



PREMIER MINISTRE

**EVALUATION DES DISPOSITIFS
DE SECOURS ET D'INTERVENTION
MIS EN ŒUVRE A L'OCCASION DES TEMPETES
DES 26 ET 28 DECEMBRE 1999**

RAPPORT D'ETAPE DE LA MISSION INTERMINISTERIELLE

- Juillet 2000 -

**EVALUATION DES DISPOSITIFS
DE SECOURS ET D'INTERVENTION
MIS EN ŒUVRE A L'OCCASION DES TEMPETES
DES 26 ET 28 DECEMBRE 1999**

**Rapport d'étape
présenté par la mission interministérielle**

composée de :

président :	M. Gilles SANSON,	inspecteur général de l'administration.
rapporteur général :	M. Olivier ROCHEREAU,	contrôleur général des armées, représentant le ministère de la défense.
rapporteur :	M. Bruno RAVAIL,	inspecteur de l'administration.
représentant le secrétariat général de la défense nationale :	M. Jean-Yves AUDOUIN,	préfet, directeur chargé de la protection et de la sécurité de l'Etat
représentant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :	Mme Valérie DESMOUCEAUX,	inspecteur des finances.
représentant le ministère de l'intérieur :	M. Raymond FEKIK,	inspecteur général de l'administration.
	M. Christian POURNY,	colonel des sapeurs-pompiers, chef de l'inspection de la sécurité civile.
	M. Jean-Yves THIBAULT,	colonel de la brigade des sapeurs- pompiers de Paris, adjoint au chef de l'inspection de la sécurité civile.
Représentant le ministère de l'équipement, des transports et du logement :	M. Michel QUATRE,	ingénieur général des ponts et chaussées.
	M. André BERNARD,	ingénieur en chef des ponts et chaussées.
représentant le ministère de l'agriculture et de la pêche :	M. Claude BROCAS,	ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts.
représentant le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement :	M. Pascal DOUARD,	ingénieur en chef des ponts et chaussées, sous-directeur de la prévention des risques majeurs.
	M. François BARTHELEMY,	Ingénieur général des mines.

*

Les 26 et 28 décembre derniers, deux tempêtes, dénommées « Lothar » et « Martin », ont traversé la France.

1) - Ces deux phénomènes, de niveau ouragan, qui ont également atteint plusieurs de nos voisins européens (la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, la Suisse, l'Italie et l'Espagne) ont présenté un **caractère exceptionnel** :

- parce qu'ils ont cumulé une grande violence – celle-ci s'est traduite par 92 morts et plus de 100 milliards de dégâts en France – et une amplitude géographique inédite - les deux tiers de notre territoire ayant été concernés ;
- parce qu'ils ont mis en exergue de façon spectaculaire, non seulement la fragilité de notre environnement naturel mais aussi la vulnérabilité de notre société à travers l'interdépendance grandissante des réseaux sur lesquels son fonctionnement repose. Plusieurs millions de foyers se sont ainsi retrouvés brutalement sans électricité et souvent sans eau, sans téléphone et, en hiver, sans chauffage, tandis que leurs habitants se trouvaient dans l'incapacité de circuler ;
- parce qu'ils ont mis à l'épreuve, comme jamais sans doute aussi fortement récemment, nos capacités à réagir à une crise civile systémique de cette dimension, et donné ainsi l'occasion de « toucher du doigt » les limites actuelles de ces mêmes capacités de réaction ;
- parce qu'ils posent avec une acuité particulière le problème du niveau de protection que l'on entend désormais socialement se fixer à l'encontre de risques majeurs de haute intensité alors même que la détermination de leur probabilité d'occurrence, particulièrement pour ceux d'origine climatique, fait encore l'objet de vifs débats.

2) - Des dispositifs très conséquents de secours, d'intervention et de réparation ont, dans ces circonstances, été mis en œuvre, dispositifs que la mission interministérielle a reçu précisément pour charge d'évaluer afin d'en tirer tous enseignements utiles pour l'avenir.

Ce **rapport d'étape**, conformément au mandat imparti à la mission et à ce stade de ses investigations, ne traite cependant que **de l'organisation des secours et des aspects de prévention qui leur sont liés**. Ceux-ci seront par la suite développés dans le cadre du rapport final dont l'objet sera, par ailleurs, élargi à l'évaluation de l'ensemble des dispositifs financiers de réparation et de prévention.

3) - L'analyse de la gestion de cette crise, à travers les auditions de ses acteurs eux-mêmes très diversifiés, les déplacements effectués dans les départements les plus touchés, la participation à plusieurs réunions de retour d'expérience, de même que l'exploitation de l'ensemble des rapports émanant des préfets et des différents rapports d'enquêtes sectoriels établis à ce propos, conduit d'ores et déjà à **plusieurs constats** :

- *Confronté aux conséquences de ces deux ouragans d'ampleur inégalée, le pays a manifesté une réaction collective, dans l'ensemble, remarquable (1^{ère} partie).*

1) Il fallait en effet porter secours à de nombreuses victimes et faire face, non seulement à des dégâts extrêmement étendus, mais aussi à des perturbations en cascade ;

2) Or le déploiement des secours a été engagé assez rapidement sur le terrain, et la mobilisation générale des efforts et massive des moyens intervenue a permis un retour à la vie normale dans des délais qui, globalement, n'ont pas paru excessifs au regard de la gravité de la situation.

- *Ces événements ont cependant mis en évidence, pour l'avenir, nombre de vulnérabilités qui affectent notre dispositif de secours et de protection en cas de catastrophes de grande envergure (2^{ème} partie) :*

1) Plusieurs facteurs circonstanciels, en l'espèce, ont atténué la perception des ces insuffisances ;

2) Mais celles-ci, néanmoins, restent d'autant plus préoccupantes qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une évolution générale des risques et des modalités d'intervention qui ne peut qu'imposer un redoublement de précautions ;

3) C'est pourquoi, au-delà des quelques dysfonctionnements ponctuels ou défaillances individuelles qui ont pu être relevés, l'attention mérite-t-elle d'être appelée sur plusieurs de ces faiblesses structurelles majeures qui, notamment, ont trait aux modalités tant de fonctionnement du système d'alerte, de planification des interventions que de coordination opérationnelle, et aux capacités de mobilisation et de projection de moyens.

- *Aussi, la réalisation de plusieurs types d'efforts est-elle préconisée par la mission (3^{ème} partie) :*

1) Afin, désormais, de mieux préparer les acteurs et responsables de pareils dispositifs à être confrontés à des situations de plus en plus complexes ;

2) Afin, par ailleurs, de mieux répondre à l'exigence pressante de plus grande information permanente qui est formulée, dans de telles occasions, à tous les niveaux ;

3) Afin, ensuite, de mieux prendre en compte institutionnellement, dans l'organisation territoriale de ces dispositifs, à la fois certains champs d'intérêt sur lesquels l'impasse n'apparaît plus pouvoir être de mise aujourd'hui, et les différentes dimensions d'échelle rencontrées lors de crises aussi systémiques ;

4) Afin, en dernier lieu, de renforcer les capacités d'intervention de moyens publics et privés alors que les besoins peuvent s'avérer extrêmement importants en volume et variés en nature.

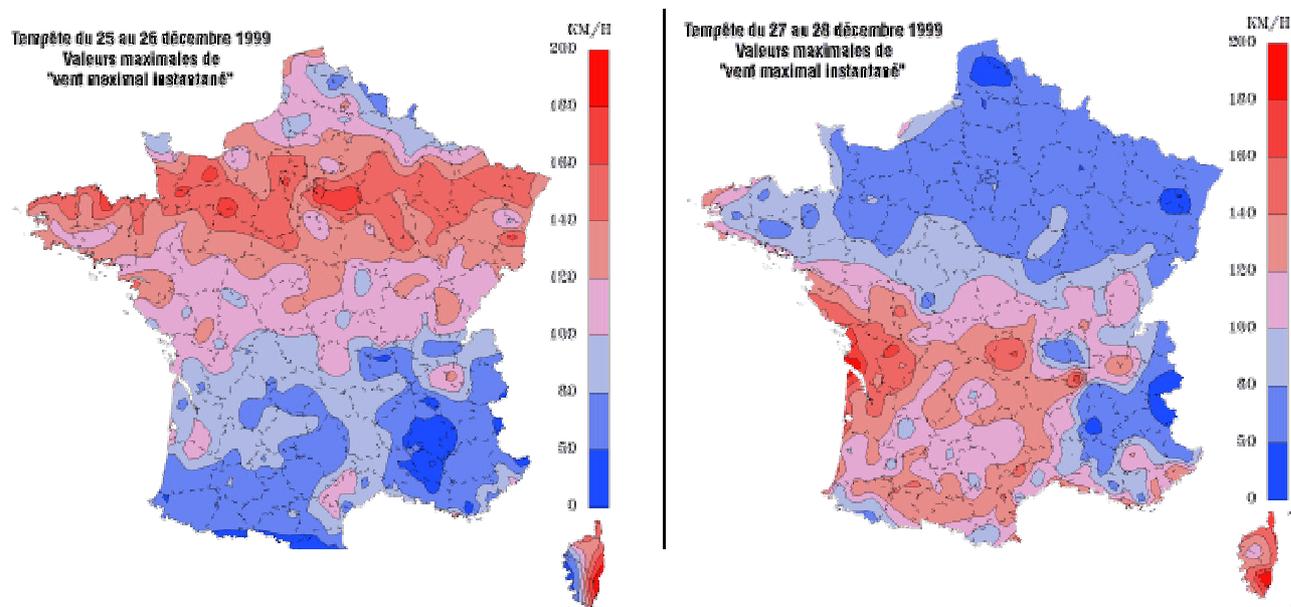
* *
*

1 - FACE A DEUX OURAGANS D'AMPLEUR INEGALEE, UNE REACTION COLLECTIVE, DANS L'ENSEMBLE REMARQUABLE, A ETE MANIFESTEE.

Aucun phénomène atmosphérique comparable à ceux qui ont été observés le 26 et le 28 décembre dernier n'avait été enregistré dans les cinquante dernières années en France.

Ces deux ouragans¹ ont été hors du commun à double titre :

- *par leur intensité* : si en certains points de Bretagne ou de Normandie les forces des vents enregistrées ont été comparables à celles des très fortes tempêtes de 1987 ou 1990², elles étaient inconnues jusqu'alors dans une majorité de régions : rafales de 173 km/h à Orly, proches de 200 km/h à l'île d'Oléron, 165 km/h à Colmar, etc. Ces tempêtes ont été classées en échelle 12 (c'est-à-dire le maximum) sur l'échelle de Beaufort qui mesure la force des vents en mer³. Une des caractéristiques notamment de la première de ces tempêtes a été l'absence d'affaiblissement de ses vents au fur et à mesure de son déplacement vers l'Est.
- *par l'extension du territoire concerné par des rafales supérieures à 120 km/h* : celles-ci ont atteint, bien qu'à des degrés inégaux, les deux tiers des départements. 69 d'entre eux ont ainsi fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle, 69 dont la carte ne recoupe pas totalement la précédente ont été soumis au régime des calamités agricoles, et 77 ont été confrontés à suffisamment de dégâts pour estimer nécessaire la mise en place d'une commission départementale destinée à faciliter le traitement des indemnisations.



¹ Cf. annexe 2A décrivant les ouragans des 26 et 28 décembre.

² Cf. annexe 2B donnant des éléments de comparaison avec les tempêtes antérieures.

³ Sur l'échelle de Saffir-Simpson, qui mesure cette fois la violence des ouragans et des cyclones, les classant de 1 à 5, et à laquelle il n'est pas usuel d'avoir référence sous ces latitudes, ces tempêtes ont été classées en catégorie 2, avec des vents moyens compris entre 154 et 177 km/h.

Ces tempêtes ont fait de nombreuses victimes à qui il fallait porter secours. Elles ont causé des dégâts extrêmement étendus ainsi que des perturbations en cascade auxquelles il a fallu faire face (1.1).

Or, l'examen de la gestion de ces événements montre que les secours ont été diligentés assez rapidement sur le terrain et que le rassemblement et l'engagement massif de moyens d'intervention auxquels il a été procédé ont permis un retour à la vie normale dans des délais qui n'ont pas, globalement, paru excessifs au regard de la gravité de la situation (1.2).

1.1 - IL FALLAIT PORTER SECOURS A DE NOMBREUSES VICTIMES ET FAIRE FACE A DES DEGATS EXTREMEMENT ETENDUS, AINSI QU'A DES PERTURBATIONS EN CASCADES.

1.1.1 - Le bilan humain s'est en effet rapidement révélé élevé.

92 personnes ont été tuées et environ 2000 ont été blessées lors de ces intempéries, particulièrement à la suite de chutes d'arbres sur les habitations, d'écrasements de véhicules, d'accidents au cours tant d'interventions hâtives sur les biens endommagés (singulièrement sur des toitures glissantes) que des opérations de sauvetage.

Ce nombre de victimes était notablement supérieur à celui constaté chez nos voisins : 17 personnes sont mortes en Allemagne, 12 en Suisse, 8 en Grande-Bretagne, 3 en Italie et 2 en Espagne.

Par la suite, ce chiffre s'est d'ailleurs progressivement accru si l'on prend en compte les victimes nombreuses des accidents survenus, et qui continuent de survenir, au cours des opérations ultérieures de réparation et de remise en état des réseaux. Ainsi, s'agissant des seules interventions en forêt, l'ONF citait, quatre mois après la tempête, le cas de 40 personnes tuées lors d'opérations de dégagement d'arbres abattus.

1.1.2 - L'importance des destructions matérielles avec lesquelles il convenait de composer était également sans précédent pour un événement météorologique de cette nature.

A) L'ordre de grandeur du coût financier de ces tempêtes dépasse vraisemblablement largement 100 milliards de francs :

L'évaluation précise de l'ampleur des dégâts se heurte à l'hétérogénéité des sources d'informations disponibles et des bases de calcul⁴. Il faudra encore du temps pour apprécier de façon détaillée l'étendue de ces dommages. Néanmoins, la mise en avant de cet ordre de grandeur permet de resituer leur gravité par rapport à celle des autres catastrophes météorologiques que la France a subies au cours de ces dernières années :

⁴ Pour l'appréciation des dégâts subis par les collectivités locales, par exemple, la notion de reconstruction est comprise à l'identique alors que pour EDF, elle intègre une certaine remise aux normes. S'agissant du calcul des pertes d'exploitation qui constitue le principal domaine d'incertitudes, les résultats sont très différents si l'on s'en tient pour les biens forestiers, par exemple, à la seule perte de la valeur marchande immédiate ou si l'on prend en considérations la perte de valeur d'avenir. L'écart peut être alors de 25 %.

- un tel chiffre est, par exemple, près de 30 fois supérieur à celui des dégâts occasionnés par les intempéries et les inondations de l'hiver 1993-1994⁵ qui avaient pourtant affecté une cinquantaine de départements dans le sud-est, le nord, l'est, la région parisienne et le sud-ouest de la France, et alors que plus de 2700 communes avaient été déclarées à cette occasion en état de catastrophe naturelle ;
- le seul montant des indemnisations des dommages aux biens des particuliers et des entreprises devrait être, par exemple aussi, quatre fois plus élevé que celui constaté lors des dernières grandes tempêtes de 1990.

Il était cependant difficile d'en prendre la pleine mesure immédiatement :

La situation matérielle à laquelle chacun se trouvait d'abord confronté était celle d'un enchevêtrement de troncs et de branchages abattus, de multiples objets arrachés par le vent ou détruits par les chutes d'arbres. Ces dernières ont d'ailleurs été une des causes majeures des dégâts occasionnés aux infrastructures et aux bâtiments publics ou privés. Elles ont été ainsi à l'origine de 54 % des avaries aux pylônes d'EDF (et même de 91 % à celles des lignes basse tension), alors que les effets mécaniques directs du vent n'étaient la cause que pour 36 %.

Ces circonstances, qui entraînaient une impossibilité à se rendre sur nombre de lieux sinistrés (zones boisées, hameaux et maisons isolées), ainsi que la priorité absolue donnée dans le temps aux secours et à l'entraide n'ont pas permis aux autorités, tant locales que nationales, de faire rapidement un état exhaustif des sinistres et a fortiori leur estimation financière.

Au demeurant, le coût de chacun n'est pas nécessairement proportionnel à la gêne ou au danger engendrés auxquels il fallait d'abord parer.

B) Tous les grands réseaux ont été peu ou prou touchés mais, plus particulièrement de façon spectaculaire, celui du transport et de la distribution d'électricité :

- *Si les routes étaient un peu partout coupées, leur revêtement, leurs infrastructures et les ouvrages majeurs ont été peu abîmés.*
Au total, le coût de la remise en état du *réseau national* a pu être maintenant estimé à **400 millions de francs**, et celui du *réseau départemental et communal* à **1 milliard de francs**⁶. Seules les digues littorales de Charente-Maritime et de Gironde ont subi sur plus de 40km de notables dégâts.
- Les dégâts aux *voies navigables* et aux *infrastructures aéronautiques*, qui n'ont quant à elles supporté que peu de casse, sont estimés respectivement à **100 millions de francs** pour les premiers et **78 millions de francs** pour les seconds⁷.

⁵ Rapport de l'inspection générale de l'administration qui avait estimé en juillet 1994 ces dégâts à 3,2/3,7 milliards de francs.

⁶ Source : DGCL - ministère de l'intérieur, et DSCR – ministère de l'équipement.

⁷ Source : ministère de l'équipement.

- *En revanche, les réseaux des grands opérateurs surtout ont subi des dommages importants :*

- celui de la *distribution et du transport d'électricité*, en premier lieu, puisque 1056 pylônes de haute ou très haute tension, 21656 supports de moyenne tension, ainsi que 5776 km de lignes basse tension, ont été endommagés. Sur ce total, 459 pylônes de haute ou très haute tension, 6979 supports de moyenne tension et 1806 km de lignes ont été détruits. La seule reconstruction des ouvrages ainsi ruinés est estimée à **5,1 milliards de francs**.⁸

- celui des *télécommunications* n'a pas été en reste. Même si le cœur des dispositifs des différents réseaux qui sont sécurisés en énergie et majoritairement enterrés n'a pas été détérioré, il n'en a pas été de même de leurs équipements périphériques. Le coût de leur remise en état s'élève à environ **1 milliard de francs** pour *France Télécom*, près de **100 millions de francs** pour le *réseau SFR* et près de **20 millions** pour *Bouygues Télécom*.

- celui des *transports ferroviaires* a connu, compte tenu de son échelle, des dégradations moindres même si son fonctionnement a été par ailleurs sérieusement perturbé. Les dépenses de dégagement et de rétablissement provisoire des réseaux ont été estimées par la *SNCF* à 250 millions de francs et celles de remise en état définitive à un chiffre situé entre 170 et 200 millions de francs, soit un montant total de **420 à 450 millions de francs**.⁹ La *RATP*, de son côté, avance le chiffre de **32 millions de francs** de dégâts.

C) Les dommages causés aux biens des particuliers et des entreprises, ainsi qu'aux forêts sont plus considérables encore :

- *Le montant global des indemnisations que devront verser les sociétés d'assurances au titre des contrats dommages aux biens et automobiles pour le seul régime tempêtes est évalué à plus de 42 milliards de francs*.¹⁰

Ce chiffre correspond pour 54 % à l'assurance habitation, 12 % à celle des risques agricoles, 5 % à celle des automobiles et 29 % à l'assurance des entreprises et des professionnels¹¹. Il ne recouvre évidemment pas intégralement le champ des dommages, certains biens étant peu¹², mal¹³ ou non assurés. Or, alors que la fédération française des sociétés d'assurance a pu estimer pour les intempéries antérieures qu'il convenait, théoriquement, de multiplier par 1,8 à 2,2 le montant total des indemnisations pour obtenir le chiffre réel des dégâts subis, ce coefficient multiplicateur devrait être, dans le cas d'espèce, revu vraisemblablement à la hausse en fonction de l'ampleur des sinistres aux forêts dont très rares sont celles qui sont couvertes par une police d'assurance.

⁸ Ce chiffre ne recouvre évidemment pas l'ensemble du coût pour EDF de ces tempêtes. Ses dommages internes, si l'on ajoute le coût des réparations d'urgence, et ceux de gestion visant à assurer la continuité des fournitures (achats de combustibles, de kWh étrangers, location ou achat de groupes électrogènes...) au coût de la reconstruction définitive des ouvrages, sont évalués par EDF à près de **8,8 milliards de francs**. A ce chiffre doit être ajoutée la perte d'exploitation propre que représente la non-distribution de 415 millions de kWh.

⁹ Ses pertes d'exploitation sont par ailleurs établies à 200 MF.

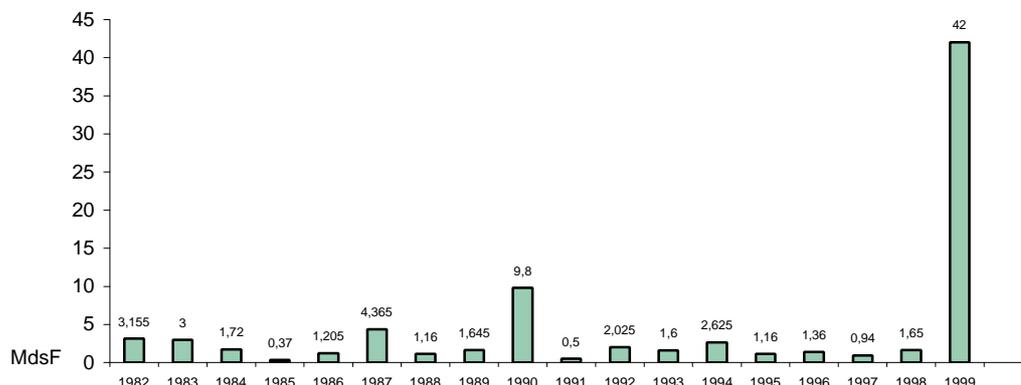
¹⁰ Chiffres fournis par la fédération française des sociétés d'assurance (juin 2000).

¹¹ Ce chiffre comprend l'indemnisation des dégâts aux réseaux de télécommunications, mais pas celle des dommages à EDF, qui est son propre assureur.

¹² Ainsi, 3 % à peine de la forêt française est assurée contre le risque des tempêtes (5 % pour les seules forêts privées).

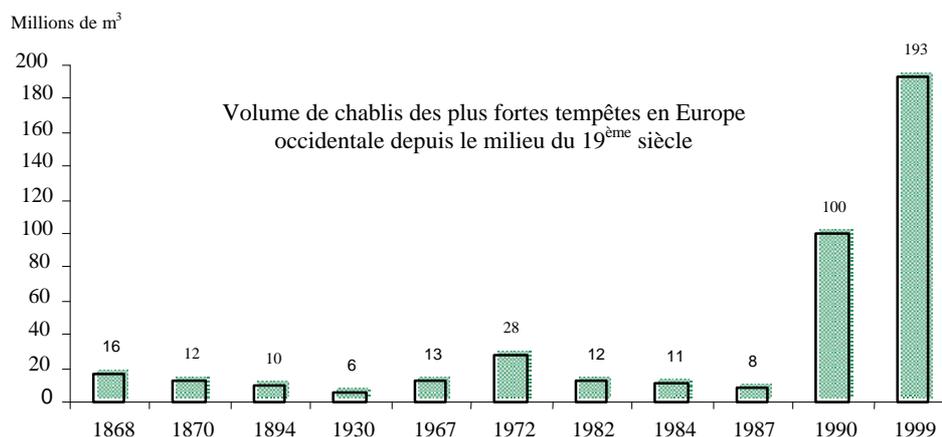
¹³ Tel est le cas des propriétés privées classées monuments historiques, dont les dégâts qui sont estimés à 750 millions de francs, ne sont que pour une partie d'entre eux repris dans ce montant. Il en est de même pour les pertes d'exploitation des entreprises mais pour des montants plus importants encore.

Ce montant représente déjà, quoiqu'il en soit, plus de 10 années de cotisations TGN (tempête – grêle – neige) et totalise, en un seul exercice, autant que le cumul des indemnités versées au titre de la garantie pour la période allant de 1982 à 1998.¹⁴



- Parallèlement, les indemnités dues au titre des *catastrophes naturelles* devraient atteindre **2,5 milliards de francs** selon les sociétés d'assurances.
- Les dommages indemnissables relevant du *fonds de garantie des calamités agricoles* s'élèvent de leur côté à plus de **1,98 milliard de francs**.
- Le coût, enfin, de la dévastation des *forêts* qui peut être actuellement raisonnablement retenu est, quant à lui, d'environ **40 milliards de francs**.¹⁵

Une telle échelle de destruction n'avait jamais été atteinte auparavant tant en ce qui concerne l'étendue des surfaces dévastées¹⁶ que le volume de bois abattu (140 millions de m³ pour la France sur un stock global pouvant être chiffré à 2 milliards de m³)¹⁷. Par comparaison, les volumes renversés dans toute l'Europe occidentale au cours des plus grandes tempêtes enregistrées depuis un siècle n'avaient jamais, sauf en 1990, dépassé 28 millions de m³.



Source : D. Doll – 1988 ; Ph. Riou-Nivert – 1991 ; UNECE – 2000.

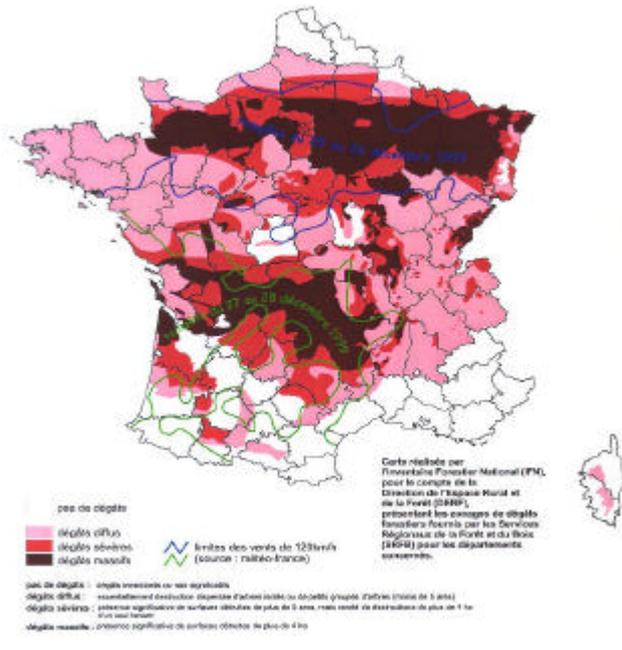
¹⁴ Pour autant, l'évolution des chiffres doit être interprétée au regard aussi de l'évolution des pratiques d'assurances. Si le sinistre moyen enregistré en risques entreprise pour ces tempêtes est trois fois supérieur au dommage moyen provoqué par la tempête de 1990, cette hausse provient pour partie du développement depuis 10 ans des garanties complémentaires à l'incendie et plus particulièrement du taux de présence accrue de l'assurance perte d'exploitation ; ainsi en risques industriels celui-ci est passé de 31% en 1990 à 51% en 1999.

¹⁵ Ce travail d'estimation n'est pas achevé. Cependant, au vu des données disponibles de l'ONF, qui ne concernent néanmoins que 10% du parc, mais aussi des premiers essais d'analyse synthétiques disponibles, ce montant est celui qui paraît approcher le plus près de la réalité. Cf., par exemple : Peyron/Cinotti/Berthier/Tessier, « Evaluation rapide du préjudice subi par les forêts françaises à la suite des tempêtes des 26, 27 et 28 décembre 1999 » dans « Forêt – Entreprise » n°131-2000/1 – p.64 à 66 et Peyron, « L'économie forestière dans la tourmente » dans « Regards sur l'actualité » (à paraître).

¹⁶ Cf. annexe 3A : vitesse du vent et taux de boisement.

¹⁷ Cf. annexe 3B : volume des chablis en France et en Europe.

Estimation des dégâts causés par les tempêtes en fonction de leur gravité.



500 000 hectares de peuplement forestier, soit 3,3 % des 15 millions d'hectares de la superficie totale, ont été complètement détruits. Les régions d'Aquitaine, du Limousin et de la Lorraine ont été particulièrement touchées. Dans 6 départements, plus du quart du peuplement forestier a été couché ou cassé : en Charente et en Charente-Maritime, cette part a atteint respectivement 34 et 39 %.

D) Le patrimoine des collectivités publiques et de l'Etat n'a pas non plus été épargné :

- Les dégâts survenus (hors réseau routier) aux biens « non assurables » des collectivités locales se montent à **1,3 milliard de francs**¹⁸. Les seuls travaux nécessaires à la replantation d'arbres, à l'écoulement des eaux et à la consolidation des berges représentent sur ce montant environ 900 millions de francs.
- S'agissant, pour le reste, des biens « assurables » des collectivités, ce sont les établissements scolaires qui ont été le plus affectés. Un recensement provisoire, établi en juin 2000 par l'observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur, fait ressortir que 5419 établissements ont été endommagés à des degrés très variables¹⁹. En dépit du caractère encore très incomplet des données disponibles, une première approximation situerait à environ **600 millions de francs** le coût des réparations. Celui-ci, pour les établissements publics médico-sociaux et sociaux, s'élève à **70 millions de francs**.
- En ce qui concerne l'Etat, en dernier lieu, les monuments historiques lui appartenant ont souffert de détériorations pour plus de **600 millions de francs**²⁰ tandis que **810 millions de francs**²¹ de dommages patrimoniaux sont comptabilisés par le seul ministère de la défense. Quant au ministère de l'emploi et de la solidarité, celui-ci chiffre à près de **215 millions de francs** les dégâts affectant les établissements de santé dont il a la charge.

¹⁸ Source : DGCL – ministère de l'intérieur.

¹⁹ En effet, les tempêtes n'auraient touché que 3 % des écoles, mais 35 % des collèges et 45 % des lycées du secteur public, ainsi que 578 établissements privés. Cette forte différenciation reflète vraisemblablement les particularités du bâti propres à chaque degré d'enseignement. Ainsi, les écoles primaires sont fréquemment situées en centre ville dans des bâtiments anciens et avec une organisation simple de l'espace. A l'inverse, les collèges et lycées plus récents, sont souvent situés dans des espaces plus complexes, et davantage exposés à l'action des vents.

²⁰ Source : ministère de la culture - Aux parcs dévastés s'ajoutent, sur les bâtiments eux-mêmes, de graves désordres affectant surtout les couvertures, les pinacles pour les églises, les charpentes. Volets et vitraux ont souvent mal résisté et les abattis d'arbres ont causé la chute d'éléments importants de maçonnerie. Le mauvais état préalable de certains ouvrages a facilité, il est vrai, l'action destructrice de la tempête. Des éléments du petit patrimoine rural non protégés au titre des monuments historiques ont également souffert.

²¹ Dont 60 millions de francs de dégâts matériels sur les avions de l'armée de l'air.

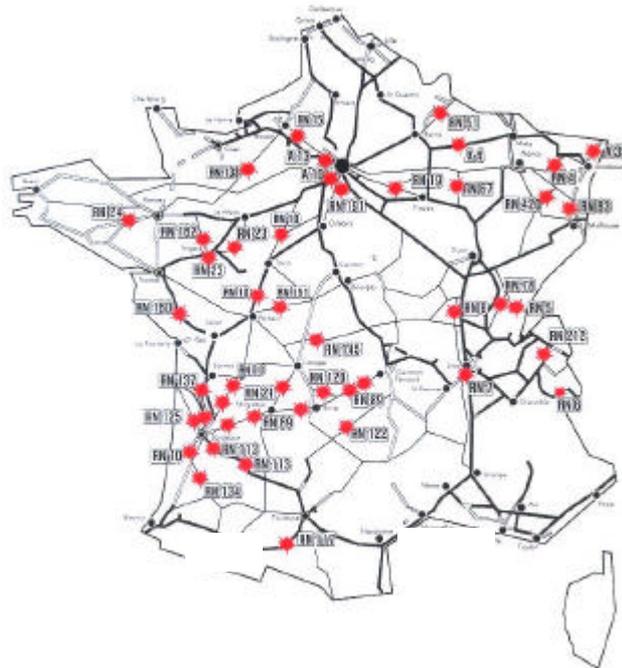
*

1.1.3 - La paralysie, surtout, a très vite gagné de nombreux départements.

A) Une part notable du réseau routier, y compris les grands axes, était impraticable dans plusieurs régions.

Elle était entravée à la fois par les arbres et la signalisation verticale à terre, tandis que de nombreuses glissières et clôtures étaient détériorées.

Coupages du seul réseau routier national le 28 décembre.



Source : ministère de l'équipement.

B) Au plus fort de la crise, près de 3,5 millions d'abonnés sont restés privés d'électricité.

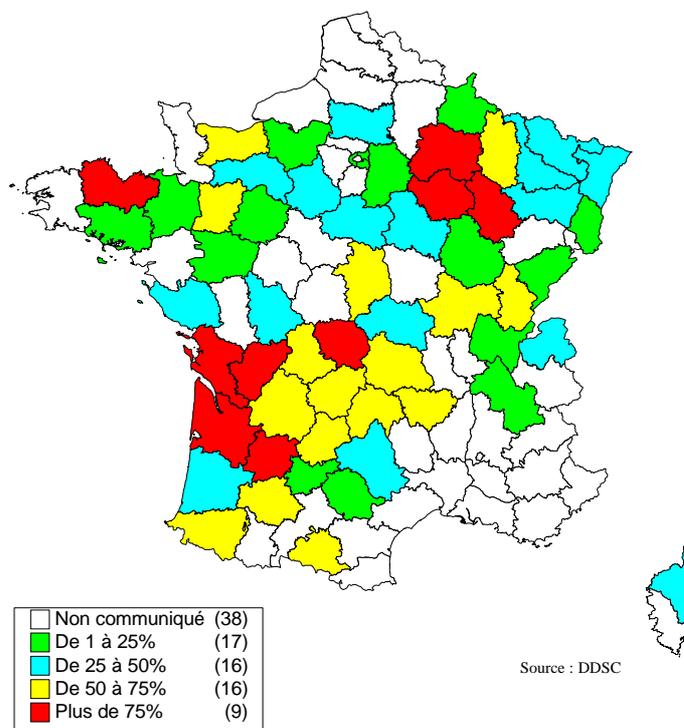
La population de certains départements l'était en presque totalité (Orne, Creuse, Corrèze, Cantal, Lot-et-Garonne) voire en totalité (Vosges, Charente-Maritime).

EDF a subi là un accident exceptionnel dans son histoire, tranchant par sa gravité comme par son origine sur les crises antérieures.

En effet, les dernières crises de grande ampleur qu'elle avait eu à connaître avaient été provoquées par des surcharges des moyens de production, se répercutant par des coupures successives en aval. En 1978, 75% de ses abonnés et, en 1987, un million de personnes avaient ainsi été privées d'électricité. Le courant avait pu être rétabli en quelques heures. Cette fois, en revanche, les moyens de production sont demeurés intacts, mais le réseau de transport et de distribution a été touché dans toutes ses composantes, de la très haute à la basse tension, et en de multiples points du territoire, empêchant de ce fait toute possibilité de remise en état rapide.

Ces coupures d'électricité ont ainsi été une cause majeure de perturbations se propageant en cascade dans tout le pays, paralysant très rapidement plusieurs régions, particulièrement dans le grand sud-ouest et dans l'est.

Part de la population privée d'électricité, par département.



C) Les télécommunications ont été fortement perturbées dans de nombreux départements.

Les coupures ont été soit immédiates, en raison des destructions des supports de transmission (chutes d'arbres sur les lignes, poteaux cassés ou antennes détériorées), soit progressives, du fait de la rupture d'alimentation en électricité, après l'épuisement des systèmes d'alimentation électrique de secours des commutateurs non sécurisés et des radio-relais.

Jusqu'à 1 million de lignes fixes ont été ainsi interrompues, 400 000 pour des raisons mécaniques et le reste par non-alimentation des 2100 commutateurs secondaires, correspondant à près d'1/6^{ème} du parc de France Télécom. En Corrèze, par exemple, ce sont près de 75% des abonnés qui ne pouvaient plus communiquer, et dans le Cantal 50%.

Le réseau mobile n'a pas non plus échappé à ces pannes : 1400 relais Itinériss sur un total de 9000, plus de 1100 sites radio SFR sur 8000 et plus de 1000 sites également de Bouygues Télécom sur 6500 étaient ainsi hors service.

D) Près de 2,5 millions²² de personnes étaient par ailleurs contraintes de se passer d'eau.

En effet, à la suite là encore des coupures d'électricité, le fonctionnement des stations de pompage ou de traitement des eaux était impossible. De surcroît, des inondations avaient parfois provoqué dans un second temps des pollutions accidentelles. S'agissant des ruptures d'approvisionnement, les situations les plus difficiles étaient observées dans la Gironde (220 000 habitants concernés), la Manche (155 000), la Charente-Maritime (120 000) et la Charente (200 000). Quant aux pollutions, elles affectaient principalement la Seine-Maritime (120 000 habitants) et le Calvados (115 000 habitants).

E) Les deux tiers du réseau ferroviaire ont été également fortement affectés.

Celui-ci était en effet bloqué en près de 15 000 points par des chutes d'objets sur les voies, à une période de trafic particulièrement dense. L'énergie de traction et d'alimentation des installations d'exploitation (signalisation, aiguillages, passages à niveau) était dans le même temps interrompue en de nombreux secteurs en raison de la dégradation du réseau électrique et de la chute d'une vingtaine de lignes haute tension sur des caténaires. Un peu partout, des trains étaient arrêtés brutalement, isolant, souvent de nuit, sans électricité et donc sans chauffage, des milliers de voyageurs.

Etat des installations du réseau ferroviaire voyageurs les 27 et 28 décembre.



Source : SNCF

²² Ce chiffre est une approximation compte tenu de l'émission des réseaux qui a compliqué le travail de synthèse des premiers jours. Au 31 décembre, le premier état de la sous-direction de la veille sanitaire de la direction générale de la santé faisait état de 1,1 million de personnes encore privées d'approvisionnement en eau.

F) Le trafic aérien a été lui aussi notablement gêné.

Les installations d'Aéroports de Paris et à un degré moindre, les installations dépendant des gestionnaires d'aéroports en province (Bordeaux et Metz-Nancy-Lorraine surtout), de même que ponctuellement des installations isolées de la navigation aérienne et des bâtiments techniques ont subi des dégradations. Ces aéroports ont vu leur trafic retardé ou interrompu quelques heures voire une journée, comme à Clermont-Ferrand où la tour de contrôle a été mise hors d'usage.

La situation était donc critique et appelait une réponse qui ne pouvait être que collective. D'évidence, les moyens locaux ne pouvant suffire partout, des renforts extérieurs étaient nécessaires, ainsi qu'une mobilisation hors du commun des grands opérateurs.

*

1.2 - LE DEPLOIEMENT DES SECOURS A ETE ENGAGE ASSEZ RAPIDEMENT SUR LE TERRAIN, ET LA MOBILISATION TANT GENERALE DES EFFORTS QUE MASSIVE DES MOYENS A PERMIS UN RETOUR A LA VIE NORMALE DANS DES DELAIS QUI N'ONT PAS, GLOBALEMENT, PARU EXCESSIFS AU REGARD DE LA GRAVITE DE LA SITUATION.

Immédiate sur place, un peu plus lente aux échelons supérieurs, la montée en puissance du dispositif d'intervention s'est révélée efficace, même si celle-ci a résulté sans doute autant d'une addition d'initiatives plurielles que de la mise en œuvre d'une planification vraiment rodée au plan national. Dans des conditions très difficiles, des moyens considérables ont en effet pu être ainsi mis en œuvre.

1.2.1 - Les conditions difficiles à la fois d'intervention immédiate et d'évaluation de la situation rendaient la gestion de cette crise particulièrement délicate pour les acteurs de terrain comme pour les états-majors.

A) Les difficultés sur place étaient de plusieurs ordres :

- *difficultés pour se rendre compte de la gravité de la situation* alors que non seulement les communications de toute nature étaient souvent coupées mais, de surcroît, que le contexte hivernal en soi n'était pas partout propice au déploiement de moyens d'observation.

Dans les heures ou les jours qui ont suivi ces ouragans, le brouillard empêchait ainsi fréquemment, comme en Dordogne ou en Charente, les hélicoptères de décoller afin d'effectuer des missions de reconnaissance et de localisation des personnes isolées ou des points de rupture des réseaux détériorés ; le gel, la boue, parfois la neige (neige collante en Corrèze) et les inondations gênaient ou empêchaient les déplacements de véhicules dans certains départements.

- *difficultés pour intervenir en extrême urgence compte tenu des dangers évidents à évoluer à l'extérieur pendant les ouragans et dans les heures qui ont suivi dans la nuit.*

Les services de secours, peu préparés à opérer dans des conditions aussi extrêmes, ont pris de ce fait des risques considérables, qui n'ont au demeurant pas toujours été bien mesurés par les personnels concernés. Dans les DOM-TOM où ces aléas sont réguliers, la sortie des services lorsque les éléments se déchaînent est d'ailleurs interdite.

- *difficultés pour procéder aux rappels de personnels* nécessaires et organiser PC et équipes d'intervention pour les mêmes raisons.
- *difficultés pour hiérarchiser les priorités* au regard de la simultanéité des urgences et des appels de détresse qui déferlaient d'un coup.

B) L'échelle géographique des problèmes rencontrés était un facteur supplémentaire considérable de complication de la gestion au niveau central.

- Une évaluation synthétique de la situation, à partir d'informations déjà lentes à remonter d'un nombre de sources jamais aussi important, était extrêmement complexe à élaborer pour le centre opérationnel d'aide à la décision (COAD) de la sécurité civile qui en avait la charge ;
- L'envoi de renforts et la projection de moyens de secours au profit des départements les plus touchés avaient à prendre en compte une dimension de besoins, dans l'expression de leur volume et leur répartition, jusque là inédite.

1.2.2 - La montée en puissance du dispositif de réaction, bien que progressive et bien qu'inégalement assumée aux différents échelons, a été toutefois assez impressionnante.

A) Localement, l'assistance aux victimes a fait l'objet d'un élan spontané et partagé.

Cette solidarité de proximité et le déploiement de ces premiers secours se sont articulés autour du travail des *sapeurs-pompiers* des centres de première intervention, et de celui des brigades de *gendarmerie* pour sauver les personnes en danger, localiser celles dont les habitations avaient été gravement endommagées ou les automobilistes bloqués.

Les personnels des subdivisions de l'*équipement* ont réagi très vite. Ceux d'astreinte ont souvent été rejoints spontanément par des personnels volontaires, équipés de leur matériel personnel comme des tronçonneuses, pour dégager les routes. 21 000 agents au total ont participé à ces opérations, renonçant souvent pour ce faire à leurs congés.

