



LA GESTION DES INONDATIONS ET DES SURCOTES LITTORALES AU ROYAUME-UNI



Éléments recueillis du 7 au 10 mars 2011 en Angleterre au titre du processus d'échange d'experts de la Commission européenne par le Colonel E. Peuch¹

en qualité d'observateur d'un exercice national :

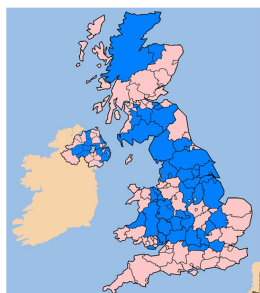
« WATERMARK 2011 »²

Les inondations sont un risque permanent au Royaume-Uni. Le risque de submersion marine est classé 3^{ème} par ordre d'importance par le Conseil national de Sécurité britannique après le terrorisme et les cyber-attaques et à égalité avec les pandémies. Selon l'Agence nationale d'évaluation du risque inondation 1 maison sur 6 est menacée par les eaux. 2,4 millions de propriétés peuvent être inondées dont un demi-million submergées par des débordements de rivières ou des surcotes littorales. Le risque de rupture de barrage, un temps écarté, est désormais pris en compte. L'Etat provisionne 2,8 milliards d'euros pour les quatre années à venir pour la protection des côtes et de leurs résidents.

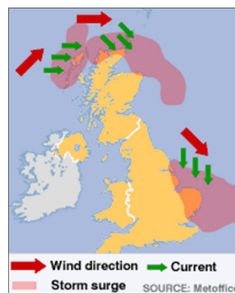
C'est en 2007 que les inondations terrestres récentes les plus importantes eurent lieu causant 13 décès, 7000 évacuations et 55 000 maisons inondées. La coordination des secours avait alors été largement critiquée par la presse. Les années 2000, 2003, 2007 et 2009 ont été également marquées par des inondations graves. L'évènement majeur le plus meurtrier et dévastateur en ce qui concerne les raz de marées date de 1953. Il fut à l'origine de 367 décès dans le nord-est de Londres. Ce phénomène avait touché simultanément les Pays-Bas où il fit près de 2000 morts.

¹ Directeur départemental des Services d'Incendie et de Secours de la Charente-Maritime. Expert au titre du Mécanisme européen de Protection civile, DG Environnement – EU Bruxelles.

² <http://www.exercisewatermark.co.uk/>



Les inondations en 2007.



Les submersions marines de 1953

La législation :

Le « Civil Contingency Act »³, ou loi sur les plans d'urgence, établi en 2004 clarifie le rôle des acteurs de la sécurité civile et les invite (police, pompiers, ambulanciers, autorités locales...) :

- à identifier les risques et à planifier la réponse opérationnelle ;
- à rédiger des plans d'urgence ;
- à assurer la continuité de l'économie ;
- à organiser l'information du public et donner l'alarme en cas d'urgence ;
- à partager l'information avec tous les acteurs publics, privés ou associatifs ;

En ce qui concerne la santé publique, l'énergie, les réseaux vitaux, les opérateurs doivent s'engager dans une politique de partage de l'information, de coopération et d'efficacité en situation de crise.

Ce texte met également en place des « agences de résilience locale » à l'échelon du Comté chargées de la coordination et de la cohérence des initiatives locales. De plus, il prévoit un accroissement des pouvoirs des responsables locaux et autorise des dérogations à la législation du travail. Le recours à ces pratiques d'exception est très encadré et doit répondre à une menace avérée et imminente.

Enfin, une loi de 1975, toiltée en 2010, prend en compte le risque de rupture de barrage ou de débordement de réservoirs.

