SECTION 3

PLANIFICATION DE LA GESTION DES DÉSASTRES

1 Généralités

2 Le plan opérationnel de contingence départemental

3 Le plan opérationnel de contingence commnal ou local

Sommaire section 3

1. GENERALITES....4

2. LE PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE DEPARTEMENTAL....6

2.1. COMITE NATIONAL DE GESTION DES RISQUES ET DESASTRES....6
2.2. OBJECTIFS ET PORTEE DU PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE DEPARTEMENTAL....7
2.3. METHODE D'ELABORATION....7
2.3.1. Le rôle du Comité Départemental de Gestion des Risques et des Désastres (CDGRD)....7
2.3.2. Une élaboration en mode projet....7
2.3.2.1. Les données à collecter et à analyser....8
2.3.2.2. Le Plan d'élaboration....8
2.4. L'ARCHITECTURE DU PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE DEPARTEMENTAL....10
2.4.1. Les dispositions générales....10
2.4.2. Les dispositions spécifiques....10
2.4.2.1. La mise en situation....11
2.5. LA FORME ET LA DIFFUSION DU PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE DEPARTEMENTAL....12
2.6. ACTIVATION ET MISE EN ŒUVRE DU PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE DEPARTEMENTAL....12
2.6.1. D'un dispositif de veille permanente… 12
2.6.2. … à un dispositif d'alerte....13
2.6.3. L'organisation du commandement départemental....14
2.6.3.1. La fonction de directeur des operations de secours (doS)....14
2.6.3.2. La structure de commandement départemental : Le Centre d'Opérations d'Urgence Départemental (COUD)....15
2.6.4. Le maintien opérationnel du plan....16

3. LE PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE COMMUNAL OU LOCAL....17

3.1. LES OBJECTIFS ET LA PORTEE DU PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE COMMUNAL / LOCAL....18
3.2. LE CONTENU DU PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE COMMUNAL / LOCAL....19
3.3. LA METHODE D'ELABORATION....20
3.3.1. Le rôle des entités administratives locales....20
3.3.2. Une élaboration en mode projet....21
3.3.2.1. Structuration de l'équipe....21
3.3.2.2. L'Etat des lieux initial....22
3.3.2.3. Les objectifs à atteindre....22
3.3.2.4. Les étapes d'élaboration....23
3.4. LA REDACTION DU DOCUMENT....23
3.4.1. Les principes de rédaction....23
3.4.2. Les fiches outils....23
3.4.3. La mise en forme du document....24
3.5. L'ACTIVATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE COMMUNAL/LOCAL....25
3.5.1. Le traitement de l'ALERTE....25
3.5.2. Déclencher le Plan Opérationnel de Contingence Communal/Local....27
3.5.3. La structure de commandement communal ou local : le Centre d'opérations d'urgence communal/local (COUC ou COUL)....29
3.5.3.1. Le Centre d'Opération d'urgence Communal ou Local (COUC ou COUL)....29
3.5.3.2. Le rôle du Directeur des Opérations de Secours (DOS)....30
3.6. LE MAINTIEN OPERATIONNEL DU PLAN....30
3.6.1. Les principes d'un exercice....30
3.6.2. Les principes de la mise à jour du plan....31

Figure 1 Organigramme du système national de la Gestion des Risques et des Désastres 4
Figure 2 Les phases de la planification de la Gestion et des Désastres 5
Figure 2 Elaboration d'une disposition spécifique 11
Figure 3 De la veille opérationnelle à l'activation du Plan Opérationnel de Contingence Départemental 14
Figure 4 L'objet du Plan Opérationnel de Contingence, ... 18
Figure 5 La conduite de projet pour l'élaboration d'un Plan Opérationnel de Contingence Communal/Local 22
Figure 6 Les étapes d'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence 23
Figure 7 Exemple d'organisation du document « Plan Opérationnel de Contingence » 25
Figure 8 Schéma de traitement de l'alerte dans le Plan Opérationnel de Contingence Communal/Local 27
Figure 9 Exemple de procédure de déclenchement de Plan 28
Figure 10 Les trois phases de la gestion d'un Désastre 29
Figure 11 Exemple d'organisation de cellule de crise au sein du COUC/COUL 30
Figure 12 Les modalités de recueil des données pour une mise à jour du plan 32
Figure 13 Modalités de mise à jour du plan suite à retour d'expérience 32

1. GENERALITES

La prise en compte de la planification de la gestion d'une crise dans la gestion intégrée de la réduction des risques naturels en zone urbaine est un enjeu essentiel.

Pour ce faire, cet élément fondamental de la réduction des risques et désastres **doit s'appuyer sur une bonne connaissance des aléas,** tant dans leur modes de survenance que dans leur intensité et leur emprise géographique. **Le PRRN qui globalise la connaissance des aléas (voir Section 1) constitue à ce titre un outil fondamental pour l'organisation des secours.** Sa prise en compte doit permettre de bien anticiper les phénomènes naturels pour assurer un niveau de sécurité optimal des personnes.

Le **Système National de Gestion des Risques et Désastre (SNGRD)** s'est renforcé ces dernières années (notamment au travers de projets de coopération). Il vise à organiser les actions liées à la préparation des catastrophes et à la coordination des réponses aux désastres. Il est nécessaire de développer, d'adapter et de renforcer les capacités de réponses à tous les niveaux (du national au communautaire) pour que la population soit préparée à affronter des situations de crises majeures.

A ce jour, le SNGRD repose sur des plans de « contingence » nationaux, départementaux ou communaux portant notamment sur les risques hydrométéorologiques (cyclones). Ces plans méritent d'être généralisés et élargis à la gestion d'autres risques naturels.

En effet, parmi les missions essentielles des autorités publiques réside le devoir d'assurer la protection de la population face à tout type de menace. Il est primordial que les autorités se dotent d'outils opérationnels d'aide à la décision en cas d'événement majeur.

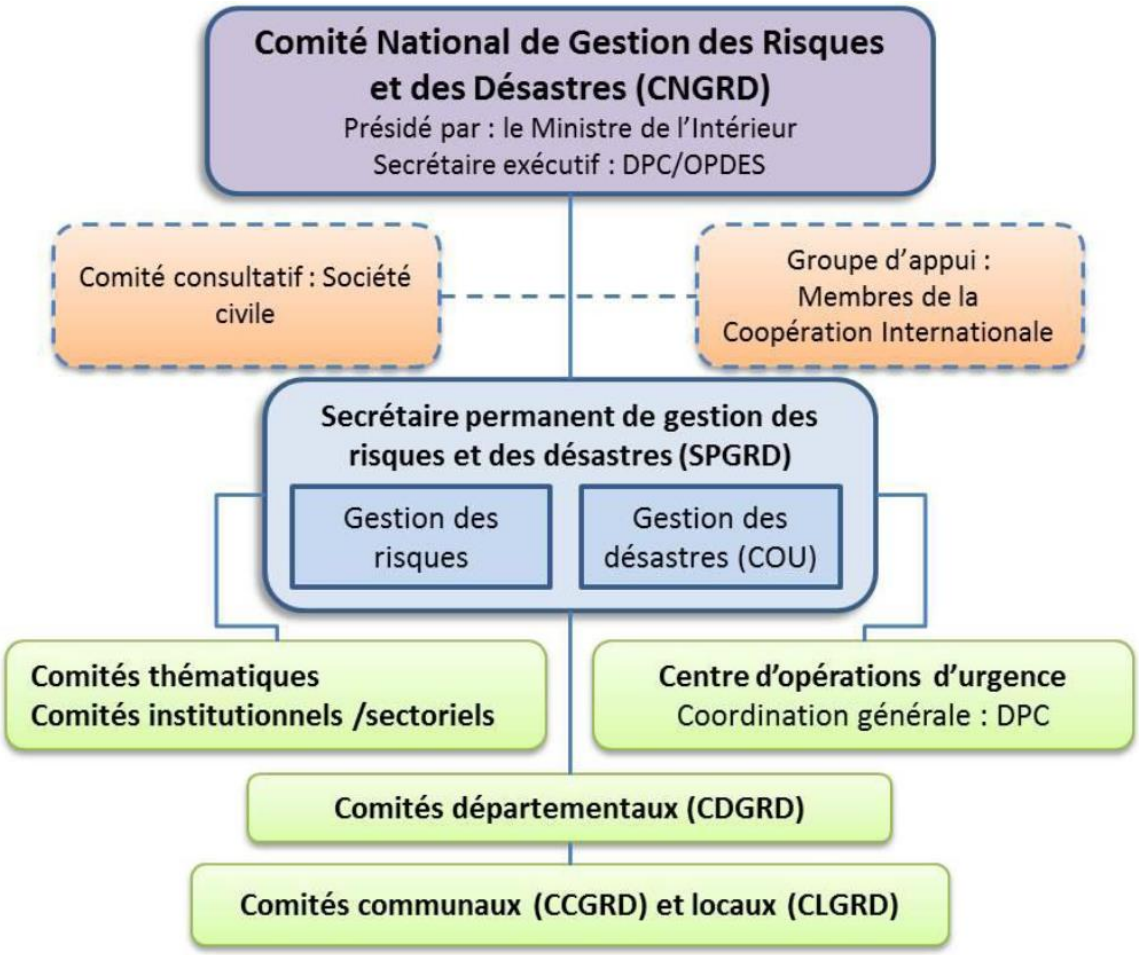

Figure 1 Organigramme du système national de la Gestion des Risques et des Désastres

➘ Important

Le Plan National de Gestion des Risques et des Désastres (PNGRD) traduit cet esprit de solidarité nationale nécessaire *« La gestion des risques et des désastres concerne tous les haïtiens ; elle intéresse à la plus petite collectivité territoriale, elle interpelle tous les secteurs de la vie politique, sociale, économique et culturelle ; elle s'exécute au présent et détermine tout le futur de la République ».*

La Gestion des Risques et des Désastres est l'affaire de tous : citoyen, institution, collectivités territoriales, secteur privé, organisations de la société civile…
Au-delà de la protection des vies humaines, il en va des capacités du pays en faveur d'un développement durable. Chaque événement majeur engendre des conséquences directes (pertes en vies humaines, pertes matérielles) mais aussi de graves conséquences indirectes et durables remettant en question les capacités de développement du pays à long terme : conséquences sociales, psychologiques, politiques, économiques qui sont difficiles à évaluer.

Le PNGRD fournit les grandes orientations stratégiques et les objectifs pour la planification : la réduction des risques, la préparation, la réponse et la réhabilitation/reconstruction. La planification agit sur les 3 phases d'une crise : la surveillance, la vigilance et l'alerte (l'avant crise), la protection par des actions de sauvegarde et de secours (pendant la crise) et la reconstruction/réhabilitation (après la crise).