Les *élus*, les *personnels techniques des collectivités locales* n'ont pas non plus été en reste. La connaissance du terrain des uns et des autres a été primordiale alors que le dévouement des *bénévoles* était exemplaire.

Dans les villes de garnison, à l'initiative des chefs de corps ou des commandants de base, des patrouilles *militaires* composées des personnels disponibles ont participé également aussitôt, dans leur environnement, à cette phase de mise en sécurité des personnes et au dégagement sommaire du réseau routier. Certains chefs de corps ont pris l'initiative de rappeler sans attendre des permissionnaires.

Dans ce contexte, l'ensemble des réactions manifestées telles qu'elles ont partout été rapportées ont donc communément témoigné d'un incontestable civisme et d'un sens immédiat des responsabilités. Très vite cependant, un manque de moyens spécialisés, et quelquefois de compétences techniques a marqué les limites de cet engagement.

B) Au niveau départemental, la prise en main de la coordination des actions par les préfets a été réalisée assez rapidement, quoique de façon plus ou moins ferme selon les lieux :

- *Relayant l'action des CODIS et des centres opérationnels de la gendarmerie et de la sécurité publique qui, de veille permanente, avaient naturellement réagi sur le champ, les préfets n'ont pas tardé à mettre en place des PC de crise.*

L'analyse qui a été faite des délais de mise en place de telles structures opérationnelles a démontré une bonne qualité de réflexe et une capacité d'appréciation rapide de la gravité de la situation par les représentants de l'Etat alors que les informations étaient malgré tout très confuses. Même lorsqu'elles n'avaient pas fait l'objet d'une préalerte comme pour les départements concernés par la seconde tempête ou lorsqu'il n'y avait pas une habitude relativement bien ancrée de gestion de crise, ces cellules ont été, pour la plupart, activées en très peu de temps.

Le dimensionnement de ces cellules n'a cependant pas toujours été réalisé de façon idoine instantanément, et il a fallu souvent attendre les premières heures de la matinée, voire 24 heures, pour que ces cellules s'étoffent plus à propos.

- *Les préfetures ont fait l'objet, quasiment instantanément, de multiples sollicitations.*

Même si peu de plans ORSEC ont été officiellement déclenchés, le regroupement sous la houlette des préfets des efforts de chacun s'est effectué dans l'esprit qui préside traditionnellement à l'application de ces plans. L'inscription dans cette dynamique a été quasiment instinctive pour la plupart des acteurs. Mis à part certains opérateurs de grands réseaux, peu s'en sont d'ailleurs tenus à l'écart.

- *La diversité et l'étendue des problèmes posés, l'importance des moyens à mettre en œuvre, les nécessaires arbitrages à prendre, imposaient effectivement l'activation la plus prompte possible d'un tel échelon.*

Aux impératifs de mise en sécurité des personnes, d'hébergement des voyageurs en détresse, de dégagement des axes routiers principaux, se sont ajoutées rapidement des actions nécessitant l'instauration de priorités comme la recherche de bâches pour protéger certaines toitures éventrées, de groupes électrogènes dont il a fallu ensuite assurer la délicate répartition en fonction des besoins les plus urgents, de moyens lourds pour enlever les obstacles sur la voie publique, d'hélicoptères pour procéder aux reconnaissances des ruptures de réseaux, etc...

La définition des priorités de secours et d'allocation des ressources en matériel disponible s'est heurtée, à ce niveau également, à l'insuffisance, vite perceptible dans de nombreux départements, des capacités locales pour faire face seules à cette crise.

C) Les zones ²³ pourtant ne se sont que médiocrement insérées dans ce mouvement.

- certaines ne disposaient pas, en tout état de cause, de structures adéquates pour apporter une valeur ajoutée opérationnelle quelconque aux dispositifs départementaux.

Tel était le cas des zones Centre-Ouest et Centre-Est qui, ne disposant pas de centre interrégional de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC) en propre, dépendaient elles-mêmes respectivement de ceux de Bordeaux et de Metz.

- les zones Est, Ouest, Sud-Ouest et Paris ont tenté de remplir le rôle d'interface de la coopération civilo-militaire qui leur est imparti en prenant en compte les besoins exprimés très imparfaitement et parfois sans conviction auprès d'elles par les départements.

De façon générale, différents éléments qui seront présentés infra les ont conduites à assumer davantage une simple fonction d'intermédiaire que des fonctions d'impulsion, de coordination, d'arbitrage au niveau interdépartemental et de synthèse des informations au bénéfice des structures centrales.

- les autres n'étaient pas concernées de façon substantielle :

C'est ainsi que la zone Sud n'a eu besoin que de renforcer son CIRCOSC pour répondre aux demandes de renforts extérieurs formulées par le COAD. Quant à la zone Sud-Est, bien qu'ayant activé son centre opérationnel de défense (COD) dès le 28 au matin, elle s'est contentée de prendre en compte les informations lui parvenant. Enfin, la zone Nord, elle, n'a activé son COD que pour le passage à l'an 2000.

D) Au plan national, le COAD et le centre opérationnel interarmées (COIA), ainsi que les cellules de crise des grands opérateurs, se sont également impliqués fortement, mais avec toutefois une certaine pesanteur initiale qui a été compensée ensuite par la puissance institutionnelle déployée.

- Deux faits, au début, ont constitué à cet égard des facteurs de viscosité :
 - la remontée d'abord embarrassée des informations en provenance du terrain ;
 - la formulation lente par EDF de son diagnostic quant à la gravité de la détérioration de son système de transport et de distribution d'énergie et quant à la nécessaire durée de la remise en état de ses réseaux.
- Habités à travailler ensemble en permanence, le COAD et le COIA ont été en phase immédiatement l'un par rapport à l'autre et ont réagi avec célérité et professionnalisme.

Ils ont aussitôt redéployé d'abord les moyens réservés pour le bogue de l'an 2000 ou positionnés pour lutter contre la marée noire.

Coordonnant leur action avec celle des différents ministères dont particulièrement ceux de l'équipement et des transports, des affaires étrangères, de l'économie des finances et de l'industrie mais aussi avec les grands opérateurs publics, ils ont rapidement recensé tous les moyens nationaux d'intervention disponibles et commandé leur projection sur le terrain.

²³ Cf. annexe 4 : cartes de la répartition des zones.

- ♦ Le COAD a ainsi notamment organisé d'une part, l'envoi de colonnes de renforts de sapeurs-pompiers constituées de personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) des départements épargnés par la tempête et d'autre part, le rassemblement d'unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), alors présentes sur plusieurs théâtres d'opérations en même temps. Ces unités étaient engagées en effet, au même moment, au Venezuela victime d'inondations catastrophiques, en Bretagne au titre du plan POLMAR, au renforcement des CIRCOSC, et par la mise en alerte de l'unité technologique dans le cadre du bogue de l'an 2000 enfin.
- ♦ Le COIA, quant à lui, a assuré, une fois passée la phase d'engagement spontané d'unités à l'initiative des chefs de corps ou des commandants de base, la coordination des interventions des armées, en liaison avec les circonscriptions militaires de défense. Le dispositif a été réorganisé en prenant acte des moyens réellement engagés, et l'emploi des unités a été rationalisé. Des états-majors tactiques ont été créés afin d'encadrer les détachements constitués pour la circonstance dans chaque département. Passées les premières 48 heures, le dispositif militaire a trouvé sa pleine efficacité.

• Les grands opérateurs de réseaux publics ou privés, pour quelques-uns non sans une certaine latence sans doute et pas forcément toujours de façon pleinement coordonnée avec les pouvoirs publics, ont ensuite relayé l'action de ces derniers par la mise en œuvre de leurs propres appareils d'intervention et de réparation, occupant ainsi, au fil des jours, une place de plus en plus essentielle.

A titre d'exemple, EDF qui a rejoint le COAD dès le 27 décembre, a activé sa cellule stratégique initialement prévue pour la gestion du bogue de l'an 2000 et qui s'est trouvée pleinement opérationnelle au bout de 48 heures. Prenant des contacts internationaux, engageant tous ses moyens et mettant sur pied une communication de crise très efficace, elle a participé dès le premier jour aux points de situation effectués chaque matin par le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur avec les cabinets des principaux ministres et les grands opérateurs.

E) Enfin, le pilotage interministériel et politique d'ensemble a lui aussi été mis en place dans des délais extrêmement brefs pour un dimanche de Noël.

Dès le 26 décembre après midi, une cellule interministérielle ad hoc, présidée sur délégation du premier ministre par le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur, se réunissait pour faire le point de la situation et prendre les premières décisions.

1.2.3 - Des moyens considérables et à la hauteur des enjeux ont donc pu être ainsi engagés.

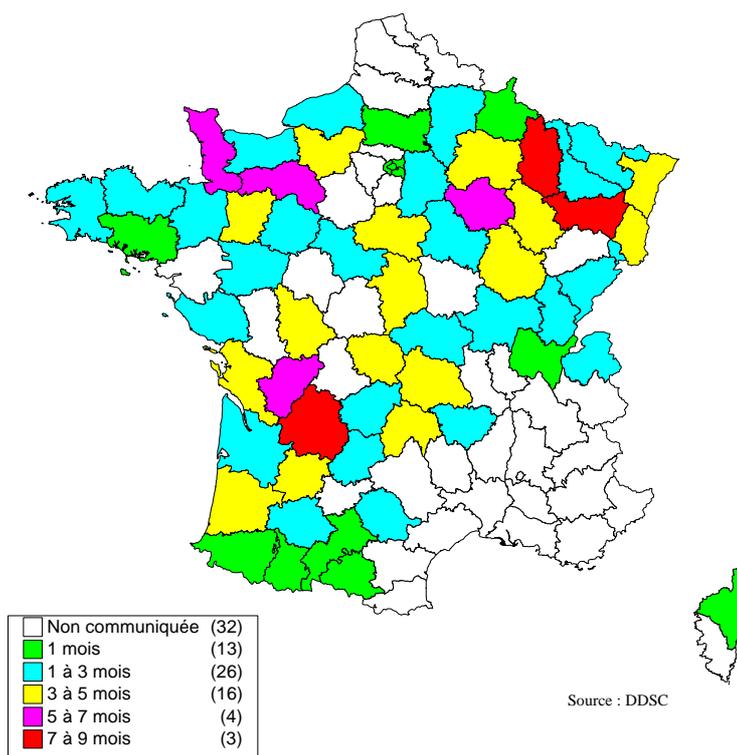
Point n'est besoin de les citer tous. Notons seulement que :

- *L'essentiel du potentiel de sapeurs-pompiers et du personnel de la sécurité civile a été employé, au niveau local comme au niveau national, trahissant l'absence de marges résiduelles de manœuvre en cas de crise aggravée.*

- Le recours aux effectifs et aux moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) a été poussé à ses limites.

Dans les 70 départements sinistrés, **150 000 sapeurs-pompiers**, correspondant à 90% des effectifs totaux de ces départements, sont intervenus. Dans 23 d'entre eux, l'activité déployée en une semaine a ainsi été supérieure à toute celle habituellement effectuée en un trimestre, voire même pour quelques uns à un semestre plein. Le maintien d'un tel effort dans la durée s'est fait d'ailleurs progressivement de plus en plus péniblement.

Activité des sapeurs-pompiers rapportée en mois d'activité habituelle.



- De même, la totalité des moyens en personnels et en matériels adaptés aux circonstances de la réserve nationale de la sécurité civile a été utilisée :

Outre l'envoi d'hélicoptères supplémentaires en renfort provenant de 14 bases différentes, un soutien aux PC des préfectures de plusieurs départements comme la Dordogne, la Charente-Maritime et la Haute-Vienne a été apporté par du personnel d'état-major expérimenté à travers la mise à disposition de « missions d'appui en situation de crise » (MASC).

Les établissements de soutien opérationnel logistique (ESOL), dont les ressources venaient déjà d'être sollicitées pour les inondations en Camargue et dans l'Aude, ont fourni, quant à eux, l'intégralité de leur stock en groupes électrogènes (au demeurant faible soit 130), de leurs bâches (350.000 m²), de leurs tronçonneuses (200), et 38 motopompes.

L'ensemble des personnels des UIISC disponibles ont été envoyés sur place.

Cette participation a traduit un effort important des armées compte tenu de leurs autres missions et engagements en cours. En 48 heures seulement, l'armée de terre a pu déployer l'équivalent de deux brigades.

Ces effectifs ont participé aux opérations d'accueil et d'hébergement, de dégagement des axes routiers ou d'enlèvement des embâcles, puis d'aide aux agriculteurs, aux maraîchers ou aux ostréiculteurs en difficulté, alors que des forces étaient parallèlement déjà engagées dans le cadre des plan Polmar et Vigipirate ou sur des théâtres extérieurs.

Des moyens de transport aérien des trois armées (hélicoptères, Transall, Airbus A330, Hercules C130), du génie (engins de levage et de déblaiement), des groupes électrogènes et des matériels divers (tronçonneuses) ont également pu être engagés pour apporter un soutien indispensable aux opérations menées par les autres services publics, en particulier EDF.

- *Les moyens déployés pour cette seule gestion de crise par les grands opérateurs ont été également à la mesure de la taille de ces institutions.*

- Les seules ressources humaines mobilisées par **EDF** se sont montées à près de **50 000 personnes** dont 43 500 au sein de l'entreprise elle-même. Elle n'a pas hésité à rappeler certains de ses retraités (« agents en situation d'inactivité » selon les termes statutaires en usage dans l'entreprise). Elle a multiplié par trois le nombre de ses « lignards » grâce à l'aide extérieure (agents étrangers, personnels d'entreprises partenaires, etc...). Plus de 4 200 spécialistes de réseaux venant d'entreprises françaises et 1 800 d'entreprises étrangères ont pu être également impliqués.

- Pour sa part, la **SNCF** explique avoir déployé **18 000 personnes** pour le rétablissement du réseau, rappelant, elle aussi, des préretraités ou des retraités.

- **France Télécom** a employé près de **20 000 personnes** dans des conditions identiques et SFR plus de 300.

- *Les entreprises privées ont été également largement sollicitées.*

L'appel à leurs moyens a eu trait aussi bien à la mise à disposition de matériels (groupes électrogènes, citernes, bâches), qu'à la fourniture de prestations de transport, à des travaux spécifiques de débardage, etc. Il n'a pas cependant été général. Il a été limité dans les premières phases de secours comme, par exemple, pour le dégagement du réseau routier qui devait se faire avec une extrême célérité. De multiples raisons l'expliquent : pas de coordonnées téléphoniques personnelles des responsables des entreprises permettant de les contacter le week-end et en dehors des heures ouvrables, congés des entreprises, fichier-ressources trop sommaire des services de l'équipement, etc. L'usage des réquisitions a quant à lui beaucoup varié selon les départements ainsi du reste que l'accueil qui leur a été fait par les entreprises.

- *La contribution que le réseau associatif a pu apporter en ces circonstances ne doit pas non plus être sous-estimée.*

Les associations de secours se sont très fortement mobilisées. Et même si la place qu'elles occupent en France dans les dispositifs d'intervention n'est en rien comparable à celle prise institutionnellement par elles dans les pays anglo-saxons, leur rôle à la fois d'assistance à la population (soutien psychologique et réconfort, soins d'urgence, accompagnement des personnes bloquées, assistance dans les lieux d'hébergement provisoire) et de soutien logistique (remontée d'informations d'ordre social, distribution de vivres et d'eau potable, etc...) a été très apprécié.

- *Enfin l'aide internationale a permis de résoudre des problèmes qui ne trouvaient pas de solutions nationales.*

Celle-ci a essentiellement bénéficié à EDF. Une vingtaine de pays²⁴ y ont contribué en acheminant des équipes et du matériel spécialisé qu'il n'était pas possible de se procurer ou de produire en France dans des délais aussi courts. En quelques semaines, en effet, EDF a passé des commandes de matériels correspondant à une année de consommation normale par elle²⁵.

*

1.3 - AU FINAL, L'EFFICACITE DES INTERVENTIONS A ETE COMMUNEMENT SALUEE.

1.3.1 - Rétrospectivement la phase la plus aiguë de cette crise paraît avoir été traversée de façon plutôt satisfaisante :

Certes, de nombreux problèmes ne sont pas encore réglés. Les réparations prendront encore du temps. Un énorme travail reste à effectuer dans les forêts françaises. Les procédures d'indemnisation se poursuivent. Mais s'agissant des tout premiers jours, il a été, semble-t-il, globalement, correctement paré au plus pressé.

- *Au-delà de l'ampleur des moyens mis en œuvre, le pragmatisme qui a eu cours, l'esprit de solidarité manifesté, la pertinence de solutions locales souvent improvisées, la nature de certains choix stratégiques ont permis à la majorité de nos concitoyens de surmonter le moins mal possible cette épreuve.*

- Les dangers ont pu, autant que faire se peut, être contenus :

La priorité a été très logiquement donnée à la survie ou à la sécurité des personnes, à l'hébergement d'urgence, puis au dégagement des routes et des voies ferrées, à l'aide aux hôpitaux et aux maisons de retraite, et à la réalimentation de la population en électricité, en eau potable et en téléphone.

²⁴ Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Italie, Maroc, Pays Bas, Portugal, Suisse, Tchèque, Tunisie...

²⁵ Les exemples de ces concours très médiatisés pourraient être multipliés : 120 groupes électrogènes et des grues foreuses ont été ainsi envoyés de Grande-Bretagne à Calais par ferry, accompagnés par 160 techniciens ; 670 électriciens allemands (d'ENBW, d'Estag) sont venus en renfort dans l'est ; les compagnies électriques espagnoles Iberdola et Unión Fenosa ont envoyé 200 techniciens spécialisés dans la réparation et la reconstruction de lignes électriques.

- *Les initiatives individuelles ou collectives de tous types n'ont pas manqué pour tenter de réduire les gênes imposées à chacun :*

- ♦ Dans plusieurs départements, par exemple, des « lieux de vie » (Doubs) ou des « pôles de première nécessité » (Charente-Maritime) disposant d'une alimentation en électricité voire en eau, ont été installés, parfois au niveau du canton, afin de satisfaire les besoins élémentaires des populations les plus isolées.
- ♦ Ici, on a pensé à solliciter tout le réseau des postiers pour, en dehors même des remises de courrier, aller s'enquérir de la situation des personnes sans cela privées de tous contacts (Creuse).
- ♦ Là, pour la gestion des groupes électrogènes, des modes d'organisation parfois très imaginatifs ont été mis en place. Une bourse, pour les exploitations agricoles privées d'électricité, gérée en collaboration avec la chambre d'agriculture, a ainsi été mise sur pied dans le Cantal.

On a d'ailleurs été parfois amené à réinventer dans l'urgence des dispositifs prévus en planification mais souvent méconnus.

- *Le choix de la transparence adopté en matière de communication a été aussi un facteur de confiance :*

Les difficultés rencontrées n'ont pas été masquées. La nécessaire patience dont on devait avoir à faire preuve pour le rétablissement des réseaux a été expliquée sans ambiguïté. La présence forte des autorités responsables manifestée sur le terrain a été par ailleurs un message clair de l'investissement total de l'Etat dans la gestion de cette crise.

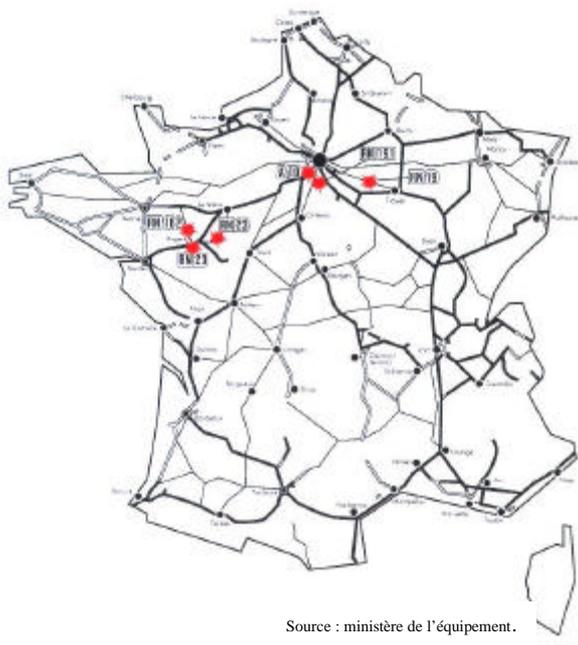
- *La présentation, enfin, dans des délais très brefs, dès le 12 janvier dernier, d'un plan gouvernemental global de réparation financière, a contribué également à rassurer les victimes.*

Le montant très important de ces mesures et les modalités des aides parfois plus généreuses que lors d'autres catastrophes n'ont pas été indifférents à ce titre.

- ***Le retour à la vie normale, surtout, a pu être effectué, sauf exceptions, dans des délais qui à défaut d'avoir été toujours courts, sont apparus compréhensibles ou acceptables par le plus grand nombre.***

- Les communications sur les grands axes routiers ont été rétablies, en effet, très rapidement :

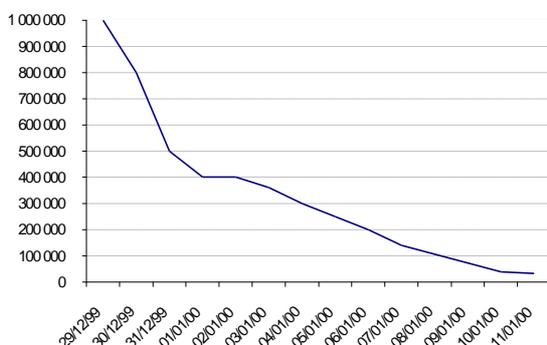
Coupures du seul réseau routier national le 30 décembre.



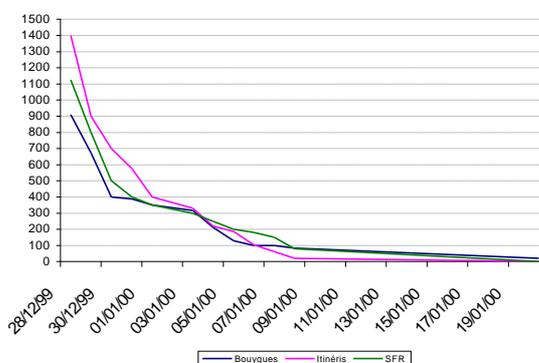
Grâce aux efforts des DDE et des services techniques des collectivités, les routes nationales et les principales voies urbaines ont été dégagées pour la plupart dès la première nuit qui a suivi chacune de ces tempêtes.

- Les télécommunications ont été remises en état de fonctionnement pour l'essentiel dans un délai d'une semaine :

Evolution du nombre d'abonnés privés de téléphone fixe.



Evolution du nombre de sites de transmissions de téléphonie mobile hors service.

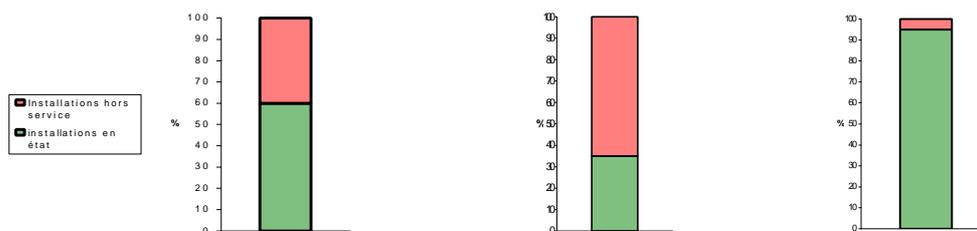


- Il en a été de même pour le réseau SNCF.

Certes, celui-ci n'a été complètement rétabli que le 5 janvier seulement, y compris les lignes les plus perturbées (Lyon-Bordeaux, Nantes-Bordeaux, La Rochelle-Bordeaux, etc...).

Mais, dès le 31 décembre, 95% du trafic était cependant assuré :

Evolution de l'état des installations ferroviaires les 27, 28 et 31 décembre.

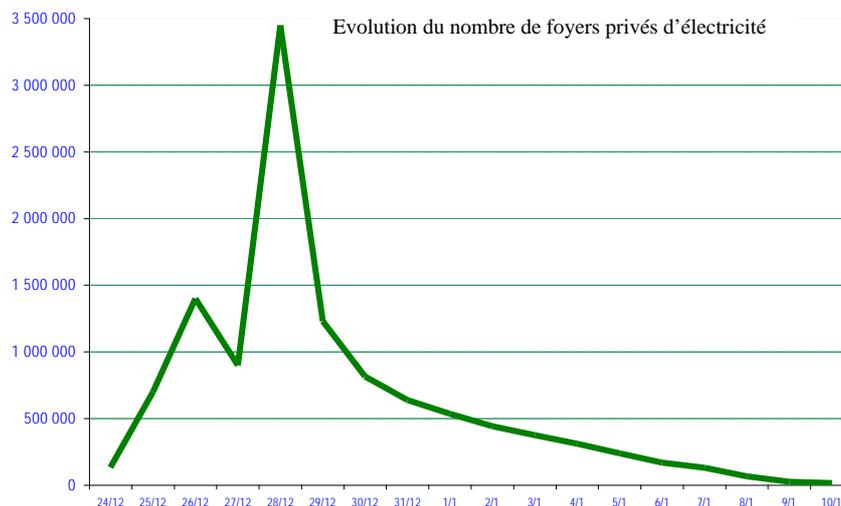


Source : SNCF

- La remise en eau des réseaux de distribution publique s'est étalée sur une période identique :

Le 31 décembre, 814 unités de distribution, desservant plus de 1,1 million d'habitants, connaissaient encore des difficultés. Elles n'étaient plus le 3 janvier que 209, desservant 250 000 personnes.

- Le rétablissement de l'électricité a cependant été plus long.



Source : EDF

*

Aussi graves donc et quelquefois dramatiques qu'en aient été leurs effets, ces tempêtes si elles ont désorganisé le fonctionnement du pays, n'en ont pas durablement paralysé l'activité économique générale même si certains secteurs ont été affectés extrêmement durement (sylviculture, conchyliculture). Dès la fin de la première semaine de janvier, qui n'est pas habituellement une période de forte activité, la presque totalité du pays connaissait un fonctionnement quasi normal.

1.3.2 - Les sondages ont reflété le jugement plutôt positif de l'opinion quant à la façon dont cette crise avait été gérée.

Ceux qui ont été réalisés sur la perception par les français de la gestion des événements ont été plutôt gratifiants pour les autorités et les services publics qui en avaient la responsabilité.

- ♦ 92% de nos concitoyens estimaient ainsi au *plan national* que les services publics comme EDF, France Télécom ou la SNCF avaient « *bien ou très bien réagi* » au cours de ces tempêtes, 74% qu'il en était de même pour les élus et 68% pour les préfets (sondage IPSOS²⁶ du 11 au 15 avril dernier).
- ♦ En *province*, des chiffres du même ordre étaient obtenus. Un sondage CSA-TMO²⁷ du 22 au 26 janvier mené en Charente-Maritime, département qui a sans doute le plus souffert, montrait que l'action de l'ensemble des services et institutions publiques ayant eu à intervenir dans le département donnait lieu à un jugement louangeur : EDF et les sapeurs-pompiers étaient plébiscités avec près de 90% de réponses positives. France Télécom en recueillait 86%, la DDE, les armées, la gendarmerie, la police et la préfecture, entre 78 et 65%.

La nature des réponses fournies par services devait d'ailleurs s'analyser en fonction de la qualité à la fois du service rendu mais aussi des efforts inégaux de communication réalisés par chacun d'entre eux sur sa propre action.

1.3.3 - L'économie générale du dispositif, organisée au plan national de façon très centralisée et sur le terrain autour du préfet, n'a pas été contestée et est ressortie ainsi apparemment plutôt confortée.

L'efficacité des interventions réalisées a semblé de la sorte plaider pour l'architecture du système en place au sein duquel l'Etat assure un rôle et des responsabilités prééminents :

- la prise en main de la direction des opérations par les préfets est apparue plus que jamais naturelle à l'opinion ;
- l'aptitude du COAD à projeter là où cela s'avérait nécessaire les renforts adéquats a été mise en valeur dans ces circonstances exceptionnelles.

*

Pour autant, une analyse plus approfondie conduit à nuancer de trop grandes certitudes en l'espèce. Si l'économie de ce dispositif n'a pas été contestée, elle a parfois été ignorée. Certains acteurs s'en sont tenus à l'écart. Un ensemble d'éléments font par ailleurs que, en tout état de cause, cette organisation doit être amenée à évoluer compte tenu de nombre des insuffisances et des vulnérabilités qui ont été mises en évidence au cours de ces tempêtes.

*

²⁶ Cf. annexe 6A : sondage IPSOS.

²⁷ Cf. annexe 6B : sondage CSA-TMO.

2 - CES EVENEMENTS ONT CEPENDANT MIS EN EVIDENCE, POUR L'AVENIR, NOMBRE DE VULNERABILITES ET CERTAINES FAIBLESSES DE NOTRE DISPOSITIF DE SECOURS ET DE PROTECTION EN CAS DE CATASTROPHES D'ENVERGURE.

Ni les comptes-rendus de gestion de crise adressés bien après par les préfets, ni les sondages réalisés ensuite ne doivent faire oublier les insuffisances qui ont pu être relevées dans le dispositif. La bienveillance et la patience de l'opinion publique d'abord, qui a marqué une forte attente vis-à-vis de l'action de l'Etat, ne seraient pas forcément acquises en cas de renouvellement d'une telle situation marquée par l'interruption prolongée du fonctionnement de services dont chacun accepte de moins en moins de se passer. Surtout, l'aptitude de notre système d'intervention au traitement d'une crise de gravité supérieure n'est pas acquise non plus compte tenu des failles que ce système comporte.

- *Plusieurs facteurs circonstanciels ont pu, en l'espèce, atténuer la perception de ces insuffisances (2.1) ;*
- *Mais celles-ci, néanmoins, sont d'autant plus préoccupantes qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une évolution générale qui ne peut qu'imposer un redoublement de précautions (2.2) ;*
- *Ces faiblesses structurelles majeures concernent, en effet, à la fois la mauvaise couverture des besoins en information, le rodage en général insuffisant des dispositifs, le trop grand centralisme de conduite des opérations et les modalités encore laborieuses de rassemblement et d'engagement des moyens (2.3).*

2.1 - PLUSIEURS FACTEURS CIRCONSTANCIELS ONT PU, EN L'ESPECE, ATTENUER LA PERCEPTION DE CES INSUFFISANCES.

2.1.1 - La préparation du passage à l'an 2000 notamment avait, heureusement mais exceptionnellement, placé les services d'intervention en préposture de réaction à une crise.

La crainte du « bogue informatique » avait ainsi incité nombre d'institutions à prendre une série de mesures de prévoyance dont certaines ont facilité le traitement des problèmes suscités par ces intempéries :

- Les grandes entreprises, les ministères, les préfetures, ou les collectivités locales importantes avaient pour la plupart prévu de commencer à activer, dès le 27 décembre, des cellules de crise qui, déjà, se sont donc trouvées presque immédiatement à pied d'œuvre. Si nombre de leurs cadres dirigeants étaient effectivement absents le week-end du 25 et 26, la plupart avaient été invités à rejoindre leur poste pour ces derniers jours de l'année : EDF, par exemple, avait prévu la présence de 1 500 personnes dans ses différents PC, tandis que la SNCF devait en rappeler 2 000.

- Une veille permanente du COAD, dans sa configuration interministérielle et en contact avec les centres de crise des pays voisins et des grands opérateurs, avait été aussi prévue dès le 27.
- Les plans électrosecours, quant à eux, avaient été remis à jour pour l'occasion dans plus d'un tiers des départements. Dans certains départements, une liste actualisée des maisons de retraite, plus vulnérables aux ruptures d'énergie compte tenu de leur population, avait par exemple été dressée et communiquée à EDF. Ailleurs, les régies et les sociétés concessionnaires des réseaux d'eau avaient été sensibilisées et invitées à remplir, là où cela était possible, leurs réservoirs d'eau, mesure qui a permis de gagner un peu de temps quand les équipements de nombreuses stations de pompage et de traitement sont effectivement tombés en panne faute d'électricité.
- En outre, des moyens matériels spécialisés de secours avaient, préalablement, été fort opportunément stockés. Les principales administrations, les grandes entreprises avaient notamment loué des groupes électrogènes, dont la disposition a été essentielle à la suite des coupures généralisées de courant. Dès le 26 décembre donc, sur décision du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense, ces moyens ont été détournés de leurs affectations premières.

Ces diverses dispositions ont pu contribuer positivement à la réactivité collective. L'administration pénitentiaire a ainsi pu assurer par ses propres moyens l'éclairage et le chauffage des prisons grâce à des groupes électrogènes, évitant d'ajouter des problèmes d'ordre public à cette crise.

D'autres éléments conjoncturels ont joué dans le même sens :

- Le déclenchement du plan POLMAR pour traiter le pétrole échappé des soutes de l'Erika avait conduit à prépositionner sur le littoral atlantique, et notamment en Charente-Maritime, des unités militaires qui se sont trouvées sur place en position d'intervenir immédiatement dès le 28 décembre. Le PC de l'opération, installé à La Rochelle, a pu ainsi partiellement se reconvertir en PC « tempêtes », d'autant plus aisément que le pétrole a finalement atteint d'abord les côtes bretonnes.
- En Bretagne intérieure, c'est le risque d'inondations qui avait entraîné les élus à mettre sur pied un dispositif de précaution.
- La période de fin d'année, enfin, a favorisé la disponibilité de certains acteurs, tels les personnels des diverses DDE déjà en astreinte de service hivernal. Ce fut aussi le cas des sapeurs-pompiers originaires de départements où ils sont d'habitude essentiellement mobilisés pour les feux de forêt estivaux, et qui ont pu venir plus aisément en renforts extérieurs en cette période de relatif sous-emploi.

2.1.2 - La survenue, par chance, de ces tempêtes en période moins cruciale que d'autres a pu également en relativiser les conséquences dramatiques.

Ces deux tempêtes se sont en effet déroulées en période de fêtes et de vacances scolaires et, de surcroît, à des heures de moindre vie extérieure :

Peu de gens circulaient sur les routes aux heures de matinée de la première tempête, lendemain d'un réveillon. Les écoles étaient vides, les magasins fermés. Le bilan, notamment en termes de pertes en vies humaines, aurait été ainsi sans doute beaucoup plus sévère si cet ouragan à l'encontre duquel personne, faute de sensibilisation, ne s'est prémuni, s'était déchaîné en pleine journée ouvrable, comme en témoignent le nombre d'établissements scolaires endommagés ou le nombre d'arbres tombés sur les routes et les voitures en stationnement.

De même, la fermeture de nombreuses entreprises et, surtout, de certains établissements classés a contribué aussi à réduire la gravité des sinistres :

Les trajets de travail étaient moindres lors de la deuxième tempête qu'en semaine normale, en dehors même de l'information qui avait pu être faite cette fois pour inciter la population à ne pas sortir de chez elle. Parallèlement, le nombre de cas de risques industriels menaçants a été relativement circonscrit, tel ce four industriel qui menaçait d'exploser en Charente, faute d'alimentation en eau pour le refroidir en permanence.

2.2 - MAIS LES CARENCES APPARUES SONT D'AUTANT PLUS PREOCCUPANTES QU'ELLES S'INSCRIVENT DANS LE CADRE D'UNE EVOLUTION GENERALE QUI NE PEUT QU'IMPOSER UN REDOUBLEMENT DE PRECAUTIONS.

A la fois, le contexte dans lequel nous vivons est plus exposé aux risques et les difficultés avec lesquelles il convient de composer pour intervenir et porter secours sont croissantes.

2.2.1 - Notre société, en effet, est de plus en plus exposée désormais à des risques de crise dont la nature et l'échelle ont changé.

Il serait vain et dangereux de spéculer sur le caractère météorologiquement hors normes, et donc peu susceptible statistiquement de se reproduire à court terme, de la situation qui vient d'être subie.

A) Certes, l'incertitude demeure encore quant aux probabilités d'occurrence de tels aléas atmosphériques :

Leur origine immédiate s'explique en décembre dernier par une conjonction atypique d'éléments (une interaction de très profondes dépressions en surface avec des courants-jets d'altitude d'extension et d'intensité exceptionnelles), mais *l'opinion couramment répandue de leurs liens avec des phénomènes de variation climatique n'est pas encore confirmée par la communauté scientifique :*

Les données sont connues : d'une part le *réchauffement progressif de la planète* dû notamment à l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre ainsi que la lente remontée des océans sont confirmés par l'organisation météorologique mondiale, mais aussi l'augmentation locale des pluies ou à l'inverse des sécheresses, liés à des phénomènes cycliques, constituent une tendance vérifiée ; d'autre part diverses études font état d'une évolution de long terme montrant une recrudescence d'événements de plus grande intensité après une période relativement calme, et prévoient, dans certaines conditions, de nouvelles anomalies dans la circulation de l'atmosphère aux moyennes latitudes. Il en résulte donc une *possibilité d'aggravation des phénomènes météorologiques extrêmes* en Europe de l'ouest :

- ♦ Des *analyses statistiques* soulignent ainsi l'augmentation du nombre de grosses tempêtes depuis le début du siècle²⁸, et celle du nombre de jours de vents sévères depuis 1960²⁹, tout en observant cependant la relativité de ces constatations sur une longue période. La brièveté des séries statistiques disponibles, à partir de 1949 pour la vitesse moyenne des vents et de 1981 pour leur vitesse maximale instantanée, incite également à la prudence quant à l'interprétation des résultats : « Il ne semble pas exister actuellement d'indications indubitables d'une augmentation statistiquement significative, soit de la fréquence, soit de l'intensité de telles tempêtes »³⁰.
- ♦ Différentes *simulations numériques prospectives* tendent, par ailleurs, à accrédi-ter l'hypothèse d'un accroissement futur du nombre de tempêtes pendant l'hiver dans l'hémisphère nord si le climat se réchauffe effectivement sous l'action de l'homme. L'accroissement de l'activité du rail dépressionnaire au-dessus du nord-ouest de l'Europe est ainsi mis en évidence dans plusieurs modèles avec toutefois des nuances entre eux. Néanmoins, le caractère simplificateur de ces modèles³¹ n'autorise pas non plus, semble-t-il, de conclusions prématurées.
- *Pour autant, si rien n'est ainsi démontré en matière d'accentuation prévisible des phénomènes paroxystiques, l'état des travaux en cours est suffisamment alarmant pour conduire à adopter une attitude active de prévention.*

Le rapport du conseil général des mines sur la sécurisation du système électrique français (mai 2000) propose, quant à lui, de retenir comme hypothèse, pour les besoins de la réflexion économique et du dimensionnement d'un effort de sécurisation des équipements, le fait qu'un tel événement aurait 1 chance sur 4 de se reproduire dans les 15 à 30 ans à venir.

B) Quoiqu'il en soit, les raisons ne manquent pas qui font que le risque devient de plus en plus commun d'une confrontation renouvelée à des crises civiles majeures, de nature et d'origine peut-être différentes, mais de caractère aussi global et aux imbrications systémiques aussi marquées que celles qui viennent de se dérouler :

- *Le nombre des sources potentielles d'accidents ou de catastrophes ne diminue pas, qu'il s'agisse de risques technologiques ou naturels.*

²⁸ Etudes du groupe WASA(1998).

²⁹ Etudes de Jones (1999).

³⁰ Cf. annexe 2C-2 : J.Cl. André, D. Cariolle, G. Megie, J.Fr. Minster, « Evénements extrêmes, changements climatiques et effets de serre ».

³¹ En effet, la simulation des mouvements atmosphériques est obtenue au travers de modèles de calcul numérique fondés sur les équations de Navier-Stokes. Ces dernières régissent la dynamique des fluides en décrivant l'accélération d'un élément fluide soumis à des contraintes diverses internes ou externes. Elles exigent l'utilisation d'observations faites en de nombreux points, selon un découpage en « mailles » de l'atmosphère : plus la « maille » est fine, plus la description est exacte, mais plus la puissance du calculateur et le temps de calcul augmentent. Or, les phénomènes à grande échelle observés trouvent leur source dans des mouvements de l'air formant les nuages, sur des espaces allant de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres. Cette raison principale, combinée avec la difficulté physique d'évaluation des échanges de chaleur, fait que la quinzaine de modèles existants sont nécessairement simplificateurs et présentent des différences importantes. Négligeant de plus les fluctuations mal connues des circulations océaniques, n'intégrant pas encore de composantes biologiques ou chimiques, leurs performances sont réduites pour des évaluations à long terme de phénomènes climatiques. Cf. annexe 2C-1.

A titre d'exemple, l'important volume des bois abattus par les tempêtes et non enlevés accroît la menace d'incendie et rend plus hasardeuse l'intervention des services de secours. D'éventuels incendies, susceptibles de se propager aux friches arborées dont la surface s'étend, font peser une menace réelle sur la forêt française, dont la surface a doublé au cours des deux derniers siècles.

La probabilité d'un séisme important aux Antilles ou celle d'une grande inondation comme celles qu'ont connues la Seine en 1910 ou la Loire en 1846, 1855 et 1866, n'est pas non plus négligeable³².

S'agissant des inondations, l'urbanisation de nombreuses zones à risque d'une part, l'imperméabilisation et les défrichements intervenus dans certains bassins versants d'autre part augmentent les dangers.

- *Mais en même temps, la gravité de ces risques est accrue par les fragilités internes de notre organisation économique et sociale.*

Ces tempêtes en ont été l'illustration :

L'accentuation des dépendances collectives à des sources d'énergie de moins en moins diverses ou à des réseaux de plus en plus concentrés et envahissants est patente. S'abstraire de celles-ci en cas de nécessité est de plus en plus problématique, les modes de comportement et les pratiques de chacun devenant eux-mêmes progressivement de moins en moins réversibles : le fait que la traite manuelle ne peut plus, désormais, qu'avec extrême difficulté être substituée à la traite électrique en cas de rupture de courant en a été un exemple, parmi bien d'autres, au cours de ces événements.

Or, *l'enchevêtrement de ces réseaux* démultiplie les risques d'extension par des « *effets domino* » ou « *de grappes* ». La panne d'un seul de ces réseaux se répercute par contagion sur les autres, et d'un point particulier s'étend à un ensemble géographique beaucoup plus vaste.

La défaillance du réseau électrique, ici, a entraîné cet hiver une interruption immédiate de l'éclairage et du chauffage des populations. Quelques heures plus tard, faute de pompes, les réseaux d'alimentation en eau non sécurisés ont cessé de fonctionner ainsi que les réseaux d'assainissement équipés de postes de relèvement. Les télécommunications fixes, une trentaine d'heures après l'arrêt de l'alimentation électrique des commutateurs, sont tombées en panne, entraînant l'arrêt des réseaux informatiques. Les réseaux de télécommunication mobile, dont les relais n'ont à présent que 5 à 6 heures d'autonomie, l'étaient déjà depuis presque une journée.

