

LES EVACUATIONS DE MASSE AUX PAYS – BAS

Rapport sur l'échange d'experts européens du 22 octobre à La Haye (Pays-Bas)

Par le colonel Eric Peuch, DDSIS 17.

Table des matières

Le programme	2
Le contenu	2
L'organisation	2
Les objectifs poursuivis	2
Les visites.....	2
Eléments de base sur la protection du pays	3
Vivre en dessous du niveau de la mer protégé par des digues.....	3
Une variété de scénarios-catastrophes.....	3
L'évacuation : la seule réponse opérationnelle ?.....	4
Développer un concept élargi	4
Une circulation automobile dense et pénalisante	4
Des populations hétérogènes	5
L'évacuation d'urgence : un challenge pour les services de secours.....	5
La prise en charge individuelle : un enjeu de société	5
Les trois échelons décisionnels	6
La prise en compte de « détails » significatifs.....	6
Conclusion	7

Deuxième événement de l'échange d'experts initié par la Grande-Bretagne en 2011 sur le sujet des submersions marines, le Ministère de la Sécurité et de la Justice organisait du 22 au 26 octobre une rencontre entre les représentants de quatre pays membres (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Islande, France) et les trois pays observateurs (Allemagne, Pologne, Etats-Unis). La délégation britannique comprenait quatre personnes représentant les Comtés du Lincolnshire et du Kent, et venant du cabinet du premier ministre, la délégation allemande était composée de 2 officiers du Service d'Incendie et de Secours de Hambourg, un représentant de la THW et un agent fédéral. Deux policiers représentaient l'Islande, un autre la Pologne. Le délégué permanent des Etats-Unis à la Commission européenne pour la protection civile était présent. Les Pays-Bas étaient organisateurs et ont assuré l'ensemble des présentations dont toutes étaient de haut niveau technique avec, pour certains, une dimension stratégique intéressante.

Le programme

Très varié et complet, il comprenait :

- des présentations magistrales ;
- des ateliers de travail de groupe ;
- des visites de terrain.

Le contenu

Axé sur les évacuations de masse, une large part a néanmoins été consacrée à l'organisation de la planification et de la gestion de crise aux Pays-Bas.

L'organisation

L'hébergement et la logistique étaient parfaits et ont permis des séances de travail continues sans perturbation d'ordre pratique.

Les objectifs poursuivis

A travers une présentation des organisations, méthodes et moyens des Pays-Bas en termes de gestion des catastrophes, les organisateurs ont souhaité qu'un échange sur les bonnes pratiques soit engagé tout au long du séminaire. Ainsi les atouts du système hollandais étaient identifiés régulièrement, tout comme les bonnes pratiques des pays invités.

Les visites

La première visite a été consacrée à la salle et aux installations de gestion de crise au ministère, particulièrement modernes et bien équipées en transmissions et multimédias. Un étage du ministère permet le suivi d'une crise sur le long terme. On trouve une salle de décision comprenant une dizaine de personnes, une salle de commandement avec mur d'images et des opérateurs répartis sur des estrades semi-circulaires, des salles de réunion et de repos. La composante anti-terrorisme est très présente avec, en particulier, une salle sourde aménagée selon le principe de la cage de Faraday.

La seconde visite avait lieu près de Rotterdam au spectaculaire barrage anti-tempête de Maeslant. Cette installation monumentale, d'une masse supérieure à celle de la Tour Eiffel, permet de barrer mécaniquement l'entrée majeure du port de commerce et de « casser » une vague de raz de marée, voire de contenir une élévation subite du niveau de la mer jusqu'à 5 mètres. Le 9 novembre 2007, pour la première fois de son histoire, ces portes se sont refermées pour lutter contre la violence des intempéries.



