

# Sauvegarde communale

Des inondations  
aux pandémies,  
se préparer et faire face

DOSSIER  
d'EXPERTS

|||||

Général François Vernoux

## Sauvegarde communale

Des inondations aux pandémies,  
se préparer et faire face

Dès l'émergence de la COVID 19, les maires qui s'étaient dotés d'un dispositif communal pour faire face aux inondations et autres risques répertoriés ont su l'adapter aux rigueurs du confinement et ainsi poursuivre avec efficacité la sauvegarde de leur population.

Suite aux questions pour réussir cette adaptation qui lui ont été posées, François Vernoux propose une refondation de son guide *Conduire les opérations communales de sauvegarde*.

La méthode qualifiée, par François Baroin, président de l'AMF, de particulièrement adaptée aux maires, est pragmatique. Elle permet de maîtriser les risques répertoriés (prévention, protection, préparation opérationnelle, conduite des opérations, Retex) en se préparant à faire face aux crises générées par des attentats, des pandémies et autres...

Cette nouvelle version livre 23 fiches techniques inédites. Ses chapitres sont illustrés par plus de 300 bonnes pratiques imaginées et mises en œuvre par des communes. Elle offre les clefs pour adapter (ou construire) votre dispositif communal selon vos besoins et surtout vos moyens. La sauvegarde est à la portée de toutes les communes, des métropoles aux villages.

Il y a urgence d'être prêt à faire face aux prochaines inondations et à la prochaine crise inédite.



Fervent promoteur de la sauvegarde des populations, **François Vernoux**, ancien permanent de direction du Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (Cogic), assiste de nombreuses municipalités depuis 2007. Spécialiste en gestion opérationnelle, il enseigne en grandes écoles et master, conseille des opérateurs et des industriels et préside le club Mines Gestion de crises qui regroupe les ingénieurs diplômés des Écoles des Mines travaillant dans ce domaine. Il a côtoyé l'inédit et l'absurde pendant ses 37 ans d'expériences opérationnelles. En 1993, il commande le bataillon franco-belge du Génie de la Forpronu qui rétablit l'électricité à Sarajevo, ouvre des routes humanitaires, démine des écoles... et assure le soutien d'un camp de réfugiés. En 2001, Chef d'état-major de la Brigade du génie, il commande les opérations « terrain » lors des inondations de la Somme. Officier général, il commande les sapeurs-sauveteurs de la sécurité civile engagés sur plus de vingt opérations internationales majeures... Il est l'auteur de *Situation de crise* et de *Cheffer, cet art complexe tout d'humanité*.



# DOSSIER d'EXPERTS



[www.territorial-editions.fr](http://www.territorial-editions.fr)

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-1759-5

**territorial** éditions

# Sauvegarde communale

Des inondations  
aux pandémies,  
se préparer  
et faire face

DOSSIER  
d'EXPERTS

Général François Vernoux

**territorial** éditions

**Territorial**  
CS 70215 - 38501 Voiron Cedex  
Tél.: 04 76 65 87 17

Retrouvez tous nos ouvrages sur <http://www.territorial-editions.fr>

Référence DE 805  
Octobre 2020

**Vous souhaitez être informé  
de la prochaine actualisation  
de cet ouvrage ?**

## **C'est simple !**

Il vous suffit d'**envoyer un mail**  
nous le demandant à :

[jessica.ott@territorial.fr](mailto:jessica.ott@territorial.fr)

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,  
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.

Ce pictogramme mérite  
une explication. Son  
objet est d'alerter le  
lecteur sur la menace  
que représente pour l'au-  
teur de l'écrit, particuliè-  
rement dans le domaine  
de l'édition technique, le  
développement massif  
du **photocopillage**.



Nous rappelons donc  
que toute reproduction,  
partielle ou totale, de la  
présente publication est  
interdite sans autorisa-  
tion du Centre français  
d'exploitation du droit de  
copie (**CFC**, 20 rue des  
Grands-Augustins, 75006  
Paris).

© Groupe Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1759-5

ISBN version numérique: 978-2-8186-1760-1

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin Jallieu (38) - Novembre 2020

Dépôt légal à parution

# Sommaire

## Partie 1

### Le maire : chef d'orchestre de la sauvegarde communale

#### Chapitre I

<b>La sauvegarde</b> .....	p.17
A - Sauvegarde partie de l'Orsec .....	p.20
B - Sauvegarde facteur de résilience .....	p.21
C - Présentation de la méthodologie .....	p.21
D - Références .....	p.22
E - Mes convictions .....	p.22
F - Mes espoirs .....	p.25

#### Chapitre II

<b>La Covid-19 sonne l'urgence</b> .....	p.27
A - Je ne me prépare pas, je gémis déjà ! .....	p.27
B - Retour d'expérience communal partiel de la Covid-19 .....	p.27
C - Et demain, quel risque, quelle crise ? .....	p.30
D - Il y a véritable urgence ! .....	p.30