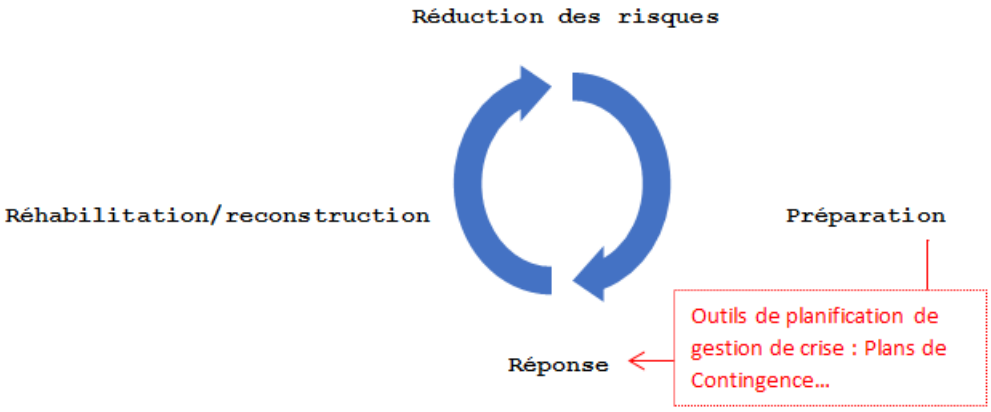

Figure 2 Les phases de la planification de la Gestion et des Désastres
(Source ARTELIA)

Pour mettre en œuvre cette orientation du PNGRD, la section de ce guide présente des outils de planification de la gestion des Risques et Désastres constituant de véritables outils d'aide à la décision pour les autorités en cas d'événement majeur.

2. LE PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE DEPARTEMENTAL

En parallèle des mesures de prévention des risques naturels, les autorités publiques ont le devoir de faire face aux événements majeurs et d'assurer la protection de la population et des biens en cas d'événement menaçant. Cela passe par la préparation d'une organisation des moyens de secours de façon appropriée aux circonstances qui doit se traduire par un plan d'anticipation et de réponse à l'urgence tel que le Plan Orsec (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) mise en œuvre en France, à l'échelle départementale.

Important

Le Plan Opérationnel de Contingence Départemental est un document :

- Unique : Il gère des événements de quelque nature qu'ils soient et doit pouvoir faire face à des situations complexes.
- Favorisant une large mobilisation : Il coordonne les actions d'un réseau d'acteurs de la Protection Civile au sens large (acteurs publics, privés) dans la phase de préparation et dans les situations d'urgence, ce qui traduit une culture du risque et une culture opérationnelle partagées.
- Opérationnel : Il fournit les éléments d'aide à la décision en temps réel grâce à des fiches procédures, des éléments pratiques véritables supports d'aide à la décision : contacts, répartition des rôles, schémas de diffusion d'alerte…

2.1. Comité national de Gestion des Risques et Désastres

Le Comité National de Gestion des risques et des désastres (CNGRD) est la plus haute instance du système. Il a pour responsabilité de diriger, coordonner et évaluer la mise en place des activités programmées dans le plan, en tenant compte des concepts de décentralisation, d'autonomie et des droits et responsabilités des différents éléments du système.

Le CNGRD regroupe les autorités du plus haut niveau de l'Etat et les représentants de la société civile. Il se compose des personnalités suivantes :

- Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales,
- Le Ministère de la Santé Publique et de la Population,
- Le Ministère des Travaux Publics, Transports et Communication,
- Le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural ;
- Le Ministère de l'Environnement ;
- Le Ministère de la Planification et de l Coopération Externe ;
- Le Ministère des Affaires Sociales ;
- Le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique ;
- Le Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports
- Le président de la Croix Rouge Haïtienne ;

2.2.Objectifs et portée du Plan Opérationnel de Contingence Départemental

Le plan opérationnel de contingence départemental organise la mobilisation, la mise en œuvre et la coordination des actions de toute personne publique ou privée concourant à la protection générale des populations

Le Plan Opérationnel de Contingence Départemental permet de passer de la culture de la réaction à celle de l'action et de l'anticipation des événements en permettant ainsi de se concentrer sur la résolution des problèmes et non sur l'organisation à mettre en place lorsqu'un événement survient.

NB : Le Plan Opérationnel de Contingence Départemental est un document large qui traite de tous les risques connus sur le département (Risques naturels, technologiques, Météorologiques, Sanitaires…). Le présent guide ne se préoccupe que de la planification de la gestion des Risques Naturels.

2.3.Méthode d'élaboration

L'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence Départemental suit à la fois les exigences du Plan National de Gestion des Risques et des Désastres (PNGRD) et la connaissance des aléas délivrée dans le PRRN.

2.3.1.LE ROLE DU COMITE DEPARTEMENTAL DE GESTION DES RISQUES ET DES DESASTRES (CDGRD)

La structure la plus pertinente, pour assurer l'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence Départemental et la coordination des ressources en cas de déclenchement du plan est le CDGRD. Organe essentiel pour la mise en œuvre du PNGRD, il a la mission d'établir le plan d'action de Gestion des Risques et Désastres à l'échelle du département.
Il est présidé par le Délégué Départemental et est composé de représentants des partenaires de la Protection Civile au sens large (DPC, Croix Rouge Haïtienne, maires, CASECS, représentants associatifs, représentants d'ONG, de la MINUSTAH, services de l'Etat …). Selon le PNGRD, il a en charge :

- D'élaborer, diffuser et maintenir actualisés les plans d'actions de gestion des risques et des désastres.
- D'identifier les menaces et de procéder à l'analyse de la vulnérabilité sur le département.
- D'établir des actions nécessaires pour gérer les causes et les facteurs de risques.
- Réaliser des actions de formation, d'éducation de la population.
- D'établir un système d'alerte précoce.
- De coordonner (en lien avec les structures hiérarchiques) les actions de réponses dans les zones affectées.
- De participer et d'appuyer les actions d'évaluation des besoins et des dommages.
- De participer à la reconstruction, réhabilitation dans les zones affectées.

2.3.2.UNE ELABORATION EN MODE PROJET

Le Plan Opérationnel de Contingence Départemental est un document de référence pour tous les partenaires amenés à participer à la gestion d'une crise. C'est un outil compliqué à élaborer qui traite de problématiques diverses et spécifiques. Il doit donc faire l'objet d'un processus d'élaboration qui s'inscrit dans un temps long. Les thématiques précises qu'il regroupe

peuvent être traitées de façon indépendante. Chaque composante du plan peut donc faire l'objet d'un sous-projet.
Le plan doit donc être élaboré sous l'autorité du délégué départemental.

Le chef de projet, n'est pas forcément un expert de la prévention des risques ou de la planification de gestion de crise. Ses missions sont entre autres :

- la rédaction du plan d'actions : définition du besoin, planification des étapes ...,
- l'animation du comité de pilotage et son information régulière,
- la coordination des réunions techniques,
- la coordination des relations avec les partenaires,
- la centralisation des diverses informations,
- la mise en forme des outils réalisés par les différents acteurs (afin que le document final soit homogène).

Le comité de pilotage doit tenir compte du contexte local et peut être composé en tout ou partie des membres du CDGRD, selon les besoins de compétences.

Un groupe de travail spécifiquement dédié à l'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence Départemental peut aussi être constitué, là encore des membres du CDGRD. Ce groupe de travail peut être organisé sous forme de missions interservices. Chaque partenaire intervenant dans l'élaboration du dispositif (la Croix Rouge Haïtienne, les ONG qui interviennent dans le département, la MINUSTAH, la Protection Civile, la police nationale...) peut désigner en son sein, un interlocuteur unique chargé de suivre le dossier. Le représentant du service a alors une vision globale du dossier et est chargé de relayer les informations en interne ou de faire intervenir des personnes qualifiées de son service selon les besoins. Ce groupe de travail doit être le plus restreint possible. Il est préférable de le renforcer ponctuellement en faisant participer des spécialistes selon les besoins identifiés.

2.3.2.1.LES DONNEES A COLLECTER ET A ANALYSER

Le plan est établi à partir de la connaissance existante sur les risques naturels à l'échelle du département ainsi que sur les données concernant les ressources locales possibles de mobiliser en cas de nécessité. Elle provient de plusieurs sources :

- Les plans et études décidés par l'Etat et ses services déconcentrés : PRRN (voir Section 1).
- Les cartographies des risques naturels, fournies notamment par le PRRN (voir Section 1 également).
- Le Document Département sur les Risques Majeurs (voir Section 4).
- Les mesures de prévention existantes (les systèmes de surveillance et de prévision).
- Les plans de secours existants.
- Les bases de données locales et communales : listes de bénévoles, capacités d'hébergement etc...

2.3.2.2.LE PLAN D'ELABORATION

Pour définir les travaux prioritaires d'élaboration du plan, il faut d'abord faire un état des lieux des éléments disponibles et analyser le contexte local de gestion des risques : quel est l'état de la connaissance des risques pour le département ? Quelles sont les capacités d'actions, d'organisation ?
Pour cela, il faut s'appuyer sur :

- L'analyse de l'organisation existante : Quels sont les moyens dont on dispose pour gérer un événement ? (salle opérationnelle, dispositif d'alerte, Dossier Département sur les Risques Majeurs récent-voir section4-, plans de secours existants, annuaires mis à jour ...).
- Les retours d'expériences locaux : Quels sont les améliorations à apporter par rapport à la gestion des derniers événements ?
- Les manques actuels des dispositifs existants : Quelles sont les faiblesses du dispositif actuel ? (absence de dispositif d'alerte, manque de communication avec les communes ...).

Cet état des lieux permet de prioriser les travaux ; les principaux outils à étudier étant :

- Le répertoire des risques prévisibles grâce au recensement des risques naturels (sur la base du DDRM). Ce recensement est indispensable. Il contribue à une culture du risque partagée par tous les acteurs partenaires de la Protection Civile participant au dispositif, un gage d'efficacité en cas d'activation du plan.
- Les structures de commandement et leur fonctionnement.
- La communication, l'alerte et l'information de la population.
- La veille, l'activation du plan.
- L'accompagnement des communes.

