

cerat
politique-administration-territoire

LES CRUES TORRENTIELLES DE NIMES
(3 Octobre 1988)

Vers de nouvelles modalités de gestion des situations de crise ?

PREMIERE ANALYSE

Claude GILBERT (CNRS) - Jean-Paul ZUANON (FNSP)

MARS 1990

Avec la collaboration de :

Nadège BOUQUIN	(IEP de Grenoble)
Frédéric CAILLE	(IEP de Grenoble)
Laurence JACQUIN	(IEP de Grenoble)
Jean-Luc JULLIEN	(IEP de Grenoble)
Jerôme LECANU	(IEP de Grenoble)
Valérie PERRIER	(IEP de Grenoble)

Organisme bénéficiaire :

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
27 rue Saint Guillaume
75341 / PARIS CEDEX 07

Laboratoire exécutant la recherche :

CERAT
B.P. 45
38402 / SAINT MARTIN D'HERES CEDEX

Compte-rendu de fin d'étude d'une recherche intitulée

**"Recherche sur les réactions et les ressources
des corps constitués lors de la catastrophe de Nîmes"**

Responsable scientifique : Claude Gilbert

financée par :

**le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre
Chargé de l'Environnement**
Service de la Recherche, des Etudes et du Traitement de l'Information
sur l'Environnement

Subvention n°88358 notifiée le 30 novembre 1988

Ce travail n'aurait pu être réalisé sans la collaboration et la participation de tous ceux qui furent directement impliqués dans la gestion de la crise de Nîmes.

Nous tenons à les remercier pour l'accueil que tous, sans aucune exception, nous ont réservé, pour l'intérêt qu'ils ont porté à cette étude et le temps qu'ils nous ont consacré.

Nous remercions aussi les étudiants de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble qui ont pris une part active au recueil des données sur le terrain et qui ont contribué à l'élaboration de notre réflexion: Geneviève Decrop du Groupe de Recherche sur les Risques Majeurs (G.R.R.M.) de l'Université des Sciences Sociales, qui a bien voulu nous faire part régulièrement de ses remarques et critiques.

La mise en page définitive du rapport a été assurée par Claudette Gorodetzky . Encore une fois nous la remercions pour son efficacité et sa courtoisie .

Il convient enfin de préciser que le G.R.R.M. a fourni les moyens financiers complémentaires pour la réalisation de l'étude dont l'essentiel du coût a été pris en charge par le Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement.

Le chercheur qui tente de reconstituer a posteriori la chronologie d'une crise aussi complexe que celle de Nîmes se heurte d'emblée à une série de difficultés. Les premières tiennent à des contraintes de calendrier non maîtrisables. Pour des raisons qui apparaissent assez clairement, il a fallu attendre que se soient déroulées les municipales de mars 89 pour que ce travail puisse être entrepris. Le début de nos investigations a ainsi dû être retardé de plusieurs mois. Il n'a donc pas été possible de recueillir des impressions à chaud mais seulement des discours donnant souvent l'impression d'avoir été entre-temps reconstruits.

La charge émotionnelle accompagnant de tels événements, le rôle sélectif de la mémoire, tout ceci explique que l'on ait quelques difficultés à reconstituer les faits avec précision. De plus les acteurs ont tendance à fournir un schéma d'analyse valorisant autant que possible la façon dont ils ont réagi. Tant les responsables de l'administration que les élus sont tentés de censurer tout discours qui évoque le désordre ou l'absence même momentanée de maîtrise de la situation. Tout au plus admet-on qu'il y a eu, le lundi matin une phase durant laquelle personne ne peut prétendre avoir maîtrisé la situation. Pour le reste, tous les acteurs affirment avoir réagi très rapidement et avec le maximum d'efficacité. Globalement, il paraît y avoir eu une véritable réécriture collective de l'histoire, basée sur une "version moyenne" des faits, qui gomme tous les conflits et toutes les bavures, qui ménage au mieux les intérêts de chacun et assure à chaque service une sortie honorable.

Ce n'est qu'après avoir systématiquement traité les informations recueillies qu'il devient possible d'aller au-delà de cette vision simpliste des faits et de mettre alors en évidence une série de contradictions. Les hiatus ne sont alors pas rares entre les regards "introspectifs", volontiers complaisants et ceux, souvent plus critiques, jetés par des acteurs extérieurs. Des divergences d'interprétation se font jour à propos de tel ou tel fait précis, surtout lorsque sont en présence des services entre lesquels il existe des conflits latents, quand ce ne sont pas des rivalités voire des inimitiés entre personnes que les situations de crise ne font qu'exacerber. Le chercheur, confronté à une sorte de puzzle, doit essayer de retrouver un enchaînement logique et relativement plausible. Cela n'empêche qu'en règle générale nous serons amenés à procéder beaucoup plus par hypothèses vraisemblables que par affirmations péremptoires, d'où un recours fréquent à la tournure "il semble que".

Un dernier facteur de distorsion gêne toute tentative de reconstitution précise des événements sous une forme chronologique et pratiquement minutée. Il est lié à la perception du temps. Durant une catastrophe, celui-ci ne s'écoule pas de façon linéaire et régulière. Le "temps catastrophique" est un temps heurté, irrégulier. Il peut être vécu soit de façon accélérée, soit au contraire, de façon ralentie voire statique.

Le but de cette étude, faut-il le rappeler, n'est pas d'établir un "livre noir" mais, comme ce fut déjà le cas pour d'autres analyses de crise¹, de rendre compte d'un processus spécifique, complexe et encore mal connu. Dans le cas de Nîmes, la question la plus pertinente porte sur les modalités de redistribution du pouvoir en situation de crise aiguë et sur leurs conséquences sur le mode de gestion de la crise.

Le statut de cette investigation est celui d'une étude et non d'une recherche à proprement parler. Le travail de systématisation et de théorisation est donc limité ici, ce qui explique notamment l'absence de références bibliographiques. Nous développerons cette réflexion dans un second temps, aussi bien au sein du Groupe de Recherche sur les Risques Majeurs (GRRM) de l'Université des Sciences Sociales, qui a apporté son appui à la réalisation de cette opération, qu'au sein du Groupement de Recherche "CRISE" récemment créé par le CNRS. C'est la raison pour laquelle ce rapport est présenté comme étant une **première analyse** soumise comme telle à la discussion. Sur des questions encore aussi mal connues que la gestion des situations de crise, la pratique du "debriefing" devrait aussi pouvoir s'instaurer après la réalisation des études et alimenter un débat.

Bien que nous ayons eu accès à la quasi-totalité des rapports administratifs rédigés à propos de cette catastrophe et que nous ayons pu nous entretenir, et de façon souvent très libre, avec un grand nombre d'acteurs impliqués dans l'événement, nous nous sommes donné comme règle de ne pas citer nos sources et de conserver, dans la mesure du possible, l'anonymat de nos interlocuteurs. C'est là une règle déontologique que nous appliquons systématiquement lors de l'étude des cas de crise.

¹ Analyse de la crise de Nantes (risque de nuage toxique, Octobre 1987) réalisée par Claude Gilbert.

Pour analyser la crise de Nîmes, nous avons arbitrairement découpé le temps en trois grandes phases. Une première correspond à la perception de signes avant-coureurs de l'événement, notamment par le biais des gestionnaires des grands réseaux et des services d'astreinte qui assurent en permanence une vigilance dans les grandes agglomérations. Cette phase s'étend du milieu de la nuit du 2 au 3 Octobre jusqu'au début de la matinée. Une seconde période peut se définir comme la catastrophe proprement dite qui affecte la ville entre 7/8h du matin et midi. Brutalement confronté à la crise, chaque acteur fait preuve de ses capacités de réaction face à un événement aussi brutal qu'inopiné. Dans un troisième temps marqué par la décrue qui correspond à la fin de la journée du lundi et à la nuit suivante, un dispositif global de gestion de la crise se met en place. Bien que sortant du strict cadre de l'étude, nous avons aussi pris en compte une quatrième période caractérisée par un retour progressif à la "normale" (du mardi 4 au lundi 10 Octobre).



- DESCRIPTION SUCCINCTE DE L'EVENEMENT

Pour faciliter la compréhension de la gestion de la crise de Nîmes, il a semblé opportun de présenter une chronologie simplifiée des événements.

Dans la nuit du 2 au 3 octobre 88, de fortes pluies tombent sur Nîmes et sa région sans discontinuer. Ce phénomène apparaît comme un accident météorologique sans précédent dans l'histoire de la ville. Au total, près de 500 mm d'eau tombent en moins de douze heures sur certains secteurs comme les hauts de Nîmes. Brutalement gonflés par ces précipitations exceptionnelles, les cadereaux -lits de torrents à sec, fonctionnant comme des oueds sahariens, généralement canalisés et enterrés- dévalent les collines dominant la ville et transforment les rues en torrents. Plus qu'une inondation, phénomène presque banal à Nîmes, il s'agit de véritables laves torrentielles.

Dès le lundi vers huit heures, la situation devient critique. Il est rapidement difficile puis impossible de se déplacer tant à pied qu'en voiture. De nombreux véhicules sont emportés par les flots boueux. Entre 9 et 11 heures, l'ensemble du

centre-ville est sous l'eau. Il y a coupure presque générale des réseaux EDF et PTT. De nombreux services publics se retrouvent "les pieds dans l'eau" (Police, Gendarmerie, Préfecture, Hôpital...). Les sapeurs-pompiers dont la caserne est inondée doivent faire appel à des renforts extérieurs.

De son côté, isolé en Préfecture, le préfet a quelques difficultés à apprécier la gravité de la situation. Il déclenche le plan ORSEC vers 10 heures 30. Le premier hélicoptère arrive 5 minutes plus tard suivi de nombreux autres appareils (Protection Civile et Armée). En début d'après-midi, au moment où s'amorce la décrue, une cellule de crise se met en place en Préfecture, non sans mal (salle opérationnelle inondée, saturation des quelques lignes téléphoniques disponibles, absence de certains chefs de service normalement en première ligne lors du déclenchement d'un plan ORSEC). Les premières colonnes terrestres de secours arrivent aux abords de la ville vers 14 heures 30. En fin d'après-midi, le ministre de l'Intérieur et le directeur de la Sécurité Civile viennent se rendre compte sur place de l'étendue des dégâts. En Mairie, où afflue la population, un service d'accueil commence à fonctionner, notamment pour accueillir les sans-abri et fournir des informations sur les personnes portées disparues (plusieurs centaines encore). Le bilan officiel est de 7 morts.

Avant même que les événements ne prennent une tournure dramatique, EDF et les Télécom sont déjà sur le terrain pour rétablir les réseaux interrompus. Dès le lundi à 8 heures, les Télécom font appel à des renforts nationaux : en fin de journée, un tiers des abonnés au téléphone sont à nouveau raccordés.

Le mardi 4, début de dégagement de la voirie grâce aux renforts extérieurs fournis par le groupe privé assurant ce service et par l'armée. Tant bien que mal, le service d'accueil en Mairie, très sollicité, commence à se structurer: information sur les assurances, relogement, distribution de nourriture. Des employés municipaux sont envoyés sur le terrain pour recenser les besoins et étudier les problèmes techniques. Le PC-ORSEC commence à fonctionner en Préfecture. Les sapeurs-pompiers entreprennent l'opération "canal de la fontaine", où se trouvent de nombreuses épaves. Les premières rumeurs commencent à circuler. Dans la nuit du mardi au mercredi, une réunion au sommet associe cadres et élus de la ville de Nîmes. C'est là qu'est mis au point l'organigramme de "Nîmes-Solidarité". Il prévoit le redéploiement du personnel communal et de grands secteurs d'intervention sont définis en fonction des priorités du moment (relogement,

distribution d'aides...). Ce plan d'intervention est opérationnel dans la journée du mercredi.

A partir du jeudi, les règles du jeu se précisent entre le PC officiel du plan ORSEC et la cellule de crise installée en Mairie. Une certaine répartition des tâches de chacun s'opère de fait. C'est ce jour-là que, durant une émission en direct sur Antenne 2, le maire de Nîmes lance à nouveau publiquement son défi pour un retour à la normale dès le lundi suivant.

Tandis que se poursuivent les travaux de dégagement de la voirie et de rétablissement des réseaux, le marché-gare est vidé de ses marchandises avariées (le vendredi) et les stocks de médicaments inondés dans les pharmacies sont ramassés et incinérés (le samedi). Durant le week-end, c'est l'opération de nettoyage de la ville, entravée par la présence de nombreux curieux. En fin de semaine, les réseaux sont rétablis à 98% pour l'eau et 90% pour l'électricité tandis que 10 000 abonnés sont encore privés de téléphone.

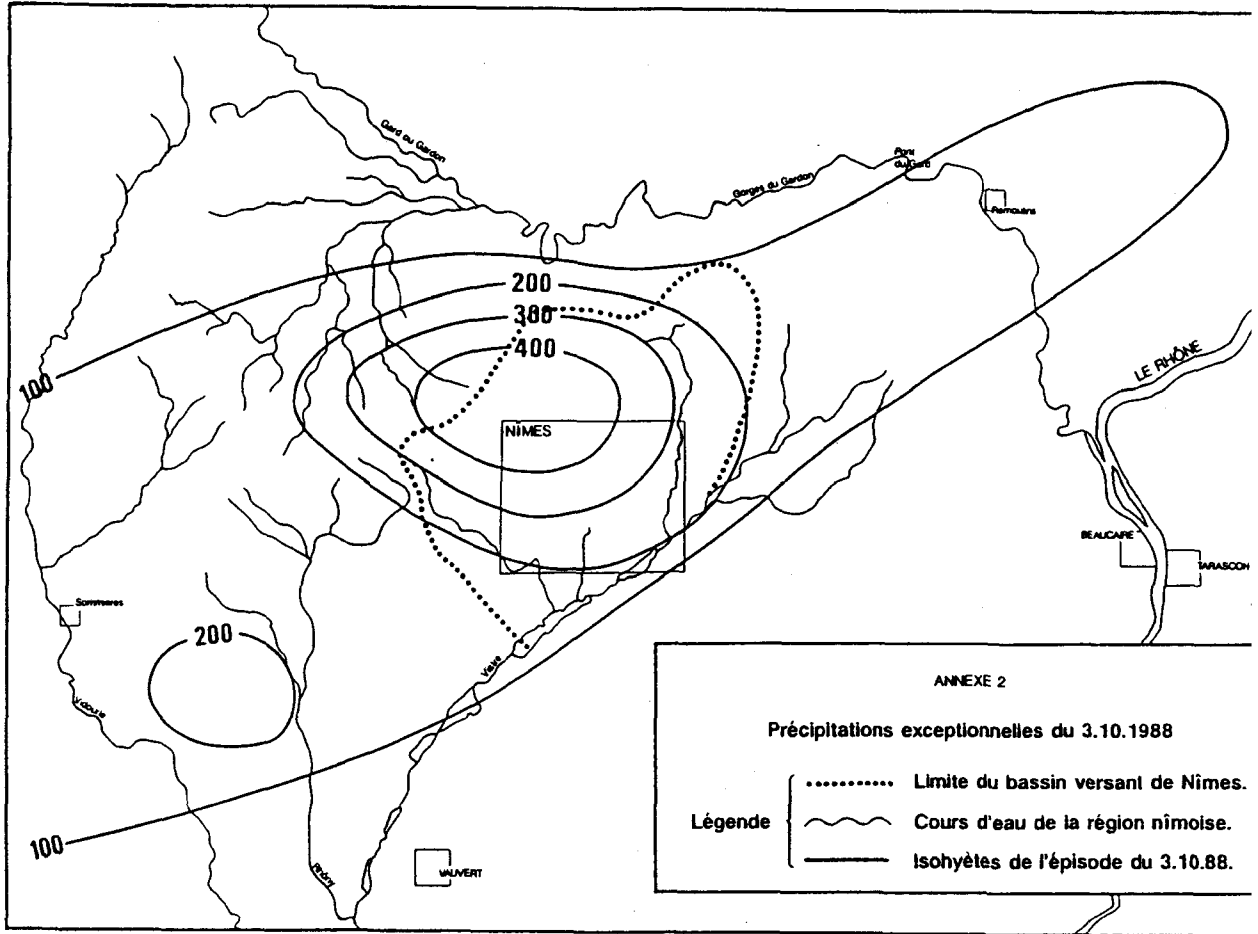
Le lundi, la plupart des services publics reprennent leur fonctionnement normal. Le maire de Nîmes déclare "tous les nîmois ont compris le message; nous n'acceptons pas la fatalité". Les secours extérieurs commencent à se désengager. Ce même jour, le plan ORSEC est levé à 20 heures.

I

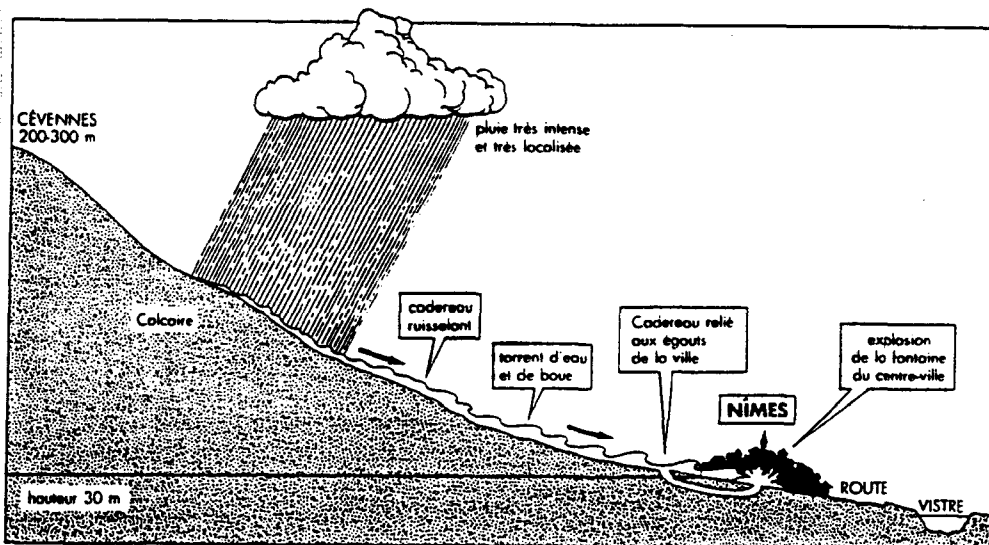
- LES PREMIERES PERCEPTIONS DE L'EVENEMENT

Trois types d'organismes sont a priori les plus à même d'enregistrer des signes avant-coureurs d'une situation inhabituelle susceptible de mettre en péril la sécurité collective dans une agglomération.