#### Chapitre III

<b>Les bâtisseurs de la sauvegarde communale</b> .....	p.33
A - Le maire .....	p.33
B - Le RAC (responsable des actions communales) .....	p.34
C - Le directeur de cabinet .....	p.35
D - Le conseil municipal .....	p.35
E - L'équipe sauvegarde (élu, gestionnaire de projet PCS, service <i>ad hoc</i> ) .....	p.35
1. L'élu délégué à la sauvegarde (ou aux risques majeurs) .....	p.36
2. Le gestionnaire de projet PCS, aussi dénommé gestionnaire de crise ou risk manager .....	p.36
3. Le service « sauvegarde » .....	p.36
F - Élus, agents, du PCC (poste de commandement communal) .....	p.38
G - Les experts .....	p.38
H - Les agents des services municipaux impliqués par le PCS .....	p.39
I - Les agents du standard de la mairie .....	p.40
J - Les agents municipaux impliqués par la continuité d'activité .....	p.41
K - La police municipale / le CSU (centre de supervision urbain) .....	p.41
L - La réserve communale de sécurité civile .....	p.42
M - Les relais de quartier .....	p.42

N - Le citoyen ressource .....	p.43
O - Les associations agréées de sécurité civile .....	p.44
P - Les associations locales .....	p.44
Q - La population sinistrée (les impliqués) .....	p.45
R - La population non sinistrée (les concernés) .....	p.45
S - Les renforts spontanés .....	p.46
T - Services régaliens .....	p.46
U - Le conseiller en gestion de projet .....	p.46

## Chapitre IV

<b>Initiation à la planification</b> .....	p.49
A - Justification de la planification .....	p.49
B - Objet de la planification .....	p.50
C - Quelques repères sémantiques .....	p.50
D - Doctrine .....	p.50
E - Plans et stratégie .....	p.51
F - Tactiques et mise en œuvre .....	p.51
G - Conseils pour être un bon planificateur .....	p.52
H - Planification et Retex .....	p.53
I - Planification et exercices .....	p.53
J - Prévention et protections .....	p.53
K - WEI JI .....	p.54
L - Expérience opérationnelle (maîtrise des risques / gestion de crise) .....	p.54
M - Présentation du PCS .....	p.55

## Chapitre V

<b>Commandement et direction</b> .....	p.57
A - Être un chef .....	p.58
B - Savoir commander .....	p.59
C - Intelligence de situation .....	p.60
D - La culture du doute .....	p.61
E - Le ressenti .....	p.62
F - Pour en savoir plus .....	p.62

## Chapitre VI

<b>Témoignage de maire : Éric Ménassi, maire de Trèbes</b> .....	p.63
--	------

## Partie 2



# La maîtrise des risques

### Chapitre I

<b>Sensibilisation aux risques et menaces</b> .....	p.69
A - Quelques définitions .....	p.69
B - Perception du risque .....	p.69
C - Toutes les communes sont concernées .....	p.70
D - Toute la population est concernée .....	p.70
E - Finalité du PCS .....	p.70
F - PCS et Dicrim, la poule et l'œuf .....	p.70
G - Faire germer la culture du risque (sensibilisation initiale) .....	p.71
H - Sensibiliser les élus et les agents municipaux .....	p.72
I - Sensibiliser la population .....	p.72
J - Sensibilisation des jeunes .....	p.74
K - Responsabiliser la population .....	p.75

### Chapitre II

<b>État des lieux de la commune</b> .....	p.77
A - Analyse des risques et menaces / Méthodologie .....	p.77
B - Analyse des risques et menaces / Bonnes pratiques .....	p.79
C - Identification des enjeux communaux / Méthodologie .....	p.80
D - Identification des enjeux / Bonnes pratiques .....	p.81
E - Évaluation des conséquences / Méthodologie .....	p.82
F - Évaluation des conséquences / Bonnes pratiques .....	p.82

### Chapitre III

<b>Prévention et protections</b> .....	p.85
A - Rappel sémantique .....	p.85
B - Prévention .....	p.85
C - Protections (mitigation) .....	p.86
D - Planification de la prévention et des protections .....	p.87
E - L'information préventive .....	p.87
F - Dispositifs de prévention .....	p.88
G - Dispositifs de protections .....	p.89
H - À chaque risque son volet du PCS .....	p.89

### Chapitre IV

<b>Le PCC (poste communal de commandement)</b> .....	p.91
A - Le maire, directeur des opérations de sauvegarde .....	p.93
B - Le responsable des actions communales (RAC) .....	p.94
C - L'adjoint du RAC .....	p.95

D - Le secrétaire général (chef de salle) .....	p.95
E - Le secrétaire de la main courante .....	p.95
F - Les officiers de liaison .....	p.95
G - Les experts .....	p.96
H - La cellule « situation/renseignement » .....	p.97
I - La cellule « anticipation ou manœuvre future » .....	p.97
J - La cellule « logistique/transmission » .....	p.98
K - La cellule « action/opération » .....	p.99
L - La cellule « population sinistrée » .....	p.100
M - La cellule « communication » (la COM) .....	p.101
N - Interdépendance des cellules d'un PCC .....	p.102
O - Armement des postes / Astreintes .....	p.102

## Chapitre V

<b>La conduite des opérations</b> .....	p.103
A - Vigilance .....	p.103
B - Alerte .....	p.104
1. Alerte entrante .....	p.105
2. Réception des seuils de vigilance et des alertes entrantes .....	p.105
3. Diffusion de l'alerte .....	p.105
4. Alerte des astreintes et des primo-intervenants .....	p.106
C - Phase réflexe .....	p.106
D - Phase renseignement .....	p.108
E - Phase engagement .....	p.110
F - Phase maîtrisée .....	p.111
G - Visite d'autorités .....	p.111
H - Gestion des renforts .....	p.112
I - La posturgence .....	p.113
J - La restauration .....	p.114
K - Le retour à la normale .....	p.115
L - Retex .....	p.115
M - Les Retex sources de risques à répertorier (WEI JI) .....	p.117
N - Un bon exemple de Retex .....	p.117

