

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/321184579>

Les plans de gestion de crises dans les pays francophones

Conference Paper · July 2017

CITATION

1

READS

4,922

4 authors, including:



Housseem Barkaoui

Institut National des Sciences Appliquées de Lyon

6 PUBLICATIONS 6 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



A. Guinet

Institut National des Sciences Appliquées de Lyon

75 PUBLICATIONS 1,516 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Tao Wang

Université Jean Monnet, INSA Lyon

38 PUBLICATIONS 198 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



anisotropic multi-scale modeling of the dynamic human bone fracture [View project](#)



Proactive [View project](#)

Les plans de gestion de crises dans les pays francophones

Housseem Barkaoui, Alain Guinet, Tao Wang, Nadine Meskens

► **To cite this version:**

Housseem Barkaoui, Alain Guinet, Tao Wang, Nadine Meskens. Les plans de gestion de crises dans les pays francophones. La 8ème conférence francophone en Gestion et Ingénierie des Systèmes Hospitaliers GISEH, Jul 2016, Casablanca, Maroc. 2016, <<http://www.giseh.org/>>. <halshs-01439601>

HAL Id: halshs-01439601

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01439601>

Submitted on 18 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les plans de gestion de crises dans les pays francophones

Barkaoui Houssem¹, Guinet Alain¹, Wang Tao¹, Meskens Nadine²

¹ INSA de Lyon, DISP, 21 av. Jean capelle 69621 villeurbanne, France,
houssem.barkaoui@insa-lyon.fr, alain.guinet@insa-lyon.fr, tao.wang@univ-st-etienne.fr

² Louvain School of Management (LSM) - Chaussée de Binche 151,7000 Mons, Belgique,
nadine.meskens@uclouvain-mons.be

Résumé: La gestion des catastrophes, appelée plus communément gestion des situations d'urgences ou encore gestion de crises, est la discipline qui s'intéresse à l'évaluation des menaces et de leurs risques relatifs ainsi qu'aux stratégies mises en œuvre afin d'en limiter l'occurrence ou les conséquences en cas de survenue.

Dans ce papier, nous allons étudier le cadre réglementaire et les mesures prises par les gouvernements pour gérer des situations exceptionnelles de crises dans quatre pays et une province canadienne (France, Belgique, Luxembourg, Maroc et Québec).

Une étude comparative sur les structures des plans de gestion d'urgences dans ces pays/province a été menée, et nous a permis de mettre en exergue le rôle de la coordination entre les différentes parties prenantes afin de bien gérer la situation de crise.

Mots clés : Plan d'urgence, plan de gestion de crise, catastrophe, risques, coordination

Abstract: Disaster management, more commonly called emergency management or crisis management is the discipline that focuses on assessing threats, their relative risks, and the measurements implemented in order to mitigate the consequences.

In this paper we study the regulatory framework and measures taken by governments to manage exceptional situations of crises in five countries (France, Belgium, Luxembourg, Morocco and Quebec).

A comparative study on the structure of emergency management plans in these countries was conducted, and we have highlighted the role of coordination between the different stakeholders to manage the crisis.

Keywords: Rescue plan, emergency management plan, disaster, risks, coordination

Introduction

Le début des années 2000 a vu un intérêt croissant marqué pour la gestion des catastrophes. Plusieurs éléments y ont contribué comme le développement technologique, la croissance urbaine, la croissance démographique de par le monde, le terrorisme, les changements climatiques, ainsi que les épidémies et les pandémies animales, qui ont accru le potentiel perturbateur des catastrophes. Les populations ainsi que leurs biens et activités sont de plus en plus mis en danger. Ceci nous invite à nous poser la question sur le degré de préparation des pays face à de telles situations d'urgence.

Le tableau 1, adapté de [Lefebvre, 2015], nous montre le type des plus grandes catastrophes meurtrières survenues en France, au Maroc, en Belgique, au Québec et au Luxembourg ces 50 dernières années. Le choix de ces pays/province est basé sur la disparité dû au nombre d'habitants et à l'étendue géographique.

Selon Dufort [2003], une catastrophe passe généralement par trois phases ; une phase latente

caractérisée par l'imprévisibilité et la discrétion, phase qui prend fin dès l'apparition d'un incident ou d'un élément déclencheur. Ce dernier va déclencher la situation de crise qui définit la phase critique, et qui se termine par une phase d'apaisement et de retour à la normale.

