LA GAZETTE DU GP'SUP

n° 3

Cinquièmes rencontres nationales Poitiers les 18 et 19 juin 1998

Intervention des différents partenaires dans la gestion des situations de crise au sein des établissements d'enseignement supérieur

---

Conseil d'administration du GP'Sup
A la date du 20 juin 1998

Président
Philippe Briaucourt

Vice-président
Fabrice Wiitkar

Secrétaire Générale
Irène Wauquier

Trésorière
Marie-Blandine Bourre

Trésorière adjointe
Mireille Belfils

Administrateurs
Didier Delain
Noëlle Einhorn
Geneviève Lamotte
Pierre Mazière
Patrick Rieux
Lucien Schnebelen

GP'Sup Groupement National pour la Prévention des Risques Professionnels dans l'Enseignement Supérieur

Association loi 1er juillet 1901
Siège social : Collège de France 11, place Marcelin Berthelot 75231 Paris Cedex 05

ISSN en cours

SOMMAIRE

Le mot du Président ——— Page 2

Les Cinquièmes Rencontres du GP'Sup :

Intervention des différents partenaires dans la gestion des situations de crise au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Le Maire face à une situation de crise dans un établissement d'enseignement supérieur ——— Page 3
Par M. Jean Rivet
Adjoint au Maire de Poitiers

L'incendie d'un bâtiment de recherche en chimie à l'Université Paul Sabatier - Toulouse III ——— Page 14
Par M. Jacques Vrech

Le service départemental d'incendie et de secours face à la crise ——— Page 18
Par M. le Colonel Patrick Toufflet
Directeur départemental du S.D.I.S. de la Vienne

Quelques éléments de jurisprudence ——— Page 21
Par Mme Anne-Marie Guillemain
Directrice de cabinet du Recteur de l'Académie de Poitiers

Le Préfet face à une situation de crise dans un établissement d'enseignement supérieur ——— Page 24
Par M. Marc Fosseux
Directeur de cabinet du Préfet de la Vienne

Risques industriels, élaboration des P.O.I. et P.P.I. ——— Page 31
Par M. André Bubest
Chef du service régional de l'environnement industriel de la D.R.I.R.E.

Analyse rétrospective d'un incident chimique survenu à Paris XI - Orsay le 19 juin 1998 – Arbre des causes ——— Page 36
Par Mmes Boivin, Brun et MM. Marec, Pradel et Tremblay

Article libre

Prévention des incendies dans les établissements de recherche et d'enseignement supérieur. Application de la réglementation ——— Page 37
Par MM. Serge Girard, Pierre Mazière et Lucien Schnebelen

Les articles publiés dans la présente gazette n'engagent que leurs auteurs

Le Mot du Président

Penser globalement et agir localement.

Penser globalement et agir localement ,

Ces quelques mots résument, à mes yeux, l'un des principaux objectifs que s'est fixé le GP'Sup tout au long des deux années qui viennent de passer.

Notre réflexion s'est clairement exprimée lors de l'importante participation de représentants de notre conseil d'administration à la rédaction de la brochure « Prévention des Risques Professionnels », coordonnée par la Direction Générale de l'administration des Ressources Humaines et des Affaires Financières et lors de notre participation aux journées de réflexion organisées par l'Observatoire national sur la sécurité contre l'incendie dans les Universités.

Cette réflexion globale s'est également exprimée dans les actions locales qu'ont été nos journées d'études bisannuelles.

Que ce soit à Lyon, à Rennes, à Lille ou à Poitiers, les responsables des universités ou les représentants des départements ou des régions qui nous ont conviés, se sont activement et pertinemment impliqués dans nos travaux. Ils ont encouragé nos démarches quotidiennes de préventeurs, de Femmes et d'Hommes de terrains. Gageons que la perception de notre fonction a évoluée dans l'esprit de ceux qui nous ont accueillis ou côtoyés. Notre image s'améliore dès qu'elle est mieux perçue et que l'un de nos visages l'illustre.

Nos prochaines Rencontres Nationales se dérouleront à Paris. Pour la première fois, nous ne serons pas spécifiquement accueillis et encouragés par une Université.

En faisant ce choix, le Conseil d'Administration a peut-être, d'une certaine façon, souhaité rappeler le principe d'autonomie, liée à son statut dit d' « association loi 1901 ».

Le GP'Sup se développe en démontrant la nécessité d'une coordination des conditions de l'application des règles d'hygiène et de sécurité dans nos Etablissements.

Il s'affirme comme une association pérenne et indispensable à l'organisation même de la profession en suivant des principes biens identifiés, que chacun doit pouvoir personnaliser et adapter à son environnement de travail.

Notre organisation, fédératrice par nature, se doit d'attacher une attention toute particulière au développement des relations structurelles avec ses interlocuteurs présents, dans chaque université, chaque département, chaque région, mais aussi au niveau national car il me paraît tout aussi nécessaire d'agir globalement que de réfléchir localement.

Philippe BRIAUCOURT

Le rôle du Maire dans une situation de crise dans un Etablissement d'Enseignement Supérieur.

Par M. Jean RIVET, Adjoint au Maire de POITIERS

Introduction

L'objet de l'étude vise à cerner les enjeux du débat actuel sur les incertitudes qui caractérisent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en situation de crise. Les incertitudes ne sont pas dues à une absence de règles. Au contraire, les situations de crises font l'objet d'une réglementation conséquente qui arrête la distribution des rôles et des compétences entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales. Mais les événements de Tours, Nantes et Nîmes ont démontré que cette formalisation juridique résistait peu à la crise lorsque cette dernière avait lieu sur le territoire d'une grande ville. Certes le droit qui introduit l'ordre et l'unité, définit des déroulements ne peut que faire l'expérience de ses limites en situation de crise majeure, la crise étant par essence un phénomène qui bouleverse et échappe à ce qui est établi, y compris à nos représentations juridiques.

Mais au-delà de la nature de l'événement, les limites du droit s'enracinent dans sa conception même de l'exercice du pouvoir politique en situation de crise. Le législateur pose clairement la prééminence de l'Etat dans la conduite de la gestion de crise alors que les événements ont démontré que cette disposition ne pouvait être que partiellement respectée du fait du poids politique des grands élus et des ressources dont disposaient aujourd'hui les grandes villes. C'est cette conception, en contradiction avec les conséquences de la décentralisation et du renforcement des grandes agglomérations, qui suscite des incertitudes en situation de crise, incertitudes d'autant plus problématiques qu'elles sont en elles-mêmes un facteur de crise. Plus qu'il ne l'épuise, donc, le cadre législatif ouvre une question, celle de sa pertinence selon la taille de la ville confrontée à une crise et l'amplitude de cette dernière. Dans le cas d'une crise de moyenne amplitude telle que celles que nous avons connues, la question est "qui doit commander qui et comment la gérer ?"

Pour apprécier cette question et les enjeux qu'elle révèle, notre démarche a été dans un premier temps de poser le cadre d'action dans lequel s'inscrit toute gestion de crise et d'identifier dans les faits les relations entre les villes et l'Etat à l'occasion des crises de Nantes, Tours, Nîmes.

Ce travail a fait l'objet de notre rapport intermédiaire.

Nous nous sommes ensuite intéressés aux enseignements que les villes avaient tirés des crises passées, à savoir aux mesures spécifiques ou non qu'elles avaient prises, depuis, en matière de gestion de crise. Nous avons élargi notre champ d'investigation à la ville du Havre et à la communauté urbaine de Lyon. Nous faisons l'hypothèse, qu'en retraçant ainsi le paysage local, des lignes de force se dégageront qui permettront d'éclairer le débat actuel sur les relations grandes villes/Etat en situation de crise. Ce sera l'objet de ce présent rapport. Pour donner cohérence à notre travail nous reprendrons dans la première partie, le cadre juridique et réglementaire dans lequel s'inscrivent les réflexions et les initiatives des grandes villes.

Première partie : Le cadre législatif et réglementaire de la gestion de crise

La politique de gestion des crises, dont la principale caractéristique repose sur la place prédominante occupée par l'Etat, s'est formalisée et légalisée au cours de la dernière décennie. Formalisée dans la mesure où avant les années 80, les principales orientations, comme les pratiques administratives, qui lui ont donné corps se sont progressivement dessinées. Légalisée, car les interventions de l'Etat jusqu'aux lois de décentralisation de 82 et plus encore jusqu'à celle de 1987, ne relevaient pas de lois particulières sur le sujet mais plutôt de circulaires ou décrets.

Un double mouvement à partir du début des années 80, a rendu nécessaire la légalisation et la formalisation de la politique de gestion de crise. Il s'agit d'une part de la reconnaissance des "risques majeurs" qu'une série de catastrophes survenues à l'étranger ne permettait plus d'occulter et d'autre part de la décentralisation. Mais avant de voir comment, à partir de cette nouvelle donne, la question de l'attribution des responsabilités et donc du mode d'exercice du pouvoir a été réglée, il est intéressant de retracer rapidement l'histoire de la période précédente.

1 - Des années 1950 à 1980

Durant la trentaine d'années qui précède la décentralisation, une doctrine en matière de gestion de crise s'est élaborée sans donner lieu, pour autant, à des débats particuliers. Jusqu'au milieu du siècle l'arbitrage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales en matière de gestion de crise se fait au profit de ces dernières. A la base de cette répartition, une idée simple : le risque est avant tout local ; même si un accident a des conséquences au niveau départemental ou national, il concerne d'abord un territoire donné.

C'est donc la reconnaissance, par le législateur, de la territorialisation des risques qui est à l'origine de la compétence générale donnée au maire en la matière. L'article L.131-2 du code des communes l'exprime clairement : "Le maire se doit de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux...". D'autres articles du code lui donnent les pouvoirs de police nécessaires (réquisition sur les personnes et les biens) pour faire face "aux dangers de toute nature" (art. L. 13 1-1 et L. 131-13, L. 131-2-6 et 2-7).

Mais dès les années 50, des accidents font apparaître de graves disproportions entre les moyens dont disposent la plupart des communes et les risques qu'elles peuvent être amenées à traiter. Dans la pratique la compétence des maires se trouve largement invalidée. Cette constatation ne donne pas lieu, pour autant, à une remise en cause de leur compétence générale en matière de risques. Dans le discours il est toujours de leur responsabilité première de faire face aux périls menaçant les collectivités. Les risques et crises graves restent de l'ordre de l'exception, et ne sont pas encore entendus comme une donnée à prendre en compte dans la gestion quotidienne. Toutefois pour répondre à l'exception il convenait de prendre certaines mesures. Ces dernières n'ont fait l'objet d'aucun arbitrage difficile entre l'Etat et les collectivités locales : les communes convenaient, et plus encore estimaient, qu'un événement exceptionnel, susceptible d'affecter gravement leur sécurité, devait impliquer des instances supérieures à savoir l'Etat. En effet à l'époque de la centralisation l'idée que seul l'Etat était capable d'affronter l'exceptionnel prévalait largement. Certes, cette idée se fondait sur le fait objectif qu'il concentrait alors les pouvoirs et le savoir indispensables à l'action publique (ressources financières, techniques et législatives) mais également sur le fait qu'on lui reconnaissait la charge suprême d'assurer la protection des populations. C'est d'ailleurs de cette conception de l'Etat comme garant de la sécurité qu'ont découlé par la suite ses pouvoirs.

C'est peut être cette vision partagée qui explique que la reconnaissance du rôle de l'Etat dans la gestion des "fléaux calamiteux", pour reprendre l'expression du code des communes, n'ait pas fait alors l'objet de loi. Il ne s'agissait pas de trancher entre des intérêts divergeant mais, sur la base d'un consensus, de mettre en place une nouvelle doctrine d'intervention. Ainsi la forme administrative de la circulaire a-t-elle été suffisante pour engager le processus de substitution d'autorité en situation exceptionnelle : le plan ORSEC par lequel le préfet est habilité à se substituer à l'autorité des maires dans des circonstances exceptionnelles résulte d'une simple circulaire interministérielle datant de 1952.

Cette doctrine d'intervention va s'étayer progressivement : en 1959, l'ordonnance du 7 janvier introduit le concept de défense civile et le décret du 13 janvier 1965 précise les missions de défense civile en matière de "protection, sécurité et sauvegarde". Au niveau central, les services opérationnels sont créés de la même façon : en 1951, le service national de la protection civile voit le jour, transformé en 1975 en Direction de la Sécurité Civile au sein du ministère de l'intérieur, avec sa structure opérationnelle, le CODISC ; un décret du 20 mai 1955 instaure les services d'incendie et de secours qui sont localement sous la direction des préfets ; les Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile sont créées en 1974.

A la fin des années 70, comme le note Jacques Caillosse : "la politique de protection et de lutte contre les risques est devenue fondamentalement l'affaire de l'Etat (...). Encore que pendant cette période on ait attendu en vain de la jurisprudence qu'elle tirât toutes les conséquences logiques de cette situation. Le juge se refuse d'adapter les vieux principes de la responsabilité communale aux nouvelles règles de compétences qui servent l'Etat" [1].

Effectivement, sans être abrogés, "les vieux principes" n'ont pas cessé d'être battus en brèche. De générale, la compétence du maire est devenue de plus en plus restreinte à mesure que se perd la pratique de son exercice et que se définit et s'exerce celle de l'Etat. Dans les faits, une répartition des tâches s'est opérée : aux collectivités locales de prendre en charge la gestion quotidienne des affaires, à l'Etat d'intervenir dès lors qu'un événement peut mettre en cause la sécurité collective.

2 - A partir de la décentralisation

C'est dans ce contexte qu'interviennent la décentralisation et la prise de conscience des risques engendrés par la nature ou le développement technologique.
Reconnaître les risques revient à poser la question de leur traitement : quelles formes d'actions convient-il d'engager, au regard de l'existant, dans le domaine de la prévention et dans celui de la gestion des crises pouvant en résulter et qui de l'Etat ou des collectivités territoriales doit en avoir la responsabilité première. On le voit, l'émergence des risques majeurs a réactualisé la question de l'attribution des responsabilités au moment même où la décentralisation impulsait un vaste mouvement de redistribution des compétences. La conception de l'élargissement de la responsabilité publique allait-elle jouer dans le domaine de la sécurité ?

[1] Jacques Caillosse dans La catastrophe, l'élu et le préfet, PUG, 1990.

Il n'en a rien été et le processus d'implication accrue de l'Etat en matière de sécurité n'a pas été freiné par la décentralisation. Les risques majeurs, étaient un excellent "objet" pour renforcer la prééminence de l'Etat. En effet leur dimension (dans l'hypothèse d'un accident technologique très grave, les frontières peuvent "voler en éclat" et les conséquences économiques et sociales peuvent être durables) semblait justifier de ne pas livrer la protection des populations aux jeux des pouvoirs locaux.

Au moment donc de la décentralisation, la sécurité échappe à toute redistribution ou plus exactement lorsqu'elle a lieu, la distribution se réalise au profit de l'Etat. Ainsi le représentant de l'Etat a-t-il, pour la première fois clairement affiché dans une loi, la responsabilité de l'organisation et de la coordination des secours en cas de crise excédant le territoire d'une commune et nécessitant le déclenchement du plan ORSEC. Dans le cas, par exemple, des services de lutte contre l'incendie, si le préfet garde la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle, la gestion, comme le note Jacques Caillosse, n'en revient pas aux élus mais aux présidents des conseils généraux "La loi du 2 mars 1982 refuse de faire passer ce secteur sous l'autorité des élus. (...) Les présidents des assemblées décentralisées doivent se contenter de la gestion du service. Encore la désignation du directeur départemental du service d'incendie relève-t-elle d'une procédure qui réduit le pouvoir de l'élu : en droit, il donne son accord à une décision du ministre de l'intérieur" [2].

Ce mouvement de réaffirmation du pouvoir de l'Etat se fait également sentir dans le domaine de la prévention des risques, notamment dans celui de l'aménagement. Ainsi la loi du 7 janvier 1983, censée être une loi de décentralisation de l'urbanisme, instaure-t-elle une série de procédures conférant aux préfets et à l'Etat une large marge de manœuvre pour imposer la révision des POS pouvant aller, à en croire un commentateur jusqu'à "une incontestable faculté d'appréciation discrétionnaire" [3]. Toutefois, l'affirmation du pouvoir de l'Etat en matière de sécurité, apparemment contraire à la logique impulsée par la décentralisation, ne s'est pas opérée sans hésitation et comme le souligne Michel Prieur "... on a beaucoup tâtonné, de 1982 à 1985, pour savoir exactement comment proclamer la responsabilité de l'Etat et jusqu'où". Finalement c'est "par des petites insertions dans toute une série de lois successives" [4] jusqu'à celle de 1987 que se sont établies les bases juridiques de la prééminence de l'Etat.

Parallèlement, une série de changements est introduite au sein de l'administration centrale. Ils vont concourir à l'établissement d'une politique publique en matière de prévention des risques et de gestion des crises. Même si les jalons d'une telle politique avaient été posés dans la période précédente, l'administration centrale va traverser une période de fortes turbulences. A partir de 1981 les risques majeurs vont faire l'objet d'une désignation administrative. Est d'abord créé un commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels et majeurs, qui disparaîtra en 1984 pour laisser la place à une délégation aux risques majeurs. Si le commissariat a une mission à la fois restreinte et vague - l'étude et la prévention des risques majeurs naturels -, la délégation verra ses attributions s'élargir : il ne s'agit plus seulement d'inventorier les risques mais de "participer à l'élaboration des programmes d'utilisation des moyens de secours nationaux en cas de catastrophe, qu'elle qu'en soit l'origine, de proposer les mesures de coordination interministérielle nécessaires" [5]. Très peu de temps après que soit créée la délégation, apparaît un secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs qui sera confié à Haroun Tazieff, précédemment délégué aux risques majeurs et, précédemment encore, commissaire aux risques majeurs.

Les élections législatives, en 1986, mettent fin à l'existence du secrétariat d'Etat, et le ministère de l'environnement intègre alors la délégation dans un de ses services. Le retour de la gauche au gouvernement en 1988, sera l'occasion d'un éphémère secrétariat aux risques majeurs : il ne durera que six mois. Il aura fallu pratiquement une dizaine d'années pour que l'action administrative se recompose autour d'une problématique renouvelée du risque. Durant cette période, la direction de la sécurité civile est devenue par décret, en 1985, la direction de la défense et de la sécurité civile, et a vu son organisation interne se transformer sous une forme aujourd'hui plutôt calquée sur celle de l'administration militaire. Cette période de « turbulences » témoigne de la bataille qui s'est menée pour faire valoir une définition du "problème" risque majeur et par la même une définition des solutions appropriées. Haroun Tazieff se battra pour faire valoir une conception de l'accident majeur comme étant celui qui toujours excède les moyens mis en œuvre pour le traiter, comme l'ennemi qu'il convient de combattre, au plus haut niveau, selon les modalités de la guerre : "la sécurité civile nationale est un concept insuffisamment développé et il est absolument nécessaire d'en préciser les éléments par analogie à la défense nationale" [6].