## Chapitre VI

<b>Méthode de gestion opérationnelle par tableau de bord (TdB)</b> .....	p.119
A - Ne pas confondre tableau de bord et main courante .....	p.120
B - Finalité du tableau de bord .....	p.120
C - Informatisation des TdB ou non ? .....	p.121
D - Présentation d'un tableau de bord de PCC .....	p.122



E - Conduite des opérations assistée par tableaux de bord .....	p.123
F - Les réunions de synthèse assistées par tableaux de bord .....	p.124
G - Retex assistés par tableaux de bord .....	p.125
H - Autre présentation du phasage opérationnel .....	p.125

## Chapitre VII

<b>Formations, entraînements, exercices</b> .....	p.127
A - Fiches opérationnelles .....	p.127
B - But de la capitalisation .....	p.129
C - La formation .....	p.129
D - L'entraînement .....	p.130
E - Les exercices .....	p.131
F - L'exercice global .....	p.133
G - Comparaison sportive .....	p.133
H - Un exercice doit être précédé d'entraînement .....	p.134
I - Scénario et animation .....	p.134
J - Le Finex .....	p.135
K - Rappel des buts de la capitalisation .....	p.136
L - Retex de la capitalisation .....	p.136
M - Conclusion <i>pro domo</i> .....	p.137

## Partie 3

### La commune en situation de crise

#### Chapitre I

<b>Appréhender une situation de crise</b> .....	p.141
A - Ressenti populaire .....	p.142
B - Sentiment de crise .....	p.142
C - Les facteurs du sentiment de crise .....	p.143
D - Typologie : la crise peut être perçue face à trois tempos d'événements .....	p.143
E - Réalités opérationnelles .....	p.144
F - Avis d'expert .....	p.144
G - Origine du sentiment de crise .....	p.144
H - La vigilance, premier stade d'une bonne gestion de crise .....	p.145
I - Sortir de la crise .....	p.146
J - Cogestion d'une crise .....	p.146
K - Retex de crises .....	p.147

**Chapitre II**

<b>De la préparation opérationnelle à la gestion de crise</b> .....	p.149
A - Recensement des risques .....	p.149
B - Recensement des enjeux .....	p.149
C - Architecture de prévention .....	p.150
D - Dispositif de protections .....	p.150
E - Performance de votre PCS .....	p.150

**Chapitre III**

<b>Conduite des opérations en situation de crise</b> .....	p.151
A - Phase vigilance .....	p.151
B - Phase alerte .....	p.151
C - Phase réflexe .....	p.152
D - Phase renseignement .....	p.152
E - Phase engagement .....	p.152
F - Le maire (DOS), le RAC (COS) en gestion de crise .....	p.154
G - Le PCC en situation de crise .....	p.154
H - La bascule .....	p.156
I - Phase maîtrisée .....	p.157
J - Gestion du posturgence .....	p.157
K - Retex .....	p.158

**Chapitre IV**

<b>Vers un PCC idéal</b> .....	p.159
--------------------------------	-------

**Partie 4**

.....

## **Communication opérationnelle : notions et repères à l'intention des élus et agents**

**Chapitre I**

<b>Pourquoi communiquer ?</b> .....	p.163
-------------------------------------	-------

**Chapitre II**

<b>Exercice de la communication opérationnelle</b> .....	p.165
A - Stratégies .....	p.165
B - Nouvelles donnes .....	p.166
C - Tactiques de communication .....	p.167
D - Conduite des opérations et communication de crise .....	p.168
1. Suivre les médias pour bien réagir .....	p.169
2. Maintenir votre information interne .....	p.169

## Chapitre III

<b>Les acteurs de la communication communale</b> .....	p.171
A - L'attaché de presse .....	p.171
B - Le chargé de communication et ses assistants .....	p.171
C - Le porte-parole .....	p.172

## Chapitre IV

<b>Cibles de la communication opérationnelle</b> .....	p.173
A - Les victimes .....	p.173
B - Votre population .....	p.173
C - Le grand public .....	p.174

## Chapitre V

<b>Face à la presse et aux réseaux sociaux</b> .....	p.175
A - Communication grand public .....	p.175
B - Réponse au « Quoi ? », au « Pourquoi ? » et au « Qui ? » .....	p.175
C - Comment communiquer ? .....	p.176
D - « Quand » communiquer ? .....	p.176
E - Maîtrise des réseaux sociaux .....	p.176
F - Relations avec la presse .....	p.177
G - Communiqués de presse .....	p.178
H - Conférences de presse .....	p.178
I - Interview .....	p.179
J - Site et blog .....	p.180
K - Visite des autorités .....	p.180
L - Casier médiatique .....	p.180
M - L'information préventive .....	p.181

## Partie 5

.....

