

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



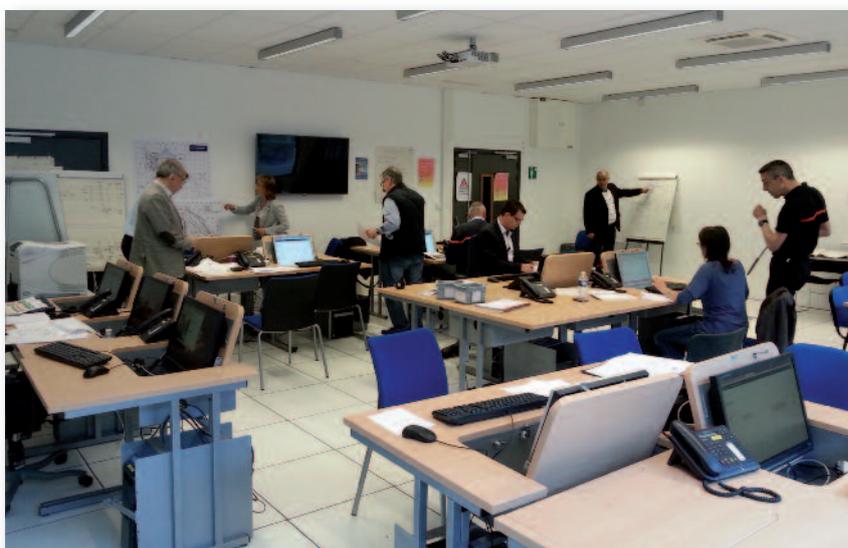
Christophe RATINAUD - Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP)
Chef de la division des formations supérieures

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

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

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

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



Salle de formation à l'ENSOSP - © ENSOSP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