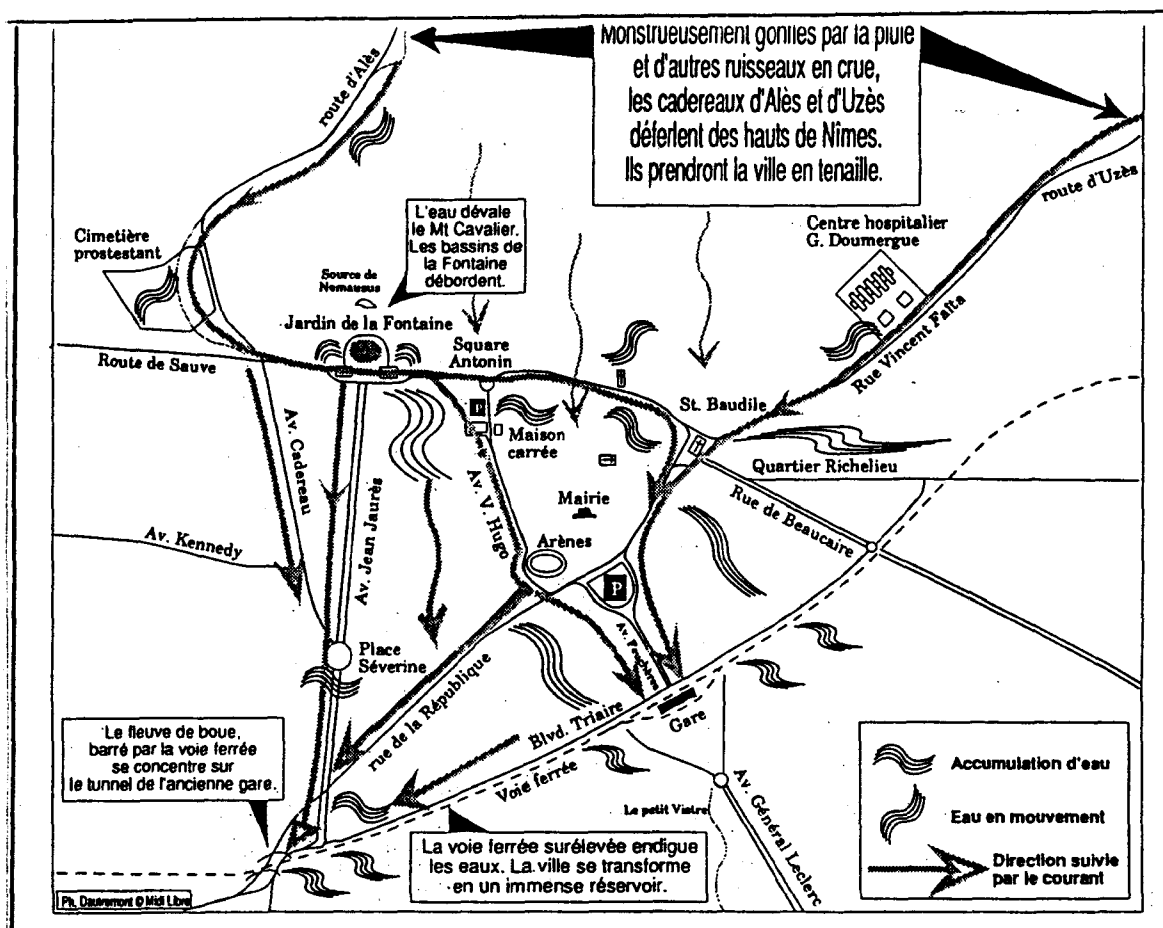
En premier lieu une série de services ont pour mission d'enregistrer les principaux phénomènes météorologiques ; pour la Météorologie Nationale qui a surtout une responsabilité en matière de prévision, c'est là sa vocation essentielle tandis que d'autres services ayant également une mission d'anticipation dépendent soit de gestionnaires de réseaux (comme la DDE), soit d'autres segments de l'administration publique (comme la protection civile).



Source : Conseil Supérieur de la Météorologie, 1989



Source : Mairie de Nîmes



Source : Midi Libre, 11 oct. 88

En second lieu les gestionnaires des grands réseaux (eau, électricité, gaz, télécommunications) disposent tous de systèmes techniques leur permettant d'enregistrer tout dysfonctionnement (rupture de flux, changement de la nature des flux etc) et de provoquer l'alerte (au sein du réseau considéré et, éventuellement, à l'extérieur). Bien qu'elles ne soient habituellement pas considérées comme un réseau de base, tant elles dépendent des autres réseaux, peut-être convient-il de prendre également en considération les différentes chaînes de radio.

En troisième lieu, l'ensemble des services de secours ayant pour mission d'intervenir en cas d'urgence ont mis en place des systèmes de permanence et de veille leur permettant de capter toute information annonciatrice d'une situation exceptionnelle. Parmi ceux-ci, on compte naturellement les services de lutte contre l'incendie (les sapeurs-pompiers), ceux assurant la sécurité et le maintien de l'ordre (police, gendarmerie) et ceux de l'aide médicale urgente (SAMU).

1-1 - Les systèmes de prévision

Ces systèmes ne portent pour l'instant que sur les phénomènes naturels et plus particulièrement ceux liés au climat. La Météorologie Nationale ainsi que le service d'alerte de crues de la DDE sont au premier chef concernés. Alerté dès le dimanche par deux BMS (bulletins météorologiques spéciaux émanant du Centre Météorologique Inter-Régional de Marignane) qui, toutefois, ne prévoyaient qu'un maximum de 80mm de chutes de pluie, le CDM (centre départemental météorologique) de Nîmes-Courbessac se borne à enregistrer l'événement dans la nuit du 2 au 3 et dans la matinée du 3 par le biais de ses deux postes de mesure (CDM, Hauts de Nîmes). Compte tenu du caractère autant local que brutal du phénomène, il est déjà trop tard au moment où l'on a conscience de la gravité de la situation pour imaginer et lancer une procédure de mise en garde immédiate des autorités et de la population.

Les deux BMS déclenchent à compter du dimanche 2 Octobre l'état de vigilance interne de la DDE responsable d'un service "alerte crue" couvrant trois bassins versants (La Cèze, les Gardons et le Vidourle). Il s'agit d'une procédure automatique et habituelle qui ne couvre pas les cadereaux de Nîmes qui "ne sont pas des rivières mais des talwegs de recueil des eaux de ruissellement" dont il est difficile voire impossible de surveiller le débit le plus souvent inexistant.

1-2- - Les grands réseaux

Les organismes gérant les grands réseaux et sur lesquels repose la continuité de la vie urbaine ont, eux aussi, rapidement capté les signes avant-coureurs d'une situation exceptionnelle.

Au milieu de la nuit du 2 au 3 Octobre, EDF enregistre une série d'anomalies. Les services d'astreinte sont alertés selon les procédures habituelles et quasiment routinières. La situation apparaît inquiétante dès 6h/6h30 lorsque le bâtiment du Centre situé au débouché du cadereau de la route d'Alès et à proximité du jardin de la Fontaine commence à être inondé. Les hommes de service ont alors le sentiment des prémices d'une situation grave. Ils ont encore en mémoire les

graves incidents de 1986 où d'importantes chutes de neige lourde avaient fait de gros dégâts nécessitant trois semaines de dépannage pour la remise en état des installations. Le chef du service technique constate les effets de la "première crue" qui a lieu de 7h à 8h : "le niveau d'eau atteignait les marches de l'escalier extérieur du Centre (sous-sol centre et subdivisions de Nîmes noyés totalement)". Le téléphone ne fonctionne plus, le seul moyen de communication étant la radio. La décision est prise de déclencher le plan ADEL (plan d'aide et de dépannage des centres électriques). Une seconde crue a lieu entre 10h et 13h : "le niveau d'eau atteignait 1,40m et 1,50m dans le parking intérieur du Centre, 40cm dans le hall du Centre, 60 à 80 cm dans les salles ATIC. L'eau déferle et entraîne tout sur son passage".

Les Telecom prennent conscience de l'événement un peu plus tardivement, à partir de 7h/7h30, soit après l'arrivée des premiers agents au Centre de Production Electrique (CPE) de Natoire situé au Sud de la ville, entre la voie ferrée et le boulevard périphérique. Le responsable de l'énergie constate une montée anormale de l'eau dans la salle d'énergie située en sous-sol du CPE. Des moyens sont aussitôt engagés : "Nous avons essayé de mettre les pompes en marche, mais l'eau montait toujours ; à vingt centimètres, ça devenait trop dangereux, il a fallu tout couper". La situation n'apparaît cependant pas encore dramatique, des batteries prenant le relais et alimentant les centraux. Mais à 8h30, suite à la brusque rupture d'un mur sous la pression des eaux, l'ensemble des installations sont atteintes : "En un clin d'oeil, les sous-sols sont remplis jusqu'aux plafonds. L'eau, d'une violence inouïe, recouvre tout, batteries, circuits électriques, groupes électrogènes... Cette fois Natoire est hors d'état de fonctionner". Alertée, la direction régionale de Montpellier recherche des moyens mobiles d'énergie auprès des directions de Lyon, Marseille et Toulouse. Le central Feuchères, situé non loin des Arènes, dont dépend la Préfecture, est affecté à 10h15 par une coupure de secteur entraînant un passage sur batteries. A partir de 11h, s'opère la coupure progressive de l'ensemble des centraux. Au même moment les plans de crise de France-Telecom sont déclenchés au plan national.

Bien qu'étant intervenue tout au cours de la nuit à la suite de dépassements de seuils de vigilance et après avoir lancé une procédure d'alerte à 5h et instauré l'état de vigilance du Vidourle à 5h30, la DDE ne capte aucun signe alarmant sur Nîmes où "il ne pleut pas ou peu : 12mm dans l'heure". A 6h, des informations font état de rues inondées à Sommières (à 22 km à vol d'oiseau à l'ouest) alors

qu'une pluie "forte mais non exceptionnelle (39 mm dans l'heure)" est relevée à Nîmes. A 7h, la DDE enregistre une "très forte pluie, mais encore rien d'exceptionnel". En fait, elle ne se rend vraiment compte du caractère extraordinaire de l'événement qu'à partir du moment où ses agents tentent vainement d'atteindre la DDE. Ils subissent, comme une grande partie de la population le déferlement des eaux autour de 7h45/8h. De son côté, le directeur se trouve empêché de rejoindre son administration et se replie autour de 8h sur la Préfecture.

Les trois principaux services ayant en charge la gestion de réseaux prennent donc connaissance de l'événement de façon différenciée, le plus "sensible" se révélant être l'EDF. Les Telecom apparaissent assez dépendants de la première pour l'enregistrement de la crise. Quant à la DDE, elle ne peut prendre mesure de tout événement affectant l'agglomération Nîmoise qu'en fonction des indicateurs dont elle dispose à travers le service d'alerte des crues. Or ces indicateurs ne couvrent pas les cadereaux et ils s'avèrent peu efficaces pour appréhender certaines situations exceptionnelles. Le 3 Octobre à 6h, "il y a de l'eau dans certaines rues alors que le Vidourle est dans son lit : c'est le cas typique d'orages violents et très localisés qui posent des problèmes de type pluvial et non de crues. Ces orages ne sont pas forcément "vus" par le réseau : 24 postes pour "surveiller" 4500km², cela ne représente qu'un poste pour environ 200 km²".

Il convient dès à présent de prendre en compte les radios, même si elles ne sont pas encore perçues comme constituant l'un des "réseaux" essentiels au fonctionnement des grands ensemble urbains. Radio France-Nîmes, qui relève du service public, a notamment géré de façon quasi ininterrompue des flux d'informations (en liaison avec des radios nationales comme France Inter et France Infos). Ni elle, ni les radios privées comme Radio Nemo n'ont joué un rôle important dans la perception de l'événement. Ce n'est qu'à compter de 8h du matin que Radio France-Nîmes commence à prendre conscience du caractère exceptionnel de la situation et à recevoir des appels des auditeurs.

A posteriori, il est possible d'inventorier une série de signaux et d'indicateurs dont la convergence aurait éventuellement permis de prévoir et d'annoncer une situation grave sinon exceptionnelle. Compte tenu du mode actuel de fonctionnement des organismes gérant les grands réseaux, à Nîmes comme ailleurs, ces indicateurs ne font pas systématiquement l'objet de recoupements ni

d'un traitement global à l'échelle de l'agglomération. Ainsi ne semble-t-il pas que la mise en route des procédures de pré-alerte (début de la nuit à la DDE, "milieu de la nuit" pour EDF/GDF) ait été signalée aux autres grands réseaux. De même le déclenchement des procédures d'urgence (plan ADEL par EDF; recherche de moyens complémentaires par les Telecom à 8h/8h30), semble s'inscrire avant tout dans des logiques internes. On peut également remarquer que c'est lorsque les acteurs ont effectivement les "pieds dans l'eau" qu'ils enregistrent vraiment et pleinement l'état de crise. Il y a peut-être là un problème de passage du stade de pré-alerte à celui de l'alerte, autrement dit une certaine difficulté à apprécier la gravité d'un événement exceptionnel, surtout dans une région habituée à de brusques et violentes intempéries. La Météorologie Nationale a relevé que, de 1951 à 1980, le Gard à lui seul avait été concerné par 24% des cas de dépassement en France du seuil de 200 mm de précipitations et 32 % des cas de dépassement du seuil de 300mm .

1-3 - Les services d'astreinte

Tout comme le CDM de Nîmes-Courbessac, les autres services d'astreinte subissent largement les effets d'un événement qu'ils appréhendent avec un certain retard par rapport aux grands réseaux (souvent près d'une heure).

Chez les sapeurs-pompiers, on doit distinguer le CODIS, structure opérationnelle du SDIS, le plus directement touché compte tenu de sa situation géographique au débouché immédiat du lit d'un cadereau et la caserne du CSP de Nîmes, située boulevard Sergent Triaire.

Jusqu'à 7h30/8h environ, le CODIS n'est pas en mesure d'évaluer la gravité de la situation. Durant la nuit du 2 au 3, il a suivi des opérations de routine qui se sont déroulées dans quelques bas quartiers à Sommières puis Nîmes et qui ont été prises en charge par les centres de secours locaux. Son action s'est limitée à mettre en oeuvre quelques renforts à la demande des Centres de Secours concernés, en constituant une colonne inondation du Haut-Gard au Centre de Secours de Lédignan. A 7h15, quand le Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours (DDISIS) est informé par le CODIS de la situation départementale, celle-ci est décrite comme étant "sans caractère de gravité". Les problèmes commencent à apparaître clairement vers 7h45 quand le 4x4 venu chercher ce responsable à son

domicile échoue dans sa mission (véhicule noyé). Mais c'est surtout à partir de 8h, quand la crue des cadereaux s'intensifie soudainement que l'Etat-Major du CODIS prend conscience du caractère très exceptionnel de la situation : les moyens de transmission sont alors coupés et une heure plus tard (9h), le personnel de garde doit évacuer le centre.

Au Centre de Secours Principal, où est basé le corps des sapeurs-pompiers de la Ville, la situation est un peu différente. A 7h30, l'officier de garde décide de maintenir au poste l'équipe de garde descendante afin de doubler le potentiel opérationnel. Les fortes précipitations qui s'abattent sur Nîmes lui laissent penser que cette ville et sa région "vont être l'objet d'une inondation dont la ville est le siège une ou deux fois par an". La gravité de la situation est confirmée à 8h par de nombreux appels qui parviennent par l'intermédiaire du 18 au Centre de Secours (ascenseurs bloqués ou caves inondées). Les interventions se multiplient en ville sans que le caractère très exceptionnel de la situation ne soit encore vraiment perçu : "aucun élément objectif ne laisse entrevoir que la traditionnelle inondation annuelle va se transformer rapidement en une véritable coulée de lave torrentielle qui va déferler pendant plusieurs heures sur une hauteur atteignant 2 mètres en certains endroits de la Cité ". A partir de 9H, toutes les installations de liaison (téléphone, radio) sont coupées, une brusque montée des eaux isolant même la caserne.

Le SAMU de Nîmes a, lui aussi, perçu l'événement suite aux appels de la population ("le SAMU a été rapidement débordé par une demande d'appels dès 7h30") et par les problèmes aussitôt rencontrés par les secours dépêchés ("Nous avons envoyé plusieurs véhicules dont l'un a été irrémédiablement perdu en liaison radio dès 8h du matin, les équipes du SAMU ne devant leur salut qu'en abandonnant le véhicule"). L'appréhension de la situation devient ensuite très concrète, "le CHR étant cerné par les eaux et lui-même inondé". "Dès 9h l'ensemble des communications s'est progressivement coupé : radio, radio-téléphone".

La police capte les premiers signes d'une anomalie à partir de 7h30 grâce à "trois équipages assurant leurs missions habituelles de surveillance générale et d'escortes de fonds. Aux alentours de 8h, ces patrouilles signalent une montée anormale des eaux pluviales". La situation évolue ensuite rapidement, des perturbations étant enregistrées dans les transmissions avant que l'Hôtel de police, situé à proximité de la Préfecture, ne soit isolé par la montée des eaux et coupé de

ses interlocuteurs habituels (Préfecture, Centre de Secours et SAMU) suite à "l'interruption totale de la majeure partie des moyens habituels de liaison".

La gendarmerie, légèrement excentrée puisque localisée à proximité du boulevard périphérique sud, est un peu déconnectée compte tenu de l'interruption du téléphone ainsi que du caractère non exceptionnel de la situation dans le quartier même du casernement. Cependant "dès 8h la salle opérationnelle du groupement est activée pour réaliser des recherches d'information en phonie auprès des compagnies", le fonctionnement du réseau SAPHIR -l'un des plus performants- ayant été interrompu suite à la mise hors service d'un relais. La gendarmerie reçoit à 8h30 un appel du préfet. Privé de moyens de liaison avec le CODIS il demande un PC mobile de transmission. C'est alors que la gendarmerie prend pleinement conscience de l'ampleur de l'événement qui affectera directement ses bâtiments à 10h45.