[2] Jacques Caillosse in La catastrophe, l'élu et le préfet, PUG, 1990.

[3] Hyacinthe Lena, "la décentralisation de l'urbanisme", in Urbanisme, juillet 1983

[4] Michel Prieur, in la catastrophe, l'élu et le Préfet. OP.CIL

[5] Décret n°84-283 du 10 avril 1984

[6] Rapport annuel au président de la République. Haroun Tazieff, " 1994.

Il s'en suivra une "guérilla" ininterrompue avec la plupart des ministères mais plus particulièrement avec le ministère de l'intérieur qui n'appréciera ni les critiques à son égard ni l'alliance qu'opère Tazieff avec le ministère de la défense, le seul à être proche de ses vues.

La loi du 22 juillet 1987 "relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs" arrive au terme d'une longue histoire et s'inscrit dans le processus général de dépossession du "local". Dans ce sens elle n'est porteuse d'aucun changement radical, même si elle consacre, mais pour partie, seulement, les vues d'Haroun Tazieff. En effet elle introduit dans le droit français le concept de risque majeur, sans pour autant en donner une définition et instaure, en plus du plan ORSEC départemental, un plan ORSEC national et un plan ORSEC de zone (sa délimitation recouvre celle de la zone de défense). Tazieff s'était battu pour ces deux derniers.

Par contre elle confirme le ministère de l'intérieur et les préfets dans toutes leurs prérogatives en matière de gestion de crise et plus encore fonde ces derniers à intervenir dans pratiquement tous les cas de crise. En effet elle ajoute, aux plans ORSEC qui sont des plans de structure, une autre catégorie de plans plus complexes et plus spécialisés : les plans d'urgence. Ils sont de trois types : les plans particuliers d'intervention (PPI) qui prévoient à partir d'une étude de dangers sur les sites industriels dangereux les mesures à prendre en cas d'accident ; les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes (il est à noter que 10 victimes suffisent à déclencher le plan rouge) et enfin les plans de secours spécialisés liés à un risque défini. Tous ces plans, susceptibles de couvrir tous les cas de figure, en cas de déclenchement sont placés sous l'autorité du préfet. Ainsi, la loi annule-t-elle le droit formel des maires à assumer éventuellement la direction des opérations en cas d'accidents technologiques majeurs ou de catastrophes naturelles. Autre fait marquant, la loi ne prévoit pas, dans le cadre de l'élaboration des plans, de modalités de coopération avec les collectivités locales mais une simple concertation du maire comme le stipule l'article quatre. De la même manière elle reste silencieuse sur les collaborations possibles lors de leur déclenchement.
Ainsi les demandes exprimées, lors des débats parlementaires à propos de la loi, pour l'établissement d'une coopération aux modalités institutionnelles claires entre collectivités locales et Etat n'ont pas été prises en compte. Les parlementaires souhaitaient que dans le nouveau cadre de la décentralisation l'action de l'Etat et des collectivités territoriales fassent l'objet d'une plus grande articulation et, notamment que les maires participent à l'élaboration des plans d'urgence. Mais ces attentes n'ont pas été retenues.

Comme le notent Claude Gilbert et Jean-Paul Zuanon : "Il n'y a pas eu de véritable questionnement sur le maintien des prérogatives régaliennes du préfet, comme si, par nature, cette question échappait au débat démocratique (...) la persistance du pouvoir régalien du préfet se comprend tout à la fois comme la volonté des pouvoirs publics d'assurer, dans une sorte de non-dit, la permanence d'un pouvoir se situant aux limites de l'exercice de la démocratie et comme la conséquence du développement d'une politique de sécurité collective conduite sous l'égide de l'Etat" [7].

Les textes attribuent donc un pouvoir quasi - discrétionnaire au préfet en situation de crise. Dans les faits il en va tout autrement. Les crises ont fait clairement apparaître que le préfet n'avait pas forcément la capacité d'y faire face, du fait de la réduction de ses moyens suite à la décentralisation, de la complexité même de l'événement qui échappe aux procédures susceptibles de le contenir et enfin du rôle que sont aujourd'hui en mesure de jouer les grandes villes dans la gestion même de la crise.

Deuxième partie : Les grandes villes face à la gestion de crise

S'il est des acteurs qui peuvent mettre en question le pouvoir central de l'Etat dans la gestion de crises, ce sont bien les grandes collectivités territoriales. Ce Sont elles qui sont le plus aux prises avec les limites et les contradictions de la centralisation des pouvoirs dans les mains d'une seule instance. Certes les préfets en situation de crises éprouvent des difficultés à tenir le rôle qui, en droit, leur est dévolu mais ils semblent tenir au prestige de leur pouvoir comme en témoigne un document de l'ENA de 1986 : "le corps préfectoral reste fermement attaché à son rôle opérationnel prééminent en matière de sécurité civile : recours obligé en cas de crise grave, incarnation du pouvoir régalien, le préfet trouve là une source de légitimité".

C'est justement cette source de légitimité exclusive de toute autre que les grandes villes peuvent remettre en cause. Tant qu'elle se fondait sur la concentration des savoirs et des ressources la légitimité pouvait difficilement être mise en question, mais aujourd'hui la situation a évolué et les grandes cités peuvent concurrencer fortement l'Etat.

[7] C. Gilbert. J-P Zuanon. "situations de crise et risques majeurs : vers une redistribution des pouvoirs ?", 4ème colloque *international de la revue Politiques et management public.*

Dès lors, et les crises survenues en France l'ont démontré avec toujours plus d'acuité au fur et à mesure de leur apparition, une contradiction est apparue entre le monopole de l'Etat dans la conduite de la gestion des événements et la perte de son monopole en matière de ressources et savoir.

En investissant ce champ aussi complexe et "fuyant" des risques majeurs, l'Etat s'est mis en position d'intervenir dans pratiquement toute situation de crise et d'en diriger la conduite des opérations. Or si l'on peut supposer que cette position centrale lui soit reconnue face à des crises d'une ampleur du type de celles de Bhopal, Mexico ou Tchernobyl, elle est beaucoup plus problématique face à des crises d'ampleur "intermédiaire" comme celles de Nantes, Tours ou Nîmes. C'est là que se concentrent les incertitudes, les ambiguïtés entre l'Etat et les grandes villes, et que resurgit la question du pouvoir régalien en situation de crise. En effet comme le soulignent Claude Gilbert et Jean-Paul Zuanon : " Tout se passe comme si la légitimité que l'élu tire de la base, admise comme supérieure en temps normal, devait s'effacer devant la légitimité que le préfet tire "d'en haut" (on ne sait trop d'où, du divin ?) en cas d'urgence" [7].

Les grandes villes agissent dans le cadre législatif et réglementaire. Il ne s'agit pas pour elles, bien au contraire, de retirer à l'Etat toute responsabilité, mais plutôt de l'ajuster et d'ajuster leur action à la dimension de l'événement. La notion de risque majeur est une notion fuyante qui renvoie les acteurs à leur appréhension particulière de l'inconnu, de l'incertitude. Rappelons que le législateur, dans la loi de 1987, s'est bien gardé d'en donner une définition. Les acteurs, qu'ils soient au sein de l'appareil d'Etat ou des collectivités territoriales, éprouvent la même difficulté pour énoncer une définition du risque majeur et de la crise qui soit univoque et serve de référence à chacun. Certains retiendront d'abord la nature de l'accident d'autres ses effets, sa perception par la population, d'autres encore le définiront par rapport au nombre de morts ou par rapport à la durée de la crise. Mais dans tous les cas l'excès est le dénominateur commun à ces multiples définitions. Pour les grandes villes, il s'agit plutôt d'adapter leurs actions à des crises "moyennes", "intermédiaires" qui, à l'inverse des crises "majeures", n'excèdent pas leurs moyens de traitement ; ceux dont elles disposent "sur place" comme ceux qu'elles peuvent mobiliser rapidement.

Les grandes villes, en dehors d'une organisation minimum pour faire face à des accidents "courants", n'avaient pas forcément, avant que des crises ne surviennent sur leur territoire, de dispositifs particuliers pour répondre à des accidents dépassant par leur gravité le cadre des interventions habituelles des services municipaux. Cette situation a pu produire quelques flottements d'autant que les outils de gestion de l'événement, pensés par l'Etat, n'ont pu selon les cas que partiellement être appliqués et n'ont répondu que de manière incomplète à la nature de l'événement. De fait, dans aucune des crises, les dispositions prévues n'ont été respectées et les écarts avec la "norme" se sont amplifiés à chaque nouvel événement.

Pour mieux comprendre la manière dont les villes que nous avons étudiées se sont saisies des risques et des crises, nous examinerons les procédures qu'elles ont mises en place, les difficultés rencontrées, et les enseignements que l'on peut tirer des situations de crise qu'elles ont traversées.

Les collectivités territoriales ont été amenées à mettre au point des dispositifs de prévention des risques et de gestion des crises qui leur soient propres. Spontanément elles se sont inspirées des modèles que leur offrait l'Etat en la matière. A Tours, par exemple, le service de la sécurité a mis au point un plan d'organisation communale des secours, applicable aux risques de toutes natures, qui est calqué sur le modèle ORSEC. La communauté urbaine de Brest a élaboré une multitude de plans liés à des risques spécifiques, qui rappellent les divers plans d'urgence. A Amiens le plan de secours général s'appelle "Plan d'urgence" - à une nuance près, on retrouve la même terminologie jusque dans les plans établis selon la gradation de l'événement ; le "plan rouge" est devenu "écarlate", et un plan "bleu" est venu s'intercaler dans la hiérarchie de la riposte. Selon la nature des risques encourus par la ville, on trouvera dans les services municipaux soit un plan généraliste, soit un plan adapté à un seul risque perçu comme majeur, soit une multitude de plans liés aux risques répertoriés. Mais quelles que soient les combinaisons particulières, c'est bien le modèle global du Plan ORSEC et de ses "clones" qui est en œuvre.

1 - La distribution des villes à l'intérieur du cadre de référence étatique

L'approche du risque et de la crise propre à l'administration s'impose comme la référence générale à l'intérieur de laquelle les villes vont élaborer leurs propres stratégies.

[7] C. Gilbert. J-P Zuanon. "situations de crise et risques majeurs : vers une redistribution des pouvoirs ?", 4ème colloque *international de la revue Politiques et management public.*

nt, la politique de l'Etat
t les logiques ont le plus
une logique de prévention
r l'approche la plus fine
de la collectivité. Mais
du champ des possibles,
acuer du champ de la
ue débouche donc
e du risque en terme de
conçue au sens large,
le vie des populations.
n des crises survenues,
mier axe. Sa logique
node de l'urgence, et
st l'organisation des
donc s'imposer aux
deux faces : un
et un référentiel
s vont se répartir à
choisissant pour
, pour les autres
Tours et Nîmes
s que Nantes, le
ment dans une

fusionné sa
ne en créant
ironnement
le contrôle
ervices de
ceux que
ies". Les
suivi une
eurs des
ion se
nctions
e de la
sé par
ue de
tie de
ébats
des
un
lan
les
er
n
n

préoccupations en matière d'environnement et de la responsabilité accrue des élus locaux en cas d'accidents vis-à-vis de la population.

L'hypothèse de la crise n'est toutefois pas évacuée, si l'on en juge par l'existence d'un service de protection civile urbaine relativement ancien (1981). Il apparaît cependant à l'examen que ce service est faible par ses effectifs (une personne) et relativement isolé au sein de la mairie. On peut faire l'hypothèse que la ville de Nantes a laissé la gestion de la crise aux bons soins de l'Etat, préférant faire porter ses efforts sur la problématique de l'environnement. C'est en tout état de cause ce que traduit l'organisation actuelle des services, et la mise en œuvre des projets aujourd'hui. Nous avons cependant constaté que la politique même de l'environnement amenait certains élus à reposer la question de la gestion de la crise, et ce du fait - même de leur capacité accrue d'expertise. Pour l'instant, l'évolution reste plus conceptuelle que tangible : les nouveaux dispositifs pratiques, qu'elle porte en germe se heurtent à l'organigramme existant. En effet, ce n'est pas le service de la protection civile urbaine qui porte la réflexion, mais le service de l'environnement et de la santé. Les diverses réunions suscitées par l'adjoint à l'environnement (avec l'objectif d'élaborer des plans de sécurité) n'ont pour l'instant pas abouti. Derrière le conflit de compétences généré par cette proposition, c'est le référentiel général "à deux jambes" que nous décrivions plus haut, qui risque d'être mis en question.

Au Havre, la problématique de l'environnement, à l'inverse de Nantes, s'est posée à la suite des difficultés opérationnelles rencontrées dans la gestion de crise. En effet, lors d'un "incident" technologique entraînant une pollution atmosphérique le 7 octobre 1986, la ville et les services d'aide médicale d'urgence ont traversé une crise organisationnelle. Ayant fait le constat de cet état de crise, la ville, sur proposition du SAMU et en accord avec la sous-préfecture, accepte que se constitue une commission "d'analyse des problèmes de communication et de circulation de l'information". Elle finance même avec la Communauté Economique Européenne ce travail. Dans ses conclusions, la commission met en évidence, outre l'inadaptation des plans de crise, la nécessité d'une "politique et d'une stratégie qui passent par la communication et l'évaluation de la cohérence entre les différents types d'actions entreprises" pour assurer "la sauvegarde du plus grand nombre d'individus, le bon déroulement des opérations de secours et de soins, la lutte contre l'irrationnel comme élément de désinformation collective" [9].

9 « 7 octobre 1986, nuage toxique sur le Havre, une ville prise au dépourvu », coordinateur : docteur Christian Drieu, SAMU 76B

La Ville décide alors dans un premier temps d'améliorer la communication interne aux gestionnaires de la crise : une cellule de réflexion travaille sur des scénarii d'accidents, qu'elle est vite conduite à abandonner, au motif du décalage entre les scénarii sur papier et la réalité du terrain. La Ville s'oriente alors sur le second point : l'information du public. Une étude qu'elle a commanditée a conclu, entre autres choses (dont la méconnaissance des consignes de sécurité par les habitants), d'une part à la grande attente des havrais vis-à-vis de leur maire en matière d'information (information préventive mais également en situation de crise) et d'autre part à leur souci prioritaire de l'environnement et notamment de la pollution. Il s'agit d'une étude récente qui conduit, aujourd'hui, la mairie à s'inscrire dans l'approche environnementaliste, même si la démarche sécuritaire est toujours valide : elle repose sur l'élaboration de plans de secours qui ne s'éloignent pas du modèle proposé par l'Etat.

La Courly, de son côté, affiche une démarche dans le domaine de l'écologie. Elle a créé en janvier 1990 une cellule "écologie - risques environnement", qui se donne pour tâche de promouvoir une "politique de l'écologie urbaine au sein de la communauté". Elle a également commandité une vaste étude sur l'information des populations en matière de risques technologiques majeurs [10] qui a donné lieu à des rencontres entre les partenaires (industriels, DRIRE, élus, associations). La Courly a cependant un statut particulier qui la gène quelque peu dans la mise en œuvre de mesures concrètes. Sa raison d'être est d'impulser une réflexion globale et transversale, qui la conduit à réunir les deux objets - prévention des risques et gestion des crises ; mais ce faisant elle se heurte à l'obstacle des limites communales, lesquelles jouent à plein en cas de crise effective, davantage sans doute que lorsqu'il s'agit de penser la prévention des risques.

Par des chemins divers, ces trois collectivités territoriales ont été amenées à s'inscrire dans l'approche environnementaliste qui prend de l'ampleur au niveau national. Globalement elles le font sans remettre en cause les conceptions et les procédures élaborées par l'administration. Mais quand elles s'avancent dans cette voie, elles sont amenées soit à reprendre à nouveaux frais la question de la gestion de crise (Nantes), soit à la laisser ouverte mais comme une préoccupation qui demeure (Le Havre). Et dans tous les cas de figure, elles induisent plus ou moins sensiblement la remise en question du référentiel général qui dissocie la prévention de la gestion des crises.

[10] Anne Lalo, Philippe du Jardin, Françoise Leclerc, Gilles Arnaud de Vaubrun, Communauté Urbaine de Lyon, information du public sur les risques technologiques majeurs", Ministère de l'environnement, COURLY, 1990.

L'approche sécuritaire

Dans notre échantillon, deux villes s'inscrivent résolument dans une démarche sécuritaire de gestion des crises. La ville de Tours a créé en 1977 une section sécurité - police, qu'elle transforme en bureau de la sécurité en 1985 et enfin en service de la sécurité en 1989, en élargissant à chaque fois leurs attributions. Il s'agit pour elle de renforcer le pôle de la protection civile en "musclant" les dispositifs de secours (plans, formation des acteurs...). La ville, dans ce domaine, est très proche de l'Etat : son plan de secours est calqué sur ORSEC, elle affirme fortement la nécessité d'une collaboration avec les services préfectoraux (qu'elle met d'ailleurs en œuvre dans des réunions régulières) et d'une manière générale elle s'inscrit tout à fait dans la philosophie de la défense civile, laquelle repose sur la mobilisation de volontaires.

En effet, son dispositif prévoit la division de la ville en quartiers au sein desquels un responsable bénévole, assisté d'une équipe de volontaires, "assure une fonction d'agent de sécurité, directement relié au P.C. commandement", situé en mairie. Selon toutes les apparences, Tours s'intègre complètement dans le référentiel édicté par l'Etat et accepte la prérogative affichée par celui-ci en matière de gestion des crises. Cependant deux éléments - vraisemblablement pas étrangers l'un à l'autre - nous conduisent à mettre en doute ces apparences : l'affaire Protex en juin 1988 et le déploiement d'activité quelque peu inhabituel des services préfectoraux en matière de plans d'urgence. Selon les responsables de la protection civile, la crise de 1988 doit une partie de son ampleur au chevauchement contradictoire des deux P.C de commandement celui de la ville et celui de la préfecture. La problématique identification de l'instance de commandement n'aurait, entre autre, pas facilité la question difficile en soi de l'expertise. Forte de cette analyse, la préfecture a donc entrepris d'élaborer avec célérité les dispositifs d'urgence que la loi de 1987 lui impose, à la différence de la majorité des autres départements où ils tardent à voir le jour. Allant même un peu plus loin que les obligations posées par la loi, elle souscrit tout à fait à la démarche partenariale proposée par la ville. Elle le fait cependant dans un souci affiché de rappeler les prescriptions législatives et la hiérarchie des compétences qui renvoie la collectivité locale à un rôle d'appui logistique dès lors qu'un plan départemental est déclenché. On ne peut que constater un décalage dans les attentes et la volonté des deux partenaires, qui porte, non pas sur le mode de gestion des crises, mais sur l'instance de pouvoir. C'est donc la question : "qui gouverne ?" et non "comment on gouverne ?" qui est posée, grosse elle aussi d'effets prévisibles.

On peut faire l'hypothèse qu'à l'occasion d'une nouvelle crise, la question de l'unité de commandement rejaillira encore plus fortement.