2.4.L'architecture du Plan Opérationnel de Contingence Départemental

Le Plan Opérationnel de Contingence Départemental traduit un dispositif opérationnel qui est :

- Modulaire : c'est la possibilité de mobiliser certains outils opérationnels en fonction des circonstances.
- Progressif : il est déployé selon l'ampleur des évènements (tous les moyens humains et techniques ne sont pas mobilisés dès l'activation du Plan mais de manière graduée).
- Permanent : Il est opérationnel en permanence (principe de la veille permanente). Il ne se « déclenche plus », il monte en puissance dans la continuité, à partir de la réponse de première intervention des acteurs de la protection civile.
- Adapté : aux risques prévisibles recensés.
- Adaptable : il permet de faire face à tout type de situation, grâce à la « boîte à outils opérationnels ».

Le plan s'organise en 2 parties dont un tronc commun (une organisation générique) comportant des dispositions dites générales et des modules complémentaires dits dispositions spécifiques.

2.4.1.LES DISPOSITIONS GENERALES

Les dispositions générales comprennent tous les éléments communs nécessaires à la gestion de n'importe quelle situation. L'organisation de base est ainsi définie par :

- L'organisation des structures de commandement comme le Centre d'Opérations d'Urgence Départemental (COUD) et le Poste de Commandement Opérationnel au plus proche du terrain : règlement de fonctionnement, logistique (lieu, matériel, équipements…).
- Des outils pratiques communs (identification des détenteurs de répertoire des moyens, annuaire téléphonique des acteurs …).
- Des procédures de vigilance et d'alerte des services et des partenaires (dont les communes) (astreintes, schéma d'alerte procédures de contacts, système d'appel automatique …).
- Des premières actions et déclenchement des procédures (fiches d'aide à la décision …).
- Des procédures d'alerte et d'information immédiate des populations : modalités d'alerte générale, plan de communication (ensemble des moyens de communication dont disposent les services, les modalités d'organisation de conférences de presse sur le terrain …).

L'organisation des missions pré-identifiées communes à tout type de situation qui surviennent lors d'événements graves sont :

- Porter secours à de nombreuses victimes.
- Organiser l'évacuation des populations.
- Héberger, ravitailler, soutenir et réconforter les populations sinistrées.
- Protéger le patrimoine culturel.
- Faire face aux graves perturbations des réseaux d'eau, d'électricité, de télécommunications …

2.4.2.LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES

Les dispositions spécifiques concernent les procédures propres aux risques connus :

- Les effets des risques et les données de base relatives à ceux-ci.
- Les scénarios de risques retenus (inondation, séisme, cyclone…).
- Les stratégies de protection de la population : mesures adaptées (mise à l'abri-confinement, évacuation, positionnement des structures de commandement et de secours sur le terrain, accès au lieu du sinistre…).
- Les mesures spécifiques d'alerte des populations selon les dangers.

- Les missions particulières (actions réflexes) des services intervenants.

L'objectif du travail d'élaboration des dispositions spécifiques est de s'entraîner à prendre les décisions stratégiques vitales en fonction de l'événement. Ainsi, même si comme l'expérience le montre, les événements ne se produisent pas selon les scénarios envisagés les acteurs auront développé un savoir-faire et auront des repères leur permettant de s'adapter.

2.4.2.1.LA MISE EN SITUATION

L'élaboration des dispositions spécifiques peut être conçue au travers d'une mise en situation consistant à se demander « Que faire face à tel événement connu ? ».

Les réponses apportées constituent la disposition spécifique. Cette mise en situation permet aux membres du groupe de travail de se préparer ensemble et de mieux connaître les modes d'interventions de chacun pour une meilleure coordination en temps réel.

Elle a l'avantage de faire participer un large panel de partenaires pas forcément disponibles en temps réel et donc de bénéficier de leur expertise, de connaître les possibilités de mobilisation de leurs ressources en cas d'événement. Elle permet aussi de prendre le temps d'étudier toutes les réponses réalisables possibles à donner.

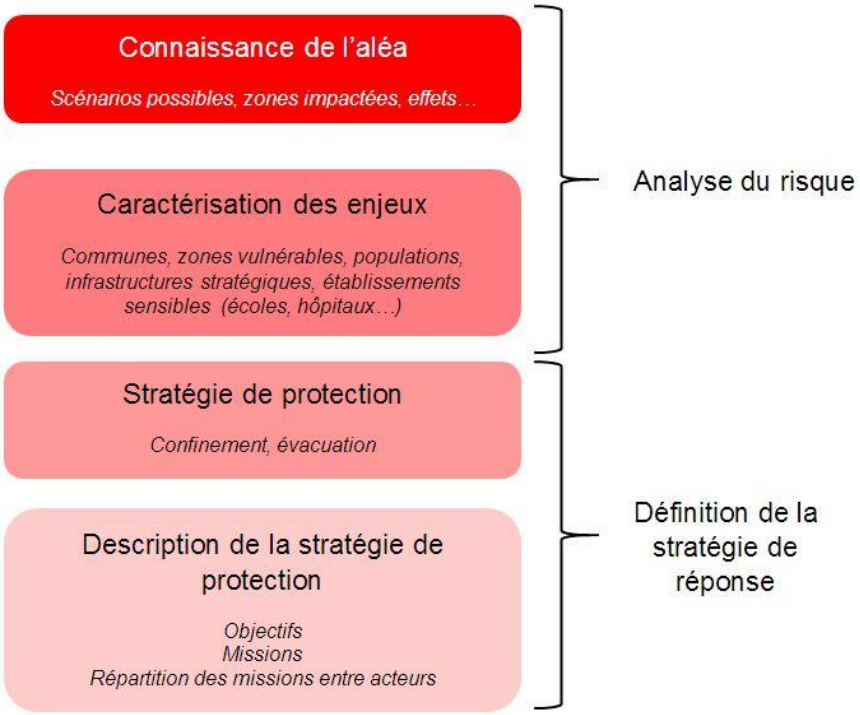

Figure 3 Elaboration d'une disposition spécifique

(Source Guide ORSEC, Méthode générale, Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement, France)

2.5. La forme et la diffusion du Plan Opérationnel de Contingence Départemental

La formalisation du Plan Opérationnel de Contingence Départemental est une étape décisive pour le bon fonctionnement du dispositif et le caractère opérationnel du plan.

C'est un document au sens large du terme. Il peut être sous la forme d'un document papier ou sur support numérique.

Les documents opérationnels en tant que tels sont des documents exploitables en temps réel. Ils regroupent les informations les plus importantes, la répartition des missions entre les différents acteurs de la Protection Civile. Ce sont des messages pré-rédigés, des fiches procédures synthétiques, des cartes…

Chaque partenaire impliqué dans le plan doit faire l'objet d'une diffusion de chaque mise à jour du plan. Tous les acteurs doivent posséder la même version.

Le plan une fois rédigé, mis à jour, doit faire l'objet d'une validation, approbation de l'autorité départementale avant diffusion aux partenaires, communes, sections, quartiers …

2.6.Activation et mise en œuvre du Plan Opérationnel de Contingence Départemental

2.6.1.D'UN DISPOSITIF DE VEILLE PERMANENTE…

Une veille partagée entre les acteurs du plan et le délégué départemental.

Tout fait ou évènement marquant susceptible d'avoir des conséquences importantes immédiates ou à moyen terme pour la sécurité des personnes et des biens, de l'environnement, sur le fonctionnement des services publics ou l'activité économique doit faire l'objet d'une information de l'autorité départementale ainsi que des services de secours.

L'ensemble des acteurs du dispositif doit en conséquence assurer une veille permanente et rendre compte à l'autorité préfectorale de toute situation anormale. Un partage de l'information est également réalisé entre les acteurs du dispositif (notamment les services opérationnels). Ces acteurs sont les membres du réseau comme les membres du CDGRD par exemple.

La remontée de l'information vers l'autorité départementale et le partage de l'information entre les acteurs du plan doivent permettre une meilleure anticipation des situations d'urgence et des crises pour apporter les réponses les plus adéquates.

Chaque service de l'Etat fait remonter auprès de son ministère de tutelle les informations relevant de son champ de compétence.

Au sein du siège du département, une permanence garantissant le principe de continuité de l'action de l'Etat est assurée 24h/24h. Pendant les heures ouvrables, la permanence peut être assurée par le Service de la Direction de la Protection Civile. En dehors de ces horaires, un standard opérationnel 24h/24h transférera les communications vers le Sous-délégué départemental ou le cadre de service d'astreinte.

Certains types d'événements font l'objet d'une procédure de veille particulière décrite dans les dispositions spéciales du dispositif. Il peut s'agir par exemple des procédures de « veille météorologique », « veille cyclonique » ou de « veille sismique ».
Lorsqu'un événement est annoncé, une cellule de veille peut être constituée. Elle est activée sous l'autorité du délégué départemental dès qu'un événement peut nécessiter la coordination de plusieurs services. Cette cellule restreinte peut être composée de membres du CDGRD (notamment les représentants des services de secours, de police, de Protection Civile) et de tout autre partenaire, expert selon les besoins de la situation. Elle rassemble les informations sur l'événement, analyse la situation et son évolution probable, propose en conséquence une stratégie de protection et de pré-alerte des acteurs (recensement de leurs moyens disponibles…). Elle se réunit autant de fois que de besoin (une à plusieurs fois par jour) et les membres de la cellule peuvent également restés en contact par courriels, fax, téléphone…

Une fois informé de situations particulières, le Délégué départemental peut pré-alerter ou alerter les services concernés pour les mobiliser.

2.6.2…. A UN DISPOSITIF D'ALERTE

L'alerte permet de passer de l'état de veille à la mobilisation des acteurs et des moyens pour faire face à un événement.

L'alerte (l'activation du Plan) est systématiquement déclenchée en cas de :

- Aggravation d'un phénomène surveillé ou survenue d'un accident grave (subit) : caractère mortel, nombreuses victimes, accident sur site sensible (industrie à risque par exemple), nature de l'événement (catastrophe…) ;
- Evénement nécessitant une mobilisation importante des services de l'Etat et une coordination, un arbitrage, une décision de l'autorité départementale ;
- Impact médiatique et politique possible : événement exceptionnel ou survenant dans un contexte d'actualité spécifique etc…
- Evénement concernant plusieurs communes ;
- Evénement dépassant les capacités de gestion d'une commune.

Le plan ne peut être activé que par le délégué départemental ou son représentant désigné. Elle est prise de manière réflexe lorsque l'événement est subit ou bien anticipée en concertation avec les membres du CDGRD lorsque l'événement est annoncé.

L'alerte doit être diffusée aux communes, sections, quartiers et auprès de tous les acteurs de la gestion de la crise concernés. Cela passe par tous les moyens de transmission possibles et habituels sous la forme d'un message exprès diffusé auprès des acteurs intéressés (communes, centres opérationnels d'urgence, services déconcentrés, opérateurs de réseaux vitaux…).

La levée du plan est décidée et diffusée de la même manière.