Enfin, *la vitesse de propagation* de tels dysfonctionnements est considérablement accentuée par l'omniprésence de logiques de flux tendus dans tous les domaines (alimentation en eau, distribution agro-alimentaire, etc...).

La probabilité de *mise en résonance* globale de perturbations ou d'accidents même localisés ne peut donc aller qu'en se renforçant dangereusement.

*

³² Cette probabilité est de l'ordre de 1 % par an pour chacun de ces événements, soit 1 risque sur 4 de se produire pour chacun d'eux dans les 25 prochaines années.

2.2.2 - Parallèlement, un faisceau d'autres éléments contribue également au relèvement du niveau de complexité de gestion de pareilles crises.

L'Etat, en effet, ne peut plus être autant pourvoyeur de moyens d'intervention que par le passé. Le champ des acteurs, par ailleurs, s'élargit et se diversifie. Les questions de coordination deviennent prééminentes. L'architecture des niveaux territoriaux de traitement des opérations devient plus sophistiquée. Les logiques d'appréhension des problèmes se transforment³³. La nature des secours qui doivent être diligentés requiert une professionnalisation renforcée.

A) Premier élément de complexité : le centre de gravité des dispositifs déployés est amené à se déplacer.

Ces dispositifs se « civilisent » progressivement, et doivent composer avec les effets centrifuges de la décentralisation, de la déréglementation et d'une plus grande internationalisation.

- *L'Etat, tout d'abord, voit dorénavant sa panoplie traditionnelle de moyens disponibles évoluer :*

Cette évolution concerne aussi bien les moyens militaires que ceux de la sécurité civile, et ceux de l'équipement.

- *La professionnalisation des armées modifie le nombre, la disponibilité et la polyvalence de forces longtemps considérées comme centrales dans le dispositif d'urgence :*

Certes, le livre blanc sur la défense de 1994 rappelle le rôle essentiel dévolu aux armées pour la protection des installations et des réseaux sensibles et la possibilité de recourir aux armées, « en tous points du pays, avec les moyens en personnels et matériels spécialisés, dès lors que ceux dont dispose l'échelon territorial concerné s'avèrent insuffisants ou inadaptés. C'est là un concept nouveau, celui de projection intérieure ».

Le rapport annexé à la loi de programmation militaire 1997-2002 rappelle lui aussi que « dans le cadre de leurs missions de service public, les armées continueront d'apporter leur concours aux populations en cas de catastrophe naturelle ou pour parer aux conséquences d'accidents technologiques. Elles pourront donc être mises à la disposition de l'autorité civile, dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui. Leur mobilité accrue permettra de satisfaire à ces demandes ».

Il n'en demeure pas moins que les *effectifs militaires* vont poursuivre au cours de ces prochaines années leur réduction. Celle-ci a un impact mécanique évident, et déjà perceptible lors de ces tempêtes, sur l'importance de leur concours en cas de crise civile :

	fin 1996	fin 1999	fin 2002
Armée de Terre	236 600	189 400	138 600
Armée de l'Air	86 600	65 600	64 300
Marine	63 400	48 400	44 800

Source : ministère de la défense

³³ Dans le même temps, le statut de certaines des structures sur lesquelles l'Etat est susceptible de s'appuyer en cas de crise se modifie et multiplie, au sein de l'administration, le nombre de pôles relativement autonomes à prendre en considération. L'apparition d'agences dotées de la personnalité juridique comme l'agence du sang, l'agence des médicaments, l'agence nationale des produits de santé, l'institut de veille sanitaire au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité en est une illustration.

Seule la gendarmerie verra ses effectifs augmenter, passant, dès 2002, de 92 230 personnels en 1999 à 97 800.

La possibilité d'un recours, pour ce type de missions de service public, à des moyens logistiques jusqu'ici précieux continue, elle aussi, à s'amoinrir, notamment en ce qui concerne les *moyens de transport aérien et d'intervention rapide* :

D'ores et déjà, le nombre d'hélicoptères de liaison et de transport léger³⁴ est passé de 245 en 1996 à 106 en 1999 pour l'armée de terre, de 69 à 51 pour l'armée de l'air et de 56 à 48 pour la marine. S'agissant des hélicoptères de manœuvre (Puma, Super-Puma et Cougar), l'armée de terre n'alignera plus que 142 appareils en 2002 pour 156 actuellement.

Or, il faut considérer qu'un quart environ de ces appareils est en indisponibilité technique et que la moitié est réservée pour les opérations extérieures ou pour la réserve stratégique. Par ailleurs, le vieillissement des appareils, dont les premiers remplacements, pour les hélicoptères de manœuvre, par le NH 90 - en version transport - ne sont pas prévus avant 2011, ne contribuera pas à réduire leur taux d'indisponibilité technique dans les années à venir.

Dès lors, on mesure bien le caractère qui ne pourra être dorénavant que plus limité en la matière de l'apport des armées au dispositif civil. Or, s'il est vrai qu'EDF s'est dotée progressivement d'un parc d'hélicoptères civils significatif, aucune entreprise ne dispose d'engins lourds du type des Super-Puma ou Super-Frelon, particulièrement utiles en cas de catastrophe naturelle.

Lors des dernières tempêtes, 54 hélicoptères et 8500 hommes, soit 40 compagnies d'infanterie, 17 compagnies du génie (soit la totalité du personnel disponible de la spécialité) et 2 compagnies de transport ont pu, malgré tout, être encore engagés. Même si au-delà de 2002, le format des armées devrait être à peu près stabilisé, les réductions encore à venir d'effectifs et de matériels incitent à s'interroger sur la capacité des armées à déployer, à l'avenir, un volume de moyens au moins identique.

- *Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), qui constituent la force propre de projection de la DDSC tendent, également, à se réduire :*

Unités militaires mises à disposition du ministère de l'intérieur, elles doivent aussi s'adapter aux conséquences de la suspension du service national et du reformatage des armées. Leurs effectifs passeront de 1800 à 1490 hommes dès l'an prochain. L'unité n°4 de Rochefort vient d'être supprimée et l'unité n°5 de Corte devrait être transformée l'an prochain en base d'accueil et de soutien de détachements tournants.

- *Il en va de même, enfin, des subdivisions des DDE que la décentralisation a permis, désormais, de scinder au profit des départements :*

La loi du 2 décembre 1992 a prévu pour les départements qui le souhaiteraient une telle possibilité, déjà exploitée par plusieurs présidents de conseils généraux qui ont opté pour la création de subdivisions purement départementales.

C'est donc le contrôle direct d'un réservoir important de moyens, notamment de génie civil, que l'Etat est en train de perdre.

Or aucun texte ne prévoit pour autant, en cas de crise, le retour de ceux-ci sous l'autorité des préfets alors même qu'une déflation, de 300 à 500 personnes par an, des services de l'équipement relevant de l'Etat, se poursuit régulièrement.

³⁴ Hors hélicoptères légers armés.

- *Les collectivités locales, ensuite, sont conduites à remplir un rôle de plus en plus essentiel dont les conséquences, toutefois, ne sont encore qu'imparfaitement tirées.*

- *Leurs 28 000 sapeurs-pompiers professionnels et les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires qui constituent l'épine dorsale des dispositifs par leur nombre, leurs compétences, et le maillage territorial de leur implantation, n'ont qu'une vocation limitée territorialement :*

La départementalisation, par la loi du 3 mai 1996, des corps de sapeurs-pompiers a renforcé le rôle des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), établissements publics mis pour emploi opérationnel à la disposition des préfets mais gérés par un conseil d'administration composé majoritairement d'élus locaux. Elle a fait apparaître un décideur important, aux côtés du préfet³⁵, en la personne du président du conseil d'administration du SDIS, et marque désormais un bicéphalisme de fait à la tête de ce dernier.

Mais si le recours aux sapeurs-pompiers demeure essentiel en cas de grande catastrophe, leur emploi reste essentiellement local.

La constitution de colonnes de renfort au profit d'autres départements, dans le cadre d'une crise nationale, se heurte ainsi à des contraintes : l'absence des personnels pendant plusieurs jours est difficilement compatible avec l'exercice d'activités salariées, ce qui limite l'emploi des volontaires. Quant aux professionnels, leurs effectifs sont calculés strictement pour répondre aux seuls besoins permanents du département. Enfin, les dispositions de la loi du 22 juillet 1987, instaurant la gratuité pour l'intervention des secours issus de la même zone de défense, induisent des effets pervers, limitant artificiellement l'expression des solidarités de proximité.

- *Quant aux services techniques et médico-sociaux des départements et des grandes communes dont les capacités se renforcent, leur intégration dans des dispositifs planifiés de secours d'urgence est encore sinon inexistante, du moins souvent insuffisante.*

Faute d'avoir été formalisée dans un protocole, à une unique exception, la coopération entre les DDE et les services techniques départementaux est souvent pragmatique en cas de crise. Mais elle est parfois aussi inexistante. A l'occasion de ces tempêtes, il a été ainsi constaté que le dégagement des routes départementales et nationales a été effectivement opéré dans certains départements sans quelque coordination que se soit.

De même, aucun protocole d'accord n'a, non plus, formalisé d'éventuelles collaborations entre les DDASS et les services sociaux départementaux. En cas de crise, les modes de travail apparaissent encore largement régis par des comportements trouvant leurs racines dans les pratiques antérieures à la décentralisation.

- *Par ailleurs, la distension des impératifs de service public et la privatisation du secteur public induisent une autonomie accrue de comportement de la part des grands opérateurs dont certains ont déjà tendance à se tenir à l'écart de tout dispositif concerté d'intervention.*

- *Les relations avec ces partenaires incontournables, il est vrai, ne peuvent plus être régies, comme elles l'ont longtemps été, par des logiques quasi-hiérarchiques de convocation.*

³⁵ Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), adopté par le conseil d'administration du SDIS et approuvé par le préfet, constitue un outil indispensable pour faire prévaloir en cas de difficultés relationnelles les impératifs de sécurité.

Au demeurant, le dialogue avec eux peine quelque fois d'autant plus que ces opérateurs conçoivent leurs structures territoriales propres sans rechercher naturellement de coïncidences avec celles du découpage administratif. Il faut composer avec des modèles d'organisation dont certains sont très émiétés (distribution d'eau), d'autres régionalisés (transport ferré), d'autres hypercentralisés (opérateurs privés de télécommunication). L'identification des interlocuteurs entre eux est évidemment gênée.

L'action administrative doit donc intégrer dans son mode de fonctionnement la modularité des opérateurs, la spécificité et la technicité de leurs structures. La conduite des opérations relève par conséquent plus d'un partenariat que d'une planification hiérarchisée, le travail collectif s'avérant absolument nécessaire pour déterminer des priorités communes.

- *Certes, au cours de ces tempêtes, EDF, et dans une moindre mesure France Télécom et la SNCF, ont effectivement joué le jeu de la mutualisation des moyens et d'une intégration à la stratégie collective de secours. Ce constat doit cependant être nuancé :*

- ♦ *EDF, par exemple, qui a largement bénéficié de la logistique publique et particulièrement militaire, n'a pas toujours, sans doute dans le feu de l'action, parfaitement coordonné ses initiatives notamment internationales avec le COAD et les autorités locales. Certains préfets n'ont ainsi appris que tardivement l'arrivée de colonnes de la sécurité civile allemande accompagnant la livraison de groupes électrogènes qu'EDF avait sollicitée.*

Mais surtout certaines priorités de rétablissement de réseau ont été, semble-t-il, définies hors de toute concertation avec les pouvoirs publics : ainsi en a-t-il été du choix de faire prévaloir l'alimentation en énergie des commutateurs de téléphones fixes sur celui des relais de téléphonie mobile, choix qui n'a pas trop prêté ici à conséquence mais dont l'opportunité aurait mérité, en l'espèce, d'être collectivement débattue.

- ♦ *Quant à la SNCF, sa gestion de la circulation ferroviaire dans les régions où la tempête était annoncée avec certitude, ses appels quelquefois tardifs aux services publics alors que des trains étaient bloqués depuis plusieurs heures en rase campagne et son déficit de communication avec les usagers lui ont parfois valu quelques critiques. Une mobilisation parfois faible et contrainte pour s'occuper des voyageurs bloqués en gare et une présence quelquefois laborieusement obtenue ou une absence de représentant auprès des cellules de crise préfectorales montrent également que des progrès restent encore à faire.*

- *Mais d'autres opérateurs ont été plus distants :*

- ♦ *Cette observation vaut d'abord pour les grands distributeurs d'eau.*

Leur mode d'organisation parcellisé qui coïncide, au travers du régime de la gestion déléguée, avec la carte des services publics communaux d'alimentation en eau, ne rend pas facile une mise en cohérence des informations et des actions à partir des préfectures ou du COAD. Encore aujourd'hui, la synthèse des dégâts occasionnés les deux premiers jours aux réseaux n'a pas été faite de façon précise au sein des groupes, et a fortiori au niveau national. Ce n'est que très approximativement qu'on estime à près de 2,5 millions le nombre des personnes qui ont été ainsi initialement privées d'eau pendant quelques jours.

La gestion des dysfonctionnements survenus s'est faite essentiellement localement, le soutien des agences régionales et de groupes à l'échelon central étant plus mesuré.

Il ressort des dialogues qui ont été développés avec les responsables de ces groupes l'impression que l'attention est plus portée par eux sur les problèmes de qualité de l'eau (plans élaborés de lutte contre la pollution) que sur celui de la sécurité d'approvisionnement. Cette responsabilité est volontiers reportée, s'agissant des fermiers, sur les collectivités en charge des investissements ou, en ce qui concerne les concessionnaires sur le distributeur d'énergie. Les capacités propres d'intervention en groupes électrogènes sont donc limitées. Le sentiment semble prévaloir que le rétablissement d'une situation normale incombe avant tout à d'autres institutions qu'eux-mêmes, et ils ne ressentent pas avec autant de force le besoin de participer à un dispositif coordonné piloté par les pouvoirs publics.

- ♦ La situation en ce qui concerne les *opérateurs privés de téléphonie mobile* est plus démonstratrice encore.

Alors que le retour rapide au fonctionnement normal de l'ensemble des réseaux de télécommunications était un impératif opérationnel pour les services d'intervention et qu'il aurait pu être efficient de hiérarchiser à ce titre les priorités dans l'ordre de rétablissement du fonctionnement des relais, ou de diligenter l'acheminement d'un relais de secours dans une zone critique ou encore d'organiser des basculements entre opérateurs pour traiter l'urgence, les sociétés responsables ont géré ces événements de façon cloisonnée en fonction de logiques commerciales segmentées.

Il n'est pas sûr qu'on puisse, en l'état, leur reprocher : ces opérateurs n'ont pratiquement pas été sollicités. Au COAD, tous n'ont pas été représentés et les renseignements fournis par l'un d'entre eux au moins ne semblent pas avoir été exploités. Dans les préfectures, en revanche, aucun compte-rendu des dégâts ou aucune carte des zones géographiques rendues « muettes » n'ont été communiqués par eux. Aucun de leur responsable n'a jamais fait un exposé des problèmes rencontrés. Les relations avec les pouvoirs publics ont été, sauf contacts épisodiques avec quelques SDIS, inexistantes. Mais aucun PC de crise à notre connaissance n'a pris l'initiative non plus de transformer cet état de fait.

- *Cette situation ne manque donc pas de susciter des interrogations :*

- ♦ sur le caractère pérenne de la reconnaissance encore spontanée par les opérateurs publics du rôle central de coordination joué par les autorités de l'Etat en cas de catastrophe, il n'est pas évident, si l'on n'y veille pas, qu'ils mesurent toujours leurs obligations de service public en termes inchangés, alors que leur culture ancienne de forte collaboration avec la puissance publique tendra à s'estomper ;
- ♦ sur les modalités adéquates pour associer l'ensemble de ces opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositifs de secours qui, pour être rationnels, doivent être concertés.

La préparation des mesures pour le passage à l'an 2000 avait pourtant montré les voies de cette association minutieusement organisée à laquelle les uns et les autres ont pu à cette occasion se plier. L'exemple des tempêtes témoigne, a contrario, qu'une telle association ne s'engendre pas spontanément.

- *Enfin, l'appel aux concours étrangers et le recours aux capacités d'intervention du secteur privé tendent à se banaliser.*

- L'internationalisation de l'aide et la manifestation de la solidarité étrangère deviennent une donnée ordinaire :

Bénévoles de la sécurité civile allemande (THW), réservistes italiens de la protection civile, militaires de l'armée tchèque, électriciens espagnols et irlandais, forestiers portugais ou marocains, soit 1500 hommes au total, en provenance d'une vingtaine de pays, ont ainsi apporté en décembre et en janvier derniers leur concours à la France.

La force des images de catastrophes, quelles qu'elles soient, auprès des opinions extérieures, qui vivent celles-ci désormais quasi-instantanément, est telle que ce type de soutien, même s'il est pas toujours véritablement indispensable, devient sans doute inévitable.

Cette situation est cependant génératrice de nouveaux problèmes logistiques et de mise en cohérence. Les circuits diplomatiques traditionnels se voient complétés par d'autres circuits tout aussi actifs : cet hiver, aux interventions d'unités étrangères demandées par le ministère des affaires étrangères se sont jointes les interventions demandées directement par EDF ou par des collectivités locales, voire d'autres interventions, certes utiles et appréciées, mais non toujours sollicitées. A la gestion directe de la crise s'est alors parfois ajoutée anecdotiquement la gestion de la visite de tel ou tel responsable ministériel étranger.

- Le secteur privé est conduit inmanquablement à être davantage sollicité :

Là où, par facilité, les armées étaient jusque là les premières requises, la règle, en fonction des contraintes militaires croissantes, devient de rechercher en priorité des ressources civiles. La réponse à des besoins de secours aussi simples, par exemple, qu'un transport par bus doit emprunter ainsi des voies plus communes telles que le recours à des sociétés de transport.

L'ampleur ou la nature spécialisée des besoins et l'éventail des demandes susceptibles d'être exprimées font que, en tout état de cause, la contribution des acteurs situés hors de la mouvance publique s'avère de plus en plus décisive. L'épisode des tempêtes a montré combien ceux-ci ont pu pourvoir de façon complémentaire aux besoins importants d'engins de levage, d'hélicoptères d'observation, de groupes électrogènes, de tronçonneuses, de bâches ou de bouteilles d'eau minérale.

*

Ainsi donc, l'Etat est-il amené dorénavant à redéfinir sa place au sein des dispositifs d'intervention, à la fois pour lesquels il devient moins pourvoyeur de moyens, et dont le champ des acteurs s'élargit et se diversifie. A ce premier élément de complexité s'en ajoute un deuxième.

B) Deuxième élément de complexité : cette mutualisation inéluctablement croissante des moyens appelle un surplus de concertation.

Si la multiplicité des intervenants rend plus que jamais essentielle la fonction de coordination des pouvoirs publics, son exercice doit être recherché désormais dans un cadre qui soit plus ouvert et plus transparent. Les voies doivent être trouvées sinon d'une certaine collégialité, du moins d'une meilleure association des acteurs extérieurs dont le poids va croissant, à la compréhension des situations auxquelles ils ont à faire face ensemble, à la définition des politiques suivies et à la mise en œuvre des opérations elles-mêmes.

Ces voies ne sont pas forcément évidentes car ne peuvent ni ne doivent être remis en question les pouvoirs d'arbitrage, de pilotage opérationnel et de décision des autorités de l'Etat à tous les niveaux. Mais elles incitent, autant que faire se peut, à s'appuyer désormais, sur :

- *un partage plus grand de l'expertise :*

La complexité des situations rencontrées rend nécessaire la mise en commun sans attendre des savoirs, la confrontation des points de vue et la conjugaison des compétences dans l'élaboration des stratégies.

Les PC, quels que soient leur niveau, ont vocation ainsi à s'ouvrir systématiquement plus largement et plus précocement à la pluralité des protagonistes concernés (représentants des collectivités locales, opérateurs, entrepreneurs, experts).

- *des habitudes plus éprouvées de travail collectif :*

Elaboration des plans, participation à des exercices, ce sont là autant d'occasions pour conforter préalablement cette association nécessaire du plus grand nombre de responsables possible et éviter une mise en œuvre de celle-ci qui ne se découvre que dans la confrontation à l'événement.

- *une nature de relations qui ne soit donc pas seulement de l'ordre de la réquisition :*

Plusieurs partenaires privés ont ainsi souligné le caractère très pauvre de leurs relations avec les autorités de crise, trop déclinées sous forme d'informations univoques ou de seuls commandements, modalités qui n'incitent pas mécaniquement à des collaborations fructueuses.

C) Troisième élément de complexité : la dimension géographique des problèmes à prendre en considération pose, avec plus d'acuité aussi, la question des niveaux territoriaux pertinents de leur gestion.

- *Face aux tentations de trop grandes rationalisation et centralisation des interventions qui remettent en cause leur existence, les échelons de proximité sont réhabilités :*

Alors que des populations sont susceptibles en milieu rural d'être isolées, et que de plus en plus celles-ci revendiquent d'être traitées comme en milieu urbain, la coordination des secours au seul niveau départemental montre ses limites.

Ces tempêtes ont ainsi mis en évidence à la fois l'intérêt du maintien d'un maillage territorial étroit de services publics d'urgence et de secours et l'attente par les maires ruraux qui, par la force des choses ont été laissés souvent très seuls à eux-mêmes, de structures de conseils et d'appui logistiques qui soient physiquement plus proches d'eux et sur lesquels ils puissent se reposer. Différentes solutions ont bien été imaginées, en fonction des lieux, mais cette dimension d'administration doit être désormais mieux appréhendée.

- *La nécessité de structures intermédiaires de gestion de crise entre l'échelon départemental et Paris s'affirme en outre avec plus de force :*

Cette nécessité d'un lieu où l'on dispose de plus de recul par rapport au terrain et qui évite au niveau central d'être noyé dans le flux d'informations a été soulignée par cet épisode d'intempéries.

Elle est d'ailleurs perçue théoriquement depuis longtemps puisque la création de zones de défense, à la fois au travers de l'ordonnance de 1959 sur la défense et de la loi de 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, a été menée à bien précisément pour y répondre. Ce choix gouvernemental, au détriment d'autres formules a priori également envisageables comme celle de la région, est à nouveau réaffirmé à l'occasion de la nouvelle organisation territoriale de la coopération civilo-militaire.

Pour autant, son inscription dans la pratique est encore difficile. Elle se heurte à différents obstacles matériels et à la culture préfectorale elle-même, éléments sur lesquels il sera revenu.

Ainsi n'évitera-t-on pas, à l'avenir, une plus grande sophistication des niveaux de traitement et d'organisation de la répartition des responsabilités en période de crise.

D) Quatrième élément de complexité : les mentalités et les logiques classiques de comportement par rapport à l'urgence doivent elles-mêmes être enrichies.

- *On sort des événements nécessairement répertoriés :*

Quelques semaines encore avant ces tempêtes, lors de l'élaboration au sein du SGDN de différents scénarios de catastrophes possibles et spécialement des travaux de préparation au passage à l'an 2000, les représentants d'EDF estimaient tout à fait irréaliste l'éventualité d'être confrontés, sur le territoire, à une rupture des réseaux d'alimentation en énergie qui soit aussi étendue et dépasse en durée 4 heures. Les gestionnaires de réseaux tant d'eau que de télécommunications confirment avoir reçu des assurances dénuées de toute ambiguïté de la part d'EDF à ce propos.

Or effectivement, il a fallu au mois de décembre dernier un certain temps, aussi bien sur le terrain que dans les ministères et à EDF, pour se rendre compte que la situation qui se décantait progressivement n'était pas de l'ordre du « classique ». En fait, personne ne semble avoir anticipé, dès les premiers signes alarmants, le scénario d'emballement qui a eu cours. Sans doute faut-il voir là un indice, dans l'organisation administrative des dispositifs en place, de la surestimation de la fonction de réaction sur celle de réflexion stratégique sur les dynamiques en œuvre. Il serait évidemment idéal de mener continuellement en parallèle cette réflexion.

Aucune cellule spécialisée, plus détachée à ce moment là des contingences de l'urgence et sans doute trop rarement prévue dans les organigrammes, n'a d'ailleurs été mise en place ou activée pour assurer cette mission.

- *L'appui des plans de secours dans leur conception traditionnelle doit être relativisé :*

Les possibilités de bifurcations multiples d'évolutions des crises systémiques imposent, en effet, des modalités d'approches des problèmes qui prennent elles-mêmes mieux en compte *l'imprévu*, voire préparent celui-ci en tant que tel et abandonnent donc quelque peu des « logiques de réponses souvent trop codifiées pour des logiques de questionnement ouvert »³⁶.

Certes, l'intérêt de disposer de catalogues de ressources et des fiches réflexes reste entier³⁷. Mais face à « l'aberrant », à des circonstances dont les formes n'entreront jamais complètement dans des quadrillages exhaustivement préétablis, l'essentiel apparaît plus encore de développer l'apprentissage en soi de la réactivité collective, et de mieux apprendre à travailler efficacement en équipes et en réseaux.

- *Des qualités personnelles plus particulières sont sollicitées :*

Face à des réalités qui peuvent être mouvantes, empreintes de fortes incertitudes, où les problèmes de communication sont critiques, les moyens d'information et de commandement défaillants, les modes d'action habituels inadaptés, les responsables doivent avoir été eux-mêmes, autant que faire se peut, préalablement formés à intervenir dans ce type de situation de rupture.

Durant ces tempêtes, les premières 48 heures ont bien été vécues ainsi par plusieurs préfets, dans un environnement totalement déstabilisé, transformant les conditions traditionnelles de l'urgence. Or, c'est l'aptitude ou non dont a fait preuve chacun d'eux à construire des réponses collectives d'espèce plutôt qu'à appliquer des « check-lists » inopérantes qui a été déterminante.

E) Dernier élément de complexité : la « technicisation » des problèmes rencontrés implique une professionnalisation renforcée.

L'urgence apparaît de plus en plus comme une affaire requérant avant tout des spécialistes confirmés, des experts et des techniciens expérimentés. Les besoins en effectifs sont donc appelés à être ventilés différemment :

- *le bénévolat et les bonnes volontés ne trouvent pas toujours à s'exercer :*

Cet état de fait, qui a pu susciter quelquefois des frustrations individuelles, s'est vérifié à propos des opérations de dépannage sur les lignes EDF ou du dégagement des chablis. L'un et l'autre comportent des dangers avérés que seuls peuvent être à même d'affronter des agents formés à cet objet.

- *l'absence de compétences calibrées handicape sérieusement les capacités d'engagement des personnels :*

Le temps n'est plus, par exemple, où l'armée (et notamment le contingent), était déployée sans qu'on soit toujours très regardant sur l'ensemble de ses conditions d'emploi, qu'il s'agisse de sa disponibilité ou de sa sécurité.

³⁶ Patrick Lagadec, « Ruptures créatrices », éditions d'organisation, 2000.

³⁷ Encore faut-il un minimum de connaissance des outils pour s'en servir. Comme l'écrit un directeur de cabinet de préfet : « le catalogue des moyens n'a pas été utilisé car le préfet exprimant ses ordres en termes d'effets à obtenir, les services déconcentrés étaient libres d'utiliser les moyens qui leur semblaient nécessaires ».

Le bâchage de toits a pu être parfois dans le passé confié à des militaires. Ce n'est plus un travail susceptible d'être exigé d'eux dans une société dont la judiciarisation va aussi croissant. Les conditions de sécurité sont trop limitées pour intervenir sans équipement ad hoc, ni formation particulière. Certaines unités n'ont ainsi pu être engagées en Aquitaine qu'après deux journées d'apprentissage aux gestes de sécurité lors de travaux de bûcheronnage, qui ont été organisés avec célérité par les services régionaux du ministère de l'agriculture. Par ailleurs, la professionnalisation induit de nouveaux comportements. Si 80% des militaires déployés sur le terrain au cours des tempêtes étaient des spécialistes, ils comptaient sans doute parmi eux plus de spécialistes en électronique qu'en bûcheronnage et ont désormais une autre conception de l'utilisation idoine de leur qualification.

- *les « généralistes » de l'urgence (sapeurs-pompiers, militaires des UIISC) tendent de plus en plus à constituer le pivot des dispositifs mis en œuvre :*

Cette observation ne vaut pas seulement pour le terrain, mais aussi dans les états-majors où les besoins en personnels opérationnels et aguerris sont fortement ressentis. On ne peut y pourvoir de façon aussi satisfaisante par des personnels issus de cadres administratifs. On aurait tort de penser ainsi, par exemple, que les besoins d'effectifs des états-majors de zone de défense (EMZD) pourront être comblés totalement par l'apport des personnels administratifs des secrétariats généraux de zones de défense (SGZD) lorsque la fusion de ces deux organismes sera généralisée. D'une autre façon, l'utilité justement unanimement reconnue des missions d'appui en situation de crise (MASC) tient à leur composition majoritaire par de tels personnels opérationnels polyvalents.

- *les « logisticiens » prennent une importance accrue :*

La nécessité de disposer de matériels en grand nombre au plus vite et par conséquent d'hommes capables dans les différents PC de gérer les opérations compliquées que la réussite d'un tel objectif implique a été bien illustrée au cours de ces tempêtes : du 27 décembre au 26 avril dernier, les armées, sous le contrôle opérationnel du COAD et du COIA, ont accompli 1243 heures de vol d'hélicoptères au titre de la lutte contre les intempéries, auxquelles s'ajoutent 336 heures de transport aérien, au profit d'EDF particulièrement : un pont aérien a été établi permettant l'arrivée d'Italie de câbles et de pièces électriques, tandis que d'autres matériels arrivaient d'Ecosse ou de Croatie, mais aussi de Pologne, du Kosovo ou du Mali.

- *la présence d'experts auprès des autorités de décision qui soient aptes au conseil, et peut-être surtout au décryptage critique des différents discours extérieurs tenus, est enfin plus que jamais impérieuse :*

L'expérience montre que, aussi bien dans la gestion de l'affaire de l'Erika que de ces tempêtes, les pouvoirs publics ont dû composer avec le monopole de savoirs techniques de groupes ou d'institutions diverses qui ont, dans un premier temps, tenu des propos plutôt lénifiants sur la nature réelle des dangers encourus, et qu'il n'a pas été possible de contrebalancer ou d'apprécier immédiatement à leur juste valeur.

*

Plus exposée donc à des risques de crises à la fois dont la nature et l'échelle ont changé, et dont la gestion fait l'objet d'un relèvement continu du niveau de complexité, notre société est confrontée à une évolution générale qui ne peut aussi qu'imposer un redoublement de précautions.

Mais l'analyse des dispositifs déployés lors de ces deux tempêtes montre que, précisément, toute la mesure de ce constat n'a pas encore été prise.

*

2.3 - C'EST POURQUOI, AU-DELA D'UN CERTAIN NOMBRE DE DYSFONCTIONNEMENTS PONCTUELS OU DE DEFAILLANCES INDIVIDUELLES LIMITEES QUI ONT PU ETRE RELEVES, IMPORTE-T-IL DE S'APPELANTIR SUR CE QUI APPARAIT COMME QUATRE FAIBLESSES STRUCTURELLES MAJEURES.

Face aux difficultés rencontrées cet hiver, la réaction des hommes a été satisfaisante globalement, même si elle n'a pu manquer de s'avérer inégale individuellement. Aussi, les institutions, tout en soulignant l'efficacité globale de leur collaboration, ne manquent pas de pointer a posteriori leurs insuffisances réciproques.

- *Le souci de l'efficacité ou la pression de l'urgence ont pu effectivement, quelquefois, exacerber les comportements individualistes de certains responsables ou le corporatisme de certaines institutions et, de la sorte, ponctuellement nuire au fonctionnement harmonieux des procédures collectives :*

Tous les *ministères*, par exemple, n'ont pas semblé percevoir avec la même acuité la nécessité d'une action interministérielle coordonnée et, partant, celle de se plier à certaines disciplines. Tel grand ministère technique a eu tendance à mettre en place au niveau central un appareil autonome et redondant de gestion de crise plutôt que d'assurer sa présence à un niveau suffisant au COAD. Tel autre ministère s'est singularisé par l'organisation désinvolte de sa permanence en week-end de fêtes : aucun membre de son cabinet n'ayant pu être joint dans les premières heures, il n'a pas participé à la prise de décisions interministérielles initiales.

Quelques *préfets* aussi se sont montrés si soucieux de gérer au mieux la situation dramatique de leur département qu'ils n'ont pas toujours prêté toute l'attention convenable au fait de faire partie d'un dispositif global avec, lui aussi, ses propres contraintes et des nécessités de solidarité interdépartementale. Ces « égoïsmes » départementaux ont pu se traduire :

- par des prélèvements inconsidérés, ou en tous cas intempestifs avant tout arbitrage de l'instance supérieure centrale (c'est-à-dire le COAD), de matériels de la réserve nationale de la sécurité civile à partir des établissements de soutien logistique (ESOL) implantés sur leur territoire ;
- ou par des réquisitions sur place de moyens militaires destinés à d'autres départements où ils auraient été plus utiles ;
- ou, encore, par des refus de concours de moyens propres locaux à des départements voisins pourtant plus touchés.

Une soumission parfois laborieuse aux arbitrages des préfets de zone, le court-circuitage des filières normales de traitement des affaires, la contestation ponctuelle d'instructions du COAD ou du COIA par un interventionnisme mal venu auprès de cabinets ministériels qui n'auraient pas dû se prêter à ce jeu, de celui du premier ministre ou du président de la République, ont pu aussi quelquefois se manifester. Ce type de comportements n'a évidemment pas partout contribué à un emploi pleinement rationnel des ressources disponibles au travers d'un saupoudrage de ces dernières qui, ainsi, n'a peut être pas toujours été de bon escient. Des moyens militaires ont, de la sorte, été utilisés à redresser des pruniers alors que dans un département voisin les axes de circulation n'étaient encore pas dégagés.

On peut regretter aussi que la *gendarmerie* ait fait preuve, en dépit d'une efficacité et d'un dévouement non contestés, d'un attachement peut-être excessif à des modes de fonctionnement trop cloisonnés qui, en la circonstance, ont pu paraître inadaptés. Les refus opposés aux demandes d'autres armées (prêts d'officiers de liaison, mutualisation de moyens aériens) au motif que l'on agissait dans le cadre de la défense civile et non de la défense opérationnelle du territoire ont sans doute parfois plus marqué le souci d'une certaine autonomie d'action que traduit une recherche systématique d'efficacité. La situation aurait pu conduire par exemple à mettre en copie des autorités militaires territoriales directement sollicitées les synthèses de situation locales, quand bien même la procédure usuelle est de passer par le COIA.

S'il y a donc là des dysfonctionnements regrettables, ceux-ci restent, malgré tout, finalement relativement *anecdotiques* même s'ils doivent faire l'objet de rappels à l'ordre de la part des hiérarchies administratives concernées.

- *Plusieurs faiblesses structurelles manifestées apparaissent, en revanche, autrement préoccupantes :*
 - en l'état, la couverture des besoins en informations n'est pas, à plusieurs titres, suffisamment assurée ;
 - les dispositifs de réaction et de secours mis en œuvre, ensuite, ne sont eux-mêmes, en général, pas assez rodés ;
 - la conduite des opérations, par ailleurs, reste trop centralisée ;
 - enfin, les conséquences de la « nouvelle donne » en matière de moyens d'intervention à disposition de pouvoirs publics n'ont pas encore été suffisamment tirées.

2.3.1 - En l'état, la couverture des besoins en informations n'est pas suffisamment assurée.

Le système en place, au regard de ce qui s'est passé pendant ces tempêtes, ne permet ni aux Français d'être avertis assez à temps des risques qu'ils encourent en raison de troubles météorologiques, ni aux autorités et à l'opinion d'être garantis de pouvoir toujours techniquement communiquer en des circonstances où cela peut être vital ou rassurant. Il ne permet pas non plus aux populations locales et aux élus de recevoir des pouvoirs publics toute l'information qu'ils attendent de ces derniers.

A) La chaîne d'alerte manque, en effet, fâcheusement d'efficacité.

Le 26 décembre dernier, tout le monde a été pris de court.

- *La météo, en l'espèce, n'a pas pu prévoir de façon convenable ces deux tempêtes et en cerner toutes les conséquences :*

- Si la trajectoire de la première dépression, soit celle qui a parcouru le nord de la France, a été correctement perçue, la très forte intensité des vents subis n'a pas été annoncée.

Selon un protocole, établi conjointement il y a sept ans entre Météo-France et la sécurité civile, la première diffuse habituellement à la seconde, qui a pour charge de répercuter l'information, deux types de bulletins d'information :

- ♦ soit, pour des phénomènes météorologiques sans caractère dangereux ou exceptionnel, des bulletins régionaux d'**alerte** météorologique (BRAM) à destination des préfetures et des mairies,
- ♦ soit, pour les aléas plus importants, des bulletins d'**alarme** météorologique (BAM).

Or, la veille et l'avant-veille de cette tempête, seuls des BRAM dont la forme avait donc déjà en soi un caractère plus lénifiant mais que leur contenu même³⁸ confortait également ont été diffusés.

- En ce qui concerne en revanche la deuxième dépression, son intensité a été bien prévue, même si sa trajectoire n'a pas été totalement correctement appréciée :

Le service central d'exploitation de la météorologie (SCEM-Toulouse) n'a pas omis en effet d'émettre, le matin du 27 décembre, un *bulletin d'alarme météorologique* (BAM) concernant les risques encourus pour l'après-midi et le lendemain, concernant les régions Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin, Auvergne, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse³⁹.

³⁸ Météo-France avait ainsi émis dès le 23 décembre après-midi un BRAM annonçant, à compter du 24 décembre 18h00 sur les régions d'Ile-de-France et du Centre, des vents violents de 60 à 75 km/h, dépassant en rafales 100 km/h. Ce bulletin a été amendé à plusieurs reprises au cours de la journée du lendemain, par l'annonce de vents violents se renforçant. Toutefois, même le BRAM émis le 26 décembre à 4h00 du matin, soit quelques heures avant l'arrivée de la tempête sur Paris, n'indiquait que des vents de 60 à 65 km/h en vents moyens sur ces régions, même si localement, les rafales pouvaient atteindre 110 à 130 km/h.

Ce n'est qu'à 5h25 que le COAD a reçu finalement un appel téléphonique de Météo-France le sensibilisant à un événement météorologique important se traduisant par des vents violents et se dirigeant sur l'Ile-de-France et les parties est, nord et centre de la France.

Ce compte-rendu téléphonique était confirmé par l'envoi cette fois d'un BAM à 6h45, confirmant le phénomène de vents violents de 80 km/h en moyenne avec des rafales de 120 km/h pouvant atteindre localement 140km/h alors que la tempête, cependant, touchait déjà depuis quelques heures les côtes de Bretagne.

A 7h30, Météo-France a annoncé au COAD un complément au BAM faisant état d'un épisode venteux pouvant durer 1 heure ou 2 sur l'Ile-de-France et le centre avec des vents pouvant atteindre 140 km/h voire localement 160 km/h.

A 8h15 seulement, Météo-France a demandé au COAD, compte tenu des risques importants que pourraient générer les vents annoncés, de préparer un communiqué de presse pour en avertir la population.

³⁹ Ce bulletin précisait : « Une nouvelle dépression se creuse actuellement sur le proche Atlantique et abordera le Golfe de Gascogne en fin d'après-midi... Des rafales entre 100 et 130 km/h sont attendues sur l'ensemble des régions concernées par l'alarme. Des pointes jusqu'à 150 km/h sont même possibles par endroits. Les vents moyens seront également soutenus, entre 60 et 80 km/h à l'intérieur des terres ».

Ce premier bulletin d'alarme a été complété ultérieurement par trois autres bulletins. Des bulletins régionaux d'alerte météorologique ont précisé, pour chaque région concernée par l'alarme, les zones et intensités du phénomène.

- *Les raisons de ces sous-estimations ont été analysées par Météo-France :*

Celle-ci dispose d'un modèle de prévision numérique « Arpège » considéré par les spécialistes comme un des meilleurs du monde et doté d'une très haute résolution. Mais ses défauts structurels sont connus : si sa représentation de la physique et de la dynamique des couches élevées de l'atmosphère est satisfaisante, il est moins à l'aise dans l'analyse des perturbations des basses couches. Certes, mieux que ses concurrents européens (comme le modèle du centre européen de prévision météorologique à moyen terme – Reading au Royaume-Uni), il a prévu l'intense creusement de ces dépressions mais sans, cependant, en mesurer toutes les conséquences au sol.

« Des difficultés en effet ont été rencontrées dans les phases intermédiaires de ces prévisions, où la prise en compte des précurseurs des dépressions a parfois été considérée comme peu probable par les schémas d'analyse actuellement en place, et où des observations très importantes ont été ainsi rejetées. »⁴⁰

Il n'est pas exclu, par ailleurs conjoncturellement, que les cadres de Météo-France aient été également distraits dans leur vigilance par l'observation particulière très attentive de la dérive du pétrole de l'Erika qui les occupait au même moment.

- *Mais, en tout état de cause, le système d'alerte en aval n'est guère performant.*

- *L'information diffusée est, en effet, communément noyée dans un bruit de fond.*

Trop de BRAMaturent la vigilance des responsables :

Les services de Météo-France multiplient depuis quelques années leurs bulletins d'alerte. On est ainsi passé d'un rythme d'une dizaine de bulletins annuels à 40 ou 50 par préfecture. Pour la France entière, le nombre d'alertes est passé de 99 en 1994 à 259 l'an dernier et pour les seules prévisions d'orages de 27 à 99. Le pourcentage de « bonnes prévisions » s'est toutefois amélioré au cours de cette même période, passant de 77 % à 81 %. La fréquence de ces bulletins tend alors à transformer la diffusion de l'alerte en routine dépourvue de signification. Comme le note très justement un préfet, « la perception du caractère exceptionnel des événements météo annoncés par les BRAM s'est au fil des ans peu à peu émoussée ».

Leur contenu est rédigé en termes souvent peu explicites.

Une rédaction à la fois circonspecte et parfois trop technique permet difficilement à un lecteur à l'attention déjà émoussée par des alertes trop fréquentes de distinguer ce qui sera orage de saison, coup de vent violent ou tempête exceptionnelle.

L'évocation de vents violents, tout au plus « passagèrement tempétueux », ne permettait pas aux responsables de se faire une idée précise de l'événement à venir le 26 décembre. Le mot tempête n'apparaissait même pas dans les communiqués. Les prudences de rédaction utilisées ne permettaient que très difficilement aux destinataires d'envisager la force de ce qui a été un véritable ouragan, plus encore de prendre les mesures préventives qui auraient pu être envisagées.