La ville de Nîmes s'est fortement structurée, ces dernières années, autour de la problématique de la catastrophe naturelle. En ce sens, elle est de plein droit dans la logique sécuritaire. Cependant dans sa conception des choses comme dans sa pratique, elle s'écarte résolument du modèle général. Elle s'est dotée de divers plans - plan E.P.0 (événements pluviaux orageux), plan neige etc... mais ceux-ci, loin d'être des catalogues de moyens à l'image d'ORSEC, sont des plans d'action directement articulés sur l'organisation générale de la mairie. Il ne s'agit donc pas de prévoir un dispositif passif à activer en cas de crise - et dont toute la difficulté est alors de l'articuler sur l'organisation "normale" - mais d'introduire une nouvelle règle du jeu, imposant aux services municipaux des contraintes valables aussi bien en temps normal qu'en temps exceptionnel. La ville a donc imposé une gestion par objectifs, selon la logique rendement - efficacité, qui la rapproche du modèle managérial en vigueur dans l'entreprise. Cette démarche entrepreneuriale était en œuvre avant les crues torrentielles de 1988, mais celles-ci ont eu pour effet, non seulement de la confirmer aux yeux des élus locaux, mais encore les ont conduits à la renforcer et à l'étendre. Depuis l'événement, la ville a insisté sur la question de la vigilance et de l'alerte (un des problèmes de la crise de 1988). Elle s'est arrangée pour être destinataire des bulletins météo spéciaux en tissant des liens étroits avec l'antenne locale de météo et elle a mis en place un dispositif de montée en charge progressive de la vigilance : le service hydraulique alerte les services municipaux et les entreprises concessionnaires, en vue du recensement des effectifs et du matériel ; si le risque se précise, la direction générale est alors alertée et au mini P.C. de crise se substitue un P.C général de crise. Elle est même allée jusqu'à concevoir son propre système d'assurance, pour être en mesure de financer les aménagements hydrauliques de prévention des crues. Sa logique managériale la conduit donc à se ressaisir de la question de la prévention, à partir d'une conception de la gestion de la crise en terme d'efficacité.

En effet, l'efficacité qui prévaut ici est celle des milieux économiques dont le souci est de ramener par tous les moyens disponibles le cours des choses à un fonctionnement normal, alors que d'un point de vue administratif, l'efficacité se jugera en fonction de la conformité aux règles. Dans le cas de la "catastrophe" de 1988, le maire annoncera très vite l'objectif de remettre en état la ville en huit jours, de revenir très rapidement à la normale par la mobilisation de tous les moyens et procédures possibles. C'est donc en référence au temps normal que la ville situe son approche de la crise. Les dernières inondations d'octobre 1990, suite auxquelles la ville a été décrétée sinistrée, ont été appréhendées selon ce mode.

Elles ont eu lieu un vendredi soir, le samedi matin dès 5h les entreprises de nettoiement étaient en œuvre et le lundi matin, les plus gros travaux étaient achevés.

Si ces deux villes sont à loger dans la catégorie "sécuritaire", c'est par des modes d'approche très différents, mais qui conduisent l'un et l'autre à mettre en question le référentiel global : la ville de Tours par la question de l'identification de l'instance de commandement, et la ville de Nîmes par celle de la méthode de gestion.

Les villes étudiées choisissent donc, pour des raisons diverses qui ne tiennent pas seulement à la distribution administrative des rôles, de s'inscrire dans l'un ou l'autre des axes constitutifs du référentiel global prévention/gestion de crise. Elles le font conduites par des nécessités pratiques et non pas animées d'une volonté de remettre en cause le dit modèle, ni la légitimité de l'Etat en la matière. Cependant, chemin faisant, elles se trouvent confrontées aux limites du modèle et au décalage entre l'affirmation du pouvoir de l'Etat et sa capacité réelle à le mettre effectivement en œuvre. Dans le choix qu'elles opèrent et dans cette remise en cause, les crises traversées jouent un rôle important, voire fondateur dans certains cas.

2 - le rôle de l'événement

Sans revenir à l'analyse des crises déjà faites par ailleurs, nous évoquerons brièvement deux cas de crise - au Havre et à Nîmes - dont certains aspects mettent en lumière les soubassements de la problématique du rapport Etat/villes lors de la gestion de l'exceptionnel.

L'exemple du Havre

Au Havre, un événement d'origine industrielle a eu lieu qui, encore aujourd'hui, est l'objet d'un désaccord entre la sous-préfecture d'un côté et la ville de l'autre quant à sa qualification - la première n'y voyant qu'un "incident", alors que la seconde a le sentiment d'avoir traversé une crise. Rappelons brièvement les faits : le 7 octobre 1986 au matin, une odeur inquiétante plane sur la ville, et une heure plus tard, les élèves d'un L.E.P sont victimes de malaises (au total une trentaine de personnes dont une personne enceinte). Les services municipaux, les pompiers, le port autonome, la météo et l'agence de presse sont assaillis de coups de téléphone. Seule la sous-préfecture ne cède pas à l'affolement : la DRIRE n'a été saisie d'aucune information venant du milieu industriel.

En fin de matinée, les services de l'Etat parviennent à identifier l'établissement industriel à l'origine des faits : un problème de fabrication a entraîné un lâcher de gaz dans l'atmosphère, lequel, étant donné sa nature et les conditions météo, ne présente pas de danger pour la population. La préfecture de Rouen transmet à la ville la bonne nouvelle, que celle-ci affiche sur ses panneaux d'information électronique, au moment même, où toutes sirènes hurlantes, une noria d'ambulances transporte à l'hôpital la trentaine d'enfants indisposés. La confusion est alors à son comble et du côté de la population et du côté des services municipaux. L'aide médicale d'urgence, entièrement mobilisée, est en première ligne sur le front de l'événement. Dans l'après-midi, la tension redescend et la situation revient vers la normale.

En l'espace de quelques heures, tous les ingrédients d'une crise ont été réunis, la mairie et le SAMU ne s'y sont pas trompés, qui feront de l'affaire le point de départ de leur réflexion sur la gestion de crise.

Il est intéressant de comprendre pourquoi la sous-préfecture se refuse à voir dans l'événement autre chose qu'un incident. Elle s'appuie sur deux éléments : premièrement, aucun industriel n'a signalé un accident, deuxièmement, après un délai assez court, les services préfectoraux repèrent l'origine du phénomène et acquièrent dans le même temps la certitude qu'il n'y a pas de danger. La certitude d'avoir entièrement appréhendé l'événement le banalise en incident. Cinq ans après les faits, cette analyse demeure inchangée. Les ressorts de cette attitude sont aisément cernables : l'événement ne se comporte pas du tout, pour la préfecture, comme ce que prévoient la théorie de la crise et les dispositifs opérationnels. D'après le plan d'urgence prévu en cas d'accident technologique, l'industriel responsable doit saisir la préfecture, à la suite de quoi le plan de crise est déclenché. Dans ce cas, rien de tel, donc pas de cellule de crise. Ensuite, la préfecture n'est pas aux prises avec la question de l'expertise : elle saisit l'origine de l'accident et tout aussitôt elle sait avec certitude qu'il n'y a pas de danger objectif pour la santé. L'incertitude est réduite au minimum, le risque rapidement évacué ; "objectivement" il ne s'est rien passé. Cramponnée à cette analyse, elle est dans l'incapacité de mesurer la situation que traversent les autres acteurs de la crise, que ce soient les services de la ville, de l'aide médicale ou la population. Elle enchaîne ses décisions dans l'ordre prévu par le cadre théorique et administratif dans lequel elle se situe, aveugle aux effets de celles-ci.

Il est intéressant de constater que le fait qu'elle rende publiques ses certitudes augmente considérablement l'incertitude et l'inquiétude des autres. Elle n'a fait que déplacer le phénomène, et en le réduisant à son statut "objectif", scientifiquement parlant, d'incident sans gravité, elle a été un facteur d'aggravation de la crise.

Cette réduction, loin d'être objective, est purement symbolique, comme le confirme d'ailleurs son incapacité persistante à enregistrer la réalité, longtemps après les faits. D'une certaine manière, les plans et dispositifs de crise se sont substitués pour elle à la réalité. On a là l'indice que les plans de secours du type ORSEC peuvent être dans l'esprit des acteurs autre chose que ce qu'ils prétendent être - un catalogue de moyens - ils peuvent le cas échéant être le filtre à travers lequel ils vont appréhender les situations réelles, un "prêt-à-porter" de la pensée aux prises avec la nouveauté.

On peut conjecturer que ce refus de la sous-préfecture d'admettre la crise n'est pas étrangère aux difficultés que rencontre la mairie aujourd'hui pour faire progresser la réflexion sur la gestion de crise, le problème de communication fondateur de cette crise est toujours présent, inaltéré.

L'exemple de Nîmes

A Nîmes, on a affaire à un cas de figure inverse. Le maire a pris la direction de la gestion de la crise, après avoir constaté la carence de la préfecture. Il a mis en œuvre une gestion complètement différente de celle prévue par l'Etat et celle-ci s'est imposée aux services administratifs locaux. Ceux-ci l'ont enregistrée par la suite et aujourd'hui ils coopèrent avec la ville dans le sens voulu par celle-ci. Contraints par le contexte, ils tiennent un discours résolument décentralisateur qui remet directement en cause la prétention de l'Etat à gérer la crise. Mais, ce faisant, ils se retrouvent dans une situation de porte-à-faux avec les autorités centrales.

On en a une bonne illustration avec l'histoire suivante : quelques jours avant les inondations d'octobre 1990 (quatre jours avant) la préfecture reçoit une directive fixant la cote pluviométrique à partir de laquelle l'alerte aux populations doit être déclenchée. Le 10 octobre, ce seuil est atteint et la préfecture se voit contrainte de déclencher l'alerte alors que la constatation faite auprès des services ad hoc locaux conduit à des conclusions sensiblement différentes quant au risque d'inondation. Elle acquitte l'alerte par devoir et sans conviction. C'est en effet deux jours après, le 12 octobre, comme le prévoyaient les services municipaux, que l'inondation a lieu. Les services préfectoraux gardent de cette expérience une amertume vis-à-vis de ces dispositions réglementaires qui ne tiennent pas compte de la réalité du terrain : "Paris a des certitudes et c'est impossible de vivre avec des gens qui ont des certitudes", dira un responsable de la préfecture.

3 - le modèle de l'État ébranlé par les pratiques locales

Se saisissant tardivement de la question de la crise et des risques, les collectivités locales s'inscrivent dans le cadre tracé par l'Etat. Si, dans le discours, elles ne remettent pas en cause le cadre conceptuel dans lequel le risque et la crise sont appréhendés, elles contestent cependant plus ou moins vivement la distribution du pouvoir. Elles souscrivent à l'idée de l'unité de commandement, mais ne la voit pas attribuée automatiquement à l'Etat et ses représentants : quand l'Etat révèle ses carences à gérer une crise (Nîmes) ou quand celle-ci est d'une dimension "gérable" par une ville, les maires affirment leur capacité et leur légitimité à prendre la direction des opérations. En ce sens, elles acquiescent à l'idée commune que c'est la situation exceptionnelle qui fonde la légitimité. Dès lors, le débat sur la crise prend des allures de "combat de chefs, où la question est : qui commande ?

Cependant leurs pratiques, les dispositions concrètes qu'elles sont amenées à prendre, les écueils rencontrés lors des situations de crise amènent à mettre en question non pas tant le mode de désignation du pilote que la méthode de pilotage. Parmi les villes où nous avons enquêté, seule Nîmes en a tiré jusqu'au bout les conséquences. La Courly va également dans ce sens, mais il s'agit plus pour l'instant d'une vue théorique que d'une mise en œuvre.

A regarder les choses de près, c'est pourtant bien le référentiel global qui est ébranlé par les pratiques locales. Ce n'est pas surprenant si on considère que le risque n'existe qu'enraciné dans un territoire, où il est indissociablement mêlé à la crise effective ou potentielle. Dès lors, la division administrative entre la prévention des risques et la gestion des crises ne tient plus. Quelle que soit l'approche qui est choisie par les villes pour aborder la question, environnementaliste ou sécuritaire, elles vont revenir buter sur son autre versant. Mais il semble que ce soit davantage la démarche environnementale qui génère les questions. En effet, aborder le risque ramène à la crise, mais ce faisant, on se heurte à ce "noyau dur" du politique qu'est la liaison légitimité/situation d'exception qui renvoie au régalien. On peut alors envisager deux cas de figure : soit les villes poseront tôt ou tard explicitement le débat concernant la gestion de crise, soit elles contourneront la question en se "rabattant" sur la problématique de l'environnement, qui offre la possibilité d'évacuer l'hypothèse de la crise. L'autre approche, par le prisme de la crise, permet beaucoup plus aisément d'évacuer la complexité risque/société développée et de lui substituer la configuration réductrice de l'état de guerre.

Par contrecoup, l'outil privilégié de la gestion de crise est mis sur la sellette. L'exemple du Havre a montré l'ambiguïté qui s'attache aux plans opérationnels, dont le modèle général est posé par ORSEC. La théorie veut que de tels plans appartiennent entièrement à l'ordre de la logistique. Ils sont des catalogues de moyens mis au service d'un scénario de crise, mais non pas le scénario lui-même. Comme le souligne le directeur de la sécurité civile au ministère de l'intérieur : "Le plan ORSEC est parfois conçu comme un catalogue de réponses programmées à des situations prévues à l'avance. C'est un total contresens : ORSEC ne prévoit pas des situations, ORSEC prévoit des moyens et une organisation. Tenter d'imaginer à priori toutes les configurations accidentelles possibles (...) serait aussi inopérant que de tenter d'entrée de jeu d'appréhender la totalité des coups possibles d'une partie d'échecs" [11]. Cependant le risque de dérapage en direction du scénario est contenu dans l'idée du plan lui-même, qui ne se conçoit qu'en référence à une crise imaginée. Au Havre, les responsables préfectoraux ont substitué le plan à la réalité, mettant ainsi en évidence l'ambiguïté constitutive d'une telle procédure. Quand les élus du Havre renoncent à leur réflexion sur les scénarii de crise, au motif que l'écart est trop grand entre la réalité et les scénarii sur papier, ils firent explicitement la conclusion que la préfecture se refuse à tirer. Pour autant, ils n'abandonnent pas le travail de planification opérationnelle. On peut alors ouvrir le débat sur l'opportunité de ces plans. Les responsables de la gestion de crise sont peut-être fondés à élaborer des plans et à les tester par des simulations. C'est peut-être le seul moyen, aujourd'hui et pour longtemps, de garder présente dans le quotidien, dans la situation normale, l'idée de l'exceptionnel. Il reste que les effets pervers de l'idée même de plan demeurent. Ils peuvent être en partie corrigés par la formation des agents concernés par leur mise en œuvre : il ne s'agit pas seulement, en effet, de transmettre le contenu des plans, mais également de susciter la réflexion critique à leur égard.

[11] Hubert Fournier, "le rôle de l'Etat face à une crise majeure au niveau local", in La catastrophe, l'élu et le préfet, PUG, 1990.

Conclusion

L'analyse des situations de crise ne cesse d'être soumise à un débat général qui confine à la philosophie politique : toujours se trouve posée la question de la légitimité, à savoir qui gouverne dans des situations d'exception qui ne permettent pas l'exercice habituel de la démocratie. Qu'il s'agisse du représentant de l'Etat qui, en vertu des traditions républicaines doit affirmer son pouvoir dans de telles circonstances ou qu'il s'agisse de l'élu, lequel en vertu de son titre d'officier de police ou des nouvelles compétences ouvertes par la décentralisation, la position des acteurs pouvant prétendre exercer le pouvoir régalien tend à surdéterminer le champ de la réflexion.

Loin de la faciliter, cette surdétermination devient un blocage, qui finit par enrayer les dispositifs concrets. Le conflit entre grands acteurs, préfet ou maire, tend toujours à être valorisé au détriment de l'analyse des processus internes propres à chaque crise.

Pour cette raison, sont d'abord pris en considération tous les dispositifs qui alimentent la problématique du pouvoir, la mettent en scène : ainsi s'intéressera - t - on d'abord à tout ce qui permet d'envisager des mobilisations de ressources, d'hommes, tout ce qui permet des quadrillages du territoire, bref de mettre en œuvre le modèle militaire.

Or, toutes les situations de crise liées à des accidents naturels ou technologiques révèlent l'extraordinaire complexité des grandes agglomérations. Chaque ville d'une certaine importance correspond à un ensemble extrêmement diversifié qui se comprend moins en soi qu'à travers des échanges, des réseaux dont elle est avant tout le carrefour. Autrement dit, l'évidence de l'unité de la ville à laquelle d'ailleurs s'attachent les élus locaux en multipliant les actions, les politiques productrices d'identité, résiste mal à l'analyse critique qui voit en elle des systèmes complexes échappant largement aux emprises du politique. Dès lors, toute application du modèle militaire qui présuppose toujours l'unité et la globalité de ces agglomérations se heurte à leur diversité. Le meilleur exemple est probablement celui de l'expertise qui montre l'incapacité des acteurs, qu'ils représentent l'Etat ou les collectivités locales, à prendre en compte et à gérer dans des situations de crise le morcellement du champ technico - scientifique.

Une autre option qui commence à émerger vise à limiter la rupture entre la gestion des crises et la prévention des risques. Il ne s'agit plus de substituer arbitrairement un dispositif de rechange (état d'urgence ou autre) à ce qui existe déjà, mais au contraire d'épouser la complexité de l'existant pour tirer parti de toutes ses possibilités. La complexité n'est pas, en effet à envisager uniquement en termes de vulnérabilité ou d'impossible maîtrise, c'est-à-dire dans une acception purement négative, mais aussi en terme de diversification des ressources, de souplesse et donc de capacités de réaction.

Les politiques de prévention, et notamment les champs ouverts par la loi de 1987 (information du public, élaboration des plans d'intervention, et gestion du développement urbain) sont autant d'opportunités pour appréhender cette complexité, c'est-à-dire pour entrer dans l'enchevêtrement des acteurs et des structures qui font tout à la fois la vulnérabilité et les potentialités des agglomérations. C'est donc tout autant la prévention des risques qu'une préparation à affronter les situations de crise qui se jouent dans ces procédures. Cela ne signifie pas pour autant que l'on doive renoncer à des approches globales par le biais de Stratégies de Communication.

UNIVERSITE PAUL SABATIER TOULOUSE III

L'INCENDIE DU BATIMENT DE RECHERCHE EN CHIMIE

26 Mars 1987 - 4 heures du matin

Jacques VRECH
Ingénieur Hygiène et Sécurité

QUELQUES DEFINITIONS

L'ACCIDENT

C'est un ensemble de dysfonctionnement dont l'enchaînement peut conduire à l'accident.

Dysfonctionnements :
- techniques
- humains

« Concours de circonstances » :
L'accident n'est jamais dû à une seule cause.