Tableau 1 : Les catastrophes meurtrières dans les pays /provinces étudiés durant les 50 dernières années

		France	Maroc	Belgique	Québec	Luxembourg
	Nb habitants au 1/1/2015	66 318 000	33 849 000	11 190 845	8 260 000	563 000
	Superficie (Km ²)	640 679	446 550	30 528	1 542 056	2 586
TYPE DE CATASTROPHES	Inondation	X	X		X	
	Séisme	X	X			
	Tempête	X				
	Incendie	X		X		
	Accident ferroviaire	X		X	X	
	Crash avion	X		X		
	Explosion gaz			X	X	
	Effondrement structures (viaduc, stade...)			X	X	
	Canicule	X		X		X
	Terrorisme	X	X	X		

Une fois le processus global des risques cerné, des plans de gestion de crises sont élaborés pour bien gérer la catastrophe voire l'éviter. Un plan de gestion de crise est un plan d'actions élaboré pour mettre en œuvre un ensemble d'actions afin de réduire la vulnérabilité face aux risques potentiels. Un tel plan devrait inclure des mesures qui assurent la sécurité du personnel, des biens et des installations. Il devrait aussi inclure des dispositions pour évaluer la gravité d'un incident et prévoir des mesures pour minimiser le problème [Rouse, 2015].

Le processus de gestion de crise (Voir figure 1) inspiré de [Ben Massou, 2011] est un processus continu qui commence par une phase de préparation à des scénarios de risques probables. Cette phase est caractérisée typiquement par des formations et des exercices de réponse face à des scénarios de situations d'urgences afin de mesurer le taux de préparation et d'identifier les points de faiblesses à améliorer. Cette phase de préparation est la phase image de la phase latente dans le processus d'apparition des risques. L'élément déclencheur déclenche à la fois la phase critique du risque mais également la phase réponse dans le plan de gestion de crise. Après l'apaisement du risque, une phase de rétablissement commence.

Notons que chaque fin de crise apporte un retour d'expérience (REX) traduit en termes de nouvelles mesures et un niveau de maturité plus élevé, qui va être la base de départ de la nouvelle phase de préparation au prochain risque, et ainsi de suite.

Dans ce papier, nous allons présenter, dans une première partie, le cadre réglementaire et les mesures prises par les gouvernements pour gérer des situations exceptionnelles de crises dans quatre pays : France, Belgique, Luxembourg, Maroc ainsi que dans la province de Québec. Dans la deuxième partie, nous effectuerons une synthèse et une analyse avant de conclure.

1 Les systèmes de gestion de crises

Dans ce qui suit nous allons présenter une synthèse des différents systèmes de gestion de crises mis en place en France, Belgique, Luxembourg, Maroc et Québec. Pour ce faire, nous allons nous baser sur la classification des plans d'urgence proposée par [Haddow et al., 2014] qui classe les plans de gestion de crise en deux grandes familles : des plans généraux et des plans spécifiques.

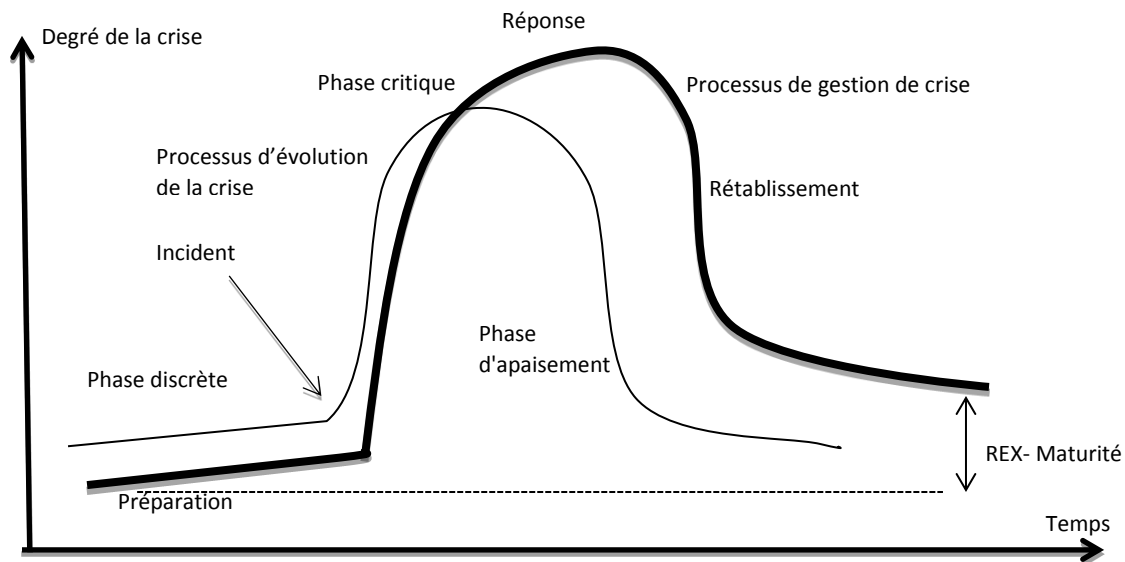


Figure 1: Processus de l'évolution du risque versus processus de gestion de crise

1.1 France

La loi de modernisation de la sécurité civile du 17 août 2004 définit les mesures à mettre en place pour prévenir la population et les infrastructures des risques majeurs. Elle a favorisé une meilleure organisation des plans d'organisation de la sécurité civile et a donné lieu au nouveau dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de la Sécurité Civile) [Guide ORSEC, 2012].

