat, avec les SDIS, avec tous les acteurs institutionnels de la gestion de crise qui vont pouvoir mêler leurs efforts et accompagner les maires dans leurs prérogatives.

A RETENIR :

Bruno Maestracci a rappelé en début de table ronde qu'il existe des organisations d'aide à la gestion de crise à l'échelle internationale et sous l'égide de l'ONU, que sont OCHA-UNDAC. Elles accompagnent les pays dans la résolution des crises avec le déploiement de moyens matériels et financiers. L'OCHA occupe un niveau stratégique et l'UNDAC un niveau opérationnel. Bruno Maestracci a également mentionné les INSARAG qui sont des équipes entraînés, évalués et validés par les Nations Unies. Il en existe six en France composés par des Sapeurs-Pompiers français. Ils sont aussi intégrés dans le mécanisme de la protection civile européenne. Ils sont amenés à se déployer sur des tremblements de terre ou d'autres crises de ce type.

Lors de cette deuxième table ronde, Olivier Desquiens fait mention de l'importance de la zone de défense et du préfet de zone. Les intervenants ont rappelé que cette part du mille-feuille administratif était trop méconnu et négligé dans la gestion des crises. Elle est essentielle dans la récolte d'informations, dans l'analyse et l'anticipation des crises. Elle réalise un travail d'anticipation et de connaissance des acteurs de crise. Dans sa mission d'anticipation, elle a deux objectifs principaux : calibrer les moyens et les besoins en termes de volumes, de caractéristiques, d'organisation et de répartition ; et former les acteurs humains et la population à des nouvelles formes de crise.

Stéphanie Bidault a rappelé la volonté de l'AMF de former les élus locaux aux crises, à leur anticipation et leur gestion. Elle a également rappelé qu'il était essentiel de prendre en compte la diversité des territoires, des enjeux, des types de crise et des acteurs dans le cadre juridique lié à la gestion des crises. Stéphanie Bidault parle d'une « hétérogénéité des territoires et des crises ». Elle nomme deux difficultés principales. La première réside dans le manque d'homogénéité à l'échelle du territoire pour créer des dynamiques territoriales d'acteurs institutionnels. Et la deuxième correspond au manque de préparation face à l'incertitude et l'imprévu malgré les plans et la planification. Aujourd'hui, la découverte d'aléas oblige les élus locaux à y faire face avec la difficulté de trouver une réponse opérationnelle qui, parfois, n'existe pas. Enfin, Stéphanie Bidault a

rappelé le rôle de l'AMF dans l'accompagnement des petites communes dans la gestion de crise.

Anne Cornet a partagé son expérience, à la fois en tant qu'ancienne directrice interrégionale des douanes et de préfète, quant à la nécessité de la prise en compte de la « traduction » des directives par les représentants des services aux exécutants. Ce paramètre doit être pris en compte dès la transmission des informations et les objectifs doivent être clairs. Cela permet à l'ossature de la crise d'être cohérente, lisible et claire à la fois pour celui qui dirige et pour celui qui exécute. Enfin, le préfet doit avoir une culture administrative et connaître ses administrations et les services en charge de la déclinaison de son orientation. Des propos qu'Olivier Desquiens a rappelé en expliquant qu'il faut connaître son équipe et les acteurs que l'on côtoie tout comme le fonctionnement des services et les moyens dont ils disposent.

Enfin, il a été question de l'investissement des jeunes et du rôle qu'ils peuvent avoir à jouer. Anne Cornet a rappelé que dès 16 ans, ils peuvent avoir un rôle à jouer dans les administrations. Pour améliorer la réponse institutionnelle, la préfète Cornet a rappelé que la population devait se saisir de sa lecture citoyenne de la vie pour contribuer à une évolution positive. Cela passe donc par un investissement dans les administrations. En expliquant cela, elle a aussi partagé le fait qu'il faut être faire de proposition et pas seulement dans un objectif de dénonciation. La population, à l'échelle territoriale, peut s'investir dans les Réserves Communale de Sécurité Civile (RCSC). Cela permet de prendre part directement à la crise mais aussi aux exercices qui sont organisés, contribuant ainsi à faire évoluer les pratiques et pointer les dysfonctionnements.

Les jeunes de l'IHEDN était également présent lors de cette table ronde pour présenter leur projet Crisiscope. Il s'agit d'une série de films d'animation à destination de la jeunesse avec pour but de montrer aux jeunes et aux moins jeunes les enjeux d'une crise mais surtout ce que c'est. Chaque épisode explique ce qu'est la crise, comment elle est arrivée et comment on parvient à la surmonter. Les gestes à adopter sont également mentionner. Ces épisodes mettent en avant une crise différente à chaque fois.

