



**HAL**  
open science

# La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un droit universel de la protection des populations en temps de paix.

Maestracci Bruno

## ► To cite this version:

Maestracci Bruno. La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un droit universel de la protection des populations en temps de paix.. Droit. Université Pascal Paoli, 2011. Français. NNT: . tel-00769885

**HAL Id: tel-00769885**

**<https://theses.hal.science/tel-00769885>**

Submitted on 3 Jan 2013

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

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



**UNIVERSITE DE CORSE-PASCAL PAOLI**  
**ECOLE DOCTORALE**  
**ENVIRONNEMENT ET SOCIETE**

**Thèse présentée pour l'obtention du grade de**  
**DOCTEUR EN DROIT**

**Mention : Sciences Juridiques**

**Soutenue publiquement par**

**BRUNO MAESTRACCI**

**Le 3 décembre 2011**

---

**LA PROTECTION CIVILE, ACTEUR MAJEUR DE**  
**LA GESTION DES CRISES ?**  
**POUR UN CONCEPT UNIVERSEL DE PROTECTION**  
**DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX.**

---

**Directeur :**

M. Jean-François Poli, Professeur à l'Université de Corse.

**Rapporteurs :**

M. Jean-Marie Pontier, Professeur agrégé des Universités, Université de Paris I.

M. Patrick Lagadec, Directeur de recherche à l'Ecole Polytechnique, Département d'Economie, Laboratoire d'économétrie, Docteur d'Etat en Sciences Politiques.

**Jury**

M. Jean-Yves Coppelani, Professeur à l'Université de Corse, Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques.

M. Jean-Marie Pontier, Professeur agrégé des Universités, Université de Paris I.

M. Patrick Lagadec, Directeur de recherche à l'Ecole Polytechnique, Département d'Economie, Laboratoire d'économétrie, Docteur d'Etat en Sciences Politiques.

M. Jean-François Poli, Professeur à l'Université de Corse.

« Il n'y a que deux espèces de plans de campagne, les bons et les mauvais.

Les bons échouent presque toujours par des circonstances imprévues, qui font souvent réussir les mauvais. »

Napoléon Bonaparte  
Premier Consul

# SOMMAIRE

**RESUME**

**ABSTRACT**

**REMERCIEMENTS**

**INTRODUCTION**

**I SANS REFERENTIEL JURIDIQUE, LA PROTECTION CIVILE A DEVELOPPE DES ORGANISATIONS VARIEES, LA SPECIFICITE DU MODELE FRANÇAIS EST RECONNUE**

**1.A. LA DIVERSITE DE LA PROTECTION CIVILE PERMET-ELLE DE DEDUIRE DES PRINCIPES SYSTEMIQUES ?**

**1.B. LE MODELE FRANCAIS DE PROTECTION CIVILE EST RECONNU GRACE A L'INTEGRATION DES PRINCIPES DE GESTION DES RISQUES**

**II LA PROTECTION CIVILE ET L'INTERNATIONAL, ENTRE COOPERATION ET COORDINATION**

**2.A. UNE ABSENCE DE STRATEGIE POLITIQUE POUR UNE PROTECTION CIVILE EUROPEENNE SANS AMBITION**

**2.B. LA PROTECTION CIVILE EST INSUFFISAMMENT RECONNUE MALGRE L'ACCROISSEMENT DES CRISES INTERNATIONALES**

**III ELABORER UN DROIT UNIVERSEL POUR LA PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX**

**3.A. UN CHANGEMENT CONCEPTUEL EST NECESSAIRE**

**3.B. LE DROIT UNIVERSEL POUR LA PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX, CHAINON MANQUANT, SERA GARANTI PAR LA PROTECTION CIVILE**

**CONCLUSION**

**ANNEXES**

**TABLE DES MATIERES**

# RESUME

**MOTS CLES : DROIT UNIVERSEL DE PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX - PROTECTION CIVILE - ORGANISATION DES SECOURS - GESTION DE CRISE - AFFAIRES CIVILO-MILITAIRES - DEFENSE CIVILE - SECURITE CIVILE - PREVENTION ET GESTION DES RISQUES - CATASTROPHES DE GRANDE AMPLEUR - DROIT HUMANITAIRE - N.T.I.C. - POLICE NATIONALE - DEFENSE NATIONALE - CYNDINIQUES - SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS - GESTION DE LA CONNAISSANCE- CULTURE OPERATIONNELLE - CULTURE ORGANISATIONNELLE-CONVENTION DE GENEVE.**

L'action de la protection civile est particulièrement remarquable lors de catastrophes naturelles de grande ampleur ou de désastres technologiques. Toutefois, à une échelle plus réduite mais avec une plus grande fréquence, elle s'exerce au quotidien, notamment au sein des différents services d'urgence. En France les services d'incendie et de secours assurent la majorité de ces missions, dans une indifférence quasi-générale.

Ils ne sont pas seuls, car les acteurs concourant à la protection civile sont nombreux et leur spécialisation est parfois poussée. L'ensemble des pratiques et savoir-faire ainsi accumulés par chacun doit être partagé, et la gestion de ces connaissances constitue un véritable enjeu. C'est pourquoi la gestion des connaissances (ou knowledge-management) dans le domaine de la protection civile doit réaliser d'importants progrès, afin d'intégrer les différentes pratiques dans une approche unifiée.

Cette difficulté est due, en pratique, à l'absence d'un concept de la protection civile partagé au niveau mondial.

Les services impliqués dans les actions de secours au quotidien et au niveau local, réalisent leurs missions en restreignant leur vision à l'espace géographique et humain qui leur est dévolu. Cette méthode, est excellente et donne de bons résultats, mais elle ne prévoit pas leur déploiement hors de cet espace, dès les premières heures des catastrophes. D'autres acteurs se projettent immédiatement, et réaliseront des missions de sauvetage, alors qu'ils n'exercent pas cette mission au quotidien.

L'organisation de la protection civile pour le sauvetage et le secours aux personnes, d'où découle la gestion des crises, est l'objet d'enjeux politiques importants et de convoitises : un jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs subtil s'insinue entre différents acteurs.

Ce jeu semble pourtant contreproductif, illogique, trop coûteux et s'exerce bien au-dessus des acteurs de protection civile. Ce d'autant que le nombre de crise est en augmentation constante, tout comme leur gravité ou leur étendue, la crise à, en outre, une nette tendance à s'installer dans la durée.

Ces caractéristiques se retrouvent de manière constante, au-delà de l'organisation choisie par un pays, car les activités de protection civile et de gestion de crise s'entrelacent toujours.

Au niveau juridique, la protection des populations est assurée en temps de conflit ou de guerre par les principes issus des conventions de Genève. Il est surprenant qu'aucune convention ne permette aujourd'hui d'assurer la protection des populations en temps de paix, même si cette protection est essentiellement du ressort des Etats. Or de nombreux conflits découlent de l'absence de définition de la protection des populations en temps de paix.

---

En outre, assurer la protection des civils grâce à l'établissement de principes généraux, permettrait de développer et de garantir un système d'organisation des secours, de protection civile et de gestion de crise assurant ainsi à tous une assistance « a minima ». Dans d'autres domaines (Défense, ou Sécurité Intérieure), des procédures standardisées existent depuis très longtemps (Procédures Otan, Conventions Internationales relatives à différents types de trafic). Il faut donc désormais les appliquer à la protection civile, et les intégrer au sein des critères de bonne gouvernance. Ils permettront de renforcer la citoyenneté grâce à une implication de tous, d'améliorer la transparence des institutions, et constitueront des indicateurs financiers actuellement manquants.

# ABSTRACT



**KEYWORDS : UNIVERSAL RIGHT OF PEOPLE'S PROTECTION DURING PEACETIME - DISASTER AND EMERGENCY SERVICES - EMERGENCY ORGANIZATION - CRISIS MANAGEMENT - CIVIL-MILITARY AFFAIRS - CIVIL DEFENCE - CIVIL SECURITY - PREVENTION AND RISK MANAGEMENT - LARGE SCALE DISASTERS - HUMANITARIAN RIGHTS - I.C.T. - NATIONAL POLICE FORCE - NATIONAL DEFENCE - CYNDINICS - FIRE AND EMERGENCY DEPARTMENT- KNOWLEDGE MANAGEMENT - OPERATIONAL CULTURE - ORGANIZATIONAL CULTURE - GENEVA CONVENTIONS.**

Civil protection actions are particularly visible during large-scale disasters, but they are also applied in everyday life, in particular within emergency and fire brigades.

The knowledge management resulting from these practices has a margin for growth.

Indeed, in the absence of a shared concept of civil protection, services exercising daily relief actions are not systematically deployed in the early hours of the disaster, leaving others with less experience, undertaking rescue missions.

These services are the major players only when the crisis impacts on their territory, and therefore have experience in managing major crises.

The organization of civil protection for rescue and relief to individuals, as well as crisis management, is often cause for envy and a subtle game of power is played between the various actors, yet this game is counterproductive, illogical and highly expensive.

These issues are even more inappropriate as the number of crises rising constantly as a corollary of their severity or extent, and they are characterized by their duration.

These features are found at all levels or activities of civil protection and crisis management are intertwined.

On a legal level, the protection of populations is ensured in times of conflict or war by the principles from the Geneva Conventions.

It is surprising that no agreement today will allow the protection of people in times of peace, even if this protection is the responsibility of States.

However, many conflicts are closely linked to this basic principle and a clarification on this matter would therefore avoid crises.

In addition, the protection of populations in time of peace by establishing general principles would ensure, on a global level, that a system of organizing the rescue, civil protection and crisis management provides assistance regarding minimum criteria.

In the areas of Defense, or Homeland Security, opportunities for exchange and continuous improvement of services have been around for a long time and need to be applied now to civil protection.

# REMERCIEMENTS

Exprimer ses remerciements doit aller au-delà du devoir de mémoire, du simple respect du protocole. En fait, cette action, nous rapproche un peu du divin. Comment rendre grâce, à la magie des rencontres qui jalonnent nos existences et que l'on croît inopinées ?

Les personnes extraordinaires que j'ai eu l'honneur de connaître m'ont accordé un peu de leur temps, procurant ainsi les joies dues aux nouvelles connaissances qu'elles m'ont permis de découvrir : comment les remercier toutes puisque certaines d'entre elles sont, hélas, déjà disparues ?

Grâce à elles, j'ai eu le bonheur de débattre, de partager ou d'opposer des idées, de développer de nouveaux questionnements. Parfois ces échanges ont abouti à de profonds désaccords, mais ces contrastes ont toujours permis d'aboutir à la révélation de nouvelles clartés.

Evoquer le souvenir de ces rencontres d'hommes et de femmes, issus d'engagements, d'horizons, de culture, de sensibilité différentes, c'est leur rendre une forme d'hommage.

Ainsi je peux revivre les moments passés auprès d'eux, en France, en Italie, en Indonésie, en Suisse, en Finlande, en Malaisie ou en République Serbe, à Singapour ou en Italie, en Espagne ou au Cambodge, mais il ne s'agit pas de simples souvenirs. J'ai trouvé auprès d'eux, des points de vue souvent partagés, parfois opposés, mais toujours basés sur une écoute et un respect mutuels.

Rassembler ce qui est éparé, répandu sur ce long chemin, n'aurait pu aboutir sans l'attention du Professeur Jean-Yves COPPOLANI, que je remercie pour le chemin qu'il a accepté de partager à mes côtés.

Les soins et l'attention, prodigués ensuite par Monsieur le Professeur Jean François POLI auront été précieux, permettant de transformer un matériau brut en une pierre plus lisse, bien que ce polissage soit toujours imparfait.

Je dédie ce travail à tous ceux qui m'ont accompagné le long d'un parcours professionnel de plus de trente années.

Sapeurs pompiers, membres des services opérationnels, personnels administratifs ou de soutien technique ou logistique, spécialistes de l'humanitaire, coordonnateurs de secours, personnels des différentes institutions nationales ou internationales, bref tous ceux avec lesquels j'ai eu tant de plaisir à travailler.

A la patience et la douceur de mon épouse Dian,

Pour sa tranquille sérénité et le réconfort nécessaire apporté durant ce travail,

Avec notre amour réciproque que j'espère éternel,

A mes parents, mes tantes et mes oncles,

A ma sœur, mon beau frère,

A Maïa, Maximilien, Pierre-Marie, Louis-Gabriel,

A toute ma famille, présente, passée et à venir,

Aux rencontres futures et pleines d'un avenir radieux,

A mes amis et à tous ceux qui continueront à développer des concepts et auront l'audace de les mettre en œuvre pour un monde meilleur et plus sûr,

Aux Hommes exceptionnels que le destin m'a offert de croiser,

A vous enfin pour le temps si précieux que vous m'offrez pour lire ce travail, et pour l'enrichir par vos remarques, je vous remercie.

# INTRODUCTION

«La pensée complexe est la pensée qui relie. L'éthique complexe est l'éthique de reliance.»

Edgar Morin<sup>1</sup>

Le concept de reliance<sup>2</sup> étudie la problématique du lien social dans la société contemporaine.

Ce lien social, s'il est réduit au rapport entretenu par deux personnes est alors qualifié de « reliance psycho-sociale », et le terme de « reliance sociale » est préféré lorsqu'il s'agit de l'étude du lien entre un individu et un collectif<sup>3</sup>. Les liens sociaux sont en général qualifiés : on parle de liens familiaux, amicaux, professionnels, sportifs ou culturels.

La qualification du lien entre un individu en situation d'urgence et l'équipe qui viendra l'assister n'est pas définie, probablement compte tenu de son caractère très occasionnel, et exceptionnel.

Dans de nombreuses sociétés, notamment en Amérique du nord et en Asie, existait une constante : la victime une fois secourue devenait « l'obligée » du sauveteur et se considérait redevable du même acte envers lui. Il s'agissait d'être en mesure de sauver la vie du sauveteur en cas de besoin.

Aujourd'hui cette constante a disparu, probablement pour deux raisons.

- D'une part l'assistance recouvre une grande diversité de situations auxquelles l'individu peut se trouver confronté : sa vie est en danger, il nécessite des soins appropriés à son état, il a besoin d'assistance pour lui-même ou pour un ou plusieurs membres de sa famille, il a besoin d'assistance pour protéger ses animaux ou ses biens etc.

L'assistance et la notion de secours se sont étendues.

Au niveau qualitatif, on ne porte plus secours uniquement pour sauver la vie. Les évolutions technologiques et le développement des conditions de bien-être dans les sociétés développées ont permis, grâce à la diffusion d'informations de sécurité (par exemple relatives aux conditions météorologiques, ou aux conduites à tenir par la population etc.), d'avertir la population afin qu'elle utilise à son niveau des mesures d'autoprotection permettant d'éviter ou de minimiser plusieurs types d'accident. Ces mesures sont intégrées au sein de la politique basée sur le principe de précaution, et permettent d'économiser de nombreuses vies.

<sup>1</sup> Communication au Congrès International "Quelle Université pour demain ? Vers une évolution transdisciplinaire de l'Université " (Locarno, Suisse, 30 avril - 2 mai 1997) ; texte publié dans « *Motivation* », N° 24, 1997.

<sup>2</sup> Défini pour la première fois par Roger CLAUSSE, *Les Nouvelles*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1963.

<sup>3</sup> Ce collectif est un groupe, une organisation, une institution etc..

Au niveau quantitatif, l'assistance est numériquement devenue plus importante, comme en témoigne l'accroissement continu des interventions des services d'urgence.

L'individu, habitué à rester dans une zone de confort sécurisante, devient de plus en plus assisté. Il n'hésite pas à solliciter les services d'urgence, même si aucun caractère de gravité n'est présent<sup>4</sup>.

Cette situation illustre la distension des liens de voisinages traditionnels et le recours systématique aux services d'urgence.

Or le développement de la résilience des populations doit s'établir grâce aux relations immédiates, permettant de développer des relations de confiance de proximité, et d'organiser ainsi l'entraide de manière efficace au niveau de son immeuble, de son quartier...

- D'autre part, qualifier le lien entre une victime et ses sauveteurs devient complexe, dès lors que l'assistance apportée résulte d'un ensemble d'acteurs.

Cette assistance constitue une véritable chaîne.

Elle débute à la réception de l'appel, puis est traitée en fonction des moyens disponibles et de la gravité estimée de l'urgence, suivie de l'envoi d'équipes appropriées situées au plus proche du lieu de l'intervention, puis le cas échéant, du transport de la victime et de son accueil dans une structure spécialisée (hôpital, foyer, relogement etc).

Compte tenu de ces récentes évolutions, la place accordée à l'urgence et aux différentes formes d'assistance dans nos sociétés, nécessite que nous leur accordions une attention particulière. Quelle est la place réelle<sup>5</sup> occupée par les services d'urgence dans nos sociétés, comment sont-ils organisés, à quelle(s) structure(s) sont-ils rattachés ?

Une des questions fondamentales consiste également à savoir si l'efficacité de l'action, en matière d'urgence, est déterminée par l'organisation des structures dont elle dépend.

Ces structures partagent des valeurs communes, sont orientées vers un même objectif, mais possèdent des cultures de base différentes.

En fonction des pays, il peut s'agir des services de police, de militaires, de sapeurs-pompiers civils, de services hospitaliers, d'associations etc.

C'est l'étude de leurs interactions, leur mode de coordination qu'il vous est proposé d'approfondir dans ce mémoire.

---

<sup>4</sup> A titre d'exemple, le cas de particuliers appelant les Centre de Traitement et d'Alerte des sapeurs - pompiers, lorsque la vidange de la machine à laver (linge ou vaisselle) s'est simplement décroché et que l'eau s'est répandue sur le sol de leur cuisine.

<sup>5</sup> Cette place peut être évaluée, de manière globale, en termes de coût ou du nombre de personnes nécessaires au fonctionnement de ces services par rapport au nombre total de personnes en activité.

Cette question s'applique indistinctement aux différents types «d'urgences» existants. Il peut être question de porter secours à un individu isolé, ou à un groupe d'individus, plus ou moins important, en fonction des situations rencontrées lors d'une crise<sup>6</sup>.

Les citoyens, peuvent être amenés à solliciter les services d'urgence soit pour leur propre compte, soit lorsqu'ils font partie d'un ensemble confronté à une crise collective.

Ils possèdent, en général, une connaissance plus ou moins précise des structures qui leur portent assistance habituellement, de leur organisation et des interactions entre les différents services.

Ces questions peuvent paraître, au fond, sans grande importance, en l'absence d'un véritable concept relatif à l'urgence au niveau collectif, partagé et connu par tous, inscrit dans les fondamentaux de l'éducation et de l'instruction citoyenne.

Manifester, à ce sujet, de l'intérêt, peut sembler incongru, voire injustifié, en tous les cas digne de peu d'intérêt. En fonction de la séparation des structures qui participent aux urgences, chacune apporte, dans son domaine, une partie de la réponse.

Ces actions se déroulent de façon quasi-autonome, tant sur les plans des ressources humaines, que matérielles ou des considérations financières. Il s'agit donc, a priori, de mécanismes rôdés, souvent professionnalisés et qui se déroulent de façon habituelle, sans difficultés identifiées.

Mais si l'on considère l'urgence, en essayant d'adopter une vision d'ensemble, la question se révèle être d'une bien plus grande complexité. Tous les acteurs concourant aux urgences ne sont pas dans une démarche d'intégration, mais d'isolement relatif. Cet isolement est fonction de leur culture respective, et est renforcé compte tenu du degré de leur implication.

Ainsi, pour un accident de la circulation, lors des phases de désincarcération, le personnel est essentiellement composé de sauveteurs spécialisés, alors que le personnel médical sera présent une fois la victime acheminée au sein de la structure hospitalière.

La chaîne de l'information, de la prise en charge de la victime jusqu'à son arrivée dans le service spécialisé approprié à son état est donc perfectible, puisque personne n'a en charge le suivi intégral de la victime.

Ce parcours complexe concerne le citoyen indirectement.

D'une façon plus générale, la complexité est tellement intégrée à notre quotidien que nous n'y prêtons souvent qu'une attention relative, soit par manque de temps, soit par manque d'intérêt.

Cette constatation semble paradoxale, mais, dans la réalité, nous sommes occupés en permanence à mettre en œuvre des mécanismes visant à simplifier notre vie quotidienne.

Cette attitude est pourtant logique, car elle est économe.

---

<sup>6</sup> L'évacuation massive d'habitants est souvent problématique, puisqu'aucun exercice de grandeur nature n'a été réalisé. Ainsi de l'évacuation de 100 000 personnes dans les premières 48 heures suite au tremblement de terre d'Aquila en Italie en 2009, ou celle de près de 370 000 personnes ordonnée par le maire de New-York lors de l'Ouragan Irène en août 2011.



Elle nous permet ainsi de clarifier un environnement souvent surchargé d'informations, rempli de signaux multiples et de sollicitations excessives dans de nombreux domaines.

Pourtant, chacun de nous a été, ou sera confronté un jour à un évènement inattendu, capable de déstructurer son environnement habituel et de modifier profondément ses repères.

Nous considérons, en règle générale, que notre environnement domestique est sûr, car nous le connaissons, il nous est familier et nous estimons donc que le risque y est maîtrisé.

Cette perception, pourtant, est erronée.

Les statistiques en matière de décès consécutifs aux incendies en Europe, sont formels. Ils démontrent que ceux-ci surviennent, la plupart du temps, la nuit, dans les lieux d'habitations privés des victimes, pendant leur sommeil.

Il faudra plus de vingt ans, en France, pour qu'une loi rende obligatoire la pose de Détecteurs Automatiques de Fumées<sup>7</sup>, dans les bâtiments à usage d'habitation pour les particuliers.

Mais les obligations de cette loi ne devront être satisfaites qu'en 2015, selon son décret d'application<sup>8</sup>.

Cette loi modifie le Code de la Construction et de l'Habitation<sup>9</sup> (C.C.H.), mais aussi le code des assurances<sup>10</sup>. Cet exemple prouve que notre niveau d'information dans le domaine des risques est faible, et que par conséquent notre capacité de résilience l'est également.

Lorsque nous sommes confrontés à des dysfonctionnements, ils résultent, en général, d'un ou de plusieurs évènements préalables et ceux-ci passent le plus souvent inaperçus.

Ils peuvent également ne pas être immédiatement détectés, bien qu'ils soient presque toujours détectables, et analysables.

Ces évènements sont qualifiés de non souhaités (E.N.S.) et leurs effets peuvent impacter l'individu, la famille, sa communauté, la collectivité, l'ensemble de la population, le système d'habitat, l'installation, l'écosystème etc.

L'individu isolé peut trouver une solution par lui-même et de façon autonome face à un ou plusieurs évènements non souhaités.

Mais en cas d'échec, il doit requérir une aide extérieure pour mettre fin à l'évènement ou se soustraire à ses conséquences.

L'aide extérieure est, en général, tout d'abord demandée au voisinage immédiat, ou au sein de la famille.

L'E.N.S. peut rester inconnu de la collectivité. Sa connaissance reste au niveau des personnes participant aux mécanismes de solidarité interindividuelles, elle n'est pas transmise collectivement, ne peut être partagée, ni faire l'objet d'un retour d'expérience.

---

<sup>7</sup> Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. NOR : LOGX0508798L.

<sup>8</sup> Décret n°2011-36 du 10 janvier 2011 relatif à l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. NOR : DEVL1022270 D.

<sup>9</sup> Articles L 129-8 et L129-9 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>10</sup> Article L122-9 du Code des Assurances.

Lorsque cette solidarité de proximité est inefficace, l'aide fournie pour remédier à l'E.N.S. et à ses conséquences est fournie par des acteurs plus distants, provenant d'un environnement extérieur à la victime.

De nouveaux liens se créent alors avec les acteurs ou les sauveteurs, qui étaient, jusqu'alors, inconnus.

Lors de cette phase d'urgence, la victime fait appel à une organisation de secours extérieure, dont elle connaît l'existence et dont les pratiques et le fonctionnement ne lui sont pas forcément familières.

L'objectif recherché par la victime est de retrouver le plus vite possible, grâce aux secours qui lui parviennent, son précédent état de stabilité, sa zone de confort initial.

En amont de l'évènement, lorsque la « future » victime sort de sa zone de confort initial, cette transition s'effectue le plus souvent involontairement, et la victime en aura conscience qu'une fois l'évènement arrivé.

Cela justifie d'ailleurs la qualification de l'évènement, sous le terme d'« Évènement Non Souhaité » (E.N.S.).

Une fois l'alerte transmise aux services de secours, une fois l'alarme déclenchée par ces derniers pour envoyer des équipes opérationnelles adéquates en fonction des renseignements recueillis, une double course contre le « facteur temps » débute alors.

Il faut tout d'abord assurer la sauvegarde de la population, ou de la victime, mais aussi, de manière simultanée trouver la cause, l'origine du dysfonctionnement et tenter si possible d'y remédier.

Ce second facteur est essentiel : sans la suppression de la cause ou l'atténuation de ses effets, la réalisation du sauvetage ou de la mise en sécurité des victimes peut être compromise, et l'opération n'est pas complètement menée à son terme.

Pourtant, agir sur la suppression de la cause initiale est parfois difficile, car la focalisation de l'attention se porte toujours sur le sauvetage prioritaire de la vie humaine.

Il faut préalablement identifier la cause, et sa suppression peut être irréalisable, par manque de temps, par impossibilité de réaliser deux actions simultanées, ou par manque de concours immédiat de renforts ou de services extérieurs.

Les E.N.S. concernent sans distinction les individus, ou l'ensemble d'une collectivité humaine, en fonction de leur ampleur et de leur intensité.

Nos sociétés modernes détiennent, dans de nombreux domaines, une connaissance approfondie.

Pourtant, peu d'entre nous sont prêts à réagir de façon adaptée à une urgence, car les apprentissages rudimentaires permettant d'y faire face ne font pas l'objet d'un enseignement.

Aucune transmission de savoir-faire ou de savoir-être dans ce domaine n'est actuellement réalisée.

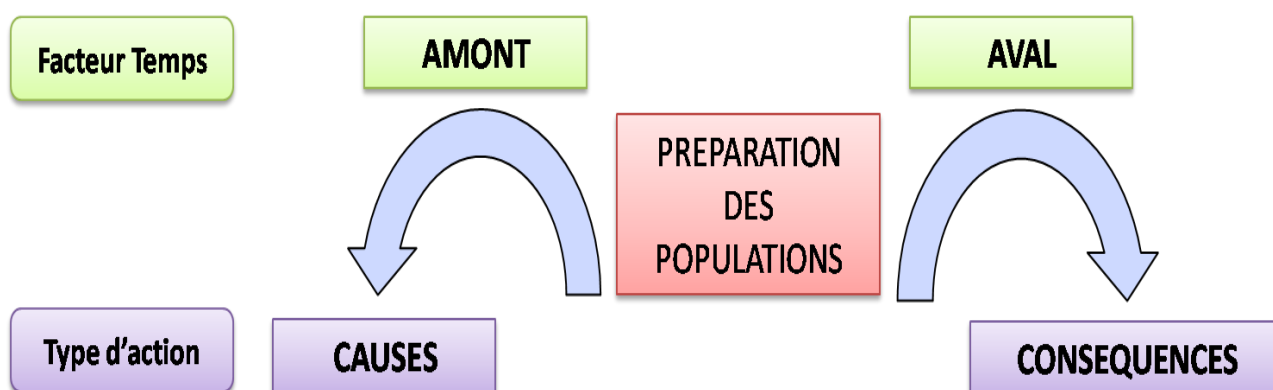
Les indicateurs permettant de s'assurer, au niveau individuel ou collectif, que toutes les mesures préventives ont été prises, et que les gestes permettant la sauvegarde individuelle sont connus et assimilés, restent à créer et à développer.

Pour ceux qui n'ont pas su réagir face à une situation d'urgence, et pour lesquels l'issue de l'E.N.S. a été fatale, aucun témoignage ne pourra plus étayer la réalité de ce besoin en informations de bases sur les situations d'urgence.

C'est l'absence de prise de conscience de la nécessité de connaissances élémentaires, ou en informations appropriées dans ce domaine qui fait le plus défaut.

La préparation et le conditionnement des populations à vivre et à essayer de survivre à tout type d'événement (E.N.S.), permet de réaliser une double action, en amont et en aval.

- En amont, nous pouvons maîtriser l'E.N.S. en agissant sur ses causes lorsqu'elles sont connues, ou en réduire ses effets par des mécanismes de protection<sup>11</sup>.
- En aval, nous sommes en mesure d'agir sur ses conséquences si l'action sur les causes est impossible<sup>12</sup>.



L'organisation des secours doit permettre, de sauver le plus rapidement possible, les vies humaines qui peuvent encore être préservées. Dès le début de la phase d'urgence, chaque seconde compte.

A ce stade, deux philosophies d'action s'opposent, qui aboutissent à des organisations profondément différentes :

1. Les partisans de la première option considèrent que les populations doivent réaliser les actions réflexes, lors des premières minutes de la catastrophe. Il s'agit, selon eux, d'un enjeu véritablement majeur étant donné que la majorité des actions de sauvetage est du ressort de l'acte immédiat et doit s'effectuer sans délais.

<sup>11</sup> Sabots pour éviter les coulées de Lahar (Coulée de boue d'origine volcanique dévalant les pentes des volcans. En 1985, en Colombie le Volcan Nevado del Ruiz un lahar causant plus de 25 000 décès) ; normes de construction para sismiques, systèmes de protection passive et active des véhicules etc.

<sup>12</sup> Exemple des phénomènes naturels encore imprévisibles (tremblements de terre, tsunamis etc.)

Les partisans de l'autre option sont au contraire convaincus que l'action la plus importante, afin de sauver le plus de vies possibles, doit prendre place au début des événements, et être réalisée par des citoyens qui se trouvent sur les lieux mêmes de l'évènement.

La résilience de la population et sa préparation aux catastrophes est donc prioritaire, alors que le positionnement des secours est un enjeu secondaire. La solidarité s'exerce ex-ante, avant que les secours ne parviennent aux zones sinistrées.

2. La seconde philosophie d'action estime illusoire de demander aux victimes de se comporter également en sauveteurs.

Les populations affectées par l'aléa vivent l'évènement en direct et sont en général préoccupés par la survie de leur cercle familial, ce qui ne leur permet pas de porter assistance à d'autres personnes.

Cette école estime également que l'action immédiate et de proximité n'est que difficilement réalisable, pour deux motifs.

- D'une part elle demande un savoir faire, une bonne condition physique, un minimum de moyens et un esprit capable d'organiser ces actions, mêmes si elles ne concernent que le stade initial. Il n'est donc pas possible, pour la majorité de la population, de réaliser ce type de tâches.
- D'autre part, demander aux « impliqués », eux-mêmes victimes, d'assurer également une fonction de sauvetage et d'assistance, c'est commettre une erreur fondamentale et une confusion inacceptable.

Il est donc nécessaire que les secours soient judicieusement répartis sur l'ensemble du territoire, afin que leur mobilisation initiale soit efficace, ce qui nécessite des ressources humaines, matérielles et financières conséquentes.

La condition (ou l'état) d'une victime est opposée à la condition d'un sauveteur : la victime est, en général, toujours plus préoccupée par sa propre survie plutôt que d'assurer éventuellement celle des autres.

La préparation des populations aux catastrophes, est importante, mais basée sur la solidarité ex-post, une fois les secours spécialisés sur zone, et non sur des actions de préparation aux sauvetages.

Ces deux écoles ne réalisent pas de distinction en fonction du type d'E.N.S.

En effet, que la cinétique de l'évènement soit rapide ou qu'elle soit lente ne constitue pas un facteur discriminant.

Pourtant, dans le cas d'un évènement à cinétique lente, le temps nécessaire à l'évacuation de la population peut être mis à profit, ce qui n'est pas possible lors d'un évènement à cinétique rapide.

Dans le premier cas, où la mobilisation des citoyens est immédiate, la capacité de résilience collective est forte. Ce type d'approche constitue une base concrète, permettant à la collectivité de se convaincre qu'elle possède, en interne, les forces nécessaires qui lui permettront de traverser n'importe quel type d'épreuve.

Une fois ces deux options posées, il est difficile de départager l'un ou l'autre mode d'action, chacun respectant ses propres contraintes.

Toutefois, une chose semble établie et acceptée par les deux écoles : l'efficacité des premières actions, la qualité et la quantité des moyens humains et matériels qui leurs sont consacrées sont essentiels.

La bonne réalisation de ces actions préalables, permet d'éviter que l'évènement ne dégénère en crise.

Il faut bien reconnaître que le mot de « crise » est actuellement privé de sens, au moins en partie, car dans nos sociétés le terme de « crise » présente désormais une double caractéristique : d'une part, la crise est permanente et d'autre part, elle existe dans tous les domaines.

La crise perd ainsi son sens originel, et devient habituelle alors qu'elle devrait rester exceptionnelle.

Ce qui permet ici de donner également une définition de la crise, parmi les très nombreuses déjà existantes, « La crise, avant tout, c'est l'homme ».