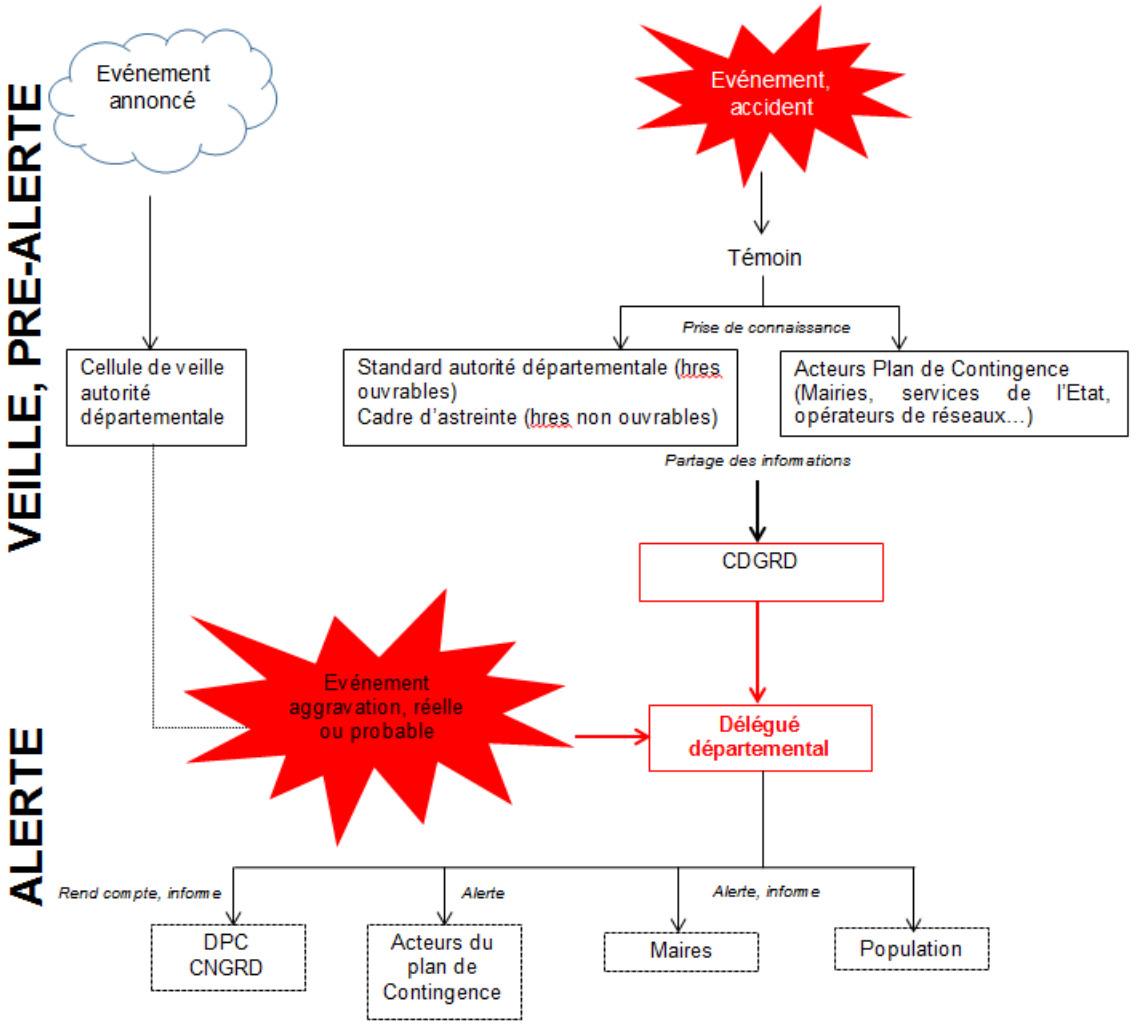

Figure 4 De la veille opérationnelle à l'activation du Plan Opérationnel de Contingence Départemental

(Source http://www.calvados.gouv.fr/IMG/pdf/2012-03-02_-_Dispositions_generales_ORSEC.pdf)

2.6.3.L'ORGANISATION DU COMMANDEMENT DEPARTEMENTAL

2.6.3.1.LA FONCTION DE DIRECTEUR DES OPERATIONS DE SECOURS (DOS)

Dès lors que le plan est activé, les structures de commandement se mettent en place. En effet, la réponse aux situations de crise nécessite une mobilisation rapide et une coordination efficace de tous les moyens publics et privés concernés. Cette réponse ne peut être coordonnée que par une autorité unique, le Directeur des Opérations de Secours (DOS). Le rôle de DOS repose en général, sur le délégué départemental quand le dispositif est activé. Le délégué départemental peut être amené à inciter le/les maires à activer leur Plan.

Le rôle du DOS consiste à :

- Analyser la situation ;
- Diriger et coordonner les actions de tous les services ;
- Assurer et coordonner la communication. Médias ;
- Informer et rendre compte de l'évolution de la situation aux niveaux administratifs supérieurs ;
- Anticiper les conséquences ;
- Mobiliser les moyens publics et privés sur son territoire de compétence. Il peut faire appel aux services techniques municipaux et aux pompiers. Pour l'aider à mener à bien ses

responsabilités, le DOS doit bénéficier d'un pouvoir de réquisition en temps de crise (ex. mobiliser les tractopelles, aménager un lieu d'accueil pour les sinistrés…).

NB : Lorsque le Plan Opérationnel de Contingence Départemental est activé, le délégué départemental a l'autorité pour désigner les communes chargées des différentes missions du soutien, décider de la répartition des populations vers les structures d'accueil et mobiliser les moyens humains et logistiques du département. Le maire, responsable pour la sauvegarde et la prise en charge des besoins immédiats de la population est chargé de recenser et d'organiser tous les moyens disponibles dans sa commune pour pouvoir mettre en marche un dispositif local de prise en charge de sa population.

2.6.3.2.LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT DEPARTEMENTAL : LE CENTRE D'OPERATIONS D'URGENCE DEPARTEMENTAL (COUD)

Pour assurer la coordination des missions de secours et de soutien à la population, le délégué départemental peut s'appuyer sur le Centre d'Opérations d'Urgence Départemental (C.O.U.D). Le COUD n'est pas une structure permanente. Il est activé sur décision du délégué départemental ou de son représentant dès lors que l'événement implique une action de coordination ou de direction renforcée des acteurs du plan.

Selon le type d'événement, le COUD a pour mission de :

- Produire une analyse de la situation pour l'anticipation des événements, l'information du DOS, le partage de l'information entre les acteurs du plan et la remontée d'informations auprès des instances nationales, centrales de Protection Civile.
- Assurer une expertise permettant la prise de décision par le DOS
- Coordonner l'action des services
- Assurer la communication
- Mobiliser les moyens nécessaires pour assurer la protection de la population

Le COUD est composé des membres du CDGRD et autres acteurs utiles du dispositif. Leur participation est fonction de l'évènement. L'information reçue par le COUD est déjà synthétisée par les services. Des points de situation sont régulièrement effectués par les participants. Le fonctionnement du COUD est précisé dans son règlement intérieur.

Le COUD est organisé en cellules de travail (composée de plusieurs représentants de différents services), réunies en fonction de l'événement. Ces cellules disposent de moyens de communication vers l'extérieur (téléphone) et de moyens informatiques.
Pour assurer la gestion de la crise dans la durée, des relèves doivent être prévues au sein du COUD.

Le COUD, par sa vision départementale, définit et gère une stratégie globale de prise en compte des populations. Une fois activée, la doctrine opérationnelle permet la montée en puissance des moyens de secours au niveau départemental.

Ce COUD est en lien permanent avec la structure de commandement communal ou local (voire chapitre suivant).

2.6.4.LE MAINTIEN OPERATIONNEL DU PLAN

Une fois rédigé, le plan doit gagner en opérationnalité. La fin de l'élaboration marque le début de la vie du plan. En effet, pour être efficace, l'organisation doit s'appuyer sur des acteurs formés. Elle ne doit pas le découvrir lorsque l'évènement survient, mais être rôdée par des entraînements, formations et des exercices. Le but final est d'aboutir à une maîtrise partagée (inter services) et pérenne d'un savoir-faire opérationnel.

Chaque mise en œuvre réelle du plan ou au travers d'un exercice doit faire l'objet d'un « Retour d'Expérience » réalisé sous l'autorité du délégué départemental afin d'améliorer en continu le dispositif c'est-à-dire de garantir une mobilisation efficace des acteurs, de renforcer leurs habitudes de travail en commun (initiées lors de l'élaboration du plan), de développer des savoirs-faires / réflexes au sein de chaque service impliqué.

3. LE PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE COMMUNAL OU LOCAL

A l'échelle locale, communale et communautaire, les autorités publiques, acteurs de proximité au quotidien (notamment auprès de la population la plus vulnérable) ont toute légitimité pour prendre part au dispositif national de Protection Civile. En effet, lors d'événements majeurs, les populations déroutées se tournent prioritairement vers les autorités locales pour obtenir du soutien. Les attentes des citoyens sont fortes quant aux capacités des réponses que peuvent apporter les autorités locales.

➘ Important

Le PNGRD reprend ce postulat : *« La stratégie met, de plus, une emphase particulière sur l'intervention du niveau local, parce que c'est le niveau de base du SNGRD »*. La gestion des Risques et Désastres doit se faire autant que possible au niveau local.

De multiples initiatives émergent pour développer les organisations communales et/ou locales de gestion des Risques et Désastres. Le présent guide propose d'harmoniser ces démarches en présentant une méthodologie d'élaboration d'un outil opérationnel de gestion des Risques et Désastres adapté aux réalités locales et basée sur celle mise en œuvre en France dans le cadre des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS). Il s'agit du plan opérationnel de contingence communal ou local.

NB : Chaque commune est un cas particulier en raison de sa taille, de l'exposition plus ou moins importante aux risques naturels de certains quartiers, de la densité de la population, de son fonctionnement administratif, des moyens dont elle dispose … De plus, les principes d'élaboration et de gestion des plans opérationnels sont les mêmes quelle que soit l'échelle administrative ou territoriale (quartier, section ou commune). De fait, nous proposons, dans le déroulé suivant, que l'élaboration des Plans Opérationnels de Contingence soit portée, selon les nécessités, soit par la commune, soit par la section communale (notamment en cas de risque spécifique sur un quartier, une section) afin d'obtenir un plan adapté aux réalités locales et donc le plus efficace possible pour la protection des populations.