⁴⁰ JC. André/D. Cariolle/Gérard Megie/JF. Minster. Cf. annexe 2C-2-

- *Par ailleurs, il n'existe pas, en métropole, de clef de lecture connue du grand public qui permette d'associer un comportement à tenir à un degré de vent annoncé.*

Alors que tous les habitants d'outre-mer connaissent l'échelle des risques cycloniques et respectent scrupuleusement les consignes de sécurité quand une alerte cyclonique est déclenchée, alors que tous les métropolitains ont une idée, fût-elle approximative, de l'échelle des risques sismiques, il n'existe pas d'échelle des risques dus au vent à terre qui aurait pu alerter les populations et faciliter la mise en œuvre de mesures de sécurité. Les populations ne mesurent donc pas toujours bien les conséquences concrètes de vents de 130 km/h ou même de 150 km/h. La détection des cyclones plusieurs jours à l'avance et la répétitivité du phénomène rendent, il est vrai, plus aisée la création d'une culture du risque outre-mer qu'en métropole.

- *La fluidité de cette diffusion est, en outre, incertaine :*

- *Les circuits administratifs empruntés sont générateurs de viscosités quand ils ne pâtissent pas plus gravement de discontinuités.*

Chacun de leurs maillons (pour les BAM par exemple : SCÉM-Toulouse ⇒ COAD-Paris ⇒ CIRCOSC des zones concernées ⇒ Préfectures ⇒ Services déconcentrés ou mairies) est une source potentielle de retards qui s'accumulent et qui sont d'autant plus regrettables que les délais sont courts⁴¹.

La retransmission des bulletins d'alerte d'une préfecture aux services déconcentrés prend, dans les meilleurs cas relevés, de 1H15 à 2H. Mais il n'est pas rare, en fait, que les BRAM ne soient pas retransmis dès leur réception ainsi qu'il conviendrait : plusieurs préfectures n'ont signalé à leurs services ceux annonçant la première tempête que lorsque les intempéries avaient déjà commencé. La défaillance de quelques services de permanence et de transmission a même privé de toute alerte les services déconcentrés d'autres départements⁴².

Surtout, l'information débouche souvent sur des « culs-de-sac » où elle reste inexploitée, soit parce que la routine administrative fait son œuvre, soit parce que l'information parvient en dehors des heures ouvrables, le soir ou en fin de semaine comme lors de la première tempête, sur un fax dans des locaux déserts. Tel est le cas fréquent par exemple pour des services aussi importants qu'une DDE, et le cas quasiment général en ce qui concerne les mairies des petites communes (les appels aux numéros personnels des maires par le sous-préfet de permanence étant une tâche irréaliste).

⁴¹ Le 26 décembre au matin, Météo-France a demandé, à 8H15, à la direction de la défense et de la sécurité civiles de rédiger un communiqué de presse de sensibilisation du public. Celui-ci a été transmis 37 minutes plus tard à l'AFP, à France Info, à RTL, à TF1 et à France 2 à 8H52. Mais à 9H07, soit à peine 15 minutes après, arrivait déjà au COAD une première demande de secours en provenance du Val-d'Oise.

⁴² Des administrations spécialisées peuvent être, également, institutionnellement oubliées parmi l'éventail prévu des destinataires de BRAM bien que leur rôle puisse être essentiel : ainsi, par exemple, tel service de la navigation qui couvre plusieurs départements et naturellement au premier chef concerné par les précipitations. Là, ce sont des DDE, pourtant titulaires de contrats locaux avec Météo-France qui n'ont pas été prévenues car leur contrat ne prévoyait pas d'information sur le risque spécifique « tempêtes ».

- Le public est, en fin de compte, très imparfaitement touché.

La retransmission des alertes par voie audiovisuelle se fait rarement toutes affaires cessantes. La diffusion éventuelle de messages par surimpression pendant un film, par exemple, n'est pas organisée.

Le réseau national d'alerte, conçu dans les années 50 pour alerter les populations par sirènes en cas d'attaque aérienne et nucléaire, et bien que la réflexion vienne d'en être décidée, n'apparaît pas adapté à la diffusion de ce type d'alarme, faute de pouvoir être le vecteur d'informations variées et faute actuellement de code connu des populations.

Lorsque, malgré tout, un effort massif de communication est réalisé avec le concours du maximum de médias, comme cela a été tenté dans la journée du 27 décembre en prévention de la deuxième tempête avec à l'esprit les conséquences de la première, un résultat mitigé est obtenu.

Communément pourtant, l'information n'a que peu de résonance, faute de culture du risque répandue. Seules les professions sensibles à l'endroit desquelles une information ciblée est adressée, comme les responsables de chapiteaux ou les entreprises du bâtiment disposant de grues, semblent exploiter aujourd'hui attentivement les indications météorologiques qui leur sont fournies.

*

En second lieu, le système en place ne permet pas non plus, ni aux autorités, ni à l'opinion, d'être garanties de pouvoir toujours techniquement communiquer en des circonstances où cela peut être vital ou rassurant.

B) L'organisation des télécommunications « grand public » n'intègre pas assez le souci de sécurité.

L'absence de possibilités de communications, totale dans certaines zones pendant plusieurs jours, a été extrêmement handicapante pour nombre de services opérationnels et très mal vécue par les victimes de ces intempéries.

Or, il est de moins en moins possible dorénavant d'imaginer faire reposer l'économie d'un dispositif civil de secours, compte tenu de la diversité et de la banalité de statuts de ses participants, sur de seuls réseaux spécialisés à la géométrie trop restreinte.

- *Les réseaux spécialisés de communication entre services publics, qui ont témoigné de leurs limites à l'échelon local, ne peuvent en effet suffire.*

Les réseaux de commandement entre Paris et la province n'ont certes jamais été coupés. Suffisamment de précautions ont été prises (généralisation des groupes électrogènes dans les préfetures, développement du système Rimbaud) pour que, dans des circonstances comme celles-là, ces réseaux apparaissent comme correctement sécurisés.

Tel n'a pas été en revanche le cas, au sein des départements, des systèmes internes de liaisons entre les services. Faute d'avoir mis en place de façon suffisamment vaste les conditions d'une autonomie énergétique, les DDE, par exemple, ont connu des problèmes de transmissions à travers leur propre réseau radio. Un certain nombre de SDIS ont eux-mêmes vu leurs liaisons radio perturbées du fait des relais situés sur les points hauts qui avaient été endommagés.

Mais quoiqu'il en soit, ces réseaux n'ont vocation à couvrir qu'une partie du champ des intervenants, aux natures de plus en plus multiples, concernés par une crise de ce type. La plupart d'entre eux (dont la majorité des sous-préfets ou la totalité des maires par exemple qui sont en première ligne) étaient complètement dépendants pour assumer leurs responsabilités des réseaux grand public très défaillants dans les départements les plus touchés. Sans quelque liaison que ce soit avec leurs subordonnés, ou avec leurs supérieurs ou correspondants habituels, sourds, muets, ils se sont alors trouvés incapables de s'informer et incapables de commander ou de recevoir des instructions.

- *Or, les réseaux grand public, très malmenés durant ces tempêtes, ni ne font l'objet de prescriptions quant à la sécurisation minimale de leurs équipements, ni, en ce qui concerne les mobiles, ne prennent en compte les impératifs d'urgence d'une gestion de crise.*

La robustesse du cœur des différents réseaux, qu'il s'agisse de ceux de France Télécom ou de ceux des opérateurs privés, qui n'ont subi aucune défaillance durant ces tempêtes grâce à la sûreté tant de leur alimentation en énergie que de celle de leurs liens de transmission interurbains et régionaux, n'a pas été en cause.

Mais la vulnérabilité périphérique des lignes aériennes, des milliers de commutateurs secondaires et des plus de 21 000 stations radio-relais a été patente, tant par rapport aux ruptures d'alimentation extérieure en énergie qu'aux effets mécaniques des vents : 15,5 % des relais Itinériss, 15,3 % des sites ou relais d'émission de Bouygues Télécom, et 13,5 % des sites radio micro ou macro-cellulaires de Cégétel ont été ainsi touchés par ces tempêtes, les 2/3 en raison d'une insuffisante autonomie électrique. Si la première de ces vulnérabilités a donné lieu à une réflexion récurrente sur l'opportunité ou non d'enfouissement des lignes dont les données, notamment en termes de coûts, sont connues, la réduction des autres ne semble pas une préoccupation majeure. L'Etat semble ne s'y être jamais intéressé. La définition du niveau de sécurisation des relais cellulaires n'obéit actuellement qu'à une logique de clientèle qui n'apparaît pas suffisamment incitative pour espérer que soit réalisé dans un avenir proche un durcissement supplémentaire de ce type d'équipement.

Au moins, cependant, le réseau fixe (dans toutes ses composantes : réseau téléphonique commuté, télex, transmission de données par commutation de paquets ou de circuits) est-il soumis à des contraintes de service public pour réduire, autant que faire se peut, la durée pénalisante de ces pannes pour ceux dont le rôle peut être essentiel dans la gestion de ces crises. L'arrêté interministériel du 20 avril 1995 organise ainsi les conditions de rétablissement des liaisons de services de l'Etat et des organismes prioritaires qui, « chargés d'une mission d'intérêt général, concourent à la continuité de l'action gouvernementale ou contribuent aux missions de défense et de sécurité publique et à la sauvegarde des personnes et des biens ».

En revanche *le réseau mobile est actuellement placé hors de toute obligation de cette nature.*

Il y a donc là, en ce qui concerne le téléphone mobile, dont l'usage est appelé à grandir encore en matière de secours pour des raisons évidentes de commodité tant pour les personnels appelés à intervenir que pour les victimes, une faille notable dans l'organisation des télécommunications en cas de crise. Le développement des réseaux satellitaires n'est pas en mesure actuellement de la combler.

*

Dernier élément de mauvaise couverture des besoins en information, celui de l'insuffisante prise en compte malgré les efforts indiscutables réalisés, des attentes de la population et des élus pour connaître l'évolution de la situation.

C) La communication de crise, enfin, n'est peut-être pas encore assez étoffée.

Les préfets n'ont pas manqué de multiplier les initiatives. Les médias, et notamment les radios locales, ont été aussi extraordinairement présents.

Pour autant, l'examen au cas par cas de ce qui a été réalisé dans les départements montre que les dispositifs mis en place sont restés encore plusieurs fois sous-dimensionnés par rapport à ce qu'ils auraient dû être.

La constitution de cellules d'information du public n'a pas toujours constitué une priorité. Les dispositions n'ont pas partout été prises pour éviter une saturation des standards. De surcroît, l'usage quelquefois inapproprié de répondeurs téléphoniques, l'accueil peu amène, du fait d'autres urgences, qui a pu être fait à tel ou tel élu venant s'informer ont pu susciter des agacements ponctuels.

L'utilisation, en fait, de la palette de moyens d'information permanente que la technique offre maintenant à disposition (renvoi sur des plates-formes centralisées d'information, réseau internet, etc...) n'a pas été suffisamment préparée antérieurement et exploitée.

**

La seconde faiblesse structurelle qui mérite ensuite d'être relevée a trait à l'insuffisante préparation, à différents niveaux, des opérations de crise :

2.3.2 - Les dispositifs de réaction et de secours mis en œuvre ne sont, en général, pas assez rodés.

Durant ces tempêtes, les administrations ont souvent été condamnées à faire preuve d'improvisation pragmatique faute de pouvoir :

- ni s'appuyer de façon pleinement rassurante sur des plans qui, s'agissant d'ORSEC, soit n'existent pas au plan national, et sauf exception non plus au plan zonal, soit dont l'intérêt du déclenchement au plan départemental apparaît plus psychologique qu'opérationnel ;

- ni déployer immédiatement des réflexes qu'elles n'ont, en général, pas assez acquis préalablement par insuffisance d'exercices et de formation.

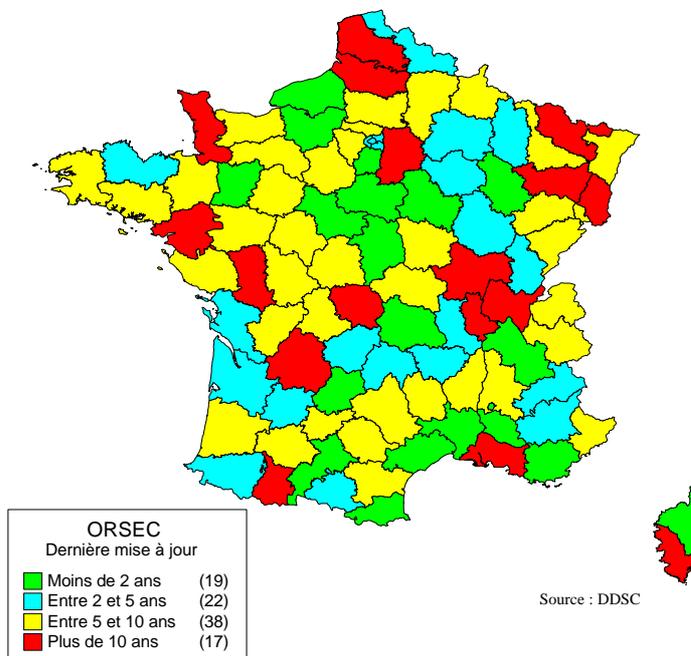
Evidemment, cette situation a un coût : celui d'un certain tâtonnement initial constaté dans la gestion des ressources et dans la mise en configuration active des dispositifs.

A) Les plans de secours, tels qu'ils sont actuellement conçus, ne répondent pas toujours assez aux besoins constatés.

- *Leur contenu est, pour nombre d'entre eux, assez pauvre et surtout insuffisamment actualisé :*

55 préfectures, au moment où ces tempêtes sont survenues, n'avaient pas actualisé leur *plan ORSEC* depuis plus de 5 ans et, parmi elles, 17 depuis plus de 10 ans. Dans 48 départements, malgré les incitations que la crainte d'un bogue aurait pu provoquer et les instructions reçues sur la préparation au passage à l'an 2000, les dernières mises à jour des *plans électrosecours* dataient de plus de 5 ans et même pour la moitié d'entre eux, depuis plus de 10 ans. S'agissant des *plans d'hébergement*, ceux-ci n'existent pas dans 50 départements, et datent d'au moins 5 ans dans 41 autres.

Dernières mises à jour des plans ORSEC départementaux.



Les plans de fonctionnement minimum des services publics, quant à eux, s'avèrent inadaptés et dépassés face à l'évolution de la société et à la multiplication du nombre des opérateurs, dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Ceci est valable pour les télécommunications, la télévision, les radios mais aussi la distribution de l'eau, de plus en plus concédée. Ils sont souvent, de surcroît, mal connus des préfets et de manipulation peu aisée pour qui n'en a pas une connaissance intime.

- *Leur utilité au cours de ces tempêtes a été mesurée :*

Si les cellules de crise s'y sont malgré tout référées en cours d'action, peu d'entre eux ont été officiellement déclenchés. Les plans électrosecours l'ont été 13 fois, ceux concernant l'hébergement d'urgence 3 fois, de même que ceux relatifs à l'annonce des crues. Ceux d'approvisionnement en eau potable ont également parfois été mis en œuvre. Mais plusieurs des acteurs interrogés s'accordent à reconnaître que ce sont plus les annuaires indispensables de ressources annexés à ces plans que les plans eux-mêmes qui ont servi. De même, le travail effectué en amont de leur préparation, lorsque celui-ci ne date pas, s'est avéré fort utile par l'occasion qu'il a donnée à chacun des acteurs de se connaître préalablement et de réfléchir ensemble.

Les plans électrosecours ont souvent été d'application restreinte car leurs dispositions reposaient sur l'hypothèse d'une crise départementale isolée permettant de surmonter la faiblesse de ressources locales en groupes électrogènes par un recours aux équipements des départements voisins. Celui-ci, en l'espèce, a évidemment été rendu difficile par l'expression simultanée de besoins concurrents sur place. Ces plans ont marqué là leur insuffisante inscription dans la dimension pluridépartementale.

- *Les plans ORSEC notamment n'ont été eux-mêmes déclenchés que très chichement.*

Alors que ces tempêtes avaient touché deux tiers du territoire, que l'organisation des secours nécessitait des renforts extérieurs au plan national et international et que des solutions exceptionnelles étaient adoptées concernant la gratuité des interventions de l'Etat, les conditions de circonstances étaient apparemment réunies pour que, pour la première fois et comme la loi du 22 juillet 1987 l'envisage, le *plan ORSEC national* soit déclenché. Toutefois, force a été de se rappeler que *l'élaboration d'un tel plan, prévue législativement depuis 13 ans, n'a pas été entamée ni, a fortiori, concrétisée à ce jour.*

A défaut, des *plans ORSEC zonaux* auraient paru aussi d'application appropriée mais, hormis pour la zone de défense de Paris (plan ORSEC interdépartemental zonal), la zone Centre-Est (« plan de secours zonal ») et la zone Sud-Est où il est en cours d'élaboration, ceux-ci *n'existent pas non plus.*

Seuls, finalement, *9 départements ont déclenché leur plan ORSEC* (Marne, Meurthe-et-Moselle, Haute-Marne, Meuse, Vosges, Charente-Maritime, Charente, Haute-Vienne et Corrèze) avec des durées d'activation d'ailleurs extrêmement variables puisqu'elles vont de 48 heures à un mois et demi sans que les raisons d'une telle disparité apparaissent toujours flagrantes.

- *Leur économie, il est vrai, est à la fois incomprise à bien des niveaux et sans doute dépassée désormais.*

Evoquer ORSEC en cas de catastrophe revient en effet à faire appel à un texte quasi mythique dans l'imaginaire public et dont la philosophie repose sur trois composants majeurs :

- une définition politique de la gravité de la crise à laquelle on est confronté (dont l'impact psychologique est extrêmement fort) ;
- l'institution d'un cadre opérationnel d'exception (dont le contenu est au demeurant très général) ;
- et l'application d'un régime spécifique de financement des opérations (source lui-même de nombreuses confusions).

Or, on a lié en théorie de façon rigide ces derniers alors que les logiques de déploiement de chacun d'entre eux, ni ne sont forcément les mêmes, ni n'obéissent inéductiblement à des rythmes semblables.

- L'opportunité de déclenchement de tels plans face à une situation difficile se révèle donc, en fait, moins évidente que prévue :

L'argument opérationnel n'est jamais décisif puisque la puissance publique n'attend pas pareille proclamation pour recourir à toute la palette des moyens d'intervention apparaissant nécessaires, et dont la mise en œuvre, au demeurant, n'est pas forcément liée au déclenchement de tels plans.

La portée du message à double tranchant que ces plans véhiculent (alarmiste parce que c'est un indicateur de l'échelon de gravité de la crise qui vient d'être franchi, et rassurant parce que l'annonce de la prise en main de la direction des opérations par l'Etat est sous-entendue salvatrice) est en revanche génératrice d'hésitations.

Il en est de même de leurs conséquences financières qui ne sont pas minces puisqu'est sensé être en jeu le remboursement ou non par les collectivités qui en sont bénéficiaires des dépenses exposées à la fois par l'Etat et par les autres collectivités territoriales de la zone⁴³.

- La doctrine en la matière n'est pas bien assise et les pratiques sont hétérogènes :

Lorsqu'il a été interrogé par les préfets, le ministère de l'intérieur n'a pas incité, semble-t-il, au déclenchement du plan ORSEC. En même temps pourtant, il a milité pour une gratuité étendue des dépenses engagées dans ces circonstances par l'Etat, contribuant ainsi à dissocier les composants de cette architecture de crise.

⁴³ art. 13 de la 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.

De même sur le terrain, l'urgence, la consultation ou non du cabinet du ministre ou de leurs collègues voisins, voire leur caractère propre, ont entraîné les préfets à cet égard à prendre des décisions opposées face à des situations identiques. En quoi, par exemple, le recours au plan ORSEC était-il moins justifié en Dordogne où il n'a pas été déclenché qu'en Haute-Vienne où il l'a été ? Beaucoup de préfets, d'une certaine manière, ont « fait de l'ORSEC » sans le dire ou ont déclenché de tels plans « in pectore » quitte même, dans un cas, à essayer de régulariser la situation par une décision a posteriori d'une originalité administrative confirmée.

Certes, cette incertitude sur la conduite à tenir peut éventuellement apparaître, lorsqu'un seul département est en cause, comme une marge de manœuvre pragmatique bienvenue accordée au préfet. Celle-ci a été en revanche, ici, d'autant plus discutable que plusieurs régions entières étaient concernées, que chacune des décisions prises en pareille matière est toujours largement médiatisée, qu'élus et opinion y portent prix et sont prompts aux interprétations, et que la lisibilité politique d'ensemble de la gestion de crise est importante.

- Il a pu être vérifié localement combien aussi la confusion était réelle s'agissant des conséquences d'ORSEC.

Mal connues, mal comprises, ces dispositions sont interprétées par les uns comme signifiant la « gratuité totale des secours » alors que la règle posée est, on l'a vu, plus subtile. Pour les autres, c'est « l'ouverture du droit de réquisition » aux communes et la prise en compte de leur coût par l'Etat.

Pour d'autres encore, c'est de manière parfois un peu caricaturale, le transfert de la responsabilité des élus locaux aux préfets, et, par exemple, des incertitudes quant aux compétences des DDASS sur les établissements médico-sociaux gérés par les collectivités.

La méconnaissance jusqu'à des niveaux élevés des réalités réglementaires, du fait de leur abondance et de leur diversité, est préoccupante

- *Les modalités de recours aux moyens militaires, enfin, restent de façon générale curieusement mal traitées et ces plans ne procurent aucun éclaircissement ou facilité, à cet égard.*

- Elles mériteraient pourtant d'être précisées aux préfets.

Au cours de ces tempêtes, certains d'entre eux ont usé de la réquisition, parfois dans des conditions inappropriées, car visant par exemple la loi du 11 juillet 1938 relative aux réquisition civiles, d'autres de la demande de concours. Nul à vrai dire ne s'est préoccupé de définir clairement le cadre réglementaire d'actions menées dans l'urgence et de demandes initialement formulées verbalement.

- *Leur aspect financier surtout reste flou.*

Les textes (décret du 21 octobre 1983, instruction interministérielle du 18 janvier 1984) donnent lieu à des désaccords sur leur opposabilité. Les interprétations faites par le ministère de la défense et celui de l'intérieur sont contradictoires. Les divergences portent aussi sur la nécessité de signer ou non des protocoles d'accord prévoyant le remboursement des concours, sur la possibilité même d'envisager leur gratuité et sur la diversité des cas qu'il conviendrait de prendre en considération (ORSEC ou non, urgence ou non, etc...)⁴⁴. Les protocoles présentés actuellement par les généraux, correspondants militaires des préfets, sont pour la plupart bloqués localement.

Six mois après ces tempêtes, le débat à ce sujet entre les ministères de la défense et de l'intérieur n'a pas été ouvert.

- *L'importance des plages de liberté laissées aux échelons militaires territoriaux quant au volume de forces susceptibles d'être engagées localement n'est pas non plus suffisamment explicitée.*

L'ambiguïté règne au sein même des armées en ce qui concerne la capacité donnée à ce titre aux officiers généraux commandants de régions ou de circonscriptions militaires de défense.

Pour les uns, cette initiative est limitée à *une section*, pour d'autres à *une compagnie*, un accord du COIA s'imposant préalablement à tout engagement supérieur ou à l'engagement d'hélicoptères.

La lecture de l'instruction interministérielle du 18 juin 1984 ne témoigne cependant pas de telles limitations. Celle-ci semble n'avoir pour seul fondement qu'une indication interprétée trop largement tirée du livre blanc sur la défense de 1994 : « Exception à la vocation générale de la zone de défense, l'emploi de certains moyens militaires très spécialisés doit relever directement de l'administration centrale, voire de l'autorité politique nationale »⁴⁵.

*

Or, s'il n'est pas toujours possible ainsi de s'appuyer autant qu'il serait souhaitable sur des dispositifs planifiés, il ne l'est pas non plus sur une préparation convaincante des acteurs appelés à affronter ce type de situations difficiles :

⁴⁴ Cf. : annexe 5D sur la réglementation relative aux conditions financières de l'intervention des armées en cas de calamités naturelles nationales.

⁴⁵ L'instruction interministérielle relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels du 18 janvier 1984 précise que lorsque le concours des armées est demandé en renfort des services chargés de la protection civile, la décision incombe aux autorités militaires territoriales, sous réserve d'un compte-rendu immédiat au ministre de la défense. L'instruction n°671/DEF/EMAT/BPO/EPO/DR du 11 mars 1999 distingue également les cas de prestations normales, consenties sur accord préalable du COIA, des cas d'urgence, autorisant les CMD à solliciter directement les formations et organismes détenteurs des moyens demandés. C'est donc à tort, semble-t-il, que des accords ont été demandés au COIA dans ces cas d'urgence.

B) Trop peu d'attention est consacrée tant aux exercices qu'à la formation à la gestion des crises complexes et aux retours d'expérience.

• *Les exercices, d'abord, sont manifestement négligés :*

- *ils sont trop peu nombreux aux différents échelons.* Leur organisation est laborieuse. Y participer donne lieu aux échappatoires les plus diverses.

• *au niveau national, un exercice EXINNAT devrait se dérouler tous les trois ans, ce qui est déjà peu. En réalité, il n'y en a qu'un tous les cinq ou six ans. Quant aux exercices zonaux, ils sont souvent joués au niveau du département, ce qui en limite l'intérêt.*

• *s'agissant des départements, 23% d'entre eux n'avaient organisé aucun exercice, de quelque type que se soit, l'an dernier.* (Pour autant, un tel manque général constaté n'est pas nouveau : la circulaire du 20 mars 1957 du ministère de l'intérieur rappelait déjà qu'un plan ORSEC n'a de valeur que s'il a été validé par des exercices pratiques alors que 29 départements seulement à cette date en avaient organisé). La gestion du quotidien apparaît, en effet, prioritaire tandis que l'absence de financement spécifique des exercices n'incite guère à leur multiplication.⁴⁶

- *leur contenu est par ailleurs trop convenu.* L'analyse de chacun des thèmes retenus l'an dernier par l'ensemble des préfetures montre que les risques locaux circonscrits (liés à l'implantation, par exemple, d'un tunnel ou d'un établissement classé) sont en général bien couverts. En revanche, peu d'hypothèses sont explorées en ce qui concerne des menaces plus systémiques. Même par rapport à des risques ciblés comme ceux qui étaient susceptibles d'être occasionnés par le bogue informatique du passage à l'an 2000, il a fallu une impulsion très forte au niveau gouvernemental pour que la chaîne administrative finisse par s'emparer en province de ce problème et prenne, souvent sur le tard, ces dangers au sérieux.

La pratique en matière d'exercice semble donc, en tout cas, loin de l'approche très appliquée qu'en ont les pays anglo-saxons.

• *La formation à la gestion de crise, quant à elle, est encore balbutiante :*

- *elle semble beaucoup trop timide en ce qui concerne les élus :*

A l'occasion de plusieurs déplacements de la mission, ce point a été déploré par les intéressés. Le droit et les outils de crise à disposition (les plans, les réquisitions) sont mal connus. Les modes de comportement et les réflexes à acquérir sont peu enseignés.

- *les acteurs de la société civile sont, quant à eux, insuffisamment sollicités.*

⁴⁶ La circulaire n°77-550 du 27 décembre 1977 du ministère de l'intérieur rappelle que « le financement des dépenses entraînées par les exercices doit être principalement assuré par les ressources budgétaires habituelles des services et organismes prévus dans les plans de secours puisqu'il s'agit de préparer l'application de plans départementaux qui correspondent à des risques locaux du temps de paix. »

- *s'agissant du corps préfectoral et des personnels de la sécurité civile, la situation est toutefois plus nuancée :*

La direction générale de l'administration et la direction de la défense et de la sécurité civiles font, depuis quelques années, de grands efforts au sein du ministère de l'intérieur. Pour autant, il reste à faire. L'analyse du comportement des préfets au cours de ces tempêtes a témoigné chez certains de la pesanteur d'éléments de culture qui apparaissent désormais dépassés, comme :

- une conception traditionnelle auto-privilegiant l'autonomie départementale. Les préfets ont ainsi eu tendance à gérer les situations difficiles qu'ils avaient à connaître, au sein de leur seul espace administratif trop perçu comme un domaine clos, sans souci suffisant de coordination avec les départements voisins et leur zone de défense de rattachement ;
 - une vision quelquefois essentiellement réactive des événements et pas assez stratégique et anticipatrice ;
 - une certaine réserve à piloter naturellement des dispositifs ouverts sur l'extérieur au-delà des partenaires classiques de l'administration.
- *Les retours d'expérience, enfin, ne sont, ni assez systématiques, ni assez constructifs.*

- *Après la crise, « le syndrome de l'oubli »⁴⁷ est souvent caractéristique :*

- ♦ Le suivi de cet épisode de tempêtes ne fait pas exception. Si l'habitude se prend progressivement *dans les préfectures* de convoquer des réunions de retour d'expérience, ces dernières ne sont :
 - ni assez automatiques comme la mission a pu le vérifier – aucune instruction ne semble d'ailleurs imposer qu'elles le soient ;
 - ni assez élargies dans leur composition : on reste entre partenaires de PC. Précisément, on n'invite pas ceux des acteurs qui sont à tort restés en marge (opérateurs privés par exemple). Trop rares sont celles qui associent les élus. Inexistantes sont celles qui sont organisées à des échelles plus déconcentrées pour justement entendre les propos, les critiques et les suggestions des acteurs de premier rang ;
 - ni assez précises dans leurs conclusions : l'analyse n'est pas une narration. Des décisions doivent être prises, des objectifs assignés dans le temps. Peu de ce qui a été observé correspond à cette rigueur méthodologique.

⁴⁷ Patrick Lagadec, op. cit.

- ♦ Ces remarques peuvent être étendues ailleurs. Si EDF ne pouvait faire autrement, dans le cas d'espèce, que de réaliser un travail important d'autocritique et s'engager dans un plan très précis d'efforts concrets⁴⁸, *il n'est pas certain que chacun des grands opérateurs se soit plié sans exception à cette discipline autrement que de façade :*

Les contacts développés à cette occasion laissent plutôt penser que, pour quelques-uns d'entre eux, une sécurisation future accrue doit être attendue plus de l'extérieur, en l'espèce d'EDF, que d'investissements ou d'efforts de réorganisation qui leur seraient propres. Sans la mise en place d'un mécanisme de forte incitation à ce qu'il en soit différemment, il est donc à craindre que peu de leçons ne soient tirées à l'occasion de ces circonstances.

- ♦ Les *administrations centrales*, quant à elles, ont engagé des démarches inégales :

Différents départements ministériels ont commandé des rapports d'évaluation de l'activité de leurs services notamment le ministère de la *défense*⁴⁹ et celui de l'*équipement*⁵⁰. Ce dernier travaille également depuis à l'amélioration des normes de construction des habitations. Les investigations de l'instance qui a la responsabilité de cette recherche⁵¹ restent néanmoins cantonnées dans un champ sans doute trop étroit : les constructions précaires (chapiteaux, structures festives, chantiers), spécialement sujettes au vent, ne sont curieusement pas concernées. Le ministère de l'*agriculture et de la pêche*, quant à lui, a lancé un important travail pour dresser un état des connaissances, y compris au niveau international, dans les domaines de la stabilité au vent des peuplements forestiers et de leur reconstitution après les chablis⁵².

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, notamment le secrétariat d'Etat à l'*industrie*, a demandé une étude au conseil général des mines sur la sécurisation du système électrique français⁵³.

Il ne semble pourtant pas que, de façon générale, ce ministère ait adopté une attitude de questionnement sur ses éventuelles propres insuffisances et son rôle pendant les intempéries. En effet, si les grandes directions (budget, trésor, comptabilité publique...) ont étroitement participé à la gestion des conséquences des tempêtes, on peut néanmoins regretter qu'a posteriori le problème de la vulnérabilité des réseaux de télécommunication et les rapports avec les grands opérateurs pendant la crise n'aient pas fait l'objet d'une analyse d'ensemble, au-delà des réflexions conduites par le seul haut fonctionnaire de défense.

⁴⁸ EDF a identifié et retenu six axes d'efforts concrets pour accroître sa réactivité future dans des circonstances identiques :

- être capable d'ici 5 ans de rétablir 80% des abonnés en 24 heures, 95% en 5 jours en cas de coupures,
- mettre en place des annuaires de crise,
- interfacier les fichiers de gestion des ouvrages et celui des clients,
- insérer la connaissance des institutions dans la formation des « managers »,
- mettre en place un dispositif de soutien accru aux unités,
- enfouir les lignes et améliorer la tenue au vent des pylônes.

⁴⁹ Rapport du général Marcille (avril 2000).

⁵⁰ Rapport de MM. Cyrot, Quatre et Bernard du conseil général des ponts et chaussées (mars 2000).

⁵¹ Groupe présidé par M. Ulivieri, ingénieur général des ponts et chaussées.

⁵² L'institut de la recherche agronomique (INRA) et l'institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF) apportent leur contribution scientifique à ce travail auquel sont associés tous les partenaires de la filière forêts-bois et notamment les professionnels de ces secteurs. Les premiers résultats devraient pouvoir être publiés dès la fin du mois de juillet 2000, le travail se poursuivant cependant jusqu'à la fin de l'année.

⁵³ Rapport de MM. Piketty, Trink et Abord de Chatillon (mai 2000).

De même, si au ministère de l'*emploi et de la solidarité* a été dressée une synthèse de la gestion de cette crise qui constate des faiblesses en matière de sécurité des réseaux d'eau ou le besoin en alimentation électrique secouru des établissements médico-sociaux, il ne semble pas que l'initiative ait été prise d'un plan d'action global à la mesure de ce qu'auraient pu appeler les circonstances.

- *L'organisation administrative est telle qu'elle ne garantit pas non plus en l'espèce contre certaines impasses dommageables :*

Les catastrophes naturelles nationales ont donné lieu ces dernières années à des missions de retour d'expérience, réalisées par les conseils généraux des ponts-et-chaussées, du génie rural, des eaux et des forêts, et par la mission spécialisée environnement, missionnés par les ministres de l'aménagement du territoire et de l'environnement et de l'intérieur. Les travaux relatifs aux inondations de l'Aude et des départements adjacents en sont une bonne illustration. La pratique en matière de risques naturels rejoint ainsi la pratique existante en matière de risques technologiques.

Même si elles se sont déroulées à l'étranger, certaines catastrophes nécessitent de la même manière que des retours d'expérience soient organisés. La délégation interministérielle aux risques majeurs, par exemple, n'hésite pas à inciter des missions à se rendre sur place dans nombre de sites victimes de secousses sismiques pour en tirer les enseignements.

Pour autant, il ne semble pas *que la panne généralisée récente du système électrique québécois* à la suite de problèmes météorologiques (pluies verglaçantes du 5 au 8 janvier 1998) ait donné lieu à des réflexions institutionnelles autres que de la part d'EDF. Il est loisible de penser que plusieurs institutions administratives étaient compétentes pour prendre l'initiative de l'analyse d'un tel événement qui, pour être enrichissante, devait ne pas être seulement celle d'une seule partie prenante, mais être collective pour confronter des points de vue multiples et surtout transverses. Le secrétariat d'état à l'industrie, la délégation interministérielle aux risques majeurs, mais à défaut aussi la DDSC du ministère de l'intérieur ou le SGDN, auraient pu être ceux-là. Cet examen aurait peut être permis de relativiser les propos antérieurs trop unilatéraux et optimistes d'EDF quant à la sûreté de ses installations.

*

Cette situation d'ensemble traduit donc un insuffisant développement de la culture de risque en France qui conduit ainsi à sous-estimer depuis trop longtemps l'intérêt des mesures préventives de planification, de formation, et de réflexion sur les expériences difficiles traversées par soi-même ou par d'autres.

**

La troisième faiblesse structurelle de nos dispositifs concerne la gestion opérationnelle des interventions :

2.3.3 - La conduite des opérations reste avant tout trop centralisée au plan national.

Orchestrer, dans l'urgence, les interventions d'acteurs aussi multiples et partout répartis est un art difficile. Ces tempêtes ont montré qu'il était relativement bien maîtrisé en ce qui concerne la coordination au niveau interministériel et départemental. En revanche l'insuffisante montée en puissance des zones dans une crise de cette importance conduit à un déséquilibre de la pyramide d'ensemble.

A) A deux niveaux, la coordination apparaît relativement satisfaisante.

- *La gestion interministérielle a fonctionné de façon convenable au cours de ces tempêtes :*
 - ♦ *Sous l'impulsion du cabinet du premier ministre, les échelons politiques de gestion de crise se sont mis en action dès les toutes premières heures qui ont suivi la première tempête. La réunion quotidienne des représentants des différents cabinets qui a eu lieu au ministère de l'intérieur a permis la concertation et les arbitrages immédiats nécessaires, comme celui autorisant la réaffectation immédiate des moyens primitivement affectés à la gestion du bogue. Le montage par ailleurs, dans des délais extrêmement courts, d'un plan financier gouvernemental global de réparations, dont l'élaboration était indiscutablement complexe, et sa présentation rendue possible dès le 12 janvier, ont été également l'expression de ce bon fonctionnement.*
 - ♦ *Le COAD dans sa configuration interministérielle, qui n'avait guère été encore sollicité (son inauguration date de la coupe du monde de football de 1998), est apparu quant à lui, à cette occasion, comme la structure pertinente pour assurer la coordination entre elles des différentes administrations impliquées.*

Certes, quelques calages le concernant sont encore nécessaires. Son rôle interministériel n'est pas toujours perçu dans sa dimension plénière par tous. Certains ministères ont tardé à s'y faire représenter, ou ont rechigné à désigner des représentants d'un niveau à même de prendre des décisions. De même, l'offre de prestations militaires faite directement à certains opérateurs par le ministère de la défense et administrée ensuite de façon bilatérale avec eux, n'est pas apparue pleinement cohérente avec le souhait de voir la vocation interministérielle de cette instance confirmée. D'autres ministères, qui disposent d'un centre ministériel d'aide à la gestion des situations d'exception⁵⁴, contestent sur le fond le rôle du COAD qu'ils estiment limité à une simple administration des moyens de l'urgence, lui déniaient le pouvoir d'aller au delà.

- *Au niveau local, on a surtout cherché, au cours de ces intempéries, à être pragmatique, réagissant en fonction de l'évolution des événements et de la connaissance partielle que les préfets en avaient en début de crise :*

⁵⁴ Tel le ministère de l'emploi et de la solidarité qui dispose ainsi, depuis décembre 1999, d'un centre de ce type.

- ♦ *De manière compréhensible, la solution de mise en place de centres opérationnels de défense (COD) qui aurait été sans doute réglementairement la plus orthodoxe dans ce contexte n'a guère été retenue :*

Un seul préfet, sur les 69 départements touchés, a mis en place le COD prévu par le décret n°86-1231 du 2 décembre 1986, relatif aux centres opérationnels de défense, armant les cellules prévues : « ordre public », « protection des populations », « économie » et les cellules « militaire » et « télécommunications ».

L'organisation des COD, trop datée de la guerre froide et de la « défense intérieure du territoire », paraît devoir être révisée.

- ♦ *Des cellules à géométrie variable ont été préférées.*

Evaluant progressivement l'importance des dégâts et la gravité de la situation, la majorité des préfets ont donc mis sur pied des « cellules de crise » ou des « PC techniques » souvent initialement limités à quelques représentants des sapeurs-pompiers, du SIDPC, de la DDE et de la gendarmerie, auxquels se sont progressivement joints les différents services dont la présence paraissait nécessaire. Des sous-cellules furent alors organisées autant que de besoin, allant jusqu'à 19 dans un département.

- ♦ *Pour autant, la gestion de ces cellules n'échappe pas à certaines critiques :*

Montées très rapidement, elles ont pour quelques-unes d'entre elles pêché par trop d'improvisation. Un trop grand flou dans leur composition, qui évoluait au fil des heures, s'est avéré nuisible à la reconnaissance des interlocuteurs, notamment des militaires habitués au fonctionnement huilé des états-majors. Leur fonctionnement même a parfois souffert d'un certain activisme quelque peu désordonné, ne permettant ni synthèse, ni définition de priorités, ni ordres écrits. Créées dans l'urgence, ces cellules de crises n'ont pas toujours su sortir de l'urgence, gérer la durée, s'organiser en un mot, pour dépasser le stade de la simple allocation de moyens.

Leurs réponses aux sollicitations extérieures ont été variables, et leur valeur ajoutée dans certains domaines parfois faible. Trop de cellules de crise se sont ainsi contentées de transmettre à l'autorité militaire, sans apparent filtrage préalable ni définition de priorités, les demandes de concours présentées par les élus locaux : 271 demandes ont ainsi, par exemple, été présentées à la CMD de Bordeaux. Beaucoup de ces demandes, enfin, ont été formulées en termes de moyens et non d'effets à atteindre, contrairement à la réglementation et à des usages sensés être bien établis.

Dotées de moyens humains limités, comparés aux états-majors militaires, d'un nombre de gestionnaires de crises compétents plus restreint encore dans les petites préfectures, souvent installées dans des locaux peu adaptés, plusieurs de ces cellules ont éprouvé des difficultés à gérer la crise dans la durée.

Leur fonctionnement, en dernier lieu, a fréquemment souffert, comme cela a été plusieurs fois relevé, d'une ouverture insuffisante aux acteurs extérieurs (élus locaux ou partenaires civils).

B) En revanche l'hypertrophie des fonctions opérationnelles qui restent assumées au sommet des dispositifs n'est pas rationnelle.

La montée en responsabilités encore insuffisante des zones de défense en est pour une grande part responsable.

• *La greffe de l'échelon zonal, en effet, n'a toujours pas vraiment pris :*

- *La nécessité de disposer d'un outil spécifique de gestion dimensionné aux crises civiles dont la cohérence est interdépartementale est pourtant proclamée depuis longtemps. La zone, compte tenu de son périmètre sensé être le plus pertinent à cet égard, a été ainsi retenue.*

Des textes multiples⁵⁵ ont régulièrement renforcé à cet effet les compétences des préfets de zone et ont, en principe, doté ces derniers des moyens de les exercer.

En fonction ou en marge de ces textes selon les circonstances, le fait de pouvoir coordonner certaines actions administratives à un tel niveau a effectivement démontré son utilité à plusieurs reprises, comme lors des grandes manifestations de transporteurs routiers ou à chaque mise en place de plans « neige ». Son caractère précieux est tout aussi bien quotidiennement démontré dans la zone sud pour organiser la lutte contre les feux de forêts.