### Fiches techniques

#### Fiche technique 1

<b>Le Dicrim</b> .....	p.185
A - Rédaction .....	p.185
B - Actualisation .....	p.186
C - Diffusion .....	p.186
D - Pérenniser l'information .....	p.186
E - Dicrim minimal .....	p.187
F - Mon coup de cœur : le Dicrim jeunes .....	p.187

<b>Fiche technique 2</b>	
<b>Le plan communal de sauvegarde (PCS)</b>	p.188
A - Contenu d'un PCS	p.188
B - Cohérence globale des plans (prévention, secours, sauvegarde)	p.189
C - Établissement de l'annuaire opérationnel	p.190
D - Prise en compte de l'autonomie communale	p.191
E - Actualisation	p.192
F - Le PCS minimal	p.192
G - Diffusion du PCS	p.193
<b>Fiche technique 3</b>	
<b>Plans de sauvegarde (PPMS, POMSE, PCA, PFMS)</b>	p.194
A - Les plans particuliers de mise en sûreté (PPMS)	p.194
B - Les plans de sauvegarde du patrimoine	p.194
C - Le POMSE : plan d'organisation de mise en sûreté	p.195
D - Le PCA : plan de continuité d'activité	p.195
E - Le plan familial de mise en sûreté (PFMS)	p.196
<b>Fiche technique 4</b>	
<b>Élaboration d'un plan</b>	p.197
<b>Fiche technique 5</b>	
<b>Plan type</b>	p.198
<b>Fiche technique 6</b>	
<b>Exemples de fiches « réflexes »</b>	p.200
<b>Fiche technique 7</b>	
<b>Exemples de fiches « actions »</b>	p.202
<b>Fiche technique 8</b>	
<b>Élaboration d'un tableau de bord</b>	p.204
<b>Fiche technique 9</b>	
<b>Exemples de tableaux de bord</b>	p.205
<b>Fiche technique 10</b>	
<b>Les retours d'expérience (Retex)</b>	p.211
A - Le Retex à chaud	p.212
B - L'analyse de fond	p.213
C - Le Retex à froid	p.214
D - Le compte rendu	p.214
E - Spécificités d'un Retex de cas réel	p.215
<b>Fiche technique 11</b>	
<b>Du Retex à l'élaboration d'un volet du PCS</b>	p.218

<b>Fiche technique 12</b>	
<b>Réserve communale de sécurité civile (RCSC)</b>	p.221
A - Équipement de votre RCSC	p.222
B - Chasubles	p.223
<b>Fiche technique 13</b>	
<b>Organisation matérielle d'un PCC</b>	p.224
<b>Fiche technique 14</b>	
<b>Moyens communaux d'alerte</b>	p.228
A - Réception	p.228
B - Diffusion	p.228
<b>Fiche technique 15</b>	
<b>Point de regroupement et centre d'accueil</b>	p.230
A - Point de regroupement (PR)	p.230
B - Centre d'accueil d'urgence et accueil des familles	p.231
<b>Fiche technique 16</b>	
<b>Autres dispositifs communaux de sauvegarde</b>	p.233
A - Architecture de prévention / Dispositif de protections	p.233
B - Moyens de sensibilisation et d'information de la population	p.234
C - Accueil du PCO ou du PC « pompiers »	p.234
D - Accueil des renforts	p.234
E - Réseau de transmission opérationnelle	p.234
F - Planification et acquisition des moyens et équipements	p.235
G - Maintenance	p.235
H - Panne électrique	p.236
<b>Fiche technique 17</b>	
<b>Le PICS : plan intercommunal de sauvegarde</b>	p.237
<b>Fiche technique 18</b>	
<b>Exemples d'ordres</b>	p.239
<b>Fiche technique 19</b>	
<b>Exemples de comptes rendus (CR)</b>	p.241
<b>Fiche technique 20</b>	
<b>Grilles d'évaluation capacitaire</b>	p.242
A - Pour choisir les opérationnels de terrain	p.242
B - Pour choisir les membres du PCC	p.242
C - Pour choisir le RAC (élu et DGS)	p.242
D - Critères d'un directeur des opérations de sauvegarde	p.243
E - Bilan général	p.244

<b>Fiche technique 21</b>	
<b>La hantise des opérationnels : le stress négatif</b>	p.245
<b>Fiche technique 22</b>	
<b>Conseiller en gestion opérationnelle</b>	p.247
<b>Fiche technique 23</b>	
<b>La préparation opérationnelle</b>	p.249
A - Le cycle de préparation opérationnelle	p.250
B - But d'une préparation opérationnelle	p.252
C - Réponses aux détracteurs de la préparation opérationnelle	p.254
D - Progression par phases de la préparation	p.254
E - La préparation opérationnelle est permanente	p.255
F - La préparation opérationnelle est un ensemble	p.255

## Épilogue - Demain, vous serez prêt

<b>HIER - Au printemps 2020, pendant le confinement</b>	p.259
<b>AUJOURD'HUI - Après lecture de cet ouvrage</b>	p.260
<b>DEMAIN</b>	p.262

**À mes maîtres du lycée Condorcet : Roger Ikor et Danielle Borderies,**  
pour m'avoir donné le goût de la philosophie et des sciences, et donc la culture du doute.

**À mes démineurs, pontonniers, sapeurs-sauveteurs,**  
que la République m'a confiés et que j'ai eu l'honneur de commander.

**Aux élus que j'accompagne et conseille,**  
auprès de qui j'ai beaucoup appris,  
en reconnaissance de leur dévouement à leur population.

**À ma femme et mes enfants,**  
qui ont subi mes absences et mon engagement citoyen,  
pour tout et même plus.

**À Noam,**  
mon petit-fils, né le jour du déconfinement.





Partie 1

# **Le maire : chef d'orchestre de la sauvegarde communale**

La sauvegarde communale est le maillon de proximité de la chaîne nationale de protection de la population. Elle a été confiée au maire. Elle fait appel à la solidarité.