3.1.Les objectifs et la portée du Plan Opérationnel de Contingence Communal / Local

➘ Important
L'objectif du Plan Opérationnel de Contingence au niveau local ou communal est de se préparer en se formant, en se dotant de modes d'organisation, d'outils techniques pour pouvoir faire face afin de préserver au mieux les vies humaines, les biens économiques et les enjeux environnementaux et ce durant toutes les phases d'un événement (de la mise en vigilance au retour à la normale) et éviter ainsi de basculer dans une « crise ».

Dans ce cadre, le Plan Opérationnel de Contingence doit représenter un véritable **instrument d'aide à la décision** pour le Maire ou le Représentant de quartier et leurs équipes. Il doit préparer les acteurs impliqués dans la gestion des Risques et des Désastres pour diminuer, voire supprimer les incertitudes et les actions improvisées.

« Anticiper et planifier la gestion de crise afin de limiter les conséquences d'une catastrophe sur votre commune ou votre quartier ».

NB : Le Plan Opérationnel de Contingence Communal ou Local est un document large qui traite de tous les risques connus sur la commune ou la section (Risques naturels, technologiques, Météorologiques, Sanitaires…) pour faire face à des situations très diverses (catastrophes majeures, perturbations de la vie collective …). Le présent guide ne se préoccupe que de la planification de la gestion des Risques Naturels.

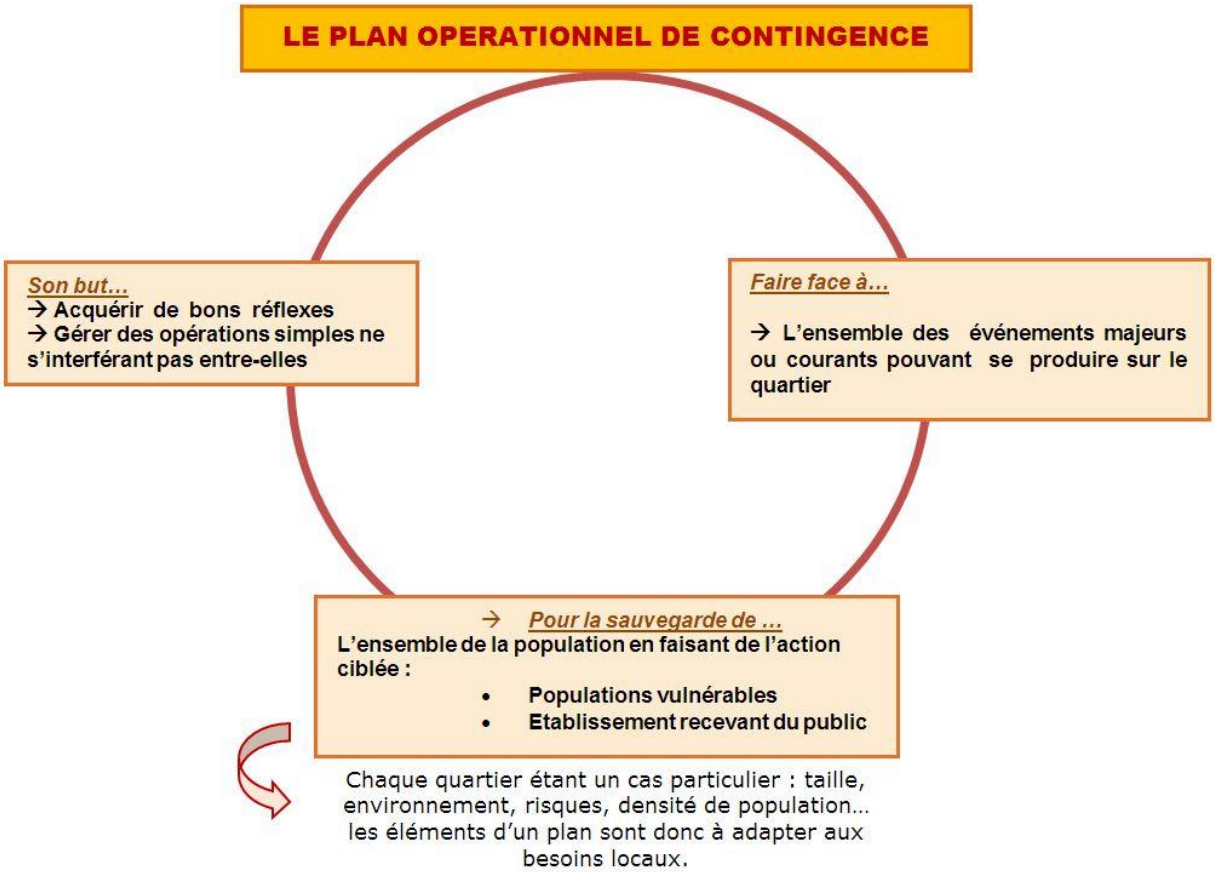

Figure 5 L'objet du Plan Opérationnel de Contingence, (Source PNUD)

3.2.Le contenu du Plan Opérationnel de Contingence Communal / Local

Le Plan Opérationnel de Contingence (communal ou local) a pour objectif de fournir des procédures d'aide à la décision pour la mise en œuvre la réponse en cas d'éventuel désastre et de prévoir des moyens humains et matériels. Il comprend donc les éléments suivants.

Une partie informative avec :

- Le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM), voir la Section 4 du présent guide ;
- Le diagnostic des risques et des vulnérabilités locales.

Des procédures :

- Une organisation de gestion d'un événement comprenant les mesures d'alerte et d'information de la population, les dispositions à prendre par anticipation ou en cas d'urgence jusqu'aux dispositions facilitant un retour à la normale rapide ;
- L'organisation du poste de commandement communal : lieu, composition, fonctionnement…
- Les actions devant être réalisées par les services techniques et administratifs communaux ou de la section : fermetures de routes, ouverture d'un centre d'hébergement…

Des outils supports d'intervention types annuaires, pré-remplis… :

- Un annuaire de crise comprenant les coordonnées des services partenaires, des bénévoles, des établissements sensibles …
- L'inventaire des moyens propres de la commune : moyens de transport ; d'hébergement et de ravitaillement ;
- Main courante ;
- Communiqués d'alerte pré-remplis ;
- Cartes d'évacuation ;
- Cartes des zones à risques ;
- Etc…

Le contenu du plan variera selon les besoins et les réalités de la commune ou de la section.

3.3.La méthode d'élaboration

La méthode d'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence Communal ou Local s'appuiera sur la méthodologie développée par la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile française du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire dans un guide pratique d'élaboration du Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Elle s'appuiera également sur les retours d'expériences haïtiens en matière de Plan de Contingence Communal.

3.3.1.LE ROLE DES ENTITES ADMINISTRATIVES LOCALES

Il revient au maire (ou son représentant) ou bien au responsable de la section communale (ou son représentant) de mettre en œuvre le Plan Opérationnel de Contingence. Selon les cas de figures, les structures les mieux à même (de par leurs missions générales et de Protection Civile) de prendre en charge l'élaboration et la gestion du plan sont le Comité Communal de Gestion des Risques et des Désastres (CCGRD) ou le Comité Local de Gestion des Risques et des Désastres (CLGRD). En effet, selon le PNGRD, *« Ces comités auront la responsabilité d'établir un plan d'action spécifique en matière de gestion des risques et des désastres. »*

Les responsabilités de ces comités sont communes. Elles consistent de même que pour le Comité Départemental (cf. § 2.2.1 de la section) et tout en respectant la hiérarchie du SNGRD, à :

- Organiser de façon décentralisée les actions et instances nécessaires pour la mise en œuvre du PNGRD ;
- Elaborer des plans pour la mitigation des désastres et la réponse ;
- Coordonner les actions de gestion des risques ;
- Coordonner les actions en cas de désastres ;
- Coordonner les actions de reconstruction.

Parmi les missions de protection civile dévolues aux comités (l'organisation, la vulgarisation, l'exécution des actions de la Gestion des Risques et des Désastres), la planification est essentielle. Il s'agit :

- D'identifier les menaces et d'analyser les vulnérabilités au niveau communal ;
- D'élaborer et d'actualiser les stratégies des plans communaux, locaux ;
- D'informer la population de l'existence de ces plans ;
- D'établir un système d'alerte et de diffusion d'alerte dans les localités ;
- De coordonner avec la Mairie toute action de réponse à donner dans les zones affectées ;
- D'évaluer les dommages et de participer aux travaux de réhabilitation et de reconstruction.

Ces comités sont composés du Maire (coordinateur) pour le CCGRD ou d'un représentant du Conseil d'Administration de la Section Communale (CASEC) pour le CLGRD,d'un représentant du secteur éducatif, de la Croix Rouge Haïtienne, d'un représentant du Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP), de la Police Nationale Haïtienne (PNH), de leaders communaux, de représentants d'ONG communales, de l'Eglise, au d'autres membres définis selon les besoins.

3.3.2.UNE ELABORATION EN MODE PROJET

3.3.2.1.STRUCTURATION DE L'EQUIPE

De la même façon que pour l'élaboration d'un Plan Opérationnel de Contingence Départemental, la réalisation d'un Plan Opérationnel de Contingence Communal ou Local s'inscrit dans le temps, si l'on souhaite avoir un plan le plus adapté au contexte local. C'est un projet qui implique l'ensemble des acteurs de la protection civile de la commune ou de la section.

Pour mener à bien le projet, tout comme au niveau départemental ; il est recommandé de mettre en place un **comité de pilotage** issu du CCGRD/CLGRD, composé de représentants de la municipalité : Maire, maires adjoints, membres du CASEC, directeur des services, représentants des institutions et services de l'Etat impliqués dans la Gestion des Risques et Désastres, représentants d'associations, de services de l'Etat, d'ONG locales… Il faut également désigner **un chef de projet** (référent de la commune, de la section ou du quartier) aura les mêmes fonctions que pour l'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence Départemental (animation, coordination…).

Enfin, la réalisation concrète du plan doit être effectuée dans un ou plusieurs groupes de travaux. Le plan recouvre diverses thématiques qui seront étudiées dans ces groupes. Une structure possédant peu de moyens s'organisera en un seul groupe de travail. Une commune possédant plus de moyens en personnels et pourra constituer différents groupes de travail. Les compétences seront mobilisées selon les thématiques abordées (analyse des risques, recensement des moyens, organisation des missions de soutien à la population…).Les groupes peuvent être montés en suivant les étapes d'élaboration du plan ou selon les thématiques. I est recommandé de restreindre le nombre de participants aux groupes de travail afin d'être efficace dans l'avancée des travaux. Les participants peuvent être (outre le chef de projet en charge d'animer les groupes), des représentants de la Protection Civile, des services de l'Etat, des représentants de la société (associations, communautés…), des partenaires privés…

Quoi qu'il en soit, les personnes sollicitées pour former les (ou les) groupe(s) de travail doivent disposer d'une bonne connaissance du fonctionnement de la commune ou de la section ou du quartier et du sujet à traiter.