En effet, sans êtres humains, pourrait-on réellement parler de crise ?

Ce glissement conceptuel vers la crise est repris systématiquement par les médias, toujours en quête de sensationnel.

C'est en apportant une réponse juste et proportionnée, de manière anticipée et dès l'apparition des signaux faibles, que l'on doit éviter le passage de la « gestion de l'évènement non souhaité » à la « crise », par un glissement progressif et non contrôlé.

Notre capacité à réagir en temps réel, mais aussi à organiser cette phase initiale est très différente en fonction des expériences différentes de chacun des nombreux acteurs, de leurs champs culturels et professionnels de référence, de leurs actions quotidiennes.

Pour parvenir à créer un référentiel de valeurs fondatrices communes, une plateforme d'échanges entre les différents acteurs reste à définir.

Elle pourrait constituer la base d'une réelle coordination interservices.

Aujourd'hui peu de possibilités d'apprentissage existent à ce niveau, soit au niveau des pratiques opérationnelles qu'au niveau théorique.

Pourtant l'établissement, à terme, de véritables références, est indispensable.

D'autre part, il semble nécessaire, pour y parvenir, de favoriser le développement de compétences transverses et d'expériences partagées.

Les praticiens de l'urgence, trop absorbés dans leurs tâches quotidiennes, partagent quelques valeurs fondamentales communes (comme, par exemple la priorité donnée au sauvetage des vies humaines) malgré l'absence de référentiel partagé.

Ils n'ont jamais été incités à réaliser ensemble ce type de travail, qui permettrait pourtant à chacun de mieux connaître le(s) rôle(s) de l'autre, et par là d'être lui-même à son tour pleinement reconnu.

Cette approche « gagnant-gagnant » aurait en outre pour avantage de permettre aux hommes et aux femmes de ces services de se connaître, en amont, permettant ainsi d'éviter les conflits une fois en situation opérationnelle réelle.

Aujourd'hui chacun réalise, encore, dans son domaine, « ses » urgences, avec « ses » méthodes, « sa » culture opérationnelle, il est donc temps qu'une approche globale puisse émerger.

Ces approches diversifiées perdurent aussi, car il n'existe aucune structure de coordination permanente des urgences au quotidien, basée sur des remontées d'informations interservices.

Chaque ministère traite avec ses représentants au niveau local ou régional, sa chaîne d'information, et aucun système de remontée d'informations opérationnelles n'existe.

Ce système aurait pour avantage de permettre une analyse plus rapide au niveau des cabinets ministériels, les données techniques, le collationnement étant effectué au niveau de ce centre de coordination opérationnel interministériel, idéalement placé au plus haut niveau administratif et politique.

#### a/ DEFINITION DU CONCEPT D'URGENCE

« Dans l'état de nature, chaque homme est son propre juge et diffère des autres au sujet des noms et des appellations des choses, et de ces différences naissent des querelles et la rupture de la paix. »

Thomas Hobbes<sup>13</sup>  
1589 - 1675

L'urgence ne souffre aucun retard, selon la définition du petit Larousse, elle est définie comme « une situation qui peut entraîner un préjudice irréparable s'il n'y est porté remède à bref délai ».

Dans le domaine de la justice, à laquelle une lenteur excessive est souvent reprochée, l'urgence existe pourtant : elle permet au juge de prendre certaines mesures par une procédure rapide (référé, assignation à jour fixe).

Au niveau d'une nation<sup>14</sup>, l'« état d'urgence », peut être déclaré, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événement présentant, par sa nature et sa gravité le caractère de calamité publique.

Un consensus se dégage donc, à priori, en ce qui concerne la notion d'urgence. Mais elle est pourtant définie de façon très différente, par la plupart des organisations intergouvernementales existantes.

Le Haut Commissariat pour les Réfugiés (H.C.R.), le Programme Alimentaire Mondial (P.A.M.), et l'U.N.I.C.E.F.<sup>15</sup> créés pour agir dans des situations d'urgence ne partagent pas les mêmes points de vue.

<sup>13</sup> « The elements of Law : Natural & Politics ». Londres, Frank Cass, 1969, Page 188, Editeur Ferdinand Tönnies.

<sup>14</sup> Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie.

<sup>15</sup> Fonds d'urgence des Nations Unies pour l'Enfance (United Nations International Children Emergency Fund)

En effet, selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés<sup>16</sup>, une urgence est une « situation où la vie, ou le bien être des réfugiés sera menacé si des mesures immédiates et appropriées ne sont pas prises sans délais et où des initiatives extraordinaires et des mesures exceptionnelles s'imposent. »

En fonction de l'objectif du Haut Commissariat, dont la tâche principale est de s'occuper des réfugiés, cette définition de l'urgence est cohérente. Elle s'inscrit dans un espace temps réduit, puisque les mesures prises par le H.C.R doivent être immédiates.

Pour le Programme Alimentaire Mondial la définition de la notion d'urgence est réalisée pour la première fois en 1970, précisant qu'il s'agit d'une « situation où il est manifeste qu'il s'est produit un événement qui est à l'origine de souffrances humaines ou de pertes de bétail que le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de soulager, un événement dont on peut établir le caractère anormal et qui désorganise la vie d'une collectivité dans des proportions exceptionnelles<sup>17</sup>. »

Cette définition de l'urgence a évolué, le P.A.M. la modifiera en 1986 puis en 2005.

L'urgence devient une « situation où il est manifeste qu'il s'est produit un événement ou une série d'événements qui est à l'origine de souffrances humaines ou qui représente une menace imminente pour la vie ou les moyens de subsistance des populations que le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de soulager; il s'agit d'un événement ou d'une série d'événements dont on peut établir le caractère anormal et qui désorganise la vie d'une collectivité dans des proportions exceptionnelles. »

L'U.N.I.C.E.F., quant à elle, définit une situation d'urgence comme étant « une situation qui menace la vie et le bien-être d'un grand nombre de personnes et qui nécessite la prise de mesures extraordinaires pour assurer leur survie, leurs soins et leur protection. Les urgences peuvent être créées par des catastrophes naturelles ou technologiques, des épidémies ou des conflits. »

Dans toutes ces définitions, on retrouve toutefois deux caractéristiques :

- la présence d'une menace,
- la présence d'une forme de souffrance humaine, d'atteinte au bien être.

Plus précisément, cette atteinte au bien être, présente un caractère anormal et désorganise la vie d'une collectivité.

Ces définitions de l'urgence présentent deux points communs et partagent.

- un critère qualitatif, basé sur une situation anormale,
- un critère quantitatif, qui intéresse une collectivité humaine.

<sup>16</sup> Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés « Manuel des Situations d'Urgences 2001, page 4.

<sup>17</sup> Programme Alimentaire Mondial, Première session ordinaire du Conseil d'administration Rome, 31 janvier-2 février 2005 Questions de Politique Générale, point 4. WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1

En outre, l'urgence repose sur un impératif implicite, reposant sur un facteur temps : il faut remédier à l'urgence dans le cadre d'un espace temps très contraint, immédiatement.

**Urgence = Atteinte au Bien Etre + Désorganisation Vie Collective + Espace Temps Réduit**

L'Urgence est ainsi définie en fonction ( $f$ ) de 3 critères retrouvés systématiquement.

**URGENCE =  $f$  Critères (QUALITATIFS + QUANTITATIFS + TEMPORELS)**

La notion qualitative est progressive, le degré de complexité des situations d'urgence, peut être précisé, car il arrive que celles-ci soient qualifiées de « situations de crise » sans que la différence entre les termes de « crise » et d'« urgence » soit réellement précisée.

Lorsque de nouveaux enjeux se rajoutent à une situation déjà compliquée, l'urgence est alors dénommée « urgence complexe ».

L'« urgence complexe » survient dans un environnement peu favorable au niveau politique et humain<sup>18</sup>, à la suite d'un événement non souhaité (E.N.S. résultant d'un risque naturel ou technologique).

Cette situation a été définie pour la première fois lors du conflit armé en Mozambique, dans la seconde moitié des années 1980.<sup>19</sup>

La définition donnée par l'I.A.S.C.<sup>20</sup> des urgences complexes est « une crise humanitaire dans un pays, une région ou une société dans laquelle on constate un effondrement substantiel ou total de l'autorité à la suite d'un conflit externe ou interne, et qui demande une réaction internationale dépassant le mandat ou la capacité d'un seul organisme<sup>21</sup> ».

L'I.A.S.C. est une structure de coordination des acteurs de l'urgence, dont le secrétariat est assuré les Nations-Unies<sup>22</sup> : son champ d'action englobe les pays participants, mais également de nombreuses organisations internationales et des organisations non gouvernementales majeures dans le domaine de l'urgence humanitaire.

<sup>18</sup> Zone de guerre, guerre civile, Etat non reconnu par la communauté internationale etc.

<sup>19</sup> Suite à l'accession à l'indépendance de la Mozambique en 1975, une sécheresse sévère et une guerre civile prolongée entre le Front de Libération de la Mozambique (FRELIMO) et la résistance nationale Mozambique rebelle (RENAMO), terminé par un accord de paix signé en 1992 négocié avec l'aide des nations unies, fait qualifier cette urgence de complexe.

<sup>20</sup> Inter Agency Standing Committee.

<sup>21</sup> Work Group IASC 1998.

<sup>22</sup> Bureau Central des Affaires Humanitaires, plus connu sous le terme d'OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs).



Les urgences complexes, également définies par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (O.C.D.E.), présentent plusieurs caractéristiques détaillées :

- La présence d'un conflit intra-étatique,
- La distinction très difficile entre les combattants et les civils,
- La violation flagrante des droits humains,
- L'existence de violences contre les civils,
- Des déplacements massifs,
- L'interruption des infrastructures,
- L'absence de système économique,
- Un manque d'autorité et de sécurité,
- L'absence de mécanismes de contrôle (police, justice, presse),
- L'enracinement dans une économie hors de contrôle,
- L'établissement sur une longue durée (Afghanistan, Angola l'urgence complexe a duré vingt ans),
- Une possibilité d'extension aux pays voisins (situation du Darfour, dynamique des conflits pour les grands lacs africains.)<sup>23</sup>

Ces définitions permettent essentiellement aux structures qui les élaborent, de préciser et d'encadrer leur champ d'action, au sein de leur domaine de responsabilité respective.

L'absence actuelle de définition connue, acceptée et partagée au niveau international n'est pas neutre.

En effet, l'urgence peut être définie différemment par les organisations internationales intergouvernementales en fonction des buts qu'elles poursuivent.

Mais ceux-ci sont connus, font l'objet d'un consensus et se basent sur des valeurs partagées.

Par contre, l'absence d'une définition partagée de l'urgence par les différents Etats a d'autres conséquences.

L'urgence peut ne pas être perceptible dans le pays concerné, mais reconnue comme une nécessité par les pays extérieurs.

Lors du tsunami de 2004 en Indonésie, la capitale, Jakarta, n'a pas été en mesure de prendre immédiatement la mesure de l'ampleur de la catastrophe.

---

<sup>23</sup> Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexe OCDE 1999 Comité d'Aide au Développement Page 6.

Dans un monde multipolaire, le monopole de l'information n'existant plus, l'urgence peut être traitée de manière différente dans trois cas.

- L'urgence est nationale,
- L'urgence est nationale et nécessite une assistance internationale,
- L'urgence concerne d'emblée plusieurs pays.

### 1 / Urgence nationale :

Le manque de définition permet, aux pouvoirs publics de décider, de façon opportune et unilatérale, s'il s'agit ou non d'une urgence.

- D'une part, les plus hautes autorités de l'Etat sont les mieux informées, elles collationnent l'ensemble des données provenant des centres de veille et d'alerte.  
Ce monopole sur les réseaux gouvernementaux permet de qualifier l'évènement, et de prendre la décision nécessaire.
- D'autre part les pouvoirs publics sont les seuls juges des répercussions provoquées par la décision, lorsqu'elle a été prise.

Toutefois, si l'on compare ce mode d'action national dans plusieurs pays, on constate de grandes disparités, souvent liées au niveau de développement du pays considéré.

Dans certains pays, les chaînes de télévision commerciale, réparties uniformément sur le territoire<sup>24</sup>, sont spécialisées dans le direct et le sensationnel et diffusent très rapidement des images.

Les commentaires des journalistes, basés sur des estimations parfois très approximatives, diffusent ces informations sans aucun recollement, ni croisement de sources différentes.

L'immédiateté recherchée pour obtenir le scoop à tout prix sur l'ensemble du territoire prend le pas sur la fiabilité de l'information.

Cette couverture nationale instantanée a plusieurs conséquences :

- La chaîne opérationnelle institutionnelle est souvent discréditée.  
En effet, son mode d'action habituel est basé sur la gestion du risque courant.  
Tout événement dépassant le cadre de référence doit donc être confirmé et analysé avec soin.  
D'autre part, si cette confirmation est donnée, il faut alors immédiatement optimiser la gestion des moyens existants et immédiatement disponibles.

<sup>24</sup> «Metro TV» Chaîne d'information spécialisée, disposant de nombreux relais sur l'ensemble du territoire de la République d'Indonésie.

Simultanément, il faut prendre la responsabilité de déclencher les plans pour événement de grande ampleur (type orsec en France).

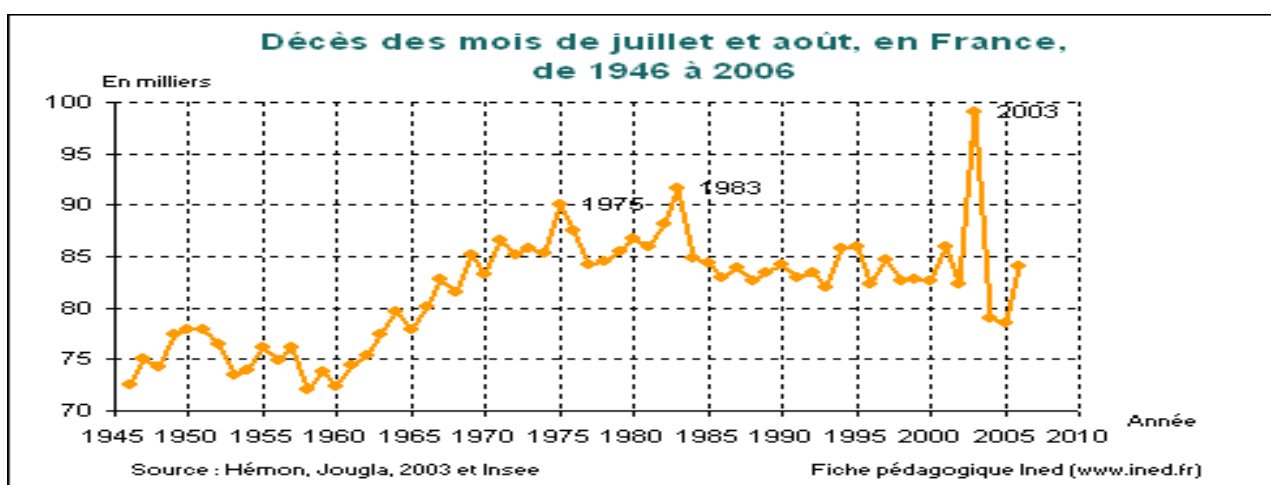
Pour cela un mécanisme de remontée d'information immédiate vers l'échelon politique est nécessaire.

L'échelon politique, en général, est plus habitué à travailler dans une optique stratégique que dans la réactivité<sup>25</sup> instantanée.

A titre d'exemple, le nombre de décès lors de la canicule de 2003 est évident, à posteriori, lorsque les données sont analysées, comme le démontre le schéma ci-dessous.

Pourtant, l'enjeu est d'obtenir ces informations et de réduire le temps nécessaire à l'analyse dans une situation de crise.

Cette analyse doit être déclenchée dans les centres opérationnels de veille permanente, dès que des signaux faibles sont détectés.



- Autre conséquence, les autorités administratives habituées aux cycles de gestion et de prévision budgétaire annuels, ou pluriannuels, n'ont que rarement la capacité d'estimer les dégâts financiers, ou de réagir pour s'adapter immédiatement aux besoins des sinistrés.

Les comptes rendus immédiats fournis provenant de la chaîne opérationnelle doivent être compilés, analysés, synthétisés, afin de limiter les effets additionnels<sup>26</sup>.

Ces phases nécessitent du temps pour se réaliser.

Or c'est ce facteur temps, caractéristique de la phase d'urgence, qui semble alors en contraction.

<sup>25</sup> Comme nous avons pu le constater avec la « Surmortalité liée à la canicule d'août 2003 (D. Hémon et É. Jouglu, Inserm, 2004) « Vagues de chaleur et mortalité dans les grandes agglomérations urbaines » (J.P. Besancenot, Environnement, risques et santé, Vol. 1(4), 2002 »

<sup>26</sup> Exemple des services de police local qui dénombrent les victimes du site de la catastrophe sur le lieu de l'accident, puis ces victimes sont à nouveau recomptées dans les hôpitaux de campagne, les chiffres sont alors différents entre ces services d'urgence (Retour d'Expérience (Retex) opérationnelle effondrement du supermarché Casino Ferber, Ville de Nice 1998).

➤ Le pouvoir politique est sollicité pour expliquer non seulement les décisions prises au plus haut niveau, mais également les mesures prises au niveau national et local.

Ce dernier, dans le même temps, ne dispose pas de données précises, fiables et vérifiées de l'évènement en cours, celles-ci évoluent tant que l'évènement n'est pas stabilisé.

Par conséquent, ces mesures sont rarement arrêtées et intégrées dans un cadre stratégique global.

La pression médiatique, souvent amplifiée par l'évènement, exerce alors une double contrainte :

➤ soit le pouvoir communique et prend alors le risque d'être démenti ultérieurement, une fois un bilan précis de la situation établi.

Cette décision elle-même comporte deux vulnérabilités celle de sous-dimensionner, ou sur-dimensionner l'évènement.

➤ soit le pouvoir ne communique pas, mais le risque de déstabilisation est encore plus grand, puisqu'il pourra lui être reproché son incapacité à réagir.

L'absence de définition sur l'urgence, illustre donc le fait que le sujet n'est pas placé au cœur des préoccupations nationales.

Il est donc nécessaire que ce sujet fasse l'objet de travaux, de manière commune et partagée.

L'établissement de procédures et la mise en place d'un cycle d'amélioration continue sera utile en analysant et intégrant les retours d'expériences disponibles.

## 2 / Urgence nationale créatrice de répercussions au niveau international :

L'urgence n'étant pas au centre des préoccupations nationales, son positionnement au niveau international est encore plus incertain et hypothétique.

Le phénomène de crise globale élude la question préalable, rarement posée à propos d'urgence globale.

Pourtant les répercussions économiques sur les partenaires sont importantes, dès lors qu'un pays glisse de la phase d' « urgence » à la phase de « crise » sans transition.

Cette qualification immédiatement en « crise », provient de l'absence de qualification initiale de la phase d'urgence.

L'appréciation du degré de la crise (légère, grave, très grave) permet au gouvernement concerné de décider, ou pas, qu'un mécanisme d'assistance internationale est souhaitable et souhaité.

Le gouvernement garde le libre choix de son pouvoir décisionnel sur l'ensemble de son territoire, ce qui est conforme aux principes généraux établis par le droit international.

Mais il faut remarquer que ce qui est accepté et reconnu au niveau diplomatique par les différents gouvernements, ne l'est pas obligatoirement et systématiquement pour les nombreux acteurs agissant également au niveau international.

Ainsi, les organismes de droit associatif ou les organismes privés, représentés sous forme de fondations, d'associations, et d'O.N.G. peuvent avoir une interprétation différente de la situation.

Ces derniers disposent très souvent de bureaux ou de « bases de vie » sur les territoires exposés aux risques naturels, ou soumis à des risques politiques.

Ils considèrent que la décision d'intervention leur appartient, en fonction de la définition de l'urgence ou de la catastrophe qu'ils ont eux-mêmes adoptée.

Cette situation rend souvent difficile le déploiement des équipes humanitaires, et les relations entre les O.N.G. et l'Etat hôte peuvent rapidement devenir tendues.

Par leur présence sur le terrain, leur rôle opérationnel est souvent allié à une stratégie de communication bien élaborée et ciblée.

Le déploiement des équipes a parfois permis de qualifier une situation d'« urgence » alors qu'elle n'aurait pas autrement été prise en considération.

Au-delà de l'urgence ou de la crise, la définition de la catastrophe est également parfois donnée par la communauté internationale.

Ainsi, la Convention de Tampere définit une catastrophe comme étant :

- « une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période ».

### 3 / Urgence d'emblée internationale :

La diplomatie est soucieuse de maintenir, en permanence, des relations cordiales entre les Etats.

Ainsi, elle évite souvent de qualifier une situation se déroulant dans un pays tiers, ce qui pourrait être considéré comme un acte d'ingérence.

Les différences de définition, à propos de l'urgence peuvent exister même au sein d'organismes internationaux intergouvernementaux, a priori pourtant censés parler d'une même voix au nom collectif des nations qu'elles représentent.

L'Organisation des Nations-Unies en est l'illustration, et les exemples décrits ci-dessus démontrent que la définition des urgences doit avant tout être conforme à la poursuite des buts stratégiques ultimes suivis par l'organisation.

En fonction de ceux-ci, l'urgence peut être utilisée pour justifier la légitimité de l'action collective.

Dans le cas contraire, la justification de l'inaction peut utiliser le prétexte du respect des principes fondamentaux du droit international, notamment le principe de non ingérence dans les affaires intérieures d'un pays.

C'est pourquoi, mis à part de très rares cas d'urgences déclenchées pour des phénomènes physiques mesurables (tsunami 2004), la qualification d'urgences simultanées au niveau international n'intervient que très rarement.

Le cadre de cette étude définira l'urgence à minima, afin de pouvoir englober toutes les définitions existantes, comme résultant d'un évènement non souhaité (E.N.S.), dont la cause peut être inconnue au moment où l'urgence débute.

Cette urgence peut concerner soit un seul individu, (quel que soit l'endroit où il se trouve<sup>27</sup>), ou plusieurs, et son importance dépend à la fois d'un aspect qualitatif mais aussi quantitatif, en fonction du nombre d'êtres humains concernés et de la gravité de leur situation<sup>28</sup>.

Face à ces situations d'urgences protéiformes, une attitude s'impose, celle de développer la plus grande humilité, face aux souffrances d'une grande partie de l'humanité qui nous est liée et nous renvoie parfois notre propre image.

## b/ FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DE L'URGENCE ET DE LA PROTECTION CIVILE.

« **Impose ta chance, serre ton bonheur et va vers ton risque.  
A te regarder, ils s'habitueront.** »

**René Char**  
**Les Matinaux XXI**

Actuellement il n'existe pas de connaissances partagées, au niveau de l'urgence, ni de pratiques ou de protocoles reconnus entre les différents acteurs<sup>29</sup>, ni de champ de références communes dans ce domaine.

Pourtant, dans de nombreux domaines spécialisés, sapeurs pompiers, Samu, service de santé des armées, associations, des normes de bonnes pratiques sont élaborées (ou des guides de références), qui peuvent être de portée nationale<sup>30</sup>.

Ces guides ont pour unique objet d'établir les connaissances actualisées relatives à un champ d'activité, sans nécessairement tenir compte des domaines associés ou des interactions à développer entre les différents services.

<sup>27</sup> Un être humain victime d'un accident vasculaire cérébral ne peut avoir les mêmes chances de survie selon s'il se trouve proche d'un hôpital adapté à ce type de soin, ou s'il est à des centaines de kilomètres de ce type d'établissement.

<sup>28</sup> Urgence de type médicale, alimentaire, ou de première nécessité (abri pour passer la nuit lorsque les températures sont très en dessous de zéro par exemple).

<sup>29</sup> En dehors des champs liés à une technicité particulière, tels que la médecine et la santé, les normes dans des domaines spécifiques purification et production de l'eau, hygiène etc.

<sup>30</sup> Guides Nationaux de Référence ou GNR en France pour les sapeurs pompiers, réalisés par la Direction de la Sécurité Civile, et Normes NFPA rédigées par l'association nationale pour la protection contre le feu aux Etats-Unis.

A un niveau plus global, aucune convention internationale n'a encore défini de règles ou de standards minimums en temps de paix, afin de traiter, selon des procédures partagées<sup>31</sup> et communément admises, les phases d'urgence.

Elles se définissent et sont caractérisées par une augmentation du nombre de cas habituellement traités, par les services d'urgences, en situation normale<sup>32</sup>.

Le rapport d'information de la mission sénatoriale sur la canicule de 2003 précise qu'il a été « souligné que, lors des derniers jours du mois de juillet, les médecins urgentistes, avaient déjà perçu une forte augmentation des cas de personnes fragiles en situation de détresse. »

Ce premier signal faible provenait des échanges et des contacts quotidiens avec les sapeurs pompiers et les services de police, « avant même que l'affluence aux urgences n'atteigne des sommets à partir du 1<sup>er</sup> août 2003.<sup>33</sup> »

Les services chargés de l'urgence, au quotidien, connaissent parfaitement leur niveau d'activité routinier, et peuvent détecter très rapidement la phase critique, dès que leur capacité de traitement des urgences habituelles va être dépassée.

C'est bien ce phénomène qui est survenu lors de la canicule en 2003, entraînant la démission du ministre de la santé, le Professeur Jean Louis Mattei<sup>34</sup>.

Cet exemple démontre donc que le pouvoir, indépendamment du lieu ou du type d'urgence à traiter, est toujours au centre de toute crise<sup>35</sup>.

Les sociétés occidentales et démocratiques, souvent prêtes à s'émouvoir, dotées de nombreux relais médiatiques et de forces de contreproposition, rapides à se mobiliser, ne sont pas les seules concernées.

Mêmes les sociétés les plus fermées sont susceptibles de se retrouver, bien malgré elles, au centre de la crise.

Ainsi en 2008, suite à la tempête tropicale « Nargis », en Birmanie, de nombreux habitants de la région du delta de Birmanie sont portés disparus.

La junte militaire birmane pourra ainsi justifier, a posteriori, le bien fondé du choix politique qu'elle avait réalisé deux années auparavant pour le « bien-être » de la population.

Il s'agissait alors de déplacer la capitale de Birmanie à Nyapyidaw, plus éloignée des côtes à plusieurs centaines de kilomètres dans les terres.

L'analyse stratégique ayant conduit le gouvernement à prendre cette décision était de rendre la capitale moins vulnérable.

<sup>31</sup> Les Organisations Non Gouvernementales humanitaires, ainsi que les mouvements de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont élaboré le projet Sphère en 1997, qui définit la charte humanitaire et les standards minimums définis pour la réponse aux catastrophes.

<sup>32</sup> Rapport d'information du Sénat Numéro 195 Session Ordinaire 2003-2004 fait au nom de la mission commune d'information « La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise ». Par Mme Valérie LÉTARD, MM. Hilaire FLANDRE et Serge LEPELTIER

<sup>33</sup> Audition de M. Patrick PELLOUX, président de l'association des médecins urgentistes hospitaliers de France. (17 décembre 2003).

<sup>34</sup> Devenu depuis Président de la Croix-Rouge Française.

<sup>35</sup> Indépendamment de sa légitimité ou de sa forme politique, comme cela a été constaté lors de la crise dûe au typhon « Rangoon » en mai 2008 survenue en Birmanie, sous la contrôle de la junte militaire.

Or, pour la junte, la vulnérabilité était relative à une menace extérieure sous forme d'agression militaire, en restant près de la mer, la capitale était immédiatement fragilisée en cas d'invasion étrangère.

Les dangers liés aux risques naturels ont été relégués par rapport à ceux d'une agression militaire.

La nouvelle capitale a été épargnée par la catastrophe naturelle, alors que l'ancienne capitale a été durement touchée par le cyclone « Nargis ».

La situation a été utilisée politiquement, pour justifier le bien fondé du choix de la nouvelle capitale effectué par la junte, pour des raisons «de sécurité».

Cette position officielle n'a pourtant pas été prise immédiatement, puisque le gouvernement Birman annonce, le 4 mai 2008, que le cyclone a provoqué seulement 200 disparus.

Quarante-huit heures plus tard, le 6 mai, l'O.N.U. estime que cette catastrophe concerne plus de 22 500 morts et au moins 41 000 disparus.

Le bilan final pour la tempête tropicale 2008-0184 survenue les 2 et 3 mai fait état de 38 366 décédés, 2 420 000 affectés et de plus de 4 000 millions USD<sup>36</sup> de dégâts matériels.

Le fait que l'ancienne capitale Rangoon et le delta de l'Irrawaddy, aient été durement touchés, a permis à la junte de stigmatiser le manque de civisme des citoyens birmans qui n'avaient pas suivi les directives du régime et migré avec le gouvernement dans la nouvelle capitale.

Mais aucune mesure d'accompagnement n'a été prévue pour le déplacement des populations.

Il n'était pas envisageable, pour les plus démunis, de quitter des conditions de vie souvent précaires et de s'installer dans une capitale lointaine et un environnement inconnu.

Au-delà de la nette sous-estimation de la catastrophe par le gouvernement, cet exemple démontre clairement qu'une attitude rationnelle est systématiquement recherchée, en cas d'urgence, pour justifier l'action (présente ou passée) du pouvoir.

Le pouvoir justifie ainsi sa maîtrise sur l'évènement, mais surtout ne peut admettre qu'une défaillance puisse survenir, ou alors il lui faudrait la justifier.

Le gouvernement n'hésitera pas à user de la « double victimisation » :

- Les victimes sont fautives, puisqu'elles n'ont pas suivi les élites dans la nouvelle capitale...
- Les victimes n'ont pas réellement à être prises en considération, puisqu'il s'agit de citoyens irrespectueux et déviants, incapables de suivre les directives du gouvernement pourtant prévoyant.
- 

Cette nouvelle prise de position officielle n'a pas été immédiate, elle a été employée pour ralentir l'aide humanitaire et les offres de secours qui proviennent de nombreux états, d'O.N.G., de l'O.N.U. et de l'A.S.E.A.N<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Estimation réalisée par le CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) de l'Université Catholique de Louvain, associé à l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) grâce à sa base de données EM DAT (Emergency Events Data Base).

<sup>37</sup> Association des Pays du Sud Est de l'Asie.



Le gouvernement birman n'a pas estimé nécessaire d'autoriser le déploiement de missions d'évaluation ou de coordination, proposées par la communauté internationale dès les premières heures de la catastrophe.

Une médiation spéciale sera effectuée par le Secrétaire Général de l'A.S.E.A.N., avec l'aide du Secrétariat Général des Nations-Unies afin qu'une équipe uniquement réduite puisse rencontrer le gouvernement<sup>38</sup>.

A l'aide d'images satellites<sup>39</sup>, les négociations permettront d'autoriser l'accès aux zones les plus touchées mais les organisations humanitaires parviendront difficilement à travailler, dans la zone du delta notamment.

Le déni de reconnaissance du statut de victimes est un sujet très sensible<sup>40</sup>, et fréquent dans de nombreux pays.

Pour la Birmanie, à la catastrophe naturelle, aurait pu se rajouter, pour le gouvernement au pouvoir, une « catastrophe politique ».

Un référendum constitutionnel était prévu le 10 mai 2008, moins d'une semaine après la catastrophe, afin de ratifier une nouvelle Constitution.

Opposante au régime, Aung San Suu Kyi, par ailleurs lauréate du prix Nobel de la Paix, alors assignée à résidence, a estimé que ce référendum était un subterfuge.

Il visait à officialiser l'emprise des militaires sur le pouvoir, en la légalisant par un vote démocratique.

La télévision d'État a diffusé des clips musicaux enjoués appelant à voter « oui »<sup>41</sup>, alors que le nombre total de victimes et de disparus n'était pas encore connu<sup>42</sup>, et le vote s'est déroulé dans tous le pays en dehors des régions touchées par la catastrophe.

La participation de plus de 99% des 22 millions d'électeurs inscrits et la victoire du «oui» à 92,4% est dénoncé comme étant un résultat truqué selon les organisations de défense des droits de l'homme à l'étranger ainsi que par l'opposition nationale.

Les sinistrés des zones touchées par « Nargis », réfugiés dans les écoles, ont été chassés en prévision du scrutin en mai 2010, montrant l'intérêt porté par le gouvernement à l'organisation du référendum et le désintérêt marqué pour l'aide aux victimes.

La junte avait prévu d'utiliser les écoles comme bureaux électoraux.

La majorité de la population dormant toujours dans des tentes plantées près de leurs maisons effondrées, s'entassant dans des monastères ou dans d'autres abris de fortune, n'a pas été pris en compte, et n'a pratiquement pas reçu d'aide sanitaire ou alimentaire.

Au travers de ce cas, et pour tous les Etats<sup>43</sup> confrontés à des situations d'urgence, des analogies et des transversalités apparaissent.

<sup>38</sup> Mission à laquelle participe le secrétaire général de l'A.S.E.A.N. ; Arjun Katoch, Chef de la Branche des Urgences U.N.O.C.H.A. et Adelina Kamal, du secrétariat de l'A.S.E.A.N., en charge des catastrophes naturelles.

<sup>39</sup> Fournies par U.N.O.S.A.T.

<sup>40</sup> En témoigne les nombreuses associations d'aide aux victimes sur différents sujets (accidents de la vie courante, de la route, de l'inceste etc...) et leur regroupement en fédération, l'I.N.A.V.E.M..

<sup>41</sup> Agence France-Presse, « En pleine tragédie, la junte fait voter pour prouver son pouvoir », 10 mai 2008.

<sup>42</sup> Associated-Press, « La Croix-Rouge redoute jusqu'à 128 000 morts » 15 mai 2008.

Bien entendu, les réponses apportées sont différentes en fonction des sociétés, des valeurs partagées, des conditions de vie, des normes et des formes politiques retenues.

En cas d'urgence de grande ampleur, et de crise, les autorités politico-administratives cherchent en premier lieu à maintenir et à préserver leur capacité d'analyse et de synthèse.

Ces capacités, si elles ont été préservées, et sont restées intactes, permettent la mise en œuvre de réactions adaptées à la protection des intérêts vitaux du pays.

Elles doivent être maintenues, en toutes circonstances, afin de pouvoir affronter n'importe quel type d'urgence.

Le maintien à niveau de ces capacités est essentiel pour permettre aux gouvernements de valider les décisions stratégiques, préparées par leurs états-majors ou leurs équipes administratives et techniques.

Ces décisions stratégiques ont de nombreuses conséquences au niveau de la mise en œuvre opérationnelle mais également en amont de celle-ci.

En amont, lors de la phase de planification des ressources nécessaires pour leur préparation, de nombreuses inconnues existent dans le domaine des urgences. Il est alors nécessaire de réaliser une planification en intégrant plusieurs facteurs :

- Anticiper sur la définition de ses besoins pour faire face aux urgences futures.
- Intégrer toutes les hypothèses plausibles et possibles afin d'être en mesure de faire face à tout type de situation pouvant survenir.
- Définir des besoins, malgré l'incertitude des situations à venir, sachant que la plupart des situations d'urgence majeure sont inédites.<sup>44</sup>
- Qualifier et quantifier les moyens humains et matériels nécessaires.
- Evaluer le niveau de risque présenté par les produits chimiques,<sup>45</sup> ou d'autres<sup>46</sup> innovations.
- Réévaluer les menaces compte tenu du fait qu'elles évoluent en permanence.

---

<sup>43</sup> Lors des inondations de la capitale indonésienne, Jakarta, en 2006, plus de 100 000 victimes vivent sur les berges des fleuves confluents. Pour la plupart migrants internes, sans titre de séjour leur permettant d'y résider légalement. A ce titre le gouvernement provincial y trouve une raison suffisante pour y consacrer des moyens a minima.

<sup>44</sup> Rupture du barrage de Malpassé en 1957 (Var), Explosion AZF (2001), Explosion de la navette Challenger (1986).

<sup>45</sup> On estime que 5 à 7 millions de produits chimiques différents sont connus dans le monde et qu'au moins 400 millions de tonnes sont produites chaque année. En Amérique du Nord, au moins 1 200 nouveaux produits chimiques sont mis au point chaque année selon la brochure de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.) « Les produits chimiques sur leur lieu de travail » Page 1.

<sup>46</sup> La biologie synthétique est susceptible de créer des nouvelles formes de vies, qui ne pourront être étudiées qu'une fois produites. Il est d'actualité de déposer des brevets de nouvelles formes de vies, encore inconnues, résultant des progrès du génie génétique.

- Estimer constamment la pertinence de la démarche.
- Définir à partir des bases de données existantes, des méthodes de réponse opérationnelle, à défaut construire ces bases de données.
- Définir une politique publique dans ce domaine.

Il faut tenter de procéder à un raisonnement par analogie, en s'appuyant sur les activités et savoir-faire de services publics existants, dont les domaines d'activités sont proches.

Certains services sont parfois similaires, compte tenu du parallélisme des missions et de leur forme d'exécution.

Les forces de l'ordre incluent, par exemple, de manière indistincte les forces armées militaires pour la sécurité extérieure, de même que les forces de police nationale pour la sécurité intérieure.

Ainsi dans certains pays, les forces de police peuvent provenir des forces militaires<sup>47</sup>, par essaimage.

Les missions de la police ou de l'armée sont également, dans certains cas, communes et partagées avec les services d'urgence<sup>48</sup>.

Ces deux constituantes de la force publique, permettent aux Etats d'exercer la violence de façon légitime, comme les travaux de Max Weber l'ont démontré.

Tous les Etats disposent d'une police (sous des formes diverses<sup>49</sup>) et d'une armée, leur coordination opérationnelle étant assurée, en cas de besoin, au niveau interministériel.<sup>50</sup>

Les organisations internationales (O.N.U. , U.E., O.T.A.N., O.S.C.E., etc.), développent dans les domaines militaires<sup>51</sup> de la police<sup>52</sup> ou de la justice<sup>53</sup> de nombreuses actions de coopération.

En outre, des échanges d'experts sont fréquents et nombreux, tout comme des échanges quotidiens d'informations entre services européens.

Cette coopération revêt des formes encore plus renforcées grâce à la réalisation de programmes d'actions ou de formations communes.

L'exercice du pouvoir dans le domaine de la sécurité peut parfois prendre la forme de mesures attentatoires aux libertés publiques<sup>54</sup> et restrictives de liberté sous couvert de mesures de protection générale ou d'intérêt national.

---

<sup>47</sup> C'est le cas par exemple en Indonésie, où la police nationale a été créée en 2000, et dotée de cadres issus de l'armée qui remplissaient ce rôle jusqu'alors. C'est aussi le cas de la gendarmerie dans de nombreux pays occidentaux, qui assure des missions de police bien qu'elle soit dotée d'un statut militaire.

<sup>48</sup> Actions de secours en mer et en montagne notamment.

<sup>49</sup> La police nationale Française est apparue en 1945, suite à l'unification des polices municipales en France, et en Indonésie, la Police a été de 1945 à 2000 exercée par l'armée.

<sup>50</sup> Premier Ministre en France.

<sup>51</sup> Eurofor, Brigade Franco Allemande, Programmes Européens d'Armement Communs.

<sup>52</sup> Interpol, Europol Collège Européen de la Police.

<sup>53</sup> Eurojust.

<sup>54</sup> « Patriot Acts » de 2003 créant les statuts de combattant ennemi et combattant illégal, qui permet au gouvernement des États-Unis de détenir sans limite et sans inculpation toute personne soupçonnée de projet terroriste.

La majorité des Etats sont remarquablement organisés, au niveau opérationnel, dans les domaines régaliens relatifs tant pour ce qui concerne leur sécurité intérieure que pour leur sécurité extérieure.

Pourtant, la pertinence n'est pas recherchée afin d'envisager une harmonisation de leurs systèmes complexes et multiples, au niveau des urgences.

Sécurité intérieure et sécurité extérieure n'envisagent aucune vulnérabilité dans leur domaine de compétence, pouvant compromettre des intérêts nationaux stratégiques.

En ce qui concerne la sécurité individuelle, elle est un élément constitutif du « bien être » social. C'est d'ailleurs pour mieux assurer notre sécurité individuelle, que les hommes se sont regroupés, et qu'il a été nécessaire de vivre en communauté.

La sécurité collective n'est devenue une autre préoccupation qu'ensuite.

Aujourd'hui, l'enjeu de la sécurité individuelle ne consiste plus, bien évidemment, à se prémunir de bêtes sauvages, ou de hordes errantes. Le risque est différent, mais sa perception a aussi fondamentalement évolué.

Prenons l'exemple d'un citoyen européen souhaitant voyager avec son véhicule dans les différents Etats-membres de l'Union Européenne.

S'il commet des infractions routières, la police locale (ou nationale) engagera des poursuites immédiatement contre lui.

Celles-ci seront relayées au niveau européen par une organisation supranationale Europol, et poursuivies par une organisation identique dans le domaine de la justice Eurojust.

Institué en 2002, Eurojust est un organe de l'Union européenne chargé d'améliorer l'efficacité des autorités compétentes des États membres dans leur lutte contre les formes graves de criminalité organisée transfrontalière.

Eurojust stimule et améliore la coordination des enquêtes et des poursuites et il soutient également les États membres pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Le traité de Lisbonne pose le principe d'une coopération accrue au niveau judiciaire en matière civile et pénale, à travers le principe de «reconnaissance mutuelle».

Chaque système juridique reconnaît donc comme valables et applicables les décisions adoptées par les systèmes juridiques des autres États membres.

Ces nouvelles mesures portent notamment sur :

- la coopération en matière d'obtention des preuves,
- l'accès effectif à la justice,
- la coopération entre les autorités judiciaires des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions,
- l'établissement des règles et procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union européenne, de toutes les formes de jugement et de décisions judiciaires.

Le traité de Lisbonne ouvre également la possibilité de créer un Parquet européen.

Il sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions, même si celles-ci sont limitées à celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union Européenne.

Le Conseil européen pourra cependant étendre la compétence du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transnationale (comme le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogue, etc.) par une décision prise à l'unanimité.

Dès la mise en place d'un Parquet européen, Eurojust, actuellement doté de simples pouvoirs de coordination, pourra proposer le déclenchement des poursuites, qui dépend aujourd'hui des autorités nationales.

Les autorités de justice des Etats membres engageront donc des poursuites pour le compte des pays où les infractions ont été commises.

Ces mesures permettront de condamner le contrevenant dans son pays européen d'origine.

Le citoyen sait également que les pays européens possèdent de forts accords en matière de défense Euroforce ou encore plus intégrés dans le cas de la Brigade franco-allemande.

Dans le domaine de la sécurité routière, le citoyen européen est concerné au premier plan, mais une grande hétérogénéité existe, au niveau des chiffres, des réglementations ou des politiques mises en place dans chaque pays.

Lorsqu'un citoyen se déplace en voiture dans un pays européen autre que le sien, et qu'il est victime d'un accident, il ne dispose que de peu d'informations et ignore à peu près tout de la manière dont les choses vont se passer.

Il ne peut donc réagir de façon adaptée face à l'évènement.

Au niveau européen, les services d'urgence, n'ont pas de système commun d'échange d'informations.

Il peut s'agir de dégâts matériels ou corporels, seul l'Etat où l'accident est arrivé est capable de procéder à l'analyse des données.

Celle-ci permet d'envisager et de proposer des mesures d'amélioration dans les transports, et éventuellement, de conserver ces données.

Aucun mécanisme commun de partage d'information n'existe, au niveau européen ou n'est en cours de mise en œuvre, exception faite pour le numéro d'appel d'urgence européen<sup>55</sup> et du système d'assistance entre les états, dénommé C.E.C.I.S.<sup>56</sup>

C.E.C.I.S. permet uniquement de faciliter la communication entre le M.I.C.<sup>57</sup> et les autorités nationales des pays membres européens dans le domaine de la protection civile.

<sup>55</sup> Le 112 a été créé par la Décision du Conseil 29 Juillet 1991 visant à introduire un numéro européen unique d'appel en cas d'urgence (91/396/EEC).

<sup>56</sup> C.E.C.I.S. ou Common Emergency Communication and Information System.

<sup>57</sup> M.I.C. ou Monitoring and Information Center, situé à Bruxelles, pour la protection civile au niveau européen.

La mise en place du numéro d'appel européen prévoyait, dans l'article 4 de la décision du Conseil, que les états devaient permettre, pour le numéro 112 d'apporter une réponse appropriée, la meilleure possible, au sein de l'organisation nationale du système des urgences, et selon les possibilités techniques offertes par les réseaux.

Certains états membres, tels que la Suède le Danemark et les Pays-Bas ont choisi de faire du 112 leur numéro d'appel unique, la France préférant continuer d'utiliser en parallèle son ancien système composé du tryptique 15-17-18.

De nombreux pays, dont la France, ne possèdent pas de document national d'organisation des urgences.

La réception du 112 est organisée non pas au niveau national, mais au niveau départemental, et répartie entre des centres de réception des appels dépendant de structures hospitalières (S.A.M.U.) ou des services d'incendie et de secours (S.D.I.S.).

Les interconnexions techniques sont réalisées mais il n'existe pas de doctrine nationale d'emploi, et aucun contrôle n'est effectué sur la qualité de la réception des appels.

Si des inspections internes sont possibles, les inspecteurs du ministère de la Santé procéderont à un audit de la réception des appels réalisés au niveau des S.A.M.U., les inspecteurs du ministère de l'Intérieur feront de même pour la réception des appels au niveau des C.O.D.I.S.

Mais ces résultats ne sont pas croisés et la qualité de service globale ne fait pas l'objet d'un consensus, les usagers ne sont pas informés de ces différences de traitement des appels.

Le citoyen européen ignore à peu près tout des secours qui viendront lui porter assistance lors de la phase d'urgence qui le concerne.

S'il peut s'agir d'une prise en charge matérielle, il est également possible qu'il soit nécessaire de l'extraire de son véhicule accidenté et le prendre en charge alors qu'il est blessé.

Il semble légitime que tout citoyen européen puisse avoir la réponse à des questions de base.

Celles-ci sont fondamentales, tant pour sa sécurité que pour celle de sa famille lorsqu'il voyage dans l'espace protégé et normalement sécurisé de l'Union Européenne.

Les questions fondamentales et légitimes que tout citoyen européen peut se poser peuvent être, ainsi :

- Quel est le service d'urgence qui lui répond ?
- Quels sont les moyens dont ce service dispose et qu'il est capable de mettre en œuvre immédiatement ?
- Quel est le temps moyen d'arrivée sur place des secours sur le lieu de l'accident ?
- Combien cela coûte à l'utilisateur ?
- Quel est le coût supporté par la collectivité ?

- Quel est le niveau technique et de formation des acteurs qui interviennent pour porter secours ?
- Le patient est-il immédiatement transporté dans un hôpital ou une structure adaptée pour le traitement des urgences (matériels de réanimation et de diagnostic d'urgence) ?
- Des moyens spécialisés sont-ils immédiatement mobilisables ?

En France, aucun mécanisme au niveau national ne permet actuellement de savoir, lorsqu'un citoyen souhaite obtenir de l'assistance et appelle le 112, à quel service il s'adresse.

Aucune institution ne recense ce type d'information, estimée sans intérêt stratégique.

Le choix reste pour le moment limité à une réponse qui sera apportée soit par un permanencier du S.A.M.U. soit par un opérateur du C.T.A<sup>58</sup>. du S.D.I.S<sup>59</sup>.

Actuellement ces deux services n'ont pas de formation commune, et la validation de la formation initiale des permanenciers ou des opérateurs dépend uniquement de leurs autorités d'emploi.

Concernant l'organisation des secours, en Europe, ils peuvent être gratuits ou payants, le citoyen européen ne dispose pas d'information à ce sujet, en amont.

La tarification, lorsque elle existe dépend des règles propres à chaque pays, ce dernier étant souverain dans ce domaine.

A l'intérieur d'un même pays, les services ne sont pas obligatoirement normalisés et en fonction de leur région d'appartenance, ils peuvent disposer de moyens humains, matériels et financiers sensiblement différents.

Le niveau technique de la prise en charge des victimes par les services de secours ne fait pas l'objet de comparaison, ou d'évaluation sur des bases communes, au niveau européen.

Il faut remarquer que ce type de rapport, relatif à la qualité des services rendus à la population dans le domaine des urgences, n'est pas systématique non plus, à l'intérieur de la majorité des Etats-membres.

Quelques pays tiennent à jour des statistiques nationales, relatives aux délais d'intervention minimum, du temps nécessaire à la diffusion de l'alarme et de l'alerte, des moyens de secours engagés a priori, du suivi des moyens opérationnels, de l'assistance aux étrangers.<sup>60</sup>

Les formations des sauveteurs, les moyens techniques disponibles (outils de désincarcération, évacuation médicalisée ou effectuée par les auxiliaires de santé ou des secouristes), sont à la charge des Etats-membres sans que ceux-ci ne disposent de systèmes d'échanges, de protocoles,<sup>61</sup> de contrôles ou de validation communs.

<sup>58</sup> Centre de Traitement des Alertes.

<sup>59</sup> S.D.I.S. ou Service Départemental d'Incendie et de Secours, instauré par la loi n° 96-369 du 03/05/96 relative aux services d'incendie et de secours (J.O. du 4 mai 1996).

<sup>60</sup> Indicateurs des Services d'Incendie et de Secours, réalisés par la Direction de la Sécurité Civile.

<sup>61</sup> A l'exception des protocoles transfrontaliers pour les opérations d'urgence courante, sans comparaison des services de secours.

Les moyens spécialisés (hélicoptères, équipes cynophiles ou entraînées et dédiées pour les urgences spécifiques, secours en montagne, plongée, domaines d'intervention nucléaire, biologique, chimique) ne sont pas uniformisés, et dépendent également des capacités propres des différents Etats-membres.

Le citoyen européen ignore donc à peu près tout de sa propre sécurité, dès qu'il est hors de son pays d'origine, même parfois à l'intérieur de son pays d'origine.

A contrario, les Etats ont réussi à normaliser, au niveau international, des procédures inhérentes à la sécurité, dans plusieurs domaines.

Le marché du transport aérien et celui du transport maritime, font l'objet d'une lourde réglementation internationale...elle n'est pas spécifiquement européenne.

Mais si les préoccupations concernent la sécurité du passager c'est aussi, en grande partie, la valeur économique des moyens de transport qui est déterminante et qu'il s'agit, de protéger. En effet, les investissements nécessaires pour l'acquérir et assurer sa maintenance sont énormes et nécessitent que des précautions optimales soient prises en permanence.

En outre, ces moyens de transport, lorsqu'ils subissent une avarie, ou un accident, sont en général, l'éloignés de tout type de structures de secours, ce qui impose donc des normes de sécurité au niveau d'exigence élevé.

En matière de réponse aux urgences, il semble donc qu'il n'existe pas de règles communes, de normes partagées, de critères définis sur des bases techniques ou politiques, et la liberté d'entreprendre est donc totale, ce qui apparait vraiment paradoxal.

De nombreux systèmes concernant l'intervention d'urgence ou sa préparation se sont développés, coexistent et parfois se sont imposés dans certains pays, comme modèle unique<sup>62</sup>.

En France les associations de secourisme, de radio amateurs, de protection civile, de défense de l'environnement, sont des partenaires des pouvoirs publics locaux ou étatiques, soit au quotidien, de façon soit ponctuelle<sup>63</sup> soit saisonnière<sup>64</sup>.

Parmi eux, certains sont agréés par le ministère de l'intérieur, à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises<sup>65</sup>.

Ils représentent environ 200 000 acteurs, tous rattachés à des associations habilités.

Cette liberté d'entreprendre, de créer et d'obtenir un agrément officiel, allié à la diversité des acteurs rend nécessaire, en contrepartie, d'améliorer sans cesse les mécanismes de coordination et d'information réciproque.

En conséquence, une forme de compétition pour la prééminence, entre ces acteurs supplétifs, existe, et les associations sont toujours plus nombreuses.

Il en est de même au niveau international ou les Organisations Non Gouvernementales internationales suppléent, mais parfois remplacent aussi les associations de secourisme locales ou nationales.

<sup>62</sup> Compagnie privée FALCK au Danemark, qui est titulaire du marché au niveau national pour la lutte contre les incendies et les secours d'urgence.

<sup>63</sup> Lors des Grands Rassemblements il peut être fait appel à ces auxiliaires.

<sup>64</sup> Activités estivales (surveillance des plages) ou hivernale (domaines et stations de ski)

<sup>65</sup> D.G.S.C.G.C. ou Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, selon l



La compétition est encore plus féroce, à l'international, en ce qui concerne la levée des fonds nécessaires pour assurer la durabilité et le soutien des opérations basées à l'étranger.

Elle mêle non seulement les acteurs non étatiques, mais aussi les organisations intergouvernementales.

Les différentes agences de l'Organisation de Nations-Unies doivent obtenir des pays membres des financements afin de réaliser leurs programmes d'actions.

Ainsi, face à une limitation des ressources et des capacités financières des états, la part de chacun a tendance à être en diminution, alors que le nombre d'urgences et les besoins en assistance, au niveau mondial, ont eux tendance à croître.

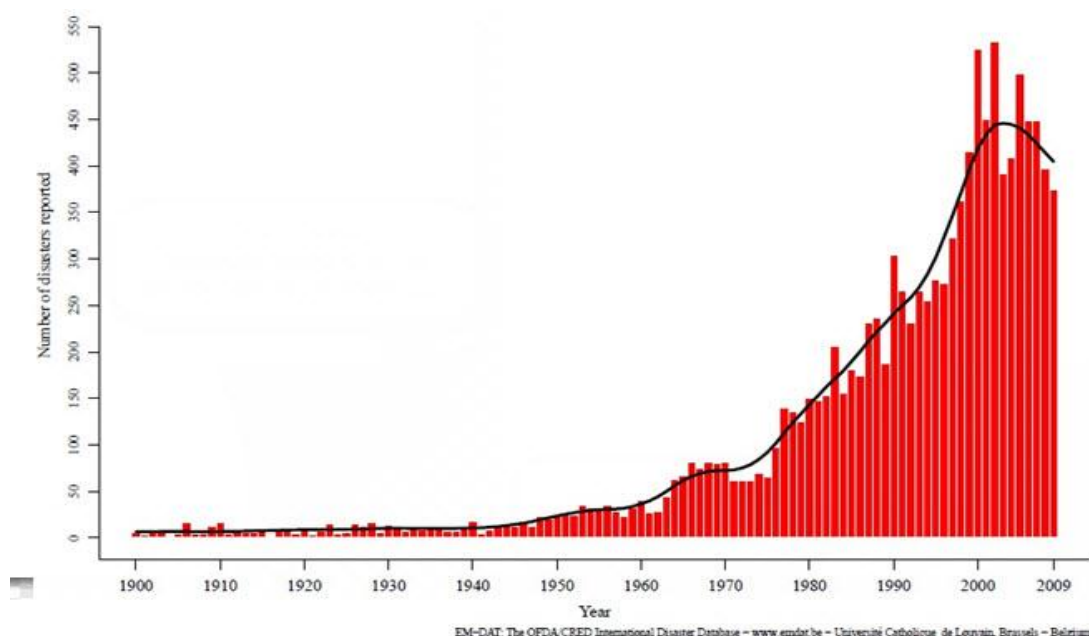
Si l'action de coordonner est indispensable dans le domaine de l'urgence au niveau international, il serait aussi souhaitable, d'être en mesure d'identifier clairement la chaîne de référence.

Celle-ci doit être unique afin d'assurer en phase d'urgence, les arbitrages nécessaires, qui seuls pourront assurer la réussite des opérations de secours de vies humaines.

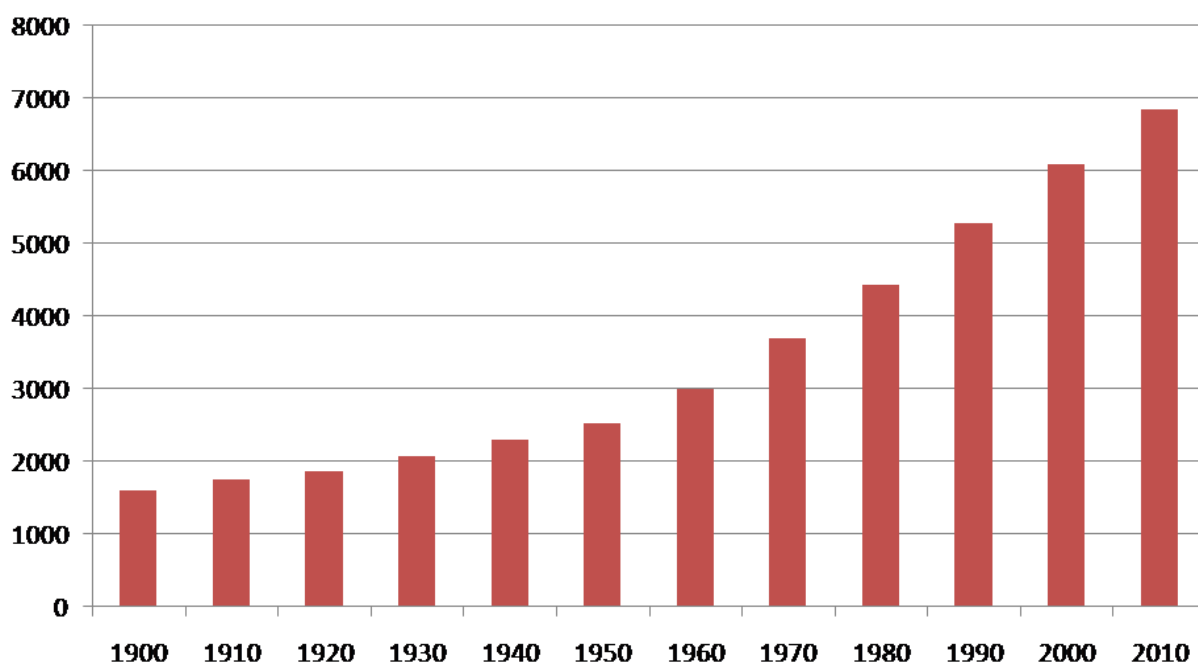
Bien entendu, compte tenu du principe de souveraineté des nations, la seule chaîne de commandement existante est du ressort du pays d'accueil.

Mais dans de très nombreux cas, le pays d'accueil est submergé par les problématiques internes, et n'est pas en mesure de se positionner clairement et de réaliser les choix, souvent attendus, par la communauté internationale et ses acteurs de l'urgence.

La courbe ci-dessous montre l'évolution du nombre de catastrophes, entre les années 1900 et 2009.



Dans la même période, la population mondiale évoluait selon le graphique suivant :



Le nombre de catastrophes s'il suit l'évolution de la population évolue plus rapidement que cette dernière.

Cette augmentation des catastrophes doit désormais être mieux intégrée et systématiquement prise en compte.

Il semble désormais nécessaire d'améliorer l'état de préparation des populations, de créer et de mettre en application de véritables concepts opérationnels.

Ainsi, standardiser le volume et la capacité des équipes de secours, créer des procédures opérationnelles standard, interopérables, se révélera très utile.

Dans le domaine militaire, cela existe déjà, pour les alliances internationales, comme c'est le cas au sein de l'O.T.A.N. par exemple.

Ces objectifs sont actuellement absents des agendas politiques, et actuellement réservés à un nombre restreint de gestionnaires de situation de crise ou de professionnels dans le domaine de la protection civile, exerçant des activités de secours à titre principal.

Nul doute que cette situation évoluera rapidement.

**I SANS REFERENTIEL JURIDIQUE,  
LA PROTECTION CIVILE A  
DEVELOPPE DES ORGANISATIONS  
VARIEES, LA SPECIFICITE DU  
MODELE FRANÇAIS EST RECONNUE**

« Savoir que l'on sait ce que l'on sait, et savoir que l'on ne sait pas ce que l'on ne sait pas : voilà la véritable science. »

Confucius  
Entretiens

En l'absence de définition de la protection civile peu d'études comparatives existent.

Probablement, la diversité des situations existantes a conduit à la conclusion hâtive d'une complexité trop grande, dans l'absence de référents acceptés et reconnus par la communauté internationale.

Cette approche est en contradiction avec la logique résultant de l'apposition de ces deux termes, qui, à minima, sont destinés à la protection des civils et donc à la population.

D'autre part, l'objectif commun de toutes les protections civiles est de permettre, en situation d'urgence, de sauver des vies

Par conséquent, il est proposé de classer ces systèmes existants, en tenant compte de leurs caractéristiques et de leur diversité, en différents groupes (1.A).

Cette classification résulte de l'étude préalable de chaque système pris séparément.

Afin de vérifier la pertinence de cette classification, le modèle français sera exposé, et des axes d'amélioration résultants de cette analyse, seront proposés (1.B).

## 1. A / LA DIVERSITE DE LA PROTECTION CIVILE PERMET-ELLE DE DEDUIRE DES PRINCIPES SYSTEMIQUES ?

---

« Pourquoi attendre la pire pour se préparer aux risques ? Ne peut-on en prendre pour la paix d'aussi grands que ceux qu'il faudra courir pour la victoire ? Si le moment favorable est perdu, par une hésitation, si bien intentionnée soit-elle, si la guerre vient, comme elle peut venir, peut être incessamment, combien seront vains les reproches et les regrets, combien tragique le destin de l'humanité. »

Sir Winston Churchill  
Lettre du 15 septembre 1938  
La crise européenne.

La protection civile fait partie de notre quotidien, mais pourtant il est difficile de la définir avec précision.

Cette situation a des causes ancrées profondément dans chaque société, souvent depuis des temps très anciens.

En effet, le secours a été « consacré<sup>66</sup>», au sens étymologique du terme, ne dépassant pas les enceintes des temples et des églises, échappant ainsi aux préoccupations des mortels.

Ce retard n'a pas été comblé jusqu'à aujourd'hui, et dans le monde des idées et de la pensée, un décalage subsiste (1).

Ce retard n'a pu être comblé et le développement des actions de secours s'est réalisé sans doctrine ni principes directeurs partagés entre les Etats.

La protection civile s'est donc diversement organisée sous des formes extrêmement variées.

Toutefois, il faut étudier si des points communs sont perceptibles dans les différentes formes d'organisation de la protection (2).

Nous pourrions ensuite envisager si la construction d'un système de cohérence globale est réalisable.

---

<sup>66</sup> Consacré : va de pair avec le sacrement (le préfixe « con » signifiant « avec »).

## 1) LE SECOURS FUT ENTRAVE PAR SA SACRALITE, CE DECALAGE PERDURE

«...J'ai envie d'ouvrir le texte... Il est écrit : Au commencement était le verbe ! Ici, je m'arrête déjà ! Qui me soutiendra plus loin ? Il m'est impossible d'estimer assez ce mot, le verbe ! Il faut que je le traduise autrement, si l'esprit daigne m'éclairer. Il est écrit : Au commencement était l'esprit ! Réfléchissons bien sur cette première ligne, (...) L'esprit m'éclaire enfin ! L'inspiration descend sur moi. Et j'écris tout simplement : Au commencement était l'action ! »

Johann Wolfgang Von Goethe  
1749-1832

Les grandes religions monothéistes ont toutes considéré que le secours ne pouvait provenir que du Divin (A).

Il faudra attendre près de deux millénaires, vers le 18<sup>ème</sup> siècle, pour que les philosophes décident d'étudier le sujet et considèrent qu'il s'agit d'un devoir, pour l'homme, de tenir également un rôle dans ce domaine (B).

La première émotion ressentie par un personnage dans la Bible<sup>67</sup> est la peur, expliquant ainsi la tendance politique de se saisir des thèmes relatifs à la sécurité.

Mais parmi ceux-ci, la protection civile a toujours été sous-représentée (C).

Les sociétés ont cherché aussi à se prémunir contre les caprices de la nature et les catastrophes, souvent par des mesures de prévention, rarement en cherchant à développer leur système de secours (D).

### A) LES RELIGIONS OU LES LIMBES DU SECOURS

« Définissez d'abord ce que vous entendez par Dieu et je vous dirai si j'y crois. »

Albert Einstein

L'organisation de la sauvegarde des vies humaines au cours des siècles suscite peu d'intérêt, aucune étude historique exhaustive sur ce sujet n'a encore été menée.

Quelques exemples, parfois éloignés de plus de 500 ans, illustrent que nos services de secours et d'urgence actuels continuent à œuvrer sur des problématiques connues depuis très longtemps, ce qui rend l'absence d'étude à ce sujet encore plus paradoxale.

<sup>67</sup> « La peur. Histoire d'une idée Politique » Corey Robin, Edition Pluriel, Hachette2006, Page 17.

Ainsi, au VI<sup>ème</sup> siècle de notre ère, l'empereur Mauricius<sup>68</sup>, décide de créer un corps de cavaliers<sup>69</sup>, en charge du ramassage des blessés et de leur transport chez les chirurgiens<sup>70</sup>.

Plus tard, au temps des croisades, vers 1080, l'ordre de Saint-Jean de Jérusalem, ou ordre de l'Hôpital, est créé.

Il sera à l'origine de tous les autres ordres de Saint-Jean et des ordres de Malte.

A la même époque, en France, l'Ordre des hospitaliers du Saint-Esprit, connu sous le nom de Frères hospitaliers, est fondé, vers 1180 à Montpellier, par Guy de Montpellier dans le but « d'accueillir les enfants abandonnés, les pauvres et les malades »

Il faudra attendre François 1<sup>er</sup>, pour qu'une évolution ait lieu, passant de l'accueil au recueil. La création du grand bureau des pauvres en 1544 constitue une réelle innovation, puisque ce service est chargé d'aller chercher les malades indigents à domicile pour les amener à l'Hôtel Dieu.

Enfin, au 20<sup>ème</sup> siècle, le service de santé des Etats-Unis se dote de matériel d'urgence visant, pour la première fois, à déchoquer sur place les militaires américains en arrêt cardiaque.

L'objectif recherché ici n'est pas de comparer les différentes religions, monothéistes ou polythéistes, en fonction de leur conception des systèmes de sauvegarde des vies humaines.

Il n'est pas question de classer ou d'établir la prééminence de l'une sur l'autre que les principes relatifs à la sauvegarde des vies humaines soient écrits ou résultent de la trad

ition orale.

Il s'agit plutôt de découvrir si un système de protection des populations a déjà été pensé, voire envisagé.

Dans l'affirmative il faudra ensuite établir s'il pourrait être, ou non, considéré comme l'ancêtre de la protection civile.

L'ordre chronologique d'apparition des différents courants religieux sera respecté, et la tradition hébraïque sera abordée (01), puis la tradition chrétienne (02). Nous verrons ensuite quelle est la vision de l'Islam sur le sujet de l'urgence (03) et enfin nous parlerons des traditions asiatiques (04).

<sup>68</sup> Flavius Mauricius Tiberius Augustus (539 - 27 novembre, 602), empereur byzantin qui régna de 582 à 602.

<sup>69</sup> Mauricius, créateur du « Stratégikon », manuel pratique en 12 volumes à l'usage des troupes montées byzantines, initia le concept militaire du « bras combiné » consistant à employer diverses armes (cavalerie, infanterie etc..) sur un champ de bataille de façon coordonnée.

<sup>70</sup> Barbiers, à l'époque.

## 01) LA TRADITION HEBRAIQUE.

« Ce siècle appelle au secours, mais il ne sait pas qui ! »

Gilbert Cesbron

Dans l'Ancien Testament, aucun système d'organisation des secours au sein de la société n'est décrit.

Ce n'est pas un oubli.

Il s'agit probablement de justifier le fait que le secours ne peut être que divin.

Aujourd'hui, il paraîtrait incompréhensible de refuser d'apporter de l'aide à son prochain.

Dans le passage biblique suivant, la victime est menacée par une bête sauvage, (ce qui constituait un risque relativement courant à cette époque).

L'absence de réaction de la communauté humaine vis-à-vis de la victime, semble ici attestée.

« Afin qu'il ne me déchire pas, comme un lion qui dévore sans que personne vienne au secours<sup>71</sup>. »

Un autre conseil insiste à nouveau le manque de solidarité entre les hommes, personne ne pouvant porter secours à son prochain.

« Tu n'auras point de succès dans tes entreprises, et tu seras tous les jours opprimé, dépouillé, et il n'y aura personne pour venir à ton secours.<sup>72</sup> »

L'Homme aurait-il été dénué de la volonté et de l'aptitude à secourir son prochain pendant longtemps ?

Paradoxalement cette aptitude nous semble aujourd'hui naturelle, considérée comme nécessaire pour tous<sup>73</sup>, constituant un des fondements de notre volonté de « vivre ensemble » ?

Les hommes des temps anciens, face à l'adversité, n'espéraient pas la manifestation de la moindre solidarité humaine, et estimaient nécessaire de ne compter que sur eux-mêmes, les temps étaient certainement plus difficiles que notre époque, et les conditions de confort bien moindres.

Il faut toutefois considérer que la présence de son semblable peut toujours être réconfortante, indépendamment de l'environnement.

Mais ce réconfort est limité, tant l'homme reste incapable de secourir son prochain, même s'il n'en est pas éloigné, comme ce passage le traduit.

« Ne t'éloigne pas de moi quand la détresse est proche, Quand personne ne vient à mon secours<sup>74</sup> ! »

<sup>71</sup> Psaumes 7.3 bible traduite en français, version Louis Segond 1910.

<sup>72</sup> Ancien Testament » Le Pentateuque » Deutéronome » chapitre 28 » verset 29.

<sup>73</sup> La réforme du secourisme en France des années 1999 visait à former 80% de la population aux gestes de premier secours.

<sup>74</sup> Ancien Testament » Les Livres poétiques » Psaumes » chapitre 22 » verset 12.



Le secours pouvant être donné par l'homme à un autre homme semble donc vain, inutile, au mieux il s'agit d'un réconfort moral.

« Donne-nous du secours contre la détresse ! Le secours de l'homme n'est que vanité<sup>75</sup>. »

L'explication donnée ici est lumineuse : le secours ne peut donc provenir des hommes, qui en sont incapables, et qui manquent d'humilité, mais seulement du Très Haut,

« J'espère en ton secours, ô Éternel!<sup>76</sup> ».

Seul Dieu décide de porter secours, s'il est imploré ».

Cette irruption du Divin qui s'impose comme seul sauveur pour les hommes est puissamment ancrée, puisque un autre passage explique comment recevoir du secours :

« Ils reçurent du secours contre eux, et les Hagaréniens et tous ceux qui étaient avec eux furent livrés entre leurs mains. Car, pendant le combat, ils avaient crié à Dieu, qui les exauça, parce qu'ils s'étaient confiés en lui<sup>77</sup>. »

Exceptionnellement, le secours peut être fourni par l'homme afin d'aider ses semblables.

Paradoxalement, il n'est explicite que dans un seul cas, celui de la guerre.

Lorsque des hommes décident de s'allier contre un ennemi commun, (non contre un évènement naturel ou une catastrophe), le secours peut alors survenir.

« Ils prêtèrent leur secours à David contre la troupe [des pillards Amalécites], car ils étaient tous de vaillants hommes, et ils furent chefs dans l'armée<sup>78</sup> ».

Cette exception est bien étrange, tout comme l'aide apportée.

En prêtant leur secours à l'un des deux combattants ils participent à la destruction de l'autre.

Une fois ce « secours » si particulier prodigué, les « sauveteurs » sont ensuite largement récompensés, puisqu'ils seront appelés aux plus hautes fonctions au sein de la société.

Le secours ne peut donc être désintéressé, ni gratuit, ce qui est encore en contradiction avec nos principes philosophiques actuels.

<sup>75</sup> Ancien Testament » Les Livres poétiques » Psaumes » chapitre 60 » verset 13.

<sup>76</sup> Ancien Testament » Le Pentateuque » Genèse » chapitre 49 » verset 18.

<sup>77</sup> Ancien Testament » Les Livres historiques » 1 Chroniques » chapitre 5 » verset 20.

<sup>78</sup> Ancien Testament » Les Livres historiques » 1 Chroniques » chapitre 12 » verset 21.

## 02) LA TRADITION CHRETIENNE

« C'est le cœur qui sent Dieu, non la raison. »

Blaise Pascal

Le Nouveau Testament propose deux voies, et n'envisage aucune autre possibilité aucun choix différent.

- La première voie s'inscrit au niveau chronologique, au temps du jugement dernier, annonciateur de la destruction finale de la terre. Cette condition rend inconcevable qu'un homme puisse se porter au secours de son prochain, puisque la fin sera identique pour tous, tout secours est donc exclu. En effet Dieu décide du destin de l'homme : il ne reste donc à celui-ci qu'un seul choix : celui de prendre la décision de se rallier à lui.

Concernant le jugement dernier, l'action de l'homme serait totalement inefficace, face à l'ampleur des destructions attendues, et inégalées, puisque l'ampleur de la destruction est précisée : elle sera totale.

« Puis je vis un ciel nouveau, une terre nouvelle - car le premier ciel et la première terre ont disparu, et de mer, il n'y en a plus<sup>79</sup> »

On estime qu'au temps du Christ la population de la terre atteignait déjà les 100 millions d'habitants, à cette époque, il ne pouvait s'agir que d'estimation concernant le monde méditerranéen et au mieux européen.

L'accroissement de la population atteindra un milliard en 1830, puis deux milliards en 1930, pour dépasser les 6 milliards en 2010.

La destruction, si elle devait survenir aujourd'hui aurait un « facteur humain » soixante fois plus important qu'aux temps bibliques.

- D'autre part une fois ce choix effectué, l'homme est protégé puisqu'il a exprimé sa foi et sa fidélité. La protection accordée est pleine et entière, plus rien de fâcheux ne peut arriver à celui qui a fait preuve de foi.

Dans les deux cas, l'éventualité même que les hommes des temps bibliques puissent organiser une entraide ou un système de secours collectif reste donc hypothétique et très secondaire<sup>80</sup>.

L'inutilité d'un tel système, même rudimentaire, semble évidente, car il contredirait des principes dogmatiques, donc indiscutables.

<sup>79</sup> Nouveau Testament, « Apocalypse » Chapitre 21 - verset 1.

<sup>80</sup> L'interdiction du prêt usurier pour les catholiques est à comparer avec le mouvement de la réforme protestante qui l'autorise, se basant peut-être sur une notion différente du secours, cette fois considérée selon un aspect financier.

« Mais, grâce au secours de Dieu, j'ai subsisté jusqu'à ce jour, rendant témoignage devant les petits et les grands, sans m'écarter en rien de ce que les prophètes et Moïse ont déclaré devoir arriver <sup>81</sup>».

Dieu décide du destin des hommes, dont le choix est limité et consiste obligatoirement à s'allier au Très Haut, selon l'Ancien Testament.

Cette obligation est également attestée dans le Nouveau Testament. « Il n'y a donc plus maintenant de condamnation pour ceux qui sont le Christ Jésus. La loi de l'Esprit qui donne la vie dans le Christ Jésus t'a affranchi de la loi du péché et de la mort <sup>82</sup>».

### 03) LA TRADITION ISLAMIQUE.

« Il n'est plus là où il était, il est partout où je suis »

Saint Augustin

Le Coran, dès la première Sourate, fait référence à Dieu, permettant d'appréhender le positionnement de l'homme vis-à-vis d'une éventuelle action de secours :

« C'est Toi [Seul] que nous adorons, et c'est Toi [Seul] dont nous implorons secours <sup>83</sup>. »

La religion monothéiste accepte donc que l'homme puisse avoir besoin de secours, mais s'il est musulman ce dernier ne peut donc s'adresser qu'à Dieu. Il faut s'interroger sur la prise en compte, pour l'Islam, du non-musulman, qui nécessite du secours, ou qui peut en offrir soit à un musulman, soit à un non musulman.

Le Coran, écarte, à priori, de tout secours les incroyants, ou mal croyants, en précisant :

« Oui, ceux des gens du Livre qui mécroient, ainsi que les faiseurs de dieux : au feu de la Géhenne ! Pour y demeurer éternellement <sup>84</sup>. »

Le Coran admet donc la possibilité pour un homme de ne pas se conformer aux paroles de l'écriture. Mais la conséquence est une condamnation irrémédiable et sans appel.

Le livre saint de l'Islam délivre ensuite le message que le secours ne peut provenir que du très haut, puisqu'une autre Sourate précise :

« Lorsque le secours vient de Dieu, ainsi que la victoire, et que tu vois les gens entrer par légions dans la religion de Dieu, alors par la louange, chante pour ton Seigneur, et implore Lui son pardon. Il demeure grand accueillant au repentir <sup>85</sup>. »

<sup>81</sup> Nouveau Testament « Les Actes des Apôtres » Chapitre 26 - verset 22.

<sup>82</sup> Nouveau Testament « Romains » Chapitre 8 - verset 1.

<sup>83</sup> Coran Sourate 1 Prologue (Al-Fatiha) - 5

<sup>84</sup> Coran Sourate 98 - 6

<sup>85</sup> Coran Sourate 110 intitulée « le secours ».

#### 04) LES TRADITIONS ASIATIQUES

« Le regardant, on ne le voit pas, on le nomme l'invisible.  
L'écoutant, on ne l'entend pas, on le nomme l'inaudible.  
Le touchant, on ne le sent pas, on le nomme l'impalpable.  
Ces trois états dont l'essence est indéchiffrable se confondent finalement en un. »

Lao Tseu  
Toa-tö king XIV<sup>86</sup>

Les spécialistes considèrent en général que les trois plus illustres philosophes taoïstes sont Lao-Tseu, Tchouang-Tseu et Lie-Tseu.

Ceux-ci sont longtemps restés difficiles d'accès, considérés par les plus éminents traducteurs comme «intraduisibles».

Savant incontesté, Etiemble<sup>87</sup>, reconnaît d'ailleurs qu'il est « nécessaire d'alerter le lecteur, de le maintenir sur ses gardes, en lui manifestant les erreurs des Européens quand ils traitent de taoïsme sans avoir accès à des textes chinois<sup>88</sup> ».

Pourtant leur approche est unique, en ce sens que loin de vouloir agir sur les causes, ou sur des mesures de prévention de l'évènement, ou du risque comme nous l'entendons dans nos sociétés occidentales, ils considèrent que la survenue de tels évènements est la résultante de déséquilibres.

Selon eux, il est nécessaire de rétablir l'équilibre, plutôt que d'essayer vainement d'agir sur des conséquences visibles.

« Le déséquilibre du yin et du yang détraque l'univers : c'est ainsi que le tonnerre gronde et que la foudre éclate<sup>89</sup> »

Cette approche ne nous est guère familière, mais la notion de cycle naturel est importante pour les taoïstes, tout comme la notion des « choses » qui sont à la fois immuables et changeantes.

«Mais celui qui ne recule pas devant un cataclysme, qui se jette dans le feu sans sourciller, sait-il que la distinction entre le prince et le sujet n'est qu'affaire de circonstances et que l'avènement d'une génération nouvelle réduit à néant les conventions sociales en crédit dans la génération précédente<sup>90</sup> ? »

<sup>86</sup> Page 16, « Philosophes taoïstes tome 1 » Juillet 2010 Editions La pléiade NRF Gallimard ISBN 978-2-010683-7.

<sup>87</sup> René Etiemble (1909 -2002), écrivain, linguiste et universitaire français, sinisant, éminent spécialiste du confucianisme et du haïku, initiateur de la littérature comparée, il fut l'un des grands éditeurs chez Gallimard.

<sup>88</sup> « Philosophes taoïstes tome 1 » Avant propos page XI Juillet 2010 Editions La pléiade NRF Gallimard ISBN 978-2-010683-7.

<sup>89</sup> Tchouang-Tseu «L'œuvre complète» page 295 « Philosophes taoïstes tome 1 » Juillet 2010 Editions La pléiade NRF Gallimard ISBN 978-2-010683-7.

<sup>90</sup> Tchouang-Tseu «L'œuvre complète» page 299 « Philosophes taoïstes tome 1 » Juillet 2010 Editions La pléiade NRF Gallimard ISBN 978-2-010683-7

Le courage d'affronter les éléments naturels déchaînés est comparé à la différence entre les rapports sociaux, alors que la société chinoise est très hiérarchisée et cloisonnée.

Les conventions sociales complexes, semblent établies depuis des siècles mais peuvent se perdre en l'espace d'une génération.

Le cycle de la vie, succède à la mort.

Cette modification complète n'est pas perçue comme un bouleversement au sens ou nous définissons en occident une catastrophe.

Tout au contraire il s'agit du rétablissement d'un équilibre préexistant que l'homme a tenté vainement de modifier.

## B) LE SECOURS, NOTION PHILOSOPHIQUE

« Eliminer l'histoire, la nature, la société, les exigences de solidarité, tout sauf ce que je trouve en moi, revient à éliminer tout ce qui pourrait compter. Je pourrai me définir une identité qui ne sera pas futile seulement si j'existe dans un monde dans lequel l'histoire, les exigences de la nature, les besoins de mes frères humains ou mes devoirs de citoyens comptent vraiment. »

Charles TAYLOR  
Le malaise de la modernité

La philosophie s'est-elle déjà préoccupée de la problématique du secours ?  
Le secours est une notion en philosophie qui n'a pu réellement se développer étant trop étroitement liée à d'autres concepts, relatifs à la sécurité de façon plus générale.

Il est toutefois possible de distinguer deux périodes : la première s'étend jusqu'au milieu du XVIII<sup>ème</sup> siècle, la seconde débute à la fin de ce même siècle.

Pendant la première période, l'insécurité était mieux acceptée, car volontiers liée à la tragédie de l'existence humaine, et aux vicissitudes de la destinée.

Etroitement mêlée à l'aspect religieux du monde on considérait alors l'accident ou l'agression subie, comme résultant de ses péchés, de ses imperfections et des mauvais comportements antérieurs.

Il s'agissait donc d'une « punition divine », et elle ne pouvait qu'être acceptée.

Au cours de cette première phase, le fait de porter secours semble inconcevable, car il s'agirait alors de transgresser la loi divine, lorsqu'elle exprime la colère du très haut.

Cette situation résulte d'une part de l'évolution des mentalités, d'autre part par l'efficacité des mesures répressives, le développement de l'ordre public, ou celui des limites territoriales.

L'insécurité est moins tolérée car cette période correspond à celle des guerres de l'épopée de Napoléon Bonaparte (1799-1815), et le besoin d'assurer la sécurité des citoyens s'accroît de facto.

Par similarité, pour le monde civil, le développement de l'ordre public va de pair avec l'émergence des consciences nationales, et celui de sentiments patriotiques puissants.

Enfin les limites territoriales sont modifiées, suite à l'effondrement des anciens empires espagnol et portugais.

Le second Empire colonial français, le premier Empire allemand se forment, alors que l'Empire britannique connaît une forte expansion, et que l'unité italienne se construit.

Survient alors l'émergence de la notion de secours, qui se développera progressivement, sans toutefois parvenir à constituer un concept ou une doctrine partagée.

En fait, aucune forme d'organisation dans ce domaine ne sera réellement définie.

Dans son ouvrage, « Droit et Démocratie », le philosophe allemand Jürgen Habermas note que pour la conception républicaine spécifique d'Aristote, la condition de la cité juste réside dans les « vertus du citoyen qui aspire au bien public ».

Dans le pacte social de Jean Jacques Rousseau, le lien fondamental de base réside donc tout d'abord dans la volonté individuelle, et sa démultiplication à tous les citoyens permet d'atteindre la cité juste.

On retrouve cette notion au niveau international qu'il s'agisse de la participation citoyenne en France à la préparation des communautés<sup>91</sup> au niveau anglo-saxon.

Cette question du civisme est donc centrale et focalise souvent, dans nos sociétés républicaines, une forme de critique des sociétés démocratiques.

Les effets pervers de l'individualisme, le repli sur la sphère privée semblent inhérents aux sociétés démocratiques et libérales.

Ils ont été analysés par Alexis de Tocqueville dans son étude sur la démocratie américaine<sup>92</sup>.

De même, la création de la « société d'individus » de Thomas Hobbes trouve sa justification dans le besoin de protection collectif.

Toute société est tout d'abord créée pour lutter contre l'insécurité totale qui régnerait sans elle.

Un long processus est nécessaire, entre l'énonciation des principes philosophiques, leur acceptation, leur reconnaissance avant d'arriver enfin, à leur application dans la vie pratique.

<sup>91</sup> Community Preparedness.

<sup>92</sup> « De la Démocratie en Amérique » 1835-1840.

Ainsi l'idée formulée par John Locke, de l'abstention de l'Etat dans la vie religieuse pour que les populations vivant dans le même Etat puissent avoir les mêmes droits, attendra plus de deux siècles.

Ce n'est qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle qu'un représentant des communes de confession israélite pourra entrer au parlement de Westminster.

Pour Robert Castel, sociologue français et membre de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (E.H.E.S.S.) « les sociétés modernes sont construites sur le terreau de l'insécurité parce que ce sont des sociétés d'individus qui ne trouvent, ni en eux-mêmes, ni dans leur entourage immédiat, la capacité d'assurer leur protection<sup>93</sup>. »

Il semble donc qu'un lien existe entre l'entrée de l'individu dans la modernité, l'exacerbation de l'individualisme avec pour conséquence le renforcement du sentiment de vulnérabilité.

L'hyper-individualisme entraîne également une hyper-fragilité, car il conduit à se renfermer sur soi même, et peut aboutir à une incapacité à établir des relations avec l'autre.

Dans ces conditions, le développement des capacités de résilience, individuelles ou collectives, ne peuvent se réaliser.

Cette tendance est perceptible dans nos sociétés qui affirment être plus sûres, pouvant protéger le citoyen de manière infaillible, alors que les nouveaux risques prolifèrent.

L'inadéquation entre les mesures de protection et le risque réel devient parfois criant, comme cela a été le cas pour la première fois dans l'histoire lors de l'épidémie virtuelle mondiale de grippe en 2010, déclenchant des campagnes de vaccination nationales, au demeurant peu suivies par la population.

Chaque mécanisme de protection inventé et mis en place laisse apparaître de nouvelles incertitudes.

Dans sa réflexion à propos de la signification du fait « d'être protégé », Robert Castel constate qu'au niveau social, l'Etat providence, protecteur des individus, a tendance à réduire le niveau de protection de manière drastique.

Sa mise en place, à la fin de la deuxième guerre mondiale, s'effectue au même moment que la société salariale se développe.

Après la réduction des risques civils, la sécurité civile a pu se développer au sein d'un Etat de Droit.

Par la suite, la réduction des risques sociaux a été souhaitée, l'instauration de la Sécurité Sociale s'est réalisée au sein d'un Etat protecteur.

La proposition de Robert Castel, dans le même ouvrage, est de « dénoncer l'inflation du souci de sécurité, et affirmer l'importance essentielle du besoin de protection ».

---

<sup>93</sup> « L'insécurité sociale » Robert CASTEL Collection Seuil 2003.

Le sentiment d'insécurité vient du décalage entre la protection souhaitée par les individus (exprimée ou non) et le niveau réel de protection accordée par la société.

Les citoyens trouvent de moins en moins en eux la capacité de se protéger, puisqu'ils attendent de l'Etat ou des pouvoirs publics que cette protection soit un service qui leur soit assuré et garanti.

Or, en matière de protection de la population, ou en cas de catastrophes de grande ampleur, la résilience de communautés de citoyens réside dans leur force et leur capacité d'auto-organisation qui leur permet de traverser collectivement l'évènement.

Locke estime que la protection découle de la propriété, l'individu peut ainsi exister lui-même sans pour autant dépendre d'autrui, la protection de sa propriété devenant ainsi l'affaire de l'Etat qui doit lui garantir, au travers de l'ordre public, les droits et les biens.

Faut-il voir dans la protection civile, encadrée par l'Etat un dépassement de la sécurité civile au sens propre (protection des droits civils) permettant d'atteindre à la fois la sécurité des biens et des personnes, mais aussi de garantir les libertés fondamentales.

Jürgen Habermas a proposé une nouvelle forme politique, basée sur le « patriotisme constitutionnel » où les individus sont engagés à l'égard exclusif des principes de l'Etat de Droit, remplaçant le sentiment d'adhésion à la nation comme une « communauté de destin ».

Serait-il possible de passer de l'intégration par la nation à une intégration universelle, où l'humanité toute entière prendrait un sens différent ?

« L'humanité présente en tant qu'unité sociale une curieuse particularité. A tous les autres niveaux d'intégration, le sens du nous s'est développé en relation avec la perception de la menace que faisait peser d'autres groupes sur son propre groupe<sup>94</sup> »

Les communautés d'appartenance se sont toujours opposées l'une à l'autre, par crainte, par peur, par méconnaissance.

Une communauté d'appartenance universelle ne pourrait donc plus, par définition, s'opposer à une autre.

L'affaiblissement de la « nation démocratie » est probablement dû au fait que sa souveraineté dans le monde global est toujours plus limitée.

Le lien entre les hommes devient mercantile, l'appauvrissement de la qualité de l'échange interhumain basé sur la compréhension mutuelle et le facteur du temps, est en déséquilibre permanent avec la richesse des moyens de communication mis à sa disposition, de manière toujours plus rapide, en quantité toujours plus grande.

Déjà, en 1920 Marcel Mauss qualifiait de « faits d'interdépendance des sociétés modernes » ce qui allait devenir, quelques années plus tard, la mondialisation.

---

<sup>94</sup> La communauté des Citoyens. Sur l'idée moderne de nation Dominique Schnapper.



Or, dans les ordres militaires et policiers, cette interdépendance est incontestable.

Ainsi, les alliances de la première et de la deuxième guerre mondiale ont permis de garantir la victoire.

Pourtant les échanges d'information dans le domaine de la sécurité intérieure, contrôles aux frontières, terrorisme, lutte contre la drogue, identité des passagers des vols internationaux, ne sont plus possibles aujourd'hui sans une étroite et permanente coopération.

L'Etat créateur de Droit est donc de moins en moins souverain.

L'arrêt de Cour Européenne de 1964 pose le principe que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international et que les sujets ne sont plus seulement les Etats-Membres.

Les ressortissants des Etats-Membres de la Communauté voient donc ce nouvel ordre juridique s'appliquer également à eux.

Toutes les Hautes Cours de justice, en Europe, ont progressivement reconnu la primauté du Droit Européen sur leur droit national.

Il en est ainsi de la France dans l'arrêt Nicolo du Conseil d'Etat en 1989 qui pose ce principe.

De nombreux droits, tels que le droit de l'économie, du travail, de la protection des droits de l'homme sont majoritairement issus de la législation et de la réglementation européenne.

Or l'action collective des Européens est limitée par les intérêts de chaque Nation.

En effet, entre Etats-Membres, ces intérêts peuvent être non seulement divergents, mais également opposés.

Les grandes institutions nationales (école, armée, magistrature, service public) chargées d'instituer les valeurs de la Nation et de la Démocratie ont tendance à négliger leur rôle civique.

Selon Johan Gottfried Herder, la Nation répond au besoin fondamental chez l'être humain, d'appartenance à un groupe.

Elias fait appel «au désir affectif de la société humaine» et «au besoin de prendre et de donner dans les cas des relations affectives avec les autres» qui «partie des conditions les plus élémentaires de l'existence humaine<sup>95</sup>».

Le libéralisme lié depuis la fondation des Etats-Unis à l'idée de liberté politique, civile et économique, a développé des politiques publiques permettant de redresser les inégalités les plus criantes.

---

<sup>95</sup> « La société des individus » Norbert Elias, Paris Fayard 1991 page 261.

En Europe, il s'agit de la politique d'intervention sociale qui, outre l'égalité juridique et l'égalité politique, souhaite assurer les conditions de vie matérielles assurant la dignité de citoyen.

Renan estimait que « Les nations ne sont pas quelque chose d'éternel », elles agissent pourtant comme si elles étaient immortelles.

L'Europe des Nations a été dessinée par le traité de Westphalie en 1648 concluant la guerre de Trente ans, puis arrêtée par le congrès de Vienne en 1815, à la suite des guerres de Révolution et de l'Empire.

De légères modifications seront apportées par les traités qui sanctionnèrent la fin de la première guerre mondiale.

Les nations de l'Europe Centrale et orientale ont obtenu leur indépendance en 1919 et 1920 à la suite de la défaite militaire des empires austro hongrois et turc et leur dissolution.

Paradoxalement, on défend aujourd'hui la guerre au nom des droits de l'homme.

C'est ainsi que le ministre des Affaires Etrangères Français, Bernard KOUCHNER, décide d'envoyer un navire militaire français pour secourir les populations de Birmanie, après le typhon qui ravage le delta de Yangon.

La junte militaire birmane réagit immédiatement et communique en considérant cet acte comme une déclaration de guerre : l'affrontement des idéologies et des logiques différentes prennent le pas sur la catastrophe.

L'humanitaire, présente donc un risque, celui de revêtir la forme déguisée d'une caution à une nouvelle forme de domination mondiale.

Michael Hardt et Tony Negri, altermondialistes convaincus, ont affirmé de manière extrême et provocatrice que « L'intervention morale est devenue une force d'avant-garde de l'intervention impériale.<sup>96</sup> »

La faible légitimité des Etats vis-à-vis de l'opinion internationale, toujours suspectés d'arrière pensées stratégiques a permis aux Organisations Non Gouvernementales du domaine humanitaire, de s'approprier cette légitimité d'action.

Pour le sociologue allemand Ulrich Beck, les Etats estiment que « Ayant la morale pour soi, la morale des droits de l'homme, on a aussi le droit d'user de la force militaire<sup>97</sup> ».

Le politologue français Samy Cohen, spécialiste des relations internationales fait, de manière pragmatique, le même constat: « [Les ONG] ont poussé les Etats à « l'ingérence humanitaire », mais se sont révélées impuissantes à contrôler leur action.

D'une certaine façon, elles ont trop bien réussi<sup>98</sup>. »

Les guerres actuelles ont, plus que des enjeux moraux, des raisons géostratégiques.

<sup>96</sup> Hardt Michael. et Negri Tony, "Empire", Paris, 10/18, 2000, p. 63

<sup>97</sup> Ulrich Beck L., "Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation", Paris, Flammarion, 2003, p.427.

<sup>98</sup> Cohen S., "La résistance des Etats ", Paris, Seuil, 2003 p.120

Ce nouveau « paradigme moral » transforme la guerre en instrument légitime pour imposer aux autres les valeurs considérées comme universelles.

La guerre, suite aux deux conflits mondiaux du siècle dernier et à la bombe atomique, a été qualifiée de « barbarie suprême ».

Pourtant la réhabilitation de la « guerre juste » a eu pour premier artisan intellectuel, un philosophe moral Michael Walzer.

### C) LE SECOURS EST-IL POLITIQUE ?

« Ceux-là s'abusent lourdement qui s'imaginent que ce ne sont là que des affaires de cérémonies.

Les peuples sur qui nous régnons, ne pouvant pénétrer le fond des choses, règlent d'ordinaire leurs jugements sur ce qu'ils voient au dehors et c'est le plus souvent sur les préséances et les rangs qu'ils mesurent leur respect et leur obéissance. »

Louis XIV  
Mémoires

La représentation politique de l'action de secours, suscite un intérêt faible et une mobilisation relative.

Pourtant, en termes d'organisation ou d'attribution des moyens, le choix est éminemment politique, mais s'effectue sans réel débat démocratique.

Il repose, non sur un consensus, mais sur l'acceptation des legs antérieurs.

Cette constatation se vérifie également dans le champ de la recherche, au niveau des sciences politiques, juridiques, morales et sociales.

Dans le cadre de notre approche, nous nous limiterons uniquement aux régimes démocratiques et républicains.

La France fera l'objet d'une attention particulière.

La raison en est pragmatique et liée aux trente années d'expérience de l'auteur de ce travail.

Elles se sont accumulées dans le domaine du secours en France en particulier, sans oublier bien sûr les années passées à l'étranger dans le même domaine d'action.

Dans une première partie, nous évaluerons, le positionnement social des acteurs de secours au sein des institutions françaises (1), et dans une seconde partie, nous envisagerons le type de rapports entretenus par ces acteurs avec les valeurs fondamentales de la République (2).

Les acteurs du secours, au sein de la population, bénéficient en général d'une excellente image de marque, et leur action est toujours reconnue.

Par contre, la reconnaissance des acteurs du secours par la nation et leur place au sein des institutions est moins favorable.

Un indicateur objectif sera retenu, il s'agit du domaine du protocole et de l'accès aux ordres nationaux de décoration.

L'observation, dans ce domaine, est aisée car quantifiable, et s'évalue en fonction du nombre de décorations attribuées aux acteurs du secours.

Quels sont les rapports des acteurs de secours, toujours en prise directe avec la population avec les principes fondateurs de la République, notamment ceux de liberté, d'égalité, de fraternité ?

### 01 AU NIVEAU DU PROTOCOLE ET DES ORDRES NATIONAUX, LA REPRÉSENTATION DU SECOURS EST MINORITAIRE

« Je vous exhorte, frères, à tenir tous un même langage et à ne point avoir de divisions parmi vous, mais à être parfaitement unis dans un même sentiment. »

Corinthiens  
1:10

Le protocole et les obligations de bienséance sont nécessaires à tout groupe humain. Les formes sont variées en fonction des sociétés, et ce domaine est très sensible au niveau politique

Toutefois, la sous représentation des acteurs du secours dans ce domaine est flagrante (1).

Dans le domaine de l'Education, la sensibilisation des jeunes générations aux actions de secours, et la prise en charge de leur formation citoyenne dans ce domaine, étaient auparavant partagée avec le ministère de la Défense.

Ces activités sont désormais minoritaires, bien qu'essentielles pour parvenir à développer la préparation des populations aux catastrophes, et parvenir à créer une société résiliente. (2)

1 ) Le protocole illustre, au niveau symbolique, l'attention toujours portée par la classe politique dirigeante à la représentativité et à l'importance attribuée à ses principaux collaborateurs.

Il en va ainsi des préséances, et des honneurs qui sont étroitement liés.

Dans un premier temps, la place des acteurs de secours au sein de l'ordre protocolaire sera décrite, avant d'évaluer leur représentativité dans les ordres de la Légion d'Honneur et de l'Ordre National du Mérite.

**L'établissement des règles protocolaires** permettent avant tout de marquer la prééminence du domaine civil sur le militaire.

La devise romaine « Cedant arma togae<sup>99</sup> » illustre d'ailleurs le fait que les vainqueurs militaires, dignement célébrés lors de leur retour à Rome, demeuraient toutefois sous l'autorité du puissant Sénat romain.

Pour les deux assemblées parlementaires françaises, la Garde Républicaine, à l'ouverture de chaque séance, rend les honneurs<sup>100</sup> au Président de la séance, consacrant ainsi le même cérémonial que celui rendu au Sénat romain.

Avant la séparation des pouvoirs spirituels et temporels, il a été nécessaire d'organiser un ordre de préséance des rois, réalisé par la papauté.

Dès 1504 le pape Jules II a établi la liste de préséance des rois chrétiens.

Pendant la période de la Renaissance, le roi<sup>101</sup> Henri II de France mettra le pouvoir politique en scène en multipliant les festivités (fêtes royales) mais aussi en réformant l'ordre protocolaire.

Un édit accordera aux princes de sang la préséance sur les autres princes et les pairs de France.

Paru en 1649, le cérémonial français imprimé comporte près de deux mille pages<sup>102</sup>, et plus tard, Louis XIV, dans ses mémoires, soulignera l'utilité du protocole.

A peine Empereur<sup>103</sup> des Français, Napoléon Bonaparte promulgue, mais surtout promeut de nouvelles règles protocolaires<sup>104</sup> pour les « honneurs civils ».

Pour la première fois, elles établissent une liste de préséance, définissent les honneurs militaires, civils et funèbres.

Marque de sa portée et de son importance, ce texte restera inchangé pendant plus d'un siècle.

Peut être faut-il y voir une preuve de changement de sens, mais aussi, très certainement, de dimension.

- Changement de sens, en premier lieu, car l'égalité affirmée par la Révolution se traduit dans les faits : tout citoyen est susceptible d'être « reconnu » en fonction de ses mérites et des attributions qui lui ont été confiées.
- Changement de dimension ensuite, car cette nouvelle marque d'estime est octroyée aux fonctionnaires de la République, mais également à tous les autres citoyens, sous réserve de mérites particuliers.

Les honneurs militaires sont, quant à eux, définis par le décret du 28 décembre 1875 portant règlement sur les rangs, préséances et honneurs des autorités militaires dans les cérémonies publiques et réunions officielles et seront complétés par le décret du 4 octobre 1891.

De nouvelles modifications de l'ordre protocolaire apparaissent sous l'impulsion de Georges Clémenceau<sup>105</sup>, notamment lorsque le décret du 16 juin 1907<sup>106</sup> est promulgué.

Toutefois, ce décret restait fidèle au décret Napoléonien.

<sup>99</sup> « Les armes cèdent à la toge ».

<sup>100</sup> Règlement du 27 nivôse an IV, instauré par Napoléon Bonaparte, alors Premier Consul.

<sup>101</sup> Sacré le 26 juillet 1547 à Reims, son règne débouchera, à sa mort, sur les guerres de religion.

<sup>102</sup> «Le Ballet de la République » Rosso Romain, L'Express, Publication du 10 août 2000.

<sup>103</sup> Le 18 mai 1804.

<sup>104</sup> 24 messidor de l'An XII ou 13 juillet 1804.

<sup>105</sup> Ce décret sera signé par le Président de la République Armand Fallières.

<sup>106</sup> Décret relatif « aux cérémonies publiques, préséances et honneurs civils et militaires dans la métropole » (in Bulletin des Lois).

Or, compte tenu de l'évolution de la société, la situation réelle correspondait de moins en moins à la situation prévue par ces textes.

Cette inadaptation sera encore plus criante, à la naissance de la V<sup>ème</sup> République, puisque de nombreux corps civils ou militaires n'existent plus.

Dans le même temps, de nouveaux ordres sont apparus, l'Ordre de la Libération, l'Ordre National du Mérite, de nouvelles assemblées sont créées, et de nouvelles fonctions également (Préfets de Région, Parlementaires Européens, Tribunaux Administratifs, etc....).

Il faudra attendre le décret de 1989<sup>107</sup> pour intégrer ces nouvelles institutions dans le protocole établi.

Ce décret a été ensuite modifié par deux décrets, en 1995<sup>108</sup> et un dernier décret, en 2010<sup>109</sup>.

Ce dernier était à peine publié, qu'une profonde modification des services de l'Etat<sup>110</sup> en région est intervenue, à quelques mois d'intervalle.

De nouvelles modifications sont donc à réaliser à nouveau dans le cadre protocolaire, prouvant ainsi son caractère changeant et sa vitalité.

**Concernant la Légion d'Honneur**, l'attribution de cette décoration aux acteurs du secours est étroitement liée à l'article R 28 du code de la Légion d'honneur.

Cet article précise que « les ministres adressent leur propositions au grand chancelier trois fois par an ».

Or l'organisation des secours, en France, dépend de fonctionnaires issus des trois fonctions publiques.

Ainsi, les sapeurs-pompiers civils sont issus de la fonction publique territoriale<sup>111</sup> ; les services des S.M.U.R. et des S.A.M.U<sup>112</sup>, de la fonction publique hospitalière, et les sapeurs-pompiers militaires<sup>113</sup> (B.S.P.P., B.M.P.M, FOR.MI.SC), de la fonction publique d'Etat<sup>114</sup>.

Il existe également des associations nationales<sup>115</sup>, départementales ou locales, ou des organisations municipales, qui participent activement aux missions de secours, généralement de façon bénévole.

Mais l'attribution de la Légion d'Honneur est plus aisée pour les personnels directement rattachés à un ministère, à la différence des personnels rattachés aux hôpitaux, ou à des établissements publics.

<sup>107</sup> Décret n° 89-655 du 13 septembre 1989, relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires. NOR PRMX8900039D.

<sup>108</sup> Décret n° 95-811 du 22 juin 1995 et n° 95-1037 du 20 septembre 1995.

<sup>109</sup> Décret 2010-116 du 4 février 2010 modifiant le décret 89-655 du 13 septembre 1989 modifié relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires.

<sup>110</sup> Décret 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile de France.

<sup>111</sup> S.D.S.I.S., Service Départemental d'Incendie et de Secours. C.C.F.F. Comité Communaux Feux de Forêts.

<sup>112</sup> S.M.U.R. Service Mobile d'Urgence et de Réanimation, S.A.M.U. Service d'Aide Médicale d'Urgence.

<sup>113</sup> Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris, B.S.P.P. ; Bataillon des Marins Pompiers de Marseille ; B.M.P.M., FOR.MI.S.C., Formations Militaires de la Sécurité Civile.

<sup>114</sup> Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris, B.S.P.P. ; Bataillon des Marins Pompiers de Marseille ; B.M.P.M., FOR.MI.S.C., Formations Militaires de la Sécurité Civile.

<sup>115</sup> F.N.R.A.S.E.C. Fédération Nationale des Radio amateurs de la Protection Civile, F.N.P.C. Fédération Nationale de la Protection Civile, C.R.F. Croix Rouge Française soit plusieurs dizaines de milliers de citoyens particulièrement attachés à la réalisation de missions de secours à tous les niveaux (local, départemental, national et international).

Ce n'est pas non plus le cas des acteurs principaux du secours, les sapeurs pompiers, qui sont des fonctionnaires territoriaux, dont la gestion administrative est réalisée par leur établissement public de rattachement, le Service Départemental d'Incendie et de Secours.

Malgré un lien de rattachement assez distendu au Ministère de l'Intérieur<sup>116</sup>, il n'existe pas de chancellerie nationale pour les sapeurs pompiers.

Pourtant, la mise en place de cette structure, chargée de centraliser les demandes de récompense émanant des Préfets, permettrait de veiller à ce que les acteurs principaux du secours ne soient pas sous représentés, comme c'est actuellement le cas.

L'attribution de la Légion d'Honneur à des secouristes bénévoles, reste assez exceptionnelle, pour les mêmes raisons, alors que ces citoyens acceptent d'œuvrer au profit de la collectivité de manière désintéressée.

Enfin, les acteurs du secours dépendent des quotas d'attribution de cette décoration du ministère de l'Intérieur, au même titre que les agents du ministère, du corps préfectoral et des services actifs et administratifs de la police nationale.

Ces institutions du ministère de l'Intérieur sont basées sur une administration d'Etat centralisée, qui dispose de personnel pour le suivi des dossiers, pour l'ensemble des ordres nationaux.

**L'Ordre national du Mérite (O.N.M.)** est plus récent, institué par le Général De Gaulle, lorsqu'il était Président de la République.

L'O.N.M. est destiné à récompenser les mérites distingués, acquis soit dans une fonction publique, civile ou militaire, soit dans l'exercice d'une activité privée.

Pour les mêmes raisons, que celles évoquées dans l'Ordre de la Légion d'Honneur, les propositions de nomination et de promotion dans l'ordre national du mérite sont présentées au Président de la République, Grand Maître de l'Ordre, par les différents ministres<sup>117</sup>.

Par conséquent, l'attribution de l'Ordre national du Mérite aux personnels des services de secours, et des organismes qui leur sont rattachés est donc particulièrement faible.

[2\) Au sein des deux ministères de l'Education et de la Défense](#), l'apprentissage élémentaire des actions de secours et la connaissance de la chaîne des secours devrait constituer un sujet d'étude à part entière, pour tous.

La réforme de l'enseignement du secourisme, dans les années 1990 avait pour objectif d'amener 80% d'une classe d'âge à pratiquer les gestes élémentaires de survie, le massage cardiaque externe et la ventilation artificielle sans matériel<sup>118</sup>.

Cet objectif n'est toujours pas atteint aujourd'hui.

La découverte des motivations individuelles permettant de se porter au secours des autres fait référence, au moins dans les systèmes démocratiques, à des fondements philosophiques universels, abordés précédemment.

---

<sup>116</sup> La Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises comprend une Direction des Sapeurs-Pompiers, chargée de la gestion de la carrière des officiers, de l'organisation des concours, et de l'élaboration des textes réglementaires, mais les sapeurs-pompiers territoriaux dépendent tous d'un service départemental d'incendie et de secours.

<sup>117</sup> Article 11 du Décret n° 63-1196 du 3 décembre 1963 portant création d'un Ordre National du Mérite.

<sup>118</sup> Plus connue sous les termes de bouche-à-bouche, bouche-à-nez, bouche-à-bouche et nez.

Les acteurs de secours y adhèrent, leur action quotidienne donne la preuve de leur engagement.

Le Code de la Défense élargit cette notion : il précise dans son article L 4211-1 que « les citoyens concourent à la défense de la Nation. »

Le principe de porter secours à autrui peut-il être considéré comme un acte participant à la défense de la nation ?

La réponse est affirmative, si l'on en juge par les récompenses accordées aux personnels des forces armées, de la gendarmerie ou d'autres institutions militaires, dès lors qu'une vie a pu être sauvée grâce à l'action de l'un d'entre eux.

La loi de modernisation de la Sécurité Civile<sup>119</sup> donne une définition de l'assistance aux populations et à l'acte de porter secours.

Elle précise dans son article 4 que « toute personne concourt, par son comportement, à la sécurité civile ».

La République prédispose ainsi les citoyens à être d'ardents acteurs de la sécurité civile.

Les principes républicains, souvent attachés à la défense de la liberté, nécessitent que la séparation des pouvoirs soit effective, et c'est là un principe fondateur.

Mais une autre séparation existe de facto, entre représentants (élus) et représentés (électeurs), elle permet ainsi d'assurer une distinction entre la société politique et la société civile.

Il faut préserver l'unité de la cité mais aussi y intégrer l'exigence du pluralisme, source de richesse et d'apports exogènes.

Le politique doit alors assumer ce qui lui revient, c'est-à-dire s'assurer que la sécurité des personnes et des biens sera effectivement réalisée.

Les citoyens, politiquement égaux, devraient donc bénéficier d'un accès aux secours équivalent sur l'ensemble du territoire national.

La réalité au quotidien est différente, et l'évaluation du service rendu à la population dans ce domaine ne fait pas encore l'objet d'études ni qualitatives (niveau de formation, réponse apportée, types de moyens déployés), ni quantitatives (nombre de personnel envoyé par rapport à une mission type, nombre de personnes secourues, temps d'arrivée sur les lieux, etc.)

Il faut rappeler que la liberté consiste à ce que l'individu conserve sa totale indépendance, par exemple pour le choix de son lieu de résidence.

Par conséquent, le niveau de service offert par les services de secours pour la protection des populations doit être identique sur tout le territoire.

Les citoyens doivent être informés des conditions dans lesquelles ces services d'urgence peuvent leur apporter assistance, le cas échéant.

Des indicateurs de base, tels que le temps moyen d'intervention, l'éloignement des centres opérationnels, la qualification des personnels devraient être accessible aisément.

L'indépendance n'est pas synonyme d'indifférence à son prochain, ni la manifestation du repli sur soi.

Le culte de l'individu, trop médiatisé, est condamnable car il se distancie du collectif et de son rapport à l'autre.

<sup>119</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.



Il faut, au contraire, chercher en permanence à s'assurer que l'individu est toujours intégré dans le « tout ».

La République doit permettre une citoyenneté active, pour que chacun, en fonction de ses moyens et de sa volonté, puisse obtenir la place qu'il s'est façonné par son travail et ses mérites.

Il s'agit d'un paradoxe, puisque le citoyen doit participer activement à la vie républicaine, tout en acceptant les contraintes de la démocratie représentative, c'est à dire de laisser au représentant élu un pouvoir étendu, d'une élection à l'autre.

Pourtant, durant le siècle dernier, lors de la guerre civile espagnole, de la première ou de la deuxième guerre mondiale, les citoyens qui se sont engagés ont choisi de défendre leur vision de la République, pour défendre la liberté.

Avec la disparition de la conscription, dans les années 2000, une certaine forme de désertion civique apparaît au sein de la jeunesse.

La mise en place d'une journée dite de « Journée d'Appel et de Préparation à la Défense » (J.A.P.D.)<sup>120</sup> est obligatoire pour tous les citoyens âgés de 18 ans.

Cette journée sera prochainement remplacée par la « Journée Défense et Citoyenneté » simple changement d'appellation.

Le citoyen participe ainsi, de manière obligatoire et collective à la défense de sa nation, pour une trop courte période.

Il lui est possible, de prolonger la journée défense et citoyenneté par une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale.

Durant cette journée, il est prévu<sup>121</sup> de faire bénéficier les jeunes gens d'« une sensibilisation aux risques et aux missions des services de secours, ainsi qu'un apprentissage élémentaire des gestes de premier secours. »

Mais la conséquence qui en résulte est que le lien armée-nation est de plus en plus distendu et les milieux civils et militaires éloignés les uns des autres.

La puissance de l'Etat semble s'éroder lentement, le périmètre des missions étatiques se restreint continuellement, et le rôle de l'Etat « redistributeur de richesses » semble défaillant, malgré des budgets sociaux toujours grandissants.

Dans un autre domaine, étroitement lié à la défense, pour les besoins de son financement, l'Etat élabore les dispositions du droit fiscal.

Aujourd'hui, ces champs spécifiques du droit échappent en partie aux législations nationales.

Les directives européennes, par exemple, limitent les prérogatives des états membres et encadrent les éventuels impacts des politiques fiscales, réduisant d'autant le champ d'action.

Ces mécanismes ont par ailleurs des effets bénéfiques au niveau macro-économique, pour l'ensemble de l'Europe.

Pour les services de secours, leur mode de financement fait aujourd'hui débat.

Si le recours à un nouvel impôt spécifique a été évoqué, il n'a jamais été réellement suivi, ni fait l'objet de débats de fond, en France, comme au niveau de l'Union Européenne.

<sup>120</sup> Articles L114-1 à L114-13 du Code de la Défense. Livre I Titre I Chapitre IV.

<sup>121</sup> Article L 114-3 du Code de la Défense.

Dans le domaine de l'Education Nationale, un rapport de l'Inspection au sujet de la citoyenneté indique clairement que toute autre mission que celle de l'enseignement n'est pas en mesure d'être assurée.

En effet, le rapport précise « la mission d'éducation à la citoyenneté est rendue d'autant plus complexe que le poids de l'organisation traditionnelle de l'enseignement secondaire rend pour le moins délicate toute tentative de mise en cohérence des disciplines d'enseignement avec d'autres dispositifs pédagogiques<sup>122</sup>».

La mission d'éducation à la citoyenneté et la sensibilisation aux secours semblent donc difficiles à réaliser dans les établissements scolaires, malgré les dispositions législatives existantes.

Les précisions apportées par l'article L114-1 du Code de la Défense, incluant dans le cadre de l'enseignement dispensé par l'Education Nationale ne suffisent pas, elles précisent pourtant que « les principes et l'organisation de la défense nationale et de la défense européenne, et l'organisation générale de la réserve, font l'objet d'un enseignement obligatoire ».

Le code de l'Education, reprend à son compte le même article<sup>123</sup>, sans plus de succès.

Cet enseignement est abordé uniquement par le ministère de la Défense au cours de la « Journée Défense et Citoyenneté », qui présente également les différentes formes d'engagement citoyen possibles (Volontariat pour l'Insertion, Service Civique, Volontariat dans les armées...).

Le glissement sémantique modifiant la J.A.P.D. en la transformant en Journée de la Défense et de la Citoyenneté est significatif.

La citoyenneté doit s'exercer tout au long de la vie, et par conséquent ne peut se réduire à une seule journée de la vie du citoyen.

Ne consacrer qu'une seule journée à la Défense et à la Citoyenneté présenter le risque, au final d'aboutir à ce que cette journée ne soit consacrée, qu'à tenter de défendre la citoyenneté.

## 02. LES PRINCIPES REPUBLICAINS APPLIQUES AUX SECOURS.

Existe-t-il un lien entre l'action de porter secours et les principes républicains ?

Cette question est inhabituelle, mais il semble nécessaire de définir la signification et la portée de nos trois principes fondamentaux que sont la liberté(a), l'égalité (b), et la fraternité, sous l'angle de la solidarité (e) et enfin de la sécurité (d).

a ) Pour le principe de liberté, la République se définit comme étant le régime politique où le pouvoir procède du peuple.

<sup>122</sup> « L'EPLE et ses missions » - n°2006-100 décembre 2006 Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (E.P.L.E. : Etablissement Public Local d'Enseignement).

<sup>123</sup> Article L 312-12 du Code de l'Education.

Selon Montesquieu, dans ce type de régime « Le gouvernement républicain est celui où le peuple en corps, ou seulement une partie du peuple, a la souveraine puissance ; le monarchique celui où un seul gouverne<sup>124</sup> ... »

En fait, il apparaît que le risque inhérent à la monarchie consiste à s'exposer à l'oppression sans justification.

La suppression de ce risque donne, tout son sens à la liberté politique, au sein de la République.

Montesquieu précise, dans son ouvrage « L'esprit des lois », que pour retirer le pouvoir aux hommes, il faut le donner aux lois.

Dans ces conditions, le peuple doit se gouverner « comme si la raison se gouvernait elle-même.<sup>125</sup> »

Pourtant cette liberté est critiquée par les socialistes, qui ne voient dans la République qu'une idéologie bourgeoise, défendant les intérêts de sa classe au détriment de la question sociale.

A l'opposé, Hannah Arendt critique la préoccupation gestionnaire de plus en plus accentuée de la politique moderne, et la montée en puissance du management.

Hannah Arendt, reprend la tentation gestionnaire des sociétés industrielles remarquée par Saint Simon ou il s'agissait de « remplacer le gouvernement des hommes par l'administration des choses ».

Alain estime quant à lui que les différences politiques sont en réalité aplanies « La loi du les accidents du travail, la loi sur les retraites ouvrières, la loi sur les associations sont des formules de bon sens, suggérées par des circonstances qui ne dépendent point de ce que tel ou tel parti ou tel autre est au pouvoir, il y a des usines, il y a un prolétariat, il y a des grèves ; une monarchie en a autant à montrer, et formuler là-dessus à peu près les mêmes lois que nous<sup>126</sup> ».

Pour Alain c'est le processus de critique publique des décisions du pouvoir, et non les mesures de gestion du social qui caractérisent la République « Obéir en résistant, c'est tout le secret. Ce qui détruit l'obéissance est l'anarchie, ce qui détruit la résistance est tyrannie<sup>127</sup>... ».

C'est donc la valorisation d'une citoyenneté active qui est permise par la liberté, citoyenneté qui s'est peu à peu rapprochée d'un « humanisme civique ».

Ce dernier met l'engagement des citoyens au centre de la liberté, plutôt que de les considérer comme jouissant passivement de leurs droits.

Il est d'ailleurs rappelé dans la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, puisque le citoyen est désormais le premier acteur de la sécurité civile.

Il est précisé que « La sécurité civile est l'affaire de tous » et que « toute personne concourt, par son comportement, à la sécurité civile ».

Ce nouvel « humanisme civique » est également lié à l'irruption et au développement des actions humanitaires dans les années 1970.

<sup>124</sup> Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu « L'esprit des Lois » II, I.

<sup>125</sup> Lucien Jaume « La liberté et la Loi » Paris Fayard, Page 260.

<sup>126</sup> Alain, Propos d'un Normand 1912 Le Vésinet, Propos du 31 juillet 1912.

<sup>127</sup> Alain, Propos d'un Normand 1912 Le Vésinet, Propos du 4 septembre 1912.

La montée en puissance des Organisations Non Gouvernementales, notamment dans les domaines de l'assistance aux populations et des secours internationaux, correspond d'ailleurs à l'incapacité d'agir de nombreux Etats qualifiés de « fragiles » dans des situations d'urgences complexes.

Elle illustre un nouveau militantisme, parfois spectaculaire et toujours très soucieux de son image.

Ce militantisme est parfois très critique vis-à-vis des systèmes gouvernementaux.

Faut-il y voir une des formes du déclin de l'Etat et de la loi, comme cela est régulièrement rappelé, dans les rapports annuels du Conseil d'Etat ?

En effet, le rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 1991 dans ses « Considérations générales intitulées « De la sécurité juridique<sup>128</sup> » soulignait déjà la prolifération des textes, l'instabilité des règles, la dégradation de la norme.

Ces remarques du Conseil d'Etat concernant ses activités de conseil, elles sont sévères et en sus des actes législatifs, les actes réglementaires sont également visés.

Le Conseil d'Etat dénonce les « textes d'affichage, un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux », critique « la pratique des lois fourre-tout » et la « hâte avec laquelle sont préparés et examinés certains textes ».

Par conséquent, la naissance et le développement de nouvelles formes d'activisme citoyen en matière de secours représentent, vis-à-vis de la liberté républicaine, plus une réponse face à un déclin de la loi, qu'un déclin de l'obéissance.

b) Pour le second principe républicain d'Egalité, il s'agit de pouvoir assurer à tous l'exercice des mêmes libertés.

Selon Tocqueville, l'« égalité est la passion générale et dominante<sup>129</sup> », c'est à dire que l'égalité est une valeur centrale de la modernité.

Chaque individu souhaite donc être traité comme ayant une dignité et une respectabilité égale à celle de tous, et devant donc jouir des mêmes droits et des mêmes libertés.

La sociologie moderne<sup>130</sup> explique que l'apparition des droits politiques, sociaux, économiques, environnementaux, toujours plus nombreux, est liée à cette demande de respect de la dignité pour chacun.

L'égalité des chances dans le domaine scolaire a été l'objet d'une attention particulière dans les pays démocratiques depuis de nombreuses années.

Pourtant, les inégalités subsistent et le niveau scolaire atteint par un individu reste encore très souvent lié à son origine sociale, malgré tous les efforts déployés et toutes les réformes réalisées dans le domaine de l'éducation.

Dans le domaine des accidents de la vie courante (accident à la personne, incendie, évènement non souhaité) il n'existe pas encore de débat sur le thème de l'égalité d'accès aux services de secours.

Peu d'études sont actuellement en cours dans ce domaine, bien que de nombreux indicateurs d'efficience puissent être mis en place.

<sup>128</sup> Conseil d'Etat, Rapport public 1991, EDCE, n° 43, pages 13 à 47.

<sup>129</sup> Alexis de Tocqueville «De la démocratie en Amérique. »

<sup>130</sup> Un des plus actifs représentants de cette tendance est Thomas Humphrey MARSHALL, sociologue britannique.

Ceux-ci, à défaut d'établir les conditions d'accès égal aux services de secours sur le territoire national (ou européen) auraient au moins l'avantage de pouvoir servir de base de travail.

Certes, l'accès aux secours des citoyens est défini, en fonction du type d'accident de la vie courante auquel ils sont confrontés, au travers de différents types de documents, provenant de plusieurs administrations et réalisés à différents niveaux géographiques :

- Concernant la couverture du risque d'incendie, d'accident routier ou des risques divers, dont les acteurs sont les Services Départementaux d'Incendie et de Secours, il faut se référer au S.D.A.C.R.<sup>131</sup>.  
Ce document dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le service départemental d'incendie et de secours dans le département concerné. Il détermine les objectifs du S.D.I.S. pour la couverture de ces risques. Le S.D.A.C.R. est élaboré, sous l'autorité du Préfet, par le Service Départemental d'Incendie et de Secours.
- Le S.R.O.S.<sup>132</sup> a, quant à lui, pour objet de prévoir et de susciter les évolutions nécessaires de l'offre de soins, afin de répondre aux besoins de santé de la population et aux exigences d'efficacité et d'accessibilité géographique.  
Le S.R.O.S. organise la coordination entre les différents services de santé et les établissements de santé assurant une activité au domicile des patients intervenant sur le même territoire de santé. En outre, les conditions de cette coordination sont définies par le Directeur Général de l'Agence Régionale de Santé.

Pour l'instant, ces deux systèmes n'ont aucun mécanisme de coordination établi, et la consultation des différents services n'est pas prévue par les textes.

En effet, les S.D.I.S. n'ont ni la qualité de services de santé, ni celle d'établissements de santé.

A l'inverse les services publics hospitaliers en charge de l'Urgence (S.A.M.U ou S.M.U.R.) sont rattachés statutairement à un centre hospitalier et n'ont pas le statut d'établissement public autonome détenu par les S.D.I.S.

Pourtant, les S.D.I.S.<sup>133</sup> réalisent plus de 2 196 906 opérations de « secours à victimes » et sont chargés de leur transport au service des urgences dans une structure hospitalière (bien que régulés par le S.A.M.U. conformément à la loi).

Le S.D.A.C.R. et le S.R.O.S couvrent des territoires différents, l'un au niveau départemental l'autre au niveau régional.

Or il n'existe pas de structure de coordination des S.D.I.S. au niveau régional.

L'organisation de la sécurité civile, dispose d'un échelon supérieur de coordination opérationnelle situé au niveau des Etats Majors de Zone (E.M.Z.).

<sup>131</sup> Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques défini par l'article L. 1424-7 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>132</sup> Schéma Régional d'Organisation des Soins, défini par l'article L1434-7 du Code de la Santé Publique.

<sup>133</sup> Statistiques des Services d'Incendie et de Secours 2009, Direction de la Sécurité Civile, Page 8.

Cet Etat-major ne dispose d'aucune prérogative en dehors du domaine de la sécurité civile, et la Santé en est exclue.

Par conséquent, compte tenu du nombre de S.D.A.C.R. existants (plus de 100) et de celui de S.R.O.S (plus de 22) il n'est pas actuellement possible d'assurer une égalité de traitement des citoyens face à la demande de secours, lorsqu'elle est réalisée via le 112, le 15 ou le 18.

Les moyens mis à disposition et déclenchés lors de l'envoi des secours ne sont pas partagés, de manière transversale entre les S.D.I.S. et entre les S.A.M.U.

Chacun planifie ses achats, établit ses normes, suit ses procédures, pour réaliser au final des missions identiques.

Il y a certainement un facteur d'économies à réaliser dans ce domaine.

Dans de très rares cas, les systèmes d'information géographiques et les systèmes opérationnels sont interconnectés, et efficacement utilisés, mais la plupart du temps, pour des prétextes budgétaires, cette mise en commun n'est pas réalisée.

De nombreuses études ont été réalisées par la commission européenne en matière de temps de réponse sur le numéro d'appel unique européen, le 112.

Mais aucune inspection commune du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Santé ne s'est encore intéressée à la question de l'égalité de traitement des appels et à l'efficacité de la réponse apportée en fonction de la structure réceptionnant le 112, le 15, le 17 ou le 18 pour les appels présentant un caractère d'urgence.

D'autres documents structurants, dans le domaine de la gestion des risques, sont élaborés par les services déconcentrés de l'Etat, il s'agit des D.D.R.M<sup>134</sup>, des P.P.R.N<sup>135</sup>, P.P.R.T<sup>136</sup>. et autres documents réalisés par des spécialistes de l'environnement, qui ont une valeur juridique probante mais peu d'implication opérationnelle directe.

A un niveau de norme juridique supérieure, existent des documents d'urbanisme plus contraignants, tels que les S.C.O.T.<sup>137</sup> (héritiers des S.D.A.U<sup>138</sup>), et les P.L.U<sup>139</sup>, (héritiers des P.O.S<sup>140</sup>).

Le droit de l'urbanisme est riche et complexe et ses interactions avec la problématique de l'urgence justifierait une étude dédiée et approfondie.

[c\) Le principe de Fraternité](#), peut être aisément assimilé à celui de solidarité.

S'il n'apparaît pas dans la devise Républicaine de manière explicite, nous le retiendrons toutefois pour la suite.

En effet, la fraternité est issue du cercle familial, et initialement ressort du registre affectif, même si la fraternité peut résulter du partage de valeurs fondamentales communes.

La solidarité est toujours une conséquence de la fraternité, elle ressort davantage de l'action raisonnée et volontaire, on peut être solidaire sans pour autant être frère.

<sup>134</sup> D.D.R.M. Document Départemental sur les Risques Majeurs,

<sup>135</sup> P.P.R.N. Plan de Prévention des Risques Naturels.

<sup>136</sup> P.P.R.T. Plan de Prévention des Risques Technologiques.

<sup>137</sup> S.C.O.T. Schéma de Cohérence Territoriale.

<sup>138</sup> S.D.A.U. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

<sup>139</sup> P.L.U. Plans Locaux d'Urbanisme.

<sup>140</sup> P.O.S. Plan d'Occupation des Sols.

Son origine étymologique, du latin « solidum » indique le « tout ». La solidarité dépend donc d'un rapport également partagé, lie les membres d'une même communauté et permet de renforcer ainsi sa solidité et ses interdépendances. Elle s'exprime donc soit face à des périls communs, soit pour défendre des intérêts partagés, mutualisant les risques, elle s'élève au dessus des égoïsmes.

C'est dans ce sillon fécond que doit être rappelée la Constitution de 1793, qui affirmait dans son article 21 «La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler »

Mais la Constitution du 24 juin 1793 n'entrera jamais en application.

Dans son préambule, portant sur la «Déclaration des droits naturels, civils et politiques des hommes » l'article 24 précise que « Les secours publics sont une dette sacrée de la société, et c'est à la Loi à en déterminer l'étendue et l'application.»

Le projet de Constitution Girondine prenait donc en considération le principe de solidarité qui avait été très longtemps du ressort de communautés (familles, quartiers, villages), de notables locaux, ou d'œuvres et d'associations religieuses.

Cette idée cheminera progressivement et se traduira dans des mesures concrètes sous l'idée d'une protection sociale étatique, qui sera consacrée après la seconde guerre mondiale avec la création de la sécurité sociale.

C'est à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle que cette doctrine prend place, sous l'impulsion de Léon Bourgeois<sup>141</sup> qui publie en 1896 son ouvrage, « Solidarité ».

Les lois autorisant les contrats d'association<sup>142</sup> ont alors un énorme retentissement sur l'organisation de la solidarité.

L'idée de l'Etat social, qui dépasse la contradiction entre le principe d'égalité et la persistance des inégalités est en train d'émerger.

Au cours de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, à la disparition des solidarités traditionnelles (principalement familiales et villageoises) succède un Etat soucieux de promouvoir la solidarité au niveau national.

La Garde Nationale a une double activité, d'une part préoccupée par le maintien de l'ordre au niveau national, elle possède une compétence pour les secours au niveau des communes<sup>143</sup>.

Mais son champ d'action est alors essentiellement orienté dans la lutte contre les incendies et les catastrophes naturelles.

Le ministre de l'Intérieur Marthe Camille Machasson, comte de Montalivet et successeur de François Guizot définit ainsi l'action des gardes nationaux « destinés à réprimer les désordres excités par les ennemis du dedans ou à repousser l'agression d'un ennemi extérieur, les gardes nationales deviennent momentanément partie intégrante de la force militaire<sup>144</sup> ».

<sup>141</sup> Ministre de la III<sup>ème</sup> République à plusieurs reprises sous différents portefeuilles ; théoricien de la radicalisation et du solidarisme, il écrit «Essai d'une philosophie de la solidarité »1902 ; «L'idée de Solidarité et ses conséquences sociales » 1902 ; « La politique de prévoyance sociale » 1914.

<sup>142</sup> Dont la célèbre Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, toujours en vigueur de nos jours.

<sup>143</sup> Loi du 25 août 1871, dite « loi Freyssinet » et décret du 29 décembre 1871 qui institue des règles pour les corps de sapeurs pompiers.

<sup>144</sup> Le Moniteur Universel, Mardi 30 novembre 1830, page 1589.