Assurer la sauvegarde de la population relève de savoir-être et savoir-faire opérationnels. Or, être un opérationnel n'est pas inné. L'expérience est aujourd'hui décriée comme sclérosante. Pourtant, les opérations militaires, de secours, de maintien de l'ordre, de sauvegarde ne supportent pas l'improvisation, elles réclament entraînements et exercices. Pour diriger ou commander, il faut avoir quelques capacités humaines et surtout l'envie. Si vous avez l'envie, cet opus vous livrera les clefs pour préparer votre commune et savoir FAIRE FACE aux risques répertoriés, voire aux inédits.

Un élu (*a fortiori* un maire) a *de facto* les qualités humaines primaires de tout opérationnel : le souci d'autrui et l'esprit d'équipe. Il lui reste à créer un environnement municipal de qualité. Patrick Lagadec a réveillé les consciences, je vous livre une méthodologie.

# Chapitre I

## La sauvegarde

La sauvegarde des populations a été confiée aux maires par la loi de 2004 (Modernisation de la sécurité civile). Elle est le dernier maillon de la chaîne nationale de sécurité et de protection. Maillon de proximité, elle fut naturellement confiée à l'élu de terrain qui connaît sa commune, son histoire, ses potentiels et ses faiblesses.

La sauvegarde accompagne la sécurité en fédérant la cohésion communale pour apporter solidarité et assistance aux personnes fragiles devant subir les contraintes de règles protectrices (comme pendant la Covid-19).

La sauvegarde complète les secours non seulement pendant les opérations, mais en amont par la prévention et les protections puis en aval par le soutien aux sinistrés et la prise en compte des retours d'expérience (Retex). Les maires connaissent généralement bien les secours de par leur fonction de directeur des opérations de secours, qu'ils assument tant que le préfet ne se substitue pas à eux. Lorsque le maire n'est plus DOS : directeur des opérations de secours, il (elle) reste DOS : directeur des opérations de sauvegarde.



### Nota

Les élus de la région parisienne qui ne sont jamais directeurs des opérations de secours sont néanmoins responsables de la sauvegarde communale.



### Attention !

Si les titres se ressemblent, ils sont pourtant très différents en termes d'implication. Le maire, directeur des opérations de secours, n'intervient que pendant la résolution de l'incident et parfois en postaccidentel. La préparation des équipes d'intervention, l'achat et l'entretien des matériels, la planification ne sont pas de son ressort, même s'il peut y être associé. Le maire, directeur des opérations de sauvegarde, est impliqué tout au long de son mandat : il doit, au-delà de la mise en place d'une architecture de prévention et d'un dispositif de protections, informer sa population, entraîner ses équipes, former une réserve communale... être prêt le jour J à assister sa population et poursuivre cette assistance au-delà des opérations de secours.

Avant 2004, les pompiers et les services régaliens assuraient les secours et une partie de la sauvegarde. Une partie seulement car quittant les lieux du sinistre dès que le danger était écarté et que les victimes étaient « traitées », ils ne pouvaient pas assurer le service après-vente. Et, en amont de l'accident, même s'ils étaient déjà bien impliqués dans la prévention, ils n'étaient pas omniprésents et n'avaient pas les manettes politiques.

Quand on regardait ce système, il était facile de remarquer qu'il ne s'inscrivait pas dans la continuité de l'amont à l'aval et que pendant l'opération, les intervenants du secours

étaient trop souvent distraits de leur mission principale (cf. ci-après) pour assister les impliqués et s'occuper des concernés. Ils étaient au four et au moulin. La loi de 2004 a confié la sauvegarde aux maires.



Moyen mnémotechnique : le jargon des secours n'est pas toujours accessible. Pour différencier les impliqués des concernés, je vous donne ce mémo :  
« Dans l'œuf au bacon, le porc est impliqué, la poule est concernée. »

Les secours relèvent toujours des services régaliens, sous le commandement d'un COS et sous la responsabilité d'un DOS. Cette organisation française est admirée à l'étranger et parfois même copiée. Les services de secours ont pour missions de :

- circonscrire puis maîtriser le danger ;
  - secourir les victimes ;
  - éviter les suraccidents et les effets dominos ;
  - protéger les biens et l'environnement...
- ... tout en protégeant les intervenants.

Ces services interviennent sur un incident, accident ou catastrophe réalisé ou en cours. Ils peuvent parfois être déployés à titre préventif comme l'été au cœur des massifs forestiers ou lors de grandes manifestations.

La sauvegarde s'inscrit de l'amont à l'aval. Elle va de la prévention au rétablissement de la vie normale. Ses missions sont :

- répertorier et appréhender les risques et menaces ;
- prévenir, protéger en amont ;
- sensibiliser et informer la population ;
- planifier, organiser ;
- former, entraîner, exercer ;
- assurer la mise en vigilance, alerter ;
- intervenir, porter assistance aux impliqués, informer les concernés ;
- être en appui des secours (cf. témoignage ci-après) ;
- porter assistance à la population dans le temps...

Chacun de ces items sera traité au fil de cet opus. La municipalité n'est pas seule pour se préparer. Toutefois, il lui revient de réaliser :

- le PCS : plan communal de sauvegarde ;
- le Dicrim : document d'information communal sur les risques majeurs.

Mais, comme nous le verrons, si planifier et informer sont essentiels, se doter d'un dispositif et être en mesure de le mettre en œuvre est primordial.