Éléments de base sur la protection du pays

Vivre en dessous du niveau de la mer protégé par des digues

Les deux tiers de la Hollande sont inondables soit par débordement des cours d'eau (Rhin, Meuse), soit par une submersion marine faisant suite à une ou plusieurs ruptures de digue, soit par les deux en y ajoutant la pluie. Ces zones de polders sont situées entre -2 m et -7 mètres sous le niveau de la mer. L'urbanisation est très forte, en particulier dans la partie médiane du littoral. Depuis le Moyen Age ses habitants vivent protégés de la mer et des fleuves par des digues. Cette protection s'améliore après chaque inondation.

Bien qu'une rupture générale des digues sur tout le territoire soit improbable, le scénario du pire intégrant l'effet conjugué d'une ou plusieurs brèches sur le même secteur et d'un apport fluvial important mettant en péril plus de 4 millions de personnes simultanément n'est pas à exclure. La dernière inondation pouvant être qualifiée de catastrophe remonte à 1953 date à laquelle une tempête suivie d'une submersion marine avait fait 1835 morts en submergeant 150 000 ha. Des victimes avaient été enregistrées également en Angleterre et en Belgique. Cette catastrophe donna lieu au lancement du plan « Delta », vaste programme d'amélioration, à long terme, de la protection du pays contre les inondations. De même, un grand projet national plus récent consiste à élargir les lits de la Meuse et du Rhin car le réchauffement climatique et l'affaissement de certains polders par affaissement des tourbières ($\frac{1}{2}$ cm / an) augmentent significativement la menace.

Une variété de scénarios-catastrophes

Il existe toute une variété de scénarios qui se situent entre le plus probable (une brèche dans une digue de protection d'un village isolé), au plus improbable, mais concevable, tel que la submersion

d'une région entière à la suite d'une série de brèches. Dans un passé plus récent la Hollande a dû faire face à des inondations intérieures importantes mais n'ayant pas un caractère catastrophique. Ainsi, aucun plan d'évacuation massive n'a jamais été mis en action. L'absence de référence opérationnelle pose d'ailleurs problème aux responsables nationaux qui ne peuvent compter sur aucun retour d'expérience local permettant d'évaluer leurs plans.

L'évacuation : la seule réponse opérationnelle ?

L'évacuation a été désignée par le parlement hollandais comme la priorité en termes de recherche et développement. Plusieurs ministères travaillent sur l'évacuation préventive de populations, et en tout premier lieu le Ministère de la Sécurité et de la Justice. La Hollande est reconnue à l'étranger pour privilégier ce type d'action de sauvegarde des populations. Le participant français fit remarquer que lors de la tempête Xynthia en Charente-Maritime et Vendée (France), la question récurrente des journalistes aux autorités en charge de la crise a été « pourquoi n'avez-vous pas évacué ? », sous-entendu « comme l'auraient fait les Pays-Bas ? ».

Développer un concept élargi

Il convient d'apporter des nuances à ce qui pourrait paraître comme la solution miracle. L'échange d'experts a permis de confirmer que l'évacuation de masse n'était pas la seule alternative et qu'elle reste très difficile à mettre en œuvre. Elle est un élément parmi d'autres à prendre en considération qui ne signifie pas systématiquement un déplacement lointain de population. Dans le vocable « évacuation », y compris de masse, on doit entendre tout mouvement permettant d'améliorer la vulnérabilité de personnes. Voici plusieurs définitions de l'évacuation, toutes prises en compte au Pays-Bas:

1. les déplacements préventifs à grande échelle organisés d'Ouest en Est ;
2. le recours à des zones refuge situées au-dessus du niveau probable de l'inondation ;
3. la mise en sécurité d'urgence dans des immeubles élevés, conçus ou non pour cela ;
4. la mise en sécurité préventive dans ses propres locaux de vie ou de travail

Le recours à l'une ou l'autre des solutions réside essentiellement dans le rapport entre l'anticipation de l'événement (alerte) et le nombre de personnes à évacuer. Il est évident que plus la population soumise au risque est importante en nombre et en qualité, plus l'alerte doit être précoce.