Zoom sur :

La stratégie nationale de la résilience dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale : « tenir dans la durée, collectivement et en profondeur face à une crise »

La SNR vise à fédérer, regrouper et unifier les politiques publiques concourant à la résilience de la Nation. Il s'agit d'une stratégie interministérielle ayant pour objectif de se préparer en profondeur aux crises à venir en décloisonnant les approches des différents acteurs. Elle doit conforter la cohérence de l'action de la France dans le monde et en Europe en assurant l'articulation des mesures nationales avec les dispositifs adoptés au sein de l'OTAN, de l'UE et en promouvant des actions communes.

La résilience, définie dans le livre blanc de 2008, participe d'un continuum entre la sécurité nationale et la défense incluant la préservation des intérêts stratégiques de la Nation. La stratégie de sécurité nationale se résume par l'identification de l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation. Les fondements de la politique de défense résident dans la garantie de l'indépendance, de la souveraineté et de la protection de notre territoire et nos populations.

La stratégie nationale de la résilience à l'échelle de l'Union Européenne se présente par le rapport de prospective stratégique 2020 de la Commission européenne et fait de la résilience sont thème central. Pour l'UE, la résilience c'est l'aptitude à faire face et à relever des défis et soumettre des transitions de manière durable, équitable et démocratique. En termes de sécurité et de défense nationale, la boussole stratégique de l'UE est un exercice de réflexion à 27 sur le modèle d'un livre blanc. De plus, la résilience au sein de l'UE doit être renforcée dans les différentes dispositions ; cela passe donc par un renforcement de la préparation et de la réaction de l'UE face aux crises.

A l'échelle internationale, la résilience s'intègre notamment au niveau de l'OTAN en faisant des recommandations qui dépassent son champ initial de l'appui aux opérations militaires. Conduisant les Etats membres à prendre position sur des stratégies qu'ils n'ont pas encore intégrées au niveau national ou supranational à travers l'UE. L'OTAN souhaite donc investir des champs de compétences qui relèvent de la souveraineté d'un Etat. La CEPC établit 7 exigences en termes de résilience : la continuité de l'action gouvernementale et des services critiques, la résilience et l'approvisionnement énergétique, les mouvements incontrôlés de populations, la résilience des ressources alimentaires et de l'eau, la gestion de nombreuses victimes, la résilience des systèmes de télécommunication, la résilience des transports. Ils font l'objet d'un rapport annuel fournissant une évaluation synthétique de la résilience et des pistes de travail.

La stratégie de résilience française a pour but de mieux préparer la France aux chocs futurs et établir un positionnement à tenir au sein des instances internationales et européennes. La SNR souhaite également approfondir la résilience des secteurs publics et privés afin de permettre : une meilleure compréhension des menaces et des risques par les citoyens, une autonomie stratégique dans le domaine des capacités critiques, une continuité d'activité de l'Etat et des services « essentiels », une lutte contre toutes les formes d'ingérence étrangère pouvant nuire à la cohésion nationale, une capacité de l'Etat et de la société à faire face à ces crises longues, une attention portée aux phénomènes indirects des crises. Cela permet donc d'appréhender la résilience dans un ensemble cohérent.

La SNR a pour ambition de conforter l'aptitude de la France à supporter les atteintes de toute nature à la vie normale du pays. Cela se présente par une atténuation de la vulnérabilité aux menaces et aux risques avoir les avoir caractérisés, et par un rétablissement voire une augmentation des capacités de fonctionnement. La SNR gravite autour de quatre axes de réflexion : la prévention des crises, la préparation à la survenance des crises, la réponse aux situations de crise, le conseil et le retour d'expérience.

La prévention des crises a pour objectif de comprendre le monde qui nous entoure et ses dynamiques afin de pouvoir anticiper et de réfléchir aux impensés. Elle vise également à développer une culture commune de l'anticipation permettant de répondre aux défis actuels et futurs.

La préparation à la survenance des crises exprime sa dimension humaine et rappelle la place prépondérante de la formation intellectuelle et du renforcement moral des citoyens. C'est l'acquisition commune d'une culture de gestion de crise. « Chaque citoyen est acteur de la résilience nationale. » La réponse aux situations de crise révèle une refonte de la planification pour adapter les *scenarii* et proposer un catalogue de mesures directement opérationnelles. Elle participe également à tirer les enseignements des crises récentes en invitant à réviser la doctrine d'organisation de la gestion de crise gouvernementale.

En termes de conseil et de retour d'expérience, la SNR préconise une généralisation du principe de RETEX

et de comparaison internationales afin de favoriser le partage d'expérience. Cela permet d'aboutir à un processus d'amélioration continue de la gestion globale des crises.