A cette époque, il est donc indubitable que les gardes nationaux étaient intégrés en tant que force publique.

C'est par un décret-loi, suite à la défaite de Sedan de juillet 1870, que la Garde Nationale sera dissoute.

Les Gardes nationaux devront rendre leur armement, ce qui s'effectuera avec de grandes réticences.

Ils seront transférés, sans aucune mesure d'accompagnement aux communes ou ils étaient stationnés et celles-ci n'étaient pas préparées à les recevoir.

Ce transfert donnera naissance aux corps communaux de sapeurs pompiers.

C'est ainsi que la solidarité nationale naissante ne débattrait pas du système de secours, laissé à la libre appréciation des communes.

Cette concomitance d'évènements aura des conséquences durables et importantes, étant donné que ses effets sont encore perceptibles jusqu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours de 1996 mettant fin à la gestion des corps de sapeurs pompiers par les seules communes.

Il est donc probable que lors de la naissance de la protection sociale, à la fin de la deuxième guerre mondiale, l'aspect relatif aux dispositifs de secours médicaux à l'extérieur des structures hospitalières n'ait pas été intégré, compte tenu de ces raisons historiques.

La sécurité sociale, prendra en charge les soins de santé, intégrant ceux relatifs aux urgences hospitalières, et les besoins d'assistance sociale (alimentaire, logement, subsides, aides diverses..).

Pourtant, un des pères fondateurs de la Sécurité Sociale, Pierre Laroque, énonce une nouvelle conception de protection sociale, dans l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 1945 qui ne parle plus d'assurances sociales, mais utilise le terme de Sécurité Sociale, pour la première fois.

Les divers risques sociaux sont énumérés, maladies, accidents du travail, décès, vieillesse, maternité, chômage.

- Il est compréhensible que les accidents du travail soient inclus, compte tenu de leurs conséquences qui peuvent être importantes, et du lien avec l'employeur, source de financement importante.
- Par contre, les accidents de la vie courante ne sont pas nommés, laissés au domaine assurantiel, indiquant ainsi que l'Etat laisse à des opérateurs privés le soin de réaliser des polices permettant la couverture des citoyens les plus prévoyants.

Ce choix est probablement lié au fait que les accidents de la vie courante sont universels, et qu'ils touchent toute la population, sans exception, à tout âge de la vie.

En outre, les conséquences sur le plan financier peuvent être considérables.

Dès le milieu des années 1980 la société civile accroît son rôle dans le domaine du secours aux personnes les plus vulnérables, ainsi se créent les « restaurants du cœur » en 1985, se renforce l'aide au logement (actions de l'abbé Pierre), ou se développe l'action pour les biens de consommation élémentaires (Emmaüs).

Ces associations seront de véritables précurseurs de la vague des associations humanitaires qui déferleront, notamment dans les pays en voie de développement, dès la fin des années 1990.



d) Le principe républicain de Sécurité apparaît tardivement, à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, et son concept d'emploi est polysémique.

Il est surtout présent dans les discours relatifs à la lutte contre la criminalité et exclut, en général, toute référence à la sécurité des populations en matière de sauvetage ou de secours.

La sécurité civile est pourtant une spécificité française, les autres pays préférant le terme de protection civile pour désigner ceux qui sont chargés de prodiguer les premiers soins et de réaliser les premières mesures d'urgence à la population.

En matière de défense de la sécurité des individus, un débat fondamental oppose les tenants du renforcement des mesures sécuritaires et ceux qui dénoncent la dérive sécuritaire.

Il s'agit d'une approche des désordres sociaux, ne désignant pas comme prioritaires mesures de protection des populations lorsque celles-ci peuvent être victimes ou blessées.

Par conséquent, il s'agit d'une mesure réductrice, alors qu'en général, l'approche sécuritaire souhaite toujours être très large et a souvent été assimilée à la sûreté.

La sûreté est définie dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme, adoptée<sup>145</sup> à Paris au Palais de Chaillot par les 58 états membres qui constituaient alors l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies.

L'article 3 précise en effet que « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ».

Cette sûreté a été captée par les forces chargées de la protection des citoyens (Police, Gendarmerie) à l'intérieur de l'Etat, ou par celles chargées de leur protection vis-à-vis de l'extérieur (Forces Armées).

La sûreté de la personne, vis-à-vis des accidents de la vie quotidienne ou des maladies qui peuvent survenir et qui nécessitent l'assistance d'un tiers (infarctus du myocarde par exemple) est curieusement négligée.

Le mot même de sécurité a une triple acceptation. Il peut désigner une situation réelle d'absence de danger extérieur ; une représentation ou un sentiment de confiance ; ou l'ensemble des mesures prises pour diminuer ces risques supposés ou avérés.

Par conséquent, les notions d'être hors de danger, se croire protégé ou être à l'abri du danger recouvrent trois états bien différents.

A ce niveau, les forces armées, les forces de police et la protection civile ont une approche totalement identique.

Malgré cette concorde sur cette approche fondamentale la protection civile est absente au niveau des concepts sécuritaires.

Sans que la sécurité représente un repère dans la devise officielle de la République, elle occupe depuis longtemps une position centrale.

Le souhait, émis par le Ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski<sup>146</sup>, afin de créer un ministère de la sécurité des Français, n'était pas supposé renforcer la sécurité civile, mais plutôt de permettre le renforcement du concept basé sur l'ordre public.

<sup>145</sup> Organisation des Nations Unies, Assemblée Générale, Résolution 217 A.

Ce dernier, exclut la sécurité civile ou la protection civile, ces dernières n'ayant aucune compétence dans le domaine de l'ordre public.

Ce glissement peu perceptible est pourtant illustré par l'accaparement du concept de sécurité, dans le domaine des affaires internes, par les forces de police.

Un spécialiste affirme que « la mission de la police ne peut plus simplement se définir par le haut, elle doit essayer de répondre à un besoin social qui s'exprime dans la notion de sécurité<sup>147</sup> ».

Cette évolution sera suivie par un élargissement du concept encore plus vaste.

En février 1981, le texte « Sécurité et Liberté » est significatif des affrontements idéologiques, et de la disparition complète du champ de la protection civile du champ de la sécurité au profit de l'apparition de celui de la justice.

Puis en 2002 le ministère de l'Intérieur étendra son champ de compétences en devenant le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des libertés locales.

Cette nouvelle appellation résulte de l'évolution du concept de la sécurité, défini dès les années 1995 comme « un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives<sup>148</sup> ».

Cette loi d'orientation précise que l'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant sur l'ensemble du territoire de la République, notamment à la protection des personnes et des biens.

Cette affirmation est pourtant en contradiction avec le Code Général des Collectivités Locales, puisque son article L 1424-2 précise que les services d'incendie et de secours exercent les missions de protection des personnes, des biens et de l'environnement.

Les orientations permanentes de la politique de sécurité, précisées dans l'article 3 de la loi de 1995 sont constituées par le renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité, à partir des engagements internationaux et européens auxquels la France a souscrit.

Si la loi de 1995 précise les orientations générales en matière de sécurité, elle n'évoque pas le domaine de la sécurité civile, ou de la protection civile.

L'article premier précise que « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives ».

La réalisation de la protection des personnes et des biens conditionne donc l'exercice des autres droits, en particulier celui de la liberté.

Par conséquent, ce droit à la protection des populations doit être prééminent.

En absence de réalisation effective de protection des populations, les autres droits ne sont que des fictions juridiques, pleines de sens, mais vides d'effets concrets.

Ainsi, pour la France, au niveau international, les « Attachés de Sécurité Intérieure » (A.S.I) sont les conseillers des ambassadeurs dans le domaine de la sécurité.

---

<sup>146</sup> Ministre de l'Intérieur de 1974 à 1977.

<sup>147</sup> Jean Jacques GLEIZAL « Police d'ordre, Police de Sécurité » 1989 Dossier « Obsession sécurité » revue Autrement n° 104, Collection Mutations.

<sup>148</sup> Article 1 de la Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité NOR :INTX9400063L.

A ce titre, ils sont chargés de développer la coopération internationale en matière de protection civile.

Or, ce domaine leur est totalement, étranger compte tenu de leur origine (officiers de police ou de gendarmerie, commissaires), de leur formation initiale (E.N.S.P.<sup>149</sup> ou E.O.G.N.<sup>150</sup>) et du déroulement de leur carrière qui ne comprend pas d'affectation au sein de la sécurité civile.

Les précisions apportées par l'annexe I de la loi de 1995 sont importantes pour au moins trois raisons :

- D'une part, l'objectif de cette loi est affirmé, il s'agit de clarifier et d'harmoniser les responsabilités en matière de sécurité.  
Les seules catégories concernées au sein du ministère de l'Intérieur sont les forces de police et de gendarmerie.  
La sécurité civile, qui est une direction du ministère n'est pas citée.
- D'autre part, au niveau de la répartition des compétences, l'Etat doit utiliser au mieux les moyens dont il dispose en propre, mais également veiller à ce que les maires et leurs services exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités.  
Les polices municipales sont visées sans toutefois être citées.
- Enfin, la mission de sécurité et de paix publique est définie, elle a « pour objet d'assurer la protection des personnes et des biens ».

Cette loi comparée à l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales permet de déceler un certain nombre de similitudes.

En effet, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

Le maire, selon le 5<sup>ème</sup> alinéa de cet article doit prévenir et faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux<sup>151</sup>, mais aussi pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours.

Cet article précise également que la police municipale, s'il y a lieu, doit provoquer l'intervention de l'administration supérieure.

En matière de protection civile, l'« administration supérieure » c'est-à-dire l'Etat, dispose de 3 régiments spécialisés dans ce domaine, membres des F.O.R.M.I.S.C.<sup>152</sup>, pour l'ensemble du territoire national, et au besoin de moyens logistiques regroupés dans les E.S.O.L.<sup>153</sup>.

Il n'existe pas de relais organique de l'Etat, en terme de « protection civile », au niveau départemental, régional ou zonal.

<sup>149</sup> Ecole Nationale Supérieure de la Police, en charge de la formation des commissaires de Police Nationale (Saint Cyr l'Ecole).

<sup>150</sup> Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale (Moulin).

<sup>151</sup> Ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches, ou autres accidents naturels.

<sup>152</sup> U.I.I.S.C.1, de Nogent le Rotrou, U.I.I.S.C.5 de Corte, U.I.I.S.C.7 de Brignoles.

<sup>153</sup> Etablissements de Soutien Opérationnel et Logistique.

Toutefois, le Préfet au niveau départemental, mobilise les différentes directions départementales et les autres services, afin d'exercer une coordination interservices.

Ces concepts en matière de sécurité sont fondamentaux.

Ils nécessitent, pour évoluer et se transformer en fonction des changements environnementaux que ces derniers soient consécutifs à des causes naturelles, politiques, militaires, ou autres.

Cette transformation est réalisée au sein des instituts et écoles qui servent de soutien en matière doctrinale.

En effet, la création de l'I.H.E.S.I.<sup>154</sup> en 1990, permet d'associer les forces de police, des douanes, de l'Education Nationale, la justice, mais il n'a par pour vocation d'y ajouter les représentants du monde de la protection civile.

L'objectif de l'I.H.E.S.I., pourtant, est d'identifier les différentes formes de risques ou de menaces de manière globale.

La vocation multidisciplinaire de cet institut a été rappelée tout au long de ses douze années d'existence, et son caractère international a été marqué.

Il se transforme en 2004 et adopte une dimension nationale, revêt la forme d'un établissement public à caractère administratif, et devient l'I.N.H.E.S.<sup>155</sup> sous tutelle du ministère de l'Intérieur.

Ce nouvel organisme est lui aussi chargé d'identifier les différentes formes de risques ou de menaces, d'évaluer leur impact sur l'opinion et d'analyser les réponses publiques.

L'I.N.H.E.S. est composé d'un département sécurité économique et gestion de crise, mais son ouverture au monde de la protection civile est limitée.

Son successeur sera l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (I.N.H.E.S.J.) créé en octobre 2009<sup>156</sup>.

Il est placé sous la tutelle du Premier ministre, et provient de la fusion de l'I.N.H.E.S. et de l'I.E.R.S.E.<sup>157</sup>.

Son caractère interministériel, marqué lui permet d'accueillir des auditeurs d'horizons différents, aux expériences variées, il en résulte un enrichissement mutuel.

La lente transformation du concept de sécurité, étalée de 1981 à 2009 a donc évolué vers un concept axé sur deux piliers, celui de la police et celui de la justice.

Ce cheminement s'est réalisé au détriment de l'I.N.E.S.C.<sup>158</sup>, placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

L'E.N.S.O.S.P.<sup>159</sup> faisait partie de cet institut à l'origine.

<sup>154</sup> Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure.

<sup>155</sup> Décret n°2004-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut national des hautes études de sécurité.

<sup>156</sup> Décret 2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (I.N.H.E.S.J.). NOR PRMX0904470D.

<sup>157</sup> I.E.R.S.E. : Institut d'Études et de Recherche pour la Sécurité des Entreprises, créé en 1997 à l'initiative de la Gendarmerie nationale et du Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises.

<sup>158</sup> Créé par le Décret n° 94-802 du 14 septembre 1994 portant organisation de l'Institut national d'études de la sécurité civile (I.N.E.S.C.).

<sup>159</sup> E.N.S.O.S.P. : Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers, située à Aix- les-milles.

Mais l'I.N.E.S.C. n'a pas survécu à la transformation de l'E.N.S.O.S.P. en établissement public national<sup>160</sup>, suite à son transfert de Nainville-les-Roches à Aix-les-Milles en 2004.

Pourtant l'article 2 du décret créant l'I.N.E.S.C. précisait que l'établissement « a pour missions de concourir au développement des études, de la recherche, de l'évaluation et de la prospective dans les domaines relevant de la sécurité civile ».

Ce domaine a été depuis attribué à l'I.N.H.E.S.J. sans la participation des personnels de la protection civile.

Le troisième alinéa de l'article 2 souhaitait que l'I.N.E.S.C. soit chargée d'organiser des enseignements et d'assurer la diffusion d'informations concernant les risques et catastrophes de toute nature, en apportant son concours à la formation des personnels de l'Etat à la prévention et à la gestion des risques et catastrophes.

L'attribution de ces missions relève du ministère de l'Environnement et de la prévention des risques majeurs, la gestion des risques relevant des attributions du ministère de l'Intérieur.

L'I.N.E.S.C, pourtant positionné a un niveau a été pris en tenaille entre d'une part les forces de police et de gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur, et d'autre part le ministère de l'environnement et ses organismes rattachés.

Ainsi, la place offerte au monde de la protection civile est encore peu développée dans le domaine de la recherche et du développement, ou dans l'élaboration d'une doctrine.

Cela semble paradoxal et en opposition par rapport à son importance, s'il faut en juger par l'augmentation constante des missions opérationnelles réalisées par celle-ci.

La nouvelle Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, créée le 7 septembre 2011, aura, parmi les nombreux challenges qui l'attendent à relever ce dernier.

#### D) LA CONCEPTION CONTEMPORAINE DU SECOURS :

« Le premier des droits de l'homme, c'est le droit à la vie, et notre premier devoir, c'est l'assistance aux personnes en danger, et aux populations menacées de péril »

François Mitterrand,  
26 janvier 1987

Cité par Roger Parent « Rapport de mission » juin 1991

Dans le domaine du sauvetage ou de la recherche de victimes, de nombreux Etats ont ratifié des accords de coopération internationale.

La plupart d'entre elles concernent des conventions bilatérales d'assistance mutuelle, et il peut s'agir également de conventions multilatérales.

<sup>160</sup> Décret 2004- 502 du 7 juin 2004 relatif à l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers  
NOR : INTE 0400142D.

Ces principes ont été définis, par exemple, par les Etats parties à la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime<sup>161</sup>.

Ils ont souhaité préciser, en préambule leur souhait de « Favoriser la coopération entre les organisations de recherche et de sauvetage du monde entier et entre tous ceux qui participent à des opérations de recherche et de sauvetage en mer ».

Dans les années 1990 émerge un nouveau concept, celui de « ruptures<sup>162</sup>», qui présentent des caractéristiques spécifiques.

Il semble que nous soyons désormais dans un monde d'hyper-ruptures, ou de déconstruction, selon Patrick Lagadec<sup>163</sup>, que l'on peut définir par plusieurs critères.

Les crises présentent un aspect multidimensionnel et multimodal.

Selon lui, des phénomènes liés apparaissent désormais, tels que la discontinuité, l'interdépendance, l'inefficacité des conventions, l'effet stochastique, l'élasticité des modèles extrêmes, l'externalité du cadre de référence l'impréparation des capacités créatrices immédiates

- La multi-dimensionnalité : l'évènement est hors norme, recouvre simultanément différents domaines des activités humaines, considérées habituellement de manière séparée.  
C'est le cas du tsunami en 2004 qui touche en même temps de nombreux pays.
- La multi-modalité : les moyens humains et matériels pouvant être mis en œuvre sont d'origine différentes, et peuvent dans leurs domaines respectifs poser des problèmes inédits, qui semblent insoluble.  
C'est le cas, par exemple du cargo envoyé en 2005, en Indonésie, par un Etat occidental, rempli de farine en vrac, alors qu'aucune installation portuaire n'était en mesure de traiter la cargaison. Une fois la solution trouvée, après deux mois d'attente, plus du trois-quarts de la cargaison était devenu impropre à la consommation.
- La discontinuité : après la crise, le retour à l'état antérieur préexistant n'est plus possible, or le réflexe humain de revenir à ce qui était connu et donc maîtrisé, reste un caractère dominant.  
C'est l'exemple de certaines O.N.G. qui souhaitant en 2006 reconstruire pour les pêcheurs de Banda Aceh des bateaux traditionnels en détruisant les arbres épargnés par la catastrophe du tsunami. Leur motivation résidait dans la volonté de maintenir les cultures traditionnelles ancestrales.
- L'Interdépendance :
  - Ex ante, la source de la crise doit être identifiée rapidement afin de prendre des mesures immédiates pour éviter :
    - soit un effet domino,

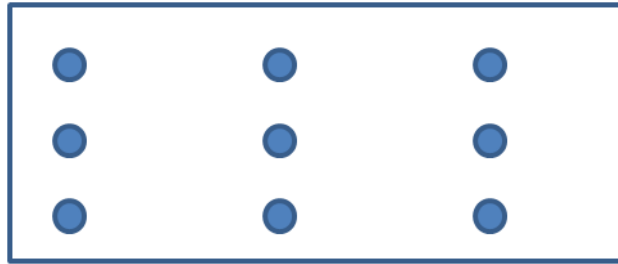
<sup>161</sup> Hambourg, le 27 avril 1979.

<sup>162</sup> Xavier Guilhou Patrick Lagadec «La fin du risque zéro» page 42 Edition Eyrolles 2002.

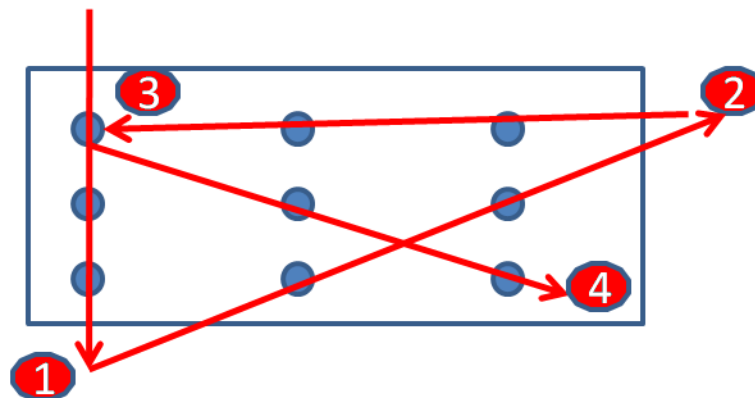
<sup>163</sup> Professeur à l'Ecole Polytechnique, initiateur du concept de Risque Technologique Majeur.

- soit une répercussion sur d'autres réseaux. (cas des pannes d'électricité qui entraînent dans un court délai l'arrêt des communications par G.S.M.).
  - Ex post, l'interdépendance devient une hyper dépendance, puisque les secours qui affluent immédiatement ne sont ni dimensionnés (en quantité, en nombre), ni déterminés (en qualité, en moyens nécessaires).  
Ainsi, chacun fournit des moyens sans tenir compte de ceux fournis par les autres, et une fois sur place, certains sont redondants, alors que des zones d'ombre subsistent sur ceux manquants.
- L'inefficience des conventions : celles-ci sont en général préalablement établies et reconnues par tous les acteurs.  
Elles constituent un socle rassurant, mais les vérités du monde hors crise ne sont plus valables pendant la crise.  
Il est difficile, tant pour le pays qui reçoit les secours, que pour celui qui les envoie, d'accepter que les moyens ne soient pas utilisés pour des raisons d'ordre éthique, culturel ou légal.
  - L'effet stochastique : le calcul stochastique est issu de la théorie des probabilités.  
En situation de crise, les événements en cascade ne sont pas tous prévisibles, leur modélisation ne faisant pas l'objet d'études. Il en est ainsi de l'effet papillon, ou la conséquence de phénomènes imprévisibles ou jugés comme irréalistes jusqu'à ce que leur apparition prouve le contraire.  
Souvent, l'adaptation consiste soit au déni, soit à l'hébétude.
  - L'élasticité des modèles extrêmes : Chaque modèle existant possède des limites, souvent théorisées, qui apparaissent donc infranchissables.  
Or lors des crises, ces modèles deviennent, extrêmes, comme s'ils se dilataient.  
Cette tendance renforce le fait que le caractère rationnel qui conçoit difficilement le dépassement du connu, à tendance à nier la crise à ses débuts car elle sort du cadre de référence.  
Naturellement, on évite d'arriver aux limites de tout système, afin de minimiser les risques.  
Pourtant, dans ce cas de figure, il faut oser les dépasser.
  - L'externalité du cadre de référence : pour réussir à résoudre une difficulté, il est parfois nécessaire de penser en dehors des modèles traditionnels établis, même s'ils semblent reposer sur une base irréfragable.  
Il faut accepter de réfléchir à des solutions qui ne peuvent provenir que du «hors cadre ».

C'est le célèbre casse tête du «Carré de points ou il faut relier tous les points en 4 traits sans lever le stylo.



La solution ne peut être trouvée que si l'on accepte de sortir le stylo du cadre, alors que le fait de positionner les points à l'intérieur du cadre laisse supposer qu'il faut s'y tenir.



Il faut donc sortir hors du cadre deux fois de suite pour réussir, accepter d'aller au-delà des règles établies lorsque l'on est en situation de crise.

Ce modèle, existe toutefois légalement, puisque on peut l'assimiler aux états d'urgence, qui une fois décrétés, correspondent à une situation hors cadre.

- L'impréparation des capacités créatrices immédiates : se donner la possibilité de créer à partir de phénomènes inconnus, encore incomplètement réalisés, nécessite non seulement d'oser aller au-delà des limites et conventions établies, mais également de répondre uniquement aux besoins existants par des mesures simples, pragmatiques et réalisables. Il ne s'agit pas d'aptitudes à théoriser, à rendre complexe une situation qui l'est suffisamment ou à rajouter de la confusion. C'est une capacité de réaction immédiate, en mesure de proposer des solutions simples, et dont l'efficacité est mesurable immédiatement.

Or il faut avouer qu'aucune société et que peu d'organisations proposent aujourd'hui ce type de formation ou de mise en situation.

En outre, la nécessité de travailler en réseau s'impose progressivement, compte tenu :

- De l'augmentation des acteurs directs et indirects.



Les acteurs directs ont les moyens d'influer sur le déroulement de la crise actuelle (par exemple, il s'agit des moyens de secours qui peuvent être envoyés sur une intervention).

Les acteurs indirects peuvent être impactés par la crise, avec un temps de retard (par exemple l'arrêt du transport aérien suite à un phénomène météorologique à cinétique lente (volcan entrant progressivement en éruption)) ou peuvent souhaiter obtenir des informations sur la crise (par exemple une ambassade souhaite recueillir des renseignements sur ses ressortissants impliqués).

- Du nombre toujours croissant d'informations arrivant des différents niveaux opérationnels, compte tenu de l'évolution de leurs capacités de communication.
- Du recours nécessaire aux spécialistes toujours plus variés ,
- De la technicité sans cesse améliorée des moyens de communication, et du besoin d'informations chiffrées, de notes rédigées, de points de situations, de photos de l'évènement, de vidéos, et tout cela de manière simultanée.
- De la prise en compte des besoins pour les médias qui doivent être systématiquement pris en compte.
- 

Il faut dépasser le cadre conceptuel dans lequel nous nous sommes progressivement enfermés, la capacité de travailler en réseau étant opposée à celle de travailler dans un monde sécurisé, dans un espace fermé.

Mais si le terme de crise est polysémique, celui de stress l'est devenu également. Le stress peut se manifester et apparaître dès les premiers instants de la crise, et se montrer capable d'inhiber, voire d'incapaciter ceux qui sont pourtant en charge de la gestion des événements.

A contrario, le stress peut aussi se manifester de manière profonde et durable, une fois la crise terminée.

Il peut se révéler après un certain temps, avec une intensité variable, on l'appelle alors le Syndrome de Stress Post-traumatique (P.S.T.D.).

La prise en compte du facteur humain, pour la gestion des situations de crise, a considérablement évolué ces dernières années.

Parmi les plus notables, on retiendra ici le cycle d'incompétence et le syndrome général adapté, et les facteurs de contingence situationnelle.

La prise en compte du « cycle d'incompétence » que chacun d'entre nous possède à un degré plus ou moins varié, permet aux organisations qui l'utilisent, de réaliser des progrès certains dans le domaine de la gestion des crises.

Le cycle d'incompétence s'organise en quatre temps, qui s'enchaînent selon un scénario cohérent, qui se déroule malgré nous.

- Le premier temps du cycle correspond au moment où nous rentrons en action.  
Cette mise en route est toujours accompagnée d'un certain doute sur nous-mêmes et sur notre capacité à gérer la situation à laquelle nous sommes confrontés.

Même fugace, ce doute correspond à une projection dans la réalité à laquelle nous allons rapidement nous trouver confrontés, de manière inéluctable.

- Le second temps se caractérise, en général, par une hyperactivité, qui cherche à prouver et à dépasser le malaise initialement perçu, tant vis-à-vis de soi-même que de son entourage.  
Mais les résultats de cette seconde étape ne sont jamais suffisants. Des lacunes dans la remontée d'information, des faits contradictoires, des contretemps ou des difficultés de coordination avec les partenaires extérieurs ou les collaborateurs permettent au doute initial de revenir avec plus de force.
- La troisième phase nous fait réagir logiquement.  
Nous avons donné le meilleur de nous-même, avons réalisé des efforts parfois énormes et le résultat n'est pas à la hauteur de nos attentes.  
Il nous faut alors trouver une raison, technique ou organisationnelle, ou trouver un coupable, un responsable, pour que nous puissions nous dédouaner.  
La fin de cette phase correspond à la rupture avec ce que nous estimons responsable de notre incompetence supposée, ou réelle.
- La dernière phase du cycle de l'incompétence consiste à nous mettre à distance de la cause identifiée comme responsable, pour nous permettre de retrouver le calme nécessaire à la poursuite du travail.  
Il peut s'agir également d'un temps où nous allons nous arrêter, nous mettre en dehors du suivi des événements.

Il faut également considérer, un facteur humain particulièrement étudié dans les transports aériens, chez les pilotes de ligne, le syndrome général d'adaptation (S.G.A.)

Il comprend trois phases, la réaction d'alarme, la phase de résistance et la phase d'épuisement.

- Au cours de la réaction d'alarme, l'organisme tente de s'adapter à l'agent stressant qui le surprend.  
Une réaction de défense est enclenchée par l'organisme, au niveau endocrinien et neurovégétatif.  
La pression sanguine et le taux de sucre dans le sang augmentent ; le rythme cardiaque et la respiration s'accroissent.  
Il existe alors une interaction entre le cognitif et les émotions.  
Ces dernières sont indispensables à l'épanouissement et à la survie individuelle et collective, selon le neurologue américain Antonio R. Damasio.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> « Spinoza avait raison : joie et tristesse, le cerveau des émotions. » Antonio R. Damasio, 2008, Odile Jacob.

- La phase de résistance peut apparaître si le stimulus stressant se prolonge, et que l'individu n'a pas été en mesure, pour diverses raisons, de s'adapter immédiatement.  
Il prolonge donc sa phase de réaction de défense endocrinienne et neurovégétative.  
La poussée d'adrénaline subséquente permet d'améliorer les réactions physiques et intellectuelles, mais les émotions doivent alors rester positives, car dans le cas contraire, la résistance de l'organisme ne pourra que s'affaiblir.
- Si l'organisme, n'a pu, lors de la phase de résistance, s'adapter correctement et rétablir son équilibre initial, il va se fatiguer, et présenter des signes d'épuisement.  
Des maladies peuvent alors apparaître.

Dans le cadre du S.G.A. on note qu'un apprenant, répétant très souvent un stimulus de stress, finit par déclencher un modérateur, nommé « habitude ».

Cette habitude permet de provoquer la disparition de réaction d'angoisse ou de peur chez le sujet.

Certains éléments négatifs ne sont plus intégrés par l'individu, qui estime que leur prise en compte est inutile et contre-productrice.

Enfin, il faut attacher une importance particulière aux facteurs de contingence situationnelle.

On dénombre cinq facteurs de contingence liés à l'évènement déclencheur :

- Le moment de survenue de l'évènement,
- Les conditions météorologiques,
- La localisation de la source de danger,
- La simultanéité des évènements,
- Les effets dominos.

La protection civile et la gestion de crise sont donc étroitement liés, et de nombreuses études restent encore à mener, dans des domaines tant pratiques que théoriques, et surtout dans un champ multidisciplinaire.

Ainsi, le gestionnaire de crise contemporain doit être un généraliste.

Bien que cela puisse paraître paradoxal car à priori sans rapport, sa présence doit être agréable, et non constituer une contrainte, condition sine qua non pour que ses demandes soient acceptées et qu'il puisse susciter l'adhésion, même lorsque les enjeux et les contraintes sont fortes.

Ainsi le manager contemporain pourrait avoir comme profil :

- Doté d'une solide expérience opérationnelle,
- Reconnu dans son domaine,
- Bon communicant,
- Son « habitude » aux évènements inattendus et stressants lui permet d'apporter la sérénité nécessaire au bon fonctionnement des salles opérationnelles.

- Capable d'adaptation en permanence,
- Faisant preuve de créativité autant que de réactivité,
- Conservant la nécessaire prise de recul sur tout évènement.
- Toujours en situation de poser les bonnes questions,
- Possède un esprit de synthèse.

Les crises ont tendance à s'installer dans la durée, le gestionnaire doit également faire preuve d'une gestion de ses capacités physiques et psychiques dans le temps.

## 2 / LES PROTECTIONS CIVILES PARTAGENT-ELLES DES POINTS COMMUNS ?

« Ceux qui disent « J'ai des principes » n'ont, le plus souvent, que des habitudes ou des préjugés »

Gilbert Cesbron  
Journal sans date  
Laffont

L'étude des administrations comparées<sup>165</sup> est un domaine vaste et enrichissant, qui sera ici appliqué uniquement aux structures remplissant une mission de protection civile, selon la classification internationale de l'O.I.P.C. (1).

Dans une seconde partie, en se basant sur les enseignements issus de ces comparaisons, nous définirons les principes communs et les caractéristiques, s'ils sont perceptibles, de ce système (2).

### A / APPROCHE INSTITUTIONNELLE :

« L'hôpital est par nature une organisation complexe de part la multiplicité des rôles, des acteurs, des techniques et des attentes souvent contradictoires du public et des autorités de tutelle »

Gilles de Kervasdoué.

Les sociétés ont optimisé progressivement l'organisation des secours d'urgence, afin de satisfaire leurs obligations de protection des populations.

<sup>165</sup> « Administrations comparées » Jacques Ziller, « les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze » Editions Montchrestien.

Traduit au niveau opérationnel, le secours d'urgence peut concerner une ou plusieurs personnes simultanément, ou l'ensemble d'une population dans un endroit particulier.

L'organisation des secours d'urgence doit pouvoir faire preuve d'adaptation rapide, et au besoin assurer la transition vers la phase de gestion de crise.

En temps de paix, l'organisation des secours résulte plus des initiatives locales des populations civiles que de plans d'organisation réalisés au niveau national ou provincial.

Par contre, lorsque les populations sont menacées par un péril politique interne (révoltes, révolutions, troubles à l'ordre public) ou externe (déclaration de guerre, annexion) des mesures exceptionnelles peuvent être prises par leurs autorités de tutelle, qu'elles soient nationales ou locales (Proclamation de l'Etat d'Urgence, Instauration d'un couvre feu, mise en place de dispositifs spéciaux).

- Pour les troubles internes, leur gestion est assurée au niveau des Etats, de manière souveraine, et les demandes d'aide à des pays tiers restent exceptionnelles dans ces conditions.
- Dans le cas des troubles externes, des dispositions innovantes, au niveau international, se sont progressivement mises en place depuis la fin des années 1970.

Ces nouvelles pratiques impactent aujourd'hui le positionnement des acteurs, tant privés que publics, mais également leur action in situ.

Elles interagissent soit en synergie, soit en opposition, avec celles mises en œuvre par les gouvernements.

Il n'est donc plus possible d'ignorer leurs répercussions et leurs interactions avec les systèmes actuellement existants.

A l'origine, ces évolutions proviennent des progrès réalisés essentiellement au sein Droit International Humanitaire (D.I.H), visant à limiter les effets des conflits armés.

La consécration du D.I.H. a été réalisée lors des quatre conventions de Genève de 1949 mais aussi lors de la rédaction du Protocole additionnel de 1997.

Pourtant cette branche du droit international n'est pas, à son origine, le résultat de pourparlers diplomatiques de haut niveau entre représentants d'Etats souverains.

Ce Droit International Humanitaire provient la conviction et de la volonté initiale, de cinq précurseurs<sup>166</sup> suisses, suite au conflit de Solferino<sup>167</sup> entre les armées Franco-Sardes et Autrichiennes.

Après dix heures de combat acharné, le bilan s'élève à plus de six mille morts et de trente mille blessés, ces chiffres paraissent dérisoires face au bilan des catastrophes naturelles de la première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle.<sup>168</sup>

Lors de la bataille de Solferino, les services de santé militaires sont débordés, les difficultés logistiques marquées.<sup>169</sup>

<sup>166</sup> Henry Dunant, Guillaume-Henri Dufour, Gustave Moynier, Louis Appia et Théodore Maunoir.

<sup>167</sup> Le 24 juin 1859.

<sup>168</sup> Tsunami de 2004, plus de 300 000 morts pour les pays bordant l'Océan Indien.

Pour arriver à traiter et à fournir de l'aide médicale aux dix mille blessés graves, il faudra six jours de travail.

Dans le même temps, par manque de coordination, des caisses de pansement, abandonnées à l'arrière, seront renvoyées, toujours plombées, en France.

Il faut noter qu'à cette époque, il y avait plus de vétérinaires que de médecins dans l'armée française et que cette bataille aura pour autre conséquence de permettre à l'unité italienne de réussir.

Les pères du Droit International Humanitaire, se sont donné pour objectif de constituer des sociétés de secours, afin de permettre de soigner les blessés en temps de guerre, grâce à des volontaires zélés.

Ce point présente une caractéristique dans le domaine de la gestion de crise, car il suit la règle qu'une catastrophe initiale doit toujours préexister, avant que des mesures préventives soient édictées.

Ces mesures sont souvent d'ordre public, et touchent le renforcement du domaine réglementaire ou concernent la mise en œuvre de plans de secours, ou ces deux mesures sont concomitantes.

A priori cette hypothèse aurait du être contrecarrée par l'aspect scientifique pris par le phénomène de gestion des risques dans la seconde moitié du XXème siècle.

Pourtant, à chaque nouvelle avancée se trouve une nouvelle difficulté, la catastrophe précède toujours la réglementation et non l'inverse<sup>170</sup>.

C'est donc en utilisant systématiquement un échec rencontré dans le domaine de la prévention, qu'on réussit par la suite à mettre en œuvre des mesures « préventives ».

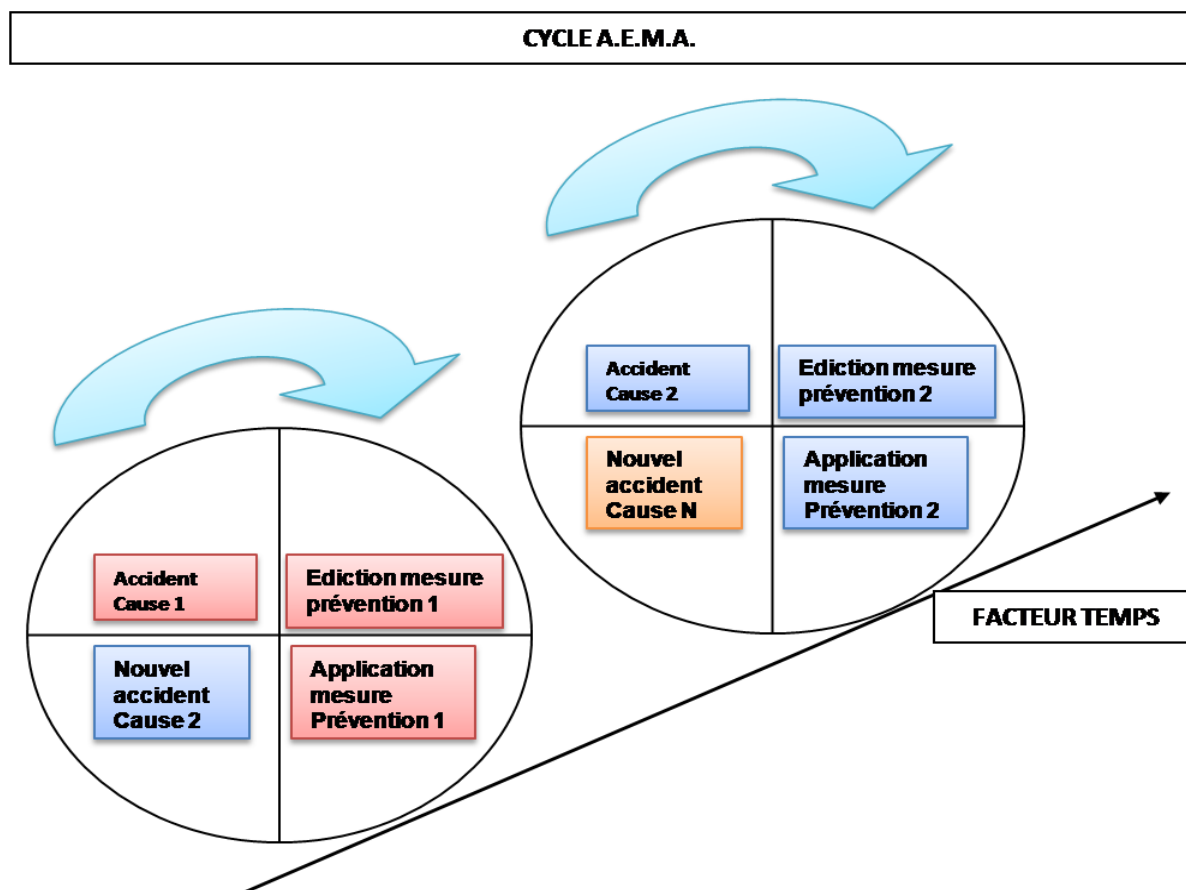
Le schéma ci-après, basé sur la « roue de Deming » (amélioration continue des processus décisionnels) illustre clairement ce cycle de la décision.

Il débute toujours par un accident, son analyse permet l'édition de mesures de prévention, suivies de leur application, avant qu'un nouvel accident ne survienne à son tour, dans d'autres conditions non prévues initialement.

---

<sup>169</sup> Rapport du général Paris de la Bollardière, Intendant en chef de l'armée française.

<sup>170</sup> Suite à l'incendie de la discothèque « 5/7 » à Saint-Laurent-du-Pont le 1<sup>er</sup> novembre 1970, qui a fait 146 victimes la réglementation en matière de protection contre les risques d'incendies dans les Etablissements Recevant du Public (E.R.P.) sera renforcée. Il s'agit notamment du décret 73-1007 du 31 octobre 1973, relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les E.R.P.



Dans le domaine de la gestion des risques, la réponse apportée par l'Etat aux dysfonctionnements constatés, n'est pas répressive, mais axée sur la prévention. Cette dernière se construit progressivement en fonction des enseignements tirés de sinistres ayant eu lieu.

Les mesures qu'elle édicte proviennent, dans la plupart des cas, des données issues des retours d'expérience et des propositions réalisées ensuite par les acteurs opérationnels, et spécialistes du bâtiment.

Il s'agit donc d'un processus «ex post », alors que l'objet même de la prévention est d'être « ex ante».

La cible de cette réglementation concerne essentiellement les E.R.P., les constructions à usage d'habitations font moins l'objet d'attentions.

La chronologie et les conséquences de l'incendie de la discothèque du « 5-7 », à Saint-Laurent-du-Pont<sup>171</sup>(Isère), en novembre 1970, sont particulièrement intéressantes.

Le Maire et le Secrétaire Général de la Préfecture de l'Isère sont immédiatement suspendus, dès le lendemain du sinistre

Il leur a été reproché outre des négligences dans la procédure pour l'obtention du permis de construire du "5-7", d'avoir surtout toléré que ses exploitants aient ouvert le dancing sans avoir reçu l'autorisation.

Seul le maire fut jugé, condamné à 10 mois de prison avec sursis.

<sup>171</sup> L'incendie a lieu pendant la nuit de la Toussaint, en novembre 1970, le bilan sera de 150 morts.

Le gérant de l'établissement a reconnu que l'ouverture n'avait pas été autorisée<sup>172</sup>, mais surtout que les issues de secours, à cause des resquilleurs, avaient été fermées<sup>173</sup>.

Il apparaît donc que les réactions s'effectuent en fonction de l'attention portée par les médias ou de l'émotion soulevée par un événement catastrophique, ces deux éléments pouvant être cumulés.

Souvent ces réactions aboutissent au souhait de réaliser un nouveau système, plus sécurisé, présentant des garanties et un progrès certain.

Un point commun est évident, entre les intentions initiales des pères du Droit International Humanitaire et l'organisation des secours dans les sociétés, celui d'agir toujours suite aux événements.

Jean Pictet, éminent juriste spécialiste du Droit Humanitaire affirme que l'« on s'aperçoit alors que les principes humanitaires appartiennent à toutes les communautés et qu'ils plongent leurs racines dans tous les terrains.

Lorsque l'on réunit et que l'on compare les diverses coutumes, les morales, les doctrines, qu'on les fonde dans un même moule et que l'on élimine ce qu'elles ont de particulier, pour ne conserver que ce qui est général, il reste au fond du creuset, un métal pur qui est le patrimoine de toute l'humanité.<sup>174</sup>»

Le « jus gentium<sup>175</sup> », expression utilisée par la doctrine classique, est synonyme, dans l'usage courant d'aujourd'hui, de «droit international public» ou «droit international».

Il représente l'ensemble des règles juridiques régissant les relations entre les États ainsi qu'avec les autres membres de la société internationale.

Il devient nécessaire de trouver un nouveau principe d'unité pour les relations internationales.

Le «jus gentium » estimait d'ailleurs que le droit était l'expression de la raison humaine, et non plus celle de la justice divine.

Ainsi, le Droit ne précède plus de l'action, mais en découle.

Dans son ouvrage « Droit de la guerre et de la paix » Grotius<sup>176</sup> énumère des règles fondamentales. En particulier il aborde les thèmes relatifs à la licéité de la guerre, aux belligérants, aux différentes formes de guerre, à sa juste cause, et enfin il traite du droit de la guerre et du retour à la paix.

La notion de châtement, depuis les temps antiques, a trouvé dans la Bible son illustration, en représentant l'expression de la colère divine<sup>177</sup>, du surnaturel, ou de forces occultes qui punissent les êtres humains désobéissants ou déviants.

<sup>172</sup> La date de l'ouverture est le 28 mars 1970 soit 6 mois avant l'incendie.

<sup>173</sup> Sur les 3 gérants de l'établissement, 2 ont péri dans l'incendie, le survivant a été condamné à 18 mois de prison, dont 12 avec sursis.

<sup>174</sup> Jean Pictet « Les dimensions internationales du droit humanitaire », docteur en Droit, juriste travaillant au C.I.C.R. chargé de la révision des conventions de Genève de 1929.

<sup>175</sup> Droit des gens.

<sup>176</sup> Juriste et diplomate, Grotius est avocat protestant des provinces-unies (1583-1645). Il est considéré comme un des principaux fondateurs de cette branche du Droit.

<sup>177</sup> Psaume 6.2 « Yahvé, ne me châtie point dans ta colère, ne me reprends point dans ta fureur »



Cette idéalisation repose sur la responsabilité humaine et celle de ses actes vis-à-vis des prescriptions édictées par la religion, non sur la liberté que possède l'homme de mener sa vie se basant sur des principes moraux qui peuvent être différents du Christianisme.

Les philosophes eux-mêmes ont longtemps accepté l'idée qu'une justice divine puisse exister.

Le tremblement de terre de Lisbonne, en 1755, dans une terre très catholique, précipitera le début de la laïcisation des catastrophes.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, placée sous les auspices de l'Être Suprême, précise dans son article II que « la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme sont la liberté, la propriété, la sûreté ».

La sûreté, probablement de par son caractère plus général, n'est pas définie dans la suite de la déclaration, alors que la liberté (article IV) ou l'atteinte à la propriété (article XVII) ont eux, été précisés.

Il est indiqué, dans l'article XII, que les droits de l'homme nécessitent une force publique pour être garantis.

Instituée pour l'avantage de tous, celle-ci est sans doute l'ancêtre commun des systèmes permettant la sauvegarde et le sauvetage des citoyens, lorsque ceux-ci sont en difficulté.

Pourtant, le rattachement des services de secours à la force publique n'est pas communément admis, ni en théorie ni dans les faits.

La protection de la liberté donne naissance à la justice, celle de la propriété à la force de police (pour les atteintes intérieures) ou à la force militaire (pour les atteintes extérieures).

Ainsi le socle des activités « régaliennes » en droit français exclut la protection civile. Celle-ci ne faisant pas partie de la force publique, pourrait-elle être une partie de la sûreté ?

Le concept de sûreté n'a pas été précisément défini au niveau administratif et juridique.

Dès 1747 le «Bureau de Sûreté Générale» chargé de la poursuite des auteurs de crimes et délits, est placé sous la responsabilité du Lieutenant de Police.

Ce rattachement prend encore plus de vigueur lorsqu'en 1792, un «Comité de Sûreté Générale » est créé, chargé de diriger la Police et la Justice révolutionnaires.

Le concept de sûreté semble donc lui aussi totalement intégré dans les trois activités régaliennes, celle de justice, de force militaire et de police.

L'étude de la protection des civils, nous permet de distinguer dans les différents types de sociétés humaines, quatre niveaux de réponse et de solidarité.

Ces niveaux se superposent, tant au niveau des organisations humaines, que géographiques et sociales.

**a) Le premier niveau de solidarité et d'organisation de secours est relatif au cercle de proximité immédiate.**

Le plus souvent intrafamilial, il peut aussi concerner le voisinage très proche.

Il est rencontré au sein de structures où les liens sociaux sont forts, et la proximité très présente dans les comportements individuels.

Cette organisation est particulièrement présente dans les milieux ruraux, où l'entraide a été progressivement améliorée pour répondre à des conditions de vie parfois difficiles, et se base sur les différentes communautés.

L'approche repose sur la reconnaissance communautaire, peu développée en France.

Elle est par contre reconnue et toujours présente dans les pays anglo-saxons, où le terme de communauté est largement accepté, et ne semble pas constituer une menace pour l'intégrité de la nation.

En France, la loi du 11 août 2004 précise que la Sécurité Civile est « l'affaire de tous et que « tout citoyen y concourt par son comportement<sup>178</sup> ».

Mais peu de citoyens se sentent concernés lors de la survenue d'un événement non souhaité et attendent en général des pouvoirs publics des moyens de secours appropriés.

**b) Le second niveau de solidarité est fourni par les structures administratives locales, de premier niveau.**

Il s'agit soit d'un corps de bénévoles (secouristes, sapeurs pompiers, réserve citoyenne, police auxiliaire etc....) ou de professionnels (sapeurs pompiers, policiers municipaux), qui constituent le premier échelon « officiel ».

Leurs moyens sont dimensionnés pour réagir aux urgences relevant en général du risque courant.

Leur efficacité est largement prouvée à ce niveau et ils bénéficient, pour leur action, d'un taux de satisfaction élevé de la part de la population.

Dans leur majorité, ils ne sont ni formés, ni préparés, ni équipés pour faire face à des risques exceptionnels, compte-tenu des ressources financières limitées présentes à ce niveau d'organisation.

Le lien avec la population locale est en général excellent, car ces sauveteurs proviennent des différentes communautés qui participent à la vie collective de ce premier échelon organique.

La coopération et le partage des connaissances locales sont très utilisés à ce niveau et leur efficacité prouvée.

<sup>178</sup> Loi N°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile- Annexes « Orientations de la politique de sécurité civile » alinéa 3.

c) **Le troisième niveau est constitué de structures situées au niveau régional, provincial, zonal ou national.**

Il présente une double caractéristique.

- Les moyens matériels et humains sont importants, leur déploiement rapide, le niveau de formation est élevé et les procédures standardisées.
- En raison de la taille de ce troisième niveau les financements croisés et les fonds de concours entre différentes structures peuvent être utilisés pour s'adapter aux besoins constatés.

La connaissance et les liens avec les populations affectées par le sinistre est faible initialement.

Un réel intérêt existe pour réaliser des équipes mixtes avec le 1<sup>er</sup> ou le 2<sup>ème</sup> niveau afin de rendre le dispositif plus efficace.

d) **Le quatrième niveau est composé d'équipes provenant de pays étrangers, présentant des différences communicationnelles et culturelles.**

Les moyens de ce quatrième niveau sont disparates.

Il peut s'agir d'une O.N.G. disposant de peu de personnel, ou d'un détachement civil étranger composé de plusieurs dizaines de membres, voire de plusieurs centaines dans le cas de détachement militaire.

L'efficacité de ce quatrième niveau dépend de l'acceptation du pays recevant l'offre, mais aussi de la façon dont le pays d'accueil est préparé à recevoir l'aide étrangère.

Outre les difficultés de communication, la rédaction, avant la catastrophe, d'un code expliquant les attentes du pays, ou son mode organisation en cas de crise majeure serait extrêmement utile.

Il n'existe pas pour l'instant de pays ayant réalisé de projet de ce type.

Chaque Etat a modelé son organisation, et préparé son fonctionnement en cas de crise pour le rendre optimal en fonction des critères précédents, d'une façon plus ou moins claire, car aucun document ne fait actuellement référence.

En l'absence d'un consensus international, ou de l'élaboration de principes par une conférence internationale sur l'organisation des secours de civils, l'organisation des Etats a pris des formes différentes.

Il faut noter que l'organisation des secours de civils n'est pas définie au niveau national, ni international, alors que la notion d' »Etat défaillant « est devenue une réalité fréquente.

Sans prétendre à une exhaustivité totale, 5 types principaux de modèles de structures existantes ont été identifiés, et sont décrits ci-après :

1) **Structure institutionnelle nationale de niveau de coordination élevé :**

C'est le modèle le plus abouti en termes de synergie.

La coordination interministérielle est directement placée sous l'autorité du premier ministre ou de la plus haute autorité politique.

Ce modèle intègre l'ensemble des acteurs, et est hiérarchisé.

2) **Structure institutionnelle nationale, niveau de coordination moyen :**

Un ministre désigné, parmi ses pairs, assure la coordination interministérielle et le pilotage en cas de gestion de crise de sécurité civile.

Le leadership assuré par l'un d'entre eux est plus ou moins bien accepté par les autres ministres.

Des difficultés de coordination peuvent survenir, mais la cohérence de l'ensemble est globalement assurée.

Le mode hiérarchique est présent, mais moins marqué que pour la structure précédente (1).

3) **Structure Institutionnelle nationale, niveau de coordination faible :**

Tous les ministères s'organisent et possèdent en interne leur propre organisation en cas de crise de sécurité civile.

Cette structure est souvent confuse, et les efforts de chacun peuvent se révéler contre-productifs.

En outre, des tensions ou des activités similaires sont souvent pratiquées par différentes organisations, alors que d'autres manquent de moyens humains et matériels.

La coordination est faible, la structure hiérarchique mal identifiée.

4) **Structure Institutionnelle nationale spécifique :**

Une agence « ad-hoc » peut être créée, ou un ministère dédié aux situations d'urgence.

L'avantage d'une agence se trouve dans son inter-ministériarité. Ses liens avec les autres ministères dépendront alors de son rattachement aux services du Premier ministre, ou du Président.

Dans le cas contraire, son autonomie et son indépendance risquent de la marginaliser et de la reléguer à un rang supplétif, les ministères préférant reprendre leur leadership respectif.

Dans le cas d'un ministère spécialisé, la tendance est identique, et sa réussite dépendra de sa position hiérarchique, idéalement placée au dessus des ministères.

### 5) Modèle institutionnel national mixte,

Ce modèle combine, les 4 modèles précédents, à différents degrés.

Il résulte du souhait d'intégrer les avantages des modèles existants.

Mais les modèles précédents peuvent également être source de confusion, car ils sont souvent issus de spécificités nationales.

Leur mixité est en général source de confusion et la coordination y est complexe.

En règle générale, ces structures sont très adaptables et mouvantes, rendant parfois la lisibilité des mécanismes, le rôle des institutions et le jeu des acteurs moins clairs.

Il est donc proposé de comparer les modèles nationaux, suivant la description faite ci-dessus (01), puis de synthétiser les caractéristiques de ces modèles sur un tableau récapitulatif.

Il sera ensuite plus aisé de constater les similarités entre ces modèles et les liens transversaux ainsi créés dans une approche systémique (02).

## 01) COMPARAISON DES MODELES NATIONAUX

il n'existe, au niveau de la communauté internationale, d'Etat souverain<sup>179</sup> sans armée ou sans police.

Cette remarque est triviale, mais ces deux systèmes, l'un voué à la protection du pays contre ses ennemis de l'Intérieur, et l'autre contre ses ennemis de l'Extérieur, doivent évoluer en permanence afin de s'adapter aux menaces changeantes.

<sup>179</sup> A l'exclusion des Etats en transition, ou non reconnus par la communauté internationale.

Les modèles institutionnels de la police ou des forces armées, ont des cultures qui leur sont propres, et présentent plusieurs caractéristiques

- Elles sont profondément marquées et ancrées,
- Elles possèdent des traditions solides,
- Elles sont, en général stabilisées,
- Elles sont garantes du respect de l'ordre établi.

Or la gestion des crises touchant les civils présente pour ces organisations un aspect inhabituel.

- D'une part, ces crises touchent la population que la police ou l'armée ont pour mission de protéger, mais dans un domaine hors de leur champ de compétence habituel, pour lequel ni l'une ni l'autre ne sont réellement formées.
- D'autre part, la dynamique propre aux crises touchant les populations civiles est extrêmement rapide.  
En général de nombreux secteurs sont touchés simultanément, et de nombreuses répercussions sont ainsi créées.

Les impacts se situent simultanément aux plans politiques locaux, régionaux et nationaux et la perception de la situation à ces niveaux est parfois différente.

Le relais exercé au niveau médiatique, toujours en quête de sensationnel et d'émotionnel<sup>180</sup>, peut parfois aboutir à des incompréhensions, ou à des frustrations entre ces différents niveaux.

Les modèles décrits ci-après ne sont pas exhaustifs, et l'étude se borne aux interactions existantes entre les modèles opérationnels et bureaucratiques.

Les niveaux politiques n'ont été pris en compte qu'en ce qui concerne les autorités en charge de la conduite de l'Etat.  
Les liens formels ou informels, réalisés par les élus d'assemblées locales, régionales ou nationales, vis-à-vis des systèmes de gestion de crise, n'ont pas été intégrés.

Ces élus ont une grande importance et une influence évidente au niveau local, leur action en temps de crise est essentielle.

Mais le champ de cette étude se limite aux réponses apportées lors d'une situation de crise au niveau de l'organisation systémique.

Dans le but de permettre une synthèse des systèmes existants, cinq modèles principaux sont décrits.

Lorsque la coordination des actions est exercée au plus haut niveau de l'Etat, par souci de clarté, la désignation sera le « modèle de coordination supérieure » (1).

---

<sup>180</sup> « L'Etat Séducteur » de Régis Debray Collection Poche.

Lorsque la coordination est assurée au niveau ministériel, il sera dénommé « modèle de coordination intermédiaire » (2), et si plusieurs ministères assurent le leadership, de « modèle de coordination multiple » (3).

Enfin, si une entité est dédiée à ce domaine, on l'appellera « modèle spécialisé » (4) et un mélange de ces quatre modèles permettra de définir le « modèle mixte » (5).

#### A) MODELE NATIONAL DE COORDINATION SUPERIEURE.

Ce modèle se base sur un principe, celui de la centralisation des actions de coordination.

Il correspond à un mode très hiérarchisé où les rapports entre les différentes institutions reposent sur des normes soigneusement établies au préalable.

Ces rapports sont constamment enrichis par l'élaboration, au quotidien, des analyses effectuées par les différents ministères et les échelons centraux, dans leurs domaines de compétence respective.

Il n'existe pas de norme nationale ou internationale susceptible d'être appliquée lorsqu'une crise survient.

Des plans de gestion de crise, établis, rédigés et diffusés au préalable, constituent un recueil de mesures préventives ou de listes de contacts.

Dans ce modèle, le niveau de coordination supérieure se situe, en général, à l'échelon du Premier Ministre.

En fonction du type d'organisation de l'Etat, le Vice-président ou le Président souhaitent assurer ce rôle, pour des raisons stratégiques et d'affichage politique.

Lorsque la coordination est réalisée au niveau des plus hautes instances de l'Etat, plusieurs inconvénients sont susceptibles de survenir.

- La mobilisation de ce niveau hiérarchique semble excessive. Il est souhaitable que la coordination des actions s'organise à un niveau moins important afin de ne pas exposer et de protéger le niveau le plus élevé.
- Un des risques réside dans le fait que le niveau le plus élevé peut, dans ce cas, être amené à se positionner et à se préoccuper de tâches qui normalement relèvent du niveau opérationnel.
- La prise de recul, l'analyse de la situation hors de son contexte à chaud et en prise directe, l'élargissement du champ de pensée au-delà du cadre national, et les conséquences qui peuvent résulter des processus d'« effets dominos » doivent s'effectuer au sommet de l'Etat.

Or la remontée directe d'informations provenant des chaînes de commandement opérationnel, sont susceptibles d'affaiblir ces capacités de discernement.

Face à un flux d'information important, rapide, l'analyse devient prioritaire, afin de pouvoir réaliser la synthèse.

Mais l'adage « trop d'information tue l'information » risque de se vérifier à ce niveau.

- Enfin, les plus hauts personnages de l'Etat, en charge de définir la stratégie nationale doivent dominer la situation en permanence. Cette aptitude est d'autant plus essentielle que les circonstances sont exceptionnelles. Par conséquent, les décisions prises dans le cadre des intérêts supérieurs de la nation, nécessitent d'avoir une vision globale des événements. L'échelon central ne doit pas se substituer aux échelons subordonnés.

Tous les moyens doivent être employés afin de s'assurer, une fois les décisions traduites en actions, qu'elles demeurent pertinentes dans le temps.

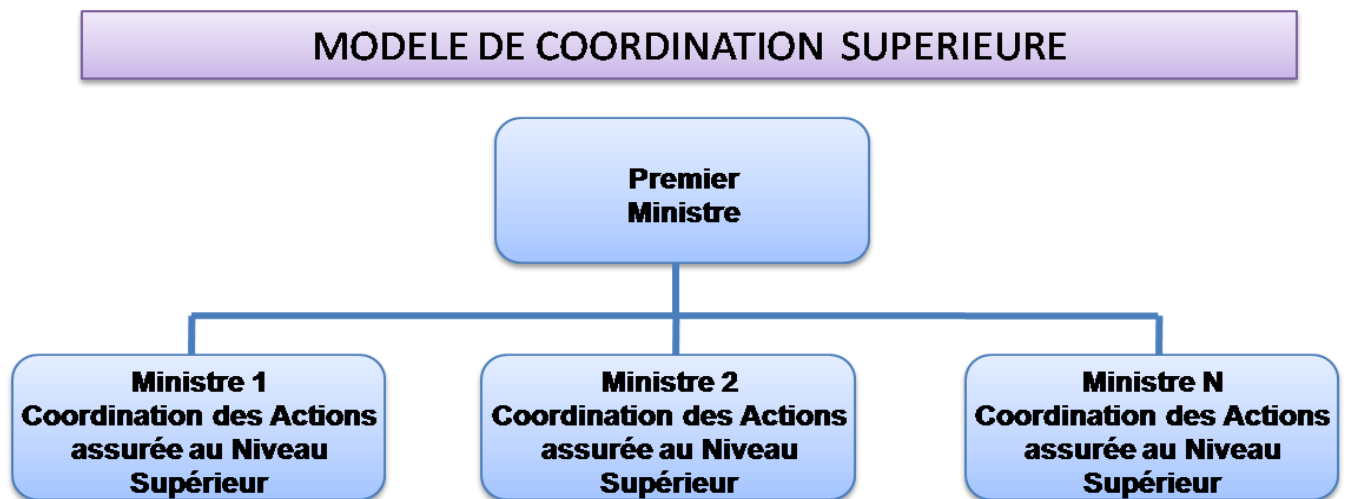
Cette rétroaction et ce contrôle permanent sont indispensables à la réussite générale des opérations, grâce à un ajustement et à une conduite permanente de l'ensemble.

Garder de la distance avec l'évènement, demeure un impératif absolu, afin de pouvoir mieux apprécier la situation, d'avoir le temps de l'analyser correctement, avec le moins de risque d'erreur possible, tout en acceptant toutefois une part d'incertitude élevée dans ce domaine.

Or la vitesse actuelle du cheminement des informations, l'immédiateté de nos sociétés, rend cette tâche très complexe.

Il est pourtant nécessaire de maintenir en permanence, au plus haut niveau, une vision globale de la situation. Seules ces mesures permettront d'anticiper au mieux les événements à venir, en fonction des données disponibles provenant des différents services.

Ce modèle est représenté dans le schéma ci-dessous.





Le travail interministériel est réalisé et organisé au niveau des services du Premier Ministre.  
Le niveau hiérarchique de coordination est positionné au-dessus de l'étage hiérarchique ministériel.

Le niveau supérieur utilise la comparaison et le croisement des informations stratégiques afin d'être en mesure d'assurer ses décisions le plus correctement possible. Il est donc dépendant de la qualité de l'information que ses ministres auront organisée, tout au long de la chaîne hiérarchique.

La chaîne de responsabilité et la chaîne hiérarchique sont clairement établies et définies, les ministères sont assujettis aux décisions prises par le niveau N+1, mais ils peuvent les orienter par les informations qu'ils transmettent. Celles-ci proviennent du théâtre opérationnel et sont analysées puis synthétisées au niveau ministériel, qui constitue un filtre indispensable.

Ce type de modèle permet d'assurer, au plus haut niveau, la direction politique et stratégique de toute crise.

Le Premier Ministre s'appuie sur les ministères compétents, pour leurs domaines respectifs de technicité, et en fonction de leurs ressources humaines ou matérielles.

Ce modèle présente également d'indéniables avantages en matière de gouvernance, et de lisibilité des actions.

Au niveau de la gouvernance, la conduite des actions politiques et leur harmonisation dans les différents ministères est suivie avec efficacité.

Ce modèle permet également de s'assurer que les ajustements, nécessaires en permanence, sont bien exécutés par le niveau N-1.

Au niveau hiérarchique, cette solution est caractérisée par l'exercice d'un contrôle défini et dont la traçabilité est aisée.

Cette solution définit des méthodes de contrôle de gestion identiques dans chacun des ministères ou secrétariats d'Etat, et applique des procédures opérationnelles standards.

Ces procédures sont nécessaires pour adapter en permanence la planification, à chaud, compte tenu des changements opérationnels constatés sur le terrain.

Cette organisation a été adoptée par des pays très variés, aux caractéristiques éloignées par ailleurs, tels que la Tanzanie et la Colombie.

Dans ces pays, les locaux du Premier Ministre sont également ceux du bureau national de gestion des catastrophes.

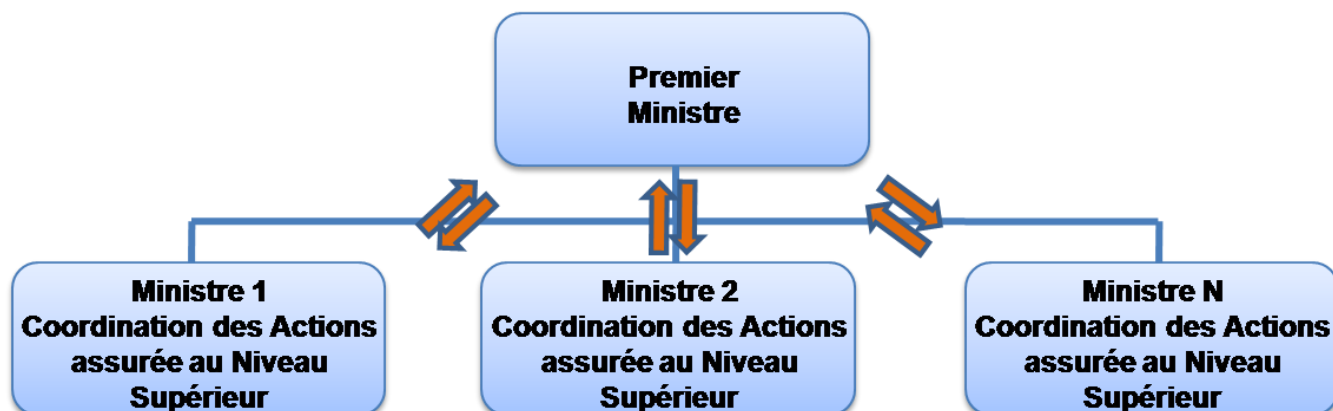
La France combine ce modèle avec le modèle de coordination intermédiaire décrit ci-après<sup>181</sup>.