Une circulation automobile dense et pénalisante

Les conditions de circulation sont d'ordinaire très difficiles aux heures de pointe dans les grands centres industriels et commerciaux (Rotterdam), les centres d'affaires (La Haye) ou aux abords de la capitale (Amsterdam) rendant les déplacements de population par la route très aléatoires. L'évacuation préventive de masse, aussi difficile à mettre en œuvre qu'elle soit, fait l'objet d'études très poussées dans le cadre légal de plans d'urgence impliquant plusieurs services ou administrations. La réquisition d'autoroutes ou de voies rapides, axes principaux d'évacuation du flux automobile d'Ouest en Est fait ainsi l'objet d'une planification particulière basée sur la gestion

centralisée des voies rapides à partir d'un poste de commandement via des panneaux lumineux et la neutralisation de bretelles ou de voies secondaires intégrant des obligations d'itinéraires prédéfinis. Cependant de nombreux paramètres sont susceptibles de troubler, voire de bloquer, la mise en œuvre du plan :

- pannes mécaniques, pannes d'essence,
- ravitaillement des stations-services,
- nombre d'agents de police, de militaires ou d'auxiliaires mobilisables,
- volonté des usagers à faire demi-tour dès que possible,
- évacuations spontanées non contrôlées,
- ravitaillement des « réfugiés de la route »...

Des populations hétérogènes

Le constat est clair : l'évacuation de masse est une solution très délicate à mettre en œuvre. Dans le cas d'une urgence réelle, elle sera vraisemblablement limitée à certains secteurs et doublée par des mises en sécurité de proximité et des évacuations verticales dans les immeubles élevés. Les populations à risque doivent être connues et clairement localisées. Des choix devront très certainement être faits, en particulier vis à vis des populations les plus exposées. L'accompagnement des personnes faibles à mettre en sécurité est souvent nécessaire mais les services de secours ne peuvent se disperser. Le rôle du niveau local (municipalités) semble dans ce domaine primordial bien que peu d'éléments d'information n'aient été donnés sur la priorisation des urgences. Les travaux menés par les comtés britanniques côtiers et les communes françaises dotées d'un PCS sont à cet égard significatifs. La capacité d'une partie de la population à assurer elle-même sa sauvegarde est un facteur particulièrement positif mais qui doit être contrôlé, en particulier par une éducation précise du public sur les actions à mener individuellement ou en famille.

L'évacuation d'urgence : un challenge pour les services de secours

Nous entendons par évacuation d'urgence, le déplacement et la prise en charge de personnes saines et sauvées cernées par les eaux et dépourvues de moyens de survie. Cet aspect a été très peu abordé. Pourtant, sachant que l'évacuation verticale devrait mettre en sécurité provisoirement des milliers de personnes en zone urbaine inondée, la question de l'intervention des services de secours pour procéder à l'évacuation de tours de bureau ou d'habitation surpeuplées mérite d'être posée. L'organisation et les capacités des services de secours n'ont pas non plus été abordées durant ce colloque mais il s'agit là d'un challenge pour les services de sauvetage qui devront assurément procéder à des évacuations sélectives. Cet aspect a été souligné par les collègues allemands qui ont également attiré l'attention sur les dangers du contre flux des évacués bloquant l'arrivée des secours. Le recours à des renforts internationaux par accord bi-latéral ou par le MIC a néanmoins fait l'objet d'une communication.