La SNR concerne l'ensemble des acteurs impactés par la gestion des crises et promeut une association progressive à la stratégie nationale de résilience. Elle est fondée sur des objectifs pragmatiques en mettant en cohérence l'ensemble des actions publiques déjà mises en œuvre et à identifier les nouvelles actions à mener.

Les objectifs de la SNR sont :

- disposer d'une vision synthétique des actions concourants à la résilience dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale,
- déterminer les objectifs recherchés et les indicateurs associés qui auront été conçus dès l'élaboration de la stratégie nationale de résilience pour permettre une vision partagée de la notion de résilience,
- assurer une meilleure visibilité des politiques publiques en participant au renforcement de la résilience nationale en rationalisant la communication publique.

Enfin, la SNR prévoit trois objectifs stratégiques majeurs pour la résilience de la Nation : préparer en profondeur l'Etat aux crises, développer les ressources humaines et les capacités matérielles pour faire face, adapter la communication publique aux enjeux de la résilience.

Préparer en profondeur l'Etat aux crises s'explique par un accroissement des analyses de risques et l'identification des vulnérabilités sectorielles, disposer de plans de continuité d'activité à jour et opérationnels pour garantir le fonctionnement des services publics, renforcer la planification de crise dans une approche « tous risques », développer les politiques d'exercices à tout niveau, durcissement des fonctions dédiées au soutien des opérations, et par s'assurer de la protection des infrastructures et des informations les plus sensibles.

Le développement des ressources humaines et des capacités matérielles passe par un vivier suffisant de personnels formés à la gestion de crise, un affermissement de la préparation de la population à la crise, un développement des réserves et des stocks stratégiques, une réalisation des investissements nécessaires en mobilisant l'ensemble des financements accessibles, en favorisant l'innovation par la recherche scientifique ou encore les technologies de sécurité.

Enfin, l'adaptation de la communication publique aux enjeux de la résilience se présente sous la forme de sensibilisation du grand public aux risques et aux menaces, la proposition d'une communication de crise la plus efficace possible, assurer le portage de la SNR auprès de nos principaux partenaires, la coordination et la structuration de la communication de crise à tous les niveaux.

V- Conclusion – Gilles Bachelier

Cher Laurent Michel, mesdames et messieurs,

De nombreux messages ont été abordés cet après-midi, et je tiens à exprimer ma profonde gratitude envers tous les intervenants.

Je tiens également à remercier chaleureusement le professeur Martin d'avoir accepté de remplacer son collègue Olivier Renaudie à si court terme. Et bien sûr, un immense merci à Olivier Renaudie, qui a coordonné et construit ce magnifique colloque avec nous au sein du Continuum Lab. Nous avons beaucoup misé sur cet événement, qui a été reporté à deux reprises, et nos attentes étaient grandes. Ce soir, je crois que nous avons été largement gratifiés de bien plus que ce que nous espérions, grâce à la richesse de vos échanges sur ce sujet.

Nous continuerons à vous tenir informés de l'avancée de nos travaux, car, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, nous allons poursuivre notre réflexion sur la gestion des crises par l'État. Nous vous tiendrons régulièrement au courant des prochaines étapes.

Merci encore à tous.

Glossaire des acronymes

ADF	Association des Départements de France
AMF	Association des Maires de France
BARPI	Bureau d'Analyse des Risques et des Pollutions Industriels
CEPC	Comité des plans d'urgence dans le domaine civil pour l'OTAN
COD	Centre Opérationnel Départemental
COPG	Commandant/commandement des Opérations de Police et Gendarmerie
COS	Commandant/Commandement des Opérations de Secours
COTRIM	Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM)
DDPN	Direction Départemental de la Police Nationale
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DDT	Direction Départemental des Territoires
DOS	Directeur/Direction des Opérations de Secours
DREAL	Directeur/Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
INSARAG	International Search and Rescue Advisor et Group
NRBCe	Menaces Nucléaire, Radiologique, Biologique et Chimique et explosif
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau pour la coordination des affaires humanitaires)
PAPI	Plan d'Action et de Prévention des Inondations
PCS	Plan Communal de Sauvegarde

PICS	Plan Intercommunal de Sauvegarde
Plan ORSEC	Plan d'Organisation de la Sécurité Civile
POI	Plan d'Opération Interne
PPI	Plan Particulier d'Intervention
PPRI	Plan de Prévention des Risques Inondations
PPRL	Plan de Prévention des Risques Littoraux
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologiques
SDACR	Schéma Départementaux d'Analyse et de Couverture des Risques
SDIS	Service Départementaux d'Incendie et de Secours
SGDSN	Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale
SIDPC	Service Interministériel de Défense et de Protection Civile
SNR	Stratégie Nationale de Résilience
SRADET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement durable et d'Egalité des Territoires
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination