

COMITÉ MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION
CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004512-01

**L'évaluation de l'action des services
déconcentrés du ministère de
l'équipement dans la gestion des
situations de post-crise**

Juin 2007

COMITÉ MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION
CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

**L'évaluation de l'action des services
déconcentrés du ministère de
l'équipement dans la gestion des
situations de post-crise**

Rapport établi par Jean-Claude ROURE, préfet honoraire,
Président de l'instance d'évaluation, assisté de :

Jean-Pierre BUGEAU, Christo DIMITROV, Firmino FRACCARO,
Madeleine GRANCHER, Hélène HERNU, Jean-Marc MOULINET, Laurent
PAILLARD, Bernard PERRET, Alain RENOUX

Destinataire :

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de développement et de
l'aménagement durables

Résumé

La gestion de situations de post-crise constitue un enjeu important pour l'action publique. Les services de l'équipement sont sollicités à divers titres pour aider les populations à faire face aux multiples problèmes auxquels elles sont confrontées et pour intensifier les actions de préventions. Globalement, l'évaluation fait apparaître que l'action en ces domaines des directions départementales de l'équipement est plutôt bien perçue. Toutefois, la réorganisation faisant suite à la décentralisation fragilisera certaines compétences traditionnelles liées à l'activité opérationnelle des services. Elle rendra d'autant plus nécessaire un effort constant pour développer et entretenir une connaissance des territoires et de leurs acteurs, pour se préparer à maîtriser les divers problèmes logistiques inhérents aux phases de post-crise et pour faire vivre des réseaux de compétences rapidement mobilisables. Il conviendra par ailleurs d'accorder une plus grande attention aux risques juridiques impliqués par l'action de l'Etat dans un contexte d'urgence, ainsi qu'à la qualité et la pertinence de la communication vis-à-vis de la population. Enfin, les efforts devront être intensifiés pour mettre à profit les situations de post-crise pour développer la prévention, notamment en matière d'urbanisme de risques.

Table des matières

1 – La post-crise.....	7
1.1. Une aspect essentiel bien que souvent méconnu de l'action publique.....	7
1.2. Une phase abordée de façon succincte dans la plupart des rapports et des retours d'expérience.....	8
1.3. Une phase opérationnelle importante pour les DDE.....	9
2– Le Constat.....	9
2.1. Les attentes de la population à l'égard de la puissance publique.....	9
2.2. Les domaines où l'action de la DDE est attendue après la refondation des services....	10
2.3 Une notion encore peu prise en compte dans l'organisation des services.....	11
2.4. La perception de l'action des DDE dans la gestion de la post-crise est globalement bonne	11
2.5. Une action jugée efficace, mais pouvant entraîner des recours juridiques.....	12
2.6. Une efficacité qui repose sur une connaissance du terrain et sur des réseaux d'acteurs	14
2.6.1 Des relations de travail globalement satisfaisantes entre les services de l'Etat.....	14
2.6.2. L'importance des relations avec les élus.....	14
2.6.3. Une connaissance insuffisante des problèmes de la population et du milieu associatif.....	15
2.6.4. Des relations trop peu suivies avec le monde économique et les assurances	15
2.7. Une efficacité qui repose sur la maîtrise d'un réseau de compétences.....	16
2.8. La phase de post-crise n'est pas suffisamment mise à profit pour améliorer la prévention des risques et en diminuer l'impact	16
2.9. Une communication encore trop peu axée vers l'information pratique des sinistrés....	17
3 Recommandations	18
3.1 Se préparer en capitalisant les connaissances, en identifiant les compétences et en consolidant les réseaux d'acteurs.....	18
3.1.1. Garder et partager la mémoire des expériences du passé.....	18
3.1.2. Renforcer la connaissance des territoires et des populations.....	19
3.1.3. Constituer et entretenir le réseau des acteurs de la crise et de la post-crise	19
3.2. Préparer la mobilisation interne et externe des compétences, anticiper les problèmes techniques et juridiques.....	20

3.2.1. Créer une base de données de « personnes ressources » puis constituer et former des équipes pluridisciplinaires aux niveaux central et local	20
3.2.2. Anticiper les problèmes de relogement d'urgence, de relogement de longue durée, de réparation ou de relocalisation.....	20
3.2.3. Anticiper les problèmes logistiques.....	21
3.2.4. Utiliser les procédures et dispositifs d'action comme des outils de mobilisation des acteurs ; vérifier régulièrement leur caractère opérationnel	21
3.2.5. Se prémunir contre les risques juridiques liés à la passation de commandes publiques en situation d'urgence.....	21
3.2.6. Se prémunir contre les risques juridiques liés au non respect du droit du travail et à l'emploi des bénévoles	21
3.2.7. Accorder toute l'attention nécessaire à la communication.....	22
3.2.8 Définir et mettre en oeuvre des plans de formation à la gestion de la crise et de la post-crise adaptés aux différentes catégories de personnels.....	22
3.3. Mettre à profit les situations de post-crise pour renforcer la prévention.....	23
Annexe 1 : Lettre de mandat du président de l'instance d'évaluation	25
Annexe 2 : Membres de l'instance d'évaluation	27
Annexe 3 : Cahier des charges	29
Annexe 4 : Liste des départements enquêtés.....	35
Annexe 5 : Guide d'enquête sur le retour d'expérience en matière de gestion de la post-crise	36
Annexe 6 : Guide d'enquête sur la préparation des services déconcentrés à la gestion de la post-crise.....	38
Annexe 7 : Synthèse des comptes rendus d'enquêtes de terrain	40
Annexe 8 : Instance d'évaluation, compte-rendu de la séance d'installation du 12 janvier 2006	48
Annexe 9 : Instance d'évaluation, compte-rendu de la séance plénière n°2, 29 novembre 2006	54
Annexe 10 : auditions sur le thème « relogement et rénovation de l'habitat » ((jeudi 23 mars 2006).....	58

La présente évaluation fait partie du programme lancé par le comité ministériel de l'évaluation au cours de sa séance du 17 février 2005. Par lettre du 29 août 2005 (annexe 1), le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et chaussées a demandé à Jean-Claude ROURE, préfet honoraire, de mettre en place et de présider l'instance chargée de piloter cette action. Il a confié à Alain RENOUX, administrateur civil hors-classe, la mission de l'assister dans la conduite de cette évaluation. Alain RENOUX ayant été appelé à d'autres fonctions, Jean-Pierre BUGEAU, inspecteur général de l'équipement, lui a succédé en janvier 2006.

L'objectif général fixé à ce travail était d'apprécier la capacité d'intervention des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans les situations de post-crise et de faire des propositions pour améliorer la pertinence et l'efficacité de cette intervention. Les services du ministère sont en effet appelés à intervenir à divers titres à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, d'accidents ou de sinistres ; leur action se situe à tous les stades du processus, de la prévention à la réparation.

Dès lors, l'évaluation devait porter sur les principaux domaines d'action du ministère et s'efforcer d'analyser la manière dont les services déconcentrés ont répondu aux attentes dont ils ont été l'objet dans les situations de post-crise, et notamment l'adaptation de leur organisation et la préparation des personnels aux missions inhabituelles qu'ils doivent accomplir en ces circonstances.

Elle devait, enfin, faire des propositions concrètes en matière d'organisation dans le contexte particulier du transfert de certains moyens des DDE aux directions interdépartementales des routes et aux conseils généraux.

Pour accomplir cette mission et évaluer, notamment, la qualité de la relation des services déconcentrés avec les autres services de l'Etat mobilisés dans la gestion de la post-crise consécutive à une catastrophe majeure, ainsi qu'avec les collectivités territoriales, les professionnels et les victimes, il a été décidé de constituer une instance d'évaluation de 32 membres (annexe 2) comprenant un large éventail des partenaires concernés, soit 17 représentants de l'ensemble des directions d'administration centrale et des services déconcentrés, du secrétariat général et du conseil général des ponts et chaussées, 5 représentants des ministères chargés de l'Intérieur, de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, de l'Agriculture et de la Santé, 2 représentants des associations d'élus locaux (ARF et AMF), 3 représentants du monde professionnel (FFB, FNTR et CAPEB), 1 représentant du secteur du logement social (USH)), 1 représentant des associations de victimes de catastrophe, 1 représentant du secteur des assurances (GEMA) et 2 universitaires.

La coordination de l'ensemble des travaux d'évaluation a reposé sur un groupe de projet associant le secrétariat général, le service de défense et de sécurité et le conseil général des ponts et chaussées.

L'instance s'est réunie à trois reprises : le 12 janvier 2006 pour valider le cahier des charges (annexe 3) et une méthode de travail, le 23 mars 2006 sur le thème du « relogement et de la rénovation de l'habitat », le 29 novembre 2006 pour prendre connaissance des résultats des différents travaux menés dans l'intervalle et débattre des principales conclusions de l'évaluation.

Dans une première phase, il a été procédé à une analyse documentaire de divers rapports sur la gestion des crises et des catastrophes, de retours d'expériences puis, trois séries

d'entretiens ont été menées sur le terrain, à Toulouse en lien avec l'explosion de l'usine AZF, à Amiens, en lien avec les inondations du bassin de la Somme et en Vendée, en lien avec la pollution maritime consécutive au naufrage de l'Erika.

La deuxième phase de l'évaluation a reposé sur trois séries d'enquêtes, deux internes et une externe. Les deux enquêtes internes ont été réalisées par les missions d'inspection générale territoriale (MIGT) et ont concerné 20 départements : 11 qui ont été réellement confrontés à des crises majeures, qu'elles aient pour origine un phénomène naturel du type tempête, cyclone, inondation, glissement de terrain, séisme, feux de forêt, ou des accidents technologiques telles l'explosion de l'usine AZF à Toulouse ainsi que des pollutions maritimes de type Erika ou Prestige et – par ailleurs – 9 départements (annexe 4) soumis à des risques potentiels de telles crises.

A travers deux questionnaires (annexes 5 et 6), il s'agissait d'apprécier, d'une part, le ressenti, le retour d'expérience et surtout les leçons qui ont été tirées de la confrontation à la crise et de la gestion de la post-crise en matière d'organisation et d'intervention des services et, d'autre part, d'apprécier le degré de préparation des services à la gestion des crises et des post-crisis potentielles.

L'enquête externe a été réalisée auprès des partenaires et des interlocuteurs des DDE dans la gestion de la crise et de la post-crise : les autres administrations de l'Etat, les élus et services opérationnels des collectivités territoriales, les représentants des milieux économiques et professionnels, les victimes et sinistrés dès lors qu'ils avaient une organisation représentative et les assureurs.

Ces dernières enquêtes n'ont concerné que des départements qui ont eu à subir des crises majeures ces dix dernières années ; outre la Haute-Garonne, la Somme et la Vendée qui avaient fait l'objet d'entretiens approfondis en première phase d'enquête, 7 départements ont été retenus (annexe 4) dont 3 ayant subi des pollutions maritimes, 3 ayant subi des inondations de type divers et 1 ayant subi des feux de forêt.

Cette série d'enquêtes externes devait être réalisée par un prestataire choisi par voie d'appel d'offre. L'appel d'offre s'étant révélé infructueux, elle a été conduite par les membres du groupe de projet.

1 – La post-crise

1.1. Une aspect essentiel bien que souvent méconnu de l'action publique

Lors des catastrophes majeures, qu'elles aient pour origine un phénomène naturel ou un accident technologique, la phase de crise proprement dite prend fin dès que les services d'urgence ont achevé de secourir et, le cas échéant, d'évacuer l'ensemble des populations sinistrées et de sécuriser les biens touchés. Débute alors la phase de post-crise, une période dont la gestion constitue un enjeu particulièrement important pour l'ensemble des acteurs concernés.

La frontière entre crise et post-crise, que rien ne vient marquer au plan administratif, est plus ou moins nette selon le type de crise considéré. Dans le cas d'une pollution maritime, on est d'emblée face au problème du nettoyage des rivages pollués. En revanche, dans le cas des crises provoquant des destructions ou dégradations d'habitations et d'infrastructures, la phase critique attire davantage l'attention.

Quelle que soit la nature de la crise, les personnes sinistrées doivent faire face à des problèmes multiples qui nécessitent dans la durée une aide matérielle et morale, des conseils techniques et juridiques, sans oublier le préalable que constitue le rétablissement des services essentiels (eau potable, électricité, téléphone). Mais il s'agit surtout d'entreprendre la « reconstruction » : reconstruction au sens strict pour ce qui concerne les infrastructures, les logements...mais également reconstruction dans une acception plus large, à savoir le rétablissement durable des conditions de vie préexistant à la catastrophe, pour tous les individus et organismes sinistrés : particuliers, entreprises, exploitations agricoles, collectivités locales.

En tant que responsables à divers titres de la sécurité et du bien-être des populations, les pouvoirs publics sont donc tenus de prolonger l'action entreprise en phase de crise, alors que les moyens mis en place sont progressivement allégés et la pression médiatique en diminution, pour faire face à des besoins sociaux qui demeurent pressants.

La durée de la post-crise s'inscrit donc dans trois échelles de temps ; le court terme pour la poursuite des aides matérielles dispensées aux sinistrés, le moyen terme pour la réparation des dommages et le long terme pour les projets d'aménagement et de développement des territoires sinistrés, la prise en compte de la catastrophe pouvant conduire à les modifier par rapport à leur état antérieur.

Les échelles de temps diffèrent également selon les acteurs : le temps médiatique est le plus court et le désintérêt des médias intervient généralement avant le retour à la vie normale ; le temps administratif est plus long, entre trois mois et trois ans ; quant à celui des assureurs il peut être très long.

1.2. Une phase abordée de façon succincte dans la plupart des rapports et des retours d'expérience.

Les accidents technologiques et les catastrophes naturelles font depuis longtemps l'objet de rapports de retour d'expérience de la part des administrations chargées de la sécurité civile et des inspections générales des ministères concernés. Ils font également l'objet d'investigations parlementaires dans le cadre de missions d'enquête ou d'information instituées par le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Ainsi, les différents événements qu'a connus la France ces dix dernières années (tempête de décembre 1999, pollutions maritimes liées aux naufrages de l'Erika et du Prestige, inondations de la Somme et du Languedoc-Roussillon, feux de forêt dans le sud, explosion de l'usine AZF de Toulouse) ont-ils fait l'objet de nombreux rapports qui ont permis de mieux comprendre la nature des phénomènes en cause et leurs diverses conséquences. Ces rapports ont permis d'améliorer l'action des services concernés et parfois de susciter une évolution de la législation et du cadre réglementaire.

La plupart de ces rapports ont été axés sur la compréhension du phénomène, sur celle de l'enchaînement chronologique des faits, la gestion de la phase aiguë de la crise, voire la recherche des responsabilités. Ils ne pouvaient pas, en général, analyser la gestion de la post-crise dans sa globalité car rédigés « à chaud », c'est-à-dire sans le recul nécessaire à l'appréciation dans leur durée des actions entreprises.

La notion de post-crise, de post-urgence ou de post-catastrophe prend cependant consistance à partir de l'an 2000, à la faveur des études et rapports consacrés aux événements de 1999 : inondations du Languedoc-Roussillon, tempêtes de fin décembre et naufrage de l'Erika. Il apparaît désormais nécessaire de distinguer cette phase de la crise proprement dite et d'en faire l'objet d'une politique particulière, bien qu'elle ne soit pas encore systématiquement prise en compte dans les plans de gestion de crise - même si les dispositions issues de la nouvelle planification ORSEC permettent de penser qu'une évolution se dessine en ce sens.

1.3. Une phase opérationnelle importante pour les DDE

La demande de sécurité du corps social exerce une pression de plus en plus forte sur les autorités publiques ; leurs déficiences sont souvent incriminées pour expliquer les conséquences dramatiques des catastrophes. La montée en puissance, ces dernières années, de la politique des Plans de Prévention des Risques (PPR) portée par le Ministère de l'Écologie et du Développement durable y répond en partie. Toutefois, cette sensibilité aux risques est loin de se traduire par des comportements responsables et cohérents de la part des populations concernées. Ainsi, en matière d'urbanisme, la pression pour refuser un discours de prévention basé sur la seule logique d'interdiction absolue se fait de plus en plus forte.

Ce double mouvement, porteur d'évidentes contradictions, interpelle fortement l'action quotidienne des DDE. Il pose la question du « risque socialement et économiquement acceptable » et des solutions alternatives à l'interdiction de construire.

Dans ce contexte délicat, la période de la post-crise peut faciliter l'acceptation de décisions contraignantes qui, en temps normal, auraient peu de chance d'être acceptées par les personnes concernées. En effet, tant que leurs conséquences restent visibles, les crises réveillent la conscience collective de la réalité du risque. Les possibilités d'actions préventives qui en résultent doivent être anticipées par les DDE (cf. infra 3.3.).

2– Le Constat

2.1. Les attentes de la population à l'égard de la puissance publique

Dans la phase de post-crise, la population attend des pouvoirs publics qu'ils l'aident à faire face aux différentes conséquences matérielles et financières de la crise, mais elle attend aussi un soutien plus immatériel à travers des conseils, des informations et, le cas échéant, un

accompagnement social. Schématiquement, une intervention des services de l'Etat est attendue dans les domaines suivant :

- la fourniture d'une information continue, fiable et intelligible par tous sur l'évolution de la situation, les causes de la crise, le rôle des différents acteurs, etc.,
- la remise en état des infrastructures et le bon fonctionnement des services collectifs,
- l'aide au relogement des personnes sinistrées,
- l'appui et le conseil en matière d'indemnisation,
- la prévention et la protection contre une crise ultérieure.

2.2. Les domaines où l'action de la DDE est attendue après la refondation des services

Les enquêtes de terrain menées par l'Instance ont permis de prendre la mesure des inquiétudes qui s'expriment, notamment par la voix des Préfets, quant aux conséquences de la décentralisation sur la capacité des directions départementales de l'équipement à gérer efficacement la crise et la post-crise. Les DDE ont en effet vocation à intervenir à titre principal sur des missions relevant de leurs attributions directes, que ce soit pour le propre compte du ministère de l'Equipement ou en appui des politiques portées par d'autres ministères - en particulier pour le compte du MEDD en ce qui concerne la prévention des risques. Or, le transfert de moyens opérationnels aux directions interdépartementales des routes et aux conseils généraux les prive des moyens logistique nécessaires à leur intervention et, plus encore, d'une compétence organisationnelle éprouvée, gage d'une capacité à faire face efficacement aux situations d'urgence.

En matière de gestion des risques, les nouvelles DDE ont sans aucun doute un rôle important à jouer, sur la base de quatre types de compétences, correspondant à leurs principales missions (cf. instruction cadre du 28 mars 2007) :

- l'aménagement et l'urbanisme,
- le logement, la politique de la ville et la construction,
- l'environnement et les risques,
- les déplacements, la sécurité des transports et la gestion des crises

Ces quatre domaines de compétences sectoriels, auxquels il convient d'ajouter l'Assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), autorisent les DDE à jouer un rôle prépondérant dans la gestion de la post-crise. Cependant, les modes d'intervention correspondants¹ se situent pour l'essentiel dans un registre moins opérationnel que précédemment, car plus orienté vers l'expertise, le conseil et la coordination des partenaires de l'action locale - services de l'Etat, opérateurs privés et collectivités territoriales. Ce qui risque de faire défaut, c'est la connaissance fine du terrain et

1 « Observation, planification, urbanisme et notamment urbanisme de risque, aménagement et politique foncière, application du droit des sols, plans de prévention de risques ou de menaces, sécurité dans tous les domaines, plus particulièrement de sécurité routière et de sécurité des transports guidés, fluviaux ou maritimes, logement et qualité de la construction. » (Instruction cadre du 28 mars 2007).

la compétence logistique, davantage liées aux activités d'entretien routier. Or, la DDE reste et restera le conseil privilégié du Préfet en matière de réquisition des entreprises, de passation des marchés, de contrôle et de coordination des opérations techniques et d'expertise des dégâts sur les infrastructures.

En revanche, la réorganisation des DDE aura pour effet de renforcer leur rôle en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat et, en période de post-crise notamment, dans l'organisation du relogement temporaire, la réparation et l'éventuelle délocalisation de l'habitat.

Enfin, les nouvelles DDE conservent toute leur légitimité pour conseiller et aider les collectivités à développer un urbanisme de risques prenant en compte l'impératif de réduction de la vulnérabilité des infrastructures et des biens.

Si leur compétence générale demeure dans les différents domaines concernés par la gestion de crise et de post-crise, les DDE auront donc davantage vocation à faire jouer leur capacité d'expertise et, à terme, à développer des moyens d'ingénierie spécifiques.

2.3 Une notion encore peu prise en compte dans l'organisation des services

Les projets de service élaborés depuis 2005 dans le cadre de la réorganisation des DDE n'intègrent pratiquement pas la notion de post-crise. La réflexion sur la future organisation est bien engagée pour ce qui concerne la gestion des crises dans leur phase aiguë. En revanche, les enquêtes internes conduites par les MIGT laissent apparaître un certain désarroi – y compris dans les départements ayant eu à subir des crises de grande ampleur, la Charente-Maritime notamment – quant à la préparation à la post-crise.

Les services sont en attente d'un pilotage actif de la part de l'administration centrale, dans un domaine dont ils cernent mal les contours : ayant des difficultés à identifier quelles pourraient être les demandes d'intervention qui leur seraient faites, ils ne se considèrent pas en mesure de préparer des procédures adaptées. La difficulté d'établir un cadrage de la post-crise, la variété et la diversité des situations et des contextes possibles sont perçues comme autant d'obstacles à une formalisation des interventions et des actions.

D'où les attentes en matière de « typologie » des interventions susceptibles d'être demandées en période de post-crise et de pistes quant à la conception et au développement d'outils adaptés à ces interventions, dès lors qu'elles auront été identifiées.

2.4. La perception de l'action des DDE dans la gestion de la post-crise est globalement bonne

La perception de l'action des DDE n'est pas dissociable du jugement global porté sur l'action de l'Etat. En période de crise, toute incohérence dans l'action des différents services est vivement ressentie. A cet égard, et bien que les Préfets assument parfaitement leur rôle d'animation et de coordination, certaines difficultés ont été pointées sur le terrain. Ainsi, dans le cas des pollutions maritimes, des divergences entre services de l'Etat ont pu parfois créer

des tensions dans l'organisation des opérations d'évacuation des matières polluées (choix des sites de stockage intermédiaire, identification de la nature chimique des déchets et prise en compte de leur toxicité potentielle...).

Pour ce qui concerne spécifiquement les DDE, leurs interventions en période de post-crise font l'objet d'une satisfaction presque unanime de la part de leurs partenaires et des autres acteurs. Pour toutes les crises analysées, il apparaît qu'elles ont été intégrées très tôt dans le dispositif de gestion de la crise et ont pu y jouer un rôle efficace. Grâce à leur connaissance des entreprises et au maillage des subdivisions, les DDE ont exercé un rôle déterminant et apprécié des Préfets, notamment lorsqu'il a fallu mobiliser ou réquisitionner des entreprises.

La satisfaction est unanime quant à l'action des DDE dans les missions d'assistance à la rédaction et la passation des marchés, ainsi que d'expertise et de conseil. Dans l'ensemble des départements visités par l'Instance, les DDE ont assuré l'instruction des dossiers de demande d'aide financière à la réparation - reconstruction, leur intervention étant décisive pour l'évaluation des dégâts, l'engagement des entreprises ainsi que le contrôle et la certification. Le pilotage de la DDE a été encore plus apprécié lorsqu'il n'y a pas eu de guichet unique, comme ce fût parfois le cas.

En matière d'urbanisme, les DDE ont joué un rôle important pour les délocalisations, la sécurisation des sites et les expertises de « déconstruction ». A ce titre, elles se sont impliquées dans le traitement des dossiers « illégaux » et l'indemnisation des constructions sans permis. Elles ont apporté une assistance précieuse dans la gestion des crédits d'urgence et dans la mise en place de procédures adaptées, la fiabilité de leurs avis techniques accélérant la validation des dossiers par les TPG.

L'intervention des services maritimes, plus fréquente en période de crise que de post-crise, également bien perçue en général, a parfois été mal comprise. Ainsi, autant la pose des barrages flottants après les naufrages de l'Erika ou du Prestige, s'est bien passée dans le Morbihan et dans les Landes, autant les relations ont été tendues avec les pêcheurs vendéens, ceux-ci contestant l'utilité des barrages et, d'une manière plus générale, les méthodes de nettoyage des côtes par les services de l'Equipement.

En définitive, les principales critiques formulées à l'égard des services de la DDE proviennent de certains élus regrettant l'insuffisance des effectifs mobilisés pour l'instruction des dossiers d'expertise et à des arbitrages insuffisants dans le pilotage des études.

2.5. Une action jugée efficace, mais pouvant entraîner des recours juridiques

Si l'Etat a globalement bien fonctionné comme garant de la solidarité et de l'intégrité financière, l'action des services en matière d'appui juridique n'a pas toujours été bien maîtrisée et leur grande réactivité, unanimement louée, n'a pas été exempte de prises de risques liées au manque d'information ou à l'absence de dispositifs adaptés.

L'immédiat après-crise se caractérise parfois par une forte mobilisation sur le terrain d'un grand nombre de bénévoles, encadrés ou non, par des associations. L'afflux de bénévoles non encadrés, alors que la pression médiatique est encore forte, s'est révélé être

plutôt une difficulté supplémentaire à gérer qu'une aide. En dépit des risques encourus tant en matière de responsabilité en cas d'accident que de contamination par des produits dangereux, des bénévoles peu formés ont travaillé avec les agents des collectivités locales dans la plupart des chantiers de nettoyage et de remise en état, encadrés de manière plus ou moins formelle par des agents de la DDE et parfois même équipés par les services de la DDE, comme ce fût le cas dans le Morbihan. La contribution des bénévoles est plus positive quand ils sont encadrés par des associations qualifiées. Les plus importantes d'entre elles appartiennent au dispositif ORSEC et ont passé des conventions avec le Ministère de l'Intérieur (Croix Rouge, Fédération Nationale de Protection Civile). D'autres ont une compétence reconnue dans un domaine particulier, comme la Ligue de protection des oiseaux. Toutes ne sont pas dans ce cas, et certaines interviennent alors qu'elles n'ont pas l'expérience de l'action coordonnée dans un contexte nécessitant une grande rigueur.

Plus les liens sont forts et anciens entre les préfetures, les différents services de l'Etat et les associations, meilleure est la coordination entre eux, notamment au niveau des moyens humains. Toutefois – et c'est un constat général – il règne une assez grande improvisation quant à la manière d'utiliser les associations sur le terrain.

S'agissant des agents de l'Etat, le respect de la réglementation du travail, notamment en matière d'horaire, n'est pas un objet de discussion : les agents se sentent totalement investis dans leurs responsabilités de service public et font face, dans les seules limites de leur résistance physique. Les dépassements d'horaire sont compensés par des récupérations ou des indemnités. A posteriori, certains cadres reconnaissent avoir enfreint les règles en matière de temps de travail et d'hygiène et sécurité, pour eux-mêmes et pour les agents placés sous leur autorité. Cette question ne donne lieu à aucune formation ni mise en garde particulière de la part de l'administration centrale du ministère.

En période de post-crise en revanche, le principe généralement retenu pour les agents (hors encadrement) est de ne pas déroger à la réglementation, les actions à entreprendre rentrant peu ou prou, dans leurs objectifs comme dans leur degré d'urgence reconnu, dans le cadre normal du fonctionnement du service.

Souplesse et réactivité dans les procédures conditionnent l'efficacité de la gestion post-crise. Toutefois, tant que faire se peut, il convient de rester dans le cadre réglementaire ou d'y déroger de manière limitée sur instructions précises des Ministères de tutelle, du Préfet ou du TPG. A cet égard, dans certains départements visités par l'Instance, la Somme et les Landes notamment, les services de la DDE qui n'avaient pas bénéficié d'un aménagement des procédures ont dû justifier « à froid », des mois après la fin de la post-crise et alors que les réalités concrètes de la crise étaient moins présentes, le non respect de procédures de réquisition ou de marchés de régularisation, actes qui avaient été dictés par le souci d'agir efficacement face à l'urgence. Une circulaire en préparation devrait prochainement faciliter le règlement de ce genre de problèmes (cf. ci-dessous 3).

2.6. Une efficacité qui repose sur une connaissance du terrain et sur des réseaux d'acteurs

2.6.1 Des relations de travail globalement satisfaisantes entre les services de l'Etat

La coopération entre les différents acteurs administratifs a globalement bien fonctionné et il n'y a pas eu de mise en cause des services techniques de l'Etat. Souvent les agents se connaissaient mais ils n'avaient jamais travaillé ensemble et quand ils l'avaient fait lors de crises antérieures, la mémoire de ces événements avait été perdue. A la suite des dernières catastrophes, on a rarement constaté le souci de maintenir les contacts et les services déplorent le côté éphémère des pratiques de collaboration mises en place pendant la crise. Celles-ci ont été vécues positivement par les services comme des occasions de se connaître et de s'enrichir de leurs diverses cultures professionnelles.

Dans le Var, la DDE a participé à l'élaboration par la DDAF des PPR-IF (incendies de forêts) pour les questions d'urbanisme et elle a travaillé avec le comité départemental du tourisme pour la prise en compte de données « tourisme » dans le système d'information géographique départemental. Dans le Gard, la bonne répartition des tâches entre la DDAF et la DDE a permis une coopération efficace pour la mise en oeuvre des réparations. Dès échanges ont eu lieu avec la DRIRE et la DIREN sur la culture du risque inondation et sur les métiers du déchet. En revanche, dans le département des Bouches-du-Rhône, la DIREN n'a été que tardivement associée au dispositif de gestion des inondations, alors qu'elle disposait de données et d'hommes-ressources compétents.

Dans tous les départements du littoral touchés par les pollutions maritimes, la collaboration avec le CEDRE s'est révélée particulièrement fructueuse, tant au plan des méthodes de lutte contre la pollution qu'à celui de la logistique.

La collaboration entre les DDE et les DDASS semble en revanche presque inexistante. Ainsi, après les incendies de forêt du Var, c'est curieusement la DDASS qui a résolu les problèmes d'eau potable, d'évacuation et de remise en service des réseaux, sans faire appel à la DDE. De même, pour la gestion des bénévoles, l'absence de la DDJS, qui dispose d'acquis historiques dans la relation avec les associations, a parfois été regrettée.

2.6.2. L'importance des relations avec les élus

Jusqu'ici, pour des raisons historiques liées à l'implantation territoriale des DDE, la densité et la qualité des contacts avec les élus ont été satisfaisantes. Dans la gestion des situations passées de crise et de post-crise, la collaboration entre les élus et les DDE a été efficace, dès lors que la répartition des tâches et des responsabilités était considérée comme équilibrée. Lorsqu'il y a eu des difficultés, elles provenaient soit d'une volonté jugée hégémonique de certains élus, soit du regret manifesté par d'autres élus au regard du manque de réactivité des services de l'Etat au début de la post-crise. Mais cette situation relativement favorable pourrait ne pas durer compte tenu de la réorganisation des services. C'est du moins ce que dit redouter une partie des élus rencontrés au cours de l'évaluation.

2.6.3. Une connaissance insuffisante des problèmes de la population et du milieu associatif

L'une des difficultés rencontrées par les services pour orienter leur action est leur connaissance insuffisante des « victimes » et du contexte social de la crise. On peut mentionner à cet égard la méconnaissance des caractéristiques socio-démographiques de la population sinistrée (AZF Toulouse, inondations de la Somme et du delta du Rhône) et celle de milieux professionnels particulièrement affectés par les conséquences de la crise (pêcheurs et conchyliculteurs, industrie touristique).

De même, les relations entre les DDE et les acteurs non administratifs constituent un enjeu important. Au-delà des grandes associations (croix-rouge française, fédération nationale de la protection civile) participant au dispositif d'intervention en cas de catastrophes, un grand nombre d'autres associations d'importance inégale quant à leur représentativité ou à la pérennité de leurs objectifs interviennent dans la gestion post-crise. Leur rôle est important tant pour affiner le recensement des sinistrés que pour le soutien moral des populations. On l'a vu notamment à l'occasion des grandes inondations : une fois mis hors de danger, les sinistrés se retrouvent seuls face à un malheur dont ils mesurent toute l'ampleur. C'est alors que ces populations ont besoin d'aide, matérielle et psychologique, la première confortant la seconde. On peut regretter que la DDE n'ait pas pour habitude d'entretenir des relations permanentes avec le monde associatif. En effet, outre qu'il est un formidable relais d'opinion, une meilleure connaissance mutuelle ne pourrait que concourir à l'optimisation de l'action de chacun et de tous.

2.6.4. Des relations trop peu suivies avec le monde économique et les assurances

Dans les départements visités par l'Instance, les relations entre la DDE et les milieux économiques ont semblé très centrées sur ce qui a été jusqu'à présent le cœur de métier des services : le BTP et le transport. La bonne connaissance des entreprises de ces secteurs et les relations nouées à la faveur des chantiers ont permis aux DDE de faire preuve d'une grande réactivité dans la gestion de la crise et de la post-crise, particulièrement dans ses aspects logistiques. Le maintien de cette compétence dans le service, malgré son évolution, compte également au nombre des préoccupations des élus.

Dans d'autres domaines, les relations entre les DDE et le monde économique et social apparaissent plus distendues, ce qui peut poser problème. Ainsi, dans certains départements touchés par les inondations, la faible fréquence des relations de travail entre les DDE et les gestionnaires publics ou privés du parc immobilier n'a pas facilité la recherche de solutions pour le relogement des personnes sinistrées.

La DDE a, d'une manière générale, relativement peu de contacts avec les chambres consulaires. Dans la plupart des départements sinistrés, la CCI et la chambre des métiers ont été associées au dispositif mis en place. Ce cadre de coopération a permis des rapprochements, malgré des priorités différentes - sécurité de la population pour la DDE et remise en marche rapide de l'économie pour les chambres. Les principales difficultés rencontrées l'ont été dans les départements de la façade maritime touchés par les pollutions de l'Erika et du Prestige, pour le montage des dossiers de demande d'indemnisation présentés au Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL). Les chambres consulaires ont regretté l'aide insuffisante de l'Etat pour la constitution des dossiers, ce qui a eu pour conséquences, notamment en Vendée,

d'affaiblir le crédit des services de l'Etat. Dans le Morbihan, le recours à des cabinets d'avocats britanniques rend encore plus fâcheuse cette absence.

L'assurance joue un rôle majeur dans la reconstruction. Pourtant, les représentants de l'assurance ne sont pas des acteurs très présents auprès des pouvoirs publics dans le dispositif de gestion de post-crise et ils ne comptent pas au nombre des interlocuteurs habituels de la DDE. Dans le cas, de loin le plus fréquent, des catastrophes naturelles, la solidarité nationale joue à plein à travers le dispositif CATNAT, ce qui explique que les entreprises d'assurance ne soient pas mises à contribution. En revanche, dans le cas particulier d'une catastrophe technologique, les personnes sinistrées ont rencontré de grandes difficultés pour faire valoir leur droit à l'indemnisation. L'association des sinistrés d'AZF Toulouse exprime un point de vue très critique sur l'action et le comportement des assureurs. Même si le ressenti des victimes ne permet pas de porter une appréciation globale, il apparaît nettement que les contrats d'assurance peuvent être source de difficultés d'interprétation pour les sinistrés et qu'un conseil est souvent nécessaire pour garantir une indemnisation dans les meilleures conditions et délais. C'est sur ce terrain que l'expertise de la DDE est souhaitée, mais également pour conseiller les sinistrés confrontés à une grande disparité des devis de remise en état des logements et des locaux professionnels.

2.7. Une efficacité qui repose sur la maîtrise d'un réseau de compétences

Tant l'ensemble des rapports disponibles que les contacts établis sur le terrain par les membres de l'instance le confirment : l'efficacité reconnue de la DDE dans la gestion de la crise et de la post-crise repose tout autant sur la maîtrise d'un ensemble de compétences techniques que sur la double connaissance des hommes, d'une part, et des territoires d'autre part. La réussite tient à la conjonction de ces trois facteurs. La compétence seule ne suffit pas, c'est la connaissance fine des particularités locales des territoires et celle des autres acteurs, notamment professionnels, acquises à la faveur de contacts régulièrement entretenus, qui légitime l'action des services et le rôle fédérateur de l'Etat.

Dès lors, la mobilité des agents a un impact non négligeable sur l'efficience et la perception du bien-fondé des actions entreprises par la DDE, ainsi que l'Instance a pu le constater en Vendée dans ses entretiens avec les professionnels de la pêche et de la conchyliculture. Il ne s'agit pas ici, de mettre en cause le principe de mobilité géographique des agents, principe dont la dimension positive n'est plus à démontrer, mais de mettre l'accent sur l'un de ses effets négatifs, dont l'acuité ira grandissante avec la professionnalisation des activités d'ingénierie.

2.8. La phase de post-crise n'est pas suffisamment mise à profit pour améliorer la prévention des risques et en diminuer l'impact

Les crises réveillent la conscience de la réalité du risque et la profusion d'informations dispensées en phase aiguë rend l'opinion plus apte à accepter des mesures dont l'utilité aurait été mal comprise si elles avaient été proposées à d'autres moments. Cependant, les enquêtes conduites par les MIGT et les déplacements de l'Instance dans les départements touchés par

des inondations et des incendies de forêts tendent à démontrer que ce réveil de la conscience collective du risque n'a eu que des retombées relativement modestes malgré la réelle opportunité qu'il représentait. Ainsi, dans la plupart des départements, il s'est essentiellement traduit par une révision des PPR, PPRI et PPRIF et par le déblocage et l'élaboration de nouveaux plans de prévention.

Des aménagements de prévention tels que des zones d'expansion des crues et des digues ont, certes, été plus facilement acceptés², tant par les habitants que les agriculteurs et le regroupement des syndicats de bassin vraisemblablement plus aisé à mettre en œuvre. Toutefois, dès qu'il s'est agi d'ouvrir le débat sur les documents d'urbanisme n'intégrant pas suffisamment la gestion des risques ou de remettre en cause certains aménagements, la conscience du risque s'est amenuisée, quand bien même la DDE produisait un SIG prenant en compte les événements catastrophiques.

A fortiori, relativement peu de démarches de relogement après acquisition amiable ou expropriation dans les zones à risques ont-elles été mises en œuvre.

Lorsque les DDE ont engagé la mise en place de mesures conservatoires tendant à limiter l'exposition aux risques d'incendie de forêt (dans le Var) ou aux risques d'inondation (dans les Bouches-du-Rhône), elles se sont heurtées à des contestations virulentes de certains élus et des représentants des milieux économiques.

2.9. Une communication encore trop peu axée vers l'information pratique des sinistrés

Dans les différentes crises examinées par l'Instance, le pilotage de la communication au niveau local a été assuré par le Préfet, sur ses trois volets : institutions, sinistrés et grand public. Globalement, la coordination avec les conseils généraux a été effective, même si, dans certains départements, les élus ont saisi l'occasion qui leur était offerte de s'affirmer face à l'Etat comme les meilleurs défenseurs des intérêts des communes et des milieux professionnels. Les services de l'équipement ont alimenté le discours préfectoral par la fourniture de données factuelles et objectives à destination des médias, mais aussi par une expertise de la situation et de son évolution.

Toutefois, au vu des incompréhensions et des frustrations observées sur le terrain, cet effort de communication reste insuffisant. Ainsi que nous l'avons constaté tant dans la Somme qu'à Toulouse après l'explosion de l'usine AZF, le défaut de production de données factuelles sur l'évolution de la situation, d'une description de ce qui est fait et de ce qu'il est prévu de faire, d'un discours honnête et précis sur les causes de la catastrophe – sans occulter les interrogations qui demeurent - peut entraîner la propagation de rumeurs rapidement incontrôlables, aux effets dévastateurs. Souvent en première ligne pendant la post-crise, les DDE sont confrontés à des usagers d'autant plus agressifs que les agents ne disposent ni de l'information, ni des méthodes leur permettant de répondre.

Concrètement, les principaux manques concernent l'information des personnes sinistrées, qui ont autant besoin d'être informées et rassurées que de bénéficier d'une aide

² Plus précisément, les digues sont généralement acceptées et même demandées ; en revanche, ce sont les déversoirs qui sont difficiles à faire accepter.

matérielle. Une des principales préoccupations des associations de victimes est de pouvoir recueillir en un lieu unique une information pratique fiable ainsi que des conseils pour la gestion des difficultés tant matérielles qu'administratives de leurs adhérents.

3 Recommandations

3.1 Se préparer en capitalisant les connaissances, en identifiant les compétences et en consolidant les réseaux d'acteurs

Se préparer à la crise et à la post-crise, c'est d'abord constituer et gérer des connaissances – au sens large du terme. La préparation relève pour une bonne part de ce que l'on appelle aujourd'hui la gestion des connaissances (*Knowledge management*), à savoir l'ensemble des méthodes, outils techniques et principes organisationnels qui permettent à une organisation d'accumuler et de développer des connaissances utiles à l'exercice de ses missions, mais aussi d'organiser le partage de - et l'accès à - ces connaissances, qu'elle en soit ou non à l'origine. Cette problématique est donc très large, puisqu'elle inclut à la fois celle des systèmes d'information, des réseaux de compétences et des dispositifs de coopération.

Dans le cas de la post-crise, deux raisons particulières incitent à adopter une démarche systématique en cette matière :

- Lors des périodes de post-crise, les services sont confrontés à des problèmes inhabituels, dont les solutions n'entrent pas dans leurs routines de travail. Ils ne peuvent donc s'en remettre à un savoir informel incorporé dans leurs pratiques.
- La réorganisation des DDE a pour effet d'aggraver cette difficulté, dans la mesure où leurs missions sont désormais moins directement mobilisatrices des connaissances et des savoir-faire opérationnels

3.1.1. Garder et partager la mémoire des expériences du passé

Les DDE doivent s'attacher à conserver la mémoire les crises passées. Au-delà de quelques années, le risque existe que les agents ayant eu à affronter une crise changent d'affectation. On ne peut donc s'en remettre uniquement à la mémoire directe des acteurs. Un dossier complet et dûment archivé doit pouvoir restituer à l'intention d'agents nouvellement affectés l'ensemble des enseignements pratiques tirés des précédents épisodes, ainsi qu'une description précise du cadre, notamment réglementaire, des interventions au titre de la crise et de la post-crise.

Cette mémoire doit être partagée non seulement avec les nouveaux arrivants à la DDE mais également avec les autres DDE susceptibles d'être confrontées à des crises similaires. Ceci nécessite un travail de consolidation et de valorisation au niveau national, à l'initiative de l'administration centrale.

3.1.2. Renforcer la connaissance des territoires et des populations

Sur cette question, la présente évaluation ne peut que faire écho aux recommandations du rapport du CGPC sur « Le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire du ministère de l'équipement³ ». Ce rapport mentionne les risques naturels comme l'un des domaines pour lesquels les services déconcentrés de l'équipement (DDE et DRE) doivent cultiver – en s'appuyant le cas échéant sur le réseau technique du ministère - une connaissance fine des territoires, avec pour triple objectif de « contribuer à la conduite des politiques nationales », « éclairer les politiques et les projets locaux par une vision spécifique de l'Etat », et « apporter aux acteurs locaux des éléments de problématique et de débat » (p. 8). Concrètement, cela passe notamment par la constitution et la mise à jour régulière d'un fonds documentaire et cartographique répertoriant les risques et facteurs de vulnérabilité propres à un territoire. Cette vulnérabilité doit s'entendre dans son acception la plus large : vulnérabilité physique du bâti mais aussi vulnérabilité économique, sociétale ou environnementale.

3.1.3. Constituer et entretenir le réseau des acteurs de la crise et de la post-crise

Dans une situation exceptionnelle, le facteur temps est décisif. Il est important de réduire les délais de concertation et de coordination. Cela passe notamment par l'identification mutuelle des acteurs, de leurs attributions et de leurs compétences (qui est responsable de quoi ? qui peut faire quoi ?), et par l'établissement de liens de confiance de nature à faciliter l'action commune.

La qualité et la fluidité des relations entre services de l'Etat sont essentielles. Malgré le souci affiché depuis des années de décloisonner les services de l'Etat et de faciliter leurs relations horizontales, il est apparu que dans nombre de cas - et passée la période de la crise elle-même (durant laquelle les cellules de crise fonctionnent bien) -, les services « se cherchaient », faute de relations suivies, de langage commun, de contacts personnels faits de reconnaissance réciproque des compétences et de confiance.

Cela vaut *a fortiori* pour les relations avec les autres acteurs impliqués par la réparation des conséquences de la crise. Comme il a été dit plus haut (2.6.), des craintes existent quant à la pérennité des relations avec les élus et au maintien d'un ensemble de compétences opérationnelles liées aux activités traditionnelles des DDE. Il pourrait résulter de leurs réorganisations une moindre capacité à coordonner les opérations de remise en état des infrastructures et des territoires dans leurs aspects techniques, logistiques et administratifs (qualifications des entreprises, marchés, suivi opérationnel). Pour faire face en cas de crise, l'Etat devra s'appuyer davantage sur les moyens des autres acteurs dans le cadre de coopérations qu'il convient d'anticiper. Dans cette perspective, les DDE devront avoir le souci constant de conforter leurs liens avec les collectivités locales, voire de les contractualiser, afin d'être en mesure d'optimiser l'emploi de la ressource et des moyens opérationnels et de susciter des démarches de planification coordonnées (cf. l'instruction cadre du 28 mars 2007).

Par ailleurs, des contacts réguliers devraient être établis avec d'autres acteurs jusqu'ici peu connus des DDE : à titre d'exemple, les gestionnaires publics ou privés du parc immobilier, les assureurs, les représentants des activités économiques institutionnels (compagnies consulaires) ou volontaires (coopératives, associations). De même, des relations

3 Rapport n° 2005-0030-01 de Jean-Pierre GIBLIN (février 2006).

devraient être cultivées avec les relais d'opinion : associations d'usagers, de locataires, de défense de l'environnement.

En tenant compte de l'évolution de leurs moyens et de leurs nouvelles organisations, et en étroite relation avec les autres services déconcentrés qui relèvent de l'autorité du ministère, les DDE doivent donc veiller à maintenir et consolider les réseaux d'acteurs de la post-crise. Pour partie, cela devrait découler de l'organisation des divers plans (ORSEC, POLMAR, etc.), dont l'élaboration et la mise en oeuvre relève de dispositions réglementaires mais qui n'ont de sens que s'ils poussent à la constitution de systèmes d'action réellement opérationnels. Or, les constats faits sur le terrain ont mis en évidence d'importants décalages entre les dispositifs prévus dans les textes et les pratiques effectives. D'où, la nécessité de tester les dispositions des plans d'organisation des secours par des exercices en vraie grandeur associant l'ensemble des principaux acteurs et comportant aussi souvent que possible un volet consacré à la post-crise, comme le prévoit le nouveau dispositif ORSEC.

3.2. Préparer la mobilisation interne et externe des compétences, anticiper les problèmes techniques et juridiques

3.2.1. Créer une base de données de « personnes ressources » puis constituer et former des équipes pluridisciplinaires aux niveaux central et local

Sur la base d'un suivi actualisé des compétences et des carrières des agents, les administrations centrales du ministère devront s'efforcer d'organiser en continu des actions d'information, de formation et de partage d'expériences, notamment par des rencontres thématiques et/ou géographiques, afin d'atténuer les risques de déperditions de compétences et d'expérience liées à la mobilité professionnelle. Ces rencontres pourraient avoir lieu dans le cadre de structures permanentes, du type clubs « Gestion de crise et de post-crise », organisées en réseau et coordonnées au niveau national à l'instar du fonctionnement des clubs « Risques » pour ce qui concerne la prévention des risques.

Il a été suggéré d'identifier – voir de constituer en équipe permanente comme à la DDSC du ministère de l'intérieur - un pool d'agents spécialisés susceptibles de se rendre le temps nécessaire sur le terrain pour appuyer les services déconcentrés. Cette mesure pourrait revêtir différentes modalités en fonction des nécessités du moment.

3.2.2. Anticiper les problèmes de relogement d'urgence, de relogement de longue durée, de réparation ou de relocalisation

Les DDE doivent recenser les possibilités de logement d'urgence et les possibilités de relogement de moyen terme, ainsi que les terrains viabilisés susceptibles d'être réquisitionnés (terrains de camping par exemple) ou susceptibles d'être rapidement viabilisés pour l'accueil des mobile-homes.

Elles doivent se familiariser « à froid » avec les procédures et dispositifs de caractère exceptionnel pouvant être mis en oeuvre (MOUS relogement, PIG, crédits pour l'ALT, OPAH sinistrés, financements ANAH, utilisation du Fonds Barnier, etc.), notamment en prenant connaissance des retours d'expérience relatifs à des crises similaires à celles qu'elles sont susceptibles d'avoir à gérer. Il y aurait lieu d'établir sur ces questions, au niveau central, un guide des bonnes pratiques à l'usage des services déconcentrés.

3.2.3. Anticiper les problèmes logistiques

Dans le cas des pollutions maritimes, cela concerne notamment la disponibilité des moyens de transport et des lieux de traitement, ainsi que le repérage des lieux de stockage intermédiaire des matières polluantes, lequel a donné lieu dans le passé à quelques difficultés.

3.2.4. Utiliser les procédures et dispositifs d'action comme des outils de mobilisation des acteurs ; vérifier régulièrement leur caractère opérationnel

En règle générale, des plans d'action existent pour faire face aux crises (ORSEC, ORSEC maritime, PPI). Il convient de veiller à ce que ces plans prennent suffisamment en compte la post-crise et qu'ils soient conçus comme des outils de mobilisation de l'ensemble des acteurs. D'où l'importance de la concertation et du dialogue, tant à l'occasion de l'élaboration des plans que des exercices périodiques.

Par ailleurs, il apparaît que les dispositifs les mieux conçus peuvent ne pas fonctionner correctement en situation réelle. Les matériels, par exemple, peuvent se révéler hors d'usage. Il importe donc que les exercices périodiques permettent de vérifier la capacité d'action réelle des services.

3.2.5. Se prémunir contre les risques juridiques liés à la passation de commandes publiques en situation d'urgence

Cela concerne principalement les pratiques de commande publique qui dérogent au code des marchés. En situation de post-crise, il arrive que les acteurs administratifs mettent en place des procédures dérogatoires à la demande des préfets (réquisition des entreprises et marchés de régularisation), avec l'accord du contrôle financier local. La question demeure cependant posée de la sécurité juridique de ces pratiques en cas de contentieux. Une circulaire relative au « règlement juridique et financier des situations d'urgence », actuellement en discussion, devrait prochainement fournir un cadre sécurisé aux pratiques dérogatoires, apportant une réponse satisfaisante à ce problème.

3.2.6. Se prémunir contre les risques juridiques liés au non respect du droit du travail et à l'emploi des bénévoles

Les DDE doivent rester attentives aux risques liés au non respect éventuel de la législation sur le temps de travail.

Par ailleurs, principalement dans le cas des pollutions maritimes, la question des conditions d'emploi des bénévoles a été soulevée. Lorsqu'un agent d'une DDE encadre une équipe comprenant des bénévoles, ceux-ci pourraient être considérés comme des "collaborateurs occasionnels" de l'Etat, ce dernier pouvant alors voir sa responsabilité engagée en cas d'accident. Sur le terrain, diverses solutions à ce problème ont été observées, les communes souscrivant parfois une assurance spéciale. Quelle que soit la solution retenue, il importe de vérifier l'existence d'un cadre juridique permettant de faire face à tout événement accidentel.

3.2.7. Accorder toute l'attention nécessaire à la communication

Pendant la crise, la précision et la fiabilité de l'information communiquée par les autorités conditionnent l'efficacité de l'action publique dans son ensemble. Lorsqu'elles ne trouvent pas de réponses satisfaisantes, les interrogations de la population – y compris celles portant sur les causes de la crise, et les responsabilités éventuellement mises en jeu - peuvent affecter sa confiance en l'Etat. C'est au préfet qu'il revient de centraliser cette communication. Pour leur part, les services de l'Équipement doivent alimenter le discours préfectoral par la fourniture de données factuelles et objectives, mais également par une expertise de la situation et de son évolution. Dans ce cadre, les relations nouées avec les relais d'opinion constitueront un atout supplémentaire : elles permettront aux cadres des services de l'Équipement de relayer le discours institutionnel sur le terrain, à partir de leurs actions opérationnelles, par une communication plus technique, en anticipant et accompagnant les décisions prises et les actions engagées.

Dans la phase de post-crise, les personnes sinistrées attendent de la puissance publique une information précise sur leurs droits et les diverses aides susceptibles de leur être apportées. Pour répondre à cette attente, fortement relayée par les associations de victimes, nous préconisons la création, en accord avec le Préfet, d'un service d'informations pratiques en continu collant au plus près aux attentes immédiates des sinistrés, via un site Internet dédié et la mobilisation du secteur associatif pour les populations n'ayant pas accès aux moyens modernes d'information.

3.2.8 Définir et mettre en oeuvre des plans de formation à la gestion de la crise et de la post-crise adaptés aux différentes catégories de personnels

La gestion de la crise et de la post-crise doit devenir l'un des axes de la formation continue des agents des DDE, en privilégiant les formations inter services, voire en suscitant des formations communes avec les agents des collectivités. Elles pourraient porter sur les thèmes suivants :

- les situations de crise et de la post-crise, dans leurs aspects techniques, sociaux et institutionnels,
- la communication en période de crise et de post-crise,
- les risques juridiques,
- l'aide attendue par les collectivités locales, les acteurs économiques et les populations sinistrées en matière de problèmes juridiques liés aux conséquences des crises.

Il paraît en outre judicieux de tester et de faire vivre ces contenus de formation à l'occasion des exercices de préparation à la crise évoqués ci-dessus.

3.3. Mettre à profit les situations de post-crise pour renforcer la prévention

Il est certes préférable de ne pas attendre la survenue d'une crise pour mener une politique de prévention. Cependant, parce qu'elle confronte les populations à la réalité des risques, une situation de post-crise est *a priori* favorable à la prise de mesures de prévention qui peuvent être causes de préjudices immédiats pour les particuliers. Les DDE doivent tirer parti de cette opportunité pour agir et inciter les collectivités à le faire. Elles le feront avec d'autant plus d'efficacité qu'elles s'y seront préparées.

La première chose à faire est de décrire et analyser soigneusement le phénomène (campagne de relevés, photos, etc.) et, si possible, de le modéliser. Il y aura lieu, à cet effet, de mobiliser le cas échéant les ressources du réseau scientifique et technique du ministère de l'équipement ou des autres ministères (CEMAGREF notamment) et les compétences des établissements publics spécialisés (ONF/RTM, Météo France, BRGM, INERIS, etc.). Cette objectivation du risque facilitera sa prise en compte dans les décisions d'urbanisme.

Il convient, dans les meilleurs délais, de procéder à une actualisation du « porter à connaissance » relatif à l'exposition aux risques, en prenant en compte les données recueillies pendant la crise et la post-crise. Ceci afin de permettre aux communes de prendre en compte ces données lors de l'instruction des demandes de permis de construire et lors des travaux de révision des PLU.

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter ensuite :

- Lorsqu'il n'existe pas de PPR et que les documents d'urbanisme prennent insuffisamment en compte le risque à l'origine de la crise, il convient d'envisager la prescription d'un PPR et, si nécessaire, son application anticipée.
- En l'absence de PPR approuvé ou mis en application anticipée, il convient de rappeler aux communes qu'elles peuvent motiver des refus de permis de construire en application de l'article R 111-2 ou, le cas échéant, de l'article R 111-5 (antérieurement article R 111-4) du code de l'urbanisme lorsque l'exposition aux risques le justifie⁴. L'Etat doit faire savoir qu'il exercera un contrôle systématique en zone d'aléa fort en déférant devant le tribunal administratif les autorisations de construire qui y seront accordées. Une concomitance entre les études des PPR et celles des Plans communaux de sauvegarde sera encouragée .
- Lorsqu'un PPR est déjà prescrit, il convient d'accélérer son élaboration en veillant à ce qu'ils intègrent les données issues de l'analyse du phénomène à l'origine de la crise.
- S'il existe un PPR approuvé, il convient de procéder à son examen critique et d'entamer si nécessaire sa révision. Pour que d'éventuelles modifications soient comprises et appliquées, les services doivent, sous l'autorité du Préfet, en débattre avec les élus et informer précisément la population.

Il conviendra par ailleurs de tenir compte des dernières constatations faites sur l'exposition aux risques des différentes parties du territoire dans la révision des documents d'urbanisme (SCOT et PLU). A titre d'exemple, les atlas des zones inondables seront

4 Cela vaut bien entendu *a fortiori* pour les actes d'urbanisme instruits par la DDE elle-même.

actualisés et communiqués aux élus et aux services instructeurs des actes réglementaires en droit des sols.

Des démarches visant à « relocaliser » certaines habitations, par expropriation ou acquisition amiable, seront rapidement lancées, après avoir analysé les conditions financières et psychologiques de leur acceptation par les élus et la population.

Enfin, la DDE aidera les collectivités à développer un urbanisme de risques en l'accompagnant d'une recherche de réduction de la vulnérabilité. Dans ce domaine, les DDE se sentent peu armées, ne pouvant agir jusqu'à l'approbation des PPR que par le conseil et l'incitation. (formes urbaines adaptées, formes architecturales particulières, adaptation des composants de la construction). Toutefois, en période de post-crise, elles disposent d'un levier par le biais de l'instruction des dossiers de subventions ANAH pour les travaux de réhabilitation. En effet, s'il existe un PPR, elles doivent veiller au respect des prescriptions ou inciter à l'application des recommandations qu'il édicte (remontée des tableaux électriques, mise hors d'eau des chaudières, etc.).

* *

*

Au terme de la mission, on a cherché à définir dans la perspective de l'évolution des DDE les principaux axes leur permettant la meilleure adaptation en terme d'organisation et la meilleure préparation aux formes d'intervention spécifiques liées aux post-crisis. Si les analyses font apparaître des réponses souvent satisfaisantes et ressenties comme telles par les partenaires, elles mettent aussi en évidence de nombreuses possibilités d'amélioration qu'on s'est efforcé de préciser ci-dessus. Au vu des entretiens et des rencontres de terrain tant avec les agents de l'Etat qu'avec les autres intervenants, il est clairement apparu une attente positive de l'ensemble des acteurs à l'égard de toutes les démarches qui pourraient être entreprises dans cette voie. Le présent rapport doit permettre une confirmation des objectifs identifiés et la préparation des conditions de leur mise en oeuvre.

La rédaction de ce rapport s'est achevée au moment où une nouvelle configuration gouvernementale laisse présager une nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat. Il est permis d'espérer qu'un rapprochement des services de l'équipement et de l'environnement permettra une appréhension plus intégrée de la problématique de l'aménagement durable des territoires, dans laquelle s'inscrivent naturellement les questions de risques. Il devrait en résulter une plus grande cohérence de l'action administrative sur le terrain..

Annexe 1 : Lettre de mandat du président de l'instance d'évaluation

Le Vice-président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées

à

Monsieur Jean-Claude ROURE

Le comité de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 17 février dernier, a proposé de réaliser quatre actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2005-2006, dont l'une est relative à l'action du ministère dans la gestion de la post-crise.

Le ministère est en effet conduit à intervenir à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, d'accidents ou de sinistres. Son action se situe à tous les stades du processus, de la prévention à la réparation. L'évaluation doit porter sur sa capacité d'intervention dans la phase de post-crise.

Celle-ci portera sur les principaux domaines d'action du ministère et aura pour objectifs généraux :

- d'apprécier la manière dont les services déconcentrés ont répondu aux attentes dont ils ont été l'objet dans le domaine de la gestion de la post-crise : disponibilité pour enregistrer les demandes d'intervention, délais de mobilisation des moyens propres ou des autres moyens affectables, qualité des réponses apportées, intégration des moyens disponibles dans le dispositif opérationnel mis en place par la préfecture, gestion des relations avec les représentants des collectivités territoriales, des populations sinistrées et des médias, etc. ;
- d'analyser l'adaptation de l'organisation des services et la préparation des personnels aux interventions en période de post-crise : dispositif et organisation matérielle, qualité des documents décrivant les consignes à appliquer et des fiches-réflexes correspondant aux risques les plus courants, existence de dispositifs contractuels permettant de mobiliser rapidement des moyens extérieurs, etc. L'évaluation de l'adaptation et de la préparation devra tenir compte des perspectives de transfert de certains moyens des DDE aux directions interrégionales des routes ou aux conseils généraux ;
- de formuler des propositions concernant l'organisation des services, l'adaptation des moyens et de la préparation des personnels, la sensibilisation des populations concernées et des différents acteurs, ainsi que le développement pendant la post-crise d'une réflexion et de mesures relatives aux actions de prévention.

L'évaluation devra notamment mettre l'accent sur :

- la poursuite et l'achèvement des opérations engagées à l'issue de la crise, dans les meilleurs délais, en particulier pour les sinistrés ;
- la capacité de saisir l'opportunité de cette période pour en tirer des enseignements en terme de prévention, pour préparer et pour prendre les mesures nécessaires pour se prémunir à l'avenir.

Pour répondre à ces objectifs, l'évaluation pourra s'appuyer notamment sur :

- une analyse documentaire : examen des rapports de retours d'expérience et, le cas échéant des rapports parlementaires, relatifs aux principales catastrophes des dernières années ainsi que de rapports spécifiques portant sur la gestion des crises ou la traitant dans le cadre d'une problématique plus large ;
- une enquête auprès des principaux acteurs directs dans la gestion de la post-crise consécutive à quelques catastrophes majeures récentes, notamment pour identifier et caractériser d'une part les bonnes pratiques et d'autre part la nature des difficultés réellement rencontrées ; cette enquête pourra inclure des sinistrés ou des associations de sinistrés ;
- une enquête par questionnaire adressée à toutes ou partie des DRE et DDE, complétée par une enquête de terrain auprès d'un échantillon de DRE et de DDE, pour évaluer leur organisation et leur degré de préparation en vue de participer à la gestion d'une post-crise.

Je vous demande de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui sera chargée de définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, de suivre sa réalisation et de valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis au comité de l'évaluation du ministère.

Vous serez assisté dans cette mission par monsieur Alain RENOUX, administrateur civil hors classe, chargé de conduire cette action d'évaluation et qui animera l'équipe de projet constituée à cet effet.

La liste des membres envisagés pour participer à l'instance d'évaluation devra m'être transmise pour avis préalable à sa constitution.

Je souhaite pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 septembre 2006 et être tenu régulièrement informé de l'état d'avancement de cette action.

Claude MARTINAND

Annexe 2 : Membres de l'instance d'évaluation

Président : Jean-Claude ROURE (Préfet honoraire)

Rapporteur : Alain RENOUX (remplacé par Jean-Pierre BUGEAU)

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Agnès DE FLEURIEU (CGPC)

Christo DIMITROV(CGPC)

Madeleine GRANCHER (CGPC)

Michel SOCIE (CGPC)

Firmino FRACCARO (CGPC)

Bernard PERRET (CGPC)

Michel BARBIER (CGPC)

Laurent PAILLARD (Secrétariat Général)

Jean-Marc MOULINET (Secrétariat Général)

Isabelle DESTIVAL (DGPA)

Christian CURÉ (DGUHC)

Yves CHOLIN (DGR)

Frédéric PERONNY (DSCR)

Olivier NOËL DT

Hélène HERNU SDS

Bernard DURU DDE du Gard

Autres Ministères

François BARTHÉLÉMY - MEDD

Gilles SANSON - MIAT

Anne BOLLINET - MINEFI / IGF

Jacques GRELU - MAP

Yves COQUIN - MECSL

Autres acteurs

Claude SMIROU - Assureurs (GEMA)

Pierre-Marie DUHAMEL - AMF

Elisabeth DUPONT-KERLAN - Association des Régions de France

Nicole VICTOR-BELIN - FF Batiment

Jean LARDIN - CAPEB

Francis BABÉ – FNTR (transporteurs routiers)

Daniel AUBERT – Union Sociale de l'Habitat

Frédéric ARROU - Association des sinistrés du 21 septembre

Personnalités Qualifiées

Anne LALO (sociologue)

Francis PAVÉ (sociologue)

Annexe 3 : Cahier des charges

PRESENTATION DU CONTEXTE ET DES ACTIONS A EVALUER

Les nouvelles orientations de la politique de sécurité civile ont été définies par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 et par son annexe. L'article 1 de la loi précise que : « la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre des moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées ».

Outre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ainsi que les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui sont investies à titre permanent de missions de sécurité civile, les autres agents de l'Etat sont appelés, avec notamment les personnels militaires, de gendarmerie, de police, des collectivités territoriales et de certains établissements et organismes publics, à concourir également à l'accomplissement des missions de sécurité civile.

Dans les situations de crise qui font suite aux catastrophes naturelles et technologiques, les services déconcentrés du ministère en charge de l'équipement sont sollicités à de nombreux titres : mise à disposition de logements d'urgence pour l'accueil des populations sans abri, mobilisation des moyens exceptionnels nécessaires à la réalisation rapide des travaux de réparation des logements, équipements publics et locaux d'activités sinistrés, protection des infrastructures qui peuvent l'être, réparation et remise en service des infrastructures endommagées, lutte contre la pollution des côtes et remise en état, mesures en faveur des entreprises de tourisme, etc. Par ailleurs, ils contribuent à l'exploitation des retours d'expérience pour l'amélioration des mesures de prévention des risques et de préparation à la gestion des crises.

Les observations faites lors des grandes catastrophes qui se sont produites depuis le début des années 90 doivent permettre d'évaluer la façon dont les services concernés ont répondu aux sollicitations visées ci-dessus et l'adaptation de l'organisation actuelle et future des services déconcentrés du ministère à la prise en compte des missions de sécurité civile relevant de la gestion de la post-crise auxquelles ils sont appelés à concourir.

Le travail d'évaluation devra porter spécifiquement sur le rôle des services de l'équipement mais il devra évidemment tenir compte des attributions des autres ministères concernés par la gestion de la post-crise (notamment les ministères chargés de l'intérieur, de l'écologie et du développement durable, de l'agriculture, de l'industrie, etc.) et de celles des collectivités territoriales. Il pourra utilement s'appuyer sur les analyses et, le cas échéant, sur les propositions figurant dans le rapport du groupe de travail interne au ministère sur le thème « prévention des risques naturels et industriels et gestion de crise ».

FINALITE ET CHAMP DE L'EVALUATION

L'objet de l'évaluation est la contribution des services déconcentrés de l'équipement à la gestion de la post-crise dans les domaines où leurs missions permanentes, les moyens dont ils disposent ou qu'ils sont susceptibles de mobiliser et leurs compétences techniques ou organisationnelles leur donnent vocation à être sollicités.

Les événements retenus devront refléter la variété des champs d'intervention possibles : crues et inondations, tempêtes, accident technologique (AZF), pollution maritime et terrestre (Erika), accidents de transports , etc., mais en excluant a priori le risque minier et le risque nucléaire qui relèvent de problématiques très spécifiques.

La période pouvant être qualifiée de post-crise commence dès que les services d'intervention d'urgence ont achevé de secourir et, le cas échéant, d'évacuer l'ensemble des populations sinistrées (voire de sécuriser les sites touchés). Cette transition entre la crise et la post-crise peut intervenir plus ou moins rapidement après le déclenchement de l'alerte, selon les secteurs, en fonction des moyens disponibles, du nombre de sinistrés à secourir et des conditions locales d'accessibilité. Outre les aspects sociaux et sanitaires, les aspects financiers, juridiques et fiscaux et les aspects économiques qui concernent globalement moins directement le ministère, celui-ci est davantage impliqué dans la vérification, la remise en état et les réparations de sites, infrastructures et habitations.

Les objectifs de l'évaluation sont :

- d'apprécier la manière dont les services déconcentrés ont répondu aux attentes dont ils ont été l'objet dans le domaine de la gestion de la post-crise : disponibilité pour enregistrer les demandes d'intervention, délais de mobilisation des moyens propres ou des autres moyens affectables, qualité des réponses apportées, intégration des moyens disponibles dans le dispositif opérationnel mis en place par la préfecture, gestion des relations avec les représentants des collectivités territoriales, des populations sinistrées et des médias, etc.
- d'analyser l'adaptation de l'organisation des services et la préparation des personnels aux interventions en période de post-crise : dispositif et organisation matérielle, qualité des documents décrivant les consignes à appliquer et des fiches-réflexes correspondant aux risques les plus courants, existence de dispositifs contractuels permettant de mobiliser rapidement des moyens extérieurs, etc. L'évaluation de l'adaptation et de la préparation devra tenir compte des perspectives de transfert de certains moyens des DDE aux directions interrégionales des routes ou aux conseils généraux ;
- de formuler des propositions concernant l'organisation des services, l'adaptation des moyens et de la préparation des personnels, la sensibilisation des populations concernées et des différents acteurs, ainsi que le développement pendant la post-crise d'une réflexion et de mesures relatives aux actions de prévention.

L'évaluation devra notamment mettre l'accent sur :

- la poursuite et l'achèvement des opérations engagées à l'issue de la crise, dans les meilleurs délais, en particulier pour les sinistrés ;
- la capacité de saisir l'opportunité de cette période pour en tirer des enseignements en terme de prévention, pour préparer et pour prendre les mesures nécessaires pour se prémunir à l'avenir.

QUESTIONNEMENT DE L'ÉVALUATION

L'évaluation, en s'appuyant notamment sur une analyse des retours d'expérience relatifs à un certain nombre de grandes catastrophes naturelles ou technologiques relativement récentes, devra notamment apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

La contribution attendue des services de l'équipement pendant la post-crise :

- Les plans de secours et d'intervention établis par la préfecture font-ils clairement apparaître les responsabilités et les missions confiées aux services de l'équipement ainsi que les modalités de fonctionnement en réseau des divers services concernés et de coopération avec les établissements publics de l'Etat ?
- Quel a été le rôle attendu de la DDE dans l'expertise de la situation et l'identification des besoins à satisfaire en priorité ?
- Pour quels besoins particuliers a-t-il été fait appel, ou est-il prévu de faire appel, aux services de l'équipement (évaluation des dommages subis par les équipements publics et les infrastructures, fourniture de moyens pour rétablir les réseaux, fourniture de moyens de transport de personnes ou de marchandises, viabilisation de terrains pour accueillir des moyens d'hébergement provisoire –par exemple livraison et installation de mobil homes-, aide à la mobilisation des entreprises pour effectuer les réparations des bâtiments, aide à la préfecture pour l'instruction technique des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, aide aux collectivités territoriales et aux population sinistrées pour l'établissement des dossiers d'indemnisation au titre de l'assurance catastrophes naturelles, etc.) ?
- Des collectivités territoriales ou des gestionnaires de services publics ont-elles manifesté des attentes en termes d'appui technique à la gestion de la post-crise ?
- Les populations sinistrées lors de catastrophes passées ont-elles eu le sentiment que certaines de leurs attentes n'ont pas, ou n'ont pas assez, été prises en compte ?

L'organisation des services et la préparation à la gestion de la post-crise :

L'organisation et la préparation avant la crise (planification)

- L'organisation des services de l'équipement fait-elle apparaître les responsabilités et les missions des diverses unités ayant vocation à intervenir dans la gestion des crises et, particulièrement, dans la post-crise ?
- Les réflexions relatives à « préparation à la gestion des crises » ont-elles associé les unités traitant de la prévention des risques et celles responsables de la gestion des crises ?
- Les données du fichier PARADES en vue de la mobilisation des entreprises sont-elles régulièrement mises à jour et la connaissance des capacités mobilisables en matière d'hébergements de secours et de logements de substitution a-t-elle été développée ?

- Une réflexion préalable sur la communication post-crise a-t-elle eu lieu pour en définir le contenu et les modalités (établissement du bilan de la crise et des interventions des services, information sur les mesures d'aide au relogement et aux réparations, information sur les mesures envisagées pour une meilleure prévention des risques, incitation au maintien de la vigilance dans les secteurs les plus exposés) ?
- Les recommandations, relatives à la gestion de la post-crise, formulées dans les rapports de retour d'expérience ont-elles fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle ?

L'application des éléments de préparation et leur pertinence

- L'intervention des services pendant la post-crise s'est-elle effectuée en appliquant des plans d'intervention prédéfinis ou y a-t-il eu une part d'improvisation ?
- La mobilisation des personnels de l'équipement s'est-elle effectuée conformément à une stratégie de mobilisation prédéterminée et en tenant compte notamment de l'expérience acquise par ceux qui ont souscrit des engagements comme pompiers volontaires ?
- Des scénarios de crises avaient-ils été étudiés et, si oui, ont-ils correspondu, au moins en partie, au déroulement réel de la crise ?
- Des dispositifs contractuels prédéfinis ont-ils été utilisés pour passer des commandes dans des délais réduits et selon des procédures conformes au code des marchés publics ?
- Des contacts ont-ils été établis avec les principaux opérateurs de réseaux publics pour évaluer leur état de préparation aux crises et intégrer des modalités de coordination entre les services de l'équipement et lesdits opérateurs dans les plans d'interventions ?
- Les éventuels exercices de simulation de crise auxquels les services de l'équipement ont participé, se sont-ils avérés utiles à une meilleure capacité de réaction face à la situation de crise ?
- Les conditions d'intervention des personnels (astreintes, heures supplémentaires, etc.) ont-ils été adaptés ?
- A-t-il été fait appel aux moyens de renfort susceptibles d'être mobilisés ?

L'efficacité constatée ou potentielle des interventions des services de l'équipement :

- La DDE a-t-elle été en mesure d'intervenir en temps utile par exemple pour minimiser les conséquences des coupures subies par le réseau routier dont elle a la charge ?
- Quels ont été les délais nécessaires à la mise à disposition des populations sinistrées de moyens d'hébergement de secours ou de logements de substitution de type mobil homes ?
- Quelle a été l'efficacité des mesures mises en œuvre pour accélérer l'intervention des entreprises du bâtiment en vue de la réparation des dégâts et pour mutualiser les capacités disponibles à une échelle régionale, voire nationale ou européenne ?

- Quel a été l'apport effectif des services de l'équipement pour faciliter le traitement des dossiers de demande de financement et d'indemnisation (dispositif d'accueil et de conseil aux sinistrés, coordination des actions des différents intervenants, délais effectivement constatés pour le règlement des indemnités et pour l'attribution des aides à la réparation des dommages subis par le parc de logements sociaux) ?
- Les objectifs de prévention des risques par la réduction de la vulnérabilité ont-ils été pris en compte à l'occasion des conseils prodigués aux sinistrés (par exemple : diffusion de la plaquette établie par la DGUHC sur les réparations après inondation, rappel des règles de construction parasismique, rappel des prescriptions ou des recommandations figurant dans les PPR, etc.) ?
- Quel est le degré de préparation des services directement concernés pour faire face aux conséquences de certaines « catastrophes annoncées » (par exemple : éboulement de grande ampleur des Ruines de Séchilienne, séisme d'intensité égale ou supérieure à VII sur l'échelle EMS 98 à Nice, etc.) ?

DISPOSITIF DE CONDUITE DE L'ÉVALUATION

Le commanditaire de cette action d'évaluation est le comité ministériel de l'évaluation.

L'instance d'évaluation pourrait être composée ainsi :

- Le président de l'instance d'évaluation
- Le rapporteur
- Des représentants du CGPC
- Des représentants des différentes directions d'administration centrale concernées (Secrétariat général, DGPA, DGUHC, DGR, DGMT, DSCR, DGAC, DT) et du HFD
- Des représentants de services déconcentrés
- Des représentants des autres ministères particulièrement concernés par la gestion des crises liées aux catastrophes naturelles et industrielles (MEDD, MIAT, MINEFI, MAP, MOM, MECSL)
- Des représentants des collectivités locales
- Des représentants des professions de l'assurance dommages, du bâtiment et des travaux publics, des transports routiers, des HLM
- Des représentants des associations regroupant des personnes sinistrées lors de grandes catastrophes

Le rôle de l'instance d'évaluation, chargée du pilotage de la démarche, est de préciser le dispositif, le cahier des charges et la méthode de travail, de suivre la réalisation de l'évaluation (un ou deux points d'étape, à définir) et de valider le rapport de l'évaluation qui sera remis aux commanditaires.

Une équipe de projet, animée par le rapporteur, sera constituée d'une partie des membres de l'instance d'évaluation afin de préparer les réunions de l'instance d'évaluation et de piloter le déroulement de la démarche. Elle sera composée de représentants du CGPC, du Secrétariat général, de la DGUHC, du service défense et sécurité et des services déconcentrés.

ELEMENTS DE METHODE ET DE CALENDRIER

Les pistes envisagées pour réaliser cette évaluation sont les suivantes :

- Analyse documentaire : examen des rapports de retours d'expérience et, le cas échéant, des rapports parlementaires relatifs aux principales catastrophes des dernières années ainsi que de rapports spécifiques portant sur la gestion des crises ou la traitant dans le cadre d'une problématique plus large. Les principaux rapports devront refléter la variété des champs d'intervention possibles : crues et inondations, tempêtes, accident technologique (de type AZF), pollution maritime et terrestre (de type Erika), accidents de transports.
- Enquête auprès des responsables de la sécurité civile des préfectures, des responsables des services de l'équipement, des élus, de représentants des associations de populations sinistrées qui ont été les acteurs directs dans la gestion de la post-crise consécutive à deux ou trois parmi les catastrophes majeures récentes, notamment pour identifier et caractériser d'une part les bonnes pratiques et d'autre part la nature des difficultés réellement rencontrées.
- Enquête par questionnaire adressée à toutes ou partie des DRE et DDE, complétée par une enquête de terrain auprès d'un échantillon de DRE et de DDE, parmi celles qui sont le plus susceptibles d'être confrontées à une situation de crise majeure (services potentiellement concernés par des « catastrophes annoncées »), pour évaluer leur organisation et leur degré de préparation en vue de participer à la gestion d'une post-crise.
- Eventuellement, étude de trois ou quatre cas-types prospectifs représentatifs de grandes « crise annoncées ».

Le calendrier de réalisation pourrait être le suivant :

- Mise en place des structures et validation du cahier des charges : sept. 2005
- Analyse documentaire : synthèse des rapports pertinents : oct.- nov. 2005
- Enquête auprès des acteurs de quelques catastrophes : déc.2005 – fév. 2006
- Enquête par questionnaire auprès des DRE et DDE : mars - mai 2006
- Enquête de terrain auprès de quelques DRE et DDE : avril - mai 2006
- Synthèse, propositions, projet de rapport : septembre 2006

Annexe 4 : Liste des départements enquêtés

<i>Départements</i>	<i>Enquête préparation à la post-crise en SD</i>	<i>Enquête retour d'expérience post-crise en SD</i>	<i>Audits préalables</i>	<i>Audits acteurs externes</i>
08-Ardennes	x			
09-Ariège	x			
13-Bouches du Rhône				x
14-Calvados	x	x		
17-Charente-Maritime	x			
21-Côte-d'Or	x			
30-Gard				x
31-Haute-Garonne			x	
33-Gironde	x			
35-Ille-et-Vilaine				x
37-Indre-et-Loire	x			
38-Isère	x			
40-Landes				x
54-Meurthe-et-Moselle	x			
56-Morbihan				x
59-Nord	x			
62-Pas-de-Calais	x			
64-Pyrénées- Atlantiques	x			
65-Hautes-Pyrénées	x			
68-Haut-Rhin	x			
69-Rhône	x			
71-Saône-et-Loire	x			
73-Savoie	x			
76-Seine-Maritime	x	x		
77-Seine-et-Marne	x			
78-Yvelines	x			
80-Somme		x	x	
83-Var	x			x
85-Vendée			x	
971-Guadeloupe	x			

Annexe 5 : Guide d'enquête sur le retour d'expérience en matière de gestion de la post-crise

Définition de la post-crise :

La période pouvant être qualifiée de post-crise commence dès que les services d'intervention d'urgence ont achevé de secourir et, le cas échéant, d'évacuer l'ensemble des populations sinistrées (voire de sécuriser les sites touchés). Cette transition entre la crise et la post-crise peut intervenir plus ou moins rapidement après le déclenchement de l'alerte, selon les secteurs, en fonction des moyens disponibles, du nombre de sinistrés à secourir et des conditions locales d'accessibilité. Outre les aspects sociaux et sanitaires, les aspects financiers, juridiques et fiscaux et les aspects économiques qui concernent globalement moins directement le ministère, celui-ci est davantage impliqué dans la vérification, la remise en état et les réparations de sites, infrastructures et habitations.

Etes-vous d'accord avec une telle définition ou, dans le cas contraire, qu'est pour vous la post-crise ?

1- A quelle nature de crise votre service a-t-il été confronté ces dix dernières années ?

Nature

Durée (catastrophe ; post-crise)

2- Quels secteurs de la DDE ont été concernés par la post-crise ?

Logement

Route

Urbanisme

Appui aux collectivités territoriales

Autres (fonctions d'appui : gestion du personnel ; pôle juridique ; ...)

3- Quels types de problèmes avez-vous rencontrés ?

4- Quelle organisation avait été mise en place ?

Suivi d'un plan préalablement existant

Existe-t-il une personne permanente de préfiguration ?

Organisation d'un suivi des décisions prises et des actions menées ?

Equipes mobilisées : nature ; nombre ; durée ; intensité de la mobilisation (heures de travail)

Cellule de post-crise

5- Quelles ont été vos relations avec les autres acteurs (locaux)?

Préfecture

Autres services de l'Etat (et de ses établissements publics)

Collectivités territoriales

Professionnels du BTP et des Transports

Compagnies consulaires

Assurances ; banques ; bailleurs publics (ESH/HLM) et privés ; architectes (de l'urgence)...

Sinistrés (et leurs associations)

6- Quelles ont été vos collaborations (ou vos besoins) avec les autres secteurs de l'Équipement ?

Autres DDE

Niveau régional (DRE)

Autres services déconcentrés de l'Équipement (SN, SM) et RST

Administration centrale : experts ; matériel ; avocat et soutien juridique ; budget ; renforts humains

ANAH (OPAH...) ; aides financières spécifiques

7- Comment avez-vous apprécié le contexte juridico-administratif ?

Marché public et procédure d'urgence

Question de la compensation des heures supplémentaires (indemnisation ou récupération)

Rôle de la réglementation du temps de travail : limitations de la durée du travail ; dérogations ;

Procédures spécifiques des services et établissements publics de l'Etat dans la réparation des sinistres

8- Quels sont les aspects sur lesquels vous insistez et qu'il faudrait, le cas échéant, mieux prendre en compte en renforçant les moyens ou les compétences correspondantes ?

Formation

Information disponible

Communication : capacité et support

Organisation : interne ; au niveau local ; au niveau du ministère

Préparation : échanges avec les autres services ; plan préalable ou fiches-types...

Connaissance des quartiers (notamment des populations fragiles)

9- Avez-vous mis à profit le contexte favorable de la période de post-crise pour initier ou relancer des démarches de prévention des risques à l'origine de la crise ?

Etablissement d'un PPR ou révision d'un PPR existant

Meilleure prise en compte des risques dans l'élaboration de documents d'urbanisme

Lancement d'une démarche visant à "relocaliser" certaines habitations par expropriation ou acquisition amiable

Annexe 6 : Guide d'enquête sur la préparation des services déconcentrés à la gestion de la post-crise

Définition de la post-crise :

La période pouvant être qualifiée de post-crise commence dès que les services d'intervention d'urgence ont achevé de secourir et, le cas échéant, d'évacuer l'ensemble des populations sinistrées (voire de sécuriser les sites touchés). Cette transition entre la crise et la post-crise peut intervenir plus ou moins rapidement après le déclenchement de l'alerte, selon les secteurs, en fonction des moyens disponibles, du nombre de sinistrés à secourir et des conditions locales d'accessibilité. Outre les aspects sociaux et sanitaires, les aspects financiers, juridiques et fiscaux et les aspects économiques qui concernent globalement moins directement le ministère, celui-ci est davantage impliqué dans la vérification, la remise en état et les réparations de sites, infrastructures et habitations.

Etes-vous d'accord avec une telle définition ou, dans le cas contraire, qu'est pour vous la post-crise ?

- 1- A quelle nature de crise et de post-crise estimez-vous que votre service pourrait être confronté à l'avenir ?
- 2- Quels secteurs de la DDE pourraient, selon vous, être plus particulièrement concernés par la post-crise ?

Logement

Route

Urbanisme

Appui aux collectivités territoriales

Autres (fonctions d'appui : gestion du personnel ; pôle juridique ; ...)

- 3- Quelle organisation avez-vous mise en place ou envisagez-vous de mettre en place dans le cadre de la réorganisation pour gérer les crises et les post-crisis ?

- 4- Avez-vous établi des relations avec certains acteurs locaux dans la perspective de la gestion de futures post-crisis ?

Préfecture

Autres services de l'Etat (et de ses établissements publics)

Collectivités territoriales

Professionnels du BTP et des Transports

Compagnies consulaires

Assurances ; banques ; bailleurs publics (ESH/HLM) et privés ; architectes (de l'urgence)...

5- Avez-vous établi des relations avec les autres secteurs de l'Équipement dans la perspective de la gestion de futures post-crisés ?

Autres DDE

Niveau régional (DRE) ; interdépartemental (DIR)

Autres services déconcentrés de l'Équipement (SN, SM) et RST

Administration centrale : experts ; matériel ; avocat et soutien juridique ; budget ; renforts humains

ANAH (OPAH...) ; aides financières spécifiques

6- Avez-vous prédéfini des procédures particulières adaptées au contexte juridico-administratif susceptibles d'être appliquées dans la gestion de la post-crise ?

Marché public et procédure d'urgence ; marchés à bons de commande

Question de la compensation des heures supplémentaires (indemnisation ou récupération)

Application de réglementation du temps de travail : limitations de la durée du travail ; dérogations

7- Quels sont les aspects qui, selon vous, devraient être mieux pris en compte en renforçant les moyens ou les compétences correspondantes ?

Formation

Information disponible

Communication (capacité et support) ; actions de sensibilisation

Organisation : interne ; au niveau local ; au niveau du ministère

Préparation : échanges avec les autres services ; plan préalable ou fiches-types...

Connaissance des quartiers (notamment des populations fragiles)

8- Estimez-vous qu'il vous sera possible de mettre à profit le contexte favorable de la période de post-crise pour initier ou relancer des démarches de prévention des risques à l'origine de la crise ?

Etablissement d'un PPR ou révision d'un PPR existant

Meilleure prise en compte des risques dans l'élaboration de documents d'urbanisme

Lancement d'une démarche visant à "relocaliser" certaines habitations par expropriation ou acquisition amiable

9 – Éventuellement, à quelle nature de crise et de post-crise votre service a-t-il été confronté dans le passé, pour quel type de mission et par qui avez-vous été sollicité ?

Annexe 7 : Synthèse des comptes rendus d'enquêtes de terrain

Parallèlement au travail des MIGT, l'Instance d'évaluation a réalisé des enquêtes de terrain auprès des responsables des services de l'Etat et des collectivités locales, des élus, des partenaires professionnels et des représentants des associations de sinistrés, qui ont été les acteurs directs dans la gestion de la post-crise consécutive à quelques catastrophes majeures et récentes (inondations, feux de forêt, pollution maritime, explosion industrielle). L'objectif de ces auditions était d'identifier et de caractériser, d'une part les bonnes pratiques, d'autre part, la nature des difficultés rencontrées.

Après trois enquêtes-tests (Haute-Garonne, Somme et Vendée), six départements ont fait l'objet d'une mission d'audit, courant 2006 :

- Bouches-du-Rhône, Gard et Ille-et-Vilaine (inondations),
- Landes et Morbihan (pollution maritime),
- Var (feux de forêt).

Les auditions ont été conduites par les membres du groupe de projet. Chaque mission, d'une durée de deux jours, a rassemblé une vingtaine de personnes. Au total, plus d'une centaine d'acteurs ont été rencontrés. Les entretiens ont fait l'objet de comptes rendus (cf. annexe) dont la synthèse est présentée ci-dessous.

1. Organisation générale de la post-crise

Les audits ont fait apparaître la difficulté à discerner, dans le contexte administratif, le passage de la crise à la post-crise. Si l'Etat a globalement bien fonctionné comme garant de la solidarité et de l'intégrité, l'action des services en matière d'appui juridique n'a pas toujours été bien maîtrisée, à titre d'exemple les problèmes de bénévoles, d'assurances, d'agents mis en cause etc. Des inquiétudes fortes se manifestent face à un effacement de l'Etat dans le cadre de la décentralisation.

Plusieurs éléments ont conditionné l'efficacité de la gestion de post-crise.

- **La mise en place rapide d'un pouvoir de décision bien identifié**

La gestion de la post-crise s'est bien passée là où il y a eu la création rapide de la Cellule Interministérielle de Reconstruction (CIR) et la conjugaison des volontés de lui donner les moyens d'être efficace. La relation de confiance entre le préfet et le TPG, la disponibilité du préfet, la réactivité des services ont assuré le bon fonctionnement des cellules de post-crise.

- **L'importance du guichet unique de reconstruction pour le traitement des indemnisations**

Si la mise en place de procédures d'urgence qui permettent d'optimiser l'utilisation des fonds publics et d'accélérer les paiements est déterminante, l'efficacité du guichet unique repose sur la bonne collaboration entre les services, d'autant plus nécessaire que la post-crise est longue.

- **La souplesse et la réactivité**

Ces qualités valent autant pour la procédure dérogatoire de réquisition que pour les marchés de régularisation. Les départements (Somme ou Landes) qui n'ont pas bénéficié de simplifications de procédures se sont heurtés à des difficultés liées au fait que la cellule financière ne savait pas ce qu'elle devait payer et qu'il fallait justifier, rendre des comptes « à froid » sur les raisons du non-respect des procédures classiques, alors que la pression était lointaine et oubliée, après la post-crise. La réactivité est essentielle car les dossiers arrivent très vite et il faut agir avant les marchés, malgré les risques.

- **Le bon niveau administratif**

Il ressort des audits que le département est la bonne échelle d'intervention pour la gestion de post-crise. Dans les Landes, la mise en place d'un échelon supplémentaire au niveau zonal a alourdi le système et les maires ont eu des difficultés avec le TG de zone pour se faire rembourser des réquisitions, alors que le nettoyage des plages du Morbihan, géré au niveau départemental s'est mieux déroulé. Dans le Var la post-crise a été marquée par les décisions, en faveur de la prévention, prises rapidement par le préfet.

- **Les relations individuelles en guise de réseau**

En l'absence de circuits d'information et de contacts institutionnalisés entre les différents services (Etat et collectivités), la mobilisation des personnes-ressources et la qualité de la coopération reposent sur l'existence d'une relation personnelle entre les agents.

2. Rôle de la DDE vu par les autres acteurs - Rôle et compétences des services de l'Equipement

Les interventions de la DDE en post-crise font l'objet d'une satisfaction presque unanime. La DDE est jugée disponible et réactive. La crainte concerne l'avenir avec la réorganisation de la DDE, la diminution des moyens et des prestations.

- Grâce à sa connaissance des entreprises et au maillage des subdivisions, **la DDE a exercé un rôle déterminant pour les réquisitions**, surtout quand elle est intervenue très vite après la catastrophe.

Si les relations avec les entreprises se sont bien passées, des divergences entre services de l'Etat ont pu parfois créer des tensions, particulièrement dans le cas des pollutions littorales, à propos des méthodes d'évacuation des déchets, de la difficulté à trouver des sites de stockage intermédiaire, de l'identification des caractéristiques scientifiques des déchets et de la prise en compte du risque sanitaire.

- Il y a une **satisfaction générale par rapport à l'action des DDE pour les missions d'assistance aux marchés, expertise et conseil.**

Les DDE ont assuré l'instruction des dossiers de reconstruction, leur intervention étant décisive pour l'évaluation des dégâts, l'engagement des entreprises, le contrôle et la certification. Le pilotage par la DDE était encore plus apprécié quand il n'y avait pas de guichet unique (Morbihan). Les DDE ont joué un rôle important pour les délocalisations, la sécurisation des sites et les expertises de « déconstruction ». A ce titre, elles se sont impliquées dans le traitement des dossiers illégaux et l'indemnisation des constructions sans permis. Elles ont apporté un conseil précieux dans la gestion des crédits d'urgence et dans la mise en place des procédures, la fiabilité de leurs avis techniques accélérant la validation par la TG.

- **L'intervention des services maritimes, qui a eu lieu en crise et non en post-crise, a été plus controversée.**

La pose de barrages flottants, avec les Affaires Maritimes, s'est bien passée dans les Landes et dans le Morbihan. En Vendée, les relations ont été plus tendues avec les professionnels qui ont refusé les barrages et ont mis en cause la dépollution des zones rocheuses, naturelles ou artificielles, par les services de l'Equipement.

- **Peu nombreuses, les critiques** sont surtout liées à la mission d'autorité.

Des reproches ont concerné la frilosité des services de la DDE qui en zone d'inondations ou de feu, n'assurent plus la mission de contrôle des maisons construites sans permis, obligeant les maires à faire appel à des avocats pour traiter ces illégalités. Les autres critiques portent sur l'insuffisance des effectifs qui ont ralenti l'instruction des dossiers, au risque de dépasser les délais de dérogation accordés, alors que les élus étaient encore situation d'urgence.

- **Il y a eu peu de relations avec les autres services de l'Equipement**, sauf pour les expertises du CETE.

On constate une faible implication de la DRT qui avait peu de moyens financiers pour l'indemnisation. La restauration de l'image touristique des départements a été prise en charge par les CDT, parfois aidés des CRT.

- **Les relations avec les services de l'Etat et des collectivités locales se sont globalement bien passées** et s'il y a eu parfois des difficultés, elles étaient dues au manque de personnel ou à l'absence de consignes précises. Tant pour les agents de l'Equipement que pour ceux des autres services, la post-crise a été l'occasion de se connaître et de s'enrichir de leurs cultures réciproques, au travers des rencontres et des échanges-métiers. Dans le Var, la DDE a participé à l'élaboration des PPR-IF pour les questions d'urbanisme et elle a travaillé avec le CDT pour l'inclusion de données tourisme dans le SIG départemental. Dans le Gard, la bonne répartition des tâches entre la DDAF et la DDE a permis une coopération efficace pour les réparations. Des échanges ont eu lieu avec la DRIRE et la DIREN sur la culture du risque inondation et sur le métier du déchet, avec l'ONF sur l'évacuation et le traitement des bois (bois

flotté sur les plages landaises) et avec le CEDRE sur la pollution, les procédures et la logistique.

Les autres services de l'Etat n'ont pratiquement pas été consultés. Il n'y a eu aucun contact avec la DDASS, qui dans le cas d'incendies de forêt (Var), a résolu les problèmes d'eau potable, d'évacuation et de remise en service des réseaux, sans faire appel à la DDE. Exceptionnellement, en cas de pollution maritime, la DDE a travaillé avec la DSV et l'ONCFS, pour le traitement des oiseaux mazoutés et les contrôles de poissons. Les contacts étaient plus établis avec le SDIS car les hommes se connaissent (commission de sécurité), ce qui a facilité la coopération pour le nettoyage des plages dans le Morbihan ou les Landes. L'absence de la DDJS pour la gestion des bénévoles a été regrettée.

- **La DDE a peu de contacts avec les chambres consulaires.**

La post-crise a permis d'acquérir un mode de fonctionnement commun, malgré des objectifs différents, qui étaient la recherche de sécurité pour la DDE et l'exigence de remise en marche de rapide de l'entreprise pour les chambres.

3. Coopération, relations des acteurs entre eux. Les réseaux d'acteurs

- **Le travail d'équipe entre les différents acteurs a correctement fonctionné**

Si un manque de coordination a parfois été noté (Ille-et-Vilaine), il n'y a pas eu de mise en cause des services techniques de l'Etat. Souvent les agents se connaissaient mais ils n'avaient jamais travaillé ensemble et quand ils l'avaient fait lors de catastrophes antérieures, la mémoire de ces événements avait été oubliée. A la suite des dernières catastrophes, on a rarement constaté le souci de maintenir les contacts et les services déplorent le côté éphémère de la collaboration née de la post-crise.

- **La collaboration avec les collectivités locales a été efficace quand la répartition des tâches était équilibrée entre élus et services de l'Etat.**

Les difficultés sont venues soit d'une volonté jugée hégémonique de certains élus, soit du regret manifesté par d'autres élus vis-à-vis du manque de réactivité des services de l'Etat au début de la post-crise.

- **Des critiques ont été faites par les élus vis-à-vis des décisions liées à la post-crise.**

Ce fut le cas du Var où les maires n'ont pas approuvé les réglementations pour la prévention des feux de forêt et ont émis des avis réservés sur les PPR IF qu'ils ne considèrent pas comme des outils de prévention appropriés. En Ille-et-Vilaine les élus ont considéré qu'à propos des PPRI, l'Etat avait déployé « un parapluie trop grand ». A contrario, dans d'autres régions inondées (Gard, Somme), les maires estiment qu'ils n'ont pas toujours trouvé l'appui de l'Etat face à la difficulté de prendre la décision de ne pas reconstruire et de faire accepter cette décision.

4. Les bénévoles et les associations

- **La participation des bénévoles a été variable.**

L'action des bénévoles est efficace quand ils sont encadrés, dans le cas contraire, ils sont une charge plutôt qu'une aide, surtout quand les risques sanitaires sont importants (accident, contamination par les produits pollués...) et que la pression médiatique est forte. Dans l'échantillon des services rencontrés, seule la DDE du Morbihan est intervenue vis-à-vis des bénévoles, pour prendre en charge leur équipement. Toutes les **associations d'usagers et victimes n'ont pas la même représentativité**. Certaines se sont constituées de façon ponctuelle pour que les sinistrés soient remboursés plus vite par les assureurs tandis que d'autres se sont fédérées dans un objectif de prévention à long terme. L'incompatibilité entre la pesanteur de la hiérarchie administrative et la réactivité qu'exige l'urgence des soins a été la source de **difficultés avec les associations écologiques** impliquées dans le traitement des oiseaux en pollution maritime.

5. L'information et la communication

- **L'importance d'une information claire, réactive et centralisée**

L'information a bien circulé entre les services de l'Etat et les collectivités locales quand la communication était centralisée et qu'une information quotidienne était fournie aux medias. Les DDE dotées d'un service communication efficace ont apporté aux préfetures un service très apprécié en leur fournissant l'apport logistique nécessaire à l'alimentation d'un site internet et les documents informatiques et cartographiques à destination des medias.

Les services du Conseil Général ont largement contribué à l'information, surtout dans les sites touristiques où un plan de communication a été mis en place (via le CDT) dès le début de la post-crise, dans un objectif de remise en état des plages pour la saison.

Les difficultés sont venues de l'information insuffisante, soit parce qu'elle était mal connue comme l'arrivée de la pollution maritime, soit parce qu'elle n'a pas été diffusée (Somme). Cette situation a créé un climat de suspicion et a entraîné une amplification démesurée de la catastrophe par les medias. Les agents de la DDE confrontés à des usagers agressifs, ne paraissaient disposer ni de l'information ni des méthodes leur permettant de répondre.

- **Les conséquences parfois dommageables de la communication incontrôlable des associations**

Les pratiques de communication des associations sont diverses et les rapports entre associations et services de l'Etat varient selon les ministères. Les sources de problèmes ont été les divergences d'appréciation sur la catastrophe, les discours non officiels et les interventions inopinées dans les medias, par exemple quand un appel lancé à la télévision par une association s'est traduit par une arrivée massive de marginaux incontrôlables.

- **Le problème de l'oubli**

Une des difficultés de la communication résulte de l'oubli. Dans l'échantillon d'enquête, sauf dans la Somme il n'existe pas de document (hors retour d'expérience) relatant ce qui a été fait après la catastrophe. La contradiction entre l'effet mobilisateur/solidarité et l'envie d'oublier, est renforcée par :

- la répétition des événements « *une crise chasse l'autre* » qui affaiblit la mobilisation,
- la tendance à occulter la crise et ses conséquences, vécues comme un frein au développement économique,
- les mutations des fonctionnaires.

6. Aspects économiques

- **L'action de la CCI et de la Chambre des Métiers**

Les interventions des chambres consulaires, très diverses selon le type d'événement, ont été d'autant plus visibles et efficaces qu'elle se sont intégrées au processus de gestion de post-crise. A titre d'exemple, dans le Gard, la CCI et la Chambre des Métiers faisaient partie du dispositif mis en place par la préfecture, dans les Landes et dans le Morbihan, elles ont travaillé avec le CDT pour la préparation de la saison touristique. Les sites touristiques n'ont pas eu à souffrir d'une baisse de fréquentation dans la saison qui a suivi la catastrophe.

Les difficultés ont concerné les relations avec le FIPOL. Les chambres consulaires ont regretté l'insuffisance de la capacité de l'Etat à traiter les dossiers qu'elles avaient transmis au FIPOL, ce qui a parfois posé de gros problèmes, et a abouti en Vendée à la décrédibilisation de la parole de l'Etat. Dans le Morbihan, l'efficacité de l'intervention des avocats anglais rend encore plus cruel ce constat.

- **La qualité des relations avec les milieux économiques**

Elle a été fonction de la qualité de l'information des professionnels. Dans le Morbihan l'insuffisance d'un système relationnel avec l'Administration a été critiquée par le comité des pêches, les structures professionnelles ayant subi un harcèlement par les médias et par des associations. A contrario, quand les services de l'Etat ont pris la précaution d'informer en amont, les relations ont été meilleures. Par exemple, le DIDAM des Landes avait travaillé avec l'Ifremer et les services vétérinaires sur la vérification de la qualité des eaux conchylicoles, dans un effort de transparence totale, ce qui a rassuré professionnels et habitants et a évité tout conflit.

- **Les assureurs**

Ils n'ont pas de rapports réguliers avec l'Etat et n'ont pas d'interlocuteur attitré à la DDE. Bien qu'ils aient donné des consignes positives et que leur fonction de conseil et de proximité soit rassurante, ils se sentent oubliés, et s'ils sont parfois consultés pour les PPR (Gard), ce n'est qu'en post-crise et non en prévention. Les difficultés ne sont pas liées à l'indemnisation mais aux devis disparates, aux experts free-lance qui demandent un % sur les indemnités et à la trop longue durée des réparations.

7. Les leçons tirées

● **Sous utilisation des retours d'expérience**

Une ambiguïté persiste entre le retour d'expérience, qui gagnerait à être systématisé et valorisé, et la post-crise qui n'apparaît pas au premier abord comme un véritable enjeu. Des initiatives de capitalisation d'expériences ont vu le jour. Par exemple, la répétition des inondations dans le Gard a permis de développer des stratégies d'organisation et le CDT du Var a effectué une mission sur la côte atlantique pour recueillir les informations sur les crises dues aux pollutions marines. Mais rien n'est formalisé. Seule la DDE du Morbihan mentionne un retour d'expérience, celui de l'Erika, dont elle s'est inspirée pour organiser l'évacuation des matériaux dans la pollution du Prestige et pour préparer les marchés. En matière de prévention, l'Ille-et-Vilaine considère que beaucoup de connaissances ont été accumulées mais peu ont été exploitées pour la prévention.

● **Des actions lancées, des pratiques à retenir**

L'intercommunalité a été renforcée après les inondations du Gard et de la Somme, par le regroupement de syndicats de bassin, dans l'objectif de coordonner les travaux à l'échelle d'un bassin versant plutôt que dans un périmètre administratif.

Des innovations ont été apportées en matière de communication : banque de données sur les niveaux du Rhône et information sur les hauteurs d'eau transmise par internet aux habitants, mise en place de réponses-types pour la DDE de la Somme et pérennisation de la communication avec les élus et les medias, création par le Conseil Général des Landes d'un site internet « info-plages » et collaboration avec Vigipol au travers de conférences maritimes régionales.

Des efforts ont été faits par l'Etat pour mettre à niveau les PPR (vote du PPI et d'un plan pilote « Vidourle » dans le Gard) *et renforcer les PCS* afin qu'ils deviennent des outils de sensibilisation aux risques, directement utilisables par les maires, grâce à des repères faciles à interpréter.

Des services de l'Équipement se sont organisés : la DDE des Landes s'est restructurée dans l'objectif d'être capable de gérer une post-crise de longue durée, dans le Morbihan, à l'initiative de la DDE, les relations entre service maritime et Affaires Maritimes ont été systématisées.

Des outils ont été mis en place : fiches de consignes et rubriques de gestion de post-crise pour un syndicat des communes des Landes, création par le Conseil Général du Gard d'un observatoire du risque, qui aide les communes dans l'élaboration de leurs PCS, plan de relogement d'urgence établi par la DDE de la Somme, journée annuelle de « piqûre de rappel » instituée par la préfecture des Landes pour maintenir la culture de la post-crise, création d'une direction des risques par la ville de Rennes, réalisation par la DDE d'Ille-et-Vilaine, d'un guide à l'usage des propriétaires.

La culture de sensibilisation aux risques se développe avec une action de formation dans les établissements scolaires du Gard, du CE2 à la 5^{ème}.

Le SDIS s'implique dans la prévention. La collaboration avec la DDE du Var s'est renforcée depuis les feux de forêt de 2003 (consultation systématique sur les CU, les PC et les PLU). Le SDIS du Gard demande à faire pour l'eau ce que le SDIS du Var fait pour le feu.

Une représentation coordonnée des assureurs, dans le cadre du regroupement des compagnies et des mutuelles, existe maintenant au niveau départemental. Elle a pour mission de faire le lien entre l'appareil public et les sociétés d'assurances, dans les situations de crise et de post-crise.

Petit à petit, la motivation à la culture du risque et à la prévention s'affirme. On constate une progression dans la compréhension mutuelle de la DDE, de la DRIRE et de la DIREN vis-à-vis de la préoccupation « risque » et l'intégration de la culture de l'entreprise par les DDE. Le maintien de ces dynamiques implique la vigilance des services de l'Etat et l'introduction de la durabilité par le biais d'un « porteur de flambeau » de la culture du risque et de la prévention.

Annexe 8 : Instance d'évaluation, compte-rendu de la séance d'installation du 12 janvier 2006

Dans sa séance du 17 février 2005, le comité de l'évaluation du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a retenu au titre du programme ministériel 2005-2006 d'évaluer l'action du ministère dans la gestion de la post-crise.

Pour ce faire, le Vice-président du CGPC a demandé à M. le Préfet Jean-Claude ROURE, par lettre du 29 août 2005, de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation nécessaire.

M. Alain RENOUX a été désigné comme rapporteur

M. le Président ROURE ouvre cette première séance de l'instance d'évaluation en remerciant les participants de leur présence. Il décrit la composition de l'instance voulue la plus large possible puisqu'elle comprend des représentants des directions d'administrations centrales du MTETM, des différents ministères également impliqués dans la gestion des post-crisis, des collectivités territoriales, des fédérations professionnelles, des assurances, des associations de victimes et des experts.

Quelques organismes sollicités n'ont pas encore désigné leur représentant. On trouvera annexée la composition de l'instance et la liste des membres présents à la séance.

M. le Président ROURE propose d'abord de replacer les travaux de l'instance dans leur contexte avec les interventions de M. Laurent Paillard (Secrétariat Général du ministère) et M. Bernard Perret (Comité d'évaluation du Ministère).

M. Alain Renoux présentera ensuite le cahier des charges de l'évaluation, l'avancement des réflexions et le calendrier. L'objet de cette première séance de l'instance est de recueillir toutes les observations sur ce programme afin de le préciser et l'enrichir.

M. Laurent Paillard (Mission Modernisation du Secrétariat Général du MTETM) replace cette évaluation dans le contexte de profonde évolution et de modernisation du Ministère, visant un meilleur service au citoyen. La réorganisation des Administrations centrales avec la création de Directions générales et d'un Secrétariat général s'est faite en 2005. La réorganisation et le renforcement du rôle des services régionaux est en cours. La deuxième phase de la décentralisation se met en œuvre : à court terme un tiers des agents du ministère seront transférés dans les Conseils généraux, l'État gardant un réseau routier national structurant géré dans des directions interdépartementales des routes créées pour ce faire. La nouvelle DDE voit évoluer sensiblement son cœur de métier, le domaine des risques u prenant une place significative. La mission d'évaluation viendra opportunément proposer des recommandations utiles aux services déconcentrés pour assurer pleinement leurs nouvelles attributions.

M. Bernard Perret évoque le Comité d'évaluation du Ministère, créé par arrêté du 17 février 2000 et réformé par arrêté du 18 février 2005 pour devenir le Comité Ministériel d'Évaluation. Il comporte 19 membres (directions d'administration centrales, services déconcentrés, représentants du personnel, personnes qualifiées). Il est chargé de proposer un

programme annuel d'évaluation, de veiller à sa réalisation et de suivre les suites données aux recommandations émises.

Six évaluations sont terminées : elles concernent la modernisation de l'ingénierie publique, l'intervention des services déconcentrés dans le droit des sols, les politiques publiques dans les transports collectifs, la politique d'innovation dans le domaine routier, la politique du logement dans les villes nouvelles, la politique de formation du Ministère.

Dans sa séance du 17 février 2005, le Comité a retenu le thème de l'évaluation de l'action du ministère dans la gestion de la post-crise, qui a fait l'objet d'une première présentation par M. le Président Roure lors de la séance du 15 septembre 2005.

M. Alain Renoux décrit l'organisation mise en place pour mener à bien cette évaluation.

- l'instance d'évaluation- aujourd'hui réunie pour la première fois. Composée de 35 membres représentant nombre des acteurs impliqués dans la gestion des crises dues à des catastrophes naturelles et technologiques, l'instance est chargée de définir le cahier des charges et la méthode de travail , de suivre la réalisation des travaux et de valider le projet de rapport d'évaluation

- l'équipe-projet composée de 8 personnes, animée par lui-même, qui conduit l'action d'évaluation . Elle se réunit toutes les 4 à 6 semaines.

Dans un premier temps , elle a procédé à une analyse documentaire de divers rapports sur la gestion des crises ou des catastrophes. La partie post-crise de l'événement est souvent abordée de façon succincte.

Dans un deuxième temps, en novembre 2005, deux séries d'entretiens ont été menés sur le terrain avec de nombreux interlocuteurs (administrations, collectivités, professionnels, associations de sinistrés) à Toulouse en lien avec l'explosion AZF et à Amiens en lien avec les inondations de la Somme. Ces contacts très riches ont permis à l'équipe d'élargir sa vision des problèmes rencontrés.

Il est ensuite prévu d'aborder une deuxième phase d'enquêtes

Dans une douzaine de départements ayant vécu des crises importantes, une reconstitution de l'intervention de la DDE dans la post-crise (problèmes rencontrés prévus ou imprévus, solutions apportées...) sera effectuée avec l'appui des inspecteurs des MIGT. Parallèlement, un prestataire extérieur rencontrera les autres acteurs de la post-crise pour recueillir leur appréciation sur la gestion de la post-crise. Enfin, une analyse de l'organisation actuellement mise en place dans les DDE pour la préparation puis la gestion de la post-crise sera effectuée avec l'appui des inspecteurs des MIGT.

M. le Président indique que l'équipe projet-envisage un déplacement dans un département du littoral atlantique touché par la pollution due à l'Erika. Il précise que le Secrétariat général du MTETM dispose de quelques crédits qui permettront de solliciter un intervenant extérieur.

Il estime important que le monde assurantiel participe à l'instance d'évaluation : ses deux secteurs, sociétés et mutuelles seront à nouveau sollicités. Il lance ensuite le débat pour demander aux membres présents leurs commentaires et leurs propositions sur le projet de cahier des charges et sur les méthodes de travail.

M. Socié (CGPC - Aviation civile) pense qu'il convient d'élargir le champ des catastrophes technologiques vers les catastrophes liées aux transports aériens –par exemple. Au niveau des définitions, parle-t-on de crise à cause de l'ampleur de la catastrophe ou parce qu'il y a eu dysfonctionnement dans les services ? Il suggère d'avoir un aperçu du traitement de la post-crise dans d'autres pays européens.

M. Pavé (CNRS/ ENPC) apporte des éléments de réponses : C'est l'ampleur du phénomène qui fait qu'on le désigne comme catastrophe, mais c'est parce que quelqu'un le décide (le Préfet par exemple) qu'on est en situation de crise. S'il y a dysfonctionnement d'une institution, cela devient un scandale.

Mme Victor-Belin (Fédération française du Bâtiment) rapporte avoir eu à gérer un crise de rupture d'approvisionnement de l'acier et plus récemment, avec le Ministère la contribution des entrepreneurs français dans la gestion de l'après-tsunami. Pour eux il y a crise quand l'organisation générale est déstabilisée. La fédération s'est dotée d'une cellule de crise chargée de la détection du problème, de son analyse et de la mobilisation des entrepreneurs, très efficace du fait de l'effet réseau.

M. Arrou (Association des sinistrés d'AZF) tient à attirer l'attention sur l'inaptitude des pouvoirs publics et des collectivités à appréhender dans l'instant ce qui n'était pas appréhendable vu l'ampleur des impacts. Il pose la question de la frontière entre la post-crise et le retour à la normale. Pour AZF, son association (trois salariés à temps plein) ouvre encore des dossiers 5 ans après la catastrophe, certaines personnes n'ayant pas été en état de faire valoir leurs droits.

M. Babé (Fédération nationale des transporteurs routiers) voit dans son domaine deux situation de crises : les catastrophes liées à des accidents de transports impliquant des matières dangereuses et les blocages des transports dus à des intempéries. Mais la perception pour les professionnels peut être différente de celle du public, car l'influence des médias entre en ligne de compte.

M.Duhamel (maire d'Aumale) estime que les organisations de crise mises en place laissent peu de marges aux maires pour agir plus efficacement, vu leur connaissance du terrain et leur présence sur les lieux.

M.Pavé estime que le cahier des charges est trop centré sur les agents de l'Equipement, alors que la gestion de la crise et de la post-crise nécessite la mobilisation de multiples autres acteurs. Il propose d'élargir l'analyse à la capacité de l'Equipement à mobiliser puis à travailler avec des ressources extérieures , ainsi qu'à son rôle éventuel dans la formation préalable des élus et des citoyens.

M.le Président confirme que l'évaluation demandée par le MTETM ne peut porter que sur les capacités de ses propres services , mais qu'à son sens, le rapport devra signaler la nécessité de recadrer les missions dans le contexte général.

Mme Bolliet (Inspection générale des Finances) a, au titre de l'IGF, mené en 2003-2004 une analyse des processus financiers pendant et après la crise. Lors de ses déplacements sur le terrain, sa plus grande difficulté a été de retrouver les acteurs de la crise , souvent appelés depuis à d'autres fonctions. Ce point ne doit pas être sous-estimé lors de l'organisation des enquêtes. Si le début de la crise peut coïncider avec le déclenchement de la cellule de crise, la

fin de la crise et la durée de la post-crise sont sur des échelles de temps différentes selon les acteurs.

Le temps médiatique est le plus court et le désintérêt des médias est rarement en phase avec le retour à la normale. Le temps administratif est plus long mais variable (par exemple, le Fonds d'Intervention pour les Pollutions marines fixe trois ans). Mais pour certains sinistrés, la catastrophe a induit des bouleversements irréversibles. Le plus long est celui de la mémoire des assureurs qui pourront refuser de vous réassurer si la catastrophe se reproduit trop tôt ! Mme Bolliet estime qu'il serait opportun que la gestion des crises et post-crise fasse l'objet d'une évaluation interministérielle qui prendrait également en compte les interventions des collectivités publiques.

Mme Anne Lalo (Université de Nice) travaille sur l'information du public sur les catastrophes, au moyen d'enquêtes auprès du public et des services administratifs, avant , pendant et après les catastrophes. Elle a été amenée à travailler sur la catastrophe de l'ERIKA et sur celle d'AZF. La première difficulté est de trouver la période pertinente pour enquêter après la catastrophe, car il faut laisser passer le choc émotionnel : 7 mois semble le bon délai

Son équipe a interrogé 1000 personnes et envoyé 5000 questionnaires par le canal de 18 organismes dont les associations de sinistrés. 60% leur ont été retournés. De cette masse de renseignements, il ressort que chaque institution analyse très positivement son action et porte un regard critique sur les autres. Cela montre le cloisonnement des organismes et la marge de progrès possible dans la coordination et l'optimisation des moyens à mobiliser.

M. Barbier (CGPC) était DRDE Midi-Pyrénées lors de l'explosion AZF et précédemment DRDE des Pays de Loire lors du naufrage de l'ERIKA. Il témoigne de l'écart qui existe entre les plans préparés avant la crise et ce qui survient pendant la crise, en partie du fait des réactions émotionnelles et du poids médiatique et souhaite que la préparation de la crise inclue la gestion des écarts. Il faut aussi gérer la pression médiatique et ne pas délaissier l'information, le suivi et les actions moins visibles. Enfin, il ne faut pas sous-estimer le choc psychologique ressenti par les agents de l'Équipement qui interviennent et rencontrent des situations dramatiques. Il faut prévoir en interne un appui et une communication particulière.

M. Sanson (Inspection générale de l'Administration- Ministère de l'Intérieur) émet diverses observations. Il constate que le Ministère de l'Outre-Mer n'a pas désigné de représentant dans l'instance d'évaluation et souligne l'importance des catastrophes dans les DOM-TOM, un appui logistique depuis la métropole, ainsi que la présence d'une mémoire locale.

M. le Président indique que les DOM seront enquêtées (glissement de terrain en Guyane, cyclones à la Réunion, séismes à la Guadeloupe). M. Sanson estime qu'il serait pertinent de recueillir des expériences étrangères sur le vécu de grandes crises récentes (grand froid au Québec...). Il se demande si la notion de post-crise n'est pas artificielle, puisqu'on a du mal à la distinguer la fin de la crise du début de la post-crise et s'il ne faut pas garder une vision globale. Il constate que la perte de la mémoire des événements précédents est forte, entraînant donc des missions d'expertise récurrentes. Il espère que cette évaluation fera progresser l'efficacité des dispositifs.

Mme de Fleurieu (Présidente de la 2^{ème} section du CGPC) précise l'esprit de la commande. L'analyse des retours d'expérience et autres rapports après des catastrophes sont

relativement pauvres sur la période parfois longue suivant la crise, une fois que les mesures d'urgence vis-à-vis des personnes et des biens ont été prises. Or, le Vice-président et elle-même sont convaincus que c'est pendant la post-crise qu'il faut prendre diverses mesures prévisionnelles contraignantes. A froid, elles seront discutées ! D'autre part, autant le Ministère de l'Intérieur est le pivot de la gestion de crise, autant ensuite, jusqu'au retour à la normale, c'est plutôt le Ministère de l'Équipement qui est au cœur des problèmes (reconstructions d'infrastructures, relogement, disponibilité des matériels et des terrains...). Il lui évaluer pour l'améliorer sa préparation à cette mission.

M. Arrou confirme l'intérêt des exemples étrangers. Il a constaté au Japon une véritable culture du risque dans la population ; en connaissant préalablement à la catastrophe les mesures à prendre et ce qu'il ne faut pas faire, la population prend à son compte une part du risque, elle ne se comporte pas seulement en victime. Cette approche du problème est inexistante. Pire, le risque lui-même est occulté (dans l'usine AZF, la dangerosité du stockage d'ammonitrate était évaluée nulle).

Mme Victor-Belin insiste sur la nécessité d'une cellule permanente de veille et d'un réseau d'intervenants mobilisables.

M. Pavé s'insurge de la banalisation du terme « crise » par les médias et donc le public : on est toujours en crise quelque part ! Citant Jankélévitch pour qui la crise est « l'apothéose du dérèglement », il estime que le début de la crise est celui où l'autorité constate que tout bascule et prend une décision conventionnelle de gérer la situation par des moyens non-ordinaires.

Mme Lalo, à partir des enquêtes qu'elle a suivi depuis de nombreuses années, confirme que l'appréciation des populations sur l'intervention des services pendant la crise est toujours jugée très positivement, alors que des déficiences sont mises en avant dans la phase suivante post-crise. Elle fait remarquer qu'au fil des années, elle a vu évoluer très favorablement l'opinion vis-à-vis des élus, appréciés pour leur proximité et leur connaissance du terrain. Elle peut témoigner qu'ils ont une bonne conscience du risque. Par contre l'opinion sur les services de l'Etat est plus mitigée.

M. Grelu (Inspection générale du GREF- Ministère de l'Agriculture) a été mis à disposition du Préfet du Gard de 2002 à 2004 pour organiser la sortie de crises suite aux inondations catastrophiques. Un mémoire a été rédigé, recensant les blocages rencontrés et les solutions apportées. Il craint que ce travail précieux soit perdu. Il atteste de l'hétérogénéité des populations sinistrées et de la difficulté à trouver des solutions pour les populations antérieurement défavorisées ou en situation irrégulière.

M. Cholin (MTETM-Direction générale des Routes) rappelle l'évolution en cours au Ministère. Après la décentralisation routière, 85% des agents de terrain seront transférés aux Conseils généraux. C'est là que se trouveront les moyens humains d'intervention immédiate et il faut réfléchir à comment pouvoir les mobiliser. Le nouveau métier de l'Équipement est l'ingénierie de crise, le conseil au Préfet pour l'aider à organiser les secours, mobiliser les moyens, avoir prévu les effets indirects...Le problème du financement des interventions surtout après la crise devra être revu.

M. Cure (MTETM-Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction) confirme que la nouvelle DDE sera recentrée sur l'ingénierie de préparation de

la crise, de crise et de post-crise. Des marges de progrès dans l'anticipation sont possibles, tant au niveau de la fourniture des matériels, des mobil-homes qui doit se faire dans les règles des marchés publics, qu'au niveau des autorisations d'urbanisme. L'autre volet est celui de la prévention des risques, en liaison avec le MEDD par la mise en oeuvre des plans de prévention des risques. L'analyse de la post-crise permet de garder en mémoire l'évènement pour le transcrire dans les PPRN ou PPRT.

Mme Lalo aborde une autre facette de la post-crise, celle du conseil et de l'assistance juridique. Les sinistrés se sont souvent trouvés démunis devant les assureurs, du fait de la méconnaissance de leurs droits. Quelques maires ont ouvert des cellules de conseil. A Toulouse, une radio locale s'est mise au service des sinistrés et des sites Internet se sont créés. Il lui semble que ce volet de soutien juridique devrait être intégré dans l'organisation de la préparation de la post-crise, à partir de réseaux préexistants.

M. Pavé précise que beaucoup d'informations existent sur Internet, encore faut-il savoir où les chercher. Peut-on envisager des commissions d'accès au droit animées par des bénévoles.

Le Président retient également qu'il faudrait sensibiliser les Parquets et les Tribunaux administratifs sur les problèmes juridiques qui peuvent naître après les crises pour les victimes ou les acteurs.

Mme Bolliet estime que la préparation à la post-crise nécessite d'avoir identifié les divers intervenants qui doivent coordonner leur action et d'avoir rodé le dispositif préalablement.

Le Président remercie l'ensemble des participants pour la richesse de leurs interventions qui lui confirme la pertinence de la composition de l'instance et apporte d'intéressants compléments aux réflexions déjà engagées. Pour répondre d'ores et déjà à quelques attentes il signale que l'évaluation portera également sur les catastrophes liées aux transports. La dimension internationale ne sera pas oubliée, même si la mission n'a pas prévu de se déplacer à l'étranger. On peut compter en particulier sur les contributions du réseau de l'AFPCN (Association Française de Prévention des Catastrophes Naturelles)

Les recommandations de la mission d'évaluation prendront en compte les transformations en cours des services déconcentrés de l'Equipement et permettront d'affiner les modalités de réorganisation en insistant tout particulièrement sur l'identification et la pérennisation d'un réseau d'acteurs. Le Président va insister pour que des représentants du Ministère de l'Outre-Mer, du monde assurantiel, et des Conseils généraux rejoignent l'instance d'évaluation.

Il propose de convoquer l'instance en juin pour faire un point d'étape et dégager les grandes lignes du rapport. D'ici là, l'équipe-projet aura auditionné divers acteurs du domaine de la post-crise. Les membres de l'instance en seront informés et pourront se joindre aux auditions s'ils le souhaitent. Une nouvelle réunion en Septembre permettra à l'instance de valider le rapport pré-rédigé.

Annexe 9 : Instance d'évaluation, compte-rendu de la séance plénière n°2, 29 novembre 2006

En introduction , le Préfet ROURE décrit le déroulement de la mission au long de l'année 2006. Dans une première phase, il a été procédé à une analyse documentaire de divers rapports sur la gestion des crises et des catastrophes, de retours d'expériences puis, trois séries d'entretiens ont été menées sur le terrain, à Toulouse (explosion de l'usine AZF), à Amiens (inondations du bassin de la Somme) et en Vendée (pollution maritime consécutive au naufrage de l'Erika).

La deuxième phase de l'évaluation a comporté trois séries d'enquêtes:deux internes et une externe. Les deux enquêtes internes ont été réalisées par les missions d'inspection générale territoriale (MIGT) et ont concerné 20 départements dont 11 avaient été réellement confrontés à des crises majeures d'origine naturelle ou technologique) et les 9 autres soumis à des risques potentiels de telles crises.

Ces enquêtes ont visé à apprécier, d'une part, le ressenti, le retour d'expérience et surtout les leçons qui ont été tirées de la confrontation à la crise et de la gestion de la post-crise en matière d'organisation et d'intervention des services et, d'autre part, d'apprécier le degré de préparation des services à la gestion des crises et des post-crisis potentielles.

Les enquêtes externes ont été réalisées auprès des partenaires et des interlocuteurs des DDE dans la gestion de la crise et de la post-crise (les autres administrations de l'Etat, les élus et services opérationnels des collectivités territoriales, les représentants des milieux économiques et professionnels, les victimes et sinistrés dès lors qu'ils avaient une organisation représentative et les assureurs).

Elles n'ont concerné que des départements qui ont eu à subir des crises majeures ces dix dernières années ; outre la Haute-Garonne, la Somme et la Vendée qui avaient fait l'objet d'entretiens approfondis en première phase d'enquête, 7 départements ont été retenus dont 3 ayant subi des pollutions maritimes, 3 ayant subi des inondations de type divers et 1 ayant subi des feux de forêt.

L'objectif de cette réunion plénière est de prendre connaissance des travaux menés, puis de débattre des principales conclusions de l'évaluation, présentées sous la forme de cinq fiches thématiques qui sont jointes en annexe, et concernant:

- l'état des lieux: connaissance des acteurs et des territoires
- les réseaux d'échanges entre acteurs, compétences
- l'application du droit des sols, urbanisme
- la communication, relations avec les médias
- les aspects juridiques de l'action de l'Etat

Une sixième fiche est attendue sur le logement d'urgence et le relogement

- *Fiche n°1: état des lieux: connaissance des acteurs et des territoires*

L'expérience montre que pendant la crise, l'action des services s'appuie sur une connaissance géographique préexistante du terrain et des réseaux ; la collecte des renseignements de crise en temps réel fonctionne, ce qui permet une intervention correcte des secours.

Mais très vite, la connaissance insuffisante des caractéristiques socio-économiques des victimes (nombre d'habitants touchés, type d'activités des entreprises, leurs spécificités...) nuit à une bonne organisation de la gestion de la post-crise. C'est à chaud que ces données sont recueillies, avec la difficulté de trouver le bon interlocuteur. Parfois, elles n'existent pas directement et doivent être reconstituées pour l'occasion. Surtout cela repose sur la connaissance personnelle par quelques uns des contacts possibles.

Il apparaît donc très souhaitable de réfléchir – dans le cadre des nouveaux plans ORSEC - à la constitution d'une base de données socio-économiques, d'en cadrer les éléments et les services fournisseurs, et d'organiser le recueil et la mise à jour périodique des données. La DDE, particulièrement impliquée dans la post-crise pourrait animer ce dispositif.

Dans le domaine de la mobilisation du BTP, le logiciel PARADES permet le recensement du matériel de BTP mobilisable en situation de crise. Il apparaît opportun de profiter de la modernisation de l'outil en cours pour compléter la base par le recensement du matériel et des entreprises pouvant apporter leur concours plutôt dans la post-crise.

- *Fiche n°2 : réseaux d'échanges entre acteurs, compétences*

Tous s'accordent pour estimer que la compétence de chacun des acteurs est primordiale ainsi que la connaissance qu'ils ont de celles des autres.

Cela présuppose d'être formé préalablement au métier de gestionnaire de crise, de savoir trouver les données pour aider à la décision (cf supra), d'avoir préalablement constitué le réseau « dormant » des acteurs locaux et de le faire vivre par des rencontres ou des exercices périodiques, et idéalement une certaine ancienneté de chacun dans ses fonctions sur le terrain.

Cela suppose également la constitution au niveau national d'un fichier de compétences dans ce domaine permettant de disposer d'un vivier de personnes mobilisables rapidement pour venir épauler sur le terrain.

Il pourrait s'agir, comme à la Direction de la Sécurité civile d'une équipe spécialisée prête à intervenir, d'experts techniques dans le RST ou de cadres de haut niveau avec un savoir-faire d'assembler « mis à disposition », un corps sanitaire de volontaires, le rappel de jeunes retraités (EDF). L'association des architectes de l'urgence pourrait être mise à contribution pour l'aspect relogement. Il s'agit d'inculquer une culture du risque et de l'inscrire dans le temps.

- *Fiche n°3: aspects juridiques de l'action de l'Etat*

La fiche aborde trois aspects :

- la sécurité juridique de la commande

Jusqu'à maintenant l'urgence de la commande et de la fourniture était incompatible avec le strict respect des délais imposé par le Code des Marchés Publics et nécessitait la. « bienveillance du Contrôleur financier » Le Code des Marchés Publics de 2006 instaure des procédures d'urgence. Toutefois, il apparaît souhaitable d'avoir préparé à froid ces types de marchés.

- le compartimentage budgétaire dû à la LOLF est, de plus, inadapté aux situations de crise et de post-crise, celui qui commande pouvant être différent du payeur. Une circulaire Intérieur-finances instaurant un ordonnateur secondaire unique (Préfet de zone) disposant de la totalité des crédits nécessaires aux paiement des marchés et des réquisitions apparaît indispensable.

- la gestion du personnel Etat

Depuis la réorganisation des DDE, les personnels routiers affectés (en DIR) au réseau routier structurant peuvent être insuffisants par rapport aux besoins. Il conviendra donc de régler les problèmes juridiques que posera la mobilisation sous la responsabilité temporaire d'un fonctionnaire d'Etat d'agents départementaux ou communaux.

Concernant les bénévoles, afin qu'ils ne puissent pas être considérés comme des « collaborateurs occasionnels de l'Etat », il apparaît raisonnable d'avoir préalablement passé des conventions avec des associations structurées qui assureront leur encadrement et la couverture du risque d'accident. Dans tous les cas, il convient de respecter la législation sur le temps de travail et les règles de sécurité. La rémunération ou récupération des heures supplémentaires devrait être étendue à l'encadrement.

- *Fiche n°4:communication, relations avec les médias*

Il s'agit :

- pendant la crise, de compléter le discours institutionnel par des explications plus techniques mais pédagogiques sur les actions en cours, et traduisant une empathie avec les victimes ;

- pendant la post-crise, de maintenir la communication et l'information de proximité avec les victimes, les acteurs qui vont prendre le relais, d'expliquer et de valoriser le rôle de la DDE ;

- en fin de post-crise (ou avant la suivante), de maintenir la mémoire de l'évènement et accompagner les réflexions et mesures correctives à prendre , inculquer une culture du risque dans la population.

Pour cela, il faut, préventivement avoir créé des liens relationnels avec divers médias, et avoir formé certains agents à la communication de crise.

- *Fiche n°5:application du droit des sols, urbanisme*

L'analyse faite dans cette fiche est partagée par chacun. Il s'agit de profiter de la période de post-crise – qui a réveillé la conscience collective du risque – pour faire accepter certaines

décisions (relocalisation après expropriation, révision de documents d'urbanisme, recours l'article R111-2 ou R 111-4 pour refuser un permis ...).

Il convient d'insister pour que les constats faits lors de l'évènement soient valorisés dans les porter à connaissance et les motivations des décisions.

En cas de recours, la jurisprudence montre que le tribunal administratif suit l'Etat si l'acte est motivé.

Le Préfet Roure clôt la séance en remerciant chacun des diverses contributions qui vont permettre au rapporteur de préparer le rapport d'évaluation pour la fin d'année 2006, avant présentation devant le Conseil ministériel de l'évaluation au 1er trimestre 2007.

PJ: les fiches analysées en séance

Annexe 10 : auditions sur le thème « relogement et rénovation de l'habitat » ((jeudi 23 mars 2006)

M.le Préfet Roure , Président de l'instance d'évaluation, accueille les participants à cette séance consacrée au thème du relogement et de la rénovation de l'habitat – phase très importante de la gestion de la post-crise.

En présence de certains membres de l'instance, sont prévus les témoignages de :

- M.Mathieu, sous-préfet à la ville à Toulouse à l'époque de l'explosion d'AZF,
- M.Arrou, président de l'association des sinistrés d'AZF,
- Mme Galzy, maire de Colias (Gard) commune durement touchée lors des inondations du Gard,
- M.Pouly, PACT-ARIM d'Arles (inondations du Rhône),
- M.Colombel, architecte de l'urgence,
- M.Lardin de la CAPEB,
- M.Caron, de la FFB,

ainsi que l'intervention de M. Bazin de la DGUHC

1- Témoignage de M.Mathieu, sous-préfet à la ville à Toulouse

Diverses phases se succèdent: il faut soutenir, puis réparer, enfin résoudre. Parallèlement, il faut gérer la question de la communication et la place des divers medias, l'imbrication des décideurs, les questions d'assurance, coordonner les aides extérieures. Ensuite, réfléchir à la prévention et à la préparation.

En premier lieu , ce qui prédomine quand survient la crise, c'est l'hébétude aggravée par la dégradation des communication, et une grande agitation. Il convient donc au plus vite de prendre du recul, pour percevoir les changements d'acuité des problèmes et tracer toutes les actions. En effet, rapidement les positions prises peuvent être critiquées, et il faut pouvoir les expliquer et communiquer en restant conscient que la perception du temps pour un sinistré est très différente de celle du gestionnaire.

Il faut savoir communiquer avec le grand public, mais aussi avec les sinistrés soit directement soit au travers d'une association, et avec les institutions. Il est souhaitable d'avoir prévu dans les PPI la désignation d'un journaliste accrédité qui peut se joindre au PC de crise et une salle de presse.

Les collectivités locales ont maintenant un rôle important parmi les acteurs du relogement. Il devient difficile dans un désaccord avec le conseil général ou la municipalité dans la mise en place du FSL, de dispositifs sociaux, de faire valoir le point de vue de l'Etat. La réduction du service public, du fait du changement de statuts des grands opérateurs entraîne une mise à disposition de l'Etat moins facile. Il y a développement des échelons intermédiaires et des agences et enchevêtrement des compétences.

Parce que la crise va durer, il faut rassembler les assureurs dans un guichet unique, mutualiser les experts et instaurer des procédures simplifiées.

M. Mathieu souligne l'importance des associations ad hoc constituées par les sinistrés ainsi que celle des ONG. Pour améliorer les dispositifs, il lui semble important de développer la coopération interministérielle au niveau central, et sur le terrain les modes de travail collaboratif avec l'appui d'un SIG partagé.

Il se demande cependant, comment, en mode LOLF, disposer rapidement des crédits nécessaires. Concernant le relogement, il faut au maximum maintenir les populations chez elles, pour ne pas exploser le marché du logement local. Il faut également dès le début de chacune des phases (provisoire sous tente, provisoire durable, relogement définitif) les moyens d'en sortir. Le mobil-home lui semble une bonne solution, pour autant qu'il y ait un plan national de réserve du matériel. Il a ressenti le besoin de disposer de larges tableaux de bord bien renseignés pour un pilotage efficace, et l'appui d'une équipe nationale identifiée de spécialistes de ces problèmes. Il considère qu'il faut apprendre le management de crise.

2- Témoignage de M. Arrou, président de l'association des sinistrés d'AZF

M. Arrou confirme l'importance d'un interlocuteur unique dans le relogement ainsi que de médiateurs, nécessaires pour « traduire » les demandes des sinistrés et expliquer les procédures, dans un contexte difficile à Toulouse (problèmes sociaux préexistants, précarité...)

Pour lui, la réquisition de logements vides est un leurre. Il regrette qu'en cours de gestion de la post-crise, un certain nombre d'acteurs importants aient été mutés.

3- Témoignage de Mme Galzy, maire de Collias (Gard)

Mme Galzy appuie cette dernière remarque et estime nécessaire le maintien en poste des interlocuteurs importants jusqu'au retour à la normale. Dans sa commune, une centaine d'habitations ont été endommagées et neuf irrécupérables. Elle a pu constater la difficulté pour l'échelon préfectoral de trouver, rassembler et répartir les mobile-home, en nombre insuffisant dans la région.

Elle témoigne ensuite de la difficulté de la réflexion sur le refonte du POS et la révision du PPRI de 1998, particulièrement sur l'opportunité de reconstruire au même endroit. Il faut utiliser la procédure de révision d'urgence du POS afin créer de nouvelles zones constructibles et d'en déclasser d'autres. Il est très difficile pour l'élu local de prendre un arrêté d'interdiction de travaux ou de réhabilitation, il subit une pression psychologique très forte. Elle estime qu'il faudrait que ces arrêtés soient pris par l'Etat au niveau préfectoral.

4- Témoignage de M. Pouly, PACT-ARIM d'Arles

Lors des inondations du Rhône, qui ont touché 2 000 habitations et 7500 personnes dont 2700 à reloger immédiatement, Le PACT-ARIM 'Arles a été désigné immédiatement par le Préfet comme maître d'oeuvre urbaine sociale unique. Il a été secondé par des agents du PACT-ARIM de Marseille.

Il existait des chartes Etat-communes-conseil général sur les contingentements HLM et l'habitude de travailler en commun. Une solidarité forte a joué :

- les services municipaux ont assuré la viabilisation des terrains pour mobil-home et leur installation, puis l'accompagnement social aussi longtemps que nécessaire. Leur connaissance fine de la population sinistrée a permis des traitements personnalisés et l'aiguillage vers les bonnes procédures .

- les avocats de la municipalité ont été mis à disposition des sinistrés.

- les ONG se sont regroupées dans une association spécifique de même que les travailleurs sociaux.

- l'armée et les CRS ont maintenu l'ordre et évité les pillages.

- les architectes de l'urgence sont venus évaluer l'ampleur du sinistre.

Ensuite, certains propriétaires n'étant pas assurés, des chantiers d'auto-réhabilitation encadrés par les Compagnons bâtisseurs ont été mis en oeuvre.

- l'ANAH a accepté de payer des travaux avant l'instruction des dossiers. Heureusement! car la DDE n'a mis aucun moyen supplémentaire dans sa cellule Habitat pour instruire les dossiers de subventions qui ne sont toujours pas bouclés!

5- Intervention de M. Bazin (DGUHC)

M. Bazin distingue trois types de crises dans les événements récents :

- la crue de la Somme : lente, longue, et peu de moyens en face,

- l'explosion d'AZF, soudaine, et beaucoup de moyens mobilisés (les Directions de centrale ont pu également apporter quelques éléments de méthode et l'appui d'experts du CGPC) ;

- les crues du Gard, soudaines, avec peu de moyens en face.

Il constate que , depuis la décentralisation de l'aide au logement, l'Etat manque de leviers (par exemple, les crédits pour les ZUS sont passés à l'ANRU qui a une autre logique d'intervention) mis pourtant , en cas de crise grave, chacun - personnes comme collectivités - se retourne vers l'Etat et la solidarité nationale.

Il lui semble important d'organiser la gestion des dérogations dans un texte interministériel de portée nationale, plutôt que d'improviser à chaque catastrophe. Il évoque la possibilité dans les PPR d'évoquer le relogement. Il fait part des difficultés à travailler avec la profession assurantielle, parce que le MINEFI doit être associé aux travaux.

6- Témoignage de M. Colombel, architecte de l'urgence

M. Colombel explique que « les Architectes de l'Urgence » est une association humanitaire loi 1901 très récente, puisque créée après les inondations de la Somme. Pour eux, la formation aux situations d'urgence de fait autant dans des cours théoriques qu'en allant sur le terrain de crise et en faisant des retours d'expérience. Leur but est une reconstruction rapide, du fait qu'on applique rapidement des solutions similaires à celles déjà éprouvées dans des circonstances similaires (maîtrise d'oeuvre unique, groupement d'entreprises...).

Actuellement, leur problème majeur est l'impossibilité (du fait du statut d'association 1901) d'utiliser les fonds récoltés pour investir dans du matériel qui ne servira que pour un événement futur. Ils envisagent donc de passer au statut de Fondation.

Il constate que nous n'avons pas la culture du risque et qu'il faut donc l'inculquer dès l'enfance. Nous ne savons pas non plus nous ouvrir à l'aide internationale.

7- Témoignage de M. Lardin, représentant la CAPEB

M. Lardin explique tout d'abord que les artisans locaux peuvent également être des sinistrés. Intégrés dans le tissu local, ils se sentent beaucoup plus solidaires de la population. Le rôle de la CAPEB est de les aider à organiser leur mobilisation par :

- l'analyse des chantiers en cours qu'il peuvent délaisser,
- la préservation de la sécurité au travail et la durée du travail.

Leurs interlocuteurs sont le Maire et le Préfet, et ils ont des difficultés de coordination avec EdF et GdF eux aussi dans l'urgence.

Ils aident à évaluer financièrement les dégâts (parfois en contradiction avec les experts!). Ils essayent de pratiquer une entente vertueuse pour contenir la flambée des devis, mais sont très vite confrontés à une énorme surcharge de travail pour l'année suivante, qu'ils tentent de répartir au mieux.

8- Témoignage de M. Caron de la Fédération du Bâtiment

M. Caron indique que lors des inondations de la Somme, le représentant de la FFB était présent dans la cellule de crise. Il a constaté un manque de préparation avant l'évènement à la post-crise., et se félicite de l'intervention de la Légion qui sait travailler dans des conditions critiques (expérience du Kosovo). Il estime que les Plans Particuliers d'Intervention devraient aborder le volet Réparation.

La profession doit s'être organisée préventivement (il cite l'exemple des réquisitions des exploitants d'hydrocarbures par le ministère de la Défense). Il propose d'étendre les données des fichiers de matériel en croisant avec ceux de la taxe professionnelle. La fédération reste ensuite présente pour mieux organiser une réponse rapide aux besoins de travaux d'amélioration décidés (ici, ouverture accrue d'un débouché de la Somme à la mer). En effet, il soulève le problème des garanties après travaux lorsqu'ils ont été confiées à des entreprises trop lointaines.

En conclusion de ces échanges fructueux, M. le préfet Roure insiste sur deux problèmes:

- celui de la difficulté à apprécier rapidement les zones où il faudra interdire la reconstruction ;
- les problèmes récurrents avec les assureurs. Toutefois, ce sujet débordant le cadre de la mission d'évaluation, M. le Préfet propose de le formuler spécifiquement auprès de Mme Bolliet de l'Inspection générale des Finances.