Le système de gestion de crises Français est recentré autour d'un dispositif unique appelé ORSEC départemental mais si la crise dépasse le cadre départemental, un plan ORSEC zonal ou encore national sera déclenché. L'ORSEC départemental est un dispositif opérationnel impliquant toute la société sous une autorité commune, qui est celle du préfet, en se basant sur une cartographie de risques identifiés, tout en étant apte à s'adapter en permanence à des situations de crise particulières, pour répondre d'une manière efficace et graduée à tous types de crises (c.-à-d. catastrophe naturelle, pandémie, attaque terroriste, etc.). C'est une boîte à outils unique qui s'implique dans la philosophie générale d'adapter la réponse aux circonstances et non l'inverse [Nahon, 2014].

Le dispositif est développé en deux grands volets : des dispositions générales et d'autres spécifiques.

1.1.1 Les dispositions générales ORSEC

Elles présentent l'ossature et la boîte à outils sur laquelle se base le préfet en fonction de la situation et des circonstances. Elles se résument, en trois grandes missions : le commandement, la communication et enfin la veille permanente et l'activation de tous les acteurs du dispositif. Ces trois missions sont nécessaires pour la gestion de tous types de crises [Direction de la

défense et de la sécurité civile, 2006]. Le commandement est une mission d'organisation qui consiste à bien définir les postes opérationnels ainsi que leurs supports logistiques. Quant à la communication, elle consiste à capitaliser l'information autour d'une seule Cellule d'Information. Enfin, la mission de veille et d'activation assure l'organisation du personnel de la préfecture mais aussi des autres acteurs et la mise en place d'un dispositif de gestion d'alerte. [Direction de la défense et de la sécurité civile, 2006] Ces trois missions visent à bien gérer la réponse du système face à tous types de crises. Pour ce faire, un ensemble de missions types ou encore d'outils doit être prédéfini pour favoriser une réponse proactive, telles que les missions de secours, l'évacuation de nombreuses victimes (ORSEC NoVi ou ancienne appellation Plan Rouge), l'hébergement, le ravitaillement, etc. [Direction de la défense et de la sécurité civile, 2006].

1.1.2 Les dispositions spécifiques ORSEC

Elles apportent un niveau de détails plus important par rapport aux dispositions générales. Elles consistent à étudier en détails les risques identifiés comme étant les plus ravageurs dans la zone étudiée. L'étude comporte une cartographie des aléas, l'identification des enjeux matériels et humains dans un premier temps, puis l'établissement des mesures à entreprendre en cas de crise à savoir le positionnement et l'affectation des ressources sur le terrain, et la mise à l'abri des victimes dans un second temps. Ces dispositions spécifiques s'articulent autour des Plans Particuliers d'Intervention (PPI).

Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI): Ces plans doivent être mis en place par le préfet au niveau départemental. Ces PPI concernent les établissements à risques majeurs et notamment les établissements SEVESO à haute criticité. Ils doivent être supportés par un dossier départemental des risques majeurs (DDRM) qui recense les risques majeurs relatifs à chaque commune ainsi que les mesures de sauvegarde (les plans d'évacuation, les barrages routiers, etc.).

D'autres plans spécifiques relatifs à quelques catastrophes naturelles ont été développés sous le chapeau ORSEC, comme le plan canicule pour gérer des situations d'urgences causées par un épisode caniculaire. On trouve aussi quelques plans spécifiques qui viennent compléter les dispositions ORSEC, notamment pour les attaques terroristes sous ses différentes formes.

Vigipirate et Pirate: En France, la gestion des menaces terroristes est traitée principalement à travers un plan national qui relève de la responsabilité du Premier Ministre appelé plan VIGIPIRATE (Vigilance de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes). Ce plan touche à tous les domaines d'activité de la société et vise à maintenir un taux de vigilance permanent en associant tous les acteurs du pays afin de prévenir et protéger le pays et la population de tous risques terroristes potentiels. [SIG, 2015].

Le plan VIGIPIRATE est basé sur trois grands objectifs : assurer une protection permanente du territoire français, veiller à anticiper tous type de risques terroristes et mitiger les répercussions en cas d'une attaque. Ce plan est complété par une autre famille de plans de gestion de risques terroristes spécifiques appelée la famille PIRATE) [SGDSN, 2015].

Le terrorisme peut se manifester sous forme d'une cyber-attaque en s'attaquant aux systèmes d'information. Il y a donc des mesures de gestion de ce genre de risques qui s'organisent sous forme de procédures appelées « cyber-sécurité », ainsi qu'une activité de conseil des administrations et entreprises françaises (cellule zonale de sécurité des systèmes d'information).

Sachant que chaque crise sanitaire doit être palliée par une organisation du système sanitaire. Un plan d'organisation du système sanitaire (ORSAN) a été déployé pour favoriser une meilleure réponse du système.

1.1.3 Dispositif ORSAN

L'Etat Français a complété le dispositif ORSEC qui relève en grande partie de la responsabilité de la sécurité civile, par un schéma approprié à la gestion des crises sanitaires, c'est le schéma ORSAN (Organisation de la Réponse du Système Sanitaire). Ce plan prédéfinit les parcours de soins des patients à l'échelle départementale, régionale et zonale, et organise à l'avance les moyens de montée en puissance des systèmes de soins. Ce schéma est fondé sur des scénarii de crises qui sont basés sur une cartographie des risques. Cette cartographie est illustrée par des documents déjà élaborés dans le cadre du plan ORSEC, à savoir le DDRM, le PCS (Plan Communal de Sauvegarde) et les autres plans nationaux comme le plan canicule, le plan grand froid, etc. [Ministère des affaires sociales et de la santé, 2014].

Sur le plan opératoire, le schéma ORSAN se décline au niveau des établissements de santé sous forme de Plans Blancs pour les hôpitaux dont les HAD (Hospitalisation À Domicile) pour faire face à un afflux massif de victimes, et de Plans Bleus pour les établissements médico-sociaux. Il peut y avoir même des plans de renforts sous forme de Plans Blancs Élargis qui engagent tous les établissements de santé du département et des plans zonaux de mobilisation des ressources sanitaires.

1.2. Belgique

1.2.1. Structure générale des plans d'urgences

En Belgique, la gestion des crises et des situations d'urgence est gérée via des plans d'urgence et d'intervention selon la nature des risques. Cette gestion, comme en France, est recentré autour d'un plan général, appelé Plan d'Urgence et d'Intervention (PUI) multidisciplinaire défini au niveau Fédéral et se décline au niveau provincial et communal [Lefebvre, 2014]. Ce dernier contient des dispositions générales organisées dans le cadre d'un Plan Général d'Urgence et d'Intervention (PGUI) qui forme l'armature du PUI. Etant donné qu'il y a des situations particulières qui exigent des mesures spécifiques, ce PGUI est complété par des plans particuliers d'urgence et d'intervention (PPUI) qui définissent les mesures à entreprendre en cas de risques spécifiques [Brochure d'information de la DGCC, 2013].

On trouve aussi, les Plans d'Intervention mono-disciplinaires qui définissent les différents acteurs et leurs missions dans des situations prédéfinies conformément au PUI [Lefebvre, 2014].

Au niveau opérationnel, pour des établissements à risques comme les hôpitaux, les écoles et les établissements Seveso, on trouve le Plan Interne d'Urgence (PIU). Ce document organise la réponse des acteurs face à une crise ainsi que les mesures de prévention à entreprendre pour mitiger les dégâts. [Brochure de la DGCC, 2013; Fédération Wallonie-Bruxelles, secrétariat général SIPPT, 2014 ; DG Centre de crise, 2015].

Dans ce qui suit, on va présenter quelques exemples de plans spécifiques (PPUI) pour faire face à des situations d'urgences considérées comme ravageuses.

1.2.2. Exemples de plans spécifiques PPUI

Plan d'Urgence Radiologique et Nucléaire : Ce PPUI est conçu pour faire face aux accidents radiologiques et nucléaires. Il prévoit les mesures de préventions et l'affectation des tâches et des responsabilités aux différents acteurs. Il s'agit d'un PPUI qui n'est défini qu'au niveau provincial et fédéral [Lefebvre, 2014].

Plan Seveso : Ce PPUI concerne les établissements Seveso à hauts risques. Il définit plusieurs scénarios d'accidents (exemple : incendie) et prévoit les mesures de prévention et de réponse relatives à chaque scénario [Plan Seveso, 2015].

Plan d'intervention mono-disciplinaire D2 : Ce plan concerne la discipline deux (les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux) et contient un arsenal de quatre plans spécifiques : Plan d'intervention médical (PIM), Plan d'Intervention psychosocial (PIPS), Plan d'Intervention Sanitaire (PIS) et enfin le Plan Risques et Manifestations (PRIMA). Ces plans s'articulent autour de l'organisation de l'intervention médicale en cas d'accident nécessitant une mobilisation particulière des ressources. Cette organisation doit prévoir la montée en puissance en termes de ressources lorsqu'on dépasse les capacités habituelles de réponse [SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement, 2009].

1.3 Maroc

Le royaume du Maroc est doté d'une stratégie globale de gestion des risques qui peut être considéré comme un plan générique. Cette stratégie repose sur la veille et la surveillance permanente des risques, ainsi que la mise en place des mesures de prévention et des dispositifs d'alerte et de secours. Elle est supportée par un arsenal juridique adapté au contexte national et international du pays [El Fontis, 2003].

Notons que le Maroc fait partie du projet LIFE [2015] de la Commission Européenne qui a pour objectif d'instituer un cadre juridique étoffé portant sur la gestion des risques naturels et technologiques, et de mettre en œuvre une politique de législation communautaire dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

D'une façon générale, la réponse à une crise se fait par la création d'une cellule de crise spécifique afin de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour limiter les dégâts et gérer la situation. Cette cellule comprend toute les parties prenantes concernées, à savoir la protection civile, les sapeurs-pompiers, le croissant rouge, le ministère de la santé, etc. [Zahour, 2014].

Notons qu'en 2014, le Maroc a participé au Forum de Haut Niveau sur les politiques de gestions des risques de l'OCDE qui vise à une meilleure gouvernance de la gestion des risques dans les pays membres de l'OCDE. À son issue, un projet biparti entre le Maroc et l'OCDE a été mis en place afin d'établir une meilleure politique de gestion des risques majeurs au Maroc [Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance, 2014].

Finalement, le Maroc s'est doté d'un dispositif spécifique anti-attentats terroristes. Ce dispositif mis en place depuis octobre 2014, est baptisé HADAR (« vigilance » en arabe). HADAR intègre les Forces Armées Royales, la Gendarmerie Royale, la Police et les Forces Auxiliaires. Il a été mis en place progressivement et couvre les différents sites sensibles du pays, notamment les aéroports. Les cellules régionales du plan sont présidées par les Walis (les gouverneurs) qui ont pour rôle d'assurer la coordination entre les différents intervenants et d'identifier les ressources et les mesures à mettre en place suivant le degré de la menace.

1.4 Luxembourg

À l'encontre des autres pays que l'on a étudiés jusqu'ici, le Luxembourg ne dispose pas de plan général d'urgence qui résume une procédure générale pour gérer tout type de risque. En effet, on trouve une famille de plans d'Intervention et d'urgence (PIU) pour gérer des risques particuliers. Dans ce qui suit, nous allons en présenter quelques-uns.

Le PIU en cas d'accident nucléaire « Plan Cattenom » : C'est un plan tout récent qui date du 15 octobre 2014. Il est accompagné par une campagne de sensibilisation afin d'informer, sensibiliser et préparer la population face à un accident nucléaire ou radiologique. Ce plan vise à établir des procédures à suivre pour gérer la crise et mettre en œuvre des mesures de prévention et de protection ainsi que des moyens de secours des personnes en danger. Il prévoit aussi une procédure de montée en puissance selon le niveau de risque engendré [Gouvernement du Luxembourg, 2014].

Le PIU en cas d'intempéries « Plan Intempéries » : Ce plan a été élaboré sous la direction du Haut-commissariat à la protection nationale (HCPN) afin de se préparer à mieux faire face aux aléas météorologiques, à savoir ; rafales de vent, orages, épisode neigeux, canicule, grand froid, etc. Il définit d'abord les sources d'information fiables qui font foi pour activer une cellule de crise qui va veiller à mettre en œuvre toutes les mesures préétablies dans le plan. Il y a également une cellule opérationnelle qui se charge du suivi et du contrôle des actions menées, ainsi qu'une cellule d'évaluation du risque intempérie (CERI) qui suit l'évolution de la situation météorologique [Infocrise, 2015a].

Plan VIGILNAT : VIGILNAT est le plan gouvernemental pour faire face aux menaces terroristes. Il définit les mesures nécessaires pour assurer une veille et une protection permanente de la population ainsi que les intérêts du pays, prévenir et anticiper le plus en amont possible, et répondre d'une manière agile et proactive à une menace imminente ou une attaque terroriste. Ainsi, il définit différents types de menaces selon leur gravité, après une évaluation croisée du risque et de la vulnérabilité: faible, moyen, grave, très grave. La réponse doit être à l'image de la nature de la menace [Infocrise, 2015b].

1.5 Québec

1.5.1 Présentation du dispositif général: Plan National de Sécurité Civile (PNSC)

Au Québec, la gestion des crises est la responsabilité première de la sécurité civile. Ceci a été défini dans la loi sur la sécurité civile de janvier 2001. En effet, le Ministre de la Sécurité Publique doit élaborer, un plan national de sécurité civile (PNSC) et doit se charger de sa mise à jour annuelle. Ce PNSC doit se faire dans le cadre d'une collaboration et d'une concertation interministérielle [Gouvernement du Québec, 2015]. Ce plan vise à planifier et organiser les mesures afin de prévenir les sinistres, en atténuer les effets, protéger les personnes ainsi que leurs biens en cas de risques, et favoriser le rétablissement et le retour à la vie normale post-crise [Maltais et Rheaul, 2005].

En cas de risque majeur, la coordination des opérations et des mesures à entreprendre conformément au PNSC relève de la responsabilité de l'Organisation de Sécurité Civile du Québec (OSCQ).

Au niveau régional, on trouve l'Organisation Régionale de Sécurité Civile (ORSC) qui regroupe les représentants gouvernementaux à l'échelle régionale. Cette organisation veille à supporter les municipalités éprouvées en leur apportant le support logistique et technique afin de bien gérer la crise.

1.5.2 Dispositions spécifiques : Missions PNSC

Les dispositions spécifiques relatives au PNSC se déclinent sous formes de seize missions. Chaque mission relève de la responsabilité d'un acteur et concerne une discipline particulière. Dans ce qui suit on va en citer quelques-unes.

La Mission Santé (MS): Elle vise à déployer une prise en charge pré-hospitalière, en cas de crise, qui inclut le traitement ainsi que le transport des victimes et leur prise en charge hospitalière et psychologique. Elle assure aussi la diffusion des informations au grand public [Gouvernement du Québec, 2015].

Mission évacuation massive: Elle se charge de l'évacuation d'une zone sinistrée et de la prise en charge de tous les sinistrés, elle organise les opérations de police d'envergure à savoir la protection de la population et des biens contre tous incidents [Gouvernement du Québec, 2015]. On trouve aussi d'autres missions support comme la communication et le transport.

2 Analyse

Après avoir présenté les différents systèmes de gestion de crise et en se référant au Tableau 1, on peut remarquer la relation entre les caractéristiques du pays et surtout l'historique des accidents qui y ont eu lieu d'une part, et la rigueur de formalisation du système de gestion de crise d'une autre part. La France, la Belgique et un peu moins le Québec sont les plus confrontés aux risques naturels et technologiques et récemment aux menaces terroristes, c'est pour cela que l'on trouve un système bien organisé et dûment formalisé pour assurer une bonne préparation et favoriser une meilleure réponse en cas de sinistre, afin de limiter la marge d'improvisation des acteurs. Pour le Maroc et Luxembourg qui sont historiquement moins confrontés à des catastrophes, le système de gestion de crise manque de formalisation pour être capable d'investir toutes situations de crise.

Nous remarquons pour la majorité des cas étudiés (à l'exception du Luxembourg) (voir tableau 2), l'existence d'un squelette général commun des plans de gestion de crises (i.e. ORSEC et ORSAN pour la France, PNSC pour le Québec, le PUI pour la Belgique et les procédures générale de gestion de crises pour le Maroc). Ce dispositif global s'élabore à l'échelle nationale, et se décline à des niveaux inférieurs (exemples : région, commune, ville, établissement, service, opérateurs). Cette déclinaison permet d'adapter le dispositif général aux particularités du risque mais aussi aux spécificités (c.-à-d. climatiques, géographique, géopolitiques, etc.) de la zone éprouvée, ainsi que de préciser les ressources et les moyens disponibles.

Comme compléments aux plans génériques, il peut y avoir des plans supports et des dispositifs complémentaires pour répondre à des situations particulières (exemple : Plan Canicule en France).

Nous constatons la tendance des gouvernements européens à développer des systèmes de gestion de crise ayant des structures similaires, afin de faciliter la coordination entre les pays, surtout quand la crise dépasse le territoire national et nécessite une mobilisation internationale, tel est le cas des menaces terroristes.

Au Luxembourg, vue la superficie et la population réduite du pays, ils ont eu recours directement à des plans spécifiques (exemples : Plan Cattenom, Plan Intempéries). Ce genre de plans peut s'avérer efficace en termes de réactivité vu qu'il définit au niveau du terrain les mesures de veille et de réponse face à de telles crises.

Dans ce sens, on reproche aux plans génériques un manque de flexibilité et de proactivité. Pour remédier à ce manque de proactivité, certains pays, comme la France, ont eu recours à un système de gestion de crise hybride basé sur des plans spécifiques tout en étant chapeautés par des structures génériques.

Tableau 2: Comparaison entre les systèmes étudiés

Pays/province	Dispositif général	Plans spécifiques
France	X	X
Belgique	X	X
Luxembourg		X
Canada	X	X
Maroc	X	

Comme nous l'avons remarqué, plusieurs intervenants interagissent au sein d'un dispositif ou d'un inter-dispositif (exemple : ORSEC-ORSAN en France). Selon la phase du plan de gestion de crise et le degré du sinistre, un niveau requis de coordination doit se faire d'une manière horizontale (c.-à-d. entre les intervenants de même niveau du plan) et surtout verticale entre les intervenants agissant à des niveaux différents du plan (voir figure 2). Cette coordination permet d'apporter de la proactivité et de la résilience aux plans surtout dans la phase amont (phase de préparation) et la phase de réponse. Une telle coordination pourrait déceler un événement en se basant sur une analyse coordonnée des données et par conséquent éviter l'accident. Notons qu'il peut y avoir des acteurs qui interviennent à des niveaux différents du plan.

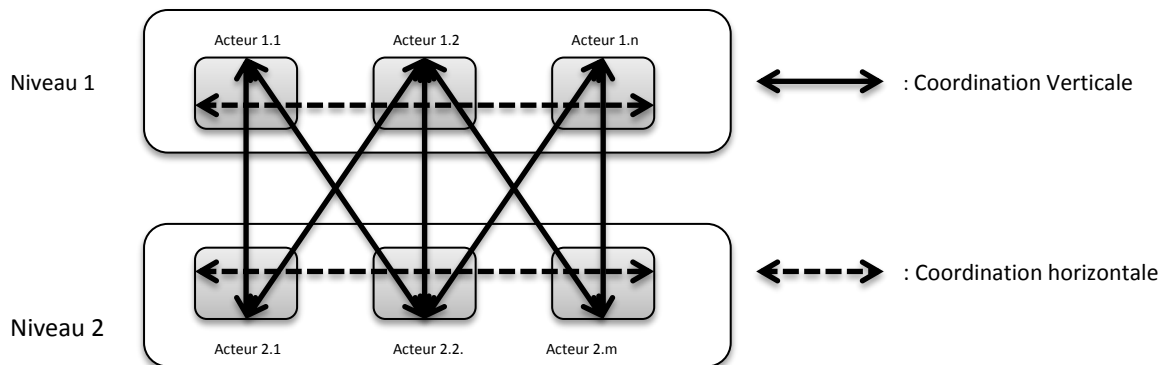


Figure 2 : Coordination entre les différents intervenants dans un plan de gestion de crise

La coordination s'impose aussi entre les intervenants des différents plans de gestion de différentes crises. Prenons par exemple le scénario d'une attaque terroriste qui a causé un afflux massif de victimes au sein des hôpitaux d'une région. Selon le système français de gestion de crise, trois plans sont mis en jeu, le plan VIGIPIRATE, le plan ORSEC NoVi (Nombreuses Victimes) et le plan ORSAN AMAVI (Afflux Massif de Victimes contaminées), ou en d'autres termes plus opérationnels, un Plan Blanc Elargi (PBE) avec un plan rouge chapeauté par un dispositif VIGIPIRATE. Dans ce cas, la coordination entre les différentes parties prenantes durant la phase de veille et de préparation, dans un contexte temps réel de traitement de la réponse, est d'une importance sine qua non.

Après les événements qui ont eu lieu au second semestre de l'année 2015 en France, à savoir les inondations sur la Côte d'Azur au mois d'octobre et les attentats terroristes de Paris au mois de novembre, les présents plans de gestion de catastrophes ont prouvé leurs limites et leurs manques de coordination face à des situations qui ont fait des dégâts colossaux. La situation a été gérée principalement dans l'urgence et peu anticipé. Il faut donc penser à une nouvelle génération de plans de gestion de crise basée sur une préparation plus avancée et articulée autour d'une meilleure coordination favorisant une proactivité dans la réponse. Cette nouvelle génération de plan devrait mettre au clair les procédures à entreprendre au moment de la crise surtout au niveau opérationnel. Les citoyens devraient être plus impliqués dans ces plans. Plus de sensibilisation et de formations s'avèrent aussi indispensables. Rappelons que les plans de gestion des séismes au Japon, qui se présentent sous forme de fiches réflexes et d'actes simples à appliquer au moment de l'accident, ont prouvé leur efficacité.

Conclusion

En conclusion, nous remarquons que chaque pays se prépare à sa façon pour gérer les catastrophes auxquelles il est exposé. En général, nous trouvons des plans globaux qui mettent en œuvre des procédures génériques qui s'adaptent à chaque type de crise, et des plans spécifiques proposant des mesures particulières pour répondre à des situations exceptionnelles.

Néanmoins, les récentes crises naturelles et les attaques terroristes nous permettent de nous interroger sur la proactivité, l'efficacité et l'aptitude de ces systèmes de gestion des crises à mieux maîtriser leur réponse en raison de l'imprévisibilité et de la méconnaissance des situations, d'un manque de préparation, et enfin, d'un quotidien trop souvent vécu dans l'urgence et non dans la sérénité.

Remerciement

Ce travail est financé par une allocation de recherche de la région Rhône-Alpes Auvergne ARC2 et l'association d'hospitalisation à domicile Soins et Santé, que nous tenons ici à remercier.

Références

Ben Massou, S. M. (2011). Introduction sur la gestion des risques et des catastrophes. FIG Working Week 2011, Bridging the Gap between Cultures Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011.