L'enchaînement d'un ensemble de dysfonctionnements conduit **à l'accident.**

Le fait de supprimer un seul événement potentiel **évite** l'accident.

LA PREVENTION

C'est établir les priorités pour supprimer ces événements potentiels.

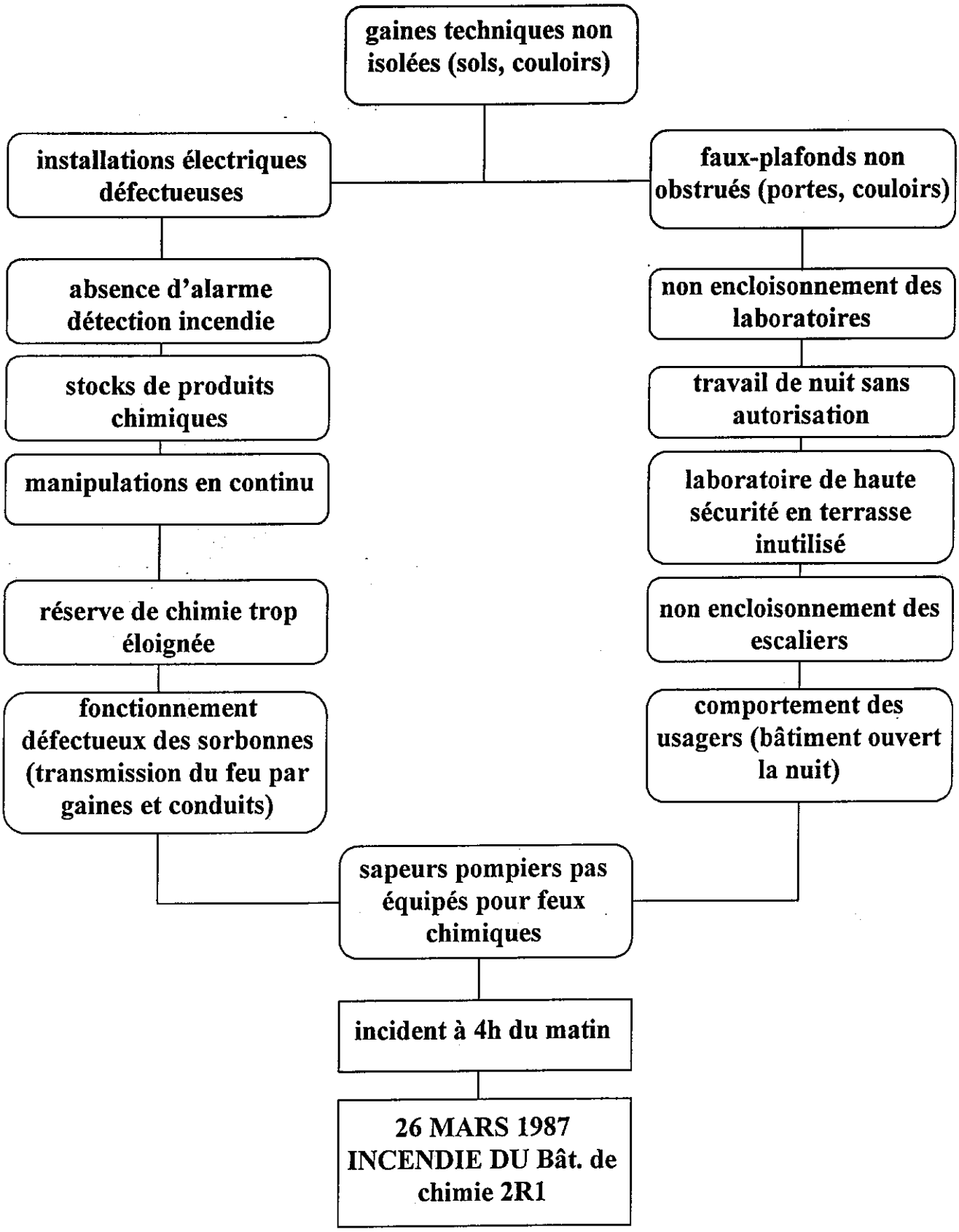
LES FAITS

LES EQUIPES DE RECHERCHE

Composées de 288 personnes, elles sont dispersées dans divers locaux de l'Université non adaptés aux expérimentations en chimie.

Le 26 mars 1987 à 4 heures du matin, un incendie c'est déclaré dans le bâtiment de recherche Chimie 2R1 de l'Université Paul Sabatier de TOULOUSE III.

ARBRES DES FAITS



RECONSTRUCTION DU BATIMENT DE CHIMIE 2R1

- Construction de la réserve de chimie (Etablissement classé) :
  - distribution produits neufs
  - stockage produits chimiques des laboratoires
  - déchets chimiques
- Encloisonnement des laboratoires et des escaliers :
  - tour centrale d'évacuation
  - laboratoires d'un même côté de façade
  - bureaux de l'autre côté

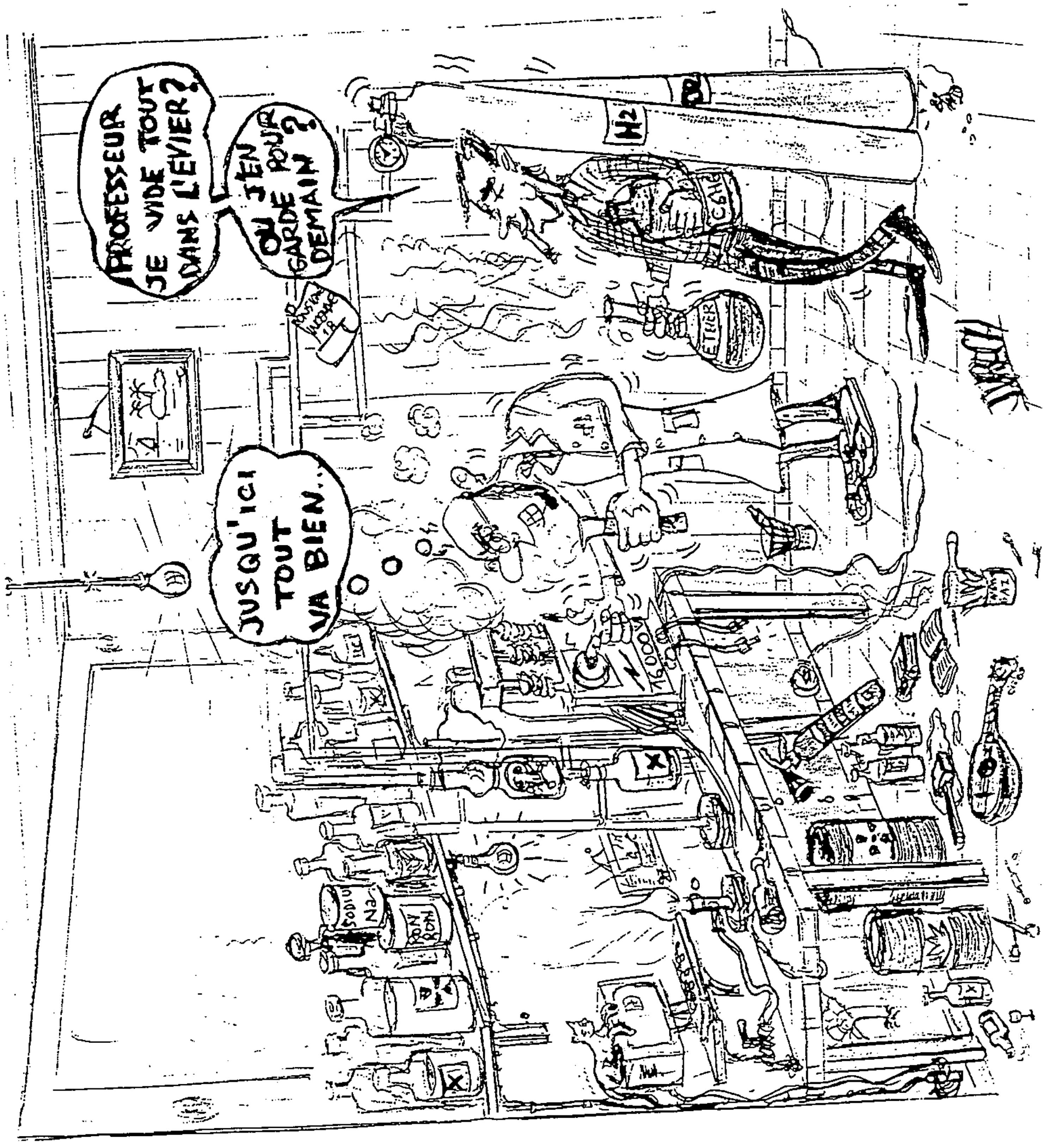
  gaines d'évacuation des sorbonnes dans des trémies en façade
  - distribution des fluides par ces trémies
  - stocks journaliers de produits chimiques dans ces trémies
- Construction d'un laboratoire de haute sécurité en terrasse (manipulations en continu...)
- Réfection complète des installations techniques
- Détection - alarme incendie
- Liaison permanente de cette alarme avec le Service Gestion Exploitation (S.G.E.)
- Formation des personnels : sécurité incendie, secourisme...
- Encloisonnement des autres bâtiments de l'Université Paul Sabatier ainsi que d'autres établissements français
- Renforcement du gardiennage et de la surveillance
- Autorisations de travail en dehors des horaires de service (signées par le Président, le Directeur de l'U.F.R., le Directeur du Laboratoire ou du service)
- Mise en place par les services d'incendie et de secours d'une cellule d'intervention risques technologiques (chimiques et radioactifs)
- Projet d'installation d'un contrôle d'accès

AMENAGEMENT DES LABORATOIRES

- Déménagement des laboratoires depuis les locaux d'accueil
- Transport des produits chimiques, des bouteilles de gaz, du matériel scientifique, sans dégât
- Installation des équipes dans le bâtiment rénové
- Organisation de la sécurité de ce bâtiment

QUELQUES CHIFFRES

- Durée du « chantier » : de l'incendie à l'installation des laboratoires dans des locaux neufs : **trois ans**
- Coût réhabilitation : **55 millions de Francs**
- Coût équipement, matériel de recherche : **55 millions de Francs**
- Coût encloisonnement des gaines techniques et des faux-plafonds de l'ensemble des bâtiments de recherche du Campus (6 bâtiments) : **1 million de Francs**


PROFESSEUR JE VIDE TOUT DANS L'EVIER ?
OU J'EN GARDE POUR DEMAIN ?
JUSQU'ICI TOUT VA BIEN...
H2
ETHER

Le service d'incendie et de secours de la Vienne et la crise

Par M. le Colonel Patrick TOUFFLET
Directeur Départemental du SDIS

Avant d'occuper le poste de directeur départemental des services d'incendie et de secours de la Vienne, mon parcours professionnel m'a permis de travailler plus spécifiquement sur les crises.
Au cours de cette mission, au sein de la direction de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'intérieur, je me suis spécialisé dans la prévention des crises de sécurité civile.

Arrivé dans le département de la Vienne en septembre 1997, sous l'égide de monsieur le préfet de région Poitou-Charentes, préfet de la Vienne et de monsieur le Président du conseil d'administration, nous nous employons à mettre en place une organisation apte à gérer au mieux les opérations de secours et éviter les crises.

La présentation, que je vais vous faire, va être un exposé de grands principes, puisque le temps ne nous permet pas d'aller vraiment dans le détail et de développer le point de vue pédagogique.

Si j'avais un message à vous délivrer, qui je pense, va vous décevoir ; « nous ne se sommes pas prêts à affronter les crises », et il y a urgence à les préparer quand elles arrivent, les mêmes types de pathologie reviennent, les mêmes blocages sont mis en évidence.

En liminaire, il me semble opportun de revenir sur certaines définitions que de nombreux techniciens ont oubliées pour des raisons de mode :

⇒ accident : événement dommageable, d'origine humaine ou non, ayant comme enjeux les personnes
⇒ sinistre : événement dommageable, d'origine humaine ou non, ayant comme enjeux des biens ou l'environnement ;
⇒ catastrophe : accident ou sinistre, où sont impliquées de très nombreuses victimes, et où il existe de très importantes conséquences financières, médiatiques et psychologiques ainsi qu'une désorganisation importante de la collectivité d'une certaine importance, et même de ses services publics.

Encore un petit mot sur la différence liée à l'action, l'urgence et la crise.

Je pense qu'intellectuellement nous sommes bien armés pour traiter les urgences. Une urgence est un événement connu, répertorié, d'une durée limitée pour lequel nous disposons de procédures codifiées, telles que les plans d'organisation des secours ainsi les plans d'urgence notamment les plans particuliers d'intervention, les plans rouges et les plans de secours spécialisés sont là pour faire face aux accidents et sinistres majeurs et les plans ORSEC pour les catastrophes, mais aussi plus modestement les consignes internes des services d'urgence que sont les gendarmes, la police, le SAMU et les sapeurs pompiers.

C'est gérable, car l'ensemble s'insère dans une structure d'autorité simple et reconnue que représentent le Maire, le préfet et le 1er Ministre.

Quant à elles, les crises ont des caractéristiques diamétralement opposées : l'on est confronté à des problèmes quantitatifs qui débordent complètement ce que l'on sait faire d'habitude, des problèmes qualitatifs énormes avec un développement exponentiel des incertitudes, une convergence tout à fait stupéfiante du nombre d'acteurs, une mise en résonance médiatique immédiate, une très longue durée et évidemment des enjeux stratégiques considérables qui débordent largement notre domaine de référence dans lequel l'opération a été engagée.

Et donc pour y faire face, il n'est pas nécessaire d'agir vite.

Cela est inhabituel et risque déjà de déstabiliser les intervenants. Dans une crise, nous ne savons pas avec qui nous devons travailler, et comment, par rapport à quel référentiel, sur quelle culture commune.

Il est nécessaire de conduire des actions afin de restructurer le système pour se donner des capacités d'anticipation et donc de gestion pour sortir de la crise. C'est la différence entre l'urgence et la crise.

De nombreux chercheurs, notamment Hélène Denis de l'école polytechnique de Montréal, Patrick Lagadec de l'école polytechnique de Paris et Claude Gilbert du C.N.R.S. ont décrit les symptômes qui fertilisent le terrain pour la crise.

1) pas d'activation des réseaux de renseignements
2) non diffusion des renseignements à ses Partenaires
3) pas de procédure afin d'identifier les signaux faibles
4) pas d'entraînement préalable
5) défiance vis à vis de l'autre (victimes, élus, médias, services d'Etat, et des collectivités territoriales).

De plus, si vous vous trouvez face à un événement imprévisible, "ce n'est pas possible que cela arrive" "pas chez nous", sous estimé "ce n'est rien" ou une non prise en compte de l'incertitude "j'attends un rapport de l'expert, je veux un rapport écrit, mon service n'est pas responsable.

Par rapport à l'extérieur, l'arrivée d'une crise est favorisée par le comportement vis à vis de la presse, "ce n'est rien, il n'y a rien" mais aussi face aux victimes, à leurs familles" ce n'est pas votre problème, nous maîtrisons la situation.

Ces propos traduisent que le décideur et son équipe ne perçoivent pas les conséquences des événements et sont en train de perdre pied.

A partir de cet instant, la crise a gagné, il est trop tard.

Nous entrons dans une autre guerre qui, détruit et rend impuissants les organismes non préparés.

Les symptômes se traduisent par un renfermement, une défense de ses prérogatives, à des logiques extrémistes et à des actions non coordonnées comme un cœur lors d'une fibrillation cardiaque. On s'en remet au divin, on reconcentre la décision, on dérive vers une organisation autocratique et fermée.

On remet en cause son équipe avec des experts extérieurs pour qu'ils trouvent la solution.

Attention, pour anecdote, toujours prendre des experts en nombre impair pour la décision car ils sont rarement d'accord entre eux.

Tout cela conduit à des cacophonies internes et externes.

Avant de s'engager dans la conduite des crises et surtout prendre des dispositions pour les éviter, il est opportun de s'interroger comment fonctionnent les cellules de crise ou les postes de commandement qui, sur un accident, un sinistre majeur ou une catastrophe sont nombreux et reliés par des réseaux complexes. Le système est loin d'être pyramidal et simple.

Il est indispensable de bien connaître le déroulement des conséquences d'un accident ou d'un sinistre dans l'espace temps.

Le transparent nous met en évidence trois cycles qui sont fonctions de l'activité des services et de l'espace temps

- l'urgence
- l'accompagnement
- le retour vers la normale

Encore trop souvent, les décideurs limitent leurs actions à l'urgence, et oublient l'accompagnement et le retour vers la normale.

Cependant, la crise veille, elle est prête à bondir pour culbuter l'organisation en place.

Avant de développer le travail entrepris par le service départemental d'incendie et de secours de la Vienne, il est un point fondamental à aborder.

De quelle crise parle-t-on ?

Est-ce une crise technique, une crise de santé publique, une crise sociale ou une crise politique ?

De tous ces enseignements, l'équipe du service départemental d'incendie et de secours de la Vienne essaie d'en profiter.

Notre premier travail a consisté à clarifier le rôle de chacun, notamment en dégageant un niveau stratégique et un niveau tactique. Le niveau stratégique concerne le décideur que représente le préfet et le Maire.

Le niveau tactique comprend l'ensemble des chefs de service qui ont une action sur le terrain.

Pour ce faire, le SDIS a mis en place une double permanence opérationnelle. Les inspecteurs adjoints au directeur sont orientés vers la tactique.

Le directeur départemental des services d'incendie et de secours et son adjoint ont vocation à participer aux cellules de crise, mais surtout de dégager les véritables enjeux en termes sociaux, économiques et politiques.

Notre second axe est de se constituer un véritable réseau de correspondants dans tous les domaines socioprofessionnels, tant au niveau départemental, zonal, national ainsi qu'à l'étranger.

Un gros travail est entrepris à travers Internet, actuellement nous disposons d'un certain nombre de correspondants sur le Web.

La troisième piste que nous venons d'inaugurer récemment, concerne le retour d'expérience afin de savoir comment se nouent les difficultés et surtout comment l'on peut mieux travailler ensemble entre les services.
Sous l'égide de monsieur le préfet une première mission de retour d'expérience, réalisée à la suite d'un feu de forêt dans la Vienne, vient rendre ses conclusions. L'originalité de ce travail se trouve dans la composition de l'équipe qui a mené le retour d'expérience, elle réunissait : des élus, des propriétaires forestiers, des sapeurs pompiers, mais aussi des associations de défense de l'environnement.
La seconde mission concerne un accident de circulation. La nouveauté consiste à analyser plus spécifiquement l'accompagnement avec l'hébergement d'urgence le secours psychologique la gestion des déviations et le retour vers la normale avec le rapatriement des indemnes vers leur domicile.

Le quatrième point relève plus de l'autorité préfectorale qui nous stimule à organiser des exercices. Il est important de noter que, dans le département de la Vienne, les exercices se font sur la base d'accidents ou de sinistres réels avec une approche globale et réaliste de l'intervention.
Le préfet souhaite tester nos capacités opérationnelles et "réelles".