- *Cet outil institutionnel n'a cependant pas répondu lors de ces tempêtes aux attentes qu'on pouvait faire reposer sur lui.*

♦ *Des raisons d'espèce l'expliquent d'abord :*

- l'action des préfets de départements et celle du COAD se sont conjoncturellement rencontrées pour marginaliser cet échelon : les premiers en réclamant directement au second des renforts dans l'espoir d'obtenir ceux-ci plus vite ou en volume plus important ; le second en entretenant le même type de tropisme direct pervers pour faire remonter de l'information ou autoriser des prélèvements sur les ESOL sans transiter par les zones ;

⁵⁵ Le décret n°83-221 du 20 avril 1983 (modifié), relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense non militaire, précise que « le préfet de zone dispose d'un secrétariat général de zone de défense placé sous l'autorité d'un préfet ou d'un sous-préfet ». Le champ de compétence du préfet de zone a été élargi par le décret n°96-619 du 11 juillet 1996 qui lui confie la coordination opérationnelle en cas de crise menaçant gravement l'ordre public dans plusieurs départements de la zone. Par ailleurs, les arrêtés du premier ministre des 12 novembre 1985 et 26 octobre 1995 précisent la composition des secrétariats généraux de zone de défense créés par l'arrêté interministériel du 19 novembre 1968 et succédant aux secrétariats permanents de zone de défense institués par le décret de 1965.

Enfin, le décret n°93-377 du 18 mars 1993, relatif aux préfets délégués pour la sécurité et la défense auprès des préfets de zone de défense, dispose que « le préfet délégué pour la sécurité et la défense assiste le préfet de zone dans la direction du secrétariat général de la zone de défense ». Le dispositif est complété par un outil opérationnel, le centre opérationnel de défense de zone dont le rôle, le fonctionnement, l'organisation et la composition sont fixés par l'instruction interministérielle provisoire n°323 du 3 mars 1989.

Dans le domaine de la sécurité civile, l'instruction générale n°71-550 du 24 avril 1964 dispose que « le contrôle et la coordination de l'action des préfets pour la préparation et la mise en œuvre d'opérations de secours dépassant le cadre d'un département » relèvent du préfet de zone.

Le décret n°97-1225 du 26 décembre 1997, relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours, indique que « le préfet chargé de la coordination dispose d'un état-major zonal de sécurité civile ».

Par une circulaire du 9 juin 1988, le ministre de l'intérieur a décidé « de créer progressivement dans chacune des zones de défense un état-major zonal de sécurité civile et un centre interrégional de coordination opérationnelle de sécurité civile ». Le texte fixait le nombre et l'origine des personnels composant les EMZSC-CIRCOSC. Le calendrier retenu prévoyait la création de ces nouvelles structures entre 1988 et 1990. L'arrêté du 26 avril 1989 enfin a précisé l'effectif minimum, rémunéré sur le budget de l'Etat, nécessaire au fonctionnement des EMZSC et des CIRCOSC, soit seize agents : trois officiers de sapeurs-pompiers professionnels et treize militaires dont un officier, quatre sous-officiers et huit appelés du contingent, auxquels s'ajoutent des personnels administratifs et dactylographes mis à disposition par le préfet de zone.

- faute de pouvoir toujours dresser à temps des synthèses à partir de renseignements qu'elles ne recevaient pas automatiquement et en temps réel, les zones ont été, de leur côté, souvent perçues comme un écran superfétatoire dans la circulation verticale de l'information ;
 - enfin, faute de disposer en propre de moyens civils à répartir localement ou de services toujours convaincants à offrir (comme des fichiers ressources régionaux de qualité par exemple), les zones n'ont pas prouvé non plus à tous leur capacité à créer suffisamment de valeur ajoutée pour apparaître incontournables.
- ♦ Des *raisons plus sociologiques et administratives* se combinent aussi avec celles-là :
- le renforcement des zones continue à se heurter à des *réticences culturelles*. Il reste perçu par les préfets comme susceptible de remettre hiérarchiquement en cause leurs pouvoirs dans leur département, pouvoirs qui sont appréciés de façon sourcilleuse par eux. Le corps préfectoral s'emploie donc, plus ou moins consciemment, à une interprétation à minima de la réglementation. Cette réticence courante a été renforcée par le fait que leur interlocuteur est le plus souvent un préfet délégué, normalement plus jeune qu'eux dans le grade⁵⁶
 - il se heurte aussi à l'estime modeste dans laquelle on a tenu jusqu'à une période récente au ministère de l'intérieur les fonctions liées à la défense et à la sécurité qui, tant à l'administration centrale que dans les préfetures, n'ont longtemps pas attiré les meilleurs des personnels. Faute de conscience de l'importance du rôle des zones, par ailleurs, les efforts budgétaires n'ont pas été faits. *Les moyens matériels et humains nécessaires n'ont pas été partout mis en place*. Certaines zones ne disposent pas de CIRCOSC. Les locaux attribués aux états-majors de zones et aux secrétariats généraux de zone de défense sont souvent géographiquement séparés et distants de la préfeture. Les configurations immobilières des PC ne sont pas toujours pratiques. Des problèmes de personnels se posent. L'ensemble de ces questions, qui ont fait l'objet d'un rapport d'inspection⁵⁷ sont bien connues du ministère de l'intérieur et l'ampleur et la nature des besoins déjà évaluées.
- ♦ *Les relations entretenues avec les armées n'ont pas non plus toujours répondu cet hiver aux schémas orthodoxes qui visent à faire de la zone le carrefour de la coopération civilo-militaire :*

Là où les zones ont été défailtantes, ce sont les autorités militaires seules qui ont directement dû arbitrer entre les demandes de concours présentées par les préfets. Ce transfert de responsabilités « de facto » s'était cependant avéré d'autant plus efficace que ces mêmes autorités militaires disposaient d'états-majors importants et expérimentés face à certaines cellules de crise préfectorales (135 personnes, réservistes compris, à Limoges pour 7 au départ à la cellule de crise préfectorale). L'importance de ces effectifs leur a permis de mettre également en place des officiers de liaison auprès des opérateurs publics.

⁵⁶ Ces comportements sont clairement apparus. Analysant la crise six mois après, un préfet de département écrit ainsi : « La zone de défense n'était concernée qu'éventuellement par le bogue de l'an 2000 », tandis qu'un préfet de zone estime, pour sa part, que compétent pour la seule allocation des moyens, il n'a pas à « impulser les actions prioritaires qui relèvent des préfets de département » ce qui est réglementairement peut-être exact mais met bien en évidence toutes les ambiguïtés de la fonction. Certains préfets délégués semblent avoir éprouvé quelques hésitations à l'idée de s'imposer, tel par exemple, refusant même de survoler un département de la zone pour apprécier la situation, ne se sentant pas de légitimité en dehors du département chef-lieu.

⁵⁷ Rapport de M. Raggi, inspection de la sécurité civile (avril 1998).

- *Aussi, le COAD est-il ainsi structurellement exposé à un risque de submersion par afflux d'informations et de saturation de ses capacités de traitement en cas de crise élargie.*

La gestion simultanée « en râteau » de plusieurs dizaines de départements, en effet, ne s'avère pas viable. Elle l'est d'autant moins lorsqu'elle se cumule, comme cet hiver, avec le traitement simultané d'autres événements en cours (marée noire en Bretagne, inondations au Venezuela où des UIISC étaient engagées, passage à l'an 2000).

La rapidité de circulation de l'information a ainsi pâti, en décembre et janvier derniers, de cette organisation distinguant mal tâches d'évaluation et tâches de gestion des moyens alors que la remontée des premiers comptes-rendus s'effectuait péniblement. La première évaluation des dégâts et des besoins à destination du gouvernement a donc un peu tardé et l'élaboration des synthèses nationales a été difficile. L'absence, dans le domaine de la sécurité civile, de tout *système d'information et de commandement* reliant les départements, les zones et le COAD contribue certainement aussi à cette situation.

En outre, la gestion dans le détail aussi loin du terrain des moyens des ESOL n'a pas non plus de sens.

- *Cette situation renforce par ailleurs la tendance déjà existante de très grande centralisation des structures de commandement militaire.*

Le rôle du COIA dans la gestion de pareille crise intérieure est peut-être excessif alors que des états-majors tel le CFAT ont semblé peiner à trouver leur place dans le dispositif.

Là encore, si « l'échelon national doit assurer la coordination entre les différentes zones de défense et le transport des moyens requis lorsque ceux-ci ne sont pas stationnés dans la zone concernée », la coordination de « l'ensemble des actions pouvant être menées par les armées au profit de la défense civile » relève bien du général commandant de circonscription militaire de défense⁵⁸. Des acteurs extérieurs au ministère de la défense ont cependant pu avoir le sentiment que le rôle du COIA allait au-delà d'une coordination entre zones de défense.

- *En même temps, cette architecture trop centralisée ne laisse sans doute pas assez la place à des instances qui, de façon un peu défocalisée, ou en recul par rapport à l'événement, permettraient au gouvernement d'être informé de façon plus riche.*

La couverture des besoins d'expertise ou de contre-expertise n'est pas toujours bien assurée institutionnellement, de même que celle de veille et de synthèse stratégique.

*

L'économie ne peut donc plus être faite d'une réelle déconcentration de fonctions sur les zones même si on en mesure la difficulté à l'aune de son cheminement jusqu'ici extrêmement lent.

**

La dernière faiblesse structurelle de nos dispositifs a trait aux volumes des moyens de secours susceptibles d'être mobilisés.

⁵⁸ cf supra, circulaire n°2799/DEF/EMAT/EMPL/AERO.4.3 du 4 juin 1992 déjà citée.

2.3.4 - Les conséquences de la « nouvelle donne » en matière de moyens d'intervention disponibles, enfin, n'ont pas encore été suffisamment tirées.

L'Etat, s'il n'y veille pas assez, risque d'être trop dégarni quant à ses capacités propres d'intervention. Les modalités d'arrimage des partenaires extérieurs au dispositif commun de réaction sont ensuite encore trop sommaires, alors même que la coopération européenne planifiée en matière des secours reste encore à construire.

A) Les moyens dont disposent encore en propre les pouvoirs publics apparaissent aujourd'hui juste suffisants.

- *Les sapeurs-pompiers, qui constituent le socle du dispositif de secours, ne sont pas assez capables, en l'état, à la fois de projection massive de renforts et d'inscription dans la durée de leurs interventions loin de leurs bases :*

- *le problème de l'aptitude ou non à pouvoir envoyer à tous moments de tels effectifs a pris une acuité particulière* parce que nombre de départements sont voués à devenir, s'ils ne le sont pas déjà, des « déserts militaires ». On n'y dispose donc plus de la facilité que constituait la présence de forces armées immédiatement mobilisables sur place en cas de sinistres. Ainsi 40 départements, du fait des réorganisations militaires successives, ne comportent déjà plus de formations de l'armée de terre, et 26 ne comportent aucune unité militaire quelle qu'en soit la nature, à l'exception de la gendarmerie.

- *des mesures, en fait, n'ont pas assez été prises pour pallier les défauts d'une organisation qui n'obéit qu'à des objectifs d'intervention tant immédiate sur place que limitée dans le temps.* Les raisons des difficultés de plus en plus grandes de constitution des colonnes de renforts ont été suffisamment évoquées précédemment (contraintes des sapeurs-pompiers volontaires par rapport à leur emploi, volume de sapeurs-pompiers professionnels adaptés aux seuls besoins locaux permanents, dispositions financières peu incitatives) pour ne pas être reprises.

- *Le peu d'élasticité résiduelle en termes de volume d'effectifs des autres grandes composantes du dispositif est une autre source d'inquiétude :*

- *les DDE n'ont, la majorité de l'année, aucun personnel d'astreinte à disposition.*

L'hiver fait exception. C'est la seule période de l'année⁵⁹ où un volant d'agents peut être mobilisé tout de suite (pour le déneigement, le salage...) et utilisé ainsi à dégager immédiatement le réseau routier national comme il a pu en faire la preuve en décembre et janvier derniers. En toute autre période, les délais d'intervention auraient été beaucoup plus aléatoires bien que les astreintes permanentes (couvrant déjà en totalité ou partiellement 25 départements) soient appelées à se développer au rythme de la mise en place des schémas directeurs d'exploitation du réseau national.

- *le vivier des UIISC ne peut être, quant à lui, que rapidement épuisé.*

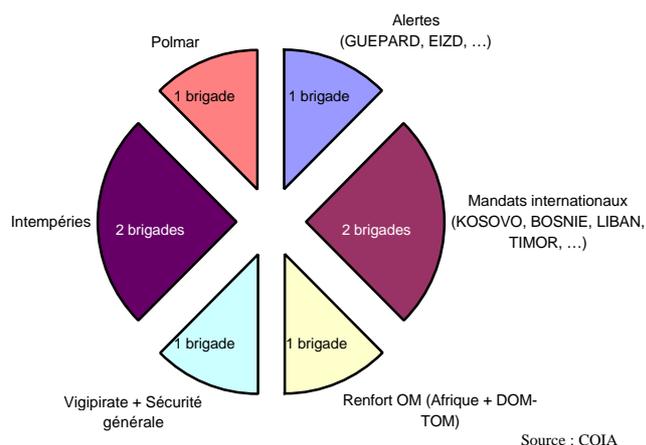
L'emploi de ces unités au volume restreint et sollicitées par de multiples missions a, ainsi, trouvé très vite ses limites au cours de ces tempêtes.

⁵⁹ La période d'astreinte hivernale court au minimum du 15 novembre au 15 mars pour tous les départements. Chacun d'eux dispose en moyenne d'une cinquantaine d'agents mobilisables à tout moment (chiffre évidemment très variable selon les zones).

- dans les conditions actuelles, il ne paraît guère possible également d'aller très au-delà dans la mobilisation d'effectifs militaires disposant de compétences réelles pour intervenir dans le cadre d'opérations civiles de secours.

Au 31 décembre, l'ensemble des personnels engagés en effet par l'armée de terre dans diverses opérations correspondaient à la totalité des effectifs disponibles au sein des forces :

Emploi des forces de l'armée de terre en volume équivalent brigade au 31 décembre 1999



Les besoins liés au nombre et au poids croissant des états-majors, l'importance du soutien logistique pour les forces projetées à l'extérieur, le nombre enfin des personnels en école, semblent donc rendre difficile l'engagement de forces supplémentaires sans abandonner d'autres missions.

- il n'est pas possible de compter en contrepartie sur un corps de réserve consistant.

En dépit de la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, le problème des réservistes n'est toujours pas réglé. Faute d'une solde attractive pour les militaires du rang de réserve, les unités de réserve ne se composent, à la différence des autres pays européens⁶⁰, que de cadres. Or s'agissant de ces derniers, et plus particulièrement des réservistes du service d'état-major, il s'avère difficile de les employer plus de deux ou trois jours compte tenu des contraintes de leurs emplois civils, à l'exception des jeunes retraités d'active plus disponibles.

Pour autant, les besoins éventuels à satisfaire en personnels militaires doivent être appréciés à leur juste proportion : ils ne sont pas tels quantitativement qu'ils appelleraient une remise en cause de la loi de programmation militaire. Il semble que *des réponses d'ordre qualitatif*, permettant l'appel à un plus grand nombre d'unités pour intervenir en soutien lors de crises civiles grâce à une formation et un équipement adaptés, pourraient contribuer à redonner quelques marges de souplesse appréciées.

⁶⁰ L'Italie, la Suisse, l'Angleterre, mais aussi l'Allemagne disposent d'unités de réserve entraînées, instruites, disponibles, projetables comme l'a prouvé l'efficace intervention dans le Sud-Ouest de *réservistes italiens*. Ceux-ci, au nombre de 350 000 dans leur pays, relèvent de la protection civile italienne et interviennent dans le monde entier. Durant ces tempêtes, 3 équipes de 71 réservistes se sont succédées pendant trois semaines en Dordogne, dégagant 370 km de pistes de la défense de la forêt contre l'incendie (DFCI).

- *La situation est plus contrastée en ce qui concerne les moyens matériels de secours :*

- *en effet, la réduction du concours des armées peut être pour une grande part contrebalancée par une mise à contribution plus grande des secteurs civil public et surtout privé.*

Ainsi en est-il, par exemple, en matière d'engins de génie, même s'il convient alors de s'accommoder de contraintes nouvelles qui impliquent de sérieux efforts d'adaptation. Ainsi en a-t-il été aussi d'ailleurs déjà largement en ce qui concerne la mise à disposition de groupes électrogènes cet hiver, alors que les équipements des armées ni n'étaient suffisants en quantité, ni n'étaient toujours adaptés aux besoins (les groupes proposés étaient monophasés alors que la majeure partie des besoins constatés exigeait une alimentation en courant triphasé).

- *malgré tout, des tensions sérieuses sont à craindre en matière de couverture des besoins en capacités aériennes de projection et d'intervention par hélicoptère, faute de moyens évidents de substitution auxquels recourir et dans un contexte qui continuera lui-même à être celui d'une déflation importante.*

D'ores et déjà, 2 hélicoptères lourds, traditionnellement mis à la disposition de la sécurité civile dans le cadre du plan « Héphaïstos » de lutte contre les feux de forêts ne sont plus disponibles tandis que l'actuelle utilisation intensive des C130 pour des missions liées aux opérations extérieures et l'indisponibilité croissante des Transall arrivant en fin de vie permettent de moins en moins de compter sur un soutien en transport aérien lourd.

Pour autant, la mission n'est pas en mesure d'expertiser elle-même techniquement tous les aspects de ce problème et, notamment, de cerner plus précisément la réalité des marges subsistantes tant au sein du parc aérien du ministère de la défense que de celui du ministère de l'intérieur aussi bien que les possibilités effectives du marché à pourvoir de façon alternative aux besoins. Mais la question est suffisamment cruciale⁶¹ pour que soit préconisée la mise en place d'un groupe de travail spécialisé sur ce sujet.

B) Les modalités d'association des partenaires extérieurs au dispositif commun d'intervention restent, par ailleurs, encore trop sommaires.

- *Cette situation est patente en ce qui concerne, d'abord, le concours des collectivités locales.*

Si la mutualisation de leurs moyens avec ceux de l'Etat peut être organisée soit par la voie législative soit par la voie contractuelle, le choix entre ces deux logiques n'a pas été fait. La législation relative au plan ORSEC est muette sur ce point, mais les directives n'ont pas été données non plus explicitement aux préfets de conclure systématiquement avec les élus des protocoles d'accord à ce propos. En fait, le seul domaine où la mise à disposition pour emploi est totale et organisée législativement est celle de la gestion des sapeurs-pompiers. Pour le reste (subdivisions départementales, services techniques communaux, services médico-sociaux des collectivités), les conditions de mutualisation en période de crise ne sont pas assez formalisées.

⁶¹ L'intérêt des hélicoptères dans les opérations de secours n'est évidemment plus à démontrer. Notons cependant pour l'illustrer que le seul hélicoptère de la gendarmerie a ainsi permis d'hélicopté 41 personnes en danger immédiat en Gironde le 28 décembre dernier.

- *Il n'en va pas différemment s'agissant du recours aux moyens privés :*

- le système ne pêche pourtant pas par absence de dispositions de contrainte :

Le droit de la réquisition est devenu, au cours du temps, très élaboré à travers une multitude de textes et une jurisprudence abondante. Au régime général de réquisition fondé sur la loi du 11 juillet 1938 et l'ordonnance du 6 janvier 1959, s'ajoute une série de textes instituant des régimes particuliers de réquisition dont notamment la loi du 22 juillet 1987.

- mais l'appel éventuel aux services des entreprises n'est pas toujours bien organisé.

Alors même que les entreprises mobilisables 24 heures sur 24 sont peu nombreuses, les annuaires de ressources ne sont, par exemple, souvent pas bien tenus ou assez complets. Ainsi les fichiers PARADES des DDE ne comportent pas les coordonnées téléphoniques personnelles des responsables des sociétés susceptible d'être sollicitées, rendant impossible tout contact en dehors des heures de bureau ou en fin de semaine. Ces mêmes fichiers ne portent aucune mention des matériels spécifiques détenus par ces entreprises. Il a donc été difficile, lors de ces dernières tempêtes, de trouver en plein dimanche les matériels indispensables pour les travaux de débardage et de dégagement des routes (tronçonneuses, chariots élévateurs, nacelles...), ou les groupes électrogènes nécessaires. De même dans tel département, il a fallu de la sorte passer par le COAD pour apprendre que le plus gros fabricant national de bâches était implanté sur place.

- ♦ *De façon plus large, la réflexion, s'agissant de la sauvegarde ou de l'institution d'impératifs de service public pour les opérateurs, ne semble pas avoir été non plus assez poussée.*

La puissance publique n'a pas toujours une vision claire de ce qu'il reste nécessaire d'imposer aux opérateurs, que ce soit par la loi ou au travers des cahiers des charges, comme obligations de service public en matière de sécurité des réseaux :

- la liste de ses réseaux qui devraient être considérés comme vitaux n'a pas été arrêtée administrativement ;
- même lorsqu'elles existent déjà, la nature des obligations qui ont pu être édictées à l'encontre de tel ou tel n'est pas toujours assez explicitée : actuellement, par exemple, il semble que ce soit le prestataire du service public de distribution d'électricité qui détermine lui-même par ses choix techniques et organisationnels jusqu'à quel point il est assujéti à une obligation de fourniture d'énergie et le moment où il s'estime délié de celle-ci par une interprétation unilatérale de la notion de force majeure ;
- il n'est pas certain que l'absence de toute contrainte de service public ait été d'ailleurs toujours bien pesée. L'exclusion des activités de la téléphonie mobile de toute contrainte de ce type induit ainsi des conséquences que l'on ne semble découvrir que peu à peu.

Il n'est donc pas surprenant, dans ces conditions, que le calage des interventions des opérateurs par rapport aux dispositifs publics de secours obéisse encore à un certain flou.

C) Quant à la coopération européenne planifiée en matière de secours, celle-ci reste encore à construire.

L'organisation des secours, dans les autres Etats européens, est traditionnellement aussi de compétence nationale. Or, les organismes de *protection civile*⁶² qui en sont chargés n'apparaissent pas avoir toujours saisi la dimension nouvelle de la gestion des crises caractérisées par une plus grande médiatisation internationale et l'irruption de nouveaux acteurs, spécialement des opérateurs dont les caractéristiques nationales s'affaiblissent partout.

- *Certes, depuis une vingtaine d'années, certains progrès ont été accomplis.*

Des accords transfrontaliers ont été développés. De même, dans le cadre de l'Union européenne, un groupe "protection civile" fonctionne sur la base d'un programme présenté par la Commission. Un Conseil traitant de ces questions se réunit également régulièrement, mais sans que les décisions prises aient d'impact notable. Les actions engagées, souvent à la marge, relèvent plus de la coopération intergouvernementale que d'actions communautaires sachant qu'il n'existe, en tout état de cause, aucune planification, ni même coordination à cet échelon.

Des initiatives intéressantes ont cependant été lancées ces dernières années : les opérateurs, notamment dans le cadre du marché unique, travaillent de plus en plus en commun à mesure que la notion de grands réseaux se renforce et ils développent des dispositifs d'entraide entre eux.

- *C'est dans la précipitation, néanmoins, que ces moyens de l'étranger ont été déployés pendant ces tempêtes.*

Ce fut davantage à l'initiative d'EDF d'ailleurs qu'à celle du ministère de l'intérieur, ou encore en réponse à des propositions spontanées de nos voisins européens, qu'ont été lancées ces actions de coopération.

La spécificité des technologies employées, la spécialisation des équipes, les différences de modes opératoires, les difficultés pour mettre en place tant une planification à haut niveau qu'une coopération sur le terrain, ont néanmoins parfois affaibli l'efficacité de cette aide non négligeable et très diversifiée.

Ces circonstances ont ainsi bien démontré que la planification de prestations croisées dans le cadre d'accords européens ou d'initiatives de l'Union européenne devait être sérieusement envisagée : il est prévu que la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2000 en soit l'occasion.

*

Les leçons à tirer de l'expérience des tempêtes sont donc nombreuses. Un effacement sans doute excessif de l'Etat, marqué par un certain désengagement de ses fonctions classiques de régulateur et une érosion des moyens disponibles, une prise en compte insuffisante de l'évolution du paysage économique et social sont préoccupantes. Il convient donc d'actualiser et de moderniser le dispositif, pour être à même, dans les années à venir, de faire face à des crises par nature imprévisibles.

*

⁶² Terme le plus couramment utilisé en Europe.

3 - AUSSI LA REALISATION DE PLUSIEURS TYPES D'EFFORTS EST-ELLE PRECONISEE.

Face à l'importance et à l'évolution des risques auxquels notre société est immanquablement exposée, une transformation de notre posture de réaction apparaît donc hautement souhaitable.

- ♦ Des *mesures ponctuelles multiples* ont été déjà suggérées, et pour certaines déjà mises en œuvre, au sein de quelques ministères et de plusieurs préfetures. Ces administrations ont essayé de tirer, en interne, les leçons de ces événements. On ne peut ainsi qu'approuver la majorité des dispositions propres de réorganisation, d'amélioration des procédures ou d'adaptation des équipements que les corps d'inspection ou instances qui ont eu en charge d'y réfléchir⁶³ préconisent d'adopter au sein du département ministériel dont ils dépendent. Ces mesures au caractère très détaillé mais par nature techniques et d'application localisée ne seront donc pas reprises ici même si leur intérêt doit être souligné⁶⁴.
- ♦ La mission s'est essentiellement attachée à des *dispositions d'ordre général* permettant d'accroître pour l'avenir l'efficacité de nos dispositifs en se concentrant sur ce qui apparaît le plus nécessaire.

35 propositions sont ainsi formulées :

- *afin de mieux préparer, d'abord, les acteurs et les responsables de pareils dispositifs à être confrontés à des situations de plus en plus complexes (3.1) ;*
- *afin de mieux répondre, par ailleurs, à l'exigence pressante de plus grande information permanente qui est formulée dans de telles occasions à tous les niveaux (3.2) ;*
- *afin de mieux prendre en compte, ensuite, dans l'organisation territoriale de ces dispositifs, à la fois des champs d'intérêts sur lesquels l'impasse ne paraît plus pouvoir être de mise et les différentes dimensions d'échelle des problèmes rencontrés lors de crises aussi systémiques ou étendues (3.3) ;*
- *afin de renforcer, en dernier lieu, les capacités de mobilisation collective de moyens d'intervention alors que les besoins auxquels il convient de faire face peuvent s'avérer extrêmement importants et divers (3.4).*

*

⁶³ Mission du conseil général des ponts et chaussées au sein du ministère de l'équipement, de l'inspection de la sécurité civile au sein du ministère de l'intérieur, d'un conseiller du gouvernement pour la défense au sein du ministère de la défense par exemple.

⁶⁴ De même d'ailleurs que nombre de mesures de prévention que s'efforcera de développer le rapport définitif mais qui n'ont pas leur place dans ce rapport d'étape à l'objet restreint bien qu'il soit indéniable que leur adoption serait évidemment très positive pour améliorer la sécurité de notre environnement.

3.1 - MIEUX PREPARER, EN PREMIER LIEU, LES ACTEURS ET LES RESPONSABLES DE PAREILS DISPOSITIFS A ETRE CONFRONTES A DES SITUATIONS POTENTIELLEMENT DE PLUS EN PLUS COMPLEXES.

3.1.1 - En développant d'abord plus largement, à leur bénéfice, la formation à la gestion de crise.

Il convient à cet égard notamment :

P de porter, prioritairement, l'accent sur celle dispensée aux élus locaux (proposition 1).

C'est là que les besoins, à défaut toujours de la demande, sont les plus manifestes. En cas de crise, les maires sont placés en première ligne, du fait de leurs responsabilités directes touchant à la sécurité des personnes et des biens. Ils les assument, en suppléant tant bien que mal à leur absence de formation par une bonne volonté rarement mesurée.

Mais si les maires de grandes villes disposent de services techniques compétents à leurs côtés, les maires ruraux en sont démunis. Ils n'ont le plus souvent ni la formation, ni les compétences juridiques, ni les connaissances administratives nécessaires pour faire face de façon satisfaisante à ces responsabilités. Isolés, situés en bout de chaîne de commandement, sans conseils d'experts, ils sont donc souvent contraints à l'improvisation.

Un *effort considérable de formation doit donc être effectué* en liaison avec les associations d'élus locaux, les institutions de formation qui en dépendent et le concours des services de l'Etat.

Les difficultés de mise en œuvre d'un tel plan de formation ne doivent pas être sous-estimées. L'organisation de quelques journées d'initiation à la gestion de crise au niveau des préfetures et des sous-préfetures n'est pas en soi un problème. Mais les contraintes pour y participer seront peut être ressenties comme grandes par les élus. On peut craindre que leur motivation à s'investir dans une telle formation soit vraisemblablement déclinante, à la vitesse de l'oubli de l'épreuve qu'a été pour nombre d'entre eux cette expérience des tempêtes.

P d'élargir aussi cette formation à d'autres acteurs potentiels appartenant à la société civile, en confortant, par exemple, le rôle que pourraient jouer à ce titre des instituts tels que l'IHESI ou l'INESC⁶⁵ (proposition 2).

L'IHESI reste actuellement tourné vers l'appréhension plus des seuls problèmes de sécurité publique que de ceux de sécurité civile. Or, précisément, il pourrait constituer un lieu idéal en matière de sensibilisation pour ceux des acteurs qui, à la différence des fonctionnaires d'Etat ou territoriaux, ne relèvent pas de filières de formation aisément identifiables. Des responsables d'organismes consulaires, les dirigeants des grandes sociétés, les cadres des opérateurs gagneraient, ainsi, à fréquenter ses sessions spécialisées nationales ou régionales.

⁶⁵ Institut des hautes études de sécurité intérieure et institut national d'études de la sécurité civile dépendant du ministère de l'intérieur et implanté pour ce dernier à Nainville-les-Roches (Essone).

3.1.2 - En éprouvant, ensuite, leurs réflexes et leurs capacités au travail en réseau par des exercices plus fréquents et plus adaptés.

La nécessité d'exercices fréquents, associant tous les partenaires, faisant l'objet d'une large information publique, d'une implication personnelle des responsables a été soulignée. La connaissance réciproque préalable des uns et des autres est en effet un gage d'efficacité. Les exercices devraient être aussi fondés sur des thèmes innovants, envisageant les catastrophes les plus graves⁶⁶.

C'est pourquoi il serait souhaitable de :

P **repenser les modalités des exercices nationaux** (proposition 3).

Il conviendrait d'abord de s'en tenir en ce qui concerne leur montage à un rythme plus régulier. Il faudrait ensuite qu'ils soient orientés de préférence vers la gestion de grandes crises systémiques plus que sur les seuls accidents régionaux. Les thèmes retenus pour l'exercice EXINNAT 2000 vont du reste en ce sens.

Mais ces exercices ne doivent pas être mécaniquement liés non plus à une problématique de défense. Le fait que le SGDN ait à ce propos le monopole de fait de leur élaboration introduit sans doute à cet égard une dynamique pernicieuse. Ou des exercices de cette ampleur mais à la tonalité uniquement civile doivent être organisés ailleurs, ou l'on confie au SGDN plus explicitement, y compris en changeant son appellation, un champ de compétences beaucoup plus large en matière de réflexion et de participation à des crises de toute nature.

P **reconsidérer également les thèmes des exercices départementaux** (proposition 4).

Cette dimension relève, par certains côtés, de l'ordre du changement de génération. Il faut aller plus loin en matière d'abandon des héritages de la défense passive ou de l'attaque nucléaire et délaissier les simples répétitions d'accidents récents au profit de thèmes plus complexes et plus novateurs.

3.1.3 - En systématisant, et en élargissant au plus grand nombre de ces acteurs, la pratique du retour d'expérience après crises.

Il est donc suggéré à cette fin :

P **d'en aménager la pratique à toutes les dimensions d'échelle (y compris infra-départementale où elles sont inexistantes)** (proposition 5).

Au niveau ministériel, on a vu que cette discipline ne s'imposait pas encore partout, même parmi ceux des départements ministériels théoriquement les plus concernés.

⁶⁶ La crainte d'une mauvaise interprétation par l'opinion publique conduit au contraire à écarter le plus souvent les thèmes liés aux dangers de crises systémiques et l'on se laisse aller à rejouer trop largement le même type d'exercices comme ceux d'une chute d'aéronef. Seule la zone de défense Ouest avait ainsi imaginé en 1999 un exercice lié à un raz-de-marée sur la côte atlantique impliquant de larges déplacements de population. L'accoutumance à l'imprévu n'est donc pas de mise.

En province, et notamment en milieu rural, l'organisation de réunions par les sous-préfets, dont l'action a été généralement appréciée, paraîtrait également fort utile, à condition qu'elles n'apparaissent pas comme un exercice formel imposé mais bien comme une occasion d'entendre et d'écouter les acteurs les plus proches du terrain.

P de prévoir, au niveau central, son automaticité et ses modalités par circulaire (proposition 6).

Le principe devrait être posé réglementairement d'un retour collectif d'expérience systématique après une crise d'envergure quelqu'en soit la nature.

L'organisation d'un tel travail, si aucune mission interministérielle ad hoc n'a été désignée, doit échoir normalement au ministère en charge de la problématique centrale de la crise traversée.

Pour autant il ne serait pas inutile, pour éviter les dénis de compétences ou des léthargies administratives fâcheuses mais hélas parfois constatées, qu'un organisme puisse s'assurer que les initiatives d'espèce ont bien été diligentées à cet effet. Il n'aurait vocation qu'à vérifier, pour le compte du premier ministre, que l'on s'inscrit bien dans une dynamique positive à la fois de réflexion assez large, de décisions concrètes et de suivi des mesures décidées.

3.1.4 - En offrant, enfin, aux participants de ces dispositifs un appui plus sûr au travers de plans de secours dont la conception et la pratique doivent être renouvelées.

Y contribuerait le fait :

P d'imposer, de façon générale, l'élaboration de ces plans comme une construction collective permanente (proposition 7).

La planification apparaît trop actuellement comme une production close des états-majors. Elle devrait être conçue dans un autre état d'esprit. Désormais plus souple, plus méthodologique, plus ouverte⁶⁷ et donc moins confidentielle, s'appuyant sur des supports modernes, elle nécessite un langage commun et le recours à des procédures simples et connues, avec des réflexes partagés à tous les niveaux.

- ♦ *Une plus grande participation des élus, des associations et des responsables économiques est ainsi indispensable.*

Les maires avec leurs pouvoirs de police, d'hygiène et de sécurité, les élus présents dans les syndicats de distribution d'eau et les présidents de conseils généraux, pour la voirie départementale, le ramassage scolaire et leurs responsabilités en matière d'hébergement par exemple ne peuvent être ignorés, pas plus que les présidents de conseils d'administration des SDIS. De même, ils doivent être naturellement associés à l'évaluation a posteriori des opérations menées dans le cadre de l'exécution de ces plans.

⁶⁷ Sauf, bien évidemment, les plans dont le thème emporte une classification particulière.

Enfin, la place des associations et des bénévoles devrait être davantage reconnue, voire mieux protégée, dans leur participation au service public, et un système de conventionnement préalable d'entreprises de travaux publics devrait être élaboré.

- ♦ *Un tel changement culturel aurait pour mérite de démythifier certains plans, de crédibiliser leurs dispositifs, de dissiper la méfiance qu'entretient l'opacité* : l'efficacité future des interventions sera d'autant plus grande que l'élaboration des stratégies aura été commune et transparente, qu'il sera possible de s'y reconnaître ou de s'approprier chacune d'elle.

Sa mise en œuvre suppose cependant un travail d'animation au niveau local et donc un investissement humain important que seront sans doute en peine actuellement d'assumer les agents des SIDPC. Ils sont en effet accaparés par la masse de tâches que représente le contrôle des établissements recevant du public. Une partie de ce travail pourrait donc revenir désormais aux personnels des états-majors de zone, plus libres à cet égard.

P de mettre fin à certaines ambiguïtés du plan ORSEC en proposant un éventail de solutions plus souples et plus graduées (proposition 8).

Le remaniement de son économie pourrait ainsi s'appuyer sur :

- ♦ *une catégorisation des mesures* susceptibles d'être prises (par exemple de 1 à 3), en fonction des nécessités réelles et de la gravité de la crise à gérer, chaque catégorie emportant des mesures de portée diverse, plus ou moins contraignantes. Les plans ORSEC ainsi revus offrirait un éventail plus ouvert de combinaisons de qualifications de situation de crise, de niveaux de mobilisation de moyens et de dispositions juridiques et financières applicables.
- ♦ *un toilettage de ses dispositions particulières* : le fait qu'il soit plus incitatif actuellement pour une collectivité de manifester sa solidarité hors de la zone de défense à laquelle elle appartient plutôt qu'à des départements voisins a-t-il vraiment un sens ? Des précisions devraient être également apportées : les modalités des concours militaires devraient par exemple être évoquées.
- ♦ *la mise en œuvre effective de ses dimensions zonale et nationale* prévue par la loi.
- ♦ *la mise à disposition au profit des élus d'outils simplifiés*, sous forme de fiches réflexes-types dont l'adaptation aux situations locales pourrait être confiée aux états-majors de zone de défense, en liaison avec les SDIPC, et d'annuaires de ressources informatisés.

*

A ce premier objectif poursuivi qui vise donc à mieux préparer chacun à être confronté à des situations potentiellement de plus en plus complexes, s'ajoute un deuxième qui a trait à l'amélioration de la circulation de l'information au cours de semblables crises.

3.2 - MIEUX REpondre, EN DE TELLES OCCASIONS, A L'EXIGENCE PRESSANTE A TOUS LES NIVEAUX DE PLUS GRANDE INFORMATION PERMANENTE.

Il pourrait y être concouru à la fois :

3.2.1 - En réformant, en premier lieu, le système d'alerte aux risques météorologiques.

- ♦ *D'une part, le contenu de l'information diffusée doit être en soi plus signifiant, c'est-à-dire mieux hiérarchisé, plus clair, et le cas échéant délibérément normatif.*

Au-delà donc des efforts scientifiques déployés par Météo-France pour améliorer la qualité de la surveillance et, notamment, la fiabilité et la portée dans le temps de ses prévisions grâce à la fois à la mise en service d'une nouvelle génération de satellites spécialisés dans l'observation de l'atmosphère (Metop 1 et 2) et l'adoption d'un nouveau modèle d'assimilation numérique (analyse variationnelle à quatre dimensions), il faudrait :

P instituer une échelle de gravité des vents sur terre et des dangers encourus (proposition 9).

Il s'agit de s'inspirer de ce qui existe déjà pour les coups de vent en mer ou les cyclones dans les DOM-TOM.

P coupler celle-ci avec des recommandations de comportements (proposition 10).

L'élaboration de telles mesures fait déjà l'objet de réflexions collectives qui pourraient donner lieu à application dès 2001.

On notera par ailleurs le progrès que constitue l'affichage par Météo-France sur son site internet depuis le 31 mars des indices de fiabilité de ses prévisions.

- ♦ *D'autre part, le mode d'information, en cas d'événement météorologique grave, doit être le plus direct possible :*

Il doit en effet permettre tant de toucher *un public plus large* que de viser, le cas échéant, des usagers plus ciblés dont les vulnérabilités ou les besoins peuvent être plus particuliers. L'emprunt d'une pluralité de canaux, sans crainte de redondance, doit être à cet effet recherché.

Des efforts sont déjà en cours à ce titre comme il en a été témoigné lors des plus récentes tempêtes du mois de mai dernier en Haute-Normandie. Il serait toutefois utile d'aller plus loin dans l'organisation institutionnelle de ce dispositif.

A cette fin, il faudrait :

P aménager, en concertation avec les autorités concernées (ministère de la culture, CSA, CNC) et avec les professionnels, les modalités de diffusion immédiate par l'ensemble des médias audiovisuels, locaux et nationaux, des messages les plus cruciaux et des consignes officielles de sécurité (proposition 11).

Mais la chaîne administrative ne doit pas non plus être oubliée. Il conviendrait donc aussi de :

P réviser la circulaire du 2 septembre 1993 Intérieur/Équipement organisant la diffusion administrative des alertes (proposition 12),

- en intégrant désormais les possibilités offertes par le réseau internet notamment d'une information potentiellement plus riche ou plus explicite par représentation graphique ou cartographique,
- en automatisant la diffusion de cette information tout le long de la chaîne sans discontinuité (comme par exemple entre les préfetures et les services déconcentrés),
- en réactualisant localement les listes des destinataires de bulletins d'alerte régionale pour mettre fin aux oublis ou anomalies constatés.

3.2.2 - En garantissant mieux, ensuite, la viabilité des communications.

Il ne serait pas sans intérêt que le ministère de l'intérieur puisse être doté à terme d'un *système d'information et de commandement*, comparable aux réseaux militaires qui permettent de disposer en temps réel de synthèses de situations actualisées. Sans doute l'importance des coûts en jeu et des programmes lourds déjà en cours font qu'un tel projet n'est vraisemblablement pas de réalisation immédiate, mais celui-ci pourrait déjà faire l'objet d'une préétude.

L'effort à réaliser, cependant, porte moins sur un « durcissement » supplémentaire des réseaux spécialisés que sur les réseaux grand public dont la gestion de la sécurité a été trop délaissée.

C'est pourquoi il faudrait :

P acter désormais le principe de ne plus laisser aux seuls colloques singuliers entre opérateurs ou aux seules logiques de marché l'exclusivité de la réponse à cette préoccupation majeure (proposition 13).

L'Etat, d'une façon ou d'une autre (voie réglementaire ou contractuelle⁶⁸), doit s'inscrire dans ce débat :

- auquel il est resté jusqu'ici étranger (le degré d'autonomie énergétique des commutateurs fait l'objet d'un seul dialogue bilatéral entre EDF et France Télécom),
- ou qui n'existe pas (comme en ce qui concerne la définition de la configuration minimale en termes de sécurité du réseau de téléphonie mobile),
- et dont il doit aménager les modalités en désignant notamment l'autorité administrative pilote (ministère de tutelle, autorité de régulation).

⁶⁸ Il n'existe pas, actuellement, dans le domaine des télécommunications mobiles, d'équivalent à l'article 21 de la loi du 22 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité qui prévoit « qu'en cas d'atteinte grave et immédiate à la sécurité et à la sûreté des réseaux publics, le ministre chargé de l'énergie peut d'office ou sur proposition du régulateur ordonner les mesures conservatoires nécessaires ».

P engager corrélativement une réflexion concertée sur une sécurisation accrue du réseau fixe (proposition 14).

Il s'agit que soient notamment examinées les voies les plus adaptées :

- pour réduire la vulnérabilité des lignes (ajustement de la taille des sites justifiant une desserte en souterrain),
- pour réduire la vulnérabilité des commutateurs aux ruptures d'alimentation en énergie (définition de normes en matière d'autonomie minimale accrue, détermination des installations justifiant la présence de groupes électrogènes),
- pour développer une politique plus pertinente de gestion des usagers prioritaires.