L'organisation nationale de lutte contre les inondations :

Le concept d'une organisation nationale forte est né du rapport de Sir Michael Pitt⁴ rendu après les inondations de 2007. S'intéressant à l'alerte, aux plans de secours et à la modélisation prédictive, aux opérations de sauvetage, à l'adaptation de l'habitat, à la protection des ressources vitales, au financement, au retour à la normale et à la résilience territoriale, il prône un niveau national de préparation et de réponse opérationnelle modernisés. Ce dispositif national a vocation à être considéré comme une ressource ou un guide par les niveaux locaux et régionaux de préparation à l'urgence et non comme une contrainte. Plus précisément les objectifs de cette organisation sont :

- de s'assurer que chaque organisme impliqué connaît bien son rôle et sa situation par rapport aux autres ;
- de donner à chaque acteur de la gestion de crise une référence commune en terme de politique à conduire, de savoir-faire et d'information ;

³ <http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/320689/cca-fit-other-legislation-consultation.pdf>

⁴ <http://www.defra.gov.uk/environment/flooding/documents/risk/govtresptoppitt.pdf>

- d'établir des bases solides en matière de réponse opérationnelle coordonnée ;
- de mettre l'accent sur le rôle des agences multi-services impliquées dans la gestion des inondations ;
- de proposer une base de réflexion à tous ceux qui engageraient la rédaction de plans ;
- d'organiser des exercices de grande ampleur ;
- d'être, sur le long terme, un atout relatif à la valorisation de l'expérience.

Cette approche nationale doit être équitable, durable et efficace, et, en outre, elle doit rester assez souple pour permettre aux échelons locaux de répondre aux besoins spécifiques du terrain. L'objectif principal étant le développement des capacités de résilience du pays.

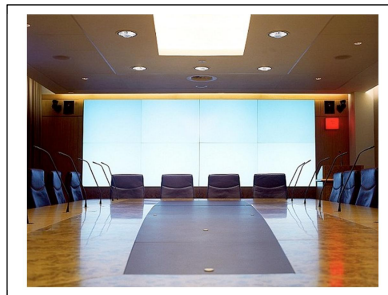
L'approche stratégique gouvernementale englobe les aléas suivants :

- la mer ;
- les rivières ;
- les ruissellements ;
- les résurgences ;
- les barrages ;
- les surcotes de marées.

Rappel de l'organisation territoriale du Royaume-Uni en matière de secours

L'échelon national :

Le DEFRA⁵ (Department for Environment, Food and Rural Affairs), secrétariat d'Etat à vocation interministérielle attaché au cabinet du 1er Ministre est constitué de plus de 4000 fonctionnaires travaillant à Londres et dans les agences locales. Le DEFRA dispose d'une salle de gestion de crise et se trouve dans des locaux contigus au COBRa⁶.



La salle de réunion du COBRa

On peut constater que la création du COBRa (Cabinet Office Briefing Room - salle de gestion de crise interministérielle activée en juillet 2005 par le Premier Ministre en personne à la suite des attentats suicides à la bombe qui causèrent 56 victimes) assure de fait les décisions stratégiques lorsqu'elles relèvent du niveau national. La Grande Bretagne considère que le contre-terrorisme et les catastrophes naturelles ou technologiques relèvent d'une approche commune tout au moins en ce qui concerne leurs conséquences. De ce fait le COBRa est situé dans une zone hyper sécurisée à

⁵ <http://ww2.defra.gov.uk/>

⁶ COBRa : Cabinet office Briefing room A (salle nationale de gestion de crise).

quelques centaines de mètres du cabinet du Premier Ministre. Une deuxième salle, encore plus proche du cabinet, dispose des mêmes installations. L'une ou l'autre peuvent être utilisées indifféremment et se sécurisent entre elles.

Le DEFRA est concerné par la biodiversité, le développement durable, la nourriture, la santé animale, la protection de l'environnement, le monde rural. En cas d'inondation majeure, le DEFRA assure une grande partie de la collecte d'informations et se charge de l'analyse de la situation jusqu'à l'évaluation des coûts.

Le DEFRA est normalement compétent pour l'Angleterre, les autres composantes du Royaume-Uni ayant des règles particulières de fonctionnement de leur administration. Il assure la gestion nationale des inondations tant en terme de planification, de gestion de crise que de retour à la normale en veillant par exemple à la qualité de l'eau, à la propagation des épizooties, aux dégâts sur les récoltes...

En ce qui concerne les catastrophes, le DEFRA est compétent dans les domaines suivants :

- inondations ;
- pollutions de l'eau potable;
- conséquences d'accidents NRBC ;
- maladies animales ;
- approvisionnement en nourriture ;
- maladies des végétaux ;
- ruptures de barrages ;
- approvisionnement en eau.



Dans le domaine de la sécurité civile, le DEFRA est un département ministériel phare à vocation interministérielle qui est préparé à assurer les missions suivantes :

- évaluation des risques nationaux ;
- évaluation de la capacité nationale de résilience ;
- préparation de plans de gestion de risques ;
- identification des ressources et compétences ;
- contribution à la gestion d'un accident majeur ;
- préparation d'exercices et formation des cadres ;
- information du Parlement.



Les agences de l'Environnement sont le « bras armé » du DEFRA et comptent 12 000 employés répartis sur toute l'Angleterre et le Pays de Galles. Elles ont une compétence très large⁷ mais sont particulièrement actives dans le domaine des inondations terrestres et côtières. À titre d'exemple ce sont elles qui donnent l'autorisation de diffuser au public une consigne d'évacuation suite à une alerte de niveau rouge.

⁷ Préservation des zones humides, gestion des déchets, pêche, qualité de l'air, navigation fluviale, maladies des végétaux et animales, prévention des inondations fluviales, des mascarets, des raz de marées et des barrages.

Néanmoins les administrations ou « agences⁸ » nationales concernées par la protection civile sont nombreuses :

- le secrétariat d'Etat aux collectivités locales ;
- le centre national de prévision des crues ;
- le secrétariat d'Etat à la Santé ;
- l'agence de la Santé publique ;
- les Transports ;
- l'agence des autoroutes ;
- le ministère du Travail ;
- le secrétariat d'Etat à l'Énergie et au Changement climatique ;
- le ministère de la Défense.



L'échelon local :

Contrairement à la France, il n'y a pas de représentant local du Gouvernement qui assure à la fois la prévention, la prévision et la direction des secours. En Grande Bretagne, l'échelon local le plus pertinent est celui du Comté à travers des agences locales de l'Environnement travaillant pour divers ministères et en collaboration technique avec le DEFRA. Les conseils de Comté et les municipalités s'impliquent également dans la gestion du risque à travers les agences locales qu'elles financent pour partie. Les élus sont libres d'engager des réflexions sur la prévision des risques, leur couverture et la résilience des communautés mais ce sont les fonctionnaires qui assurent la préparation, la distribution et l'organisation des secours. Ils ont la capacité de donner les orientations stratégiques et de prendre des décisions opérationnelles. En ce qui concerne les opérations de secours c'est en général le directeur du Service d'Incendie qui assure à la fois la direction et le commandement des opérations. Néanmoins lorsque l'opération implique de nombreux partenaires ou prend une dimension nationale c'est le chef de la police qui assure la coordination des moyens et la gestion stratégique de l'opération. Les décisions stratégiques sont en principes collégiales. Le chef de la police du Comté ou son représentant réunit régulièrement au cours d'une opération importante une cellule de crise composée des représentants des différentes administrations, services, agences ou associations. Pour être légitimé dans ces fonctions de représentation d'un service opérationnel, le cadre désigné doit être qualifié au niveau« Gold ». Il existe ainsi trois niveaux de qualification du commandement :

- « Gold /Or» qui donne la compétence stratégique ;
- « Silver/Argent » qui donne la compétence tactique ;
- « Bronze » qui donne la compétence opérationnelle.



Les maires et les présidents de Comté n'ont aucune compétence opérationnelle. Ce sont des fonctionnaires territoriaux qui représentent l'institution à la cellule de crise. Le niveau régional, agissant traditionnellement en soutien du Comté, vient d'être récemment réformé dans le cadre de la RGPP britannique par une récente décision gouvernementale portant de 9 à 3 les agences régionales de planification. De même la présence de fonctionnaires d'Etat au niveau régional a été supprimée.

⁸ Terme désignant toute organisation compétente (service public, établissement public, EPCI, agence multi service, pôle public-privé-associatif ...)

L'exercice :

D'une ampleur exceptionnelle, c'est le premier exercice national de ce genre jamais organisé. Il met en scène 10 000 personnes, se tient dans 200 lieux différents, implique 70 000 habitations soit environ 120 000 personnes dont plusieurs milliers⁹ seront réellement évacuées. 5 000 événements avaient été préparés à être injectés dans le scénario au fur et à mesure de l'exercice qui a eu lieu sur 4 jours et aura coûté 2 M€. Les autorités locales ont eu la possibilité de proposer des thèmes d'exercice de terrain dont la cohérence nationale a été assurée par le DEFRA. La coordination nationale s'est faite de Londres par le COBRa tandis que la direction d'exercice s'est tenue dans un



La salle régionale de gestion des opérations des services d'Incendie du sud de l'Angleterre¹⁰ a été utilisée par la direction d'exercice.

Les intervenants sont classés en deux catégories :

Catégorie 1 : les services d'urgence (pompiers, police, ambulances), les « agences » impliquées en amont de la crise (Environnement, hôpitaux...) et les autorités locales (County Council, services municipaux).

Mission : secours, assistance, évaluation du risque, planification, coordination, SIG...)

Catégorie 2 : opérateurs privés (eau, gaz, électricité, téléphone), agences ou administrations (santé publique, réseau ferré, aéroports, ports...)

Mission : résilience sociétale, permanence des réseaux.

centre régional de coordination des services d'incendie du sud de l'Angleterre. Plus de 200 localisations à travers l'Angleterre et le Pays de Galles ont été le siège d'exercices complétés par des initiatives de quartier ou d'associations. Le Lincolnshire a proposé un exercice spectaculaire en évacuant plusieurs quartiers et une école primaire et en organisant des démonstrations de sauvetages sur une base de loisirs, « Lake Country Park », sur le thème de la submersion marine.

Cet aspect spectaculaire était nécessaire pour motiver tous les acteurs et assurer les retombées presse pour atteindre l'un des principaux objectifs : motiver la population et l'éduquer au risque inondation. Néanmoins l'exercice était avant tout un test grandeur nature de gestion de crise d'envergure nationale amenant un concept nouveau de « réseau national stratégique » permettant une réponse opérationnelle cohérente et concertée.

⁹ Le chiffre exact était encore inconnu, les évacuations étant en cours.

¹⁰ Bâtiment neuf qui va être vendu, la « RGPP » britannique ayant considérablement réduit des échelons régionaux de l'administration.



Le déroulement de l'exercice était le suivant :

- Jour J : inondations de surface à Londres et dans le Yorkshire, le Devon et la Cornouaille ;
- J + 1 : inondations fluviales dans la vallée de la Tamise, le Surrey et à la limite avec le Pays de Galles ;
- J + 2 : rupture de barrage dans le Derbyshire ;
- J + 3 : raz de marée dans le Lincolnshire, Humber, Norfolk, Suffolk, Essex et Kent.

La préparation de l'exercice a débuté en novembre 2009 et le rapport final sera rendu en décembre 2011 pour une clôture en mars 2012.



Le processus d'échange d'experts européens¹¹ :

En mars 2010, Le cabinet du 1^{er} Ministre britannique avait sollicité le ministère de l'Intérieur français pour se rendre en Charente-Maritime peu de temps après la tempête Xynthia. Le Préfet de la Charente-Maritime avait confié à son cabinet et au SDIS le soin de prendre en charge une délégation britannique représentant la Primature, le DEFRA et le Lincolnshire, Comté littoral au nord-est de Londres particulièrement exposé au risque de submersion marine.

¹¹ <http://www.exchangeofexperts.eu/fr>

En octobre 2010, le DDSIS 17 et un officier du SDIS avaient été invités par le Cabinet du 1er Ministre à faire part de l'expérience de la France en matière de réponse opérationnelle lors de conférences sur les risques majeurs organisées à Cambridge, conférences auxquelles assistait un fonctionnaire du MDTL, puis par le conseil du Comté du Lincolnshire. Ensuite, en janvier, le DDSIS a donné une conférence aux membres de la Police et du Service incendie du Lincolnshire.

Parallèlement, le Cabinet du 1er Ministre britannique avait engagé des démarches auprès de la Commission européenne pour activer le processus d'échange d'experts prévu dans le cadre du mécanisme européen de protection civile. Le premier échange a consisté à envoyer des experts en protection civile¹² participer à l'exercice britannique Watermark. Suivront à l'automne 2011 une conférence ou un exercice aux Pays Bas, une conférence en France à La Rochelle en mars-avril 2012 basée sur Xynthia et enfin un évènement relatif à l'explosion volcanique en Islande au deuxième trimestre. L'Allemagne et la Pologne sont associées à cet échange et participeront aux différentes manifestations. La THW (association allemande nationale de logistique en protection civile) est chargée de l'organisation administrative des échanges. Compte tenu des délais très courts entre l'annonce de l'échange d'experts et l'exercice Watermark, seul le DDSIS 17 a pu rejoindre à Londres le groupe composé de 2 experts de chacun des pays précités, soit une vingtaine de personnes, principalement des policiers et des pompiers mais également des universitaires et des fonctionnaires de l'Intérieur.

Activité des observateurs :

La journée du 8 mars a été consacrée à la présentation de l'organisation de la protection civile britannique et à celle de l'exercice lui-même par ailleurs déjà engagé depuis deux jours. Plusieurs responsables du Cabinet et du DEFRA ont présenté leur service et les objectifs recherchés à travers l'exercice. Le principal était de tester la mise en œuvre de recommandations du « Pitt Review », rapport exhaustif rédigé après les inondations de 2007 par Lord Michael Pitt et portant sur la prise en charge du risque inondation par la population et les collectivités, l'organisation des secours et la capacité de résilience du pays. Ensuite le groupe s'est rendu dans le sud de l'Angleterre suivre l'équipe de gestion de l'exercice.

Le 9 mars les observateurs européens se sont déplacés dans le Lincolnshire pour assister avec les autorités à un exercice joué sur un plan d'eau. Des véhicules avaient été immergés (caravanes, voitures) et des toits avaient été construits sur des radeaux afin de simuler des maisons submergées. Des exercices de sauvetage par hélicoptères, bateaux, pneumatiques, jet-skis ont été réalisés devant la presse télévisée, les autorités locales et nationales, la famille royale représentée par le Duc de Gloucester à qui le groupe d'observateurs a été officiellement présenté. Parallèlement l'ensemble des services publics, associations et quelques entreprises privées présentaient leur savoir-faire en matière de gestion de l'eau, postes de commandement, transmissions, barrages, lutte contre la pollution, décontamination...

Principales observations :

Sur l'exercice lui-même :

¹² Groupe représentant : l'Islande, les Pays-Bas, la Pologne, l'Allemagne, les USA (représentation à Bruxelles), la France.

- projet ambitieux, à l'échelle du pays, complet, préparé très en amont et prévoyant un retour d'expérience détaillé;
- dimensionnement des effectifs (organisateur et joueurs) à la hauteur de l'évènement ;
- financement à la hauteur de l'évènement ;
- implication réelle des collectivités territoriales et des associations ;
- implication très professionnelle des services publics ;
- nombreux moyens mis à disposition.