↘ Important

Deux principes doivent commander la réalisation du plan opérationnel contingence.

- L'élaboration du plan relève d'une volonté politique forte. Sans un engagement clair du maire ou du représentant de la section locale, le plan pourrait n'être qu'un document informatif de plus répondant à la demande du système national de Gestion des Risques et Désastres, sans valeur opérationnelle et d'efficacité en cas d'événement. Il est recommandé d'officialiser l'élaboration du plan par une délibération/validation en conseil municipal ou en CASEC.
- L'élaboration du Plan opérationnel contingence est conditionnée par les capacités humaines et techniques dont dispose la commune ou la section. Une structure qui a des moyens conséquents pourra mettre en œuvre des actions plus ambitieuses qu'une structure aux moyens réduits qui s'appuiera alors de façon plus importante sur des moyens de personnes.

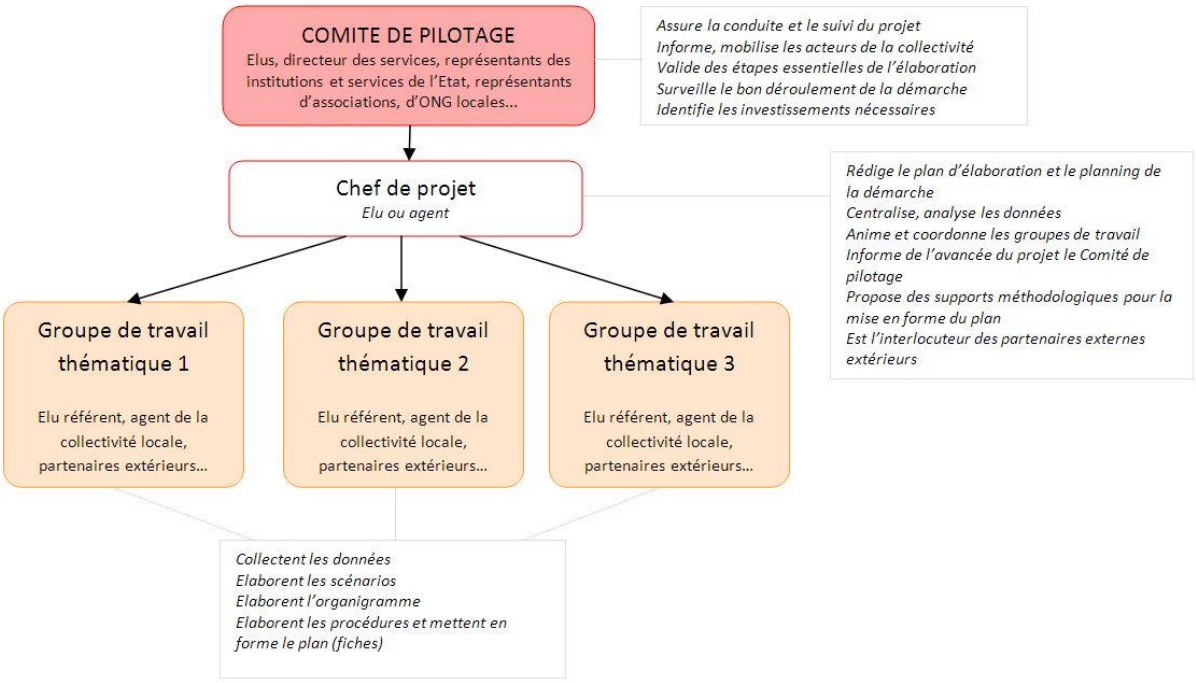

Figure 6 La conduite de projet pour l'élaboration d'un Plan Opérationnel de Contingence Communal/Local (Source ARTELIA)

3.3.2.2.L'ETAT DES LIEUX INITIAL

La première mission du chef de projet est de cerner les domaines dans lesquels la commune/le quartier dispose déjà d'informations ou de procédures et ceux pour lesquels un travail plus important est à faire. Cet état des lieux peut se réaliser sur la base d'un questionnaire support qui servira sur le terrain, lors de rencontres avec la population, ou au sein du groupe de travail. La mise en place d'un Plan Opérationnel de Contingence s'appuie sur une connaissance des risques menaçant la commune ou le quartier : **la connaissance des phénomènes menaçant le quartier ou la commune** et la **connaissance des enjeux et personnes exposées.** Le questionnaire pourra aborder les thèmes comme la connaissance des risques, l'évaluation des moyens, les retours d'expérience etc...Cette enquête initiale est un **outil très efficace de sensibilisation.**

3.3.2.3.LES OBJECTIFS A ATTEINDRE

L'enquête initiale doit permettre de fixer des objectifs d'élaboration. Les objectifs prioritaires sont :

- **Diagnostiquer les aléas et recenser les enjeux:** définir précisément quels sont les phénomènes prévisibles connus et leur emprise sur le territoire et quels sont les enjeux potentiellement impactés ;
- Etablir un **recensement des moyens** matériels et humains ;
- **Prévoir une structure de commandement du dispositif** : assurer un suivi de la situation, centraliser les informations et les décisions (organisation de crise) ;
- Mettre en place un dispositif efficace de **diffusion de l'alerte** des populations et de mise en **place d'actions de sauvegarde** au sein du quartier ;
- **Réaliser l'information préventive** des populations en lien avec le Plan Opérationnel de Contingence.

Ces objectifs correspondent aux grandes étapes d'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence Communal.

3.3.2.4.LES ETAPES D'ELABORATION

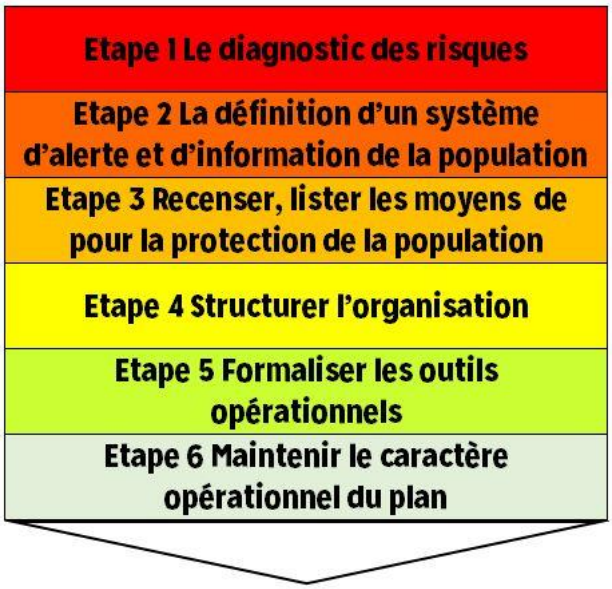

Figure 7 Les étapes d'élaboration du Plan Opérationnel de Contingence

(Source Guide d'élaboration du PCS, Direction de la Défense et de la Sécurité Civile française du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire)

3.4.La rédaction du document

3.4.1.LES PRINCIPES DE REDACTION

La rédaction du plan n'est pas une fin en soi mais c'est l'étape ultime de synthèse et de mise en forme des réflexions qui ont eu lieu durant l'élaboration. Cet outil est indispensable à la commune/au quartier puisqu'il doit lui permettre, le jour de l'évènement, de disposer des éléments indispensables à la bonne conduite des opérations.

Les outils élaborés dans cette phase doivent impérativement être clair, intuitif, concis et simple à mettre à jour. Pour cela, le document doit contenir le plus possible de tableaux, de schémas et de cartes…

« Un document trop complexe dans sa forme, difficile à mettre à jour ne sera jamais complété et ne sera donc pas opérationnel à terme. »

3.4.2.LES FICHES OUTILS

Il n'y a pas de forme standard mais au regard du contenu du plan (cf § 3.2 de la section), il est recommandé de rédiger le plan sous forme de fiches. Un exemple dans la fiche outil n°3.1 détaille un plan d'intervention gradué.

Ces fiches pourront être organisées en diverses formes :

- Un plan d'intervention gradué de la cellule d'actions concernée : listing des actions réflexes à entreprendre lors d'une crise ;
- Des fiches « actions » : fiches de synthèse simples et succinctes qui expliquent « comment faire pratiquement » ;

- Des fiches « supports » réalisées pendant le projet permettant un gain important d'efficacité en situation opérationnelle : main courante, tableaux de recensement des personnes évacuées, etc ;
- Des cartes adaptées à la gestion de l'événement, elles donnent des informations nécessaires pour des décisions d'organisation spatiales (point de rassemblement, déviation conseillée, ...).

3.4.3.LA MISE EN FORME DU DOCUMENT

La forme finale du document pourra être un document informatique (permettant de privilégier le recours aux SIG). Il faut obligatoirement disposer d'une forme papier qui reste accessible même en cas de coupure électrique, coupure internet, etc..... Selon la taille et les moyens de la commune ou de la section, le document pourra rassembler quelques fiches dans un classeur ou bien pourra être plus conséquent. L'essentiel est que le plan soit une réelle aide à la décision en temps réel quelle que soit sa forme retenue. Il est recommandé d'éviter de reproduire des formats de plans standards d'une commune/section à une autre sous peine d'avoir un document non opérationnel car peu adapté aux réalités et aux besoins locaux. De fait, les fiches doivent être rédigées par les membres des groupes de travaux, les seules personnes compétentes étant à même de savoir comment décliner les procédures selon les habitudes de fonctionnement de la structure. C'est une garantie de plus pour l'appropriation du plan. Ces fiches seront si possible relues par des novices pour en évaluer la pertinence et la simplicité.

Le rapport d'étude du Plan comprendra :

- L'analyse détaillée du risque : évaluation des aléas, les enjeux, et les cartographies correspondantes ;
- L'organisation de crise, avec l'organigramme de gestion de crise et la présentation des diverses cellules « actions » ainsi que les fiches « missions » adaptées pour chacune d'elle ;
- Les procédures d'alerte, les procédures de sauvegarde ainsi que les stratégies d'actions à mener en fonction de l'événement et de la phase de la crise ;
- Le recensement de tous les moyens humains et matériels disponibles sur la commune ;
- Les fiches « actions » et les fiches « supports ».

Le classeur opérationnel comprendra :

- Un plan d'intervention gradué de la cellule d'actions concernée : listing des actions réflexes à entreprendre lors d'une crise ;
- Des fiches « actions » : fiches de synthèse simples et succinctes qui expliquent « comment faire pratiquement » ;
- Des fiches « supports » réalisées pendant le projet permettant un gain important d'efficacité en situation opérationnelle : main courante, tableaux de recensement des personnes évacuées, etc ;
- Des cartes adaptées à la gestion de l'événement, elles donnent des informations nécessaires pour des décisions d'organisation spatiales (point de rassemblement, déviation conseillée, ...).