P rompre avec une politique de moindre, voire d'absence, de considération portée aux problèmes de sécurité du réseau de téléphonie mobile (proposition 15).

♦ *Une telle position de désintérêt n'est plus tenable aujourd'hui* compte tenu de la part bientôt majoritaire désormais dans les échanges téléphoniques de ce type de communication et de la fonction irremplaçable que celle-ci occupe dans le dispositif d'intervention. L'affirmation que les communications mobiles ne constituent pas un service public essentiel, à la différence du réseau fixe, ne paraît pas en phase avec l'évolution de la société. La constatation que ce secteur a, dès sa naissance, appartenu au secteur concurrentiel ne suffit pas à s'exonérer de toute réflexion à ce sujet, fût-elle à contre courant.

♦ *Il est donc préconisé :*

- d'abord d'associer plus institutionnellement les responsables de l'ensemble de ces réseaux à la planification de crise, aux différents niveaux territoriaux où celle-ci s'élabore. Ce qui a été fait ponctuellement au seul niveau central pour la préparation du passage à l'an 2000 pourrait être généralisé à l'avenir ;
- de réexaminer, ensuite, en concertation avec EDF la légitimité de la priorité actuelle donnée au fixe sur le mobile en terme de rétablissement d'énergie ;
- de définir, par ailleurs, des normes minimales en matière d'autonomie des batteries d'installations de relais ;
- de favoriser, également, la conclusion d'accords de « roaming » inter-opérateurs, qui puissent être activés en période de crise pour assurer la couverture des zones peu denses de population mais en situation particulièrement problématique ;
- d'étudier, enfin, les conditions d'une éventuelle interopérabilité avec les systèmes militaires (réseaux RITTER et RITA).

♦ *Différents cheminements sont à cet égard envisageables :*

La puissance publique peut procéder soit par voie législative, comme cela a été fait dans le domaine de l'électricité, soit par voie contractuelle, soit enfin par une combinaison des deux. La transposition des directives européennes concernant la déréglementation des différents secteurs laisse en effet aux Etats le droit, dans le cadre du principe de subsidiarité, de définir les modalités de mise en œuvre des missions d'intérêt général ou de service public qu'ils entendent préserver ou promouvoir.

L'objectif de concilier service public et concurrence équitable pourrait ainsi passer à la fois par une redéfinition des contrats de concession, une attention particulière étant portée au niveau d'exigence des conditions d'accès, de fourniture et de sécurité, mais aussi par le contrôle régulier de la qualité des prestations et l'application de pénalités contractuelles. Les contrats de concession pourraient introduire quelques mesures de précaution qui auraient fait, au préalable, l'objet d'une discussion entre les opérateurs privés de services publics et les ministères concernés⁶⁹.

3.2.3 - En démultipliant plus systématiquement, notamment à partir des préfectures, les modes d'information à destination du public et des élus.

La mesure de la part croissante qui doit être faite à la communication extérieure a été bien prise à l'occasion de ces tempêtes. De multiples points de presse ont été organisés, des interviews données, des visites sur le terrain faites. Mais la gestion de la communication, singulièrement lors des premières heures, a souvent été insuffisante. Il est donc conseillé d'étendre plus encore certaines pratiques comme :

P imposer, dès l'activation des PC de crise, l'installation de standards téléphoniques distincts de renseignements qui soient plus étoffés en personnels et performants (proposition 16).

Il convient de scinder systématiquement, au plus tôt, les standards téléphoniques en deux entités, l'une gérant les communications opérationnelles et l'autre répondant aux demandes d'informations et de conseils, un traitement particulier étant fait aux communications d'autorités à autorités. Ceci suppose la mise en place rapide d'un *numéro d'appel dédié* - un numéro vert -, l'existence d'une *réserve d'« opérateurs-informateurs »* choisis parmi le personnel volontaire des préfectures et l'organisation de l'information à leur profit, en provenance de la cellule de crise.

P poursuivre l'étude de faisabilité de la mise en place d'une plate-forme nationale de réception des appels pour éviter la saturation de l'échelon départemental (proposition 17).

Conventionnée avec un opérateur privé, une telle structure permettrait, en cas de crise suscitant des milliers d'appels, de décharger les PC locaux d'une grande partie de ceux-ci en fournissant en premier chef une réponse juste et actualisée, avec renvoi sur les préfectures concernées des seuls appels complexes ou sensibles.

⁶⁹ On notera que dans certains cas, la diffusion au public des éventuels manquements des opérateurs à leurs obligations peut également constituer une arme efficace : cela a été le cas lors de la privatisation de British Telecom, où les médias sont apparus comme un moyen de pression très fort, permettant au régulateur d'atteindre ses objectifs (voir aussi la pratique des « hearings » aux Etats-Unis).

P s'appuyer plus largement sur les capacités du réseau internet (proposition 18).

Plus que les moyens traditionnels, internet est capable de diffuser une information riche, comportant cartes ou graphiques et actualisée en permanence. L'interactivité du réseau, la possibilité de collecter en retour des informations multiples dans une situation où l'urgence prime sur la discrétion, sa commodité d'accès, son grand débit, militent pour son usage accru et un raccordement systématique des services de l'Etat et des collectivités locales, comme c'est déjà le cas dans quelques départements.

L'encouragement à la généralisation d'un tel équipement dans les communes rurales pourrait ainsi emprunter la voie d'incitations financières particulières. Il est loisible de s'inspirer, par exemple, de la pratique de la Charente-Maritime où ces équipements sont financés pour moitié, après avis de la commission des élus, par une subvention à partir de la dotation globale d'équipement.

*

3.3 - MIEUX PRENDRE EN COMPTE, DANS L'ORGANISATION DES DISPOSITIFS, LA DIVERSITE DES CHAMPS D'INTERET A COUVRIR ET LES DIFFERENTES DIMENSIONS D'ECHELLE TERRITORIALE DES PROBLEMES RENCONTRES.

Les structures administratives tolèrent en matière de gestion publique de la sécurité des réseaux des impasses auxquelles il convient d'abord de remédier. Ensuite, il serait opportun de combler les manques relevés aux différents niveaux de la pyramide de gestion de crise. Enfin, il convient d'unifier le dispositif d'ensemble par une homogénéisation des procédures qui y ont cours.

Des progrès seront donc réalisés :

3.3.1 - En supprimant, d'abord, l'angle mort dans le champ de vision de l'Etat que constitue actuellement la définition laissée quasiment intégralement à certains opérateurs du niveau de sécurité de leurs équipements.

Ce qui a été déjà évoqué pour les réseaux de téléphonie peut être élargi à de multiples autres réseaux : par exemple ceux de la *diffusion radiophonique* mais plus encore à ceux de *l'alimentation en eau, ou de l'assainissement* dont la vulnérabilité a été particulièrement mise en évidence au cours de ces tempêtes. Au niveau local, il est ainsi frappant de relever que si les DDASS sont compétentes pour suivre la qualité des eaux distribuées, les DIREN la qualité des nappes phréatiques, nul service déconcentré n'est clairement chargé du suivi pourtant essentiel de la sécurité technique des réseaux. Il n'en va pas différemment au niveau central.

Or, la question posée n'est pas tant que l'Etat manque des instruments pour changer cet état de fait – les outils juridiques existent – mais que faute de sensibilisation ou d'habilitation explicite à ce propos, aucune administration ou instance (département ministériel sectoriellement concerné, DDSC, SGDN, instances de régulation) ne conduise la réflexion et la concertation nécessaires à ce sujet. Il faut donc *aménager les conditions pratiques d'appréhension par la puissance publique* de ceux des problèmes de sécurité de réseaux⁷⁰ dont le soin de la gestion n'apparaît pas, ou plus, pouvoir continuer à être autonome ou laissé aux seules évolutions du marché.

Il serait donc souhaitable de :

P convenir plus explicitement de la liste des réseaux existants ou futurs (UMTS par exemple) considérés comme « vitaux ».

Pour chacun d'eux, les modalités de gestion de leur sécurité aux aléas doivent alors appeler un débat avec la puissance publique débouchant en matière de prévention, suivant les cas, soit sur des solutions concertées, soit sur une remise en cause des cahiers des charges ou sur des prescriptions réglementaires nouvelles.

P désigner la ou les administrations pilotes en charge de cette politique dont les aspects sont le plus souvent interministériels (proposition 19).

3.3.2 - En complétant et en institutionnalisant, par ailleurs, plus formellement le dispositif central et interministériel actuel de gestion de crise.

Trois mesures seraient à ce propos bienvenues :

P confirmer la vocation interministérielle du COAD à la tête de la chaîne opérationnelle, en liaison avec le COIA et les cellules d'urgence et de crise du ministère des affaires étrangères. (proposition 20)

S'il est clair que l'on doit tenir compte de la réalité de constitution de cellules ministérielles de veille, de même que de la relation privilégiée des ministères de tutelle ou de rattachement avec leurs opérateurs (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour l'énergie, l'industrie, les télécommunications - ministère de l'équipement, des transports et du logement pour les transports, le bâtiment et les travaux publics - ministère de l'emploi et de la solidarité pour les hôpitaux et les laboratoires...), il convient pour autant d'éviter à l'avenir les dérives de procédure amenant tel ministère à ne plus respecter le passage obligé du COAD au sein de la structure en sablier instituée pour traiter les demandes de concours du terrain, ou la constitution de filières quasi autonomes de traitement de crise.

Une circulaire émanant du premier ministre pourrait donc donner au COAD une délégation officielle pour les arbitrages à rendre tant en matière de missions en général que d'attributions de moyens non militaires et rappeler aux différents départements ministériels l'obligation d'y envoyer un représentant qualifié en période de crise, confirmant ainsi l'autorité fonctionnelle interministérielle unique du COAD en cas de crise sur le territoire national⁷¹.

⁷⁰ Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas limités aux seuls problèmes d'équipement, mais peuvent être élargis à d'autres aspects. Ainsi, on peut s'interroger sur l'opportunité pour l'administration de ne pas autant laisser à la SNCF le soin de définir seule l'étendue de sa responsabilité vis-à-vis des voyageurs en cas d'interruption du trafic. Ses obligations doivent être précisées et inscrites dans le cahier des charges de l'entreprise et diffusées en son sein à tous les échelons.

⁷¹ Dans cette perspective, le ministère de l'intérieur envisage actuellement une nouvelle appellation pour le COAD, qui deviendrait le COGIC (centre opérationnel de gestion interministérielle des crises).

P rendre parallèlement plus spontanée l'activation de la cellule de conduite politique des interventions et des secours placée sauf exception, sur délégation du premier ministre, auprès du ministre de l'intérieur (proposition 21).

L'utilité de la réunion d'une telle instance a fait ses preuves lors de ces tempêtes, mais la détermination du niveau de représentation de chaque ministère a fait l'objet de quelque hésitation et sa mise en configuration optimale n'a donc peut-être pas été aussi rapide que souhaitable.

Préciser les modalités de son activation en cas de crise nationale majeure ne serait donc pas inutile.

P évaluer l'opportunité de mettre en place, dans le cas de crise qui dure et nécessite dans sa gestion des arbitrages interministériels au plus haut niveau, une cellule nationale de veille et de synthèse (proposition 22).

3.3.3 - En faisant jouer de façon plus convaincante aux structures intermédiaires - en l'espèce les zones – leur rôle de filtre et de synthèse en matière d'information, de soutien opérationnel et de mise en cohérence interdépartementale des actions entreprises.

L'intérêt est donc souligné de :

P confirmer le niveau de la zone comme étant, effectivement, le plus adéquat pour répondre à certains des besoins exprimés au cours de ces tempêtes, malgré un certain nombre de difficultés ou de handicaps auxquels son fonctionnement se heurte encore. (proposition 23)

Une meilleure organisation à un tel échelon doit permettre à la fois de décongestionner le COAD et d'offrir le recul nécessaire par rapport au terrain. Le rôle d'interface de la zone dans la coopération locale civilo-militaire est difficilement remplaçable. Sa nécessité est du reste soulignée par les armées en fonction de leurs contraintes d'organisation. On ne doit plus tolérer que des demandes de moyens militaires soient adressées directement aux autorités militaires et non pas par le canal du préfet de zone.

L'ajustement récemment effectué de la taille de ces zones a déjà conduit à supprimer, précisément, les deux d'entre elles dont le fonctionnement a été le plus défectueux. Le processus mené à bien a conduit, parallèlement à la réforme de l'organisation militaire territoriale, à réduire à 7 le nombre de zones en supprimant celles du Centre-est et du Centre-ouest à partir du 1er juillet 2000⁷². Deux décrets pris en application de la décision interministérielle du 2 février 2000, adoptés en conseil des ministres le 21 juin dernier et complétés par un arrêté ministériel sur l'organisation interarmées de la défense, ont officialisé cette modification des structures.

⁷² Cf. annexe 4 : carte des zones de défense avant et après le 1^{er} juillet 2000.

P doter à cet effet les zones maintenues d'un noyau plus compact de moyens et étoffer au quotidien leurs missions (proposition 24).

La fusion, en cours, des états-majors de zone et des secrétariats généraux de zone de défense mettra fin à un bicéphalisme inutile. Elle permettra en outre un meilleur emploi des moyens. Elle ne réglera pas pour autant tous les besoins à satisfaire en matière de personnels, qui sont surtout de nature opérationnelle.

Il conviendrait donc de :

- ♦ *renforcer leurs effectifs*, en particulier ceux des centres interrégionaux de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC) bientôt transformés en centres opérationnels zonaux d'aide à la décision (COZAD). Des affectations pourraient être proposées au sein de ces structures aux nombreux *réservistes militaires*, et notamment aux spécialistes du service d'état-major et du service des transports, que la professionnalisation des armées a privés d'affectation. Des stages de formation initiale, des exercices devraient leur être proposés afin d'assurer leur pleine insertion.
- ♦ créer, là où il n'en existe pas encore, un COZAD.
- ♦ doter ces services, selon un *programme pluriannuel*, de *salles opérationnelles* performantes pouvant accueillir si besoin est les cellules de crise dans leur configuration optimale et assurer la gestion de crises d'une certaine durée, ce qui implique un minimum d'installations annexes. L'ensemble des structures de zone devrait être rassemblé en un lieu unique, tirant ainsi les conséquences de la fusion des secrétariats généraux et des états-majors de zone.
- ♦ déterminer une *enveloppe minimum propre pour chacun d'eux de moyens de projection*. Celle-ci devrait se composer de personnels experts d'assistance à la prise de décision (envoi de MASC), de sapeurs-pompiers d'Etat (cf infra), éventuellement de personnels techniques si la faisabilité du rattachement des SGAP et des SZTI a pu être confirmée par la mission en charge de cette réflexion au sein de la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur. Cette force de projection intérieure civile pourrait être complétée en cas de besoin par l'adjonction soit de spécialistes militaires, soit d'unités constituées désignées par l'officier général de zone de défense. A chaque zone devrait correspondre un établissement de soutien opérationnel et logistique (ESOL).
- ♦ définir plus précisément le noyau dur de leurs *missions hors crises*. La refonte de la planification, l'élaboration d'un dispositif ORSEC zonal lorsqu'il n'existe pas encore et de « plans-ressources » zonaux au travers d'une gestion informatique intégrée entre tous les départements, leur actualisation, l'adaptation des fiches réflexes destinées aux élus, l'animation de la politique zonale de formation devraient leur être confiées. Les états-majors assureraient également des fonctions de conseil, d'évaluation et d'inspection au profit des départements. Enfin, une certaine spécialisation zonale pourrait être retenue, en termes d'expertise. La zone de Rennes pourrait ainsi assurer le suivi permanent des capacités d'expertise en matière de pollution marine, celle de Lyon en matière d'accidents chimiques, etc...

La transformation de l'appellation des « zones de défense » en « zones de défense et de sécurité civiles » traduirait pour sa part cet enrichissement des tâches et cette augmentation des compétences.

3.3.4 - En prenant localement en compte plus largement l'importance du rôle des acteurs non étatiques, et en essayant également de mieux répondre aux besoins de coordination infra-départementale.

Il faudrait donc :

P élargir la composition des PC et, de façon plus formelle, réformer l'économie des COD (proposition 25)

Cette mesure est la conséquence directe de l'ensemble des constats présentés en ce qui concerne l'élargissement du champ des participants sur le terrain aux dispositifs d'intervention.

P maintenir autant que faire se peut le maillage territorial serré des services d'incendie et de secours de proximité (proposition 26).

Les centres communaux de première intervention ont montré leur caractère difficilement remplaçable dans ces circonstances exceptionnelles par la mobilisation rapide de leurs personnels aptes à prendre les premières mesures conservatoires, leur parfaite connaissance du milieu environnant, la solidarité naturelle de proximité manifestée. Sans pour autant remettre en cause les objectifs d'amélioration des matériels et de la formation, l'aménagement du dispositif résultant de la loi du 3 mai 1996 paraît donc souhaitable, afin d'éviter une concentration excessive des moyens dans un souci de trop grande rationalisation budgétaire, amenant à une démobilitation des bonnes volontés locales, liée à la perception d'un éloignement des centres de décision.

3.3.5 - En uniformisant les procédures opérationnelles et en harmonisant les langages à tous les échelons de cette organisation.

Le non-respect ou la mauvaise connaissance des procédures, le caractère disparate des modes de communication de l'information et d'expression des besoins ont été au cours de ces épisodes non seulement une source d'irritations mais aussi de ralentissement dans l'action. Même après coup, certaines incompréhensions subsistent, car les mêmes mots n'ont pas le même sens suivant les institutions et les cultures administratives. C'est pourquoi il serait judicieux de :

P généraliser l'utilisation, comme un outil d'aide à la décision commun à tous les niveaux et toutes les catégories d'acteurs, du mémento de gestion de crise élaboré par le SGDN (proposition 27).

Ce document doit, à côté de plans, rappeler à chacun les principes et les règles qui prévalent dans la gestion de crise, le niveau de traitement idoine de chaque problème, la nature des circuits à emprunter, notamment dans la mise en œuvre de la coopération civilo-militaire, préciser le formatage du cadre d'expression des besoins et de transmission des informations.

*

3.4 - RENFORCER, ENFIN, LES CAPACITES DE MOBILISATION COLLECTIVE DE MOYENS D'INTERVENTIONS ET DE SECOURS.

Il convient de faire face à des risques qui imposent de ne pas baisser la garde, et donc de pouvoir satisfaire à des besoins dont on ne peut exclure qu'ils puissent être de nouveau extrêmement importants en termes de volume et extrêmement divers en termes de nature. Il est proposé d'y pourvoir en veillant d'abord à préserver pour l'Etat un potentiel propre de réaction suffisant et en organisant les conditions à la fois d'une mutualisation plus immédiate de moyens avec les collectivités locales, d'une meilleure exploitation des outils juridiques existants, et d'une coopération internationale renforcée.

3.4.1 - En veillant à préserver pour l'Etat un potentiel propre de réaction suffisant :

A ce titre, il faudrait :

↳ adapter, à la marge, les capacités de soutien des armées aux dispositifs civils (proposition 28).

L'érosion de celles-ci dans le temps pourrait être atténuée sans qu'il faille revenir sur les grandes orientations de la planification militaire, mais au moment où la prochaine loi de programmation 2003-2008 est en cours d'élaboration, à la fois :

- *en envisageant ponctuellement un emploi et des financements partagés de moyens matériels (sous-proposition 28-1).*

Il pourrait ainsi être renoncé, pour certains matériels spécifiques dont nul ministère n'a l'emploi permanent, à la pratique des achats nécessairement financés par un ministère unique, seul maître ensuite de leur emploi.

L'inventaire forestier national, qui manque de moyens aériens, pourrait par exemple acquérir des drones de surveillance, choisis en accord avec le ministère de la défense qui les financerait en partie mais en conserverait l'emploi en cas de besoin conformément à un protocole préalable. Quelques hélicoptères lourds pourraient être cofinancés par les ministères de l'intérieur et de la défense, utilisés pour l'un ou par l'autre en fonction des priorités du moment. Le développement plus fréquent de technologies duales avec des concours financiers militaires ou émanant de la sécurité civile ou encore des départements pourrait ainsi être encouragé. Des subventions pourraient ainsi être affectées à des entreprises ou à des particuliers, s'engageant en contrepartie à mettre ces matériels à la disposition des armées, de la sécurité civile ou des SDIS, conformément à des protocoles d'accord. Des dispositifs de ce type fonctionnent depuis longtemps en Suisse par exemple.

- *en accroissant le niveau de compétences spécialisées de certaines unités (sous-proposition 28-2).*

- ♦ S'agissant du renforcement du concours des armées en termes de moyens humains supplémentaires susceptibles d'être mis à disposition des dispositifs civils, plusieurs voies ont été examinées, comme la création d'unités spécialisées dans les fonctions de service public, à l'image de certains bâtiments de la marine nationale spécifiquement dédiés à ces missions, ou un prélèvement en tant que de besoin sur le dispositif d'alerte « Guépard ». La création d'unités d'astreinte « sécurité civile » dans chaque zone de défense, l'attribution de missions spécialisées civiles en missions secondaires de certaines unités du génie spécialisées dans les franchissements ont été également évoquées.

Aucune de ces solutions n'a paru cependant pouvoir être retenue car altérant la capacité d'accomplissement des missions purement militaires et donc prioritaires des armées.

- ♦ L'éventualité d'un *recours à des unités non directement opérationnelles à vocation duale* apparaît par contre comme une piste plus intéressante, ne remettant pas en cause le potentiel de combat et n'entraînant pas de coût supplémentaire hors de proportion :

- la création au centre militaire de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte⁷³ de compagnies supplémentaires formant des engagés, au titre de leur reconversion, aux métiers des travaux publics et de la forêt et dotées de matériels adaptés pourrait ainsi s'avérer judicieuse. Ces unités pourraient en cas de besoin intervenir en renfort des moyens de premier échelon, trouvant alors des champs d'expérimentation pratiques complémentaires à la formation dispensée ;

- un second centre de formation identique et doté des mêmes matériels pourrait être créé grâce au regroupement des diverses « sections de formation professionnelle » dont la mise sur pied avait été plus récemment privilégiée. Cette création serait d'autant plus justifiée que le nombre d'engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) à reconverter va aller croissant avec la professionnalisation et que l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) n'assure pas la formation aux métiers des travaux publics et de la forêt, en raison du coût des matériels nécessaires. Son implantation à proximité du couloir rhodanien, en mesure d'intervenir sur des théâtres et dans des hypothèses très variés, permettrait en outre de faciliter la reconversion de sites touchés par les restructurations d'industries d'armement, avec peut-être une cohérence plus forte que certaines solutions artificielles parfois envisagées.

- ♦ Une autre piste enfin consisterait à *doter le groupement d'action civilo-militaire en cours de constitution par l'armée de terre de quelques équipes d'intervention spécialisées dans le rétablissement des réseaux* et à leur reconnaître une capacité d'intervention sur le territoire national, à l'image des unités analogues américaines ou italiennes.

L'intervention de ces équipes d'experts en cas de crise nationale constituerait un entraînement utile, mais aussi un renfort apprécié pour les spécialistes de la sécurité civile.

⁷³ Le centre militaire de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte est chargé de donner, en application de la loi 72-662 du 13 juillet 1972 modifiée par la loi 75-100 du 30 octobre 1975 et de la loi 96-1111 du 19 décembre 1996, « une formation professionnelle de reconversion aux militaires arrivant au terme de leur contrat, de préparer leur intégration socioprofessionnelle et de leur fournir une aide au placement ». A cet effet, il accueille pour des durées variables 450 stagiaires qui, constitués en quatre compagnies, sont formés à des métiers très divers : mécaniciens, métiers de bouche, métiers du bâtiment, techniciens d'intervention en froid ou en installations de surveillance, voire agents en technique de vente. Trois unités supplémentaires, formant aux métiers des travaux publics et de la forêt, pourraient être créées, et dotées de matériels adaptés.

▷ *pallier éventuellement l'insuffisance de sapeurs-pompiers susceptibles d'inscrire leur action dans la durée par la création d'unités de sapeurs-pompiers d'Etat à base d'emplois jeunes (adjoints de sécurité civile) (proposition 29).*

La réalisation d'un tel projet, dont l'opportunité et les modalités doivent faire encore l'objet d'une réflexion plus poussée, permettrait de répondre à la diminution de format des UIISC et aux difficultés de plus en plus grandes de monter des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers pour des interventions autres qu'immédiates et limitées dans le temps.

Ces unités disponibles, entraînées et encadrées pour faire face dans le temps à des situations de crise pourraient ainsi constituer un des éléments de projection permanents qui manquent actuellement aux préfets de zone.

▷ *renforcer le potentiel des MASC (missions d'appui en situation de crise) susceptibles de projection au bénéfice des PC locaux (proposition 30).*

Cette mesure pourrait être l'occasion de poursuivre la réflexion sur l'opportunité d'instituer un statut civil d'Etat pour les officiers de sapeurs-pompiers, actuellement détachés des collectivités locales, servant tant dans l'état-major du COAD que dans les états-majors de zone.

▷ *reconstituer et renforcer la « réserve nationale » de matériels de renfort répartis dans les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) (proposition 31).*

Le point doit être fait par la DDSC pour évaluer au regard de ces tempêtes le volume et la nature des besoins. Il ne serait pas illogique qu'un ESOL soit implanté dans chaque zone. Celle-ci pourrait se voir reconnaître un droit de libre prélèvement sur une partie de ces moyens dans des conditions qui restent à préciser.

3.4.2 - En organisant mieux les conditions d'une mise à disposition de l'Etat de certains moyens des collectivités locales en cas de crise.

Il conviendrait particulièrement de :

▷ *clarifier, dès leur sollicitation, les conditions de prise en charge financière des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers (proposition 32).*

La réactualisation, dans le cadre de la remise à plat des plans ORSEC, de la circulaire du 13 septembre 1989, prise en application de la loi de 1987, paraît nécessaire pour répondre aux réticences parfois constatées de certains conseils d'administration des SDIS.

▷ *définir, en concertation, les modalités de mise à disposition pour emploi par les préfets des subdivisions départementales et de certains personnels médico-sociaux dépendant des conseils généraux en cas de crise grave (proposition 33).*

Cette opportunité, qui ne serait exploitée qu'en cas de déclenchement du plan ORSEC, devrait être formalisée. Les modalités pourraient en être précisées à l'occasion de la négociation des protocoles régissant dans chaque département les relations entre les représentants de l'Etat et la collectivité locale. Une disposition législative devrait en fixer le cadre.

3.4.3 - En facilitant le recours aux moyens privés dans les situations d'urgence.

Il convient à cet égard principalement de :

Ð moderniser la gestion des plans ressources (proposition 34).

Non seulement ceux-ci devraient être plus prodigues en informations (devraient y figurer, par exemple, les coordonnées personnelles des responsables d'entreprises susceptibles d'avoir à être contactés) mais ils devraient également faire l'objet :

- d'une mise en réseau informatisée au niveau des zones,
- et d'une actualisation automatique des adresses et coordonnées, au travers de systèmes de gestion d'annuaires informatisés tels qu'ils sont actuellement développés pour l'internet.

Parallèlement, la négociation préalable de protocoles d'accord de mise à disposition de moyens dans les secteurs clefs devrait être plus fréquente.

3.4.4 - En exploitant plus complètement les outils juridiques existants, la reconnaissance d'un état juridique spécifique de situation de crise n'apparaissant pas opportune.

- ♦ Les ambiguïtés et incertitudes juridiques et financières relevées à l'occasion de ces dernières tempêtes ont amené nombre d'interlocuteurs de la mission à souligner l'avantage que représenterait la reconnaissance d'un « *état juridique de situation de crise* ».

La tentation est toujours grande dans l'urgence de revendiquer en effet le plus grand affranchissement possible des contraintes du droit commun pour régler de façon plus expédiente des problèmes auxquels on est confronté. Ceux-ci sont d'ordre extrêmement divers et pratique, comme en matière de contentieux de la responsabilité. La définition d'un cadre global exorbitant pour ce faire, au travers de mécanismes solennels de décision, apparaît présenter des avantages disproportionnés à la fois aux enjeux et aux risques que toute situation de ce type ne peut éviter d'engendrer parallèlement :

- sa mise au point serait, en tout état de cause, complexe et ne manquerait pas d'inciter à un réexamen intempestif des dispositifs dérogatoires globaux de toute autre portée existant déjà dans le droit positif (état de siège, état d'urgence, mise en garde...) ;
- en pratique, il faudrait aussi composer alors en permanence avec les fortes pressions dont on peut craindre la manifestation pour que son déclenchement soit systématique en cas de crise. Il faudrait également faire face ensuite aux mêmes difficultés pour lever ce type de mesure que celles rencontrées actuellement, par exemple, à propos du plan POLMAR pour la mise à disposition des forces militaires affectées au nettoyage des plages.

Il serait sans doute plus simple :

▷ d'enrichir le contenu du plan ORSEC (proposition 35).

Une disposition législative, complétant la loi du 22 juillet 1987 et prenant acte du changement de nature, préconisé supra, pour faciliter le recours à ce dispositif, pourrait traiter aussi d'un certain nombre de points limitativement énumérés.

La promulgation du plan ORSEC pourrait ainsi emporter des conséquences spécifiques quant :

- à l'atténuation de la responsabilité pénale des autorités ayant ordonné des travaux motivés par l'extrême urgence et la sécurité collective,
- à la mise à disposition de l'Etat de moyens de collectivités locales (subdivisions départementales),
- au rappel des réservistes, en supprimant par exemple, ou en réduisant le préavis à donner à l'employeur,
- aux modalités de recours aux entreprises par un « peignage » notamment du droit de la réquisition civile et plus particulièrement de ses dispositions financières,
- et aux conditions du concours des unités militaires.

Sur ce dernier point, le dispositif réglementaire actuel, résultant de la compilation de textes multiples et épars, devrait être clarifié par un texte à portée générale, comme cela existe déjà pour la marine nationale avec le décret relatif à l'action de l'Etat en mer, définissant nettement ce qui relève des missions non spécifiques des armées consenties à titre onéreux et ce qui relève d'actions de service public du domaine de la solidarité nationale, qui pourraient être gratuites.

3.4.5 - En intégrant mieux la dimension internationale de la gestion des crises pour la protection des populations.

Cette dimension internationale, au-delà de la coopération transfrontalière relativement bien rodée, prend désormais une importance particulière compte tenu de nombreux éléments : les règles de fonctionnement du marché unique, l'internationalisation des entreprises, la réalité des échanges mondialisés, la multiplication des relations entre opérateurs étrangers, l'interconnexion des réseaux enfin.

Par ailleurs, sa meilleure prise en considération donne lieu actuellement à des initiatives concurrentes dans le cadre de l'OTAN et dans celui, plus récent, de l'Union européenne, sans qu'il soit possible de déterminer aujourd'hui les cadres et les instruments les mieux adaptés (choix du pilier support ou coopération intergouvernementale, accélération de l'Europe de la sécurité et de la défense, mise en place des organismes intérimaires de la PESC, sécurité des approvisionnements...).

Pour autant, il serait judicieux, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne :

▷ de s'attacher à rendre plus efficient le fonctionnement des organes compétents, notamment de l'unité de coordination de protection civile qui existe déjà au sein de la Commission.

Il a déjà été fait appel à cette dernière dans le cadre de la lutte contre la marée noire de l'Erika. Les services de la Commission travaillent actuellement sur l'extension éventuelle des missions de la force d'intervention et de recherche qui en dépend. Certains ont pu évoquer de façon qui mérite d'être approfondie la création d'une véritable force de protection civile européenne.

D de faire adopter la mise en place d'un centre de soutien et de suivi des actions de protection des populations qui interconnecterait les centres opérationnels de sécurité civile. Cette proposition vient d'être formulée aux instances européennes.

*

* *

Telles sont donc, au regard de cette expérience des tempêtes et au terme de cette première étape de réflexions, les principales mesures qu'il apparaît souhaitable d'adopter pour améliorer l'efficacité de notre dispositif d'intervention et de secours en cas de catastrophe d'envergure.

Dans le cadre du rapport définitif, ce travail d'évaluation sera élargi aux domaines de la prévention et de la réparation financière.

*

* *

ANNEXES

Annexe 1 **Lettre de mission du premier ministre.**

Annexe 2 **Eléments météorologiques.**

- A - Description des ouragans des 26 et 28 décembre 1999.
- B - Eléments de comparaison avec les tempêtes antérieures.
- C - Points de vue sur le changement climatique et l'accentuation des phénomènes extrêmes :
 - 1 - Changement climatique et accentuation des phénomènes extrêmes ;
 - 2 - Evénements extrêmes, changements climatiques et effets de serre.

Annexe 3 **Domages subis par la forêt.**

- A – Vitesse des vents en décembre 1999 et taux de boisement en France.
- B – Volumes de chablis en France, par département, et en Europe, à la suite des tempêtes de décembre 1999.

Annexe 4 **A - Carte des zones de défense jusqu'au 1^{er} juillet 2000.** **B - Carte des zones de défense après le 1^{er} juillet 2000.**

Annexe 5 **Intervention des armées à l'occasion des tempêtes.**

- A - Effectifs disponibles des armées.
- B - Disponibilité et engagement des moyens matériels des armées.
- C - Total des forces engagées pour les intempéries.
- D - La réglementation relative aux conditions financières de l'intervention des armées en cas de calamités naturelles nationales.

Annexe 6 **A - Sondage réalisé à la demande du ministère de l'environnement.** **B - Sondage réalisé en Charente-Maritime.**

Annexe 7 **Mise en œuvre de la planification dans les départements.**

- A - Carte par département des plans ORSEC et électrosecours officiellement déclenchés.
- B - Carte par département des dernières mises à jour du plan ORSEC.
- C - Carte par département des dernières mises à jour du plan électrosecours.
- D - Carte par département des dernières mises à jour du plan hébergement.
- E - Tableau des dates de déclenchement par département des plans ORSEC, électrosecours, hébergement, des procédures d'alerte aux crues, et des plans de crise des grands opérateurs.

Annexe 8 **Glossaire.**

Annexe 1

Lettre de mission du premier ministre.

Le Premier Ministre

Paris, le 23 FEV. 2000

16321

Monsieur l'Inspecteur général,

A la fin de l'année dernière, la France a subi deux ouragans successifs, d'ampleur inégalée. Après ces événements, les services de l'Etat, les collectivités locales, les entreprises de service public ainsi que des associations et de nombreux bénévoles se sont mobilisés et ont fait preuve d'un grand dévouement et d'une réelle efficacité.

Il convient néanmoins de procéder à une évaluation de la pertinence des dispositifs mis en œuvre à cette occasion, respectivement aux niveaux national, zonal et départemental, afin que puissent en être tirés pour l'avenir tous les enseignements utiles.

Cette évaluation devra porter aussi bien sur la prévention, les procédures d'alarme ou d'alerte des populations que sur la gestion de crise et l'organisation des secours. Elle devra également s'interroger sur l'adéquation à ce type de péril des normes de construction ainsi que sur les mécanismes d'indemnisations et des pratiques d'assurance notamment des biens des collectivités locales.

Une mission interministérielle sera constituée à cet effet dont vous assurerez la présidence. Elle comprendra des représentants du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, du Ministère de la Défense, du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ainsi que du Secrétariat Général de la Défense Nationale.

Ce dernier assurera le secrétariat de la mission et lui apportera son appui logistique.

J'attacherais du prix à ce qu'un premier rapport d'étape relatif à la prévention et à l'organisation des secours lors de ces tempêtes puisse m'être adressé à la fin du mois de juin prochain. L'ensemble des conclusions de la mission me seront remises avant la fin de cette année.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Inspecteur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,

L. Jospin

Monsieur Gilles SANSON
Inspecteur Général de l'Administration

Lionel JOSPIN

Annexe 2

Eléments météorologiques.

A - Description des ouragans des 26 et 28 décembre 1999.

B - Eléments de comparaison avec les tempêtes antérieures.

C – Points de vue sur le changement climatique et l’accentuation des phénomènes extrêmes :

1 - Changement climatique et accentuation des phénomènes extrêmes.

2 - Evénements extrêmes, changements climatiques et effets de serre.

Annexe 2A

Description des ouragans des 26 et 28 décembre 1999

(Source : Météo-France)

L'ouragan du dimanche 26 décembre 1999

Des vents d'une violence exceptionnelle ont accompagné la très profonde dépression (960 hPa à 7 h 00 aux environs de Rouen) qui a traversé de part en part et très rapidement le nord du pays dimanche 26 décembre 1999, au matin. La trajectoire de cette dépression suit d'ouest en est une ligne approximative le long du 49^{ème} parallèle. Cette dépression qui touche le Finistère le 26 décembre vers 2 h 00 locales atteint Strasbourg aux environs de 11 h 00; elle s'est donc déplacée à environ 100 km/h.

La zone de vents les plus violents a balayé une bande d'une largeur de 150 km environ à proximité immédiate de la dépression, tout le long de cette trajectoire, côté sud, sur un axe "Pointe de Bretagne - sud de la Normandie - Ile-de-France - Champagne-Ardenne - Lorraine - Alsace" puis Allemagne. Outre les vents exceptionnellement forts mesurés à l'intérieur des terres, cet ouragan est exceptionnel par le creusement de la dépression qui s'est accentué sur terre, en raison probablement d'une interaction forte avec les courants jets d'altitude qui étaient proches de 400 km/h à 9000 m d'altitude.

L'ouragan de la nuit du lundi 27 au mardi 28 décembre 1999

Cette deuxième dépression (très profonde), se déplaçant aussi à une vitesse proche de 100 km/h, a traversé le pays de lundi 27 décembre après-midi à la nuit du 27- 28 décembre. Elle s'est creusée en matinée du lundi 27 au large de la Bretagne, a atteint en son centre 965 hPa en rentrant sur la pointe sud de la Bretagne vers 16 h 00 locales.

La trajectoire a suivi une ligne : Nantes vers 19 h 00 locales, puis Romorantin vers 22 h 00 locales, Dijon vers 1 h 00 du matin le mardi 28, Alsace vers 4 h 00 du matin. La dépression s'est ensuite évacuée vers l'est. Des vents exceptionnellement violents ont accompagné cette dépression, avec des forces maximales sur sa partie ouest et sud. Les régions les plus touchées ont été d'abord le sud de la Bretagne et les côtes Atlantiques dans l'après-midi, puis toutes les zones situées au sud d'une ligne La Rochelle - Mâcon, y compris la côte méditerranéenne, en particulier varoise, et la Corse où le vent continuait à souffler en tempête le matin du mardi 28. Sur la Corse, des vagues très fortes touchent la face occidentale.

Au nord de la dépression, dans le courant froid orienté au nord et dès l'après-midi du 27, des chutes de neige tenant au sol, se sont produites sur le nord de la Bretagne et la Normandie. Dans le courant de la nuit, des chutes de neige éparses et fugaces ont touché l'ouest et le sud de la région parisienne mais elles ont été plus importantes sur le nord-est du pays, le plateau Lorrain, les Vosges et jusqu'en plaine sur le Genevois. Sur le nord des Alpes, on prévoit des risques d'avalanche. Pour la journée du 28, l'accalmie se confirme par l'ouest avec maintien d'un temps instable avec de nombreuses averses, sans gravité particulière.

Quelques valeurs de rafales de vents mesurées lors des deux ouragans :

Premier ouragan :

Ploumanach :	148 km/h
Lann Bihoué :	162 km/h
Rennes :	126 km/h
Nantes :	126 km/h
Alençon :	166 km/h
Rouen :	140 km/h
Chartres :	144 km/h
Paris/Montsouris :	169 km/h
Orly :	173 km/h
Troyes :	148 km/h
Dijon :	126 km/h
Metz :	155 km/h
Nancy :	144 km/h
Colmar :	165 km/h
Strasbourg :	144 km/h

Deuxième ouragan :

Pointe-du-Raz :	162 km/h
Ile d'Yeu :	162 km/h
Ile d'Oléron :	198 km/h
La Rochelle :	151 km/h
Biscarosse :	166 km/h
Cap Ferret :	173 km/h
Bordeaux :	144 km/h
Tarbes :	137 km/h
Limoges :	148 km/h
Aurillac :	137 km/h
Perpignan :	140 km/h
Clermont-Ferrand :	159 km/h
Mâcon :	126 km/h

Annexe 2B

Éléments de comparaison avec les tempêtes antérieures

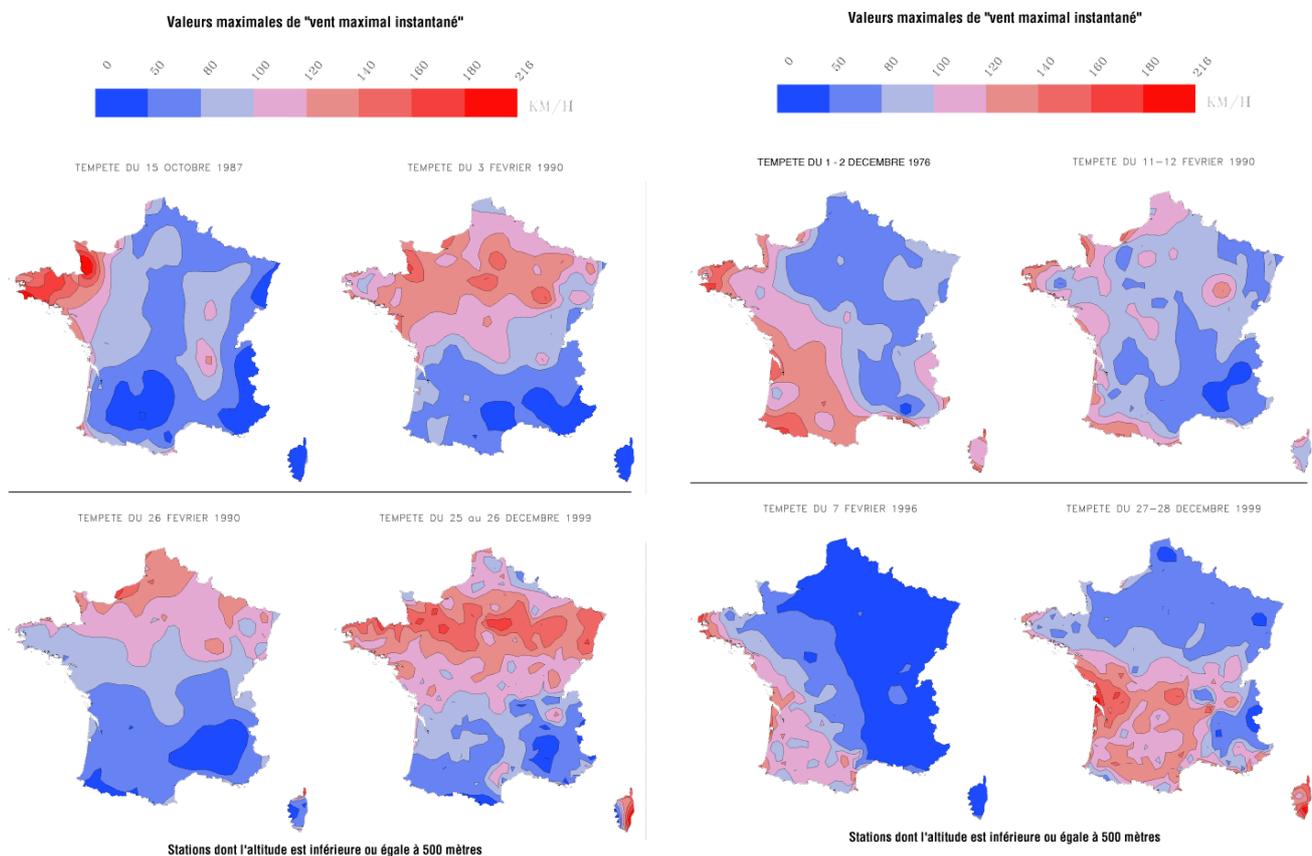
(Source : Météo-France)

Les 15 et 16 octobre 1987, une tempête avait affecté la Bretagne, la Normandie et le Nord ainsi que le sud de la Grande-Bretagne avec des rafales maximales mesurées dépassant les 180 km/h.