La prise en charge individuelle : un enjeu de société

L'éducation du public et le développement de sa capacité à se prendre en charge individuellement, par famille ou par quartier est un élément fondamental à la réussite d'une évacuation et fait l'objet d'une préoccupation au niveau municipal et régional. Les participants de la Grande-Bretagne ont largement collaboré à la discussion, cet objectif étant clairement identifié dans le Lincolnshire. De même, la confiance que les populations mettent dans les autorités leur apportant conseils ou consignes est un élément favorisant les évacuations rapides. Le participant français pointa le fait que

les services de police et de secours doivent être impliqués dès les premières mesures afin que celles-ci paraissent crédibles à la population. Les collègues allemand ont insisté sur la nécessité de donner des consignes claires aux services de secours et font remarquer que les renforts étrangers pourraient rencontrer, dans ce domaine, des difficultés de communication. Les participants islandais ont fait part de l'efficacité des relations de proximité entretenues par la police locale avec des habitants de zones volcaniques et/ou sismiques, il est vrai déjà rompus à l'exercice en vraie grandeur à l'occasion d'éruptions volcanique récurrentes.

Les trois échelons décisionnels

L'accent a été mis par les organisateurs du colloque sur l'engagement permanent du niveau national dans la planification et dans sa recherche de bonnes pratiques. Chercheurs et experts hollandais ont animé le colloque en présentant leurs travaux dont le spectre va beaucoup plus loin que les problématiques d'évacuation. La multidisciplinarité et l'échange d'informations entre responsables hollandais ont été considérés par les participants comme exemplaire. Par ailleurs, lors de la séance de restitution, l'ensemble des participants a insisté sur la nécessaire représentation de l'échelon local et régional dans le processus de gestion de crise car ils sont à leurs yeux les éléments majeurs et moteurs de la réponse tant prévisionnelle qu'opérationnelle. Il existe en Hollande plusieurs « zones de défense » dont le nombre va prochainement être réduit à six dans un souci de cohérence. Ces zones ont compétence pour organiser la réponse face à une catastrophe mais leur rôle a été abordé principalement dans leur fonction d'information de l'échelon central. Les participants ont souligné le danger à organiser toutes prises de décision au niveau national. L'organisation administrative française a été citée comme une alternative intéressante laissant l'initiative aux maires puis au préfet avec le support de l'échelon national via la zone de Défense. Il convient néanmoins de remarquer, compte tenu des dimensions géographiques réduites du pays - si on le compare à l'Allemagne ou à la France - et de l'enjeu que représente une submersion marine dans un pays situé sous le niveau de la mer, qu'aux Pays-Bas une situation de crise prendra beaucoup plus rapidement une dimension nationale.

La prise en compte de « détails » significatifs

Les représentants allemands et français ont rappelé que les retours d'expérience de terrain étaient particulièrement importants pour faire évoluer la planification. L'exemple de l'exercice national britannique « Watermark 2011 » qui a testé la coordination nationale mais aussi les capacités opérationnelles locales sur plus de 200 points du pays simultanément est significatif de la prise en compte de tous les échelons. A ce titre, les deux prochaines sessions qui auront lieu en Islande et en France mettront l'accent sur les événements réels de l'année 2010 : l'éruption du volcan Eyjafjöll et le raz de marée en Charente-Maritime et Vendée lors de la tempête Xynthia. Une discussion s'est engagée sur les exercices nationaux, concluant qu'un exercice national n'avait d'intérêt que si des exercices intermédiaires avaient été organisés et que si les faiblesses identifiées à l'occasion avaient été prises en compte.

Conclusion :

Cette deuxième session d'échange d'experts a été riche à plusieurs titres:

- des retours d'expériences relevant d'un cadre opérationnel partagé ;
- des commentaires complémentaires et riches de leurs différences culturelles ;
- des échanges humains fraternels et sans ambiguïté.

Organisé sur quatre sessions, l'échange ne peut que s'enrichir. Les points qui n'ont pas été abordés aux Pays-Bas le seront en Islande ou en France car la flexibilité des programmes est réelle. Enfin la rigueur de l'organisation de ce colloque hollandais est à souligner.

Le cycle d'échange se terminera en juin 2012. Déjà la nécessité d'organiser une rencontre permettant la synthèse des quatre sessions à l'automne 2012 et d'en tirer un document diffusable se fait sentir.