Un cinquième point qui actuellement relève d'un projet pour 1999, est la mise en place d'un apprentissage inter-partenaires, afin que les uns et les autres apprennent à travailler ensemble pour acquérir une culture commune, concevoir des procédures d'identification des signaux faibles, fluidifier la transmission des renseignements.

En complément du travail avec nos partenaires extérieurs, un effort en interne est en cours de réalisation. Ainsi, en accord avec le directeur de cabinet et le vice-Président du conseil d'administration du SDIS, des actions se mettent en place avec un rythme trop rapide pour certains ou et trop lent pour d'autres.

Tout d'abord, la clarification des missions dévolues aux sapeurs-pompiers.

Ainsi, les sapeurs-pompiers sont connus et reconnus pour faire diligence et être gratuits, en contrepartie ils sont soumis à des sollicitations qui vont bien au-delà de ce que vous pouvez imaginer.

Ensuite à travers le schéma d'analyse et de couverture des risques et l'évolution de l'organisation du SDIS plus communément appelée la départementalisation, nous cherchons à mettre en adéquation la réponse opérationnelle avec risques et ceci sur l'ensemble du département.

De veiller au développement d'une communication interne, mais aussi de proposer des formations en adéquation avec l'évolution de la société telle que le volet contentieux.

Et enfin, une organisation qui vise à considérer le sapeur-pompier non comme un surhomme mais tout simplement comme un homme, avec des capacités et un environnement qui, face à des situations anormales peut rencontrer des difficultés psychosociales.
Pour ce faire, le SDIS vient d'intégrer dans ses effectifs quatre psychologues.

Le DDSIS de la Vienne, avec ses modestes moyens, bénéficie d'un avantage notoire, son équipe est motivée et ouverte sur l'extérieur, ainsi au cours des exercices toute l'équipe participe : les personnels non sapeurs-pompiers vont sur le terrain ou dans les postes de commandement. Tout ce travail doit nous aider à éviter une crise.

Pour conclure, actuellement, tout le monde se pose des questions sur les crises, elles sont toutes légitimes, mais sachez qu'elles ne seront jamais exhaustives. Il faut toujours avoir l'esprit en alerte en terme de gestion des risques.

Aujourd'hui, devant l'évolution des exigences qualitatives de notre société, et plus précisément des victimes, la sécurité ne peut plus se gérer au rétroviseur, "de mon temps, nous faisions comme cela". Il faut concevoir une organisation permanente capable d'anticipation forte, à partir de signaux faibles, qui se posent des questions et avisent les enseignements au plus vite, afin de ne pas avoir de retard sur l'événement. Et surtout ne plus avoir un raisonnement basé sur le concept de ma petite entité qui n'a que des certitudes définitives sur la perception des risques et qui ne perçoit pas les battements de la société.

Ce service était bon au début de siècle, maintenant il ne fonctionne plus, même il est dangereux pour l'organisation globale de la prise en compte de la sécurité.

Quelques éléments de jurisprudence concernant le rôle du Recteur - Chancelier sur le fonctionnement des établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Transmis par Anne-Marie GUILLEMAIN
directrice du cabinet du rectorat de Poitiers

La loi du 26 janvier 1984 confie au Recteur-chancelier des universités un rôle général de représentation du Ministre de tutelle et de contrôle de l'activité des universités, des instituts nationaux polytechniques ainsi que des Instituts et écoles extérieurs aux universités.

Ce rôle apparaît notamment au travers d'une série de compétences qui sont confiées au Recteur par la loi de 1984 et ses décrets d'application (cf. annexe 1).

Il existe en fait extrêmement peu de décisions juridictionnelles concernant l'intervention du Recteur dans l'organisation et le fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il nous est cependant apparu utile de regrouper les quelques jugements et arrêts rendus, afin de pouvoir dégager l'esquisse d'un cadre jurisprudentiel de l'intervention du Recteur dans ce domaine.

On peut regrouper la jurisprudence actuelle autour de trois grands types d'intervention :

⇒ l'intervention a posteriori, par la voie du contrôle de légalité prévu aux articles 23 et 46 de la loi de 1984,

⇒ l'intervention directe d'urgence au titre de l'article 47 de la loi,

⇒ les autres interventions directes prévues par la loi de 1984.

L'intervention directe du Recteur dans le cadre de l'article 47 de la loi de 1984

L'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 dispose "qu'en cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités, le Ministre de l'éducation nationale peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances ; il consulte le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ou, en cas d'urgence, l'informe dès que possible. Dans ces mêmes cas, le Recteur a qualité pour prendre, à titre provisoire les mesures conservatoires nécessaires après avoir consulté le Président ou le directeur".

En ce qui concerne les pouvoirs du Recteur, la loi de 1984 a repris les dispositions de la loi de 1968 tout en insistant sur le caractère provisoire des mesures et en introduisant la nécessité d'une consultation du Président ou du directeur de l'établissement.

Un jugement du tribunal administratif d'Amiens du 25 avril 1975 Sieur Rouhette et autres, intervenu sous l'emprise de la loi de 1968 a permis de préciser quelque peu les limites des compétences du Recteur dans ce domaine, notamment par rapport à celles conservées par le Ministre.

Dans cette affaire, le conseil de l'université de Picardie n'était pas parvenu à réunir la majorité requise afin de modifier les statuts de l'université en vue de permettre la représentation des personnels et usagers d'UFR nouvellement créées. Le tribunal administratif a admis dans cette affaire qu'il y avait bien carence du conseil constituant un défaut d'exercice de ses responsabilités. Cependant, l'arrêté du Recteur de l'Académie d'Amiens fixant les modalités de répartition des sièges afin de pallier cette situation a été annulé car cette mesure ne pouvait être légalement prise que par le secrétaire d'Etat aux universités.

Les mesures conservatoires prises par le Recteur doivent donc être strictement limitées tant dans leur durée que dans leur objet et doivent correspondre à des situations effectivement graves.

Le tribunal administratif de Toulouse a confirmé cette exigence dans un jugement du 10 juillet 1985. Dans cette affaire, le juge a admis que la vacance de la présidence constituait une difficulté grave mais ne l'a pas jugée établie dans l'espèce, dans la mesure où l'alinéa 3 de l'article 67 de la loi n'excluait pas la possibilité de procéder à l'élection d'un nouveau Président. Le remplacement du Président étant possible, les conditions pour une intervention du Recteur n'étaient pas réunies. Le tribunal a donc annulé l'arrêté du Recteur nommant un administrateur provisoire (A Toulouse 1 juillet 1985 Faculté de médecine de Toulouse).

Textes de références à consulter

⇒ Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur : articles 14, 23, 18-1, 43, 46 et 47.

⇒ Décret n°85-59 du 18 janvier 1985 modifié fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage, la composition des collèges électoraux et les modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels et étudiants aux conseils des établissements publics à caractère scientifique et culturel et professionnel ainsi que les modalités de recours contre les élections : articles 37, 38 et 39.

⇒ Décret du 17 décembre 1984 fixant les modalités d'élection des Présidents d'université : article 5.
⇒ Décrets n°92-657 du 13 juillet 1992 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du Ministre chargé de l'enseignement supérieur : articles 23, 4 et 2.
⇒ Décret n°85-827 du 31 juillet 1985 relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel : articles 2 et 7.

Ordre dans les locaux et enceintes universitaires

Décret du 16 novembre 1811

Régime de l'université.
Titre VII : De l'action de la justice et de la police ordinaire dans l'intérieur des établissements publics appartenant à l'université.

Art. 157. - Hors les cas de flagrant défit, d'incendie ou de secours réclamés de l'intérieur des lycées, collèges et autres écoles publiques appartenant à l'université, aucun officier de police ou de justice ne pourra s'y introduire pour constater un corps de délit ou pour l'exécution d'un mandat d'amener ou d'arrêt dirigé contre des membres ou élèves de ces établissements, s'il n'en a l'autorisation spéciale et par écrit de nos procureurs généraux, de leurs substituts ou de nos procureurs impériaux.

Art. 158. - Nos cours impériales exerceront leur droit à raison des délits ou crimes commis dans les établissements de l'université, lesquels n'auront, à cet égard, d'autre privilège que ceux accordés pour les cas prévus par le présent décret.

Art. 159. - Toutefois, nos procureurs généraux sont spécialement chargés de l'examen et poursuite, s'il y a lieu de tout ce qui pourrait se passer dans lesdits établissements, propre à donner lieu à l'application des lois pénales, pour qu'il soit procédé de manière à concilier les ménagements convenables envers les établissements de l'université avec l'intérêt de la société blessée et de la justice offensée.

Art. 160. - Nos Procureurs généraux pourront requérir et nos cours ordonner que des membres de l'université ou étudiants prévenus de crimes ou délits, soient jugés par lesdites cours, ainsi qu'il est dit pour ceux qui exercent certaines fonctions, à la loi du 20 avril, article 10 et au Code d'instruction criminelle, article 479.

Art. 161. - Nos procureurs généraux et impériaux également tenus de poursuivre, en cas de négligence ou retard des officiers de l'université, les individus qui en sont membres, à raison des délits et contraventions portés au chapitre II, titre II, articles 34. 63. 69. 74 et 79 du présent décret.

Décret n° 85-827 du 31 juillet 1985

(Premier Ministre ; Education nationale ; Universités)
Vu L. n° 84-52 du 26-1-1984, not. art. 27, 36, 47 et 50 : D. 15-11-1811, not. art. 157 à 161, D. n° 63-592 du 24-6-1963, not. art. 11 : D. n° 82-447 du 28-5-1982 ; D. n° 84-723 du 17-7-1984 ; D. n° 85-80 du 22-1-1985 ; avis C.N.E.S.E.R. ; Cons. Etat. sect. int. ent.

Ordre dans les enceintes et locaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Article premier. – Le Président de l'université, ou d'institut national de polytechnique, et le directeur d'école ou d'instituts extérieurs aux universités sont responsables de l'ordre et de la sécurité dans les enceintes et locaux affectés à titre principal à l'établissement dont ils ont la charge. Leur responsabilité s'étend aux locaux mis à la disposition des usagers en application de l'article 50 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur et à ceux qui sont mis à la disposition des personnels, conformément à l'article 3 du décret 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la Fonction publique. Elle s'exerce à l'égard de tous les services et organismes publics ou privés installés dans les enceintes et locaux précités.

Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à l'application de l'article 11 du décret n° 63-592 du 24 juin 1963 relatif aux conventions à conclure en vue de déterminer les modalités de fonctionnement des centres hospitaliers et universitaires.

Art. 2. - La délimitation des enceintes et locaux affectés à titre principal à un établissement fait l'objet d'un arrêté du Recteur chancelier des universités. Lorsque plusieurs universités ou autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ont leur siège à l'intérieur d'une même enceinte ou utilisent en commun des locaux, cet arrêté détermine le partage des responsabilités entre les Présidents ou directeurs d'établissement. Il peut déterminer celui d'entre eux qui a la charge du maintien de l'ordre.

Art. 3. - L'autorité responsable désignée à l'article premier peut déléguer les pouvoirs qui lui sont attribués pour le maintien de l'ordre dans des enceintes et locaux, distincts ou non du siège de l'établissement, soit à un vice-Président non étudiant, soit à un directeur d'unité de formation et de recherche, d'école ou d'institut internes, soit au responsable d'un service de l'établissement ou d'un organisme public installé dans ces enceintes et locaux.

L'arrêté de délégation désigne la personne qui exerce les pouvoirs du bénéficiaire de la délégation en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci.

Lorsque les statuts de l'établissement n'organisent pas la suppléance de l'autorité responsable, celle-ci est tenue de prendre, dès son entrée en fonctions, une décision délégant

les pouvoirs qui lui sont attribués pour le maintien de l'ordre au cas où elle serait absente ou empêchée.

Les pouvoirs attribués au Président ou au directeur pour le maintien de l'ordre ne peuvent être exercés que par un suppléant ou un délégataire de nationalité française.

Art. 4. - S'il n'y est pourvu par le règlement intérieur de l'établissement, les autorités responsables désignées à l'article premier déterminent les locaux dans le périmètre desquels les directeurs d'unité de formation et de recherche, d'école ou d'institut internes sont chargés d'exécuter les mesures arrêtées en application du présent décret.

Le règlement intérieur ou, à défaut, les autorités responsables désignées à l'article premier, fixe les règles relatives à l'accès dans les enceintes et locaux de l'établissement et dresse la liste des locaux mis à la disposition des usagers ou des personnels dans les conditions prévues à l'article premier du présent décret. Les conditions d'utilisation de ces locaux, les conditions d'affichage et de distribution de documents dans l'établissement ainsi que les conditions d'organisation de réunions sont fixées par les autorités responsables de l'ordre, après consultation du conseil des études et de la vie universitaire, et dans le respect des libertés garanties par les articles 50 et 57 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, et par le décret du 28 mai 1982.

Les règlements intérieurs et les décisions prises en application des alinéas précédents et de l'article 3 ci-dessus font l'objet d'une publicité dans l'établissement.

Art. 5. - Les autorités responsables désignées à l'article premier sont compétentes pour prendre toute mesure utile pour assurer le maintien de l'ordre et peuvent, en cas de nécessité, faire appel à la force publique.

Elles peuvent recourir à des personnels chargés d'assurer le respect des règlements et de constater les éventuels manquements à la discipline universitaire. Ces personnes prêtent devant l'autorité prévue à l'article premier le serment d'exercer fidèlement leurs fonctions.

Art. 6. - Les autorités prévues à l'article premier sont compétentes pour intenter, de leur propre initiative ou à la demande d'un directeur d'unité de formation et de recherche ou d'institut ou école internes, une action disciplinaire contre les membres du personnel ou les usagers qui auraient contrevenu aux dispositions législatives et réglementaires, aux règlements intérieurs ou aux décisions prises en application du présent décret ou qui se seraient livrés à des actions ou des provocations contraires à l'ordre public.

Art. 7. - En cas de désordre ou de menace de désordre dans les enceintes et locaux définis à l'article premier, les autorités responsables désignées à cet article en informent immédiatement le Recteur chancelier.

Dans les cas mentionnés au premier alinéa :

1. Les mêmes autorités peuvent interdire à toute personne et notamment, à des membres du personnel et à des usagers de l'établissement ou des autres services ou organismes qui y sont installés l'accès de ces enceintes et locaux.

Cette interdiction ne peut être décidée pour une durée supérieure à trente jours. Toutefois, au cas où des poursuites disciplinaires ou judiciaires seraient engagées, elle peut être prolongée jusqu'à la décision définitive de la juridiction saisie.

2. Elles peuvent suspendre des enseignements, quelle que soit la forme dans laquelle ils sont dispensés. Cette suspension ne peut être prononcée pour une durée excédant trente jours.

Le Recteur chancelier, le conseil des études et de la vie universitaire et le conseil d'administration ainsi que les responsables des organismes ou services installés dans les locaux sont informés des décisions prises en application du présent article.

Art. 8. - Les dispositions du présent décret sont applicables aux établissements prévus à l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, sous réserve des dispositions réglementaires particulières à ces établissements.

Dans les établissements de l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984, la consultation du conseil des études et de la vie universitaire prévue au deuxième alinéa de l'article 4 ci-dessus est, sauf disposition contraire des statuts, remplacée par celle du conseil d'administration.

Art. 9 - Le Présent décret entrera en vigueur dans chacun des établissements désignés à l'article premier dès l'entrée en fonction de l'autorité responsable prévue audit article, conformément à l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984. Jusqu'à l'entrée en fonction de cette autorité, les dispositions du décret n° 71-66 du 22 janvier 1971 relatif à l'ordre dans les locaux et enceintes universitaires demeurent applicables.

(J.O. du 3 août 1985.)

Le rôle du Préfet de département dans une situation de crise dans un établissement d'enseignement supérieur

par M. Marc FOSSEUX, Directeur du cabinet de Préfet de la Vienne

Introduction

Je remercie les organisateurs, en particulier Monsieur DE SAMIE, car la question de savoir comment gérer une crise, quelle qu'elle soit (ordre public, incendie, incident dans un laboratoire de recherche contenant des produits dangereux, action terroriste, intrusion d'agents de renseignement, etc. ...) est un sujet peu traité jusqu'à présent et qui présente toutefois un grand intérêt pour de nombreuses raisons : sécurité de nombreuses personnes (étudiants, enseignants, chercheurs), protection du patrimoine culturel et scientifique du pays, sécurité des personnes habitant aux abords d'enceintes universitaires.

Cette rencontre devrait permettre qu'émerge une prise de conscience que des établissements universitaires présentent des risques particuliers pour les populations et les biens dont il faut tenir compte, aussi bien pour les autorités compétentes en matière d'enseignement supérieur que pour les autorités administratives de droit commun.

A cet égard, la rencontre, au cours de ce colloque, de l'ensemble des acteurs de terrain qui auraient à intervenir et à décider en cas de crise (responsables universitaires, Recteur, Préfet, Maire, DDSP, DDSIS) est une excellente chose qui va pouvoir se traduire d'une part, par l'élaboration d'une doctrine que j'espère opérationnelle, mais aussi plus important encore, par une meilleure connaissance des façons de travailler des uns et des autres et par l'amorce d'un véritable travail de terrain concerté pour mieux se préparer aux crises qui pourraient survenir.

En quoi cette curiosité administrative typiquement française qu'est le Préfet est-il compétent pour intervenir dans la gestion d'une crise dans un établissement d'enseignement supérieur ?

La réponse n'est pas à priori évidente. Le Préfet, autorité administrative représentant le pouvoir exécutif dans le département, a certes une compétence de droit commun sur de très nombreux sujets, à commencer par l'ordre public et la sécurité civile, mais l'université fait précisément partie des compétences où le Préfet n'a normalement pas à intervenir.

En même temps qu'il a créé les Préfets, voici bientôt deux cent ans, Napoléon a institué dans un même esprit jacobin les Recteurs, et je pense que ce souci de placer les universités dans une situation administrative distincte reprenait le vieux principe médiéval de franchise des universités (avec, il est vrai, un statut très administré). Le décret impérial du 15 novembre 1811 sur le régime de l'université, fixe, en son titre VII sur l'action de la justice et de la police ordinaire dans l'intérieur des établissements publics appartenant à l'université, le principe qu'aucun officier de police ou de justice ne peut s'introduire pour constater un corps de délit (...) s'il n'en a l'autorisation spéciale et par écrit de nos procureurs généraux, de leurs substituts ou de nos procureurs impériaux. A cet égard, il aurait pu être intéressant d'inviter à nos réflexions des magistrats du parquet qui peuvent être amenés à jouer un rôle important dans certaines crises.

Parce que, tant pour des raisons de compétences et d'autorité que pour des raisons logistiques et techniques (moyens de transmission, salles de crise à la Préfecture), le commandement de la crise doit être assuré par le Préfet.