## Témoignage

Un colonel, directeur départemental des services d'incendie et de secours, m'a affirmé qu'une intervention dans une commune dotée d'un dispositif opérationnel de sauvegarde était largement facilitée. Certes, quand on lit : « Être en appui des secours », on pense : leur procurer un lieu pour leur PC, un lieu de repos avec éventuellement des boissons et des repas, voire, si l'opération est longue, un lieu d'hébergement. Cela existait déjà avant 2004. Ce qu'offre la sauvegarde en appui des secours, c'est la planification des PRM (points de rassemblement des moyens) et un plan de circulation permettant la fluidité des convois ; c'est aussi la gestion des curieux qui permet aux secours d'opérer en espace et en sécurité ; c'est surtout la prise en compte des sinistrés (les victimes sont, elles, prises en compte par les secours et évacuées par la chaîne « santé »). Ces deux dernières missions étaient assurées par les pompiers ou les forces de police, elles le sont malheureusement encore dans les communes n'assurant pas leur part (sauvegarde) dans la gestion de l'événement. **Plus vite libérés, les services de secours sont à nouveau disponibles pour d'autres catastrophes, accidents ou victimes. Voilà en quoi la sauvegarde est un appui précieux des secours.**



### Illustration

Lorsque je présente la sauvegarde devant des assemblées d'élus, j'illustre mes propos par deux images :

- le dispositif communal est un orchestre. Le maire en est le chef. Nous verrons au chapitre III « Les bâtisseurs de la sauvegarde » la composition de cet orchestre. Le maire est aussi compositeur car il lui revient d'écrire la partition (PCS). Le jour J, l'orchestre est performant car il a répété, le tempo est certes donné par le chef mais la partition est connue par chacun des joueurs ;
- pour réaliser son dispositif, la municipalité dispose d'une boîte de briques (type Lego). Selon ses besoins, sa volonté et ses moyens, elle planifiera une œuvre d'art ou un dispositif plus modeste. Cette illustration me permet de souligner que tout ce qui sera disponible le jour J sera utile à la population. Si, aujourd'hui, la municipalité ne peut pas réaliser toute la maison, qu'elle commence à construire le rez-de-chaussée, ce sera déjà mieux que rien.



### Anecdotes

Fin 2015, j'audite un exercice inopiné en pays de Caux. Le scénario est simple : un camion-citerne se renverse devant l'école. Les pompiers demandent l'évacuation des enfants. Les secours doivent circonscrire la fuite et éviter une explosion. La sauvegarde doit faire sortir les enfants dans le calme et les amener en toute sécurité à la salle des fêtes, tel que planifié par le PCS pour ce type d'événement. Une fiche opérationnelle prévoit le blocage des rues que devront emprunter les enfants sous la responsabilité des institutrices, une autre l'ouverture de la salle des fêtes et une troisième l'information des parents. Petit exercice, sans moyen ni dépense, qui m'a convaincu que cette municipalité s'était préparée. Un regret, les enfants auraient aimé voir un camion rouge ! La cerise sur le gâteau que les pompiers auraient bien volontiers offert.

Après l'épisode cévenol de l'automne 2015, je téléphone à un maire du Gard dont la commune n'avait subi que peu de dommages au regard des communes limitrophes. Je connais l'implication des élus et la fiabilité du dispositif communal. Il me dit : « *Nous avons eu de la chance !* » Non, monsieur le maire, vous vous étiez préparé ! Si vous ne voulez pas conjurer l'avenir et rester humble (ce qui est une

des premières qualités de tout opérationnel), parlez, comme ce maire, de « chance » mais soyez convaincu que **la chance se mérite** ! Je souhaite par cet opus vous aider à mériter la chance.

**Extrait de la préface de François Baroin, président de l'AMF, des premières éditions de mon guide *Conduire les opérations communales de sauvegarde* :**

*« De nombreux mémentos sont, depuis la loi de modernisation de la sécurité civile, à notre disposition pour préparer nos communes à être confrontées à l'insolite et devenir résilientes. L'ouvrage du général François Vernoux n'est pas un memento de plus. C'est un opus innovant, écrit par un opérationnel, spécialiste de la gestion de crise, qui côtoie les communes depuis 2009... Il nous offre les clefs de la gestion opérationnelle d'un événement... Afin d'illustrer ses propositions et ses conseils, l'auteur nous explicite de très nombreuses « bonnes pratiques », imaginées et expérimentées par des communes.*

*La méthode proposée pour nous préparer et conduire les opérations est particulièrement adaptée aux maires. Elle permet d'appréhender le domaine et, pour ceux qui sont déjà initiés, de valider leurs acquis. Les « bonnes pratiques » démontrent que la sauvegarde est à la portée de toutes les communes, même des plus petites, et que l'on peut construire un dispositif communal utile avec peu de moyens...*

*Cet opus fait appel à l'engagement des maires. Il guide dans l'élaboration de la prévention et la protection des risques majeurs (naturels ou technologiques) et des actes malveillants. Il incite à sensibiliser la population et à organiser sa participation aux côtés des services municipaux. Il démystifie la gestion opérationnelle en la rendant accessible et insiste sur la « postcrise ».*

*La sauvegarde doit être l'affaire de tous, selon ses capacités et moyens, sous la direction du maire qui demeure, plus que jamais, l'autorité autour de laquelle nos concitoyens peuvent se rassembler. »*

## **A - Sauvegarde partie de l'Orsec**

Le citoyen, bercé depuis plusieurs décennies par un État protecteur qui le rassure, est promu par la loi de 2004 premier acteur de sa sécurité et artisan de la sauvegarde collective.