Sur l'atteinte des objectifs :

Il est trop tôt pour avoir une idée quelconque de l'atteinte des objectifs fixés mais les principaux acteurs se disaient satisfaits de l'articulation entre l'échelon central et les niveaux locaux.

La présence de la presse télévisée laissait penser que l'impact sur le public pourrait être important. Néanmoins l'actualité (tremblement de terre au Japon) a vraisemblablement limité la portée médiatique de l'exercice.

Sur l'organisation de la réponse au risque inondation en Grande Bretagne :

L'organisation britannique est difficile à aborder tant elle diffère de l'administration française. Il est difficile de savoir qui est responsable de quoi tant la collégialité dans les décisions semble être la règle. *Les différences fondamentales avec l'organisation française sont :*

- l'absence d'organisme d'Etat de protection civile proprement dite telle que la Sécurité civile française ;
- l'absence de représentant de l'Etat dans le département (Comté) ;
- l'absence de responsabilité des maires dans la mise en œuvre des secours ;
- le nombre particulièrement élevé d'agences, d'associations, d'ONG impliquées dans la protection civile et ayant une activité similaire (sauveteurs nautiques par exemple) ;
- l'absence de différenciation COS/DOS¹³ ;
- le ministère de l'Intérieur n'a pas forcément la main sur une opération de sécurité civile ;
- l'éducation et le niveau de vigilance des habitants des zones à risque de submersion marine sont beaucoup plus importants qu'en France. Le niveau local¹⁴ gère cette démarche de prévention.
- il existe un service dédié à la prévision des surcotes marines. Il dépend de l'agence de l'Environnement et dispose d'un budget annuel de 2 M€. 44 marégraphes de précision sont relevés en permanence. Les prévisions sont consultables par le public.
- les zones à risque de submersion ont fait l'objet d'une modélisation des conséquences d'une rupture de digue en zone urbanisée ou touristique. Plusieurs dizaines de brèches ont été modélisées sur le littoral du Comté du Lincolnshire, par exemple, qui abrite 40 000 mobile-homes derrière ses digues. Chaque brèche théorique fait l'objet d'une animation montrant instantanément le nombre de logements et, par déduction, d'habitants en danger en

¹³ Néanmoins, sur une opération de sécurité civile interservices, on peut assimiler le chef de la police du Comté au DOS et le chef du service incendie du Comté au COS.

¹⁴ Le Comté du Lincolnshire entretient un service chargé de la planification, des exercices et de l'éducation de la population, en relation avec l'agence de l'environnement et le DEFRA.

fonction de la hauteur d'eau. Ces modèles animés sont utilisés tant dans la planification que dans l'engagement des secours.

A l'inverse on trouve des similitudes :

- La question de l'évacuation et du confinement reste posée face à la catastrophe. L'évacuation est largement privilégiée tant qu'elle est préventive et sans risque. A telle enseigne que lors de l'exercice le vent s'est levé et les évacuations restantes ont été reportées. Il convient de remarquer que le niveau de vigilance des habitants est élevé. Beaucoup évacuent d'eux-mêmes ;
- le niveau départemental (Comté) est reconnu comme le plus pertinent opérationnellement ;
- la première intervention et le commandement des secours sont assurés par le service incendie qui dispose des PC mobiles et des premiers moyens de sauvetage ;
- les associations de protection civile sont intégrées au dispositif de secours et d'assistance ;
- les moyens et les techniques de sauvetage sont assez voisins.

Enfin, les autorités nationales du DEFRA et le County Council du Lincolnshire ont tenu à remercier le gouvernement français d'avoir accepté d'accueillir la délégation britannique en Charente-Maritime courant mars 2010 et M. le Préfet d'avoir autorisé de communiquer sur l'organisation opérationnelle durant Xynthia lors des conférences organisées en Angleterre.

* * *

Remerciements à:

M. James Driver, du Cabinet du 1er Ministre

M. David Powel, du Comté du Lincolnshir

et leurs collaborateurs.