Il peut utiliser, en cas de crise aiguë, des moyens exceptionnels (réquisition de moyens de transport, de levage, d'intervention auprès d'entreprises privées, évacuation de populations, délimitation de périmètres de sécurité dans lesquels on ne peut plus pénétrer, etc.).

Toutes les décisions dans la gestion de la crise devraient être prises en étroite concertation avec les autorités universitaires compétentes. C'est pourquoi le Recteur et le Président de l'université devront participer ou déléguer un collaborateur au PC préfecture.

De même, la communication, qui incombe principalement au Préfet, impliquerait néanmoins la présence aux points presse du Recteur et du Président de l'université en personne ou y déléguer un collaborateur.

L'après - crise : le Préfet reste nécessairement en première ligne (exemples : retour d'une population évacuée, réouverture d'un établissement où des troubles se sont produits, voire, à plus long terme, travaux de réparation : rôle du Préfet de Région pour les crédits, commission de sécurité).

Donc le rôle des Préfets dans la gestion d'une crise dans un établissement d'enseignement supérieur n'apparaît pas forcément de façon très claire car il a, si j'ose dire, en face de lui des autorités (Recteur, Présidents d'université) qui se voient reconnaître par les textes une véritable autorité de droit commun dans les enceintes universitaires, en particulier pour ce qui concerne les questions relatives à l'ordre dans ces enceintes.

Je vais essayer de montrer dans cet exposé que, dans une situation de crise dans un établissement d'enseignement supérieur, le Préfet joue un rôle de premier plan comme dans n'importe quelle autre crise. Les particularités propres à l'université ne changent pas fondamentalement les choses à mon sens, si ce n'est qu'elles font intervenir d'autres autorités qui ont des compétences propres et qui doivent nécessairement coopérer avec le Préfet qui, dès lors qu'il s'agit d'une crise d'une certaine ampleur, est le seul à pouvoir mobiliser l'ensemble des compétences juridiques et humaines nécessaires.

I. Le Préfet est, par excellence l'homme (ou la femme) de la gestion des crises.

La gestion de crise est, aujourd'hui, une fonction habituelle du Préfet, de ses collaborateurs et des services déconcentrés de l'Etat. Le développement et la diffusion d'une culture de crise sont de ce fait, prioritaires.

LE PREFET EST EN PREMIERE LIGNE EN CAS DE CRISE.

Les textes le désignent comme responsable de la défense civile, de l'ordre public et de la sécurité civile. Le Préfet est ainsi en première ligne.

La crise est un dysfonctionnement grave touchant la défense civile, l'ordre public ou la sécurité civile.

La diversité des crises a occulté jusqu'ici l'unité d'un concept de gestion de crise tenu pour théorique. L'expérience de la période récente montre, au contraire, que les citoyens relayés par les médias, revendiquent le droit à la sécurité, attendent protection et secours des pouvoirs publics, en toutes circonstances.

La gestion de crise s'impose comme une exigence moderne des citoyens. Les textes, qu'il s'agisse de défense, de sécurité civile ou d'ordre public confient au Préfet la responsabilité en cas de crise, sous la réserve des pouvoirs du Maire dans sa commune.

Le concept de crise recouvre cinq principes communs : l'unité, la responsabilité, la complexité, l'intégration, la multiplicité des critères.

1 -UNE EXIGENCE MODERNE DES CITOYENS

Les crises sont de plus en plus fréquentes ou, du moins, les événements sont-ils de plus en plus facilement perçus et présentés comme des crises ; d'où la nécessité d'un investissement fort de la part du Préfet et du personnel en charge de la gestion de crise.

Des traits communs s'imposent. Avant que la crise n'éclate, il faut la prévoir au sens de prévenir les événements, de préparer les moyens afin d'en réduire la gravité, d'éviter la surprise. Lorsque la crise est déclarée, elle se gère dans la durée et jusqu'à l'après-crise.

2 - LES TEXTES CONFIENT AU PREFET LES RESPONSABILITES EN CAS DE CRISE

Constitution article 72, alinéa 3. "Le délégué du Gouvernement dans le département a la charge des intérêts nationaux".

2-1 - La défense

La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population.

Le ministre de l'intérieur prépare en permanence et met en œuvre la défense civile. Il est responsable à ce titre de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général.

⇒ Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.
⇒ Décret du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des Préfets en matière de défense non militaire.
⇒ Loi du 22 juillet 1987.

Le département reste la base de la défense non militaire.

Le Préfet est responsable de la protection des personnes, de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général. Il est chargé de la préparation et de l'exécution des mesures non militaires de défense, notamment du plan général de protection et des plans de secours.

Le Préfet est responsable de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes, de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général et du fonctionnement minimum des services publics jugés indispensables à la continuité de l'action gouvernementale et à la satisfaction des besoins vitaux de la population.

2-2 - L'ordre public

- Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- Décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des Préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements modifié par le Décret n° 89-666 du 13 septembre 1989

Le représentant de l'Etat dans le département a la charge de l'ordre public. Il est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Les pouvoirs qui appartiennent au Maire ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat dans le département de prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

2-3 - La sécurité civile

⇒ Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention de risques majeurs

⇒ La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.

Le ministre chargé de la sécurité civile prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire.

Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987
Circulaire du ministre de l'intérieur du 25 octobre 1990

La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente c'est-à-dire le Préfet sous réserve des responsabilités du Maire en matière de police municipale.

En cas de déclenchement d'un plan Orsec ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'Etat.

3 - LES CINQ PRINCIPES COMMUNS

La crise est du domaine de l'imprévu, de la soudaineté et de l'irrationnel. Elle désorganise gravement l'ordre normal des choses et la vie de la population, voire le fonctionnement des institutions. Elle touche parfois tous ces domaines à des degrés divers. La gestion de crise obéit à cinq principes qui commandent le comportement de l'autorité responsable.

3-1 - L'unité

La crise est du domaine de l'imprévu pas toujours de l'imprévisible, de la soudaineté pas nécessairement de la surprise, de l'irrationnel surtout pas de l'absence de méthode.

Gérer de l'incertitude ce n'est pas prédire l'avenir mais générer un comportement.

3-2 - La responsabilité

La crise met à l'épreuve la capacité de préparation, de veille, d'intervention et d'efficacité des pouvoirs publics et particulièrement du représentant de l'Etat.

Le Préfet est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la défense civile ; il prépare les mesures de sauvegarde et il est directeur des opérations de secours en matière de sécurité civile. Il a la charge de l'ordre public dans le département.

3-3 - La complexité

La crise naît de phénomènes parfois difficiles à identifier ou à maîtriser. La gestion de crise exige une capacité d'organiser, de rassembler les efforts, de savoir entraîner et maîtriser les intérêts privés, de percevoir l'action prioritaire, de donner une place essentielle à la communication.

3-4 - L'intégration

La crise a rarement une dimension unique. Il existe une continuité dans la notion comme dans l'action de crise. A travers la multiplicité des causes et des événements qui peuvent conduire à la crise, se discerne un passage progressif de la cause naturelle à l'intervention humaine.

3-5 - La multiplicité des critères

En tant que phénomène, la crise ne répond pas à un critère unique avec des indicateurs simples. Elle constitue un système complexe dans lequel jouent, au moins trois critères.

⇒ Les critères objectifs d'ampleur des événements
⇒ Les critères fonctionnels de disproportion des moyens requis par la situation
⇒ Les critères psychosociaux liés à l'influence des médias.

4 - LA MAITRISE DE LA CRISE REPOSE SUR UN CODE DE CONDUITE

La crise doit être gérée comme un phénomène continu. Avant qu'une crise ne se déclenche, se situe le temps de la préparation, de l'évaluation des risques et de la planification des moyens.

Une crise déterminée une fois survenue, les interventions répondent à des règles que l'expérience conseille. La fin de la crise ne se limite pas à la cessation des opérations de secours ou de rétablissement de l'ordre public. L'après-crise doit être gérée avec soin.

4-1 – Avant la crise, se préparer et planifier

4-1-1 La sensibilisation de tous les acteurs

Avant toute chose, il faut :

⇒ dresser un inventaire, analyser les risques de sécurité civile.
⇒ s'assurer périodiquement du fonctionnement correct des réseaux officiels d'alerte : il faut veiller à entretenir les contacts avec les chefs d'établissements comportant des risques pour la sécurité civile ou l'ordre public afin de leur inculquer le réflexe d'alerte.
⇒ détecter les signaux annonciateurs de crise.

4-1-2 Activer les réseaux

L'organisation d'un réseau d'experts est une précaution utile pour gagner en rapidité et en fiabilité.

4-2 – Pendant la crise, rassembler, décider, se situer, communiquer

La durée des événements, la multiplicité des acteurs, le contexte émotionnel, la complexité des interventions sont les facteurs à prendre en compte dans le traitement de la crise.

4-2-1 - Assurer une montée en puissance du système de décision

Mise en place d'une cellule de crise :

La cellule de crise assure les missions suivantes :
⇒ suivi de l'évolution de l'événement
⇒ prise des mesures adéquates pour prévenir la crise
⇒ information de l'autorité hiérarchique immédiatement supérieure.

Le commandement des opérations en matière d'ordre public :

Dans ce domaine, il faut bien distinguer l'autorité civile et le commandement opérationnel.

4-2-2 - Bien rassembler les acteurs de la crise

Ces acteurs sont appelés à travailler ensemble. Leur tâche ne sera vraiment efficace que si leur action fait l'objet d'une coordination permanente.

4-2-3 - Savoir se situer dans le dispositif

Trois principes d'action peuvent être retenus :

- CONTROLER
- ANTICIPER
- COMMUNIQUER

4-3 – Après la crise, gérer avec soin le dossier des événements

L'après - crise doit faire l'objet d'une gestion aussi suivie que la crise elle-même.

II En situation de crise dans un établissement d'enseignement supérieur, le Préfet joue un rôle de premier plan

1 - Les textes, il est vrai, confient des responsabilités particulières aux autorités universitaires qui jouent donc nécessairement un rôle important dans la gestion d'une crise.

Décret impérial du 15 novembre 1811

Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur (loi Edgar Faure), article 37 : "les Présidents des établissements et les directeurs des unités d'enseignement et de recherche sont responsables de l'ordre dans les locaux et enceintes universitaires. Ils exercent cette mission dans le cadre des lois, des règlements généraux et du règlement intérieur des établissements. Toute action ou provocation à une action portant atteinte aux libertés définies à l'article précédent ou à l'ordre public dans l'enceinte universitaire est passible de sanctions disciplinaires".

Décret n° 71-66 du 22 janvier 1971 relatif à l'ordre dans les locaux et enceintes universitaires.

Article 1er : Le Président d'une université ou d'un établissement public soumis aux dispositions de la loi du 12 novembre 1968 est responsable de l'ordre dans les enceintes et locaux affectés à titre principal (quid des autres, et quels sont-ils ? Bâtiments administratifs, logements universitaires, restaurants, enceintes sportives, etc ...) affectés à titre principal à cet établissement, y compris les locaux mis à la disposition des étudiants en application de l'article 36 de la loi (il s'agit des locaux destinés à l'organisation de la liberté d'information des étudiants).

Article 2 : La responsabilité du Président d'une université ou de tout établissement indépendant d'une université s'étend de plein droit à tous les organismes qui relèvent du ministre de l'éducation nationale et qui sont installés dans les enceintes ou locaux affectés à cette université ou à cet établissement. Elle est étendue à tous les autres organismes publics ou privés installés dans lesdites enceintes.

Article 3 : La délimitation des enceintes et la désignation des locaux affectés à titre principal à une université sont faites par arrêté du Recteur. On ne parle pas du Préfet.

Article 10 : Les autorités responsables prennent toutes les mesures utiles pour assurer le maintien de l'ordre. Elles peuvent faire appel à des personnels spécialisés.

Article 11 : Au cas de menaces ou d'actions contre l'ordre dans les enceintes, le Président de l'université peut interdire l'accès de ces enceintes à des membres du personnel et à des étudiants, peut suspendre les enseignements.

Article 13 : Les Présidents d'université tiennent le Recteur d'Académie au courant de toute action ou situation de nature à compromettre l'ordre dans les enceintes et locaux universitaires.

Donc ces textes, très marqués par ce qui s'est passé en mai 1968 et qui semblent traiter uniquement des questions d'ordre public, réaffirment le vieux principe de franchise universitaire et ne font pas référence aux autorités administratives de droit commun que sont en premier lieu les Préfets. Ces textes gardent le silence, comme le fait remarquer De Laubadère dans une chronique générale de législation de juin 1971 (AJDA 197 1, p. 348), sur les conditions dans lesquelles il peut être fait appel aux forces de police et se borne à mentionner les visas du fameux décret impérial du 15 novembre 1811. Une tradition non écrite veut d'ailleurs que les autorités universitaires doivent autant que possible, sauf nécessité impérieuse, s'abstenir de faire appel aux forces ordinaires de maintien de l'ordre.

Une circulaire d'application, de ce décret (circulaire n° 72-6409 du ler Août 1972) relative aux compétences respectives des autorités universitaires et administratives du maintien de l'ordre dans les enceintes et locaux universitaires apporte peut-être des précisions à cet égard, mais je ne l'ai pas retrouvée.

La loi n° 84-52 sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984 (loi Savary) ne modifie rien de substantiel aux dispositions de la loi de 1968 sur ces questions (article 27 -le Président de l'université est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat).

Le décret n° 85-827 relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel rappelle que le Président de l'université et le directeur des écoles ou des instituts extérieurs aux universités sont responsables de l'ordre et de la sécurité (élément nouveau par rapport au décret de 1971, qui couvre donc le champ de la protection des personnes et des biens, notamment contre l'incendie) dans les enceintes et locaux affectés à titre principal à l'établissement dont ils ont la charge, et, d'autre part, il rappelle que la délimitation des enceintes et locaux affectés à titre principal à un établissement fait l'objet d'un arrêté du Recteur, chancelier des universités.

L'arrêté interministériel (intérieur, équipement, université, culture) du 14 octobre 1976 (JO du 23 octobre 1976) relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements d'enseignement et de recherche relevant du secrétariat d'Etat aux universités dispose que, pour les établissements universitaires et les CROUS, l'autorité compétente en ce qui concerne l'ouverture et les décisions de fermeture des établissements au regard des règles relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique est le Recteur de l'Académie. Dans son article 5, l'arrêté dispose que le Recteur ou l'autorité chargée de la direction de l'établissement concerné arrête chaque année la liste nominative des personnes chargées de suivre l'application des

dispositions réglementaires dans chacun des établissements et en adresse copie au Préfet de département.

Nous avons donc un ensemble de textes sur l'ordre public et la sécurité dans les établissements universitaires qui éludent complètement le rôle du Préfet, au profit du Président de l'université et du Recteur, ce qui pourrait laisser supposer que le Préfet ne jouerait aucun rôle dans la gestion d'une crise. En réalité, il n'en est rien.

2 - Ces dispositions ne changent pas fondamentalement les choses en ce qui concerne les compétences de droit commun des Préfets

D'abord, ces dispositions ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui existent pour n'importe quel établissement : dans une mairie ou un bâtiment communal, c'est le Maire qui est responsable de l'ordre et de la sécurité ; dans une administration, c'est le responsable de l'administration (le Préfet dans une préfecture, mais le directeur de l'agence locale pour l'emploi dans une agence locale pour l'emploi, le directeur d'un centre hospitalier dans son établissement), dans un établissement industriel et commercial, c'est également le chef d'établissement qui est responsable de l'ordre et de la sécurité.

De même, si l'établissement en question présente un risque pour les populations (cas d'une installation industrielle dangereuse), c'est au chef d'établissement de prendre toutes les mesures qui s'imposent, y compris de définir les mesures d'urgence et d'arrêter un plan d'urgence interne.

En ce qui concerne les points sensibles, c'est aussi au responsable de l'établissement de prendre les dispositions de protection de son établissement.

Le Préfet n'est pourtant pas absent, loin de là, et, sur toutes ces questions, il exerce une véritable autorité qui peut le conduire à jouer un rôle majeur en situation de crise : l'exemple de la sécurité incendie

DROIT APPLICABLE

Répartition des compétences

Les établissements d'enseignement supérieur sont des établissements recevant du public. A ce titre, ils sont soumis à des visites périodiques des commissions de sécurité et c'est au Préfet, en sa qualité de Président de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (C. C. D. S. A.), de veiller au respect de la périodicité des visites.

L'avis formulé par la commission est notifié à l'exploitant (le Président de l'université), son autorité de rattachement (le Recteur) et au Maire de la commune.

Dans l'hypothèse d'un avis défavorable motivé par un péril grave pour la sécurité des personnes, trois autorités administratives disposent d'un pouvoir de police leurs permettant de prononcer la fermeture de l'établissement :

- ⇒ le Recteur (arrêté du 14 octobre 1976),
- ⇒ le Maire (article R. 123-52 du Code de la Construction et de Habitation), autorité de police de droit commun,
- ⇒ le Préfet par substitution au Maire après mise en demeure (article R. 123-28 et R. 123-52 du Code de la Construction et de Habitation).

La répartition des responsabilités dans le domaine de la sécurité incendie dans les lycées est sensiblement équivalente :

- ⇒ le Président du Conseil Régional (arrêté du 19 juin 1990), propriétaire des bâtiments
- ⇒ le Maire, autorité de police
- ⇒ le Préfet en cas de carence du Maire

La commission de sécurité est un auxiliaire de l'autorité de police. L'autorité de police de droit commun est le Maire

Pour l'exercice de son pouvoir de police dans les E.R.P., le Maire consulte la commission de sécurité. Puis, il notifie le procès-verbal portant avis de la commission et sa décision à l'exploitant. Ce n'est jamais l'avis de la commission qui s'impose à l'exploitant mais la décision du Maire. Sauf les cas particuliers du permis de construire et des dérogations prévues par l'article R. 123-13 du Code de la Construction et de Habitation, l'avis des commissions de sécurité ne lie pas l'autorité de police.

Des situations de crise potentielles

Une première situation de crise peut apparaître dès lors qu'une décision de fermeture justifiée par les carences en matière de sécurité apparaîtrait indispensable pour préserver la sécurité des personnes. Au-delà de la décision de fermeture, cette situation pose inévitablement le problème de l'application du principe de continuité du service public.

Une seconde situation de crise pourrait naître des divergences entre autorité de police et les responsables de la sécurité dans ce type d'E.R.P. Si un établissement d'enseignement supérieur présentait

certaines carences non susceptibles de justifier une décision rapide de fermeture de l'établissement, la survenance d'un incendie entraînant des victimes aboutirait à une recherche des responsabilités des autorités détentrices du pouvoir de fermeture de l'établissement. Cette responsabilité peut être administrative et impliquer la collectivité. On note en ce domaine une tendance à la mise en cause pénale du fonctionnaire.

Les insuffisances de la réglementation

Elles peuvent être cernées à deux niveaux :

⇒ En l'état actuel de la réglementation (arrêté du 14 octobre 1976), le Président de l'université ne dispose pas du pouvoir de fermeture d'un établissement.