En 1990, une série de plusieurs tempêtes exceptionnelles par leur répétition et dans une moindre mesure par leur intensité avait affecté la France de fin janvier à début février. Les mesures alors observées furent respectivement :

	1987	1990
Ouessant	176km/h	162km/h
Brest	148 km/h	140 km/h
Bréhat	172 km/h	151 km/h
Belle-Ile	162 km/h	162 km/h
Rennes	137 km/h	127 km/h
La Hague	143 km/h	165 km/h
Caen	140 km/h	130 km/h
Abbeville	119 km/h	151 km/h
Paris	115 km/h	129 km/h

D'autres avaient atteint la France dans le passé, par exemple les 10-12 janvier 1978, 6 juillet 1969, 12 mars 1967, 7 août 1948 et 4-6 décembre 1896.



Changement climatique et accentuation des phénomènes extrêmes

Deux phénomènes sont observés simultanément depuis trente ans et il est a priori tentant d'y voir une relation de cause à effet : le réchauffement global d'une part, un changement climatique accompagné d'une accentuation des phénomènes extrêmes d'autre part. Que peut-on dire sur ce sujet sans céder à des réactions trop immédiates ?

Les travaux du groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) créé en 1988 sont considérés comme la référence internationale pour les décideurs et les scientifiques.

Selon Michel PETIT, directeur général adjoint pour la recherche de l'Ecole polytechnique, représentant de la France au GIEC, le réchauffement de la planète et de l'atmosphère, par effet anthropique, ne fait maintenant aucun doute.

Les seules incertitudes à ce propos proviennent d'une part de la capacité de la société à maîtriser ou non, dans le futur, l'émission des volumes de gaz à effet de serre (CO₂, NO_x, méthane), mais d'autre part aussi de la complexité des phénomènes dus à l'influence de la vapeur d'eau qui tend à amplifier globalement ce réchauffement. Les échanges océan-atmosphère, milieux où les constantes de temps des circulations n'apparaissent pas établies, sont encore mal connus sur le long terme et les modèles existants donnent des résultats très différents, expliquant ces incertitudes avec une estimation variant de 1 à 3,5° C de l'augmentation de la température moyenne d'ici 2100.

Par contre, l'accentuation de la fréquence et de l'intensité des événements extrêmes fait l'objet de nombreux débats, car les difficultés de compréhension des phénomènes atmosphériques n'ont pas permis, à ce jour, d'établir avec certitude un lien avec l'élévation globale de la température.

En effet, la simulation des mouvements atmosphériques est obtenue au travers de modèles de calcul numérique fondés sur les équations de Navier-Stokes. Ces dernières régissent la dynamique des fluides en décrivant l'accélération d'un élément fluide soumis à des contraintes diverses internes ou externes. Elles exigent l'utilisation d'observations faites en de nombreux points, selon un découpage en « mailles » de l'atmosphère : plus la « maille » est fine, plus la description est exacte, mais plus la puissance du calculateur et le temps de calcul augmentent. Or, les phénomènes à grande échelle observés trouvent leur source dans des mouvements de l'air formant les nuages, sur des espaces allant de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres. Cette raison principale, combinée avec la difficulté physique d'évaluation des échanges de chaleur, fait que la quinzaine de modèles existants sont nécessairement simplificateurs et présentent des différences importantes. Négligeant de plus les fluctuations mal connues des circulations océaniques, n'intégrant pas encore de composantes biologiques ou chimiques, leurs performances sont réduites pour des évaluations à long terme de phénomènes climatiques.

C'est ainsi que les modèles concordent pour certaines tendances en cas de réchauffement global : pluies plus intenses dans les régions déjà humides, ce qui confirme l'observation relative à la croissance du rythme des inondations, sécheresses plus importantes dans les régions arides, accentuation des écarts de température entre le nord et le sud, augmentation des perturbations météorologiques fortes dans l'atlantique et le nord-ouest de l'Europe sans pouvoir préciser comment sont modifiées la distribution et la fréquence des intensités (J.C. André – directeur du CERFACS).

Les voies de progrès en la matière se trouvent donc autant dans la puissance des calculateurs que dans la connaissance des phénomènes atmosphériques et dans la validation des hypothèses et des mécanismes aboutissant aux tempêtes (J.F. MINSTER - président de l'IFREMER, ancien directeur du département des sciences de l'univers du CNRS). Vingt années de recherche valident cette démarche, mais force est de conclure qu'un long chemin reste à faire puisque si les tempêtes des 27 et 28 décembre ont bien été prévues sur une trajectoire située nettement plus au sud que celles qui se produisent habituellement sur l'atlantique nord, leur intensité a été sous-estimée.

En conclusion, « la seule chose que l'on puisse dire pour l'instant, c'est que si nous devions effectivement connaître un changement climatique, celui-ci s'accompagnerait probablement d'une multiplication d'événements extrêmes dans le genre de ceux que nous venons de vivre » (Hervé Le Treut - directeur de recherche au laboratoire de météorologie dynamique de l'Ecole normale supérieure).

Rien n'est démontré en matière de phénomènes paroxysmiques, mais le constat de leur accentuation et la tendance statistiquement aujourd'hui non valable des divers modèles conduisent à adopter une attitude active de prévention.

Annexe 2C - 2 -

Événements extrêmes, changements climatiques et effets de serre

Les événements météorologiques de décembre 1999

Les deux tempêtes ou ouragans qui ont frappé la France, successivement le dimanche 26 et dans la nuit du 27 au 28 décembre, ont présenté un caractère de rare intensité pour nos latitudes.

Le 26 décembre, des vents d'une violence exceptionnelle ont accompagné la très profonde dépression (962 hPa à 07h00 le 26/12 aux environs de Rouen), avec des rafales entre 126 km/h (de la Bretagne à l'est de la France) et 173 km/h (à Orly) balayant une bande d'une largeur de 150 km environ centrée approximativement le long du 49^{ème} parallèle.

Une seconde dépression très creusée (965 hPa sur la pointe sud de la Bretagne le 27/12 vers 16h00) a été accompagnée de rafales de vent atteignant pratiquement 200 km/h à l'île d'Oléron, et restant supérieures à 150 km/h sur la partie sud du pays.

Outre ces vents extrêmement violents et dévastateurs, ces deux tempêtes ont été accompagnées de fortes précipitations, entraînant au cours de la semaine suivante de nombreuses et très importantes inondations.

Ces événements sont-ils exceptionnels ?

Les forces de vent enregistrées pendant ces deux événements sont comparables avec celles ayant accompagné, mais en certains points seulement, les très fortes tempêtes de 1987 et 1990 où des rafales dans la gamme de 140 km/h à 175 km/h avaient été mesurées en Bretagne et en Normandie.

Toutefois, on peut affirmer que les deux tempêtes de décembre 1999 sont exceptionnelles tant par leur intensité, que par l'extension du territoire concerné par des rafales supérieures à 120 km/h, et que par la gravité et l'ampleur des conséquences et des dégâts enregistrés. On n'a jamais enregistré de phénomène comparable sur les cinquante dernières années.

La prévision météorologique de tels événements

Le modèle de prévision numérique utilisé par Météo-France (ARPEGE) a permis de prévoir l'intense creusement de ces dépressions avec une très bonne précision (par exemple un creusement de 973hPa a été prévu 18h à l'avance pour la tempête du 26/12). Le modèle de prévision d'ensemble utilisé par le centre européen de prévision météorologique à moyen terme (Reading, Royaume-Uni) a lui aussi permis de simuler le développement violent de ces tempêtes parmi la gamme des évolutions possibles, mais cependant pas les plus probables, 4 jours à l'avance.

Des difficultés ont toutefois été rencontrées dans les phases intermédiaires de ces prévisions, où la prise en compte des précurseurs des dépressions a parfois été considérée comme peu probable par les schémas d'analyse actuellement en place, et où des observations très importantes mais peu nombreuses ont ainsi été rejetées. Parallèlement à la mise en place de nouvelles méthodes d'analyse (analyse variationnelle à quatre dimensions) il sera nécessaire à l'avenir d'augmenter la quantité et la qualité des observations disponibles, notamment au-dessus des océans à l'aide des sondeurs spatiaux.

Constate-t-on un accroissement de la fréquence des événements extrêmes ?

Outre les deux tempêtes de décembre 1999, les toutes dernières années ont vu de nombreux autres, événements météorologiques intenses : sécheresse en Indonésie, au Mexique et en Amérique Centrale, cyclone Floyd, inondations et coulées de boue au Venezuela.

Il est pourtant difficile de construire une statistique de tels événements, peu fréquents par nature. Une étude systématique sur la France a néanmoins permis de montrer une stabilité du nombre des tempêtes entre 1962 et 1992. Cette étude devrait être complétée tant pour les années actuelles que pour les années antérieures et étendue spatialement, afin de dégager une éventuelle tendance. Quoi qu'il en soit, *il ne semble pas exister actuellement d'indications indubitables d'une augmentation statistiquement significative, soit de la fréquence, soit de l'intensité de telles tempêtes.*

Malgré cela reste posée la question d'un lien entre de tels événements et le changement climatique dû à l'effet de serre.

Le réchauffement planétaire et l'effet de serre

Le dernier rapport du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), daté de 1995, estimait qu'il était peu vraisemblable que le réchauffement de la température de surface observé en valeur moyenne depuis le début du siècle (de 0,6° à 0,9° selon la référence choisie) soit d'origine entièrement naturelle.

Depuis 1995, plusieurs arguments sont venus à l'appui de ce diagnostic : records de chaleur battus et rebattus ces dernières années, variation de l'étendue des glaces de mer, convergence accrue des simulations climatiques qui ont toutes besoin de faire appel aux effets anthropiques pour reproduire le climat actuel dans sa diversité spatiale et temporelle.

Le faisceau de présomptions indiquant que nous nous trouvons face à un changement climatique s'est donc renforcé.

Changement climatique et événements extrêmes

Ce changement climatique pourra-t-il à l'avenir s'accompagner d'une multiplication des événements extrêmes ?

Les modèles de simulation climatique (qui sont construits pour nombre d'entre eux à partir de modèles de prévision numérique validés par de nombreux tests) prédisent que le climat se réchauffera à l'horizon 2070 d'une valeur moyenne comprise entre 1° et 4° selon les modèles (au taux actuel d'augmentation de la quantité atmosphérique des gaz à effet de serre). A cette valeur moyenne seront associées des différences importantes dans les effets suivant les zones géographiques. Ainsi, les modèles prédisent, de façon assez cohérente entre eux, que simultanément le cycle hydrologique s'intensifiera (zones humides plus humides, zones sèches plus sèches). De même le niveau moyen des océans s'élèvera de quelques dizaines de centimètres sur la même période, modifiant l'évolution dynamique des zones littorales, et accentuant notamment le caractère dévastateur des inondations dans les zones les plus basses de la planète (deltas, atolls). Enfin nombre de ces modèles prédisent des événements « el niño » plus forts et, à nos latitudes, une intensification de la cyclogénèse et des routes dépressionnaires sur l'Atlantique, tant en fréquence qu'en intensité. Pour cette dernière prévision en particulier, il faut souligner que le signal issu de la modélisation est à la limite de la significativité statistique.

Bien évidemment cette estimation statistique des risques dans un climat réchauffé reste à améliorer, et doit faire l'objet de recherches plus spécifiques.

Conclusion

Il est possible de résumer les éléments actuellement en possession de la communauté scientifique, tant météorologique que climatique, de la façon suivante : *"il n'est pas démontré que les événements météorologiques récents soient le signe d'un changement climatique, mais quand le changement climatique sera pleinement perceptible il est très vraisemblable qu'il puisse s'accompagner d'une augmentation des événements extrêmes"*.

Jean-Claude ANDRE

Président du comité scientifique du programme « gestion et impacts du changement climatique »

Daniel CARIOLLE

Directeur de la recherche de Météo-France

Gérard MEGIE

Président du « comité de coordination des sciences de la planète et de l'environnement »

Jean-François MINSTER

Directeur scientifique « sciences de l'univers » du CNRS

Annexe 3

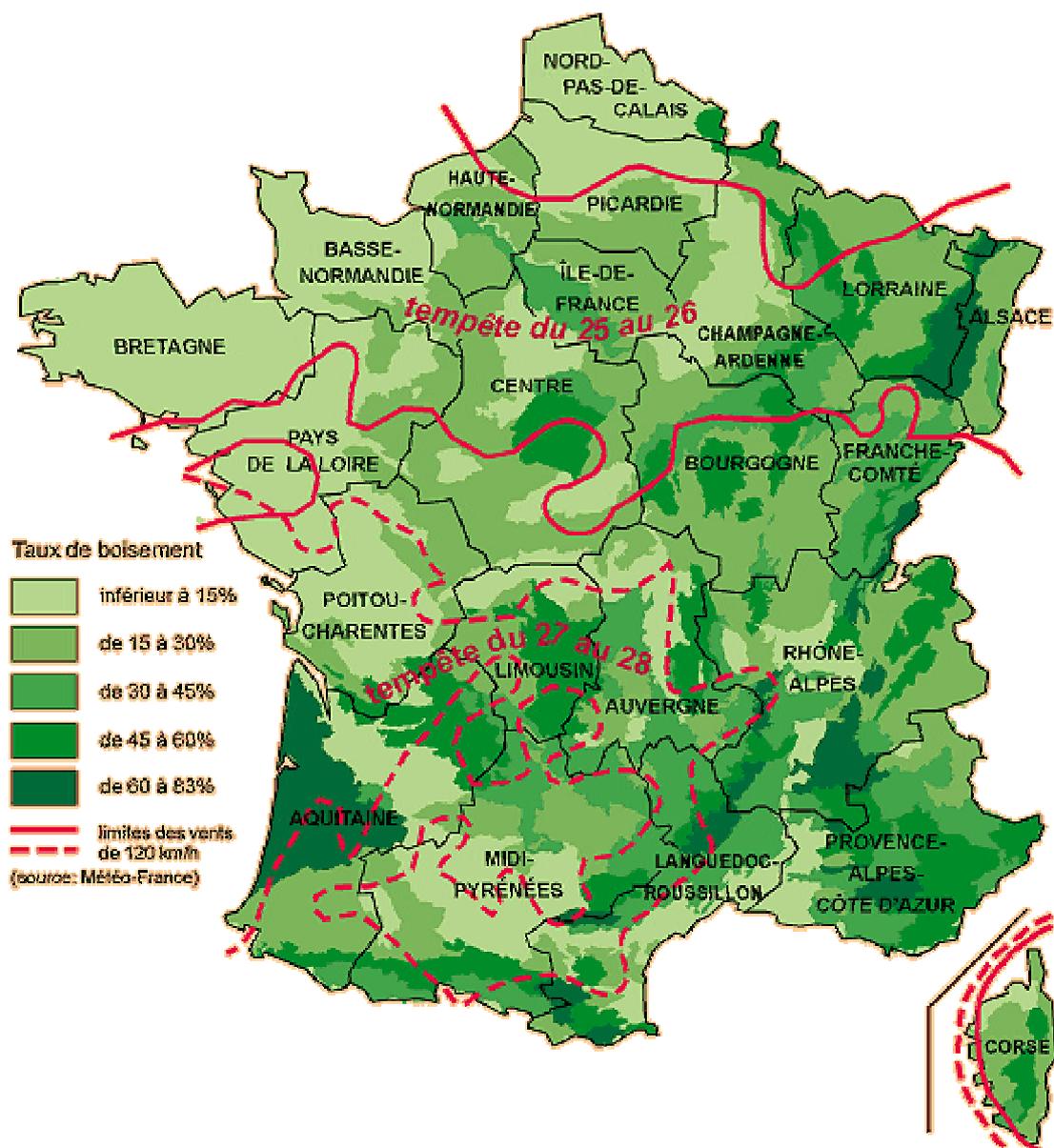
Dommages subis par la forêt.

A – Vitesse des vents en décembre 1999 et taux de boisement en France.

B – Volumes de chablis en France, par département, et en Europe, à la suite des tempêtes de décembre 1999.

Annexe 3A

Vitesse du vent durant les tempêtes de décembre 1999 et taux de boisement.



Source : IFN

Annexe 3B

Volumes de chablis par département à la suite des tempêtes de décembre 1999

REGIONS et DEPARTEMENTS	Volume en m ³	REGIONS et DEPARTEMENTS	Volume en m ³
ALSACE	6 520 000	LIMOUSIN	16 300 000
Bas-Rhin	5 418 060	Corrèze	7 444 200
Haut-Rhin	1 101 940	Creuse	4 368 400
AQUITAINE	27 722 000	Haute-Vienne	4 487 400
Dordogne	4 500 000	LORRAINE	29 480 000
Gironde	17 618 000	Meurthe-et-Moselle	8 371 000
Landes	3 500 000	Meuse	6 741 000
Lot-et-Garonne	2 004 000	Moselle	3 498 000
Pyrénées-Atlantiques	100 000	Vosges	10 870 000
AUVERGNE	6 360 000	MIDI PYRENEES	358 400
Allier	460 000	Ariège	16 800
Cantal	1 800 000	Aveyron	80 670
Haute-Loire	1 500 000	Haute-Garonne	20 440
Puy-de-Dôme	2 600 000	Gers	22 810
BOURGOGNE	4 459 000	Lot	149 740
Côte-d'Or	1 393 800	Hautes-Pyrénées	27 820
Nièvre	433 700	Tarn	39 120
Saône-et Loire	1 041 300	Tarn-et-Garonne	1 000
Yonne	1 590 400	NORD PAS DE CALAIS	0
BRETAGNE	269 000	BASSE NORMANDIE	2 035 000
Côtes-d'Armor	48 000	Calvados	395 000
Finistère	35 500	Manche	215 000
Ille-et-Vilaine	160 000	Orne	1 425 000
Morbihan	25 500	HAUTE NORMANDIE	1 875 000
CENTRE	1 533 200	Eure	1 542 000
Cher	251 800	Seine-Maritime	333 000
Eure-et-Loir	228 000	PACA	0
Indre	25 000	PAYS DE LA LOIRE	601 000
Indre-et-Loire	198 000	Loire-Atlantique	13 000
Loir-et-Cher	330 500	Maine-et-Loire	83 000
Loiret	499 900	Mayenne	51 500
CHAMPAGNE ARDENNES	13 825 000	Sarthe	223 000
Ardennes	138 000	Vendée	230 500
Aube	1 887 000	PICARDIE	800 000
Marne	5 000 000	Aisne	475 000
Haute-Marne	6 800 000	Oise	295 000
CORSE	2 920	Somme	30 000
Corse-du-Sud	570	POITOU CHARENTES	12 000 000
Haute-Corse	2 350	Charente	4 500 000
FRANCHE COMTE	4 379 500	Charente-Maritime	4 800 000
Doubs	2 446 700	Deux-Sèvres	1 100 000
Jura	704 900	Vienne	1 600 000
Haute-Saône	1 110 000	RHONE ALPES	6 570 350
Territoire-de-Belfort	117 900	Ain	121 500
ILE DE FRANCE	2 677 000	Ardèche	500 000
Seine-et-Marne	1 200 000	Drôme	15 000
Yvelines	1 134 000	Isère	44 000
Essonne	250 000	Loire	2 850 500
Hauts-de-Seine	33 000	Rhône	2 708 000
Val-d'Oise	60 000	Savoie	80 850
LANGUEDOC ROUSSILLON	537 250	Haute-Savoie	250 500
Aude	10 000	TOTAL GENERAL	138 304 820
Gard	23 250		
Hérault	4 000		
Lozère	500 000		

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

Volumes de chablis en Europe à la suite des tempêtes de décembre 1999.

Pays	Volume de chablis dû aux tempêtes de décembre 1999 (Mm ³)	Exploitation forestière annuelle habituelle (Mm ³)	Volume de chablis dû aux tempêtes de décembre, exprimé en années d'exploitation forestière
France	139	43	3,25
Allemagne	30	39	0,77
Suisse	12,1	4	2,9
Suède	5	58	0,09
Danemark	3,7	2	1,69
Pologne	2	23	0,09
Autriche	0,4	14	0,03
Lituanie	0,4	5	0,08
TOTAL	193,2	188	1,03

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

Annexe 4

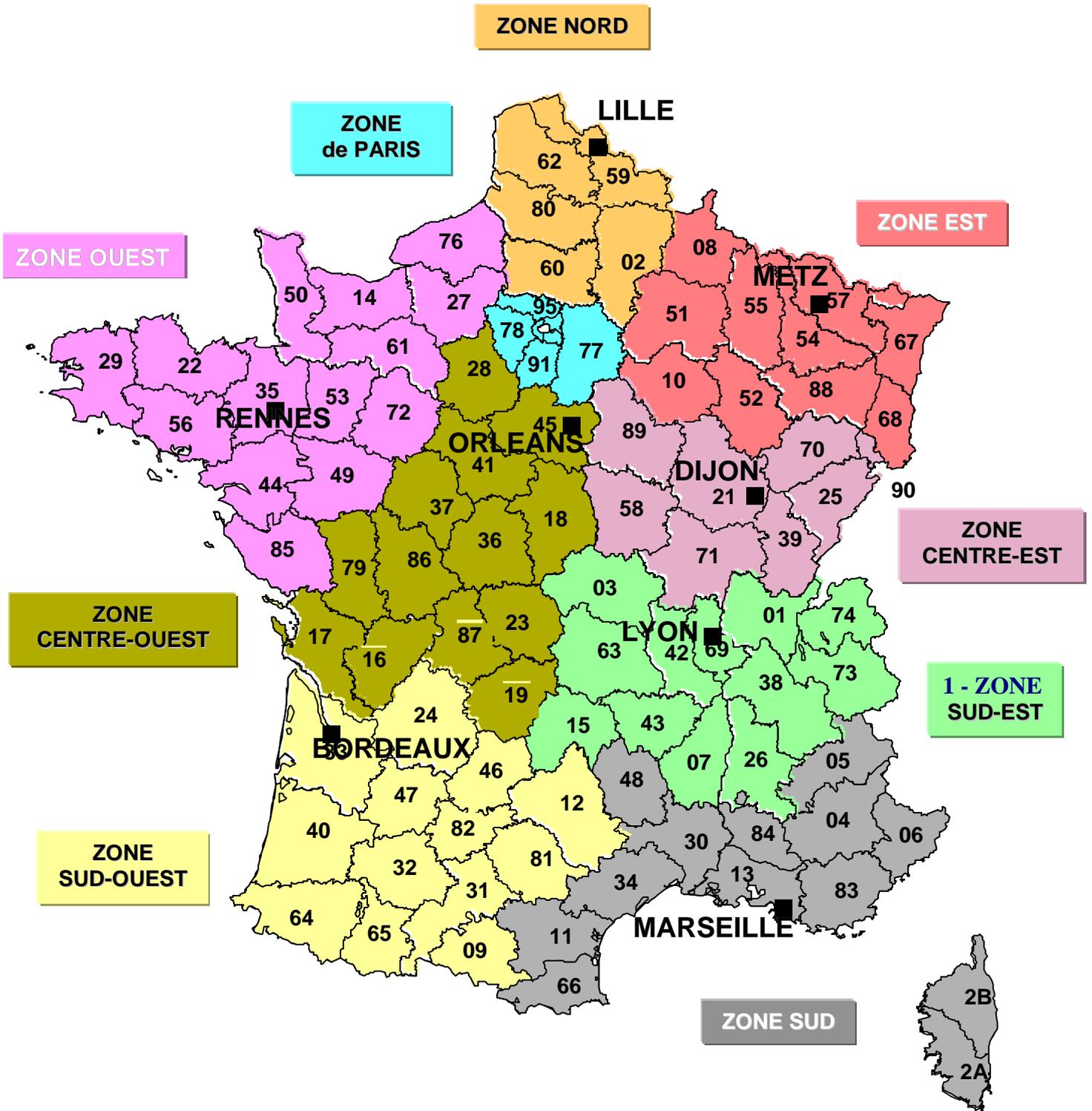
Cartes des zones de défense avant et après le 1^{er} juillet 2000.

A – Répartition des zones de défense jusqu'au 1^{er} juillet 2000.

B – Répartition des zones de défense à partir du 1^{er} juillet 2000.

Annexe 4A

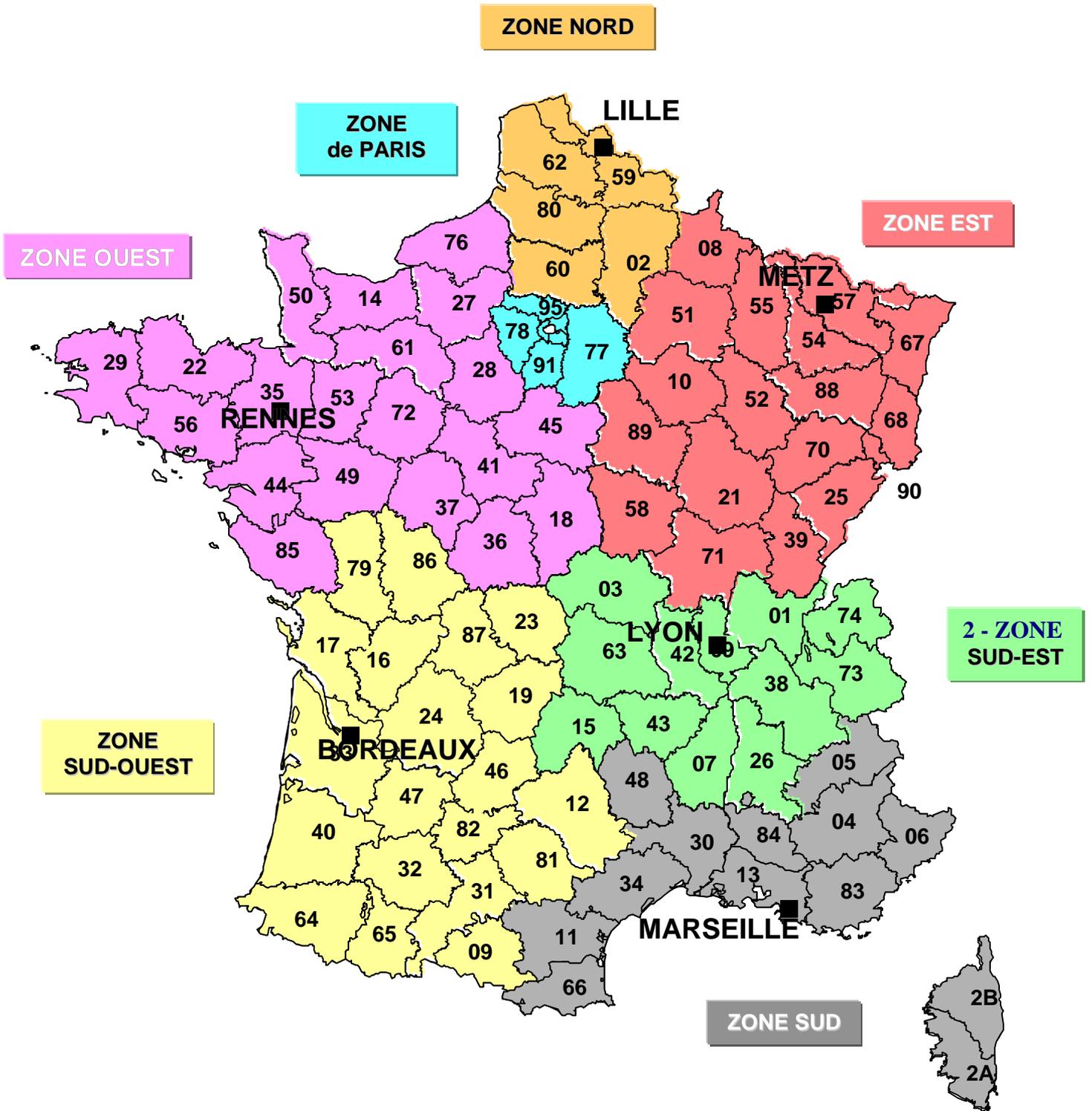
Répartition des zones de défense jusqu'au 1^{er} juillet 2000.



Source : DDSC

Annexe 4B

Répartition des zones de défense à partir du 1^{er} juillet 2000.



Annexe 5

Les interventions des armées à l'occasion des tempêtes.

A - Effectifs disponibles des armées.

B - Disponibilité et engagement des moyens matériels des armées.

C - Total des forces engagées pour les intempéries.

D - La réglementation relative aux conditions financières de l'intervention des armées en cas de calamités naturelles nationales.

Annexe 5A

Effectifs disponibles des armées

		Au 31/12/1996	Au 31/12/1999	Présents en métropole au 25/12/1999
Armée de Terre	Total	236 626	189 383	165 684
	dont appelés	132 319	44 089	39 231
Armée de l'Air	Total	86 588	65 680	61 900
	dont appelés	30 893	6 875	5 987
Marine	Total	63 383	48 357	31 525
	dont appelés	17 906	4 500	3 469

Source : ministère de la défense

Annexe 5B

Disponibilité et engagement des moyens matériels des armées

		En dotation en 1996 avant la loi de programmation	En dotation au 25/12/1999	Disponibles au 25/12/1999	Disponibles en métropole	Engagés	Ratio Engagés/ disponibles
Hélicoptères de manœuvre	Armée de Terre	156	156	58	22	15	68,2%
	Armée de l'Air	38	38	21	10	2	20,0%
	Marine	11	6	4	4	2	50,0%
	Total	205	200	83	36	19	52,8%
Hélicoptères de liaison	Armée de Terre	245	106	14	14	12	85,7%
	Armée de l'Air	56	48	38	26	8	30,8%
	Marine	69	51	40	32	11	34,4%
	Total	370	205	92	72	31	43,1%
Appareils de transport	Armée de l'Air	97	98	54	39	11	28,2%
Engins de travaux du génie	Armée de Terre	693	602	416	376	82	21,8%
	Armée de l'Air	225	156	134	123	22	17,9%
	Total	918	758	550	499	104	20,8%
Groupes électrogènes de grande puissance	Armée de Terre	128	172	172	35	32	91,4%
	Armée de l'Air	33	35	27	7	4	57,1%
	Marine	nc	5	5	5	3	60,0%
	Gendarmerie	nc	63	63	63	23	36,5%
	Total	161	275	267	110	62	56,4%
Groupes électrogènes de moyenne puissance	Armée de Terre	303	440	398	351	202	57,5%
	Armée de l'Air	350	430	404	304	123	40,5%
	Marine	nc	15	15	15	12	80,0%
	Gendarmerie	nc	147	147	147	43	29,3%
	Total	653	1032	964	817	380	46,5%
Groupes électrogènes légers	Armée de Terre	1249	1693	1523	1264	698	55,2%
	Armée de l'Air	430	570	470	340	121	35,6%
	Marine	nc	49	49	49	45	91,8%
	Gendarmerie	4731	4759	4759	4759	1306	27,4%
	Total	6410	7071	6801	6412	2170	33,8%

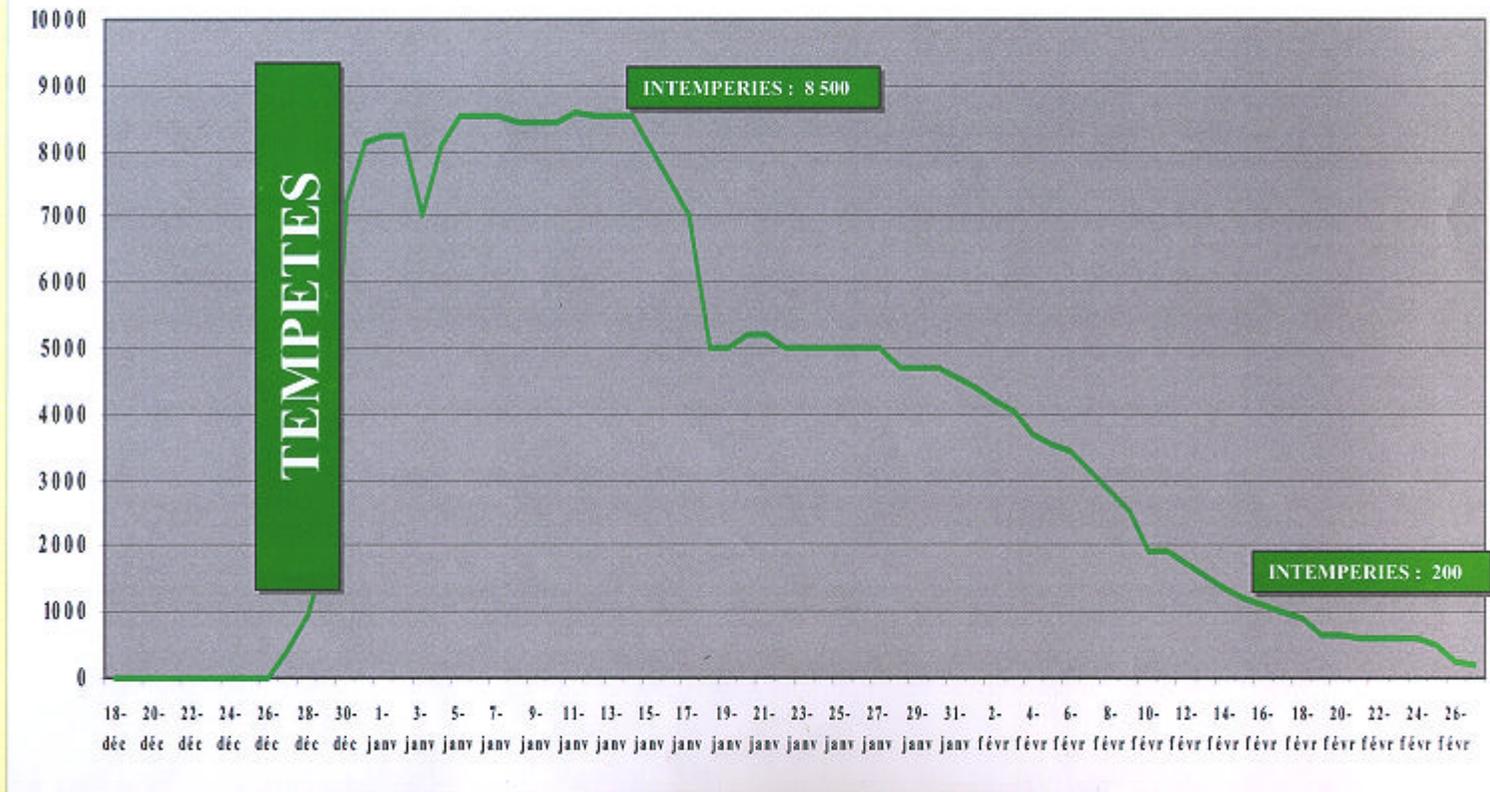
Source : ministère de la défense

NB : Certaines indications figurant sur ce tableau doivent être interprétées avec prudence

- la notion de disponibilité exclut par exemple les hélicoptères affectés en école (111), en réserve (72), en expérimentation (19) ou indisponibles techniquement (85) ; en cas de crise grave ou d'une certaine durée, il aurait été possible d'utiliser tout ou partie de ces matériels ;
- les chiffres ne font apparaître que les appareils effectivement engagés. Des missions en nombre plus important ont été accordées puis annulées pour des raisons de conditions climatiques ;
- les parcs de matériels du génie comprenant des matériels divers dont certains adaptés à un champ de bataille n'ont pas toujours d'usage civil aisé, même en crise ;
- de nombreux groupes électrogènes ont été prêtés dans l'urgence, en particulier par l'armée de terre, et ces prêts n'ont pas été quantifiés. A l'inverse, les matériels disponibles intègrent des groupes électrogènes d'infrastructure, dans la gendarmerie notamment, dont les unités ne pouvaient se départir, les chiffres ne peuvent fournir que des tendances;



TOTAL DES FORCES ENGAGEES INTEMPERIES



TEMPETES

INTEMPERIES : 8 500

INTEMPERIES : 200

Annexe 5C

Annexe 5D

La réglementation relative aux conditions financières de l'intervention des armées en cas de calamités naturelles nationales.

A l'occasion de ces dernières tempêtes, des dépenses importantes⁷⁴ ont été engagées par les armées d'une part, à la demande des autorités civiles, souvent sous une forme verbale, tantôt dans le cadre des plans ORSEC, tantôt, plus souvent, sans cadre juridique particulier, et d'autre part à la demande des opérateurs.

S'agissant de ces dernières, celles-ci seront facturées aux institutions bénéficiaires des prestations militaires selon des modalités qui ne posent pas problème.

Il en va différemment pour les autres. Aujourd'hui, la question de la prise en charge au final de ces dépenses ne trouve pas de réponse claire et les interprétations faites par le ministère de l'intérieur et celui de la défense quant au département ministériel devant supporter le coût des dépenses engagées sont contradictoires.

L'article 13 de la *loi du 22 juillet 1987* dispose que : « les dépenses directement imputables aux opérations engagées par les collectivités territoriales et les établissements publics, ainsi que les charges supportées par les personnes privées *sont remboursées par la collectivité publique qui a bénéficié des secours*. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles particulières de prise en charge des dépenses des services d'incendie et de secours dans le cadre du département.

Toutefois, *en cas de déclenchement d'un plan ORSEC* les dépenses exposées par l'Etat et ses établissements publics ou par des collectivités territoriales et leurs établissements publics d'une même zone de défense ou, lorsqu'il est fait application de l'article 8, d'une même région ou d'un ensemble de départements exposés à certains risques, *ne donnent pas lieu à remboursement*, sauf lorsque des modalités particulières de répartition de ces dépenses ont été fixées dans le cadre d'une convention ou d'une institution interdépartementale ».

1) - Dans le premier cas, c'est-à-dire celui d'une situation non ORSEC, la situation est théoriquement claire. En pratique, elle ne l'est pas, puisque dans la soixantaine de départements concernés, il semble qu'aucun remboursement des dépenses engagées au moins dans un premier temps ne sera exigé des collectivités bénéficiaires de concours militaires.

2) - La question est alors posée de savoir quel département ministériel assurera au final ces dépenses, de même que celles exposées dans les neuf autres départements où ont été déclenchés des plans ORSEC.

Le décret n° 83-927 du 21 octobre 1983 fixe les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées. Il est complété par l'« *instruction interministérielle* » du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels⁷⁵. Cette instruction, qui concerne les demandes de concours des armées présentées par d'autres départements ministériels, « en renfort ou en remplacement des services publics de l'Etat normalement compétents » prévoit le remboursement par les ministères demandeurs au ministère de la défense des « dépenses supplémentaires », c'est-à-dire celles qui résultent directement de la nature même de l'activité ou de la prestation fournie.

⁷⁴ Elles ont été provisoirement estimées à 75 MF.

⁷⁵ Cette instruction est signée du premier ministre mais pas du ministre de l'intérieur, ce qui semble fonder la position du ministère de l'intérieur de ne pas donner suite aux demandes de remboursement émises par les armées.

Ces textes semblent toutefois avoir été rédigés plus pour régler les conditions pratiques de menues prestations de services ou de moyens militaires que pour régler les problèmes posés par l'engagement massif des armées à l'occasion de catastrophes. Ils n'établissent en particulier aucune distinction selon que l'on est ou non dans le cadre d'un plan ORSEC. Mais faute d'autres textes, c'est ceux-là que les autorités d'exécution cherchent à appliquer.

L'instruction du 18 janvier 1984 rend ainsi obligatoire la signature d'un protocole d'accord entre les services des ministères concernés, mais ne fixe pas clairement les règles de la prise en charge définitive des dépenses engagées.

3) - Pour le ministère de la défense, les armées et les services relevant de son autorité sont donc tenus d'inscrire leurs concours dans le cadre de protocoles ou de conventions précisant les modalités de remboursement des frais supplémentaires engagés. Lorsque l'urgence ne permet pas la signature préalable de ces protocoles, « ce contexte particulier n'exclut toutefois aucunement la régularisation de la situation dès que l'urgence n'est plus avérée ». S'il prévoit un remboursement, le protocole d'accord préalable à la prestation est soumis au visa préalable du contrôleur financier du ministère de la défense dans le cas d'une demande formulée au niveau national, du trésorier payeur général de département, dans le cadre d'une demande formulée par un préfet.

En cas d'urgence, lorsque la signature du protocole est impossible, le bénéficiaire doit s'engager par écrit, par voie télégraphique, à rembourser aux armées le montant des frais qui résulteraient de leur intervention.

4) - Quant à la prise en charge au final de ces dépenses, une annexe à une circulaire postérieure du ministère de la défense⁷⁶ considère la lutte contre les incendies, les « autres calamités », les sauvetages de personnes, les aides aux collectivités locales et à l'économie comme des tâches ne relevant pas des missions spécifiques des armées, et donc susceptibles de donner lieu à remboursement. Par contre, une autre annexe de la même circulaire fait apparaître des missions effectuées à titre gratuit, ce que l'instruction interministérielle n'envisage qu'allusivement.

Le ministère de la défense considère en tout état de cause⁷⁷ que « si certaines décisions de ce type relevant d'une décision d'ordre politique ne sont pas contestables, la décision d'offrir des prestations gratuites n'est, en tous cas, pas du ressort des autorités locales dans le cadre d'événements d'ampleur nationale ».

Lors de ces dernières tempêtes, l'urgence n'a cependant pas permis de signer de tels protocoles d'accord. Quelques officiers généraux, commandants de régions militaires de défense ou de circonscriptions militaires de défense, ont certes tenté après coup de faire signer aux préfets de tels documents portant prestations, tantôt à titre onéreux, tantôt à titre gratuit. Certains préfets les ont signés, d'autres non, mais les représentants de l'Etat ne disposant pas quoiqu'il en soit de crédits à cet effet, ces protocoles n'ont connu aucune suite.