L'armée est brutalement confrontée à la situation. Le délégué militaire départemental rejoint, non sans difficultés, son bureau au centre ville vers 9h. Il tente d'entrer en contact avec la Préfecture et le chef d'Etat-Major de la 6e Division Légère Blindée. Quant à ce dernier, habituellement à son poste dès 7 h, il n'atteint son bureau que vers 8h30/9h. A ce moment là seuls les moyens de liaison militaires fonctionnent encore, non sans difficultés. Le Général commandant de la garnison de Nîmes est lui-même bloqué. Mais il demeure en contact avec l'Etat-Major grâce à un appareil radio portatif.

Les services d'astreinte sur lesquels repose l'essentiel de la vigilance en milieu urbain ont ainsi perçu l'événement de façon différenciée, certains enregistrant assez rapidement les signes d'une anomalie (comme le corps des sapeurs-pompiers de Nîmes et, de façon moindre le SAMU et la Police), d'autres n'en prenant vraiment mesure qu'avec la montée des eaux (le CODIS, l'armée) ou suite à l'appel d'une autorité (comme la gendarmerie alertée par le préfet). Ces différences s'expliquent par divers modes d'intégration de chacun de ces services dans le milieu urbain : les sapeurs-pompiers, le SAMU ainsi que la police, gèrent au quotidien et en permanence le fonctionnement de la ville de Nîmes. Ils sont particulièrement sensibles aux fluctuations pouvant marquer ce fonctionnement. Ils sont dans une position "d'écoute" reconnue comme telle par la population : aussi bien pour les sapeurs-pompiers que pour le SAMU, l'exception est clairement apparue avec la multiplication des appels de la population (ce qui ne semble pas

avoir été le cas de la police et de la gendarmerie qui n'en font pas état). Il y a donc différentes sensibilités des "capteurs d'anomalie" qui tiennent en premier lieu au mode d'intégration dans l'urbain (l'armée se trouve naturellement un peu en marge) et, en second lieu, au mode de fonctionnement de chacun des services : certains d'entre eux reposent sur une dynamique collective (corps des sapeurs-pompiers de Nîmes, SAMU) qui autorise des initiatives immédiates (exemple de l'officier ayant de sa propre initiative décidé de maintenir au poste l'équipe de sapeurs-pompiers devant être relevée) ; d'autres au contraire dépendent étroitement des décisions de leur hiérarchie (la gendarmerie, l'armée ainsi que la police).

Le mode d'appréhension et le traitement de l'événement par les services d'astreinte se font de façon autonome avec une faible articulation avec les organismes chargés des grands réseaux. Ce n'est qu'indirectement que ces services enregistrent l'interruption des flux (comme les sapeurs-pompiers apprenant que des personnes sont bloquées dans les ascenseurs). Aussi y a-t-il le plus souvent un décalage (parfois d'une heure) entre la perception des risques potentiels par les grands réseaux (notamment EDF et Telecom) et celle qui en est faite par les services d'astreinte. Or, c'est précisément lors de cette période que se sont progressivement effondrés les moyens de communication habituels.

A l'échelle de l'agglomération nîmoise, il semble que des signes précurseurs d'un phénomène anormal aient été enregistrés par différents services, et ce dans le courant même de la nuit du 2 au 3, sans que cela n'aboutisse à une prise de conscience généralisée d'une situation exceptionnelle. Les raisons de cette difficile appréhension sont multiples. Il y a d'abord la volonté, assez partagée, de ne pas s'alarmer inutilement et du coup d'alerter les autres. Les signes enregistrés sont ramenés à ceux de situations certes anormales, mais somme toute assez fréquentes dans le Gard. Une seconde raison tient à l'absence de recoupement des données, qui seul aurait pu éventuellement permettre d'admettre le caractère généralisé de l'anomalie. Même s'il a obligation d'enregistrer les informations qui lui parviennent, chaque service ne le fait vraiment que pour lui et selon ses propres critères, sans chercher à les accumuler, ni à les confronter, ni à les rendre compatibles avec d'autres données. C'est là un effet classique du cloisonnement, tout aussi classique, des grands services chargés de gérer l'urbain.

I - 4	- La Préfecture
-------	-----------------

Ce mode de fonctionnement -habituel dans toutes les agglomérations- explique que l'autorité qui est a priori située à la confluence de l'ensemble de ces services -la Préfecture- n'est prévenue qu'assez tardivement. Ainsi le préfet appréhende-t-il directement l'événement, sans aucune médiation. Il prend conscience à 7h45 de l'existence d'un "assez fort courant d'eau" sur l'avenue Feuchères, en voulant accompagner son fils à l'école. Mais il pense que les précipitations vont se calmer et donne d'ailleurs des consignes pour que son fils soit emmené un peu plus tard. Vers 8h15 il reçoit un appel de la direction opérationnelle des Telecom l'informant que, suite aux pluies intenses, le central téléphonique Feuchères dont dépend la Préfecture va tomber en panne. Surpris, il tente vainement d'appeler le Service Départemental d'Incendie et de Secours. Il se retourne alors rapidement vers le CODISC (Direction de la Sécurité Civile du Ministère de l'Intérieur) et fait part au responsable des moyens opérationnels de son inquiétude devant une situation dont il est encore incapable d'évaluer la gravité mais qui lui paraît déjà préoccupante. Peu après, des informations transmises par des personnes venant de différents quartiers parviennent en Préfecture. Elles font état du "cadereau inondé", ce qui n'a guère de sens pour le préfet qui connaît mal les particularités géographiques de l'agglomération nîmoise. Le directeur de cabinet arrive à 8h30 et le préfet tente alors avec ce dernier, de joindre -là encore sans succès- la police, l'armée et les sapeurs-pompiers. Un contact peut cependant être établi avec le groupement de gendarmerie grâce au système REGIS. L'isolement de la Préfecture en tout début de matinée reste malgré tout assez marqué.

II	- LES REACTIONS IMMEDIATES
----	----------------------------

On privilégiera ici les réactions des grands réseaux, des services d'astreinte, de la Préfecture, des autres administrations ainsi que de la ville de Nîmes.

II-1 - Les réactions des grands réseaux

La réaction d'EDF/GDF s'inscrit dans des schémas d'intervention pré-établis puisqu'à 7h30, les plans ADEL et ORIGAZ -plans structurés qui prévoient des procédures d'intervention et des moyens exceptionnels- sont mis en place. "Un PC Etat -Major est installé au domicile d'un agent disposant d'un téléphone en état de fonctionnement, avec deux radios". Parallèlement, le chef de la subdivision de Nîmes se rend à la Préfecture qu'il atteint vers 9h. Pour les agents de l'EDF, c'est le sixième incident généralisé en quelques années : la réaction -presque routinière- est assez conforme à celle prévue par les plans. A 9h30, la direction régionale est jointe pour obtenir des moyens exceptionnels sous 24h. A 10h30 les responsables décident de couper l'alimentation de la ville pour sauvegarder le réseau électrique, pour la sécurité de la population et pour assurer la sécurité au niveau gaz (risques d'explosion). Cette décision est prise non sans difficultés car on court ainsi le risque de bloquer les personnes dans les ascenseurs et d'interrompre le fonctionnement des pompes.

Suite à ces réactions immédiates, des mesures sont prises pour rétablir rapidement des moyens autonomes de communication. Vers 10h/10h30, deux radios fixées sur deux voitures attachées à un arbre sont alimentées par une batterie hors d'eau, ce qui permet un trafic avec la Préfecture où se trouve l'agent EDF disposant d'un poste portatif. Ainsi, dès 10h30, EDF a des moyens radio propres grâce auxquels elle peut communiquer avec les centres EDF à l'extérieur de Nîmes, aussi bien pour leur fournir une information sur la situation que pour leur demander du personnel en renfort. Sur la base d'informations faisant état de chutes de pluies continues pendant les trois prochaines heures, il est décidé de mettre le personnel en situation d'attente. Ce dernier se met en sécurité et des équipes de dépannage, présentes du côté de la route d'Avignon et la rocade de Courbessac, et elles aussi hors d'eau, se préparent à intervenir.

Aux Telecom, les premières réactions consistent à rechercher des moyens mobiles d'énergie puis à couper volontairement l'atelier d'énergie de Natoire. Le directeur du centre d'exploitation de Nîmes commande des équipements mobiles en énergie et en climatisation, sa demande étant relayée par la direction régionale de Montpellier. A 9h30, alors que progressivement l'ensemble des centraux sont coupés, des moyens de secours sont acheminés au plus près de Nîmes, compte tenu

des difficultés d'accès liées à l'inondation du réseau routier. Entretemps, les plans de crise propres aux Telecom ont été déclenchés à partir de la Direction Régionale de Montpellier où un état-major de crise est mis en place vers 10h : c'est la première fois en France que sont simultanément lancés en grande nature trois plans (RADIAL, CRISTEL INTER-URBAIN et CRISTEL-ENERGIE). Curieux hasard, comme le soulignent les Telecom, "ces plans avaient été présentés trois jours auparavant par une video-transmission". En fin de matinée, le personnel de terrain commence à tirer des lignes de fortune pour les usagers prioritaires (la Préfecture dispose vers midi de dix lignes raccordées à un autre central) et engage, non sans grandes difficultés, le pompage du Centre Principal d'Exploitation avec le concours des pompiers.

On peut rapprocher la réaction de Radio France-Nîmes de celle d'EDF. Le maintien du "réseau radio" a résulté d'un bricolage effectué par un technicien¹. Ainsi Radio France-Nîmes a-t-elle pu assumer une fonction de service public tout azimut durant toute la matinée. A 8h10, elle passe sur les ondes un communiqué de la Préfecture pour "demander aux gens de ne pas venir à Nîmes sans les affoler". En fonction des éléments dont Radio France-Nîmes dispose, elle donne ensuite des informations sur la situation. Dans le même temps, elle sert de relais entre le SAMU, les pompiers et la Préfecture. Notamment vers 8/9h elle demande au SAMU de joindre la Légion pour dégager un car scolaire bloqué dans les cadreaux. Enfin deux journalistes sont envoyés à Arles pour organiser, à partir de la sous-Préfecture, une liaison avec les radios nationales (France Inter et France Infos).

Quant à la DDE, mobilisée à l'extérieur de Nîmes, sa réaction semble largement conditionnée par l'absence de cadres supérieurs, un seul d'entre eux ayant pu rejoindre son administration avant 7h45. De son côté, le DDE peut se rendre en Préfecture. Il se joint au préfet et au directeur de cabinet qui n'ont alors qu'un seul souci : tenter d'évaluer les dangers existants et faire passer des messages de mise en garde; retenir les enfants dans les écoles; ne pas circuler dans la rue,

¹ "Pourquoi le service public a-t-il rempli son rôle ? Il y a une part d'impondérable. Cette station a un équipement archaïque. Nous atteignons nos émetteurs avec des lignes téléphoniques. Si nous avions disposé de moyens modernes, il aurait fallu des sources d'énergie. Or il se trouve qu'avec des moyens anciens nous avons pu continuer à émettre alors que tout le réseau est tombé en panne (...). Pourquoi ça a fonctionné ? Il y a des gens qui ont le sentiment d'appartenir au service public. Il y avait des animateurs et des journalistes qui ont cherché des solutions. Ils sont intervenus à partir du câble, avec une bidouille, ont branché un mono. C'était un pis -aller comme émetteur. Avec un transistor à piles, nous avons alimenté France Infos. Nous n'avons jamais cessé d'émettre"

éviter de rentrer dans Nîmes. Ces deux dernières consignes sont transmises par l'intermédiaire de Radio France-Nîmes. Le DDE peut rester en liaison radio avec ses services; son système de transmission fonctionne jusqu'à 11h, jusqu'à ce qu'il y ait interruption de la liaison entre la DDE et la Préfecture, suite à la mise hors service du groupe électrogène. Les communications semblent cependant s'être poursuivies avec des moyens légers (talkies-walkies). L'activité de la DDE à Nîmes lors de cette seconde phase se confond largement avec celle de son directeur présent à la Préfecture. Le DDE a donc essentiellement assumé un rôle de conseil, bien que son principal souci semble avoir été de rejoindre le siège de son administration.

EDF et Telecom ont des réactions assez semblables. Après une première évaluation de la situation, elles activent les ressources dont elles disposent au plan local mais aussi au plan national. EDF (ainsi d'ailleurs que Radio France-Nîmes) se singularise par une forte capacité d'adaptation, par le recours au bricolage et la reconstitution assez rapide d'une autonomie de communication. Cela lui permet d'avoir une prise de connaissance assez globale de l'événement et d'établir des relations avec l'extérieur; ces moyens de communication ont même pu servir aux sapeurs-pompiers pour faire transiter des messages. C'est aussi le cas des Telecom qui n'ont cependant pas eu les mêmes besoins de reconstitution d'un réseau de communication. Une autre similitude peut être soulignée : chacun des deux organismes s'est rapidement préparé à la gestion de l'après-crise en attendant que le choc de l'événement soit passé, la mobilisation des moyens régionaux et nationaux étant un indice de leur aptitude à anticiper. En outre EDF, comme les Telecom, dispose d'événements de référence qui constituent autant d'expériences et qui limitent les débordements d'imagination.

C'est également le cas de la DDE, prise cependant à contrepied par son système de capteurs d'informations qui l'a conduite à intervenir hors de l'agglomération. Les rapports avec les autorités d'Etat prennent des formes assez contrastées. EDF et Telecom se connectent spontanément et rapidement avec l'autorité préfectorale: EDF envoie sur place un de ses agents, les Telecom alertent le préfet des risques de rupture de réseaux. Dans les deux cas, il semble que ces rapports soient établis plus dans le souci d'informer les autorités préfectorales des mesures prises que dans le but de venir chercher des instructions ou d'apporter un système logistique de rechange à la Préfecture. Il est symptomatique que le réseau reconstitué d'EDF au plan local n'ait pas été spontanément utilisé tant pour faire

converger des informations sur la situation lors de la matinée que pour "trafiquer" avec l'extérieur. A l'inverse, le comportement de la DDE semble s'inscrire dans un schéma classique de relations avec l'autorité préfectorale. L'établissement de cette relation apparaît cependant plus conjoncturelle que structurelle, la préoccupation première du responsable de la DDE étant de reconstituer lui-même son propre réseau. Là encore, il semble que les moyens de liaison dont il disposait aient été largement mobilisés pour cette entreprise.

II-2 - Les réactions des services d'astreinte

Ironie du sort, c'est le SDIS qui est l'un des premiers touchés par la catastrophe compte tenu de sa situation géographique. Le DDSIS rejoint, non sans difficultés, le Centre de Secours Principal de Nîmes dont il prend le commandement en l'absence du chef de corps bloqué à l'extérieur. Cependant le CSP est lui-même rapidement isolé et perd le contact avec ses équipages qui effectuent de nombreux sauvetages : "ces sauvetages de proximité sur initiative personnelle sont une des caractéristiques de cette catastrophe et ont certainement permis de ne pas avoir un bilan plus lourd en perte de vies humaines". A partir de 9h, les liaisons téléphone-radio sont interrompues. Un système de communication peut cependant être rétabli à partir d'un fourgon PC basé au corps de Nîmes. Il permet à 9h 35 au DDSIS de faire appel à une colonne de renfort venant du Nord du département, d'adresser une demande de secours, au CIRCOSC (Centre Inter-Régional de Coordination des Opérations de la Sécurité Civile) de Valabre. Selon les sapeurs-pompiers cette phase est "capitale" puisqu'elle a permis, "grâce à la bonne réaction du CIRCOSC, d'acheminer des renforts terrestres et aériens dans les meilleurs délais¹. A 10h34, l'hélicoptère de la Sécurité Civile, basé à Montpellier, se présente sur Nîmes après avoir effectué de nombreux sauvetages sur son parcours. Il embarque le chef de corps et rejoint la Caserne. Une liaison radio est rétablie à partir de cette machine, les demandes de renfort sont confirmées".

¹ Aussi habituelles que soient les relations avec le Circosc de Valabre, elles n'ont pas permis, semble-t-il, de réduire rapidement l'incertitude liée à la situation de Nîmes. Il est indiqué dans un rapport d'administration que "Pendant plusieurs heures il n'a pas été possible, tant pour le Circosc de Valabre, pour le Circosc de Lyon que pour le Codisc, de mesurer le problème en vue de qualifier et de quantifier les besoins en renfort à acheminer à Nîmes dans l'espace et dans le temps (...) Il en résultait un décalage dont il est difficile de dire exactement combien il a été préjudiciable à la distribution des secours"

L'hélicoptère se rend ensuite à la Préfecture, à la demande expresse du CODISC, mais il ne peut se poser. Il commence donc aussitôt les sauvetages à l'aide des plongeurs du CSP de Nîmes. D'autres appareils de la Protection Civile interviennent en provenance de Lyon (décollage 10h55), de Nice (11h55), de Marignane (12h10), de Perpignan (12h25), et de Grenoble (12h45) : "Jusqu'au début de l'après-midi, les tandems hélicoptères plongeurs effectueront de nombreux sauvetages (120) ainsi que des évacuations sanitaires (femmes en couches, dialysés etc)". Même si l'organisation générale des secours aériens relève du DDSIS, les pilotes ont toute latitude pour effectuer des opérations de sauvetage quand c'est nécessaire. Les premières colonnes de secours terrestres arrivent aux abords de la zone sinistrée vers 14h20.

Les médecins du SAMU sont bloqués dans leur établissement. La première urgence concerne l'hôpital lui-même, la montée des eaux mettant en péril aussi bien des personnes que du matériel situé en sous-sol. Les tentatives d'interventions extérieures se révèlent rapidement impossibles, les véhicules de transport de blessés étant peu adaptés. Le SAMU obtient de l'armée (le 6ème RCS basé à proximité de l'hôpital) trois camions militaires de transport grâce auxquels, après constitution d'équipes comprenant un interne et un infirmier, des sauvetages de proximité sont effectués au coup par coup. Ils durent jusqu'à 13h/13h30. Au total une quinzaine de cas sont traités (évacuation de personnes âgées, fractures, infirmes, chutes, traumatismes divers).

La police fait face à la situation avec les moyens du bord. Elle renforce ses moyens en patrouilles au fur et à mesure de l'arrivée des fonctionnaires en position normale de travail ou se présentant spontanément. Apparemment surprise par l'ampleur de l'événement, la police tente de mettre en place un dispositif de pré-alerte ("organisation matérielle du rappel logistique, reconnaissance des itinéraires possibles d'accès à la ville et dans les hôpitaux; information donnée à quelques entreprises disposant d'engins adaptés, aux groupement de garagistes locaux et à une station service, appel aux radios locales afin d'inciter la population à ne pas circuler dans la ville de Nîmes"). Selon le DDPU : "ces opérations ont été rendues très difficiles, certes du fait du sinistre, mais surtout du fait de l'interruption totale de la majeure partie des moyens habituels de liaison isolant l'hôtel de Police de la Préfecture, du centre de Secours et du SAMU". A cela s'ajoute l'impossibilité d'obtenir des moyens extérieurs nécessaires à l'exercice de leurs missions : à 8

heures 10, le DDPU demande en vain des véhicules militaires de type 4x4 pour faciliter le déplacement des patrouilles.

La gendarmerie semble aussi dépourvue face à une situation qu'elle a découverte assez tardivement, faute de disposer des moyens adéquats. Sa première intervention répond à un appel du préfet (sur REGIS) qui, à 8h30/9h, privé de toute liaison avec le CODIS 30 et les pompiers de Nîmes, demande au commandant du groupement de déplacer un PC mobile de transmission et de tenter de récupérer un moyen de radio portable à la caserne des pompiers. Ces moyens sont mis en oeuvre immédiatement, grâce à un véhicule de gendarmerie mobile, (exceptionnellement stationné à la caserne) : il s'avère impossible de rejoindre la caserne des pompiers, mais la Préfecture peut être atteinte trois quarts d'heure plus tard. Le PC mobile est en état de fonctionnement à partir de 10h30. Parallèlement, à 9h30 une liaison-radio est établie avec le chef de l'état-major de la 6ème DLB. Il lui est demandé d'envoyer un engin amphibie à la caserne des pompiers afin de récupérer un moyen radio destiné au préfet et de communiquer la fréquence de travail de son PC en cours de montage. L'intervention de la 6e DLB ne pouvant être immédiate, la gendarmerie s'efforce à nouveau d'atteindre la caserne des pompiers qui constitue son principal objectif. Dans le même temps, suite aux informations transmises au préfet par le CODISC, la gendarmerie entreprend une action de sauvetage d'un car scolaire en perdition. Quand elle arrive sur les lieux les opérations de treuillage sont déjà en cours.

Par l'intermédiaire du PC mobile Préfecture, le commissariat de Nîmes demande d'aviser celui de Montpellier de la situation (message transmis par Saphir filaire via gendarmerie de Montpellier). Apparemment, ce sont les seules circonstances dans lesquelles il y a eu l'établissement d'une interconnection entre gendarmerie et police. A 10h45 la gendarmerie est inondée. A 11h40, le groupe électrogène est arrêté volontairement en raison du danger présenté par son fonctionnement, entraînant la coupure du réseau Saphir filaire jusqu'à 13h50.

Les réactions de l'armée, au plan local, sont assez semblables à celles des services d'astreinte. La 6ème DLB, la seule impliquée dans un premier temps, se livre à des actions de sauvetage de proximité, notamment en faisant sortir quelques engins amphibies avec le SAMU qui commencent à patrouiller là où c'est possible. Malgré un mauvais fonctionnement du téléphone et des liaisons radios difficiles, l'armée dispose de radios plus "durcies" et surtout, d'une autonomie de décision

qui lui permet de demander dès 9h45 et sans autorisation préalable l'intervention du 1er Régiment Etranger de Cavalerie d'Orange et du 6eme Régiment de Génie de Laudun. Le préfet qui n'a pas encore déclenché le plan ORSEC et qui ne dispose pas de liaison directe avec l'armée, ne peut pour le moment faire appel à la troupe. Les moyens dont dispose le chef d'Etat-Major pour réaliser le sauvetage de personnes sont cependant limités, les forces a priori les plus adaptées étant en manoeuvre dans le Jura. L'armée "pousse" également des liaisons avec la Préfecture (atteinte à 11h), avec l'armée de l'air (Courbessac), la base-école d'instruction militaire, la base aéro-navale de Garons ainsi qu'avec la Mairie (fin de matinée, début d'après-midi).

Le délégué militaire tente d'établir un contact avec le préfet pour connaître ses besoins et cherche à joindre le général de division et le chef d'Etat-major de la 6e DLB. Les communications radio sont difficiles, le téléphone est encombré mais les contacts sont cependant établis avec la Préfecture jusqu'à 13h30, heure à laquelle les communications sont définitivement coupées. De 9h à 13h30, le délégué militaire accompagne les décisions de demande de renforts effectuées par l'Etat-Major de la 6eme DLB.

Globalement, l'ensemble des services d'astreinte et assimilés ont eu des réactions immédiates assez semblables face à l'événement : chacun d'entre eux s'est trouvé isolé aussi bien physiquement que sur le plan des communications. Pour l'essentiel, les actions ont été réduites à des interventions sur l'environnement le plus proche ou de façon non coordonnée (cas des sapeurs-pompiers, de la police et de la gendarmerie dont les éléments extérieurs perdent contact avec la base). Ces conditions exceptionnelles renforcent l'autonomie de chacun des acteurs qui tente alors de préserver et de reconstruire son propre appareil et met en oeuvre ses propres réseaux de solidarité. Le cas le plus typique est celui des sapeurs-pompiers. S'ils ont fonctionné de façon parfaitement autonome, cela résulte certes de l'événement lui-même qui les a coupés des autres acteurs, notamment de la Préfecture. Mais cela tient aussi à des habitudes acquises: les sapeurs-pompiers (SDIS et corps des sapeurs-pompiers de Nîmes) réagissent en fonction d'événements de référence tels que les incendies de forêt fréquents dans cette région. Ils essayent de reconstituer leur réseau traditionnel basé sur des relations transversales, les solidarités de voisinage inter-départementales ayant largement prouvé leur efficacité par le passé. A 12h54, c'est la section "feux de forêts" du SDIS de l'Aude qui prend la route de Nîmes.

Les pompiers jouent donc très naturellement la carte CIRCOSC, sans passer par la Préfecture comme l'aurait commandé un strict respect des procédures. Une liaison avec celle-ci ne peut être établie qu'aux environs de 11h30, heure à laquelle le DDSIS envoie un sapeur-pompier-volontaire pour cette entreprise - porteur d'un message en Préfecture, sans qu'il y ait eu de réaction de la part de cette dernière.

"L'enfermement du DDSIS dans la caserne", pour reprendre une expression préfectorale, renforce peut-être sa position dans le système d'intervention des sapeurs-pompiers, ce qui n'est pas toujours le cas en situation de crise compte tenu de la complexité habituelle des rapports entre les SDIS et les corps de sapeurs-pompiers municipaux. Cette position permet peut-être aussi d'éviter de poser le problème de la place du SDIS dans les structures de pouvoir départementales en cas de crise, du fait de sa double allégeance en temps normal au Conseil Général et à la Préfecture. On retrouve là un problème de fond tenant moins aux personnes qu'à des difficultés de type structurel.

L'autonomisation de la plupart des acteurs immédiatement impliqués dans la phase aiguë de crise accentue les difficultés de la Préfecture à se poser en coordinateur de l'ensemble des moyens engagés. Tout d'abord, le groupe de fait constitué en son sein est réduit, les ressources en personnel se limitant à 6/7 personnes vers 9h ("un huissier, un secrétaire, trois quatre attachés de Préfecture, le DDE, le directeur de Cabinet ..."). Le directeur de la protection civile, qui prend ses fonctions ce jour-là, ne peut atteindre la Préfecture, ce qui explique l'effacement de ce service qui ne dispose, par ailleurs, que de peu de moyens. De son côté, le Service des Transmissions de l'Intérieur (STI), dont le responsable est absent, perd dans le courant de la matinée ses moyens énergétiques : le seul technicien présent essaye de faire face. Ce n'est que très progressivement que viendront s'adjoindre d'autres éléments (EDF, Police municipale, Gendarmerie, Armée) au cours de la matinée. Quant aux moyens techniques, notamment les moyens de communication, ils se réduisent jusqu'à s'effondrer, selon des horaires variables et souvent contradictoires selon les sources d'information (entre 9h et 11h).

Cette imprécision s'explique peut-être par le fait que, dans l'esprit des protagonistes, deux phénomènes distincts se sont confondus : la vraisemblable saturation du réseau et les problèmes strictement techniques de panne. Seul le REGIS a fonctionné, non sans quelques défaillances et difficultés tenant à son système de verrouillage (accès limité voire impossible en cas d'absence de l'interlocuteur

officiel). Un autre problème technique accentue les difficultés surgies à la Préfecture : à partir de 9h30/10h l'électricité et l'eau sont coupées. Dans ces conditions, il apparaît difficile au préfet de jeter les bases d'une cellule de crise suffisamment étoffée et disposant des moyens techniques minimum pour fonctionner. Ses réactions seront donc en de nombreux points semblables à celles des autres acteurs: essayer de reconstituer des réseaux de relations; mobiliser des moyens propres autour de la Préfecture.

Dans un premier temps, le préfet tente de joindre le SDIS puis la police et l'armée pour recomposer l'Etat-Major de base de la cellule ORSEC. Faute de pouvoir le faire et après avoir contacté la gendarmerie, il cherche à tout prix à rétablir un lien avec les sapeurs-pompiers et plus particulièrement avec le DDSIS dont la présence semble indispensable pour reconstituer un schéma d'intervention efficace. Ce sera tout au cours de la matinée la principale mission de la gendarmerie. Ce souci de reconstitution "à l'identique" ne favorise pas la recherche d'autres solutions comme, par exemple, la mobilisation d'autres ressources par l'intermédiaire d' EDF et de la DDE pourtant en mesure de recueillir des informations d'ensemble (grâce à des systèmes de liaison-radio fiables reliés à l'extérieur et qui n'ont cessé de fonctionner). De même, il ne semble pas que l'installation d'un PC mobile de la gendarmerie, opérationnel dès 10h30, puis la jonction opérée par un élément avancé de la 6eme DLB à 11h/11h30 aient notablement amélioré le système de communication et d'organisation mis en place à la Préfecture.

Face à une situation locale apparaissant bloquée, le préfet active d'autres réseaux privilégiés de relations. A 9h, via le REGIS, il entre en contact avec le préfet de région, à qui il demande de déclencher l'arrivée de renforts, ainsi qu'avec le préfet du Vaucluse. Toujours grâce au REGIS, il reste en relation constante avec la Sécurité Civile alertée dès 8h30. C'est pour lui un point d'appui important. L'analyse de la circulation des flux d'information entre l'ensemble des acteurs, locaux et nationaux, montre que le CODISC a joué durant cette phase critique un rôle central dans la coordination des actions et la mobilisation de moyens exceptionnels. C'est lui qui fait appel dès 10h au Centre Opérationnel des Armées (COA) pour que des moyens aériens soient mis à la disposition du préfet du Gard. Il fait également intervenir des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC) : des éléments de l'UIISC 1, alors stationnée à Lunel, et de l'UIISC 7 basée à Brignoles.

L'entrée en action rapide des hélicoptères de la Sécurité Civile semble également résulter de l'impulsion donnée par le CODISC, même si d'autres acteurs ont pris des décisions dans ce sens (CIRCOSC de Lyon et de Valabre, préfet de la Région Languedoc-Roussillon). C'est également le CODISC, aussi paradoxal que cela puisse sembler, qui informe le préfet du Gard de nouvelles alarmantes concernant un car scolaire emporté par les eaux. De son côté, le préfet est toujours dans l'impossibilité de fournir des informations précises et globales sur la gravité de la situation. Ses demandes correspondent donc pour l'essentiel à sa perception des urgences les plus immédiates (groupes électrogènes, moyens amphibies, "zodiac"). Par ailleurs, il commence à mettre en place un embryon de cellule de crise dans le bureau du secrétaire général, la salle opérationnelle du PC-ORSEC étant inondée.

Il est difficile de déterminer quand la mise en oeuvre du plan ORSEC départemental est effectivement décidée, les heures variant entre 9h45 et 11h (heure officielle donnée par le Ministre de l'Intérieur : 10h30). Pour le préfet, il ne s'agit que d'un déclenchement "pour la forme", car tout fonctionnait déjà dans l'organisation des secours. Deux remarques peuvent cependant être faites : les responsables et la population n'ont connaissance de cette procédure qu'assez tardivement (le plus souvent en début d'après midi). Ce n'est qu'à 14 heures 55 que le plan ORSEC est annoncé sur France-Infos. Par ailleurs, différents acteurs, dont au premier rang des responsables techniques de la municipalité de Nîmes, critiquent la lenteur de cette décision au regard de l'importance de l'événement, de l'impact psychologique qu'elle est supposée avoir et du net engagement des moyens de l'Etat qu'elle signifie. Certains vont jusqu'à affirmer qu'ils ont insisté auprès de la Préfecture dans le courant de la matinée pour qu'elle déclenche le plan. On peut cependant penser qu'il s'agit d'une procédure effectivement formelle dans la période de crise aiguë, surtout lorsque les moyens de la faire connaître sont extrêmement réduits voire inexistants. Or, le plan ORSEC a une autre dimension psychologique qu'il ne faut pas perdre de vue: il signifie que la puissance publique s'engage sans délai à mettre en oeuvre des moyens de secours. Dans le cas contraire, l'Etat risquerait de se disqualifier et de s'exposer à des critiques d'inefficacité et de lenteur, reproches sans objet ici: si l'on retient comme heure vraisemblable de déclenchement 10h30, l'arrivée du premier hélicoptère à 10h34 est, pour le moins une heureuse coïncidence.

D'une façon générale, il ressort des réactions de la Préfecture que celle-ci éprouve une quasi-impossibilité à évaluer la gravité de la situation faute d'une vision globale du théâtre des opérations. Comme l'ensemble des autres acteurs nîmois, la Préfecture n'a vraiment pris conscience de l'événement qu'en y étant brutalement confrontée : " il y a eu un torrent d'eau vers 10h et les gens aux grilles : on a pris conscience que c'était un cataclysme". La surprise provoquée par la montée des eaux est d'autant plus forte que ce déchaînement des éléments n'apparaît pas concevable aux acteurs présents : "il fallait faire un effort d'imagination. Le problème, c'est que ça venait de nulle part : comment concevoir un tel torrent quand il n'y a pas de fleuve ?". A la différence de services ayant une véritable "culture de crise", la Préfecture ne dispose pas de situations de référence pour ajuster au mieux perception et réalité. Un autre facteur aggrave la difficulté pour appréhender l'événement : il n'y a pas ou peu de retour d'informations ("les informations les plus sûres étaient celles données par les gens qui venaient à pied et qui disaient : je viens de tel quartier, c'était ça le plus tangible").

11-3 - Les autres administrations

Dans l'ensemble, les autres administrations d'Etat impliquées, elles aussi par la force des choses et de façon plus ou moins directe dans la crise, n'ont pas toujours les moyens de faire face immédiatement. Ce ne sont pas des administrations gérant de grands réseaux, ni des services d'astreinte. Pour elles, la notion d'exceptionnel, de crise est difficile à prendre en compte. Dans un premier temps et cela n'a rien d'étonnant, elles subissent donc l'événement.

L'Education Nationale est directement concernée par la situation dramatique qui prévaut durant la matinée du lundi : des milliers d'élèves sont à ce moment là dans les établissements scolaires. En raison de l'impossibilité d'établir des liaisons entre l'Inspection Académique et les différents établissements, en l'absence (au moins apparente) de consignes précises sur les mesures à prendre, les différentes composantes du système scolaire fonctionnent et réagissent de façon autonome et spontanée, révélant ainsi des capacités d'adaptation et de réaction très hétérogènes. Aux dires d'acteurs directement impliqués, certains élèves ont été livrés à eux-mêmes, le corps enseignant se déchargeant sur l'administration des établissements de la prise en charge de la population scolaire. Cette administration a elle-même diversement réagi, certains responsables assumant difficilement leur rôle, alors que

d'autres ont pris énergiquement les choses en main. Ce fut le cas d'un proviseur d'un Lycée du centre ville qui a retenu les élèves dans l'établissement au plus fort de la crise et qui a, par la suite, organisé l'hébergement d'une partie d'entre eux ainsi que de personnes extérieures lors de la nuit du 3 au 4 Octobre.

Au départ, l'administration de la DDASS commence à fonctionner "normalement" du moins pour le personnel présent sans qu'il y ait, une fois encore, possibilité d'évaluation de la gravité de la situation. L'absence du directeur départemental (en stage) et de son adjoint (en congé- maternité), l'impossibilité dans laquelle se trouvent l' Inspecteur Principal assurant l'intérim et l'ingénieur sanitaire de gagner la DDASS, entraînent une vacance du pouvoir à la tête de cette administration. Faute de consignes, notamment pour l'usage du REGIS, personne ne prend d'initiative. Néanmoins, le directeur par intérim, bloqué à son domicile, joint la Préfecture à 7h50, heure à laquelle il est encore trop tôt pour que les autorités réagissent. Dans le courant de la matinée il cherche vainement à gagner la Préfecture.

Quant à la DDA qui n'est pas une administration de terrain, elle ne semble pas avoir été impliquée dans les premières heures. Ce n'est que le mardi qu'elle commence à prendre en charge la gestion de certains aspects de la crise.

11-4 - La ville de Nîmes

A bien des égards, les services de la ville de Nîmes se trouvent dans une position analogue à celle de la Préfecture : ils subissent de plein fouet une situation dont ils ne semblent pas avoir enregistré de signes avant-coureurs, que ce soit par leurs propres moyens ou par le biais d'autres réseaux et services d'astreinte. Le corps des sapeurs-pompiers de Nîmes a certes joué un rôle dans l'alerte en demandant à la Mairie dès 8h18 d'informer la population par le biais des radios locales sur les risques encourus. Mais, compte tenu des circonstances, cet appel ne peut se traduire en une mobilisation instantanée d'une structure déjà soumise à l'événement et non préparée à réagir à ce type de situation. Ceci explique que les réactions des diverses composantes du système municipal nîmois aient été diverses, improvisées et autonomes, notamment en ce qui concerne les sauvetages de proximité.