En 2008, Orsec fait peau neuve. Sous les mêmes initiales, l'organisation des secours laisse place à l'organisation de la réponse de sécurité civile. Tous ensemble, selon ses compétences, tel est l'esprit du nouvel Orsec. Les entreprises, les opérateurs, les municipalités, les établissements scolaires et les citoyens sont concernés. Le préfet reste le responsable coordonnateur départemental. Tous les acteurs de cette nouvelle sécurité nationale doivent se mobiliser, s'informer, se former, se connaître, s'entraîner et, enfin, s'exercer afin de pouvoir intervenir avec efficacité et, si possible, efficacité. Il revient au maire de s'assurer de la coordination de ces planifications avec son PCS et

d'encourager les institutions et entreprises de sa commune à se préparer. Nous reviendrons au cours de cet opus sur la participation de la population au sein du dispositif communal de sauvegarde.

## B - Sauvegarde facteur de résilience

La résilience, propriété bien connue en sciences physiques, décrit la capacité d'un corps à subir une contrainte sans rompre et retrouver son état normal, la contrainte ayant disparu. Le ressort est un objet à forte résilience. La résilience sociétale a été mise en exergue par le Livre blanc *Défense et sécurité nationale* de 2008, ainsi promue au rang des qualités à détenir impérativement à chaque niveau de toute institution (dont naturellement les communes) dans leur gestion quotidienne et, plus encore, dans leur gestion opérationnelle.

La meilleure définition de la résilience sociétale que je connaisse (je la dois à Mickaëlle Tahon, une de mes étudiantes) est : « *Dynamique de rétablissement d'une nation, institution, commune... ayant subi une agression pour laquelle elle ne s'était pas dimensionnée. Il est impératif que son organisation soit assez solide pour ne pas se briser lors de l'agression et pour qu'elle puisse permettre l'engagement de cette dynamique de rétablissement.* »

La résilience concerne la population, l'organisation et la technique. L'humain gagne à force d'entraînement, l'organisation est plus fiable si elle est au plus près du terrain et la technique trouve sa fiabilité dans le progrès. La sauvegarde communale, maillon de proximité de la chaîne nationale, est un facteur primordial de la résilience, comme nous l'a confirmé la Covid-19.

## C - Présentation de la méthodologie

Cet ouvrage étant à l'intention des élus et des agents territoriaux, j'ai adapté et limité au domaine de la sauvegarde de la population, l'appropriation de la conduite des opérations.

Je m'appuie tout naturellement sur un guide opérationnel du même éditeur : *Situation de crise : se préparer, faire face*, que j'ai écrit en 2015 à l'intention des responsables opérationnels de tous les domaines et qui pourra être consulté par ceux qui veulent aller plus loin.

Je vous propose en parties 2 et 3 une méthode simple, illustrée par des exemples, balisée par des conseils et utilement complétée par des bonnes pratiques imaginées et mises en œuvre par des municipalités. Elle accompagne les premiers pas de ceux qui découvrent la gestion opérationnelle et offre aux plus initiés de nombreuses pistes de progrès.

La conduite des opérations que vous devrez mettre en œuvre face à tout événement exceptionnel pour assurer la sauvegarde des populations (en complément des opérations de secours relevant des services régaliens) sera explicitée et ainsi démystifiée. Compte tenu des 122 TRI (territoires à risques d'inondation) et des 50 % de communes sujettes au risque inondation, les exemples choisis sont prioritairement attachés à ce risque majeur mais les bonnes pratiques peuvent s'appliquer en toutes circonstances.

En partie 2, j'aborde les risques répertoriés dans le DDRM utilement complétés par vos études communales. Il s'agit, en jargon de spécialité, de LA MAÎTRISE DES RISQUES.

En partie 3, j'aborde les situations inédites, imprévisibles ou du moins non préparées, en jargon de spécialité : LA GESTION DE CRISE.

En partie 4, j'aborde la communication opérationnelle qui ne vous fera pas gagner mais qui pourrait vous faire perdre si elle est mal abordée.

J'espère vous convaincre que tel le forgeron qui maîtrise son art en forgeant, les maires, les RAC, les membres du PCC et tous les opérationnels de la sauvegarde gagnent en efficacité au fil des formations, entraînements et exercices. S'ils savent tirer leçon des incidents ou accidents réels (Retex), ils se donnent les moyens de transcender la maîtrise des risques pour aborder la gestion de crise et ainsi être en mesure de sauvegarder leur population en toutes circonstances.

## D - Références

En 2008, le Livre blanc de la défense nationale devient le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale. Le nouveau concept initié par la loi de 2004 est gravé dans le marbre.

Les maires, élus de proximité, aimés des citoyens, se voient confier la sauvegarde de leur population et du territoire communal. Cette disposition est reprise dans le Code de la sécurité intérieure.

## E - Mes convictions

La protection des populations a toujours été au cœur de mes missions tant sur le territoire national qu'en opérations extérieures. Été 2003, je commande les sapeurs-sauveteurs de la sécurité civile. Ils sont sur tous les fronts. La Corse est en flamme. Puis, sans répit, je les engage sur les inondations catastrophiques qui meurtrissent les départements du Sud...

Cet été 2003 fait suite à Lothard et Martin en décembre 1999, AZF le 21 septembre 2001, les très graves inondations de 2002. L'État décide d'agir. J'ai l'honneur de participer à la rédaction de la loi de modernisation de la sécurité civile, communément appelée : loi de 2004.