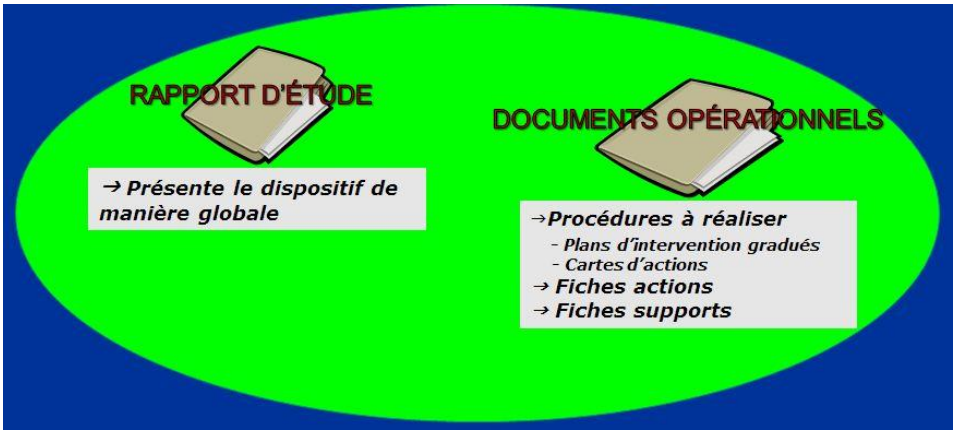

Figure 8 Exemple d'organisation du document « Plan Opérationnel de Contingence » (Source PNUD)

Une fois rédigé, le plan est validé par le maire ou le responsable de section et fait l'objet d'une délibération en conseil municipal ou en Assemblée de section. Son existence est ensuite portée à connaissance du public par tous les moyens possibles : voie de presse, affichage en mairie ou au siège de la section … L'information de la population est détaillée dans la section 4 qui s'intitule « Information préventive ».

3.5.L'activation et la mise en œuvre du Plan Opérationnel de Contingence Communal/Local

3.5.1.LE TRAITEMENT DE L'ALERTE

L'alerte est une des missions prioritaires du Plan Opérationnel de Contingence Communal ou Local. En cas d'événement majeur annoncé ou d'accident majeur mettant en danger tout ou partie de la population, l'élu local est responsable de la bonne transmission et de la bonne compréhension des consignes de comportement que doit appliquer la population (cf Section 4). Dès lors que la commune/la section reçoit une alerte ou une mise en vigilance, il faut qu'elle aboutisse (en interne comme en externe) quelles que soient les circonstances, l'heure, la période…

L'organisation communale/locale doit donc se préparer à recevoir, traiter et diffuser l'alerte. En effet, cela ne rentre pas dans le fonctionnement habituel d'une commune et cela demande une anticipation efficace, rapide. Cela passe donc par la mise en place d'une procédure adaptée, connue et testée pour ne pas perdre de temps en cas réel.

Une réflexion sur les différentes sources de l'alerte doit donc être menée lors de l'élaboration du Plan ainsi que sur le cheminement des messages d'alerte en interne.

La réception de l'alerte est un élément clé du dispositif qui conditionne le bon déroulement du reste des opérations. Si elle ne fonctionne pas, alors la commune/la section ne peut plus anticiper l'événement et tombe dans une gestion d'urgence. Le schéma d'alerte ne doit donc pas être trop long. Pour se donner toutes les chances d'anticiper un événement grave, il est recommandé qu'une personne (agent et/ou élu) puisse recevoir en permanence une alerte et puisse y donner suite. La solution la plus adéquate est la mise en place au sein de la commune/la section d'un système d'astreinte (officiel ou informel) d'agents et d'élus. Leurs coordonnées devant être connues du CDGRD, et des services de secours. Donc la personne qui reçoit l'appel doit savoir quoi faire et qui prévenir à l'aide d'une procédure relai l'aidant à transmettre l'alerte à un élu ou d'autres personnes.

Le **traitement de l'alerte** ne sera pas le même selon la nature de l'événement. Soit l'événement entraîne une mise en vigilance du dispositif, soit, s'il est grave et revêt un caractère d'urgence, il entraîne un déclenchement du Plan. Selon la nature du risque, il peut être possible de mettre en place des seuils d'alerte pour graduer les actions (cf Fiche Outil n°3.1). Ces seuils doivent être accessibles et facilement observables. Il est aussi possible de procéder par questionnement pour progresser dans la montée en puissance du dispositif. (Voir exemple de schéma ci-après « Déclencher le Plan Opérationnel de Contingence »).

La **diffusion de l'alerte** s'organise en deux volets.

- La **diffusion en interne (des acteurs de l'organisation)** peut se faire par un système d'appel téléphonique automatique, par appels en cascade ou tout autre moyen approprié selon l'ampleur de l'événement et la montée en puissance de l'organisation. Cela nécessite, entre autres, de disposer d'un annuaire de l'organisation.
- La **diffusion de l'alerte en externe c'est-à-dire à la population** doit s'appuyer sur des moyens fiables, facilement audibles et compréhensibles par le plus grand nombre. Il ne faut donc pas hésiter à utiliser des moyens redondants. Cette procédure complexe nécessite une planification importante afin que la population soit en mesure de comprendre les messages et signaux d'alerte, cette action doit être corrélée avec l'information préventive (cf Section 4). Dans le Plan Opérationnel de Contingence, la procédure mise en œuvre doit permettre de répondre aux questions suivantes : qui alerte ? quelles sont les cibles ? (établissements sensibles…), quels sont les moyens d'alerte adaptés à chaque type de cible ? quelles sont les modalités de mise en œuvre des moyens ? comment s'assurer que la population a bien reçu et respecté les messages/signaux d'alerte ? Cela nécessite de disposer d'une liste des moyens d'alerte, selon les risques, et les cibles avec les coordonnées des responsables de chaque moyen.

Quel lien avec l'information préventive ?

Pour que la population adopte le bon comportement en cas d'évènement, il est indispensable qu'elle ait été **bien informée** (connaissance des consignes de sécurité), notamment par des campagnes d'information préventive.
Il est essentiel dans ces campagnes, d'être précis sur **le lieu de regroupement** ainsi que sur les **moyens utilisés pour la diffusion de l'alerte** aux habitants et ce, pour chaque risque.

Le schéma ci-après décrit la procédure d'alerte.

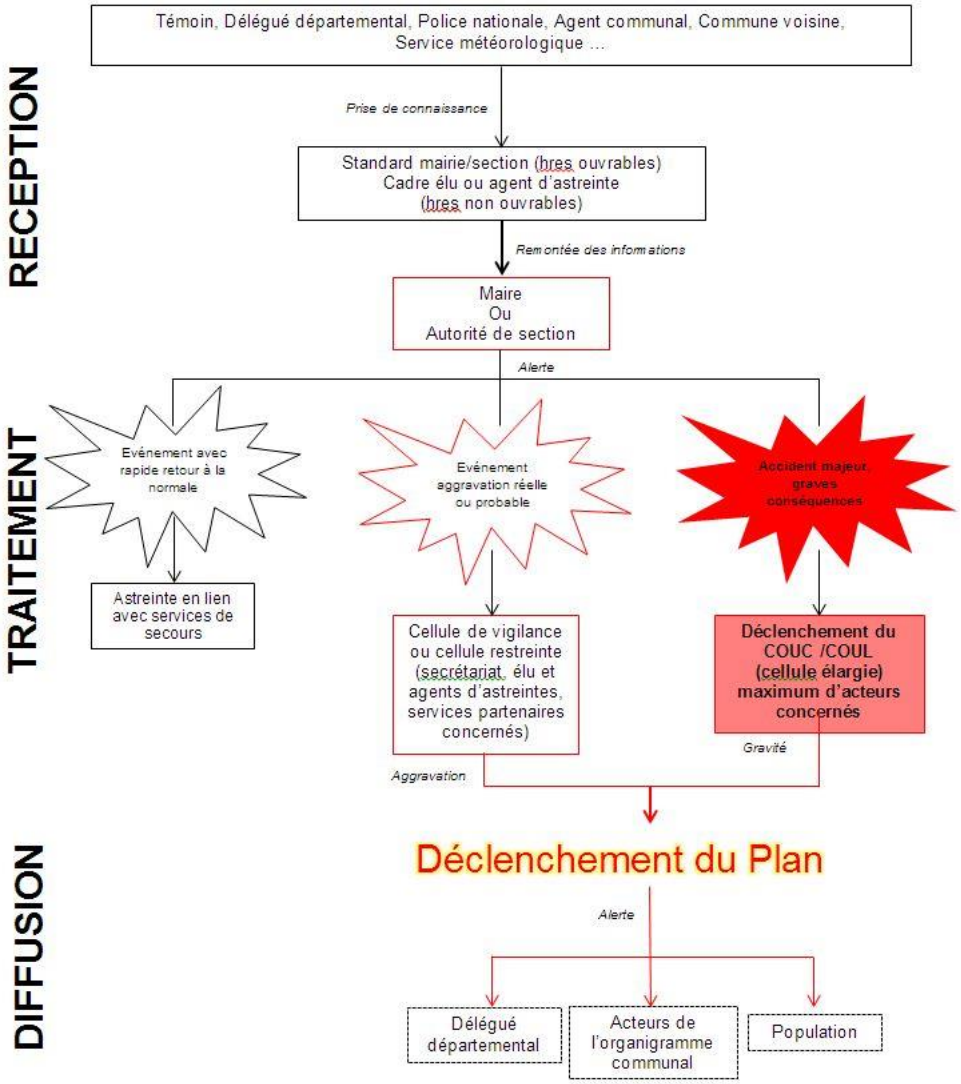

Figure 9 Schéma de traitement de l'alerte dans le Plan Opérationnel de Contingence Communal/Local (Source ARTELIA)

3.5.2.DECLENCHER LE PLAN OPERATIONNEL DE CONTINGENCE COMMUNAL/LOCAL

Le maire ou le CASEC décide du déclenchement du Plan. Dans certaines circonstances, lorsque le délégué départemental dirige les opérations de secours, le plan peut être déclenché à sa demande. Dans ce cas, le niveau communal/local se tient à disposition de l'autorité départementale par la mobilisation des moyens de la commune/section demandés par le délégué départemental.

Déclencher le Plan Opérationnel de Contingence signifie : prendre les mesures de sauvegarde d'urgence, mobiliser les moyens, le plus rapidement possible, de façon adaptée à l'ampleur de l'événement et alerter la population concernée. Le schéma ci-dessous décrit la procédure de déclenchement au travers de questionnements.