Le premier des responsables - le maire de Nîmes - est bloqué chez lui, hors de la ville et privé de moyens de communication. Il est donc temporairement "hors jeu". Le secrétaire général est surpris par la montée des eaux alors qu'il se trouve aux services techniques, situés assez loin du centre-ville (route de Beaucaire). Tout au long de la matinée, il tente de regagner l'Hôtel de Ville (tentatives infructueuses jusqu'à 13 h) où se trouve, depuis le matin, le directeur des services techniques qui commence à organiser un PC de fortune avec les moyens du bord. Ce dernier réussit à joindre par téléphone la Préfecture en début de matinée, notamment pour savoir quelles dispositions le préfet envisage de prendre, avant de se rendre sur place un peu plus tard. C'est alors que semble s'esquisser de façon assez informelle, une sorte de division du travail entre la Préfecture et la Ville de Nîmes, les tâches opérationnelles incombant aux services de l'Etat, l'intendance à la Mairie.

III**- LES REACTIONS APRES L'EVENEMENT**

Cette période couvre l'après-midi et la soirée du lundi. A partir du début de décrue qui s'amorce vers 13h, les déplacements deviennent de nouveau possibles. Ils permettent l'arrivée des secours et la mise en place d'un dispositif plus global et mieux coordonné de gestion de crise. Une fois encore, on observe de nettes différences de réactions et de fonctionnement entre les grands réseaux et l'ensemble des autres services. C'est à ce moment que la ville de Nîmes commence à affirmer son existence et surtout son aptitude à prendre en charge la gestion de certains aspects de la crise.

III-1**- Les grands réseaux**

Les organismes gérant ces réseaux se sont très rapidement adaptés. La plupart d'entre eux ont mis en oeuvre des moyens exceptionnels dès le début de la matinée tout en préparant leurs interventions pour l'après-catastrophe.

A 13h30, lorsque l'eau commence à redescendre, EDF prend la décision d'intervenir rapidement. En dépit de moyens en personnel limités, les agents procèdent à une visite systématique, à une remise en état, éventuellement après pompage et séchage, puis à une remise sous tension des postes moyenne et basse tension sinistrés. Les interventions se heurtent dans un premier temps à des difficultés de déplacement et d'accès aux installations (carcasses de voiture, boue). EDF dispose de peu d'engins de pompage. Toutefois, dans le cadre du plan SPIS, elle peut réquisitionner les groupes électrogènes et les pompes dont disposent les entreprises. Dès le matin, une liste des entrepreneurs disposant de groupes électrogènes et de pompes a été établie. Il s'agit d'un "travail de fourmi" : sur 600 postes, 200 sont inondés. Le travail est efficace puisque le lundi soir, 75 % des postes sont déjà remis en service. Un certain nombre d'usagers prioritaires sont les premiers réalimentés, notamment le nombre de clients non raccordés au réseau passe de 72 000 à 40 000 entre 13 et 18h. Il semble qu'il ne s'agisse là que de raccordements par la remise en état des postes d'alimentation, EDF ne pouvant prendre en compte dans un premier temps les pannes individuelles. Les opérations se poursuivent en soirée : le mardi matin à 7h le nombre d'abonnés non raccordés se réduit à 20 000.

Les réactions des Telecom sont assez semblables. Dès 12 h, débutent les opérations de pompage du sous-sol du central Natoire grâce à l'intervention des pompiers. De nombreuses difficultés apparaissent et ne sont résolues qu'ultérieurement avec l'apport de moyens extérieurs fournis par le Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille. A 18h, lorsque les groupes électrogènes demandés en renfort de Marseille arrivent à Natoire, tout est prêt pour effectuer les branchements. Autour de 22h, les salles d'énergie sont ainsi vidées de leurs milliers de litres d'eau, permettant l'intervention des techniciens (50 personnes environ) "dans des conditions à la limite de la sécurité". Ces techniciens peuvent disposer de matériel acheminé par route et par air (à 23h un avion spécial en provenance de Lille se pose à Garons) et d'un apport en personnels extérieurs venant de Toulouse et de Marseille. Dans la nuit du 3 au 4, sont mises en place des installations mobiles (8 camions ou remorques, plus climatisation), que les responsables appellent eux-mêmes le "grand barnum" : "nous avons déjà prévu l'emplacement de chaque camion devant le CPE. Exactement comme un cirque où chaque véhicule doit être à sa place". Le dispositif de secours mobilisé par Telecom est à 90% de son potentiel le 4 Octobre à 4h du matin. Dès 7h, les centraux de Natoire -installation la plus importante de Nîmes- sont remis en service.

Entretemps, dix rattachements exceptionnels (pontages) sont effectués le lundi à 13h sur le central de Montauray permettant le raccordement de la Préfecture. A 18h, dès le rétablissement du courant électrique, les deux centraux de Nîmes-Feuchères reprennent leur fonctionnement normal.

Le mode de réaction de la DDE semble étroitement conditionné par la présence de son directeur dans ses murs. En début d'après-midi, une rapide concertation informelle a lieu en Préfecture avec les services techniques de la ville de Nîmes. Il y est surtout question de la nature des moyens à regrouper. Alors que la décrue s'annonce (13h), le DDE parvient, non sans difficultés et grâce à un camion militaire, à regagner ses bureaux qu'il atteint aux alentours de 15h. Il fait rassembler tous les camions disponibles sur lesquels il fait monter des lames de déneigement. Compte tenu de la présence de boue dans les rues, il apparaît que ce soit là un des moyens d'intervention les plus adaptés. Là encore, l'existence d'un événement de référence relativement analogue, en l'occurrence des chutes de neige, facilite l'appréhension de la situation et permet de réagir assez rapidement et avec efficacité. En fin d'après-midi, le matériel est prêt et regroupé. Une réunion a lieu en Mairie à 19h avec les cadres de la ville de Nîmes : 7/8 secteurs sont déterminés par la Ville pour réaliser des travaux d'urgence. Des équipes mixtes sont constituées par un responsable municipal et comprennent : un engin de levage de la ville de Nîmes et un engin de la DDE (plus éventuellement d'autres camions). De fait, la DDE se met donc à disposition de la Mairie, les subdivisions prenant en charge les problèmes en dehors de la ville de Nîmes. Pour cette administration, il s'agit des conséquences normales de la "séparation des PC Préfecture et Ville, cette dernière prenant en charge l'organisation des secours (cf. article 97- loi du 5 avril 1884)". Légitimant et justifiant ainsi son intervention sur Nîmes, la DDE ne contribue-t-elle pas par là à marginaliser l'institution préfectorale ?

On remarque une grande similitude de fonctionnement entre EDF et Telecom. Ce sont deux administrations qui s'appuient presque exclusivement sur leur mode d'organisation interne et l'accès à leurs ressources propres pour faire face à l'événement. Ces ressources, disponibles aux plans local, régional et national, sont mobilisées dès l'enregistrement de la situation exceptionnelle : l'anticipation est une des grandes caractéristiques du fonctionnement de ces organismes en temps de crise. Tout cela témoigne de l'existence d'une véritable culture de crise permettant la valorisation de procédures rapides pour mettre en oeuvre les moyens opérationnels.

Dans les deux cas, ces procédures formelles n'excluent pas la mise en place de modalités d'action souples et adaptables. Visiblement, on a affaire là à des structures ayant régulièrement à "gérer du risque", pour lesquelles les notions de crise, d'imprévu et de rupture font presque partie de la routine.

Leur objectif premier est de rétablir les réseaux. Elles affichent un même rapport aux différentes autorités, notamment au pouvoir préfectoral. Dans les deux cas a été considéré comme prioritaire le rétablissement des réseaux alimentant ces pouvoirs ou désignés par ces derniers (encore qu'EDF insiste sur le fait qu'elle ne s'est pas soumise aux exigences " d'élus locaux ou autres" en matière d'installation de groupes électrogènes) . Mais là s'arrête la reconnaissance des autorités, et plus particulièrement de l'autorité préfectorale qui n'apparaît pas toujours la plus apte à gérer ces situations.

Il est vrai que ces réseaux ont une grande autonomie sur le plan financier et technique. Il leur est possible de réquisitionner un grand nombre de moyens avec des assurances financières. Autonome sur le plan financier et technique, EDF s'est aussi spontanément sentie "plus en phase" avec l'administration municipale, notamment les services techniques ("des gens de terrain") qu'avec les services présents à la Préfecture ("à la Préfecture ce sont des dignitaires (sic), des penseurs et donc une structure plus lourde "). On entend le même discours aux Telecom : "Les services techniques de la Mairie sont structurés, armés pour coordonner des opérations de cette ampleur; ils ont les hommes et les compétences". Ces deux organismes sont également d'accord pour dire que les demandes émanant de la Préfecture du Gard (tout comme de celle de l'Hérault) étaient "mal formulées, pas toujours adaptées à la situation ". Pour l'ensemble de ces raisons, des relations directes se sont établies avec la ville de Nîmes : " Le maire de Nîmes s'adressait directement à nous, nous adressait des demandes et le chef de centre disait oui ou non". Cela peut expliquer par exemple que le réseau radio d'EDF-GDF ait été aussi utilisé pour faire passer des messages de la Mairie vers l'extérieur.

L'importance du niveau préfectoral est cependant admise : " la mise en place (de PC) à la Préfecture et à la Mairie de Nîmes a permis une bonne coordination des différents services et administrations, ainsi que la mise à disposition de moyens exceptionnels extérieurs (armée etc...)". Cela n'exclut pas certaines remises en cause fondamentales, à l'instar de ce responsable de Telecom qui s'interroge sur la nature des interlocuteurs à privilégier en cas de crise: " Qui doit-on écouter pour la

définition des priorités ? La Préfecture ? La question est de savoir si elle est structurée pour prendre ce type de catastrophe en charge".

III-2 - Les services d'astreinte

Pour les sapeurs-pompiers (SDIS), l'après-midi du 3 Octobre correspond à l'articulation du dispositif mis en place lors de la matinée au CSP de Nîmes avec la "structure ORSEC", à la poursuite de leur intervention ainsi qu'à l'intégration des secours extérieurs, selon un plan de sectorisation. La participation des sapeurs-pompiers à l'embryon de PC-ORSEC reste toutefois assez formelle et se limite au déplacement du DDSIS à la Préfecture aux alentours de 14h30. Les sapeurs-pompiers, une fois passée la phase des secours urgents caractérisée par un éclatement des interventions, recentrent leurs activités sans réelle discontinuité dans l'action, poursuivent les tâches qui sont normalement les leurs. Ainsi de la décréue jusqu'à la nuit interviennent-ils pour assurer des "épauements conditionnant la remise en fonction des sites névralgiques (EDF, PTT, CHR ...) contrôler des sinistres (incendies, fuites de gaz) et continuer la recherche d'éventuelles victimes. Ils s'attachent aussi à remettre en état le CODIS 30 qui sera réactivé à 3h le mardi matin. Parallèlement, les premières colonnes de secours terrestres commencent à arriver à 14h20 aux abords de Nîmes dans laquelle elles ne peuvent pénétrer immédiatement.

Au fur et à mesure du dégagement des voies de communication, elles sont affectées à un secteur précis en fonction d'un dispositif mis au point dès leur arrivée. Suite à une réunion en Préfecture en présence du Ministère de l'Intérieur et du Directeur de la Sécurité Civile, une seconde réunion a lieu à 18h30 avec l'ensemble des chefs de détachement. Une structure de commandement est mise en place sur le modèle de celle ayant fait ses preuves lors d'incendies de forêts. Les opérations se poursuivent tout au long de la nuit du 3 au 4, avec une assez large marge de manoeuvre laissée aux unités de terrain qui "procèdent dans leurs secteurs respectifs aux missions selon les priorités définies par le PC Nîmes et en fonction des urgences rencontrées au fur et à mesure de la progression des reconnaissances. A 6h30, les chefs de secteurs sont convoqués au CSP de Nîmes pour affiner l'organisation du dispositif et redéfinir les actions prioritaires".

Dès la baisse des eaux, les VSAB commencent à amener les premières victimes à l'hôpital, le SAMU ayant perdu tout caractère opérationnel pendant l'événement ("on était coincé à l'hôpital, on n'était pas appelable"). Le directeur du SAMU prend alors la direction des opérations de secours hors de l'hôpital jusqu'à 15h environ, tandis qu'un médecin se charge du SMUR (un médecin "dispatche" des véhicules militaires sans liaisons radio) et un autre de l'admission des malades. Des moyens de communication sont bricolés (notamment avec l'aide de radio-amateurs); une antenne de fortune est installée vers 15h. Suite à un premier contact avec la Préfecture, le directeur du SAMU fait un inventaire des besoins avec la direction de l'hôpital : les problèmes essentiels concernent l'électricité. Des telex sont envoyés aux autorités compétentes mais le directeur du SAMU juge nécessaire de se déplacer lui-même. Il se rend donc à la Préfecture, non sans faire un détour par la morgue, sachant que " les politiques sont très sensibles" sur ces questions. Il est alors en mesure de fournir des chiffres exacts sur le nombre de victimes (7 à ce moment). C'est là une information de première importance, compte tenu de l'apparition des premières rumeurs à ce sujet.

Sinistrée, la police doit cependant assumer les missions qui sont les siennes aussi bien dans le cadre du plan ORSEC (renseignements et informations) qu'en référence à ses attributions habituelles (permanence du service public, escortes etc). Elle le fait, non sans de grandes difficultés, liées à des problèmes radio, une insuffisance des effectifs en partie compensée par le renfort d'une compagnie de CRS.

La gendarmerie, également touchée bien qu'à un degré moindre, demeure assez strictement dans le cadre de ses attributions (pilotage, escortes diverses, notamment des renforts et matériels) en respectant les limites territoriales de sa compétence. C'est à ce titre qu'elle récupère à son domicile à Poulx (au Nord-Est de la ville) le maire de Nîmes (15h30) et lui permet de gagner la Mairie puis la Préfecture. La gendarmerie a pu répondre à un certain nombre de demandes de particuliers grâce à son réseau Saphir qui n' est interrompu que peu de temps puisque dès 13h50 le groupe électrogène est remis en marche. Réaction intéressante et significative : le responsable du Groupement de Gendarmerie ne participe pas directement au PC-ORSEC où il envoie son adjoint, estimant qu'il sera plus efficace en restant dans sa caserne. Ce n'est pas là un cas isolé, plusieurs responsables de service s'étant posé la question de savoir où ils pourraient jouer le

rôle le plus efficace, à la tête de leur organisme ou en participant directement à la cellule de crise en Préfecture;

L'armée, dont certains éléments ont été immédiatement affectés par l'événement, retrouve progressivement ses capacités d'initiative dans le courant de la matinée. Le général de division rejoint l'Etat-Major de la 6ème DLB à 13h. Une première priorité apparaît : assurer une coordination, ce qui conduit l'armée à établir des liaisons (un militaire muni d'une radio) avec les principaux acteurs (la Préfecture ayant été reliée dès 11h). Le général de division rejoint la Préfecture deux heures plus tard, soit probablement autour de 15h, pour participer à la mise en place du PC-ORSEC. Parallèlement, les secours extérieurs demandés par le chef d'Etat-Major commencent à arriver aux abords de Nîmes, de même que des hélicoptères interviennent. Sur demande du CODISC exprimée dans la matinée auprès du Centre Opérationnel des Armées (COA), une dizaine d'appareils arrivent en début d'après-midi. L'armée a été la première et, semble-t-il la seule dans un premier temps, à mobiliser des moyens matériels exceptionnels pour réaliser des évacuations sanitaires, héberger et prendre en charge les sans abri et pour entreprendre le dégagement des grands axes (qui aurait commencé aux alentours de 14h). Elle a aussi répondu à une série de demandes d'aides en matériel. Selon certaines sources, seule la Mairie aurait formulé des demandes précises dans le courant de l'après-midi ("L'après-midi s'est passée à répondre aux demandes de la Mairie. La Préfecture se cherchait. On a reçu le premier message vers 16h"). Selon d'autres sources, c'est la Préfecture qui, dès 14h, réclame des moyens (groupes électrogènes, fuel, lits, rations, hébergement). Pour apprécier l'incertitude quant à l'origine des demandes, peut-être faut-il souligner que, selon plusieurs responsables militaires, ils n'auraient été informés du déclenchement du plan ORSEC qu'à 16h/17h. Ceci explique probablement que l'on puisse lire dans un rapport officiel que ce plan a été mis en oeuvre " 6 heures après le premier ordre d'envoi de renforts donné à 9h45".

Dans l'ensemble, l'action de l'armée apparaît au départ assez limitée: il est fait état dans la journée du 3 Octobre de l'engagement de 200 à 400 militaires selon les sources ¹. Ce n'est que les jours suivants, après la venue du Président de la

¹ Un chiffre beaucoup plus important et peu vraisemblable a été avancé par un officier supérieur : "Quand le plan ORSEC a été déclenché, c'est devenu national (...) Les armées, spontanément avaient mis tous leurs moyens : il y avait 6 000 hommes. Quand on a reçu le plan Orsec, ils ont dit il faut 1 000 hommes. Quand j'ai téléphoné à mon correspondant je lui ai dit : bon j'en renvoie 5 000 dans leurs locaux "

République, que la montée en puissance permettra d'atteindre près de 2000 hommes. Par ailleurs, tous les éléments ne font pas preuve de la même rapidité de réaction : ainsi le 3ème régiment étranger d'infanterie basé aux Garrigues alerté à 9h45 n'aurait été présent à Nîmes qu'à partir de 16h. Au cours de la soirée, l'armée envoie des patrouilles de sécurité dans les secteurs sinistrés pour assumer une tâche de surveillance. Elle le fait à la requête de la Mairie ("Le maire est allé plus vite que la Préfecture") pour "suppléer la police municipale". Cette mission de surveillance à la limite du maintien de l'ordre est remplie avec réticence, l'armée considérant que ce n'est pas une de ses attributions normales ("On s'est contenté de se mettre à des points stratégiques avec camions et radio grandes ouvertes. Ce n'est pas notre mission, mission gênante"). Dès le deuxième soir, elle renoncera d'ailleurs à l'assumer.

Si on analyse les premières réactions des services d'astreinte dans cette phase, on peut distinguer trois grands modes de comportement.

Une fois passée la crise aiguë, les sapeurs-pompiers ont rapidement "retrouvé leurs marques" et se sont réorganisés en référence très explicite à leurs expériences presque habituelles : les incendies de forêts auxquels est attaché un mode de fonctionnement rôdé. Bien qu'ayant développé une logique d'action autonome jusqu'au début de l'après-midi, ils se sont articulés à la Préfecture, même si cela reste un peu formel.

Les autres services ont des réactions sensiblement différentes : le SAMU a rapidement perdu ses moyens, non sans tenter tout au long de l'après-midi de les reconstituer avec des solutions de fortune et avec le concours de l'armée. Son intervention en soirée et tout au long de la nuit manifeste une volonté d'assumer, autant que faire se peut, les missions qui sont les siennes. Il convient aussi de souligner son rôle structurant au sein d'un hôpital gravement sinistré. Les relations avec la Préfecture s'établissent assez tardivement et correspondent pour l'essentiel à un souci d'informer les autorités et d'affirmer sa présence (notamment par rapport aux sapeurs-pompiers qui tendent à prendre le pas dans de telles circonstances).

La police et la gendarmerie semblent moins impliquées dans la gestion de l'urgence, la première pour des raisons essentiellement matérielles (hôtel de police

sinistré), l'autre pour des raisons administratives (strict respect des compétences territoriales respectives de la police et de la gendarmerie), ce qui explique largement le rôle de l'armée dans la nuit du 3 au 4. Par contre, à la différence des autres services, la police et la gendarmerie affichent un plus grand souci du respect des règles, notamment en ce qui concerne la participation au PC-ORSEC.

III-3 - Les autres administrations

Largement marginalisées dans les premières heures, les autres administrations continuent à subir l'événement, aucune d'entre elles ne semblant en mesure de reconstituer efficacement des liaisons et de mettre en place des modalités spécifiques d'organisation. C'est le tribut d'administrations habituées à fonctionner à la règle et à la norme et qui sont peu préparées à se transformer en organismes opérationnels. En particulier la DDASS, théoriquement appelée à jouer un rôle dans le PC-ORSEC ne peut, dans un premier temps, assumer ses fonctions en dépit des multiples efforts du directeur par intérim, bloqué à son domicile, pour tenter de gagner la Préfecture.

III-4 - La ville de Nîmes

A partir de la décrue, l'administration municipale commence à se restructurer a minima. Le secrétaire général rejoint l'hôtel de Ville à 13h où il retrouve le directeur des services techniques avec qui il poursuit la mise en place d'une cellule de crise "avec les bonnes volontés". L'armée arrive avec des moyens de transmission, ce qui met un terme à l'isolement de la Mairie qui peut formuler des demandes précises. De son côté, le maire de Nîmes, jusque-là bloqué à l'extérieur de la ville, peut regagner l'hôtel de ville avec l'aide de la brigade de gendarmerie de Montfrin (15h20). Accompagné de ses principaux collaborateurs, il rejoint ensuite la Préfecture à peu près au moment, semble-t-il, où le préfet quitte lui-même les lieux pour effectuer une reconnaissance en hélicoptère (15h30) avant d'aller accueillir le ministre de l'Intérieur à Nîmes-Garons (16h05). Selon un témoin direct cette situation est à l'origine d'un "léger flou". Dès son arrivée, le ministre de l'Intérieur, accompagné du directeur de la Sécurité Civile, se rend d'abord en Mairie. Entretemps, une réunion de travail a débuté en Préfecture, au cours de

laquelle le maire "établit spontanément des rapports avec les administrations d'Etat", sous l'oeil surpris d'un de ses collaborateurs, familier de l'administration publique.

Aux alentours de 17h, le ministre, le préfet, le directeur de la sécurité civile se retrouvent en Préfecture avec les principaux responsables de l'administration d'Etat et de l'administration municipale ainsi qu'avec le président du Conseil Général. La réunion entamée se poursuit, confirmant une certaine division du travail qui avait été esquissée. Elle correspond aux attributions habituelles des uns et des autres: à l'Etat l'organisation des secours, à la Mairie l'intendance ("hébergement et ravitaillement de toutes les personnes empêchées de rentrer chez elles").

Dès la fin de cette réunion (autour de 19h) et le départ du ministre, le maire regagne l'hôtel de ville, considérant que c'est là qu'il a un rôle essentiel à jouer. Effectivement à la Mairie "c'est un peu la panique, c'est désorganisé" suite à l'afflux spontané d'habitants sinistrés ou en quête d'informations sur les personnes portées disparues (plusieurs centaines encore le lundi soir). Une permanence d'accueil a déjà été mise en place ainsi que des procédures d'urgence d'hébergement. En outre, des mesures ont déjà été prises par le secrétaire général: réquisition d'un certain nombre d'entreprises locales, premières visites dans les écoles de la ville avec consigne de garder les enfants si cela est nécessaire.

A partir de ce moment là, et durant toute la nuit, la Mairie est sur le pied de guerre, le maire étant en permanence présent. Des contacts sont noués avec la minorité du conseil municipal et le conseil général (dont les propositions d'aide, dès le lundi après midi, sont cependant restées sans réponse). L'accueil des sinistrés se poursuit tandis que l'on prépare les interventions du lendemain. Vers 23 heures, le maire charge le directeur du SAMU de faire le tour des cliniques afin de faire un bilan de la situation. Même si le préfet s'attache à prendre lui-même connaissance de l'ampleur des dégâts en effectuant une visite de la ville en compagnie d'un officier de la sécurité civile, venu renforcer l'Etat-Major de crise, la Préfecture semble se mettre plus ou moins en état de veille. Il n'y subsiste qu'une représentation minimum des corps d'état.

Les acteurs autres que municipaux qui cherchent un point de référence pour conduire leurs actions (aussi bien les responsables de réseaux que ceux des systèmes d'astreinte) se tournent donc spontanément vers la Mairie. Comme par ailleurs c'est à elles que s'adressent immédiatement les habitants, celle-ci se trouve

de fait au coeur du dispositif de gestion de la crise. La division du travail préalablement établie est progressivement remise en cause. C'est pratiquement sous la pression de la population et sous l'effet de demandes précises de services en quête de correspondants " de terrain" que s'effectue ce glissement d'autorité dans la nuit du 3 au 4, alors que certaines réactions laissaient penser au départ que les responsables municipaux étaient disposés à accepter les règles de gestion de crise pré-établies dans le cadre du plan ORSEC. Tôt dans la matinée du 4, ce déplacement est patent. Le directeur du SAMU constate par exemple qu'il vient spontanément chercher des instructions à la Mairie. Un peu plus tôt, et à la demande du maire de Nîmes, il avait entrepris de faire le tour des cliniques pour établir un premier bilan des dégâts. Or, il s'agit là théoriquement d'une compétence de la DDASS, ce service organisant d'ailleurs une réunion sur ce point le mardi matin à 9 heures. Pris parmi d'autres, cet exemple illustre bien la recomposition des pouvoirs qui s'opère à ce moment-là. En l'occurrence, les responsables municipaux ne semblent guère avoir eu d'état d'âme en se demandant s'ils étaient ou non dans le strict respect de la norme et des compétences officielles de chacun "c'est vrai qu'on a un peu tout pris en main mais on ne s'est pas posé de questions...pas de ronds de jambes... si on n'avait pas agi comme ça, on n'aurait pas été aussi efficaces...".

III-5 - Le PC-ORSEC

De l'avis de la plupart des acteurs, dans l'après-midi, la cellule opérationnelle du PC-ORSEC connaît un certain nombre de difficultés dans sa mise en place. La salle de commandement inondée, cela rend nécessaire la recherche et l'équipement d'une salle de fortune ; les quelques lignes téléphoniques sont saturées. Ces problèmes matériels tendent à limiter le rôle effectif de ce PC qui n'arrive pas se constituer selon les normes en regroupant l'ensemble des services (dont certains responsables ne parviennent que tardivement à atteindre la Préfecture). On a déjà noté la propension des responsables de la Préfecture à vouloir reconstituer dans les règles le dispositif en référence aux textes, sans intégrer d'éventuelles possibilités de solution de fortune, notamment en ce qui concerne les systèmes de communication. Incité à plusieurs reprises par le CODISC à quitter les locaux de la Préfecture et à aller installer son PC en ville sur un point haut, le préfet s'y est toujours refusé. Faute de se structurer avec les moyens du

bord, le PC ORSEC tend à devenir un lieu d'échanges et de concertation plus que le centre de commandement unifié qu'il semble normalement devoir être.

Une contrainte "protocolaire" n'améliore pas cette situation : l'obligation faite au préfet d'accueillir les grands responsables de l'Etat. Lors de la crise de Nîmes, les visites officielles se sont succédées à un rythme accéléré, mobilisant les services et les personnes¹. Le "léger flou" précédemment signalé lors de l'après-midi n'a peut-être pas d'autre origine, le maire de Nîmes ayant été la personnalité la plus importante présente en Préfecture, qui semblait alors être le centre névralgique pour gérer la crise, et ce pendant une période assez longue. L'incertitude ainsi provoquée a elle-même été amplifiée par les mouvements des hauts responsables de l'Etat qui, en se rendant spontanément d'abord à la Mairie ont clairement marqué l'importance accordée à l'institution municipale en temps de crise. On peut à juste titre parler d'un certain quiproquo puisque le maire, lui, reconnaît d'emblée l'autorité de l'Etat en se rendant spontanément en Préfecture, symbole de ce pouvoir.

L'absence pendant plusieurs heures de tout pouvoir de coordination semble aussi avoir favorisé la mise sur pied et le fonctionnement d'une série de PC sectoriels relativement autonomes. Dès lors, il apparaît difficile et illusoire de vouloir opérer brutalement un transfert de pouvoir de ces cellules vers le PC-ORSEC, ce qui réduit encore une fois celui-ci à un rôle de synthèse. Plus particulièrement, la dynamique que l'on enregistre en fin de soirée à la Mairie provoque, quant à la répartition des rôles, un déséquilibre qui ne fera que se confirmer les jours suivants. L'exemple de la crise de Nîmes tendrait ainsi à prouver que les premières heures sont fondamentales et fondatrices, puisque ce sont elles qui déterminent pour une large part le modèle de relations qui s'établira ensuite entre les acteurs. Un tel déplacement de pouvoir s'est opéré moins par la volonté (ou l'absence de volonté) des acteurs que par la "force des choses". Celle-ci ne fait que traduire ou entériner des modifications des relations de pouvoir entre collectivités territoriales et représentants de l'état au plan local.

¹ Le ministre de l'Intérieur le lundi; le Président de la République le mardi; le secrétaire d'Etat à la famille le mercredi; le président du Conseil Régional le jeudi; le ministre de la Santé le samedi.

Nos investigations ont privilégié l'étude des capacités *immédiates* de réaction des acteurs. Il paraît indispensable de prendre également en considération la suite des événements, jusqu'au retour à la "normale". Il coïncide avec le rétablissement complet ou presque des réseaux, le lundi suivant. Ce chapitre succinct, puisque situé hors du cadre strict de l'étude, permet de montrer comment la configuration des pouvoirs dans les jours suivant la catastrophe ne fait qu'entériner et confirmer le mode sur lequel ils s'étaient restructurés dans les premières heures. Il permet aussi d'inscrire la phase de crise aiguë dans le phénomène général de situation exceptionnelle, qui s'estompe à partir du mardi 11 Octobre. Il ne faut cependant pas oublier que pour de nombreux services, le "retour à la normale" s'est parfois fait attendre plus longtemps.

Pour l'étude de cette période nous abandonnerons le schéma d'analyse précédent, basé sur une distinction entre gestionnaires de grands réseaux, services d'astreinte, autres administrations (incluant la Préfecture), et ville de Nîmes. Nous privilégierons une démarche chronologique en insistant plus particulièrement sur le rôle respectif et les relations entre les deux pôles de gestion de la crise qu'ont été la Préfecture et la Mairie.

Dès le mardi matin, la ville de Nîmes prend largement en main la gestion de la situation alors que la Préfecture, après une nuit d'attente, commence à s'organiser. L'institution municipale est accaparée par les problèmes d'hébergement (des sinistrés, des scolaires et des personnes en transit), d'alimentation, de recherche des disparus, etc. A ces tâches, qui lui incombent normalement, s'ajoutent les responsabilités qu'elle a de fait assumées dans le courant de la nuit précédente (coordination des différents acteurs, maintien de l'ordre, etc).

Par la force des choses, la ville de Nîmes est donc en première ligne le mardi matin. Il est significatif qu'une réunion de "debriefing" ait lieu dès 5h avec l'ensemble des acteurs réunis en Mairie, avant la première réunion officielle du PC-ORSEC prévue ce même jour à 6 heures. Certains acteurs participent successivement à ces deux réunions au statut ambigu sinon concurrent, semblant de ce fait entériner une certaine bipolarisation du pouvoir. Ce rôle central de la ville de Nîmes se confirme tout au long de la journée du mardi, ce qui ne signifie pas pour autant

qu'elle ait été parfaitement préparée à l'assumer. Pour reprendre les termes de certains fonctionnaires municipaux, "on a géré la crise comme on a pu... on a donné une réponse au coup par coup aux problèmes qui se posaient". Une organisation minimum d'accueil des sinistrés est cependant mise en place : permanence médicale, distribution de nourriture, informations sur les assurances (avec l'aide d'un pool informel et spontané d'assureurs et d'avocats), relogement des sans-abri (contact avec HLM et agences immobilières), informations sur les personnes disparues...

En outre, dès le mardi une première sectorisation est définie tant en référence à des pratiques techniques et administratives municipales¹ qu'à des "circonscriptions politiques". Des employés municipaux sont envoyés sur le terrain pour faire l'inventaire des bâtiments les plus touchés. Par ailleurs, le groupe privé assurant l'entretien de la voirie nîmoise est déjà en mesure de mobiliser des moyens extérieurs en hommes et en matériel. A côté de cette gestion "quotidienne", la ville de Nîmes est également confrontée à des problèmes moins matériels et plus difficilement saisissables, qui occupent une large place en cas de crise grave. C'est le mardi que prennent naissance et s'amplifient les premières rumeurs, largement reprises ensuite par les médias: un gendarme mobile "aurait assisté à des scènes de pillage", "un responsable de la Préfecture aurait vu une femme disparaître dans les égouts"... A chaque fois, la formule est au conditionnel, ce qui n'empêche pas que l'on accorde a priori un certain crédit à ces affirmations, dans la mesure où elles sont mises dans la bouche de personnes censées être dignes de foi. Le nombre de morts fait l'objet de nombreux commentaires et on commence à soupçonner la ville, tout autant que la Préfecture, de vouloir cacher des cadavres. Quant aux polémiques lancées par certains partis politiques ou certains experts sur les causes de la catastrophe ou son caractère plus ou moins prévisible, elles ne semblent pas pour le moment prendre une quelconque ampleur, ne serait-ce que parce qu'il y a d'autres priorités bien plus urgentes. On remarquera enfin que c'est l'une des rares occasions où le Conseil Général du Gard peut affirmer sa présence sur le territoire nîmois, en faisant la visite systématique des établissements scolaires (Collèges) relevant de sa compétence.

¹ Six mois avant l'événement la ville avait déjà été découpée en une dizaine de secteurs, chacun d'entre eux étant confié à la surveillance de cadres municipaux chargés de faire systématiquement l'inventaire des problèmes techniques se posant sur le terrain. Il semble que ce découpage, établi à l'initiative du secrétaire général de la ville de Nîmes, préfigurait un plan municipal d'urgence dont l'idée était dans l'air depuis un certain temps.

Les services d'Etat commencent à se restructurer dès le mardi matin *en référence* au plan ORSEC. Il s'agit là effectivement d'une simple référence dans la mesure où les responsables impliqués dans le dispositif ORSEC ne sont pas tous présents ; dans la mesure aussi où cette première réunion, apparemment assez formelle à en croire certains acteurs et à laquelle ne participe aucun représentant de la ville de Nîmes, a plus comme objet l'inventaire des problèmes que l'élaboration d'une stratégie ("d'une idée de manoeuvre" pour reprendre les termes de la Sécurité Civile).

Tout comme la Mairie, la Préfecture se trouve confrontée tout au long de la journée du mardi aux conséquences immédiates de la catastrophe. Elle subit encore largement l'événement dont elle n'a toujours pas une vision globale : "le 4 au matin il est toujours impossible de faire le point sur le nombre de sinistrés". Cela ne signifie pas pour autant que les services d'Etat ou ceux mis à sa disposition soient inactifs. L'armée et les sapeurs pompiers (qui ont pu remettre sommairement le CODIS en état de fonctionnement dans la nuit) participent activement à l'assistance de la population (alimentation, eau) tout en continuant les opérations engagées la veille (pompage, déblaiement des grands axes, recherche d'éventuelles victimes dans les véhicules immergés etc) et en engageant de nouvelles interventions (comme le dégagement des produits avariés - notamment 600 t de viande - stockés dans les halles). De leur côté, les grands gestionnaires de réseaux continuent leurs actions de dépannage et de remise en état. Le mardi soir, 70% des abonnés à l'électricité et 20% des abonnés au téléphone sont à nouveau reliés au réseau. Suite à l'intervention de 400 cheminots, les trains recommencent à circuler. L'impression d'ensemble est celle d'un fonctionnement relativement efficace mais éclaté, sans que les différents acteurs ne semblent ressentir une ardente nécessité d'une meilleure coordination.

Bref, lors de la journée du mardi, la Préfecture n'est pas au centre des opérations au plan local. Elle n'a d'autre part guère d'emprise sur les moyens acheminés de l'extérieur, l'échelon national (CODISC) restant largement moteur durant cette période. Cette forte implication ne va d'ailleurs pas sans problème au sein de l'administration d'Etat, du moins si l'on en croit la réaction du préfet chargé de la zone de défense qui s'étonne que des décisions relevant normalement de sa compétence aient été prises directement par le CODISC.