Cette situation place ainsi les commandants de RMD ou de CMD en porte-à-faux vis-à-vis d'une « réglementation » interministérielle aux fondements sans doute incertains mais jusqu'alors appliquée dans les armées.

Alors que la situation d'urgence n'était plus avérée, les armées ont à nouveau été sollicitées par les préfets pour intervenir dans les opérations de déboisement. Certains préfets sont réticents ou refusent toute signature de protocole, arguant soit du déclenchement du plan ORSEC, même quand l'utilisation des forces armées relève plus de la commodité que du service public, soit de l'absence de signature par le ministre de l'intérieur de l'instruction interministérielle de 1984, soit même de la notion de service public : la défense aurait pour mission, au sens large, de protéger gratuitement les personnes et les biens.

Il est donc fâcheux que six mois après les faits, cette situation n'ait pas été éclaircie, que le débat n'ait pas été engagé entre le ministère de la défense et celui de l'intérieur et que l'instruction interministérielle du 18 janvier 1984 sur la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels n'ait pas été mise à jour après la loi du 22 juillet 1987.

⁷⁶ la circulaire n°16350/DEF/DAG/AA2 – 3034/DEF/DSF/1E du 30 octobre 1987.

⁷⁷ lettre n°5032/DEF/DAF/SDES/ES1 du 24 mai 2000.

Annexe 6

A – Sondage réalisé à la demande du ministère de l’environnement.

B – Sondage réalisé en Charente-Maritime.

Annexe 6A

Sondage réalisé à la demande du ministère de l'environnement

Sondage réalisé par IPSOS entre le 11 et le 15 avril 2000 sur un échantillon de 1849 personnes sélectionnées selon la méthode des quotas.

• *Lors de la tempête de l'hiver dernier, diriez-vous pour chacun des acteurs suivants qu'il a très bien, plutôt bien, plutôt mal ou très mal réagi ?*

	Très bien réagi	Plutôt bien réagi	Sous-total bien réagi	Plutôt mal réagi	Très mal réagi	Sous-total mal réagi	SR (*)
Les services publics comme EDF, France Télécom ou la SNCF	45	47	92	5	2	7	1
Les élus locaux	14	60	74	13	4	17	9
Les préfets et leurs services	10	58	68	16	4	20	12
Le gouvernement	6	55	61	27	8	35	4

(*) SR : sans réponse

• *Si les pouvoirs publics avaient pu prendre plus de mesures de prévention, les dégâts occasionnés par la tempête*

- auraient été moins importants : 31%
- n'auraient guère été différents : 65%
- SR : 4%

• *Lors de la tempête de l'hiver dernier, avez-vous eu l'impression que les acteurs suivants se sont montrés solidaires avec les gens qui étaient touchés par la tempête ?*

	Oui tout à fait	Oui plutôt	Sous-total oui	Non plutôt pas	Non pas du tout	Sous-total non	SR
Les familles entre elles	60	32	92	3	1	4	4
Les voisins	54	34	88	4	3	7	5
Les associations locales	42	39	81	6	3	9	10
Les radios locales	36	37	73	6	4	10	17
Les pays voisins de la France	29	36	65	15	9	24	11

- *Avez-vous été bien informé sur les conséquences de la tempête dans votre région, dans les heures et dans les jours qui ont suivi son passage ?*

	Très bien informé	Plutôt bien informé	Sous-total bien informé	Plutôt mal informé	Très mal informé	Sous-total mal informé	SR
Concernant les dégâts pour la nature	16	53	69	22	7	29	2
Concernant la vie quotidienne des habitants	13	55	68	21	7	28	4

- *Là où vous habitez, les dégâts occasionnés par la tempête ont été réparés dans des délais...*

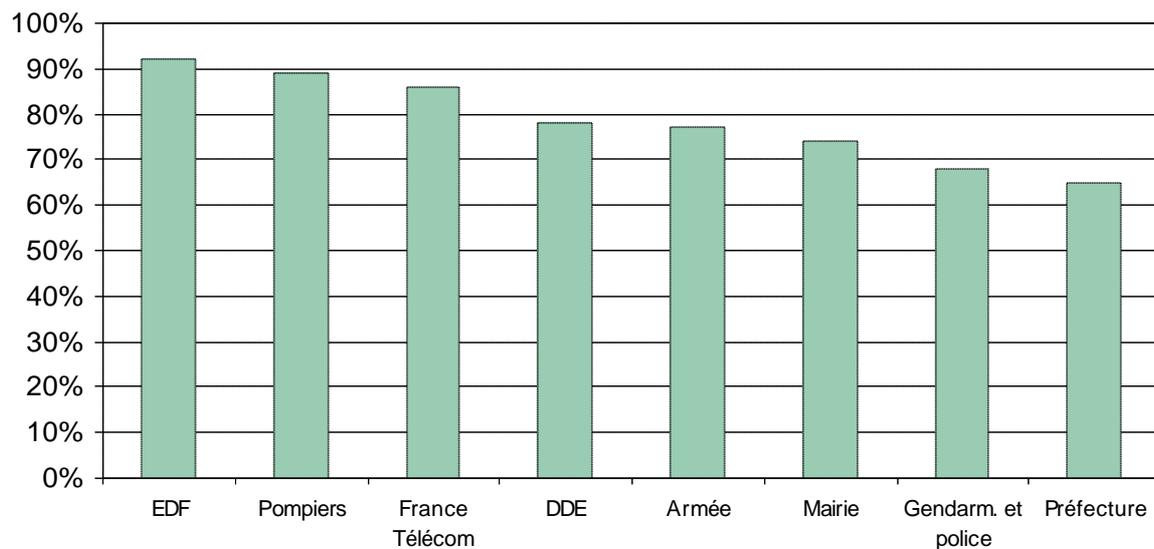
	Plutôt satisfaisants	Plutôt pas satisfaisants	SR	Pas de dégâts dans votre région
Pour les routes	73	8	3	16
Pour l'alimentation en électricité	73	9	1	17
Pour le téléphone	71	8	1	19
Pour l'alimentation en eau	68	6	3	23
Pour les trains	62	10	14	14

Annexe 6B

Sondage réalisé à la demande de la préfecture de la Charente-Maritime.

Sondage réalisé par le groupe CSA TMO entre le 22 et le 26 janvier 2000 sur un échantillon de 405 personnes.

Appréciation de l'action des services publics : proportion des réponses « très ou assez positif ».



Annexe 7

Mise en œuvre de la planification dans les départements.

A - Carte par département des plans ORSEC et électrosecours officiellement déclenchés.

B - Carte par département des dernières mises à jour du plan ORSEC.

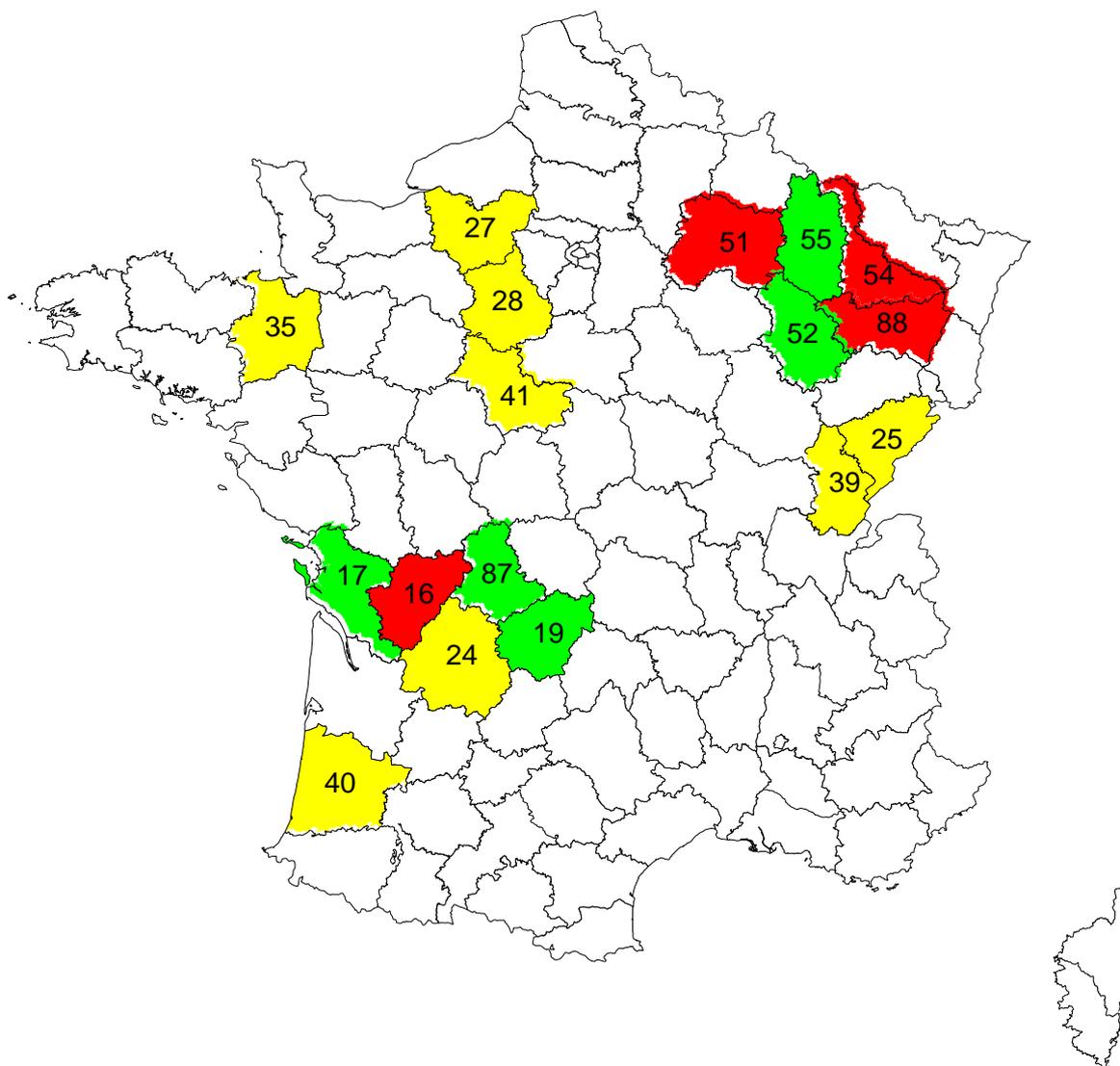
C - Carte par département des dernières mises à jour du plan électrosecours.

D - Tableau des dates de déclenchement par département du plan hébergement.

E - Tableau des dates de déclenchement par département des plans ORSEC, électrosecours, hébergement, des procédures d'alerte aux crues, et des plans de crise des grands opérateurs.

Annexe 7A

Carte par département des plans ORSEC et électrosecours officiellement déclenchés.

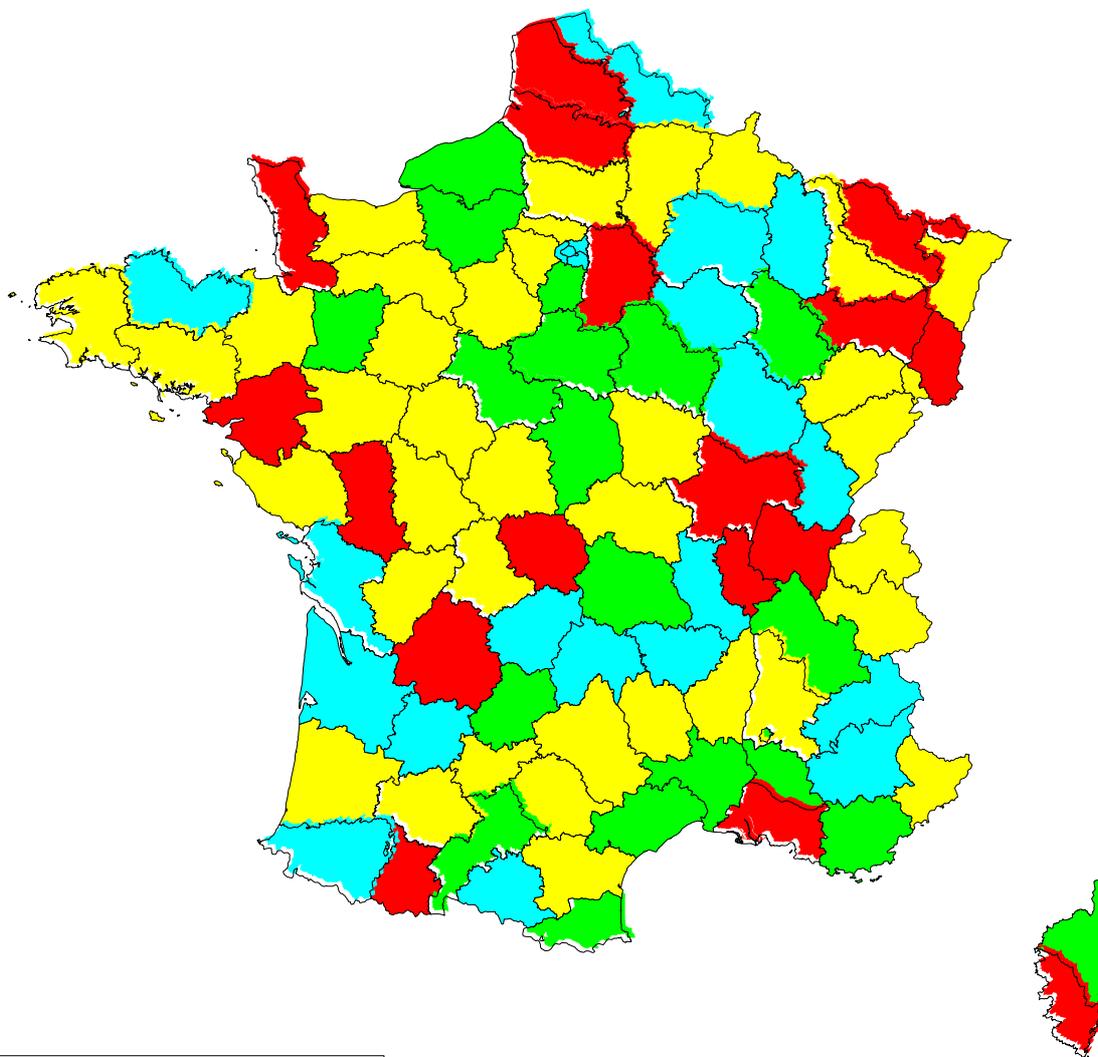


Source : DDSC

■	ORSEC	(5)
■	ELECTRO-SECOURS	(8)
■	ORSEC + ELECTRO-SECOURS	(4)

Annexe 7B

Carte par département des dernières mises à jour du plan ORSEC.



Source : DDSC

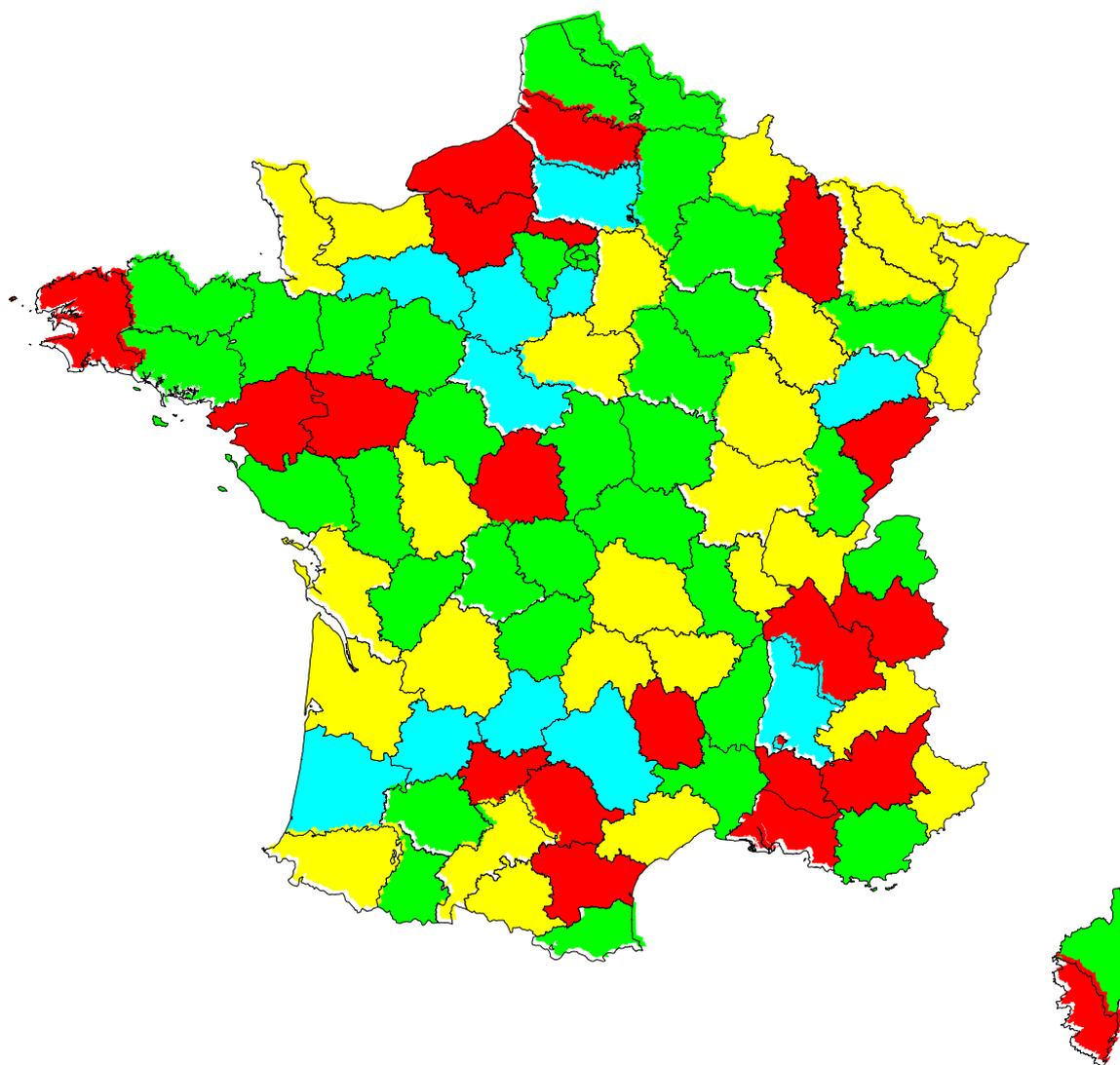
ORSEC

Dernière mise à jour

■ Moins de 2 ans	(19)
■ Entre 2 et 5 ans	(22)
■ Entre 5 et 10 ans	(38)
■ Plus de 10 ans	(17)

Annexe 7C

Carte par département des dernières mises à jour du plan électrosecours.



Source : DDSC

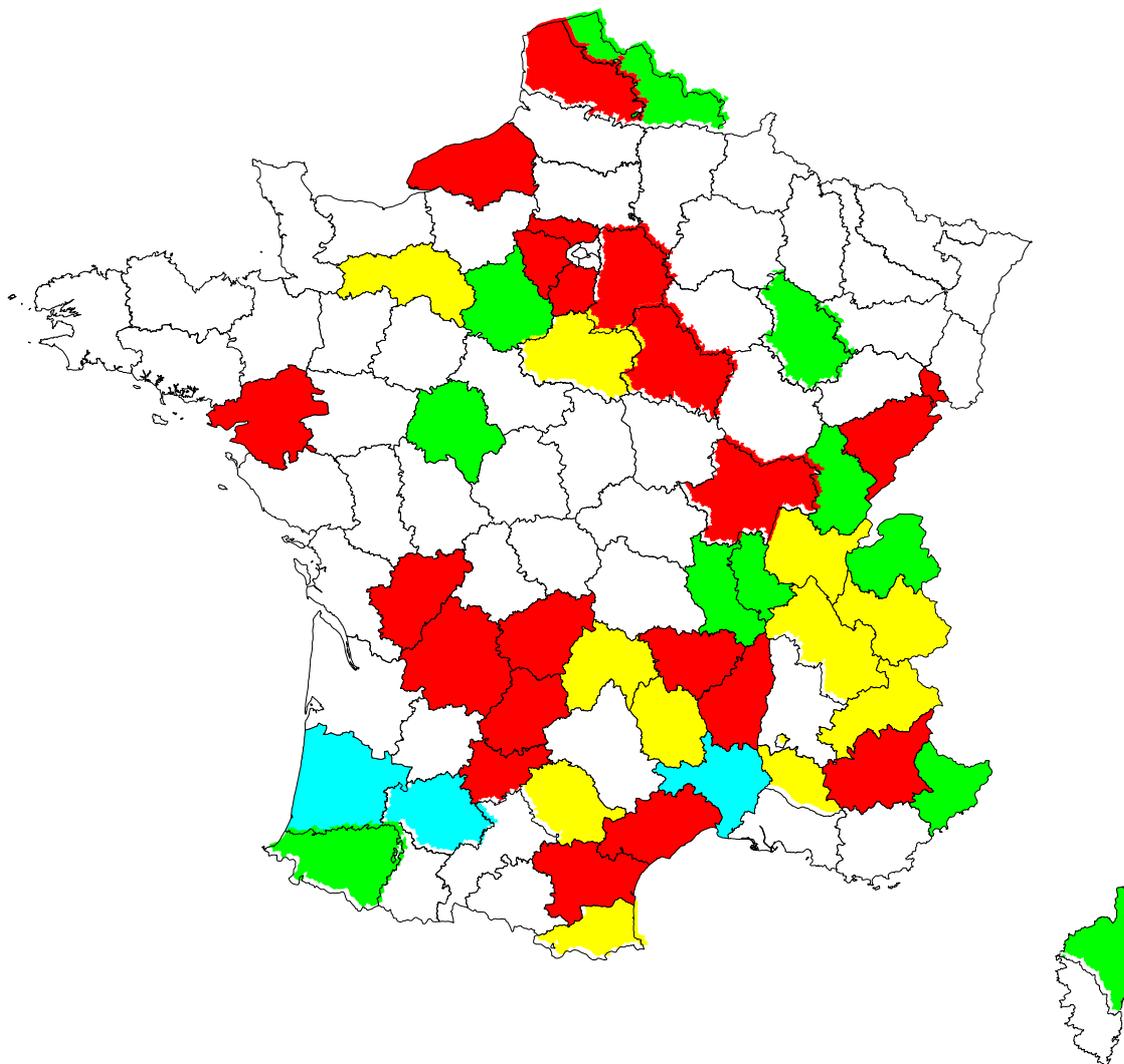
ELECTRO-SECOURS

Dernière mise à jour

- Moins de 2 ans (37)
- Entre 2 et 5 ans (11)
- Entre 5 et 10 ans (28)
- Plus de 10 ans (20)

Annexe 7D

Carte par département des dernières mises à jour du plan hébergement.



Source : DDSC

HEBERGEMENT Dernière mise à jour

□	Plan inexistant	(50)
■	Moins de 2 ans	(11)
■	Entre 2 et 5 ans	(3)
■	Entre 5 et 10 ans	(11)
■	Plus de 10 ans	(21)

Annexe 7E

Dates de déclenchement par département des plans ORSEC, électrosecours, hébergement, des procédures d'alerte aux crues, et des plans de crise des grands opérateurs.

Plan ORSEC :

Marne	: 26 décembre à 12 h 30
Meurthe-et-Moselle	: 26 décembre à 17 h 00
Haute-Marne	: 26 décembre à 15 h 00
Meuse	: 26 décembre (heure non précisée)
Vosges	: 26 décembre à 14 h 00
Charente-Maritime	: 27 décembre à 22 h 00
Charente	: 27 décembre à 23 h 00
Haute-Vienne	: 28 décembre à 00 h 00
Corrèze	: 30 décembre (avec prise d'effet au 28)

Plan électrosecours :

Doubs	: 26 décembre
Eure	: 26 décembre à 11 h 50
Loir et Cher	: 26 décembre
Meurthe-et-Moselle	: 26 décembre
Orne	: 26 décembre à 14 h 00
Vosges	: 26 décembre
Charente	: 27 décembre à 21 h 25
Dordogne	: 28 décembre
Ille-et-Vilaine	: 28 décembre
Landes	: 28 décembre
Marne	: 28 décembre à 6 h 00
Eure-et-Loir	: date non précisée
Jura	: date non précisée

Procédure d'alerte aux crues :

Eure-et-Loir	: 13 décembre jusqu'au 8 janvier
Doubs	: 27 décembre
Haute-Loire	: date non précisée

Plan autoroute :

Déclenché dans la nuit du 27 au 28 décembre en Moselle.

Plan hébergement :

Déclenché dans les Landes, en Savoie et en Eure-et-Loir (dates non précisées).

Plans ADEL et ADAGE d'EDF (plans d'intervention sur les réseaux basse, moyenne et haute tension)

Déclenchés en Charente, en Charente-Maritime, dans les Côtes-d'Armor, le Jura, la Haute-Loire et la Haute-Savoie.

Plan Radial ou Cristel de France Télécom :

Déclenché le 28 décembre en Charente-Maritime et en Haute-Savoie.

Annexe 8

GLOSSAIRE

BAM	Bulletin d'alerte météo
BRAM	Bulletin régional d'alerte météo
CFAT	Commandement de la force d'action terrestre
CIRCOSC	Centre interrégional de coordination de la sécurité civile
CMD	Circonscription militaire de défense
COAD	Centre opérationnel d'aide à la décision
COD	Centre opérationnel de défense
CODECT	Commission départementale d'évaluation des conséquences des tempêtes
CODIS	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
COIA	Centre opérationnel inter-armées
COZAD	Centre opérationnel zonal d'aide à la décision
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDSC	Direction de la défense et de la sécurité civile
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DOT	Défense opérationnelle du territoire
DSCR	Direction la sécurité et la circulation routières
EMA	Etat-major des armées
EMZD	Etat-major de zone de défense
EMZSC	Etat-major zonal de sécurité civile
ESOL	Etablissement de soutien opérationnel et logistique
EXINNAT	Exercice interministériel national
IFN	Inventaire forestier national
IHESI	Institut des hautes études de la sécurité intérieure
INESC	Institut national d'études de la sécurité civile
MASC	Mission d'appui en situation de crise
ONF	Office national des forêts
ORSEC	Plan d'organisation des secours
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PC	Poste de commandement
RMD	Région militaire de défense
SCEM	Service central d'exploitation de la météo
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale
SIDPC	Service interministériel départemental de défense et de protection civile
SZTI	Service zonal des transmissions et de l'informatique
UIISC	Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

TABLE DES MATIERES

1 - FACE A DEUX OURAGANS D'AMPLEUR INEGALEE, UNE REACTION COLLECTIVE, DANS L'ENSEMBLE REMARQUABLE, A ETE MANIFESTEE.	3
1.1 - Il fallait porter secours à de nombreuses victimes et faire face à des dégâts extrêmement étendus, ainsi qu'à des perturbations en cascades.	4
<i>1.1.1 - Le bilan humain s'est en effet rapidement révélé élevé.</i>	4
<i>1.1.2 - L'importance des destructions matérielles avec lesquelles il convenait de composer était également sans précédent pour un événement météorologique de cette nature.</i>	4
A) L'ordre de grandeur du coût financier de ces tempêtes dépasse vraisemblablement largement 100 milliards de francs.	
B) Tous les grands réseaux ont été peu ou prou touchés mais, plus particulièrement de façon spectaculaire, celui du transport et de la distribution d'électricité.	
C) Les dommages causés aux biens des particuliers et des entreprises, ainsi qu'aux forêts sont plus considérables encore.	
D) Le patrimoine des collectivités publiques et de l'Etat n'a pas non plus été épargné.	
<i>1.1.3 - La paralysie, surtout, a très vite gagné de nombreux départements.</i>	9
A) Une part notable du réseau routier, y compris les grands axes, était impraticable dans plusieurs régions.	
B) Au plus fort de la crise, près de 3,5 millions d'abonnés sont restés privés d'électricité.	
C) Les télécommunications ont été fortement perturbées dans de nombreux départements.	
D) Près de 2,5 millions de personnes étaient par ailleurs contraintes de se passer d'eau.	
E) Les deux tiers du réseau ferroviaire ont été également fortement affectés.	
F) Le trafic aérien a été lui aussi notablement gêné.	
1.2 - Le déploiement des secours a été engagé assez rapidement sur le terrain et la mobilisation tant générale des efforts que massive des moyens a permis un retour à la vie normale dans des délais qui n'ont pas, globalement, paru excessifs au regard de la gravité de la situation.	12
<i>1.2.1 - Les conditions difficiles à la fois d'intervention immédiate et d'évaluation de la situation rendaient la gestion de cette crise particulièrement délicate pour les acteurs de terrain comme pour les états-majors.</i>	12
A) Les difficultés sur place étaient de plusieurs ordres.	
B) L'échelle géographique des problèmes rencontrés était un facteur supplémentaire considérable de complication de la gestion au niveau central.	
<i>1.2.2 - La montée en puissance du dispositif de réaction, bien que progressive et bien qu'inégalement assumée aux différents échelons, a été toutefois assez impressionnante.</i>	13
A) Localement, l'assistance aux victimes a fait l'objet d'un élan spontané et partagé.	
B) Au niveau départemental, la prise en main de la coordination des actions par les préfets a été réalisée assez rapidement, quoique de façon plus ou moins ferme selon les lieux.	
C) Les zones pourtant ne se sont que médiocrement insérées dans ce mouvement.	
D) Au plan national, le COAD et le COIA, ainsi que les cellules de crise des grands opérateurs, se sont également impliqués fortement, avec toutefois une certaine pesanteur initiale qui a été compensée ensuite par la puissance institutionnelle déployée.	
E) Enfin, le pilotage interministériel et politique d'ensemble a lui aussi été mis en place dans des délais extrêmement brefs pour un dimanche de Noël.	
<i>1.2.3 - Des moyens considérables et à la hauteur des enjeux ont donc pu être ainsi engagés.</i>	16
1.3 - Au final, l'efficacité des interventions a été communément saluée.	20
<i>1.3.1 - Rétrospectivement la phase la plus aigüe de cette crise paraît avoir été traversée de façon plutôt satisfaisante.</i>	20
<i>1.3.2 - Les sondages ont reflété le jugement plutôt positif de l'opinion quant à la façon dont cette crise avait été gérée.</i>	24
<i>1.3.3 - L'économie générale du dispositif, organisée au plan national de façon très centralisée et sur le terrain autour du préfet, n'a pas été contestée et est ressortie ainsi apparemment plutôt confortée.</i>	24

2 - CES EVENEMENTS ONT CEPENDANT MIS EN EVIDENCE, POUR L'AVENIR, NOMBRE DE VULNERABILITES ET CERTAINES FAIBLESSES DE NOTRE DISPOSITIF DE SECOURS ET DE PROTECTION EN CAS DE CATASTROPHES D'ENVERGURE.

25

2.1 - Plusieurs facteurs circonstanciels ont pu, en l'espèce, atténuer la perception de ces insuffisances. 25

2.1.1 - La préparation du passage à l'an 2000 notamment avait, heureusement mais exceptionnellement, placé les services d'intervention en préposture de réaction à une crise. 25

2.1.2 - La survenue, par chance, de ces tempêtes en période moins cruciale que d'autres a pu également en relativiser les conséquences dramatiques. 27

2.2 - Mais les carences apparues sont d'autant plus préoccupantes qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une évolution générale qui ne peut qu'imposer un redoublement de précautions. 27

2.2.1 - Notre société, en effet, est de plus en plus exposée désormais à des risques de crise dont la nature et l'échelle ont changé. 27

- A) Certes, l'incertitude demeure encore quant aux probabilités d'occurrence de tels aléas atmosphériques.
- B) Quoiqu'il en soit, les raisons ne manquent pas qui font que le risque devient de plus en plus commun d'une confrontation renouvelée à des crises civiles majeures, de nature et d'origine peut-être différentes, mais de caractère aussi global et aux imbrications systémiques aussi marquées que celles qui viennent de se dérouler.

2.2.2 - Parallèlement, un faisceau d'autres éléments contribue au relèvement du niveau de complexité de gestion de pareilles crises. 30

- A) Premier élément de complexité : le centre de gravité des dispositifs déployés est amené à se déplacer.
- B) Deuxième élément de complexité : cette mutualisation inéluctablement croissante des moyens appelle un surplus de concertation.
- C) Troisième élément de complexité : la dimension géographique des problèmes à prendre en considération pose, avec plus d'acuité encore, la question des niveaux territoriaux pertinents de leur gestion.
- D) Quatrième élément de complexité : les mentalités et les logiques classiques de comportement par rapport à l'urgence doivent elles-mêmes être enrichies.
- E) Dernier élément de complexité : la « technicisation » des problèmes rencontrés implique une professionnalisation renforcée.

2.3 - C'est pourquoi, au-delà d'un certain nombre de dysfonctionnements ponctuels ou de défaillances individuelles limitées qui ont pu être relevées, importe-t-il de s'appesantir sur ce qui apparaît comme quatre faiblesses structurelles majeures. 40

2.3.1 - En l'état, la couverture des besoins en informations n'est pas suffisamment assurée. 41

- A) La chaîne d'alerte manque, en effet, fâcheusement d'efficacité.
- B) L'organisation des télécommunications « grand public » n'intègre pas assez le souci de sécurité.
- C) La communication de crise, enfin, n'est peut-être pas encore assez étoffée.

2.3.2 - Les dispositifs de réaction et de secours mis en œuvre ne sont, en général, pas assez rodés. 47

- A) Les plans de secours, tels qu'ils sont actuellement conçus, ne répondent pas toujours assez aux besoins constatés.
- B) Trop peu d'attention est consacrée tant aux exercices qu'à la formation à la gestion des crises complexes et aux retours d'expérience.

2.3.3 - La conduite des opérations reste avant tout trop centralisée au plan national. 57

- A) Au niveau interministériel et au niveau local, la coordination apparaît relativement satisfaisante.
- B) En revanche l'hypertrophie des fonctions opérationnelles qui restent assumées au sommet des dispositifs n'est pas rationnelle.

2.3.4 - Les conséquences de la « nouvelle donne » en matière de moyens d'intervention disponibles, enfin, n'ont pas encore été suffisamment tirées. 62

- A) Les moyens dont disposent encore en propre les pouvoirs publics apparaissent aujourd'hui juste suffisants.
- B) Les modalités d'association des partenaires extérieurs au dispositif commun d'intervention restent, par ailleurs, encore trop sommaires.
- C) Quant à la coopération européenne planifiée en matière de secours, celle-ci reste encore à construire.

3.1 - Mieux préparer, en particulier, les acteurs et les responsables de pareils dispositifs à être confrontés à des situations potentiellement de plus en plus complexes.

3.1.1 - En développant d'abord plus largement, à leur bénéfice, la formation à la gestion de crise.

- ⇒ porter, prioritairement, l'accent sur celle dispensée aux élus locaux.
- ⇒ élargir aussi cette formation à d'autres acteurs potentiels appartenant à la société civile, en confortant, par exemple, le rôle que pourraient jouer à ce titre des instituts tels que l'IHESI ou l'INESC.

3.1.2 - En éprouvant, ensuite, leurs réflexes et leurs capacités au travail en réseau par des exercices plus fréquents et plus adaptés.

- ⇒ repenser les modalités des exercices nationaux.
- ⇒ reconsidérer également les thèmes des exercices départementaux.

3.1.3 - En systématisant, et en élargissant au plus grand nombre de ces acteurs, la pratique du retour d'expérience après crises.

- ⇒ en aménager la pratique à toutes les dimensions d'échelle (y compris infra-départementale où elles sont inexistantes).
- ⇒ prévoir, au niveau central, son automaticité et ses modalités par circulaire.

3.1.4 - En offrant, enfin, aux participants de ces dispositifs un appui plus sûr au travers de plans de secours dont la conception et la pratique doivent être renouvelées.

- ⇒ imposer, de façon générale, l'élaboration de ces plans comme une construction collective permanente.
- ⇒ mettre fin à certaines ambiguïtés du plan ORSEC en proposant un éventail de solutions plus souples et plus graduées.

3.2 - Mieux répondre, en de telles occasions, à l'exigence pressante à tous les niveaux de plus grande information permanente.

3.2.1 - En réformant, en premier lieu, le système d'alerte aux risques météorologiques.

- ⇒ instituer une échelle de gravité des vents sur terre et des dangers encourus.
- ⇒ coupler celle-ci avec des recommandations de comportements.
- ⇒ aménager, en concertation avec les autorités concernées (ministère de la culture, CSA, CNC) et avec les professionnels, les modalités de diffusion immédiate par l'ensemble des médias audiovisuels, locaux et nationaux, des messages les plus cruciaux et des consignes officielles de sécurité.
- ⇒ réviser la circulaire du 2 septembre 1993 Intérieur/Equipement organisant la diffusion administrative des alertes.

3.2.2 - En garantissant mieux, ensuite, la viabilité des communications.

- ⇒ acter désormais le principe de ne plus laisser aux seuls colloques singuliers entre opérateurs ou aux seules logiques de marché l'exclusivité de la réponse à cette préoccupation majeure.
- ⇒ engager corrélativement une réflexion concertée sur une sécurisation accrue du réseau fixe.
- ⇒ rompre avec une politique de moindre, voire d'absence, de considération portée aux problèmes de sécurité du réseau de téléphonie mobile.

3.2.3 - En démultipliant plus systématiquement, notamment à partir des préfectures, les modes d'information à destination du public et des élus.

- ⇒ imposer, dès l'activation des PC de crise, l'installation de standards téléphoniques distincts de renseignements qui soient plus étoffés en personnels et performants.
- ⇒ poursuivre l'étude de faisabilité de la mise en place d'une plate-forme nationale de réception des appels pour éviter la saturation de l'échelon départemental.
- ⇒ s'appuyer plus largement sur les capacités du réseau internet.

3.3 - Mieux prendre en compte, dans l'organisation des dispositifs, la diversité des champs d'intérêt à couvrir et les différentes dimensions d'échelle territoriale des problèmes rencontrés.

3.3.1 - En supprimant, d'abord, l'angle mort dans le champ de vision de l'Etat que constitue actuellement la définition laissée quasiment intégralement à certains opérateurs du niveau de sécurité de leurs équipements.

- ⇒ convenir plus explicitement de la liste des réseaux existants ou futurs (UMTS par exemple) considérés comme « vitaux ».
- ⇒ désigner la ou les administrations pilotes en charge de cette politique dont les aspects sont le plus souvent interministériels.

3.3.2 - En complétant et en institutionnalisant, par ailleurs, plus formellement le dispositif central et interministériel actuel de gestion de crise.	77
<p>⇒ confirmer la vocation interministérielle du COAD à la tête de la chaîne opérationnelle, en liaison avec le COIA et les cellules d'urgence et de crise du ministère des affaires étrangères.</p> <p>⇒ rendre parallèlement plus spontanée l'activation de la cellule de conduite politique des interventions et des secours placée sauf exception, sur délégation du premier ministre, auprès du ministre de l'intérieur.</p> <p>⇒ évaluer l'opportunité de mettre en place, dans le cas de crise qui dure et nécessite dans sa gestion des arbitrages interministériels au plus haut niveau, une cellule nationale de veille et de synthèse.</p>	
3.3.3 - En faisant jouer de façon plus convaincante aux structures intermédiaires - en l'espèce les zones – leur rôle de filtre et de synthèse en matière d'information, de soutien opérationnel et de mise en cohérence interdépartementale des actions entreprises.	78
<p>⇒ confirmer le niveau de la zone comme étant, effectivement, le plus adéquat pour répondre à certains des besoins exprimés au cours de ces tempêtes, malgré un certain nombre de difficultés ou de handicaps auxquels son fonctionnement se heurte encore.</p> <p>⇒ doter à cet effet les zones maintenues d'un noyau plus compact de moyens et étoffer au quotidien leurs missions.</p>	
3.3.4 - En prenant localement en compte plus largement l'importance du rôle des acteurs non étatiques, et en essayant également de mieux répondre aux besoins de coordination infra-départementale.	80
<p>⇒ élargir la composition des PC et, de façon plus formelle, réformer l'économie des COD.</p> <p>⇒ maintenir autant que faire se peut le maillage territorial serré des services d'incendies et de secours de proximité.</p>	
3.3.5 - En uniformisant les procédures opérationnelles et en harmonisant les langages à tous les échelons de cette organisation.	80
<p>⇒ utiliser, comme un outil d'aide à la décision commun à tous les niveaux et toutes les catégories d'acteurs, le mémento de gestion de crise élaboré par le SGDN.</p>	
3.4 - Renforcer, enfin, les capacités de mobilisation collective de moyens d'interventions et de secours.	81
3.4.1 - En veillant à préserver pour l'Etat un potentiel propre de réaction suffisant :	81
<p>⇒ adapter, à la marge, les capacités de soutien des armées aux dispositifs civils.</p> <p>⇒ pallier éventuellement l'insuffisance de sapeurs-pompiers susceptibles d'inscrire leur action dans la durée par la création d'unités de sapeurs-pompiers d'Etat à base d'emplois jeunes (adjoints de sécurité civile).</p> <p>⇒ renforcer le potentiel des MASC (missions d'appui en situation de crise) susceptibles de projection au bénéfice des PC locaux.</p> <p>⇒ reconstituer et renforcer la « réserve nationale » de matériels de renfort répartis dans les établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL).</p>	
3.4.2 - En organisant mieux les conditions d'une mise à disposition de l'Etat de certains moyens des collectivités locales en cas de crise.	83
<p>⇒ clarifier, dès leur sollicitation, les conditions de prise en charge financière des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers.</p> <p>⇒ définir, en concertation, les modalités de mise à disposition pour emploi par les préfets des subdivisions départementales et de certains personnels médico-sociaux dépendant des conseils généraux en cas de crise grave.</p>	
3.4.3 - En facilitant le recours aux moyens privés dans les situations d'urgence.	84
<p>⇒ moderniser la gestion des plans ressources.</p>	
3.4.4 - En exploitant plus complètement les outils juridiques existants, la reconnaissance d'un état juridique spécifique de situation de crise n'apparaissant pas opportune.	84
<p>⇒ enrichir le contenu du plan ORSEC.</p>	
3.4.5 - En intégrant mieux la dimension internationale de la gestion des crises pour la protection des populations.	85
<p>⇒ s'attacher à rendre plus efficient le fonctionnement des organes compétents, notamment l'unité de coordination de protection civile qui existe déjà au sein de la Commission.</p> <p>⇒ faire adopter la mise en place d'un centre de soutien et de suivi des actions de protection des populations qui interconnecterait les centres opérationnels de sécurité civile.</p>	