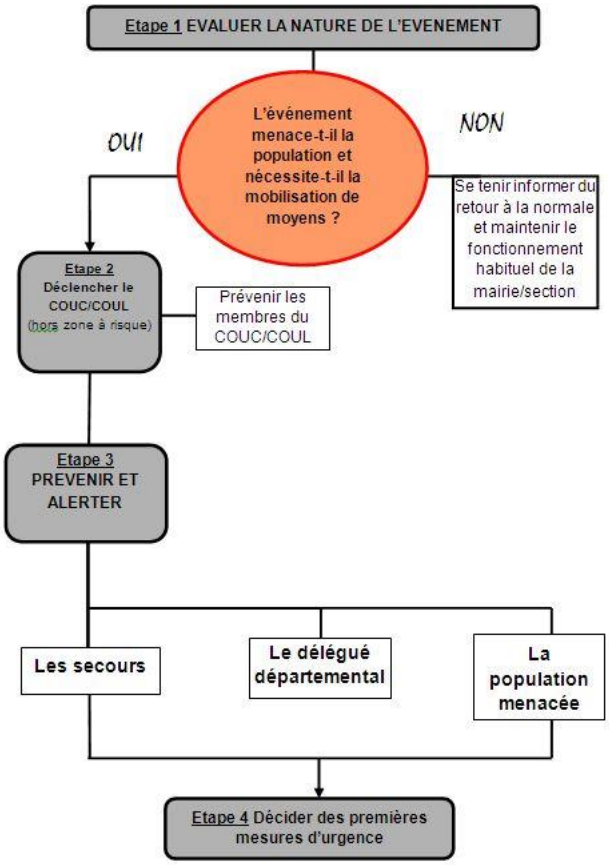

Figure 10 Exemple de procédure de déclenchement de Plan
(Source ARTELIA)

Le déclenchement du plan fait est communiqué via la procédure d'alerte. L'annonce peut prendre la forme d'un message diffusé auprès des acteurs intéressés (commune, section, centres opérationnels d'urgence, services déconcentrés, opérateurs de réseaux vitaux…). La levée du plan est décidée et diffusée de la même manière.

3.5.3.LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT COMMUNAL OU LOCAL : LE CENTRE D'OPERATIONS D'URGENCE COMMUNAL/LOCAL (COUC OU COUL)

L'organisation du plan doit obéir au principe d'adaptabilité (en fonction de l'ampleur de l'événement et les moyens disponibles), de montée en puissance. (Cf schéma ci-dessous).

Figure 11 Les trois phases de la gestion d'un Désastre
(Source PNUD)

Le principe fondamental d'une organisation opérationnelle : SE REPARTIR DES MISSIONS. La hiérarchisation et la répartition judicieuse des missions en fonction des ressources disponibles doivent impérativement :

- Tenir compte des capacités réelles disponibles ;
- S'intégrer de manière intuitive dans l'organisation habituelle ;
- Avoir une finalité opérationnelle.

L'organisation proposée se décompose donc en un commandement, une coordination et des actions de terrain. L'organisation proposée est hiérarchisée afin d'éviter la survenance de conflits internes et de favoriser l'efficacité de la réponse.
La direction et la coordination de l'action communale sont assurées par un poste de commandement : le Centre des Opérations d'Urgence Communal (COUC) ou Local (COUL).

3.5.3.1.LE CENTRE D'OPERATION D'URGENCE COMMUNAL OU LOCAL (COUC OU COUL)

Pour assurer la coordination des missions de secours et de soutien à la population, le maire ou le l'autorité de la section peut s'appuyer sur le Centre d'Opérations d'Urgence Communal ou Local (C.O.U.C ou C.O.U.L). La mise en œuvre (composition, cellules de travail…) et les missions du COUC ou COUL en cas d'urgence reposent sur les mêmes principes que pour le COUD (cf chapitre précédent). Il est déclenché par le maire ou l'autorité de la section.

Figure 12 Exemple d'organisation de cellule de crise au sein du COUC/COUL
(Source PNUD)

3.5.3.2.LE ROLE DU DIRECTEUR DES OPERATIONS DE SECOURS (DOS)

Dès lors que le plan est activé (de la même façon que pour le Plan Opérationnel de Contingence Départemental), la structure de commandement se met en place. La coordination de toutes les missions et des moyens est assurée par une autorité unique le Directeur des Opérations de Secours (DOS).

Ce rôle de DOS repose sur le maire ou le responsable de la section. Les fonctions reposent sur les mêmes principes que ceux mis en œuvre par le délégué départemental (cf chapitre précédent). Le maire est responsable pour la sauvegarde et la prise en charge des besoins immédiats de la population. Il est chargé de recenser et d'organiser tous les moyens disponibles dans sa commune pour pouvoir mettre en marche un dispositif local de prise en charge de sa population.

En cas de dépassement des capacités de gestion locales selon l'ampleur du risque, par exemple si ce dernier concerne plusieurs communes, il se peut que le Plan Opérationnel de Contingence soit déclenché mais que le maire ou le responsable de la section ne soit pas en charge de diriger les opérations de secours. Le rôle de DOS sera tenu alors par le délégué départemental (cf § 2.5.3 de la section).

3.6.Le maintien opérationnel du plan

3.6.1.LES PRINCIPES D'UN EXERCICE

Les exercices garantissent le maintien opérationnel du plan et l'appropriation des procédures par les participants. Les exercices forment, entraînent les participants et testent les procédures dans les conditions les plus réalistes possibles.

- APPROPRIATION : Ils créent une adhésion collective des acteurs qui doivent en comprendre l'utilité pour améliorer leur réactivité, acquérir des réflexes opérationnels. Ils permettent également aux acteurs de mieux gérer leur stress et d'assurer leurs fonctions, plus sereinement. Les exercices permettent de rapprocher une situation extraordinaire du fonctionnement normal, quotidien de la collectivité. Les exercices permettent aussi à des participants de culture différente de travailler ensemble.
- EFFICACITE DES PROCEDURES : Les exercices permettent de tester l'efficacité d'une organisation, de valider l'utilité d'une procédure, d'un matériel ou de modifier la procédure ou l'emploi d'un matériel, de se familiariser avec les matériels prévus, de mettre en

évidence des innovations, des dysfonctionnements et d'améliorer ces procédures en en tirant des enseignements.

➘ Important

Le Plan Opérationnel de Contingence n'est pas une fin en soi mais l'outil de base de l'organisation qui doit s'entraîner régulièrement pour être optimum.

- Effectuer des exercices régulièrement (au moins une fois par an).
- Réaliser des exercices de complexité croissante en commençant par des actions simples adaptées à l'expérience de la commune.

Afin que l'exercice soit efficace, il faut que les participants se soient imprégnés de leurs rôles, de l'organisation, des consignes et conduites à tenir.

Les types d'exercices sont de différentes envergures :

- Les études de cas : Exercices sur table, ils permettent d'élaborer une réponse collective à un scénario donné et alimenté sans contrainte de temps réel. L'étude de cas permet de sensibiliser, de former et d'acquérir des raisonnements opérationnels et une appropriation du classeur et des outils par les participants.
- Les exercices d'états-majors et exercices cadres : Exercices sur table (jeux de rôle en salle) qui mobilisent les membres du COUD mais ne génèrent pas le déploiement de moyens sur le terrain. Ils permettent de tester la réactivité et la disponibilité des membres et de tester l'armement du COUD.
- Les exercices associant COUD, cellules terrain, les partenaires : Exercices grandeur nature avec actions sur le terrain pouvant aller de la simulation de certaines actions à la réalisation des toutes les actions. (ex : accident de transport de matière dangereuse sur route impliquant les services de l'Etat et les membres de cellules de terrain (ex : mise en place d'un périmètre de sécurité).
- Les exercices grandeur nature associant la population : (ex : exercice d'évacuation d'une zone inondable habitée). Ils permettent de valider la procédure d'alerte de la population et de tester la coordination avec les services partenaires.

Les modalités pratiques de préparation d'un exercice sont décrites dans la fiche outil n°3.2.

3.6.2.LES PRINCIPES DE LA MISE A JOUR DU PLAN

Le responsable de la mise à jour est le référent du Plan Opérationnel de Contingence (selon la taille de la commune un élu ou un agent).

L'objectif d'une mise à jour régulière est de :

- Faire vivre le plan, une fois que son élaboration est terminée ;
- Garantir l'efficacité, l'opérationnalité du plan par l'amélioration et la mise à jour des procédures et des annuaires.

Le référent centralise les informations et sollicite les remontées de données à modifier dans le plan auprès des membres du dispositif et des partenaires extérieurs. Il détruit et récupère les anciennes versions, les remplace par les nouvelles versions papier et informatique. Il organise l'information, la formation des intervenants (entraînements, retours d'expériences).

Les différentes mises à jour :

- Mise à jour ponctuelle ;
- Mise à jour annuelle : Solliciter les partenaires extérieurs, les membres du dispositif par courriels, courrier, contact téléphonique. Le référent du plan peut mobiliser les membres du groupe de travail sur le plan ;
- Mise à jour suite à un retour d'expérience ;
- Mise à jour lors de la réactualisation du DICRIM (tous les 2 ans) ;
- Mise à jour lors de la révision complète du plan recommandée tous les 5 ans.

Les points sur lesquels être attentifs sont :

- Les modifications d'effectifs ;
- Les données démographiques ;
- Les changements de coordonnées des partenaires et des membres du dispositif.

Figure 13 Les modalités de recueil des données pour une mise à jour du plan
(Source ARTELIA)

Focus sur la mise à jour suite à un retour d'expérience :

Figure 14 Modalités de mise à jour du plan suite à retour d'expérience
(Source ARTELIA)

➘ En résumé :

Les Plans Opérationnels de Contingence ne sont en aucun cas des « plans figés » que l'on déclenche lorsque l'événement produit ses effets. Ce sont des organisations permanentes, qui demeurent en situation de veille dès lors que la réponse courante des acteurs de la protection civile est suffisante pour faire face aux situations impactant les populations.

Ils doivent être améliorés continuellement au travers de mises en situations, d'exercices même si les événements sont rarement conformes aux scénarios envisagés car cela permet aux acteurs de s'adapter à une situation nouvelle.

Les Plans Opérationnels de Contingence Communaux ou Locaux sont les maillons d'un dispositif national de Gestion des Risques et des Désastres, ils doivent être cohérents et complémentaires entre eux et avec les autres dispositifs opérationnels mis en œuvre par la Protection Civile au niveau national (central) et au niveau départemental.