Parmi les raisons expliquant la difficulté de la Préfecture à "embrayer" sur l'événement, il y a la persistance des problèmes de communication qui ne sont pas uniquement liés à des problèmes techniques : les relations entre les acteurs sont en effet plus déterminées par le mode de communication qu'ils ont en temps normal que par les moyens mêmes de cette communication. Deux administrations peuvent être reliées par des moyens sophistiqués sans pour autant que ces derniers soient efficacement utilisés. Un autre problème persiste : la rumeur engendrée par le nombre de disparus, rumeur dont le traitement accapare largement les responsables locaux ¹. Enfin on a déjà souligné l'effet perturbant de la visite des personnalités gouvernementales.

En matière de communication et d'information de la population, Radio France -Nîmes joue un rôle important. Disposant d'un camion-régie à partir du mardi soir, elle l'installe devant les arènes de Nîmes, ce qui lui permet de fonctionner en direct et de répondre aux diverses sollicitations : "On faisait de la messagerie. On a fait comme FIP, les animateurs donnaient sans arrêt des messages. Tous les gens qui n'avaient pas de micro faisaient du standard. On lisait immédiatement les messages des gens sinistrés, des sauveteurs".

Le fonctionnement très empirique, au coup par coup et encore un peu improvisé des services mis en place par la ville de Nîmes pour affronter les problèmes les plus urgents met en évidence la nécessité d'une organisation plus rationnelle. Le mardi soir se tient une réunion du conseil municipal, plus ou moins formelle. Elle est suivie pendant la nuit du mardi au mercredi d'une importante réunion qui se tient entre 3 et 6 heures au Marché-Gare. Y participent, sous la présidence du Maire de Nîmes, Madame Georgina Dufoix, quelques élus, la direction générale de la ville. Apparemment, seul un ingénieur de la DDASS représente les administrations d'Etat. La Préfecture, tout comme le Conseil Général, ne semblent pas avoir été conviés. C'est au cours de cette réunion qu'est mis sur pied l'organigramme de "Nîmes-Solidarité". Basé sur un "redéploiement" du personnel communal, il correspond pratiquement à une refonte des services municipaux, avec la définition de grands secteurs d'intervention en fonction des urgences et des priorités du moment : magasins généraux (chargés de la gestion et de la distribution des dons en nature, puis du matériel neuf qui sera acheté

¹ Une étude sur cette question est en cours sous la responsabilité de Madame Bernadette de VANSSAY

par la ville), matériel roulant (chargé de la gestion du parc de véhicules), centre de gestion des bénévoles (s'occupant également de la réaffectation provisoire du personnel communal), informations juridiques, relogement, distribution des aides alimentaires. Ce système s'appuie sur une large délégation de pouvoirs; chaque cadre doit proposer rapidement l'organisation de son secteur de compétence pour qu'il soit opérationnel sous 24 heures.

La journée du mercredi est celle de la mise en place de ce plan d'intervention. Le schéma sectoriel est complété par une sectorisation de la ville, divisée en 14 zones, chacune d'entre elles étant confiée à un cadre municipal qui bénéficie d'une large délégation de pouvoirs. Il a pour mission de faire du porte-à-porte pour recenser les besoins de la population et les satisfaire au plus vite, si possible dans la journée. L'ensemble de ce dispositif est opérationnel le jeudi, date à laquelle est officiellement annoncée la création de l'association (ce qui explique les décalages que l'on observe entre les différentes chronologies).

Alors que se met en place ce dispositif, différents acteurs étatiques prennent conscience de la relative faiblesse de l'organisation établie à l'échelon préfectoral. Le CODISC qui n'a eu de cesse d'inviter ses correspondants locaux à traduire dans les faits la structure ORSEC, aussi bien pour assurer une coordination locale que pour accueillir les moyens extérieurs, décide de renforcer l'Etat-Major préfectoral par l'intégration de trois officiers venus du CIRCOSC de Valabre. C'est, semble-t-il, à compter du mercredi, sous la pression du CODISC et plus en moins en réaction à l'autonomisation croissante du dispositif nîmois, que la Préfecture commence à faire coïncider tant bien que mal son fonctionnement avec celui prévu par le plan ORSEC et, ce faisant, à se préoccuper de son articulation avec les autres acteurs¹.

Le règlement d'un certain nombre de problèmes révèle la difficulté du positionnement de l'Etat par rapport à la ville et réciproquement : il est parfois difficile de savoir qui fait quoi. En témoigne le problème de l'évacuation des stocks

¹ On ne peut exactement préciser quand cette articulation s'est opérée. Elle apparaît cependant clairement à travers les emplois du temps des responsables des services : "On avait des réunions fixes qui permettaient chaque jour de définir les besoins :

- 13 h 30. L'ensemble des personnes de terrain plus les personnes extérieures à la ville faisaient le point sur les besoins en personnel et en matériel pour le lendemain.
- 15 h. Réunion en Préfecture. La ville demandait les moyens, les obtenait ou non (essentiellement des moyens en personnel)
- 19 h. Bilan d'activité de la journée avec les entrepreneurs et les responsables de secteurs.
- 20 h. Le directeur technique annonçait les moyens disponibles pour le lendemain.

de médicaments dans les pharmacies inondées, pour laquelle le PC-ORSEC et la ville de Nîmes, en liaison avec l'association "pharmaciens sans frontières", se trouvent pendant un temps en compétition. A en croire certains, il y aurait eu ce même mercredi deux formulaires concurrents de déclaration de sinistre, l'un émanant de la Préfecture, l'autre de la Ville. De même la question de la potabilité de l'eau entraîne de nettes divergences, la ville de Nîmes la déclarant propre à la consommation contrairement à l'avis de la DDASS qui estime cette décision prématurée. Ces frictions ou conflits de compétences sont inévitables dans la mesure où s'affirme de plus en plus nettement l'existence de deux centres de pouvoir.

La journée du jeudi correspond à une certaine formalisation des rapports qui a pu être esquissée dès la veille. Ainsi l'ensemble des acteurs font-ils état de procédures relativement normalisées assurant une meilleure coordination entre le PC-Mairie et celui de la Préfecture. A compter de ce jour, une réunion se tient en Préfecture au milieu de l'après-midi; les représentants de la Mairie y expriment leurs besoins, notamment ceux concernant la "main-d'oeuvre" mise à disposition par l'armée. Le directeur des services techniques y joue, semble-t-il, un rôle charnière et fondamental. De telles procédures évitent des interventions directes et considérées comme intempestives de la ville de Nîmes auprès du ministère de l'Intérieur. Elles évitent aussi les doubles emplois et limitent les problèmes de coordination au plan local.

Cela dit, plusieurs remarques s'imposent : il y a tout d'abord une nette disproportion entre le dispositif de la ville de Nîmes et celui de l'Etat. Le dispositif nîmois permet l'intégration progressive d'intervenants très divers disposant de moyens importants. C'est ainsi que dans la nuit du mercredi au jeudi, le secrétaire général de la ville de Nîmes fait appel à un certain nombre de ses collègues pour obtenir des moyens en hommes et en matériel. Ceux-ci s'ajoutant aux ressources des entreprises concessionnaires ou autres, ainsi qu'aux associations caritatives dont les moyens sont loin d'être négligeable (Croix Rouge, Secours Catholique etc), le pool ainsi constitué devient important. Cette mise en place d'une administration légère (qualifiée d'"administration de mission" par le secrétaire général), permet une intégration extrêmement poussée ainsi que des modes de

décision rapides et décentralisés¹. Le plus souvent, un simple coup de téléphone suffit pour sceller un accord entre les intervenants.

Par opposition, les moyens dont dispose le PC-ORSEC demeurent limités et ne nécessitent donc pas une organisation très complexe. Elle est d'autant moins nécessaire que plusieurs représentants d'organismes ou d'administrations d'Etat sont présents dans le dispositif nîmois, ce qui réduit souvent le rôle du PC-ORSEC à donner des accords de principe sur des décisions souvent déjà bien engagées. Cela peut expliquer la faible présence des grands responsables dans ce PC. Ni le corps préfectoral, ni les premiers responsables de la ville de Nîmes ne participent avec assiduité au fonctionnement d'un PC qui s'autonomise progressivement. Les personnes présentes, soustraites au poids des principes, développent des pratiques très empiriques qui, aux dires de différents acteurs, facilitent largement les prises de décision. C'est ainsi que la présence en Préfecture d'un fonctionnaire municipal connaissant parfaitement la géographie de la ville se révèle précieuse pour organiser certaines interventions. De même, c'est un fonctionnaire de la DDASS, habituellement chargé d'une toute autre fonction qui s'occupe de l'opération "ramassage de médicaments".

Il ne faut donc pas en conclure que le PC-ORSEC est privé de tout pouvoir et qu'il ne fait que prendre acte de ce qui a été auparavant décidé au sein du PC - Mairie. Un certain nombre de décisions sont le résultat de négociations parfois rudes, voire d'un rapport de forces: ainsi, le maire de Nîmes qui a envisagé dans un premier temps de fermer complètement la ville pour dissuader les curieux et faciliter les travaux de déblaiement, est-il contraint de revenir sur cette décision sur

¹ On dispose de quelques éléments d'information sur cette "administration de mission" telle qu'elle a été mise en place aux services techniques. Elle reposait sur un PC disposant d'un numéro unique de téléphone fonctionnant 24h sur 24 avec 7 standardistes. Quatre grandes structures étaient mises en place à partir de ce PC :

- une structure recevant les demandes des particuliers
- une structure recevant les offres des mairies et des entreprises
- une cellule qui réceptionnait les entreprises qui se présentaient spontanément ainsi que celles qui venaient pour prendre du travail
- une cellule de gestion du personnel et des véhicules chargée notamment du recensement de l'ensemble du personnel et des affectations. Une rotation a ainsi été organisée permettant des adaptations.

L'importance de cette administration de mission mise en place aux services techniques se mesure par le fait que chaque jour de 1500 à 1600 repas étaient servis dans la cantine de ces services. Ce, fut, semble-t-il un exploit compte tenu de la nature des moyens habituellement disponibles pour assurer la restauration.

l'intervention du préfet qui confirme de la sorte son pouvoir régalien. Seuls donc seront fermés les secteurs sinistrés.

La journée du jeudi est aussi celle où le maire de Nîmes se trouve conforté dans son rôle de leader. L'organisation sur A2 d'une émission de télévision en direct et extrêmement médiatique dans le courant de la soirée, met la ville de Nîmes en vedette aux dépens de la Préfecture. Cette focalisation sur les responsables municipaux tient certes aux pratiques habituelles des médias qui ont spontanément privilégié la personne du maire, l'expression du préfet étant réduite au minimum. Mais elle tient aussi à la pratique médiatique du premier magistrat de la ville, dont le projet a toujours été de "vendre l'image de Nîmes" et qui donc a toujours entretenu d'excellentes relations avec la presse, qu'il traite "sur un grand pied" pour reprendre l'expression envieuse et quelque peu désabusée d'un fonctionnaire. Seul un élu pouvait, comme l'a fait Bousquet, lancer un véritable défi en déclarant que la ville retrouverait son visage normal le lundi suivant.

Ce contraste dans les comportements marque l'extrême difficulté des préfets, et au-delà de l'ensemble des organismes et services de l'Etat, à intervenir efficacement dans le champ médiatique, compte tenu de leur devoir de réserve et des moyens de relations publiques dont ils disposent¹. On notera aussi l'étonnante image produite par une émission où les relations transversales sont privilégiées (relations avec les autres villes, y compris une ville étrangère; appel direct aux entreprises, aux hôpitaux etc et surtout à la solidarité nationale), au détriment des relations horizontales. En dehors du préfet, l'Etat en tant que tel apparaît peu présent. Les éléments susceptibles de le représenter sont fortement individualisés comme par exemple les soldats ayant participé aux secours d'urgence. A bien des égards, Nîmes apparaît comme une ville qui ne doit compter que sur elle-même et sur la mobilisation des bonnes volontés extérieures, ce qui, par contre-coup, ne fait que renforcer l'image charismatique de son leader.

Le vendredi 7, on peut considérer que l'on est sorti de la phase de crise aiguë. Pour reprendre les termes de l'un des protagonistes les plus impliqués, on entre dans une phase d' "urgence normalisée". Cela ne signifie pas pour autant qu'il

¹ D'une façon générale l'ensemble des administrations et organismes d'Etat se plaignent de l'absence d'une politique de communication leur permettant de valoriser leurs actions. Il est tout à fait significatif que des responsables d'administration aient suscité des articles dans la presse locale pour répondre à une demande implicite de leurs agents.

ne se passe plus rien. Il reste encore beaucoup à faire, tant pour rétablir les réseaux que pour dégager la voirie. C'est ainsi qu'intervient sur le terrain une forte équipe de "Paris-Propreté" (110 hommes et 55 véhicules). C'est également ce jour-là que les halles sont vidées de leur stock de viande par l'armée. Mais malgré l'importance des tâches, c'est désormais pratiquement de la routine. En tout cas, les relations de pouvoir qui se sont progressivement définies les jours précédents, ne sont plus guère susceptibles de remise en question. Deux faits peuvent cependant inciter à la réflexion. D'une part, ce n'est que ce jour-là que la ville de Nîmes se dote enfin d'un système propre de communications (système Radiocom 2000 mis à disposition par la société Matra), comme si le rétablissement d'un réseau fiable de liaisons avait été considéré comme relativement secondaire par rapport à d'autres priorités. Il est évidemment tentant d'opposer cette attitude à celle de la Préfecture qui semble avoir au contraire attaché beaucoup d'importance au rétablissement rapide d'un réseau complet de communications. Par ailleurs, ce n'est que le vendredi que la Préfecture se préoccupe, apparemment sur la demande de la DSC, de centraliser les livraisons de matériel, alors que le réseau de Nîmes-Solidarité fonctionne déjà depuis la veille.

Le samedi et le dimanche ne marquent pas de rupture significative avec les actions engagées les jours précédents. Tout au plus peut-on noter un regain de tension à propos de la fermeture de la ville qui tend à être investie par une foule de curieux dont le manque de discipline entrave les opérations de nettoyage. La Mairie, qui met tout en oeuvre pour assurer un retour à la normale le lendemain, aurait souhaité une fermeture totale à laquelle la Préfecture continue à s'opposer. C'est également lors du week-end qu'est lancée l'opération de récupération du stock de médicaments (au total une soixantaine de tonnes dont 46 t sont incinérées à Pezenas, le reste à Beaucaire et dans d'autres usines). D'une façon générale cette période correspond à une accélération de l'ensemble des entreprises de remise en état. Ceci ne va pas sans poser des problèmes entre des acteurs avant tout soucieux de relever le "défi du maire" qui privilégient volontiers des solutions de fortune et des organismes d'Etat (notamment les responsables des grands réseaux) qui auraient souhaité une meilleure coordination ainsi qu'une moins grande précipitation. On retrouve des difficultés semblables à propos de l'eau, la ville de Nîmes affirmant de nouveau qu'elle est propre à la consommation, contrairement à l'avis de la DDASS. A travers l'ensemble de ces divergences et conflits somme toute assez anecdotiques apparaissent très clairement les oppositions qu'il peut y avoir entre une gestion technique et une gestion plus politique des situations de

crise. Du point de vue de la ville, il convient avant tout de mettre un terme à l'état de crise en reportant au besoin à plus tard la résolution de certains problèmes de fond.

CONCLUSION

Comme d'autres crises analogues ayant affecté des grandes agglomérations (Nantes, Tours etc), la crise de Nîmes met en évidence le caractère "anormal", au sens étymologique du terme, de la plupart des procédures suivies par les acteurs publics ayant eu à faire face à l'événement. Il aurait été parfaitement vain de tenter d'évaluer la réaction de ces derniers en fonction d'un schéma idéal de gestion de crise dont on a pu mesurer le caractère assez formel et parfois peu opérationnel. Pour autant, quel qu'ait été le degré d'"anormalité" des actions engagées, elles s'inscrivent toutes dans une logique qu'il est possible d'identifier. Autrement dit, l'absence de référence à la norme ne signifie pas qu'il y ait illégalité voire anarchie : avec les mécanismes de gestion de crise qui se sont mis en place à Nîmes, on voit apparaître un mode d'appréhension de l'événement, de gestion des ressources (aussi bien intellectuelles que matérielles), de relation et répartition des pouvoirs etc... qui semble assez spécifique de toute agglomération d'une certaine importance. Bref, avec Nîmes émerge de nouveau la question de la grande ville, de la grande agglomération et de sa gestion complexe.

C'est presque une évidence et au moins une grande banalité que de souligner l'extrême diversité de comportement des différents services impliqués dans la gestion de la crise de Nîmes. Les "temps de réponse" sont très variables, tout comme la capacité (ou non) à répondre de façon souple et avec des moyens adaptés à des conditions nouvelles générées par cette situation exceptionnelle. Dans de telles circonstances apparaissent alors clairement, sans médiation et sans fard, les capacités autonomes de chaque structure à s'adapter à un cas de figure inédit, caractérisé ici par l'effacement momentané de tout système de communication et l'impossibilité de tout déplacement. Ces capacités se traduisent par des réactions très contrastées des différents appareils administratifs.

Les inondations du 3 Octobre 1988 ont montré la difficulté qu'éprouvaient les différents services responsables de la sécurité collective à appréhender rapidement une situation inhabituelle. Malgré l'existence d'un certain nombre d'indicateurs de dysfonctionnements à l'échelle de l'agglomération, l'absence de traitement global de ces signaux rend problématique la perception de l'exception. C'est là une conséquence d'un fonctionnement tout à fait classique de l'administration, sur des bases très sectorielles, avec des systèmes de recueil d'informations souvent étanches. Cette absence de transparence et d'interconnexion entre services est liée à la complexité des ensembles urbains. Ce cas précis de crise confirme bien par ailleurs que les notions d'ordinaire et d'exception n'ont aucun sens dans l'absolu. Les grandes disparités constatées dans l'appréhension du risque dans la matinée du 3 Octobre s'expliquent aussi bien par la nature même de l'événement, très exceptionnel, que par le mode de fonctionnement propre à chaque service. Il est largement conditionné par l'existence (ou non) d'un "stock" d'événements de référence susceptibles de fournir des modèles d'action. On conçoit donc que la limite entre le routinier et l'état de crise varie beaucoup d'un secteur à un autre. Ce qui, pour tel service, reste du domaine de l'incident classique, intégré dans des modes de comportement relativement normalisés et banalisés peut devenir pour tel autre synonyme de désorganisation ou, au moins, de perturbation dans le fonctionnement du système. Il est ainsi frappant de constater l'écart entre des administrations qui ne disposent d'aucun événement de référence et qui sont spontanément conduites à concevoir l'extrême (le déluge), après avoir subi une situation considérée comme insensée, et des administrations qui, bien que perturbées par la singularité de l'inondation, ont réussi à réagir assez rapidement.