Brochure d'information concernant la planification d'urgence et la gestion de crise en Belgique (2013). Disponible sur <http://centredecrise.be/sites/5052.fedimbo.belgium.be/files/planification_durgence_et_gestion_de_crise_fr_def.pdf>. Consulté le [3/12/2015]

DG Centre de crise (2015). Disponible sur <<http://www.centredecrise.be>>. Consulté le [3/11/2015]

Direction de la défense et de la sécurité civile (2006). Guide ORSEC départemental. Disponible sur <http://www.risques.gouv.fr/sites/default/files/upload/guide_orsec_complet_g1.pdf>. Consulté le [6/1/2016].

Dufort, R. (2005). Comment en est arrivé là ? Du terrain de crise à la catastrophe. Cahier

Espace, N° 85, Mai 2005, p16.

El Founti, L. (2003). « La gestion des risques au Maroc ». 2nd FIG Regional Conference Marrakech, Morocco, December 2-5, 2003. Disponible sur <https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings_morocco_proceedings_TS13_TS13_3_elfounti.pdf>. Consulté le [14/11/2015]

Fédération Wallonie-Bruxelles, secrétariat général SIPPT (2014). Disponible sur <http://www.espace.cfwb.be/sippt/Vega_III.php?consult=884>. Consulté le [3/12/2015]

Gouvernement du Luxembourg (2014). Présentation du nouveau plan d'urgence (PIU) en cas d'accident nucléaire. Disponible sur <<http://www.gouvernement.lu/4107629/21-piu>> Consulté le [15/11/2015]

Gouvernement du Québec (2015). Plan national de sécurité civile. Disponible sur <<http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/plan-national.html> > consulté le [9/11/2015]

Guide ORSEC (2012). Disponible sur : <http://www.alpes-de-haute-provence.gouv.fr/Politiques-publiques_Securite-et-protection-des-populations/Protection-civile/Le-dispositif-ORSEC>. Consulté le [5/11/2015]

Infocrise (2015a). Plan d'intervention d'urgence (PIU) en cas d'intempéries « Plan Intempéries » (version publique). Disponible sur <<http://www.infocrise.public.lu/pictures/photos/Intemperies/PLAN-INTEMPERIES-VERSION-PUBLIQUE-GUEDES.pdf> > consulté le [15/11/2015]

Infocrise (2015b). « Plan de vigilance nationale VIGILNAT ». Disponible sur <<http://www.infocrise.public.lu/fr/faq/vigilnat/ter-faq-plan/index.html>> Consulté le [15/11/2015]

Lefebvre, A. (2014). La gestion des catastrophes : état de la situation en Belgique. Master en sciences de gestion HD. Louvain School of Management (LSM).

LIFE (2015). Qu'est ce qu'un programme LIFE ?. Disponible sur <http://www.tortuehermann.eu/fr/le-programme-life/qu-est-ce-qu-un-programme-life_38.html> .Consulté le [14/11/2015]

Maltais, D. et M. A. Rheaul (2005). Intervention Sociale en Cas de Catastrophe. Chapitre 2, p40-42.

Ministère des affaires générales et de la gouvernance (2014). Gouvernance de la gestion des risques. Disponible sur <<http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-00/2012-12-18-10-46-27/2014-11-19-17-31-55.html>> .Consulté le [13/11/2015]

Ministère des affaires sociales et de la santé (2014). Guide d'aide à l'organisation des systèmes de soins en situations sanitaires exceptionnelles. Disponible sur <http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_aide_a_l_organisation_de_l_offre_de_soins_en_SSE.pdf> Consulté le [3/12/2015]

Nahon, M (2014). Plans et dispositions spécifiques face aux risques NRBC. Disponible sur <<http://www.urgences-serveur.fr/IMG/pdf/plannbc.pdf>>. Consulté le [5/1/2016]

Plan Seveso (2015). Disponible sur < <http://seveso.be/>>, consulté le [3/11/2015]

Rouse, M. (2015). Emergency management plan definition. Disponible sur <<http://searchdisasterrecovery.techtarget.com/definition/emergency-management-plan>>, Consulté le [3/11/2015]

SGDSN (2015). Plans d'intervention « Pirate ». Disponible sur <http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique99.html> consulté le [1/11/2015]

SIG (2015). Agir en cas de menaces terroristes. Disponible sur <<http://www.risques.gouv.fr/menaces-terroristes/le-plan-vigipirate>> consulté le [4/11/2015].

SPF Belgique Santé Publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (2009). Disponible sur <http://health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@dg2/@crisis/documents/ie2divers/18018715_fr.pdf>. Consulté le [7/01/2016]

SPF Santé Publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (2009). Manuel de formation concernant le PIM. Disponible sur <http://health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@dg2/@crisis/documents/ie2divers/18018715_fr.pdf>. consulté le [4/11/2015]

Zahour, G (2014). Stratégies de gestion des risques d'inondations au Maroc. Disponible sur <<http://www.tanmia.ma/strategies-de-gestion-des-risques-dinondations-au-maroc/>>. Consulté le [14/11/2015]