⇒ L'application du règlement général de sécurité (arrêté du 25 juin 1980) nécessite la désignation d'un responsable unique auprès de la commission dès lors qu'un édifice comprend plusieurs E.R.P. distincts, non isolés réglementairement. Ce responsable unique n'est qu'un simple interlocuteur chargé du suivi des prescriptions de la commission. Il n'a aucun pouvoir propre alors même qu'il s'agit d'un interlocuteur de terrain qui connaît parfaitement les bâtiments (exemple : désignation de Monsieur CHENE, doyen de la faculté de droit, responsable unique pour la faculté de droit et sciences économiques).

Dans certaines circonstances liées notamment à l'organisation de manifestations exceptionnelles et afin de prévenir tous risques d'accidents ou de troubles à l'ordre public, le Préfet, du fait de son autorité hiérarchique sur les services de l'Etat ou au titre des pouvoirs qu'il détient (pouvoir de police générale, Président de la C.C.D.S.A.), peut être amené à intervenir dans l'espace universitaire afin de coordonner l'action des services.

Ainsi assurant la présidence de la commission de sécurité dans le cadre des jeux de l'U.N.S.S., le Préfet a été conduit à orienter l'utilisation de certains locaux universitaires dans un sens conforme aux besoins de sécurité des usagers. Cet exemple montre que le Préfet, au-delà des dispositions réglementaires, exerce une action de prévention et de coordination à l'égard de toutes manifestations de masse où qu'elles se déroulent, y compris dans l'espace universitaire.

❖ Etablissements présentant un caractère dangereux. Un laboratoire d'université contenant des produits dangereux pourrait éventuellement être inscrit comme installation classée, voire nécessiter la rédaction d'un plan d'urgence interne et d'un plan particulier d'intervention (je ne connais pas d'exemple).

❖ Etablissement universitaire classé en point sensible (classement par Premier Ministre, ministre concerné ou Préfet). Un tel classement (par exemple d'un laboratoire de recherche travaillant pour la défense nationale) impliquerait un contrôle par le Préfet et la rédaction d'un plan particulier de protection approuvé par le Préfet et détaillant les dispositions prévues en cas d'intrusion sur le site.

❖ Troubles à l'ordre public : comme pour le droit commun, le Président de l'université devrait faire appel au juge (juge des référés ou procureur ?) qui ordonnerait l'expulsion, mais le concours de la force publique ne peut être accordé que par le Préfet.

3 - En situation de crise, le Préfet se retrouve en première ligne, mais il doit gérer la crise en étroite concertation avec les autorités universitaires (Président d'université, Recteur)

⇒ Parce que le Préfet est l'homme de la crise vers qui on se tourne dès que la crise atteint une certaine ampleur (cf. 1 de l'exposé).

⇒ Parce qu'il dispose sous son autorité de l'ensemble des services concernés (pompiers, police, gendarmerie, armée le cas échéant pour des missions de défense civile, DDE, DDASS, SAMU, DRIRE, etc.) qu'il est à même de réunir rapidement. Exemple de la préparation des jeux de l'UNS S.

Conclusion

Savoir gérer une crise, c'est d'abord s'y préparer. Cette première rencontre est très intéressante, mais il faut poursuivre la réflexion en commun.

Il faut prendre l'habitude de réfléchir ensemble (préfecture – université – rectorat - services de secours, services de police et de gendarmerie principalement) aux risques concrets qui pourraient survenir dans les locaux universitaires : je pense en particulier aux laboratoires contenant éventuellement des produits dangereux, ou des laboratoires présentant un intérêt du point de vue de la défense nationale).

Je me permets d'émettre l'idée que nous pourrions prendre l'initiative de créer un groupe de travail un peu permanent sur ces questions, pour mieux nous connaître et mieux connaître la réalité des risques qui peuvent exister à l'université, afin de pouvoir nous préparer à gérer au mieux toute crise qui pourrait survenir.

RISQUES INDUSTRIELS Élaboration des POI et des PPI

par André DUBEST, Chef du Service Régional de l'Environnement Industriel de la DRIRE de Poitou Charente

DYSFONCTIONNEMENT

⇩

DOMMAGES : PERSONNEL

POPULATION VOISINE

MILIEU NATUREL

OUTIL DE PRODUCTION

EXEMPLES D'ACCIDENTS

MONDE

- LOS ALFAQUES : 1979
  camion citerne PROPYLÈNE LIQUÉFIÉ : 216 morts
- MÉXICO : 1984
  stockage de gaz butane et propane : 574 morts - 1200 disparus
- BHOPAL : 1984
  stockage de METHYLISOCYANATE : + de 2500 morts
- SÉVÉSO : 1976

FRANCE

- FEYZIN : 1966
  stockage de gaz butane et propane : 17 morts
- LYON (port Edouard Herriot) : 1987
  stockage de liquides inflammables : 2 morts

LES RISQUES LIÉS AUX INSTALLATIONS

LES INSTALLATIONS

S'il existe plusieurs dizaines de milliers d'usines pouvant engendrer des risques pour les travailleurs ou le voisinage, on considère seulement que quelques centaines sont concernées par le risque majeur :

- industrie chimique et para-chimique
- industrie pétrolière
- industrie pyrotechnique

On considère que 350 usines sont concernées dont plus de la moitié sont concentrées dans 9 départements fortement industrialisés.

LES RISQUES

- incendie
- explosions
- émission accidentelle de produits toxiques dans l'atmosphère

LES EFFETS

♦ **INCENDIE - EXPLOSION**

Ils se produisent dans des zones en forme de cercles centrés sur l'installation et dont les contours sont indépendants des conditions météorologiques. Les effets sont principalement des effets thermiques et des effets de pression (brûlure - onde de choc).

♦ **ÉMANATIONS DE NUAGES TOXIQUES**

Les zones étudiées seront celles qui correspondent à l'inhalation de doses causant les premiers décès et les premières atteintes irréversibles sur l'homme.

Les risques sont liés aux conditions météorologiques et topographiques.

ENJEUX ET ACTEURS

I - L'ÉTABLISSEMENT INDUSTRIEL

- Activité, volume d'activité.
- Maîtrise technologique (process, sécurité).
- Concentration de plusieurs entreprises à risques dans un même secteur.
- Voies de communication.
- Concentration de la population ouvrière autour de la zone d'emploi.

II - LES COLLECTIVITÉS

- Développement économique, préservation des emplois.
- Maîtrise de l'urbanisation (POS, COS,...)
- Préoccupation de la population (risques, environnement)

III -L'ETAT { PRÉFET / PROTECTION CIVILE / DRIRE

Il possède tout un arsenal réglementaire et législatif pour mettre en œuvre les moyens de prévention, de protection et d'intervention afin de maîtriser ces risques.

IV - LES POPULATIONS

- Concentration
- Sécurité
- Information

PRÉVENTION DES RISQUES

La politique de prévention des risques technologiques comporte quatre aspects :

⇒ la réduction du risque à la source

⇒ le perfectionnement des moyens de secours

⇒ l'information du public

⇒ la limitation de l'urbanisation

RÉDUCTION DU RISQUE A LA SOURCE

⇒ **ÉTUDE DE DANGER**

⇒ **ÉTUDE DE SURETÉ**

⇒ **AUDIT DE SURETÉ**

PERFECTIONNEMENT DES MOYENS DE SECOURS

⇒ P.O.I. (PLAN D'OPÉRATION INTERNE)

rédigé par l'Industriel, définit l'organisation des secours en cas d'accident circonscrit au site.

⇒ P.P.I. (Plan Particulier d'Intervention)

rédigé par l'Etat, définit l'organisation des secours en cas d'accident dont les conséquences menacent le voisinage.

LE P.O.I.

Objet : SINISTRE INTÉRIEUR

ÉTABLI : Pour chaque établissement
Par le Directeur d'établissement avec les pouvoirs publics

Déclenché : par le Directeur d'établissement

Dirigé : par le Directeur d'établissement

Moyens : usine
secours publics
assistance mutuelle

ÉLABORATION DU P.O.I.

Elle nécessite :

⇒ UNE ÉTUDE PRÉALABLE DES DANGERS
⇒ LA CONCERTATION ENTRE L'EXPLOITANT ET LES SERVICES ADMINISTRATIFS
⇒ LA RÉALISATION D'EXERCICES D'APPLICATION
⇒ LA FORMATION ET L'INFORMATION DU PERSONNEL
⇒ UNE MISE A JOUR RÉGULIÈRE

CONTENU DU P.O.I.

1-ALERTE - ARTICULATION P.O.I. - P.P.I.

TOUT MEMBRE DU PERSONNEL TÉMOIN DE SITUATION ACCIDENTELLE DOIT :

☐ DONNER AU POSTE DE SECOURS LES INFORMATIONS SUR LA NATURE ET L'AMPLEUR DE L'ACCIDENT

❑ PRENDRE LES MESURES DE SAUVEGARDE

LE POSTE DE SECOURS DOIT EN FONCTION DE CES RENSEIGNEMENTS DÉCLENCHER OU NON LE P.O.I. ET IDENTIFIER LE SCENARIO DE L'ACCIDENT DE RÉFÉRENCE.
UN DÉCLENCHEMENT INUTILE EST PRÉFÉRABLE A UN DÉCLENCHEMENT TARDIF.
UNE SÉRIE DE FICHE RÉFLEXE AVEC « MESSAGE TYPE » PERMET LA MISE EN PLACE DES OPÉRATIONS DE SECOURS.

2-SITUATION GÉOGRAPHIQUE

❑ PLAN DE SITUATION AU 1/25000

⇒ SITUATION DANS LA COMMUNE, POPULATION RIVERAINE
⇒ ENTREPRISES VOISINES, LIEUX PUBLICS
⇒ VOIES DE COMMUNICATION, D'ACCÈS
⇒ RÉSEAUX EAU, GAZ, ÉLECTRICITÉ
⇒ RELIEF, RIVIÈRES
⇒ ROSE DES VENTS
⇒ POINTS SENSIBLES, SOURCES DE DANGER EXTERNE

❑ PLAN DE MASSE

⇒ ENTRÉES, POSTE CENTRAL, POINTS DE RASSEMBLEMENT
⇒ SECTEUR A RISQUES
⇒ PLANS GÉNÉRAUX DES FLUIDES, ÉNERGIES, EFFLUENTS, PRODUITS DANGEREUX

3-ÉVALUATION DES RISQUES

PAR ZONE À RISQUE

⇒ PLAN
⇒ RISQUES POTENTIELS
⇒ SCÉNARIO DU RISQUE RETENU
⇒ MOYENS DE LUTTE NÉCESSAIRES :
  – DISPONIBLES ET À AMENER
  – MATÉRIEL ET HUMAINS

4-RECENSEMENT DES MOYENS

RECENSEMENT DES MOYENS INTERNES ET EXTERNES AVEC LEUR LOCALISATION ET LES DÉLAIS DE MISE EN OEUVRE

⇒ LUTTE INCENDIE
⇒ LUTTE TOXIQUE
⇒ SECOURS AUX BLESSÉS
⇒ LEVAGE - GÉNIE CIVIL - TRANSFERT ET TRANSPORT DE PRODUITS
⇒ TRANSPORT DE PERSONNEL
⇒ MOYENS DE COMMUNICATION

5-ORGANISATION DES SECOURS

⇒ DIRECTEUR DES SECOURS
⇒ FONCTION EXPLOITATION
⇒ FONCTION OPÉRATIONS
⇒ FONCTION LIAISONS OPÉRATIONNELLES
⇒ FONCTION LOGISTIQUE
⇒ FONCTION OBSERVATIONS
⇒ FONCTION RELATIONS EXTÉRIEURES

6-INFORMATION

❑ PRÉVENTIVE DES POPULATIONS

❑ OPÉRATIONNELLE AU MOMENT DU SINISTRE

7-EXERCICES D'ENTRAINEMENT

ILS DOIVENT PERMETTRE DE TESTER :

❑ LE SCHEMA D'ALERTE

❑ L'ORGANISATION DES SECOURS

FONCTIONNEMENT DU PC
FONCTIONNEMENT DES DIFFÉRENTES FONCTIONS
DÉPLOIEMENT DES MOYENS

❑ LA MONTÉE EN PUISSANCE DES MOYENS (INTERNES ET EXTERNES)

❑ LE FONCTIONNEMENT DES MOYENS

RECOMMANDATION : ASSOCIER LES SERVICES PUBLICS

LE P.P.I.

Concerne : SINISTRE SORTANT OU RISQUANT DE SORTIR D'UN ÉTABLISSEMENT

Établi : POUR CHAQUE ÉTABLISSEMENT ISOLE OU POUR UN ENSEMBLE D'ÉTABLISSEMENTS SUR UN MÊME SITÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS AVEC LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENTS

Déclenché : PAR LE PRÉFET
LE DIRECTEUR D'ÉTABLISSEMENT DÉCLENCHE TOUJOURS SON P.O.I.

Moyens : SECOURS PUBLICS
SECOURS USINE REQUIS
ASSISTANCE MUTUELLE REQUISE

MÉTHODE :

a) SCÉNARIO

b) ÉVALUATION DES BESOINS

c) BILAN BESOINS / RESSOURCES

d) RECHERCHE MOYENS COMPLÉMENTAIRES

e) ALERTE POPULATION

INFORMATION DU PUBLIC

➢SOUS FORME DE RÉUNIONS PUBLIQUES

➢ SOUS FORME DE PLAQUETTES

LE MESSAGE

⇨PRESENTATION :

- ✓ DES ACTIVITÉS DE L'INDUSTRIEL
- ✓ DU RISQUE
- ✓ DES MOYENS DE PRÉVENTION
- ✓ DES MOYENS MIS EN OEUVRE SELON L'IMPORTANCE DE L'ACCIDENT

⇨ INFORMATION SUR LA CONDUITE À TENIR EN CAS D'ALERTE

INTERFACE P.O.I./P.P.I.

1 - TOUT ACCIDENT INDUSTRIEL ENTRAINE LE DÉCLENCHEMENT DU P.O.I.

2 - SI RISQUE D'EXTENSION EXTÉRIEURE : DÉCLENCHEMENT DU P.P.I.

3 - SI DÉVELOPPEMENT RAPIDE DU SINISTRE, LE P.C. DU P.P.I. NE PEUT ÊTRE SUR PLACE POUR DÉCIDER DES PREMIÈRES MESURES, LE DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT DOIT AGIR À L'EXTÉRIEUR, AU LIEU ET PLACE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE, PAR DÉLÉGATION :

- ✓ CIRCULATION : AUTOROUTES, TRAINS...
- ✓ ALERTE POPULATION, ETC...

4 - DÈS L'ARRIVÉE DU PRÉFET (OU DELEGUE), LE DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT SE PLACE SOUS LES ORDRES AINSI QUE SON PERSONNEL.

LA LIMITATION DE L'URBANISATION

MOYENS

La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs a apporté d'importantes modifications au dispositif juridique afin d'assurer une maîtrise de l'urbanisation autour des sites.

⇒ Les POS doivent délimiter des zones urbaines ou à urbaniser en prenant notamment en considération l'existence de risques naturels ou technologiques,

⇒ Possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique dans les POS,

⇒ Le POS peut être modifié d'office par la prise en compte d'un projet d'intérêt général que le Préfet peut engager après avis défavorable du Conseil Municipal de la commune concernée.

MAITRISE DE L'URBANISATION

1 - CRÉATION DE ZONES NON AEDIFICANDI DANS LES ESPACES ENCORE LIBRES À PROXIMITÉ DES INSTALLATIONS DANGEREUSES

2 - DIMINUTION DU COS

3 -INTERDICTION DE CRÉER :

- immeubles de grande hauteur
- établissements importants recevant du public
- activités économiques à forte densité de main d'œuvre
- certains équipements : écoles, casernes, pompiers, gendarmerie...
- points de rassemblements

4 - CONCEPTION DES BÂTIMENTS ADAPTÉE AUX RISQUES

5 - VOIRIE FACILITANT INTERVENTION, ÉVACUATION ET BONNE RÉGULARISATION DU TRAFIC À PROXIMITÉ.

Analyse rétrospective d'un incident chimique survenu le 19 juin 1998. Arbre des causes

Madame BOIVIN Ingénieur hygiène et sécurité à l'Université de Paris XI
Madame BRUN Médecin de prévention à l'Université de Paris XI
Monsieur MAREC vice-Doyen de l'Université de Paris XI
Monsieur PRADEL
Monsieur TREMBLAY

Au Laboratoire des Sciences de la Terre, Bâtiment 504 de la Faculté des Sciences d'Orsay, une opération de transfert de pentafluorure de brome (BrF_5) d'un container de stockage (bouteille de gaz) vers un récipient de moindre contenance mais mieux adapté aux besoins expérimentaux, a été effectuée courant novembre 1997. Le transfert s'est opéré par piégeage en refroidissant le récipient récepteur (petite bouteille de gaz) à l'aide d'azote liquide. Un réchauffement lent de la petite bouteille de gaz a été ensuite entrepris.

Une information incorrecte a conduit toutefois à transférer une quantité de gaz supérieure à la capacité du récipient récepteur.

Lors de son réchauffement, le récipient récepteur s'est dilaté avec un risque de rupture et donc de fuites de BrF_5, susceptible, au contact de l'humidité de l'air ou de matière organique riche en eau, de provoquer une inflammation libérant notamment du fluor très toxique (mortel au-delà de 5 ppm), et de l'acide fluorhydrique, à la fois très toxique et très corrosif.

Des unités spécialisées des pompiers aidées des spécialistes du laboratoire ont, dans un premier temps, procédé à une stabilisation temporaire du système par refroidissement à l'azote liquide. Compte tenu des risques potentiels de l'opération, les pompiers ont parallèlement défini un périmètre de sécurité.

Six bâtiments ont été évacués. Sur décision de M. le Vice-Doyen de l'UFR d'Orsay, Jean Marec, sept autres bâtiments desservis par les voies d'accès situées dans ce périmètre de sécurité ont également été évacués. Au total, 1200 personnes ont dû quitter les lieux.

Une opération de transvasement de pentafluorure de brome de la petite bouteille de gaz vers le container de stockage d'origine a ensuite été entreprise.

L'intervention des secours extérieurs a duré plus de 12 heures sans aucun dommage corporel ou matériel. Le récipient « fragilisé » a été placé dans un caisson hyperbare étanche prêté par la société Thompson et a été rapidement évacué par une société spécialisée agréée pour le traitement des déchets chimiques.

Une situation d'urgence, bien que rare, n'est sûrement pas exceptionnelle dans la vie des fonctionnels de la prévention. Vivre une situation d'assez grande envergure permet de tirer des enseignements et de définir les actions communes des services de prévention opérationnels : le Service Médical du Travail et le Service d'Hygiène et de Sécurité du Travail.