Il nous semble important de revenir sur la question de l'existence ou non d'une "culture du risque" dans les différents secteurs de l'administration. Elle conditionnent en effet très largement les capacités de réaction en temps de crise. En temps normal, chaque administration a sa propre logique interne, ses propres règles de fonctionnement, ses propres valeurs de référence. Cette culture administrative tient aussi à un certain type d'organisation, à la formation des élites dirigeantes, à un certain mode de structuration du pouvoir et de ses rapports avec les autres autorités. Elle est également le fruit d'une histoire, ce qui est particulièrement sensible lorsque surviennent des situations exceptionnelles. La gestion de situations non normalisées est chose courante pour certains services. Le fait pour eux de disposer d'éléments de référence passés, qui constituent un véritable patrimoine d'expériences, riche en enseignements, les place en position de force par rapport à

des services qui ne se souviennent pas d'avoir été, dans leur histoire récente, confrontés à des situations sortant de l'ordinaire. EDF, les Télécom', les pompiers avaient tous connu dans les années précédant la catastrophe d'octobre 88 des situations exceptionnelles ayant mis à l'épreuve leurs capacités de réaction et d'adaptation immédiate. Pour les pompiers, l'événement de référence structurant, ce sont les feux de forêts, qui leur ont permis de développer des relations privilégiées avec leurs collègues des départements voisins. Il leur a été assez facile de reconstituer un réseau ayant déjà fait ses preuves dans un passé récent. De leur côté, EDF et les Télécom avaient eu à plusieurs reprises l'occasion de tester en vraie grandeur leurs schémas sectoriels d'intervention d'urgence, notamment lors de grosses chutes de neige.

Pour certains services, l'éventualité d'avoir à gérer une crise fait donc à la limite partie du quotidien. Pour EDF comme pour les Télécom, la panne est même normale et justifie en partie l'existence de certains de leurs services. Si la situation s'aggrave et va au-delà de l'incident classique et presque routinier, cette éventualité est prévue et s'intègre dans un schéma d'intervention d'urgence susceptible d'être mis en oeuvre de façon souple et rapide. Pour ces deux grandes organisations, Nîmes aura d'abord été une méga-panne, pour laquelle il aura fallu mobiliser un peu plus de moyens que d'habitude. L'architecture générale du système d'intervention n'a pas été fondamentalement remise en question, même si une telle crise a suscité une réflexion critique au sein de chacune de ces administrations. Il en va de même pour les pompiers ou pour le SAMU qui, par définition, ne fonctionnent pratiquement qu'à l'urgence, avec une forte capacité d'adaptation à des problèmes inédits et en imaginant des solutions au coup par coup : l'exception, pourrait-on dire, est la règle. Lorsqu'à plusieurs reprises nous avons fait état des aptitudes "au bricolage" de telle ou telle organisation, nous avons surtout voulu souligner la promptitude avec laquelle certaines structures étaient capables de se débarrasser de tout formalisme pour se recomposer. Cet éloge de la capacité à bricoler ne doit pas être confondu avec un éloge de l'anarchie, pas plus que du bricolage apprécié seulement parce qu'il serait synonyme de transgression de la règle.

A l'inverse, certaines administrations continuent à se référer et à se raccrocher, comme à une planche de salut, à la règle et à la norme même en situation de crise critique. Elles continuent à fonctionner sur un modèle hiérarchique, dont on connaît la force mais aussi les faiblesses et la fragilité. Que le responsable d'un service fonctionnant sur ce modèle soit absent, ou coupé de sa

base, et c'est l'ensemble du système qui apparaît paralysé puisque personne n'a vocation à se substituer au chef. Il y a une incapacité presque totale, de caractère quasiment organique, à imaginer des comportements ou des moyens qui sortent de l'ordinaire et du domaine du codifié. Certains services semblent implicitement rejeter l'idée même de rupture normalement attachée à la notion de crise; ils se refusent à envisager de fonctionner pendant un temps sur un schéma d'urgence, c'est-à-dire avec une réorganisation "a minima", pas forcément complète ni conforme aux règles habituelles. Il est par exemple frappant de voir à quel point une des idées-force de la Préfecture semble être de reconstituer d'abord l'ensemble du système d'intervention tel qu'il est prévu par le plan ORSEC. Tant que le préfet n'a pu joindre le DDSIS, qui est un des points forts du dispositif, il donne l'impression d'être un peu désorienté. Ce souci de reconstitution "à l'identique" se manifeste également par les réticences avec lesquelles la Préfecture a accueilli les suggestions de la Direction de la Sécurité Civile d'installer un PC hors de l'hôtel préfectoral afin de "pouvoir disposer d'un moyen de commandement... décentralisé".

Si l'on considère que les administrations dépourvues de culture de risque sont aussi celles qui fonctionnent sur le mode le plus formaliste, on comprend mieux l'hétérogénéité des comportements de ce qu'il est convenu d'appeler l'administration publique. La crise de Nîmes, comme toutes les crises majeures ayant récemment affecté le système politico-administratif français, révèle des tensions à l'intérieur de ce système. Elles tiennent d'une part à une grande diversité d'adaptation à la complexité introduite par la "modernité": il y a plus qu'un monde entre le fonctionnement des Telecom et celui des services départementaux de la protection civile. Elles tiennent aussi aux incertitudes engendrées par la décentralisation. L'administration territoriale est ébranlée par ce changement et éprouve des difficultés à se positionner sur la scène locale telle qu'elle s'est reconstruite, notamment dans les grandes agglomérations.

Le préfet, patron des services extérieurs de l'Etat, se trouve à la tête d'un ensemble atrophie qui, dans les faits, dépend tout autant des administrations nationales que de son autorité. On peut même s'interroger sur la réalité du pouvoir que le premier représentant de l'Etat exerce sur des organismes aussi puissants et indépendants qu' EDF, Telecom ou sur des services extérieurs d'administrations fortement structurées. En temps normal les préfets s'accommodent de cette situation qui les conduit à changer de fonction : ils sont désormais avant tout des

coordonnateurs, des médiateurs, des conciliateurs. En temps de crise, par contre, ils doivent aller à contre-courant de cette évolution et assumer le plus pleinement possible l'exercice du pouvoir régalien qui apparaît comme l'un des fondements même de leur légitimité. Il y a là une évidente contradiction, le préfet devant être en temps de crise, c'est-à-dire dans les pires conditions, ce qu'il ne peut désormais plus être en temps de paix : l'incontestable autorité au plan local.

Dans les grandes agglomérations, cette contradiction est particulièrement nette. Non seulement le préfet doit assumer l'ébranlement de l'administration territoriale mais il doit aussi tenir compte du nouveau pouvoir des élus à la tête de grandes collectivités locales en temps de paix ainsi qu'en temps de crise. L'exemple de Nîmes prouve que les responsables des grandes agglomérations sont en mesure de mobiliser rapidement leurs moyens propres, selon des modalités extrêmement souples, et d'avoir accès à d'importantes ressources extérieures en faisant appel à des sociétés privées et à d'autres grandes agglomérations. A cette capacité de mobiliser des moyens s'ajoutent les "ressources" politiques dont disposent désormais les grands élus, notamment en intervenant dans le champ médiatique. Bref, pour l'ensemble de ces raisons le préfet, premier représentant de l'Etat, ne peut pas toujours assumer les fonctions qui sont théoriquement les siennes en situation de crise.

Il apparaît cependant qu'aucun grand élu ne peut faire l'économie des moyens matériels et financiers de l'Etat, pas plus que de son autorité en situation de crise. La mise en oeuvre des premiers secours (on a eu à plusieurs reprises à souligner le rôle déterminant joué par le CODISC), les mobilisations effectuées dans le cadre du plan ORSEC (notamment celle des armées), les décisions prises par les plus hauts responsables de l'Etat (y compris au plan symbolique) sont des éléments déterminants pour gérer les crises de grande ampleur et assurer un retour à une situation acceptable, sinon normale. Ce qui fut vrai dans le cas de Nîmes risque de l'être plus encore dans le cas de catastrophe de très grande ampleur affectant non pas une ville mais une région, voire une partie du territoire national. Banales, ces remarques permettent cependant d'insister sur le fait qu'il n'y a pas aujourd'hui une perception très claire des rôles et des capacités de ceux qui, en temps de crise, seront de fait les grands acteurs sur qui reposeront l'essentiel des responsabilités.

On oscille encore entre deux fictions : l'une selon laquelle l'Etat aurait toujours le pouvoir de reprendre une situation en main, aussi critique et complexe soit-elle ; l'autre selon laquelle les grands élus (notamment ceux qui se trouvent à la tête des grandes villes) seraient désormais plus armés pour gérer de tels problèmes, compte tenu des moyens dont ils disposent et de la légitimité qui est la leur aujourd'hui. Ces fictions ne peuvent que s'auto-alimenter et se renforcer dès lors que la relation entre les différentes autorités présentes à l'échelle d'une grande agglomération demeure dans un certain flou. Les procédures officielles de gestion de crise ne contribuent que partiellement à éclaircir cette relation (il est par exemple tout à fait symptomatique que les grands élus n'aient pas une place es qualité dans le dispositif ORSEC).

Une telle incertitude a des conséquences visibles en temps de crise, chacun des acteurs tentant de trouver quelle est, quelle peut être sa place dans le jeu qui s'ouvre alors. Pour qualifier la relation qui s'est établie à Nîmes entre la Préfecture et la ville, nous avons parlé de "co-gestion". C'était là une première approche d'une situation peut-être plus complexe et moins bien équilibrée que nous ne le pensions alors. La thèse selon laquelle il y aurait eu une sorte de cogestion de la crise associant étroitement la ville de Nîmes et les services d'état représentés par le PC-ORSEC n'est-elle pas une (re-)construction intellectuelle de la part de chercheurs voulant trouver à tout prix une parfaite cohérence dans un fonctionnement qui semble au contraire avoir été marqué par un empirisme extrême et des relations de pouvoir parfois conflictuelles ?

Il faut rappeler, une fois encore, à quel point la crise de Nîmes a, de toute évidence, fait l'objet d'une réécriture de la part de ses principaux protagonistes, réécriture tendant à gommer tous les conflits et toutes les insuffisances, au profit d'une version plus neutre. Il est tentant de suggérer une autre version, un peu provocatrice voire iconoclaste mais peut-être plus proche de la réalité. Durant la période qui court du mardi 4 au samedi 8, on pourrait même parler d'une série d'échanges - au sens tennistique du terme- entre Mairie et Préfecture. Rappelons un certain nombre de points de friction qui ont déjà été évoqués: la polémique autour de l'eau et de sa potabilité; le problème du ramassage des médicaments; le débat autour de la fermeture de la ville; la concurrence de fait entre Préfecture et Ville de Nîmes pour la gestion des aides matérielles extérieures et des dons en argent; les démarches plus ou moins concurrentes de la Mairie et de la DDASS pour faire le point sur la situation sanitaire de la ville...

L'image d'une équipe collaborant dans le respect des règles, sans aucune arrière-pensée et en ignorant aussi bien les clivages politiques que ceux pouvant exister entre administrations d'état et pouvoirs locaux, ne résiste guère à l'analyse. Surtout en situation de crise, nul ne peut oublier ses propres intérêts. L'élu local doit réaffirmer qu'il est maître chez lui ; c'est une nécessité particulièrement prégnante, six mois avant des élections municipales. Le représentant de l'Etat, quant à lui, doit montrer qu'en dépit de la décentralisation, lui seul a vocation à faire la synthèse entre de multiples intervenants et reste le meilleur garant de la sécurité collective. La crise n'est-elle pas d'abord, pour tout détenteur de pouvoir, l'occasion privilégiée de rappeler et de confirmer sa capacité à gérer le quotidien, renforçant ainsi sa propre légitimité?

Si les crises sont susceptibles de poser avec acuité le problème des rapports entre pouvoir local et pouvoir central, elles peuvent également jouer dans certaines conditions un rôle de révélateur d'autres problèmes. Elles permettent de mettre à jour, avec une meilleure lisibilité, des conflits latents, soit entre hommes, soit surtout entre institutions. Sans vouloir réduire l'administration française à un champ clos dans lequel chacun des acteurs ne songerait qu'à affirmer sa prééminence, il apparaît difficilement contestable qu'un certain nombre de rivalités, de phénomènes de concurrence, habituellement occultés en temps normal, émergent brutalement en situation de crise : c'est ce qui fait leur intérêt pour tout analyste des relations et des changements de pouvoir dans la sphère publique.

Pour autant peut-être convient-il de ne pas se polariser sur l'expression de conflits latents qui, soudain, donnent une visibilité à ce qui est habituellement opaque. Il y a en effet là une reconstitution a posteriori d'une scène et d'un jeu d'acteurs, alors même que la crise de Nîmes comme celles ayant affecté des grandes agglomérations, montre les limites de tout pouvoir face à la complexité des ensembles urbains. Aussi bien pour la Préfecture que pour la Ville de Nîmes, le principal enjeu a été tout à la fois de se positionner et de reconstruire une capacité de maîtrise de l'événement, de redonner du pouvoir au pouvoir. Les "crises majeures", c'est à dire celles qui échappent à la multiplicité des régulations propres aux systèmes complexes, mettent à l'épreuve le pouvoir dans son essence même.

Plus précisément, c'est la question de la place de l'instance du politique dans les sociétés urbaines qui se trouve de nouveau posée avec acuité¹.

La science politique trouve dans ces interrogations un écho à des interrogations très actuelles sur le fondement du politique. Il ne faut cependant pas perdre de vue les leçons plus terre à terre que l'on peut tirer de ce type d'événement.

D'une façon générale il ne semble pas que, passée l'émotion des premiers moments, la crise de Nîmes ait substantiellement modifié les pratiques des différents acteurs qui y ont été impliqués. Toute crise peut être riche d'enseignements, soit par les dysfonctionnements et lacunes qu'elle a pu mettre en évidence, soit à l'inverse par les expériences originales de gestion dont elle a pu faciliter l'émergence. Encore faut-il pour cela qu'un bilan complet soit établi, sans règlements de comptes mais aussi sans complaisance. Or, si des bilans sectoriels ont été établis par certains services, il n'y a pas eu à notre connaissance de bilan global, de "debriefing" associant l'ensemble des partenaires. Plusieurs de nos interlocuteurs ont déploré ce manque de confrontation et de "mise à plat" des difficultés rencontrées. La crise de Nîmes est-elle parvenue à briser les barrières qui isolent les grandes administrations et rendent parfois difficile voire inexistante la communication entre elles ? Certes, sur certains points les choses ont évolué mais il est regrettable que l'on ait dû attendre aussi longtemps pour que soient prises des décisions aussi évidentes que l'échange de leurs fréquences radio entre gendarmes et sapeurs-pompiers. Globalement, l'image qui subsiste avec le plus de force est celle d'administrations frileusement repliées sur leurs privilèges et leurs "secrets", beaucoup plus que d'administrations "de choc" ayant l'habitude de gérer des crises en étroite collaboration avec d'autres.

Bien plus, certaines anomalies soulignées ne semblent pas avoir trouvé de solution jusqu'à maintenant : les responsables d'établissements scolaires disposent-ils aujourd'hui de consignes claires sur la conduite à tenir vis-à-vis des élèves en cas de retour d'une telle catastrophe ? Les différents systèmes radio s'étant révélés peu fiables ont-ils été rendus plus performants ? Existe-t-il une meilleure compatibilité entre ces différents systèmes ? Les services d'astreinte et les gestionnaires de grands réseaux disposant d'indicateurs pouvant permettre de

¹ Ce thème a été largement abordé lors du séminaire de Sassenage (Catastrophe et gestion de crise: rôle de l'Etat et des collectivités locales) GRRM/CERAT, 7 et 8 décembre 1989). Actes à paraître en mai/juin 1990.

déceler une situation anormale sont-ils connectés entre eux, de façon à ce que tout signe suspect soit aussitôt signalé aux autres ? L'accès au REGIS a-t-il été amélioré (notamment par possibilité de basculement sur une permanence si l'interlocuteur demandé n'est pas là) ? Les installations d'énergie des grands services publics ont-elles fait l'objet d'une meilleure localisation les rendant moins vulnérables, ou bien a-t-on préféré la solution la plus économique, consistant à reconstruire à l'identique en se disant que, statistiquement, il y a fort peu de chance pour que de tels événements se reproduisent dans les prochaines années ? Autant de questions qui conduisent à s'interroger sur la prise en compte effective des leçons que l'on peut tirer, sur différents plans, d'une crise aussi complexe que celle de Nîmes.

* *

*

TABLE DES MATIERES

0 - DESCRIPTION SUCCINCTE DE L'EVENEMENT.....	6
I - LES PREMIERES PERCEPTIONS DE L'EVENEMENT.....	8
I-1 - Les systèmes de prévision.....	11
I-2 - Les grands réseaux.....	11
I-3 - Les services d'astreinte.....	14
I-4 - La Préfecture.....	18
II - LES REACTIONS IMMEDIATES.....	18
II-1 - Les réactions des grands réseaux.....	19
II-2 - Les réactions des services d'astreinte.....	22
II-3 - Les autres administrations.....	29
II-4 - La ville de Nîmes.....	30
III - LES REACTIONS APRES L'EVENEMENT.....	31
III.1 - Les grands réseaux.....	31
III.2 - Les services d'astreinte.....	35
III.3 - Les autres administrations.....	39
III.4 - La ville de Nîmes.....	39
III.5 - Le PC-ORSEC.....	41
IV - L'ORGANISATION DU RETOUR A LA NORMALE.....	43
CONCLUSION.....	52