En 2007, je quitte l'uniforme et je mets mes expériences au service des municipalités qui peinent à mettre en œuvre leurs dispositifs de sauvegarde requis par la loi. En effet, les maires et leurs élus, à quelques rares exceptions près, découvrent la gestion opérationnelle d'un événement exceptionnel. Même parmi ceux qui sont conscients de l'enjeu, certains restent tétanisés face à la mission. Une nouvelle appropriation est nécessaire.

Après donc trente-sept ans d'opérationnel et de responsabilités humaines, je m'attache à transmettre mes expériences, acquises face à l'insolite et l'absurde, voire la malveillance, en particulier à ceux qui, de par la loi, ont la mission d'assurer la sauvegarde des populations.

À leur contact, depuis 2009, lors d'audits et de formations, j'ai encore beaucoup appris et j'ai acquis quelques convictions que je souhaite vous livrer dès à présent et que j'explicitierai au fil des chapitres :

- sans préparation, les municipalités s'exposent à subir le pire ;
- acheter ou faire faire son PCS, c'est dilapider l'argent public ;
- se faire assister en méthodologie, c'est gagner du temps et valoriser vos travaux ;
- la sauvegarde ne coûte pas cher, c'est un investissement ;
- la sauvegarde réclame un engagement politique ;
- la sauvegarde est à la portée des petits villages comme des grandes villes ;
- la préparation des élus et des agents est un préalable incontournable ;
- l'implication citoyenne de la population est garante d'efficacité ;
- les exercices non précédés d'entraînements perdent de leur intérêt ;
- sans socle opérationnel établi, les logiciels informatiques ne sont que des leurres ;
- sur socle humain préparé, les logiciels informatiques sont performants ;
- le jeune d'aujourd'hui est le citoyen de demain, en le formant on prépare le citoyen ;
- le jeune est vecteur au sein des foyers familiaux et porteur de sagesse ;
- rien n'est ni acquis ni gagné... La sauvegarde est une mission quotidienne du maire ;
- pour permettre aux élus et agents territoriaux d'assurer cette mission de sauvegarde, une approche opérationnelle est plus appropriée qu'une approche universitaire.

Je relève quelque 327 pistes de progrès imaginées, expérimentées et mises en œuvre par des municipalités, que Patrice Laya qualifie de « bonnes pratiques ». Elles illustrent cet opus qui explicite, complète et accompagne les mémentos (d'excellente facture) de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, eux-mêmes repris et adaptés par de nombreuses préfectures.

Depuis le réveil sonné par la loi de 2004, les cabinets ou autoentrepreneurs en gestion de crise ont flairé le filon financier. Si certains sont bons, voire très bons, d'autres méritent suspicion, voire flirtent avec l'escroquerie. Malheureusement, certaines municipalités font appel à de tels cabinets pour « être conformes à la loi ». J'ai même vu des « copier-coller » achetés à prix d'or !

Je suis aussi stupéfait par la certitude de certains édiles (de plus en plus rares, fort heureusement) qui ne ressentent pas le besoin de se préparer. Et si la catastrophe,

qu'ils auraient pu éviter, détruit le bâti de leur commune ou, pire, meurtrit leur population... les pompiers seront là et les assurances paieront ! Et pourtant, la nature et les événements d'origine humaine prouvent régulièrement que cela n'arrive pas qu'aux autres !

La conduite des opérations de sauvegarde réclame du bon sens et, surtout, de l'organisation, cela ne s'improvise pas. Même Alexandre le Grand et Napoléon Bonaparte se préparaient et préparaient leurs troupes pourtant déjà aguerries. D'autres refusent de s'investir pour cause de complexité, voire d'incohérence de la réglementation. N'est-ce pas de faux prétextes ?

Heureusement, je connais des associations et des consultants qui accompagnent les municipalités dans leur montée en puissance de façon remarquable, en assistant mais en ne faisant pas. Si la loi a confié aux élus cette mission de sauvegarde du citoyen, c'est qu'il s'agit bien d'une mission de proximité.

Je ne cesserai de le répéter au fil de cet opus : le seul plan valide est celui que vous avez écrit, sur lequel vous vous êtes entraîné et exercé. Il en est de même pour les fiches opérationnelles qui gagnent à être rédigées, sous l'autorité du RAC, par celui qui les mettra en œuvre. Il pourra ainsi les faire siennes et les améliorer avec votre aval. Si la municipalité d'avant a rédigé un PCS, vous devez le mettre à jour et le mettre à votre main. Ne le découvrez pas le jour J !

J'ai aussi heureusement rencontré de nombreux maires convaincus de leurs responsabilités en la matière et ceux-là ne se sentent jamais prêts... Ils m'ont donné le courage de persévérer dans cette mission. Je les en remercie bien vivement car, quand j'observe le comportement de certains citoyens lors d'inondations, seize ans après le réveil, je me dis qu'il y a encore de grandes marges de progrès.

Les quelques 35 000 communes françaises sont chacune particulières par leur taille, leur environnement, leurs moyens, leur histoire et leur culture : c'est le charme de notre pays. Chaque municipalité pourra choisir et adapter les bonnes pratiques proposées ci-après au regard des risques et menaces et, surtout, en fonction des moyens disponibles. Certaines petites communes croient ne pas avoir l' élu ou l'agent en capacité d'élaborer un PCS et un Dicrim. Je voudrais les convaincre : c'est à la portée de tous ! Car le PCS et le Dicrim ne sont pas obligatoirement complexes (cf. anecdote du pays de Caux ci-avant) et de nombreux exemples sont disponibles. En revanche, il faut prendre le temps de les adapter à votre commune. Vous vous en félicitez le jour de la catastrophe.