Les rôles et actions concomitantes peuvent être définis comme suit :

1- Evaluation du risque (bibliographie, études des fiches toxicologiques et appel du centre anti-poison),
2- Analyse des conséquences (effet et gravité de la situation),
3- Prévision et organisation des secours (définition d'un périmètre de sécurité – type de protection individuelle pour les intervenants),
4- Information des services de la faculté sur l'évolution de la situation,
5- Participation à la cellule de crise (recherche des moyens d'intervention et aide à la décision),
6- Diffusion et présentation de l'information, après l'événement (nécessité de l'homogénéité de l'information),
7- Débriefing et établissement de l'arbre des causes, deux actions qui paraissent primordiales pour améliorer la gestion de tels événements et ne pas laisser évoluer la situation en crise.

Dépassant les compétences d'un seul service, les incidents et accidents doivent être gérés collectivement par les préventeurs, chacun dans son domaine de spécialité.

Prévention des incendies dans les établissements de recherche et d'enseignement supérieur. Application de la réglementation

Par Serge GIRARD
Pierre MAZIERE
Lucien SCHNEBELEN
Membres du Conseil d'Administration du GP'Sup

I - Objectif recherché

Cet article a pour objectif de répondre à certaines oppositions qui se sont clairement manifestées à l'occasion de la journée d'information sur la sécurité contre l'incendie à l'Observatoire National de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur.

La perception de la prévention incendie dans les ERP a fait l'objet de grandes divergences dans les rangs de tous les protagonistes et certains auraient pu en conclure une opposition entre les Sapeurs Pompiers et les Ingénieurs Sécurité mettant en œuvre cette prévention au sein de leurs établissements respectifs.

Ces oppositions de principe nous ont semblé avoir pour origine une méconnaissance de la réglementation en matière d'incendie et de risque de panique, et d'une manifestation d'anxiété face à une évolution, parfois peut être mal maîtrisée de ce droit.

Aussi nous a-t-il paru nécessaire de clarifier le rôle de chacun, de relativiser les contraintes réglementaires, et de proposer une méthodologie d'approche de la mise en œuvre des règles de prévention incendie.

II - Point sur l'évolution de la réglementation

Rappel historique de la construction de la réglementation :

A travers un rappel historique des différentes réponses réglementaires, nous pouvons observer que les législations ont toujours été influencées par le contexte architectural, social, culturel et économique du moment. La réglementation est donc le reflet des besoins de la société à un instant donné, ce qui se vérifie aujourd'hui avec l'expression d'un nouveau droit à la sécurité que ce soit chez soi, à son travail, dans ses loisirs et dans les transports.

Avant 1900, de lourds sinistres dans les théâtres avaient amené les pouvoirs publics de Paris à réagir et à imposer des mesures de prévention et de protection ainsi qu'une surveillance par les sapeurs-pompiers pendant les grandes manifestations (ordonnance du 16 mai 1881).

Puis l'avènement des grands magasins, écoles et hospices a conduit le Préfet de police à étendre la législation à ces établissements (ordonnance de police du 27 mars 1906).

Il s'agissait à l'époque de répondre à l'inacceptation sociale de sinistres répétés et spectaculaires ayant entraîné de nombreuses victimes.

La loi de 1917 a posé pour la première fois de manière générale, le problème de l'environnement face aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes en raison du développement de l'activité industrielle et de ses conséquences.

Le décret du 7 février 1941 a étendu au plan national les textes de sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public pour mettre fin à l'insuffisance de la législation française dans ce domaine en province, tout en rendant son application souple et adaptée aux circonstances du moment

Entre 1955 et 1967, c'est le rythme et l'évolution du secteur du bâtiment qui cadencent la sortie de nouvelles réglementations :

- décret du 22 octobre 1955 concernant la construction des bâtiments d'habitation,
- décret du 15 novembre 1967 concernant la sécurité dans les immeubles de grande hauteur (codifié aux articles R 122-1 à 122-29 dans le CCH).

Quelques définitions concernant la réglementation actuelle :

Aux termes de l'article R 123-2 du code de la construction et de l'habitation, constituent des établissements recevant du public tous les bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitations payantes ou non. Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit, en plus du personnel.

Principaux textes relatifs à la réglementation des ERP :

- Code de la Construction et de l'Habitation chapitre III titre 2 livre premier fondement de la réglementation ERP
- Le règlement de sécurité:
- arrêté du 25 juin 1980 et additifs (ce document contient l'essentiel des règles applicables)
- Commissions de sécurité :
- CCDSA 8 mars 1995
- SCDS 22 juin 1995

Les établissements recevant du public sont classés :

- en fonction de la nature de leur activité (type) articles 123.18, R123.20 et GN1 du règlement de sécurité,
- en fonction de l'effectif du public et du personnel (catégories) article R123.19.

Afin de contrôler la conformité des établissements aux prescriptions définies aux articles du code de la construction et de l'habitation et du règlement de sécurité le Ministère de l'Intérieur a mis en œuvre plusieurs niveaux de commissions de sécurité :

- commission centrale de sécurité à l'échelon national dont les membres sont désignés par arrêté ministériel article R123.29 à R123.33
- commission départementale CCDSA qui assiste le Préfet et les Maires dans l'application des mesures de sécurité qui leur incombent décret n°95 260 du 8 mars 1995.

  Cette commission peut se répartir en 5 sous commissions dont celle ERP/ IGH. En fonction des situations locales, il peut être créé sous tutelle de la SCDS des commissions d'arrondissements, communales ou intercommunales.

III - Les contraintes de terrain liées à la diversité des établissements :

Les établissements d'enseignement et de recherche se caractérisent par la complexité de leur structure et la diversité d'une activité en évolution constante.

Nous nous limiterons donc aux situations les plus représentatives :

⇒ L'ancienneté des constructions :

On peut considérer que trois réglementations relatives au code de la Construction et de l'Habitation sont applicables :

- l'arrêté du 30 mars 1965
- le décret du 31 octobre 73
- l'arrêté du 25 juin 1980.

Sachant qu'il n'y a pas de rétroactivité des textes, les bâtiments construits entre ces deux dates sont soumis aux prescriptions de la première réglementation en ce qui concerne les normes techniques et à l'actuelle réglementation en ce qui concerne les normes administratives.

Les bâtiments construits après 1980 doivent respecter les prescriptions de la seconde réglementation.

Pour les constructions actuelles, elles devront respecter l'ensemble des dispositions applicables.

Ainsi tout bâtiment construit non conforme à la réglementation applicable peut faire l'objet d'une mise en conformité sous peine de fermeture administrative après avis de la commission compétente.

Dans tous les autres cas il y a lieu de se référer à l'article R123-55 :

«Les établissements existants qui n'étaient pas assujettis à la réglementation antérieure ou qui ne répondaient pas aux dispositions de cette réglementation sont soumis aux prescriptions du présent chapitre, compte tenu des dispositions figurant à ce sujet dans le règlement de sécurité. Toutefois, lorsque l'application de cette réglementation entraîne des transformations immobilières importantes, ces transformations ne peuvent être imposées que s'il y a danger grave pour la sécurité du public».

Cet article défini le principe fondamental de mise en sécurité.

Autant dire que les «anciens» bâtiments ne respectent pas les prescriptions actuelles, celles de l'époque étant moins exigeantes qui se sont enrichis avec les accidents survenus par la suite.

L'application de la réglementation se complique lorsqu'il est nécessaire d'effectuer des travaux de réhabilitation, car il s'avère alors nécessaire de définir précisément la limite entre la partie du bâtiment régie par l'ancienne réglementation datant de sa conception et la partie à mettre en conformité au regard de l'actuelle réglementation.

Il est donc nécessaire de connaître les dates des dépôts des permis de construire et des constructions des bâtiments dans nos établissements, afin de déterminer à quelle réglementation ils sont soumis.

Afin qu'il n'y ait pas d'écart flagrant entre la réglementation de l'époque de la construction dans les bâtiments «anciens», et la réglementation actuelle, les commissions de sécurité sont en droit (article GN 10 du règlement de sécurité) d'imposer des mesures de sécurité complémentaires.

⇒ L'activité mise en œuvre au sein des établissements :

C'est la nature de l'exploitation qui détermine le type dans le classement de l'établissement (articles R123-18 et GN1 du règlement de sécurité).

On constate que l'activité de recherche ne figure pas dans le classement. Dans ce cas il conviendrait d'appliquer l'article R123-20 mais le rapprochement d'une activité de recherche avec les différents types de l'article GN1 nous paraît difficilement réalisable.

Ceci explique en partie pourquoi des établissements de recherche comme le CNRS ou l'INSERM ne sont pas des ERP sauf pour des cas particuliers.

Une étude récente montre qu'il existe certaines incohérences au niveau national notamment en ce qui concerne le cas des structures pluri-disciplinaires au sein de nos établissements.

La présence d'activités clairement identifiables dans l'article GN1 (type R, Q, W) conduit généralement au classement de l'ensemble de l'établissement ou du bâtiment en ERP dans le respect des dispositions de l'article R123-21.

Dans cette configuration la présence de laboratoires de recherche amène à devoir prendre en compte plusieurs réglementations :

- réglementation ERP,
- réglementation du Code du Travail,
- réglementation ICPE,
- réglementations spécifiques (risques biologiques, radiologiques, appareils à pression, etc.).

Peut-on faire se superposer ces différentes réglementations qui sur certains points s'opposent ? (ex: rubrique 385 relative à l'utilisation de radioéléments, le public est non admis). La réglementation ICPE s'oppose-t-elle donc à la présence du public ?

Selon l'administration, il ne peut y avoir application combinée de différentes réglementations dans le cadre d'une même opération.

Il serait donc temps que l'on se pose cette question avant toute étude et surtout que l'on y réponde clairement.

Dans ce contexte, l'objectif sécuritaire répondant le mieux à la situation sera fonction :

- de l'analyse de situation

- de la fiabilité des systèmes de prévention existants

- des moyens de maintenance.

Ainsi il est possible d'éviter que l'application abusive de toute réglementation sous le couvert d'une politique de parapluie ouvert, ne conduise à l'inverse du but recherché.

IV - Méthodologie à mettre en œuvre :

Afin qu'en matière de prévention des incendies, on puisse d'une part s'y retrouver dans les différentes réglementations applicables à nos établissements, et d'autre part ne pas se limiter à une approche uniquement basée sur l'aspect réglementaire et éviter ainsi les comportements du type «ouverture du parapluie», il nous a semblé nécessaire de proposer une méthodologie préalable à toute opération de mise en conformité et amélioration.

Il importe avant toute chose de :

1. Tenter de comprendre dans quel esprit avait été conçu le bâtiment lors de sa construction au niveau de la prévention et de la protection contre les incendies.

En effet si les techniques de prévention et de construction ont considérablement évolué (conception de CMSI asservissant automatiquement les organes de sécurité à la détection incendie ou l'évacuation), les préventeurs et architectes d'antan n'étaient pas dénués de bon sens et la pratique consistait souvent à faire reposer la prévention sur l'intervention des premiers secours:

Exemples :

- Désenfumage des halls et circulations par de larges baies vitrées susceptibles d'être ouvertes en cas de nécessité.
- Surdimensionnement par rapport aux règlements de sécurité :
  - du nombres d'unités de passages dans les circulations,
  - du nombres des escaliers,
  - création de vastes halls ou de cours intérieures aux seins des bâtiments permettant la mise à l'abri des fumées du public.
- Limitation du potentiel calorifique par l'absence d'éléments de décoration et la présence massive de matériaux de construction de type béton.

2. Rechercher s'il y a eu à l'époque de la construction des dérogations des commissions de sécurité prenant en compte les aménagements décrits ci-dessus.

3. Effectuer un audit par un organisme compétent et reconnu (CNPP, Bureau d'études spécialisés, Bureau de contrôle agréé) de l'état de conformité des bâtiments au regard de la réglementation de l'époque de la construction.

4. Essayer de contractualiser avec la Commission de sécurité compétente un plan à moyen terme afin de permettre :

- l'estimation financière et technique des moyens à mettre en oeuvre afin de formaliser les demandes auprès de l'organisme de tutelle,
- d'établir la confiance auprès de la commission de sécurité, en montrant une volonté forte de l'établissement de faire évoluer l'état de sécurité de ses bâtiments.

V - Rôle de l'ingénieur sécurité :

Le rôle d'animation que doit exercer l'ingénieur sécurité pour rendre compatibles et exploitables les contraintes précédemment évoquées, va s'appliquer dans les domaines suivants :

- Convaincre le chef d'établissement de la nécessité d'effectuer un audit de l'état de sécurité.
- Transmettre aux services techniques des demandes d'évaluation de travaux de mises en conformité clairement définies au niveau de leurs mises en oeuvre.

- Transmettre au chef d'établissement un document de synthèse lui permettant de formuler des demandes de financement auprès du Ministère de Tutelle.
- Etre l'interlocuteur privilégié lors des visites des commissions de sécurité ou lors de dépôt de dossiers en vue de transformation de locaux.
- Coordonner les demandes des commissions de sécurité et définir le rôle précis que chacun doit remplir au niveau des différents services concernés, pour donner suite aux différentes prescriptions (en effet celles-ci sont souvent de natures différentes, certaines pouvant être levées avec les moyens dont dispose l'Etablissement, d'autres nécessitant des moyens financiers importants).

Ce rôle d'animation et de prévention n'est pas le seul à prendre en compte.

En effet en cas de sinistres (et les débats développés lors des journées GP Sup de Poitiers l'ont bien montré) il existe une composante interventionniste dans le cadre de notre mission.

Lors de la survenue d'un sinistre, il importe que nous soyons présents surtout durant les premières heures afin de guider les secours et leurs mettre à dispositions les connaissances du milieu que nous avons acquises dans le cadre de notre action permanente :

- connaissances des manips de recherche et des énergies mises en oeuvre,
- connaissances des interlocuteurs présents sur le campus susceptibles d'apporter des informations précises sur les modes de recherche mis en oeuvre, les moyens techniques,
- connaissances des spécialistes sur le campus susceptibles d'apporter une aide technique par leur maîtrise des sciences de la physique (résistances et réactions des matériaux), de la chimie (réactions chimiques et incompatibilité de certains produits), des ouvrages (structures des bâtiments à froid et à chaud).

Mise en place et coordination d'une cellule d'intervention interne à l'établissement en cas de crise.

VI- Conclusion :

La conception de la prévention des incendies des sapeurs pompiers intervenant dans le cadre des Commissions de sécurité n'est donc pas opposée à celle que nous devons mettre en oeuvre dans nos établissements, mais sans doute devons nous développer des relations afin de mieux nous connaître et ne pas attendre un sinistre pour nous rencontrer.

Compte tenu de la prise de conscience des pouvoirs publics, sur la nécessité de mettre en conformité le parc vieillissant des établissements publics (dont nous devons nous féliciter car il facilite notre action), l'avis des commissions de sécurité a récemment pris une importance mettant en cause dans certain cas la viabilité de certains établissements.

En conséquence il est primordial que notre fonction assume un rôle fédérateur simplifiant les relations entre nos chefs d'établissements et les pouvoirs publics afin de faciliter et réguler ce phénomène de prise de conscience en évitant les écueils de type ouverture du parapluie et renvoi des responsabilités.

À notre fonction de relever le défi et d'être à même de proposer des méthodologies permettant d'appréhender ce phénomène, de faciliter la mise aux normes des bâtiments tout en soulignant si nécessaire, les incohérences des réglementations en vigueur.

Annexe : La réglementation ERP depuis 1941

7 février 1941 : Décret relatif à la protection contre l'incendie dans les ERP (JO du 24.03.41).
13 août 1954 : décret relatif à la protection contre l'incendie dans les ERP n°54-856 (JO du 02.09.54) modifié et complété par :

- Rectificatif (JO du 16.11.54),
- Décret du 13 septembre 1954 (JO du 17.09.55).

13 août 1954 : Arrêté portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP(JO du 3,4,5.09.54) modifié et complété par :

- Arrêté du 20 septembre 1955 (JO du 25.09.55)
- Arrêté du 23 septembre 1959 (JO du 01.10.59)
- Rectificatif du JO du 01.10.59 (JO du 03.10.59)
- Arrêté du 16 septembre 1959 (JO du 04.10.59)

23 mars 1965 : Arrêté portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP (JO du 30.03.65)modifié et complété par :

- Arrêté du 4 mars 1969 (JO du 27.03.69)
- Arrêté du 15 novembre 1971 (JO du 05.12.71 et du 14.03.72)

Décret du 31 octobre 1973 (JO du 04.11.73) : Décret relatif à la protection contre l'incendie dans les ERP
Il abroge le décret du 07.02.41 et le décret du 13.08.54 (il sera ensuite incorporé dans le code de la construction et de l'Habitation articles R123).

- Arrêté du 31 octobre 1973 (JO du 04.11.1973)
- Arrêté du 19 janvier 1976 (JO NC du 20.02.76) abroge l'arrêté du 31.10.73)
- Arrêté du 14 octobre 1976 (JO NC du 23.10.76)
- Arrêté du 4 novembre 1976 (JO NC du 11.12.76)
- Arrêté du 4 janvier 1978 (JO NC du 07.02.78)
- Arrêté du 10 juillet 1978 (JO NC du 05.09.78 et du 08.10.78)
- Arrêté du 1 août 1979 (JO du 15.08.79).

25 juin 1980 : Arrêté portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP (JO du 14.08.80 et du 13.12.80)modifié et complété par :

- Arrêté du 22 décembre 1981 (JO NC du 02.02.82 et du 04.05.82)
- Arrêté du 4 juin 1982 (JO NC du 07.07.82 et du 10.09.82)
- Arrêté du 21 juin 1982 (JO NC du 11.08.82)
- Arrêté du 6 janvier 1983 (JO NC du 02.02.83)
- Arrêté du 21 avril 1983 (JO NC du 20.05.83)
- Arrêté du 7 juillet 1983 (JO NC du 03.09.83)
- Arrêté du 24 janvier 1984 (JO NC du 11.02.84)
- Arrêté du 12 décembre 1984 (JO NC du 19.01.85)
- Arrêté du 23 janvier 1985 (JO NC du 01.03.85)
- Arrêté du 10 juillet 1987 (JO NC du 04.09.87)
- Arrêté du 21 juin 1982 (JO NC du 11.08.82)
- Arrêté du 18 novembre 1987 (JO NC du 14.01.88)
- Arrêté du 7 mars 1988 (JO NC du 26.04.88)
- Arrêté du 30 juillet 1988 (JO NC du 12.08.88)
- Arrêté du 23 mai 1989 (JO NC du 14.06.89 et du 22.07.89)
- Arrêté du 11 septembre 1989 (JO NC du 18.11.89)
- Arrêté du 22 juin 1990 (JO NC du 26.08.90)
- Arrêté du 31 mai 1991 (JO NC du 26.07.91)
- Arrêté du 2 février 1993 (JO NC du 18.03.93)
- Arrêté du 10 novembre 1994 (JO NC du 07.12.94)
- Arrêté du 21 février 1995 (JO NC du 14.03.95)
- Arrêté du 12 juin 1995 (JO NC du 18.07.95)