Au niveau de l'analyse des flux d'informations, ceux-ci sont considérables lorsqu'une situation de crise survient, chaque ministère souhaitant informer le niveau décisionnel supérieur de façon optimale.

<sup>181</sup> Confer 2.2. Modèle national de coordination de niveau intermédiaire.

Le modèle national de niveau supérieur correspond, pour ses flux principaux en cas de crise, au schéma suivant.

### MODELE DE COORDINATION SUPERIEURE FLUX D'INFORMATIONS



Les flux transversaux et horizontaux qui s'échangent habituellement entre les ministères cessent lors de la phase de gestion de crise. Ainsi l'ensemble des actions conserve une cohérence globale, maintenue en permanence par l'échelon supérieur.

Les canaux et modes d'échanges transversaux de communication interministérielle, hors gestion de crise, sont soumis aux règles de l'action administrative. Ils suivent des procédures précises, et doivent respecter des délais établis avec minutie.

Ces derniers sont incompatibles lors de la phase de gestion de crise, ils sont moins actifs, et peuvent même disparaître, les moyens disponibles devant se consacrer à la gestion de la crise.

Par conséquent, lors d'une situation de crise, ces échanges transversaux ne peuvent être pris en compte.

Ils sont ineffectifs lorsque la vitesse nécessaire à l'échange d'informations s'accroît, et s'ils subsistent, ils concernent uniquement les activités routinières préalablement exercées.

L'accroissement du flux d'information, et l'augmentation de sa vitesse de transmission est la conséquence du nombre toujours plus important d'informations provenant des différents acteurs, qu'ils se trouvent sur le terrain ou dans les différents centres de crise.

Il est nécessaire de prendre en compte ce flux informationnel, car son intérêt opérationnel est important.

La phase de gestion de crise nécessite donc la mise en place de procédures spécifiques d'échanges d'informations, un « canal informationnel de l'urgence ».

Actuellement, les autres sources d'informations des ministères, correspondant à celles habituellement disponibles lors de la réalisation du travail quotidien ne sont pas incluses dans l'analyse, car elles relèvent des procédures administratives habituelles.

Il serait toutefois intéressant d'analyser ces données afin de rechercher s'il existe, parmi elles, un certain nombre de signaux faibles, annonciateurs de la crise.

Si certaines sources étaient annonciatrices, elles pourraient alors être l'objet d'une veille systématique dans l'attente du prochain événement non souhaité afin d'anticiper plus encore sa détection.

Outre l'aspect organisationnel, les répercussions humaines sont les plus intéressantes.

En effet, le facteur humain, entre deux structures ministérielles de même niveau, permet parfois d'expliquer des attitudes, qui seraient sinon souvent incomprises, voire incompréhensibles.

Il faut intégrer l'existence du phénomène de compétitivité vis-à-vis de l'information.

Cette réalité humaine est à prendre en compte pour comprendre ce mode spécifique de communication lors des crises.

L'information, lorsqu'elle remonte vers l'échelon hiérarchique supérieur, et qu'elle n'est pas partagée, devient très souvent l'objet d'enjeux stratégiques.

En effet, la primauté de l'information donnée par un ministère à l'échelon supérieur, place ce ministère dans une position incontestablement privilégiée.

Il lui est alors possible de se prévaloir d'une position de prééminence, en matière de réactivité, mais aussi de fiabilité, vis-à-vis des autres ministères.

Le glissement du mode coopératif, indispensable à toute communication efficace en temps de crise, passe alors dans le mode compétitif.

Lorsqu'il s'agit de la défense de l'intérêt national, de la protection des populations, les conséquences néfastes de ce type de comportement (toujours présent, mais parfois diffus), sont difficilement évaluables.

Il est donc souhaitable de mettre en place des mécanismes d'évitement de ce type de comportement.

Par ailleurs, la pratique d'exercices-cadres, réalisée au niveau interministériel, bien qu'elle soit complexe à réaliser, permettrait certainement d'améliorer les échanges d'informations lors de la crise.

Mais entre les ministères, de forts enjeux sont présents, en dehors des phases de crise.

Enfin, ces exercices offrent la possibilité de créer, en amont de la crise, des liens humains entre les différents.

Cette opportunité est essentielle, d'autant que les cadres de la haute fonction publique changent d'affectation de manière fréquente.

Ils pourront donc connaître les différents acteurs tant opérationnels que stratégique, et leurs interactions, ce qui sera un atout considérable lors d'une crise réelle.

## B) MODELE NATIONAL DE COORDINATION INTERMEDIAIRE.

Dans ce modèle, la coordination des actions de secours est placée sous la responsabilité directe d'un ministère.

Il occupe donc une position légèrement prééminente, et est chargé d'établir des liens avec tous les autres ministères.

Les autorités responsables du niveau hiérarchique supérieur, qu'il s'agisse du Premier ministre, du Vice-président, ou du Président, continuent à assumer leurs fonctions, en tant que garants de la continuité des institutions, même en cas de crise majeure.

Lorsqu'elle la crise survient, ils assurent la direction du pays et l'ensemble des services de l'Etat, et même s'ils s'impliquent dans la gestion de la crise ils peuvent néanmoins rester attentifs à d'autres problématiques.

Ce modèle permet de préserver le rôle stratégique du Chef de l'Etat qui continue ainsi à présider à la direction générale du pays.

Ce choix permet de positionner les plus hautes instances au dessus des préoccupations et de la nécessaire immédiateté de la réaction en cas de crise.

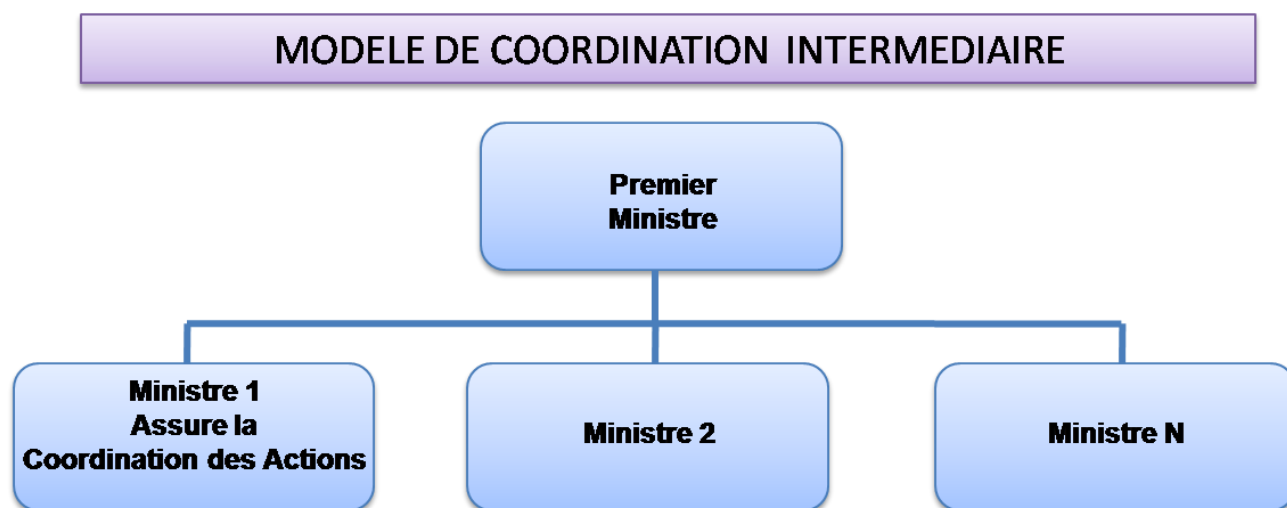
Ainsi, elles peuvent disposer de la prise de recul nécessaire à l'évaluation de la situation, en fonction des informations recueillies et analysées.

De plus, le niveau stratégique dispose ainsi d'une liberté de manœuvre suffisante pour élaborer et mettre en œuvre un plan d'action afin de préserver au mieux l'intérêt national.

Il appartiendra également de trouver, le cas échéant, à ce stade, des solutions novatrices, puisque les crises rencontrées sont souvent d'un type jusqu'alors inconnu et imprévisible.

Placé au-delà de l'immédiateté inhérente à toute crise, cette structure permet d'éviter les prises de décisions contradictoires qui peuvent survenir au niveau du ministère coordinateur ou d'autres structures.

Le modèle national de niveau de coordination intermédiaire est représenté dans le schéma suivant :



Plusieurs pays ont adopté ce type de modèle, dont la France, Singapour, la Malaisie, le Bangladesh, la Jamaïque, Trinidad et Tobago, le Zimbabwe et la C.E.I.

L'organisation de la Fédération de Russie est particulière, puisque le ministère assurant la coordination des actions est intégralement dédié et spécialisé à cette mission.

En effet, l'E.M.E.R.C.O.M.<sup>182</sup> créé en 1994 par le Président Boris Eltsine, se définit comme le Ministère de la Fédération de Russie pour la protection civile, les Urgences, et l'élimination des conséquences des catastrophes naturelles.

Malgré un partage des principes fondamentaux, et de nombreux points commun au niveau de la coordination intermédiaire, les modèles Français, Malaysiens et Singapouriens présentent toutefois quelques différences au niveau de leur organisation interne.

A Singapour, le ministre coordonateur est celui de la Défense, dont dépend la «Civil Defence Force », tous ses acteurs possèdent un statut militaire.

Ils peuvent remplir leurs obligations de service, constituées, pour tous les citoyens singapouriens, d'un engagement obligatoire initial de trois ans, à temps plein, puis de périodes de réserve annuelle à l'issue, jusqu'à l'âge de 45 ans.

Le Premier ministre Singapourien assume, quant à lui, la direction stratégique générale du pays.

Le niveau de préparation de la « Civil Defence Force » Singapourienne est remarquable, les investissements conséquents.

La politique de l'académie dont elle dispose est très ouverte à l'international, en particulier au niveau des pays du sud est asiatique membres de l'A.S.E.A.N.

En Malaisie la coordination des actions est placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur pour les aspects administratifs et opérationnels.

<sup>182</sup> Emergency Control Ministry, ou Ministère des situations d'Urgence, le nom officiel est le « ministère de la Fédération de Russie pour la Défense civile et la gestion des situations d'urgence et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles».

Le financement est régional, mais les régions de Malaisie correspondent historiquement à d'anciens royaumes, le niveau des ressources disponibles est donc inégal et la réponse opérationnelle aussi.

Afin d'y remédier, des mécanismes d'assistance et de coopération mutuelles entre les régions permettent d'atténuer cette lacune.

Le niveau de préparation de la protection civile est important, bien que le travail avec d'autres services publics, notamment les sapeurs pompiers, soit à développer.

En France, il appartient au ministère de l'Intérieur, acteur essentiel au sein de l'administration centrale, de veiller à l'organisation de la gestion de crise au niveau national, zonal, et départemental.

Il n'existe pas de mécanisme, dans le domaine de la gestion de crise au niveau régional, ce dernier n'étant pas considéré comme pertinent pour ce type d'action.

Le niveau zonal connaît depuis plusieurs mois des évolutions, qui visent à le renforcer<sup>183</sup> en termes de contrôle opérationnel et au niveau hiérarchique.

Lors d'une crise, l'analyse des flux d'informations démontre que ceux-ci deviennent très rapidement considérables.

Ils se concentrent essentiellement, pendant la première phase de la crise, sur un point d'entrée unique, qui est le centre opérationnel habituel de traitement des informations.

Ce centre peut être positionné au niveau départemental, zonal ou national en fonction de la localisation géographique de la crise, mais les centres ont bien entendu de nombreuses interactions entre eux.

En conséquence, la réponse apportée par ces organisations doit être très modulable et permettre, dans un temps record, de mobiliser d'importantes ressources humaines et matérielles.

Cette mobilisation en « temps réel » permet de garder la capacité à gérer le flux d'information qui parvient en général, au final, au centre de crise du ministère concerné, assurant le leadership.

Les systèmes de communications et les outils de gestion de l'information doivent être performants et aptes à amortir une élévation importante du flux de données entrant ou sortant.

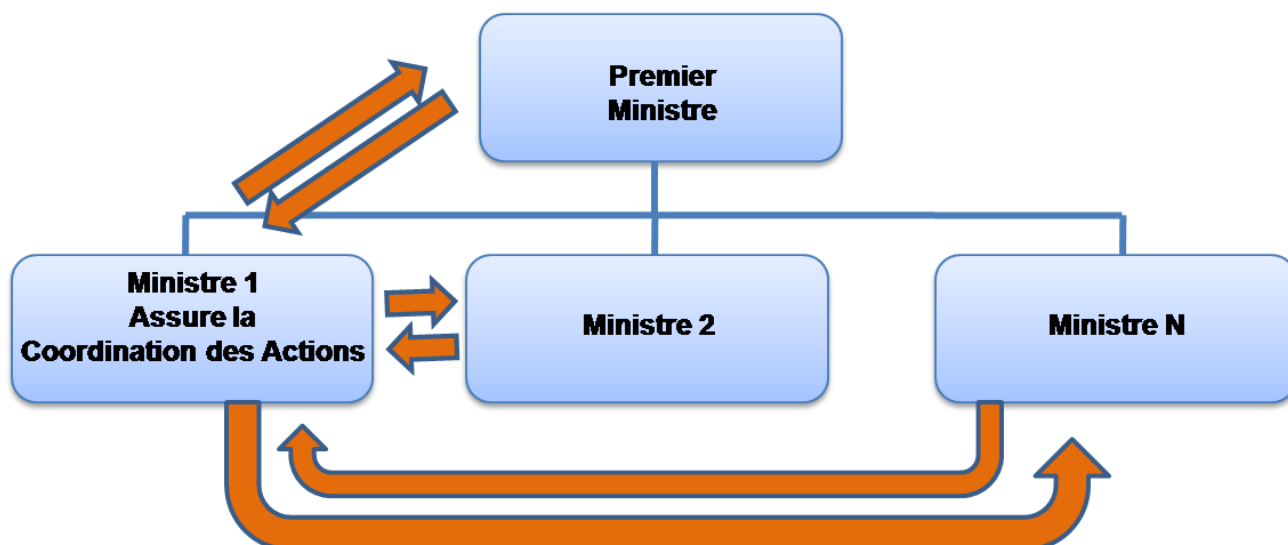
Le ministère assurant la coordination des actions est le point de passage obligé des informations transversales, provenant d'autres ministères.

Le modèle national de niveau intermédiaire de coordination correspond, pour ses flux principaux en cas de crise, au schéma suivant :

---

<sup>183</sup> Inspection Générale de l'Administration «Zones de défense et de sécurité Propositions d'évolution » Rapport n°07-066-05 remis au ministre de l'intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités Locales en Août 2008. (Pierre DUFFE, Françoise TAHERI) 62 pages.

## MODELE DE COORDINATION INTERMEDIAIRE FLUX D'INFORMATIONS



Ces informations peuvent être très techniques, ce qui oblige le ministère coordinateur, soit à posséder des qualifications adéquates pour les interpréter, soit à accueillir des spécialistes des ministères concernés pour analyser ces domaines spécifiques.

D'autre part, c'est le ministère coordinateur qui doit analyser et procéder à la synthèse des informations avant de les transmettre à l'échelon hiérarchique supérieur.

Par conséquent ce ministère doit être renforcé, et pourvu d'un réseau très réactif d'analystes et d'agents capables d'effectuer des projections au niveau tant de la situation opérationnelle de manière instantanée, que des actions futures à engager.

Les capacités pour assurer cette planification « à chaud » dépendent donc étroitement de la préparation en amont, notamment celle consistant à réaliser les planifications à froid, telles que plans de secours, exercices etc.

De plus, au niveau des actions d'anticipation, ces agents doivent être en mesure de trouver et de proposer des solutions innovantes, concrètes et susceptibles d'être mises en pratique rapidement.

En outre ce personnel doit avoir la capacité de modéliser des projections sur l'évolution de la situation, l'ensemble de ces actions devant être réalisé dans un temps contraint et en général très court.

Il est nécessaire de disposer de fonctionnaires adaptables, très réactifs, susceptibles de travailler dans un environnement complexe et soumis à de fortes contraintes, tant opérationnelles, qu'intellectuelles et physiques.

Les relations préexistantes, entre les différents ministères et le Premier Ministre ou le Président ne cessent pas d'exister en temps de crise.

Ainsi, des remontées d'informations directes peuvent survenir, en dehors de ce schéma prédéfini de coordination intermédiaire.

Lorsqu'elles surviennent, elles compliquent et brouillent la vision d'ensemble, peuvent alors être sources de tension au sein du gouvernement, voire créer une crise interne qu'il faut s'efforcer d'éviter durant la catastrophe.

### C) MODELE NATIONAL DE COORDINATION MULTIPLE.

Ce modèle est caractérisé par une approche segmentée et cloisonnée, qualifiée d'approche « en silo ».

Les organisations hiérarchiques de niveau équivalent (pour les différents ministères, agences, commissions, etc..) ont des relations réduites et les échanges d'informations entre elles sont minimaux, parfois même inexistantes.

Les actions ou les réalisations effectuées par les uns, étant ignorées par les autres sont en général peu efficaces et dénuées de portée.

Ceci est vrai pour les ministères, mais concerne également les services d'un niveau hiérarchique inférieur qui leur sont rattachés.

Il est donc fréquent que des actions identiques soient menées par des acteurs multiples de manière simultanée, non coordonnées elles se révèlent finalement sans grande efficacité, accroissant la sensation de frustration des acteurs.

L'émergence de dissonances, au niveau de la perception de la situation opérationnelle, est réelle.

Elle est en outre, renforcée par les différences culturelles fortes existant le plus souvent entre ces acteurs.

La remontée d'informations est donc traitée différemment en fonction du champ de compétence respectif de chacun.

Cette situation entraîne de facto une perte importante d'informations dès l'origine, car les informations ne sont pas échangées ni comparées entre les différentes structures.

Des discordances peuvent également apparaître au moment de prendre des décisions dans chaque structure : elles sont prises en fonction de ses propres objectifs et ne tiennent pas compte des interactions pouvant survenir avec les autres organisations.

De la même manière, de réels phénomènes compétitifs peuvent s'exercer entre elles, surtout lorsqu'il s'agit de capter l'assistance internationale, les secours, ou les projets de développement.

La coordination générale s'exerce au niveau supérieur, qui est souvent confronté à une difficulté majeure : celle d'obtenir une vision globale de la situation.

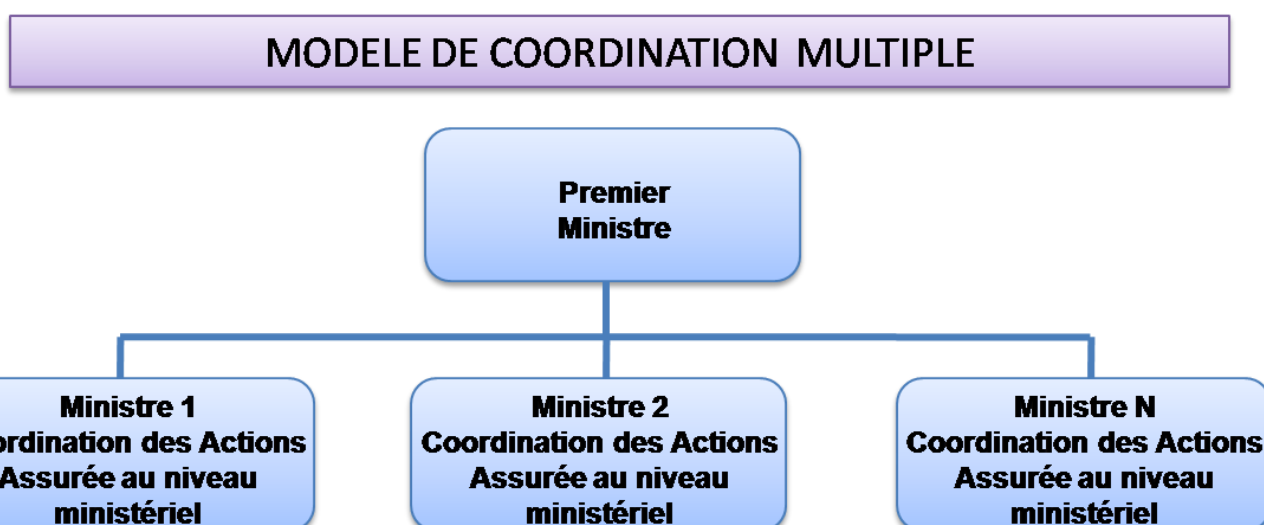
Cela s'avère très difficile et parfois même impossible.

En effet, chaque ministère lui apporte sa vision de la catastrophe, sous un angle parfois très technique, et non dénué d'arrière pensées.

D'autre part, il est fréquent que les ministères tentent de capter à leur profit l'aide internationale.

L'objectif est souvent de pouvoir réaliser, une fois à crise terminée, avec l'aide des financements obtenus pendant la phase d'urgence, des projets anciens, parfois mis en souffrance par manque de financement disponible.





Ce type de modèle structurel est adopté notamment en Turquie et en Indonésie. Le modèle indonésien est un peu différent, étant donné qu'il n'y a pas de premier ministre, mais un Vice-président.

Il est également «adapté» dans une large mesure, par la France qui fonctionne sur deux modèles, et par la Grande Bretagne, car la coordination dans ces deux Etats s'effectue au niveau du Premier Ministre.

Mais certains ministères assurent également à leur niveau la coordination des actions, grâce à leur propre centre de crise.

Pour l'Indonésie, le modèle officiel est, en théorie, intégré à une agence spécifique, le Bureau National de Coordination des Catastrophes<sup>184</sup>.

Mais, en réalité, cette agence ne dispose pas d'une reconnaissance des autres ministères, qui la considèrent comme un simple appareil d'Etat bureaucratique, inefficace et sous-doté.

Par conséquent, chaque ministère s'est organisé et est doté d'un centre de crise au niveau national qui se décline jusqu'au niveau des communautés locales.

Ce système est donc consommateur en ressources tant humaines que matérielles, et considère que l'information disponible est source de pouvoir et de contrôle vis-à-vis des plus hautes autorités de l'Etat.

Lorsque le modèle de coordination multiple existe dans les pays décentralisés, la situation est plus complexe.

En effet, les entités régionales, situées à l'intersection entre la population affectée et les rouages administratifs nationaux, se retrouvent dans une situation délicate lors de catastrophes de grande ampleur.

<sup>184</sup> Badan Nasional Penanggulangan Bencana créé par décret du Président de la République d'Indonésie en 2005.

La population se tourne vers le niveau régional, qui manque parfois de ressources, alors que le niveau national attend de l'administration régionale qu'elle se mobilise totalement.

Pourtant, les Etats, très attachés à la conservation du principe de souveraineté, considèrent que la sauvegarde et le sauvetage des civils de leur territoire relèvent tout d'abord de prérogatives de Sécurité Publique.

Dès que le premier niveau local ne dispose plus des ressources et moyens nécessaires pour faire face à l'ampleur du désastre, selon le principe de subsidiarité, l'échelon supérieur, c'est-à-dire la région (ou la province), doit prendre le relais.

Mais souvent, la Région ne dispose pas de moyens de secours spécifiques.

En France, elle s'occupe de déterminer la stratégie politique en matière d'investissements et d'équipements structurants dans des domaines délimités par la loi.

Compte tenu de sa proximité avec l'évènement, la région ne peut se désintéresser des localités qui dépendent de son administration lorsqu'elles sont touchées par une catastrophe.

Au niveau politique, le mandat, détenu par les élus de la Région provient de la participation des citoyens au vote.

Dans ce cas, le positionnement des élus régionaux est difficile.

Ils ne disposent pas de la légitimité pour agir au niveau des processus décisionnels dans le domaine de la gestion des crises.

Dans le même temps, leur absence dans ce domaine peut être considérée par la population comme signe d'un réel désintérêt, alors que cette dernière est sinistrée.

Constitue un autre paradoxe le fait que les actions régaliennes de l'Etat dans le domaine de la protection civile, soient menées au niveau local, en dehors des phases de crise, par des services dépourvus du pouvoir de police administrative.

En France ou aux Etats-Unis, bien que les systèmes soient très différents, les acteurs de terrain qui occupent des positions identiques et remplissent des missions semblables sont confrontés à ce même paradoxe.

A l'opposé, les pays du Royaume-Uni<sup>185</sup> qui possèdent chacun leur propre gouvernement, ont développé au niveau local des structures dotées d'une réelle autorité locale.

Ainsi, ces services disposent du pouvoir de police administrative, ils sont donc en mesure d'exercer une action préventive efficace.

En effet, le non-respect des mesures préventives aboutit à une amende, dressée par les services en charge de porter secours, qui peut être conséquente pour le contrevenant.

Au niveau national (qui constitue l'échelon supérieur), chaque ministre est responsable de la planification en matière de protection civile dans son domaine de compétence.

Au niveau suprême, le bureau du cabinet<sup>186</sup> comprend un secrétariat aux affaires civiles<sup>187</sup>, qui planifie et coordonne les activités en matière de protection civile.

<sup>185</sup> Le Royaume-Uni comprend l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord.

<sup>186</sup> Cabinet Office.

<sup>187</sup> Civil Contingencies Secretariat.

Le «Cabinet Office» est au centre du gouvernement, assurant avec le Trésor la direction du gouvernement.

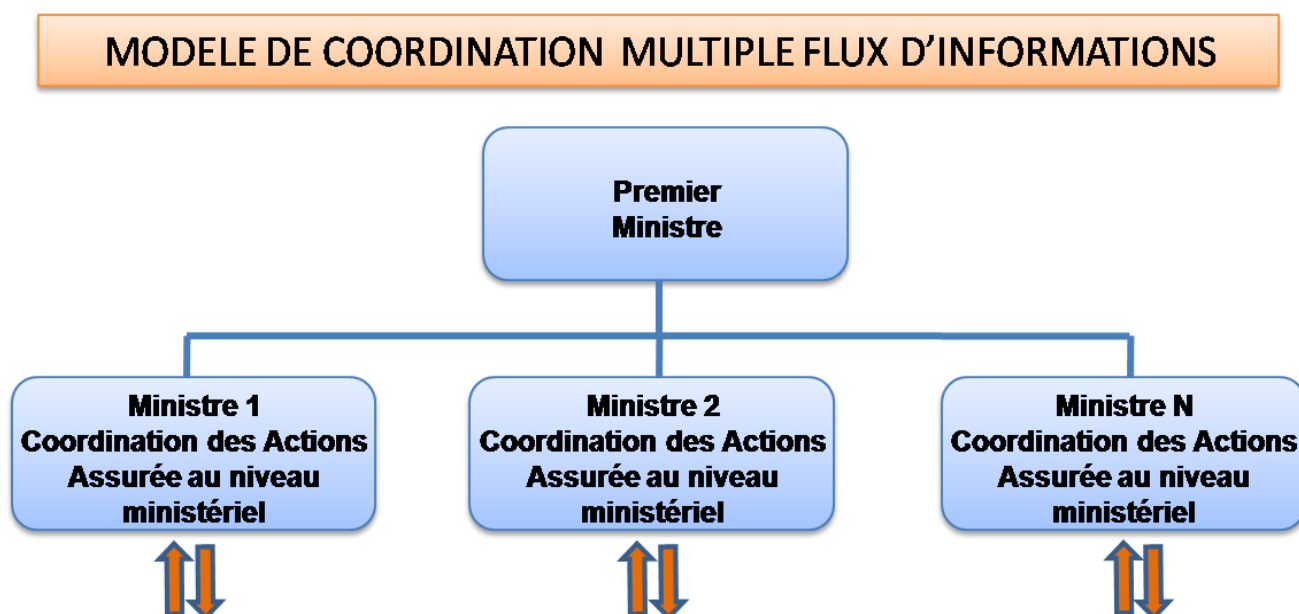
Véritable pierre de voûte de l'édifice gouvernemental du Royaume Uni, son objectif est d'améliorer le fonctionnement du gouvernement.

Au niveau européen l'Union Européenne réalise des avancées constantes sur le thème de l'amélioration du fonctionnement des services de protection civile.

Le processus de Lisbonne devrait logiquement apporter des modifications profondes au système de protection civile européenne, le rendant plus opérationnel, réactif, projetable et mobilisable.

Mais, au-delà des déclarations d'intention, l'efficacité de ce mécanisme implique une nouvelle répartition des rôles, actuellement divisés entre deux piliers fondateurs, la J.A.I. et la P.E.S.D.<sup>188</sup>

Au niveau de l'analyse des flux d'informations, le modèle national de niveau de coordination multiple correspond, pour ses flux principaux en cas de crise, au schéma suivant.



Chaque ministère doit être préparé pour réagir en cas de crise de manière optimale.

Il définit donc sa propre stratégie, souvent de manière autonome.

La coopération interministérielle est faible, le niveau de synergie entre les représentants des ministères au niveau local, pour les mêmes raisons, est peu élevé.

Cette réalité est amplifiée par l'absence, d'un responsable unique, haut fonctionnaire désigné des administrations au niveau local, comme le sont, en France, les Préfets de départements, de régions, ou de zones.

<sup>188</sup> Cf ci-après la partie II 2 A/.

Cette situation est susceptible de laisser se développer des mécanismes compétitifs entre les ministères pour obtenir des crédits ou mettre en œuvre des programmes.

A l'opposé, des champs d'action sont délaissés par manque d'intérêt, souvent aussi par manque de leadership pour réaliser une coordination efficace au niveau local.

L'organisation d'un système de coordination multiple présente au moins trois caractéristiques :

**1 / L'inadéquation est importante, en termes d'allocations des ressources vis-à-vis des besoins à satisfaire.**

Cette situation est dûe au fait que les ministères créent des structures de coordination internes, propres à leur administration, qui nécessitent d'être démultipliées au niveau régional et local.

D'autre part au sein d'un même ministère, ses ramifications au niveau local peuvent s'ignorer.

Au final, les besoins locaux, inconnus au niveau central, ne font pas l'objet d'attention particulière.

**2 / Son coût est élevé.**

Il faut construire une salle de crise au niveau central, au sein de chaque ministère ou toutes les informations techniques et les analyses remontent du terrain.

Des salles de crises sont également nécessaires, pour chaque ministère au niveau régional et parfois également au niveau local.

**3 / Elle favorise l'approche dite « en silo ».**

Chaque acteur ne dépend que de son ministère de rattachement et ignore à peu près tout des actions menées par les autres ministères.

Au-delà de ces caractéristiques, la difficulté majeure réside dans l'absence de vision stratégique, aucun niveau n'étant en mesure de réaliser une synthèse globale.

En outre, ce type d'organisation favorise lui aussi la compétitivité entre les ministères afin de faire remonter l'information au niveau supérieur le plus rapidement possible.

Par conséquent, le Premier Ministre ou le Président peut recevoir la même information de plusieurs ministères qui sont tous convaincus d'être «les premiers» à la délivrer.

Mais le niveau supérieur ne maîtrise pas vraiment les actions menées sur le terrain par ses différents ministères, puisque chacun d'entre eux mène selon sa culture, ses buts et ses procédures, ses propres acteurs.

Pour la remontée d'information vers le niveau supérieur, en général, elle s'effectue par la voie politique, et c'est au niveau des ministres, que l'information remonte.

Or ce niveau ministériel, bien que stratégique et indispensable, doit concourir à la réalisation de l'effort collectif et non réaliser des actions de sa propre initiative.

Cette attitude est particulièrement contre-productive, lorsqu'il s'agit d'avoir le plus rapidement possible une vision globale.

De nombreuses informations, à haute-valeur ajoutée, dont l'exploitation pourrait être utile, ne sont pas prises en compte, étant donné que les synthèses se font au niveau des ministères.

Ces derniers, en général, ne sélectionnent que les informations relevant de leur champ de compétence, privant ainsi les autres ministères d'information pouvant se révéler à haute valeur ajoutée.

#### D) MODELE NATIONAL DE COORDINATION SPECIALISEE.

Pour ce modèle, les Etats créent le plus souvent une agence « ad hoc », dotée de compétences étendues, marquées par leurs aspects transversaux, et chargée d'assurer la coordination et la politique générale dans le domaine des urgences.

Ce modèle reconnaît que la coordination en matière d'urgence est un domaine spécifique d'action, nécessitant un mode de management adapté.

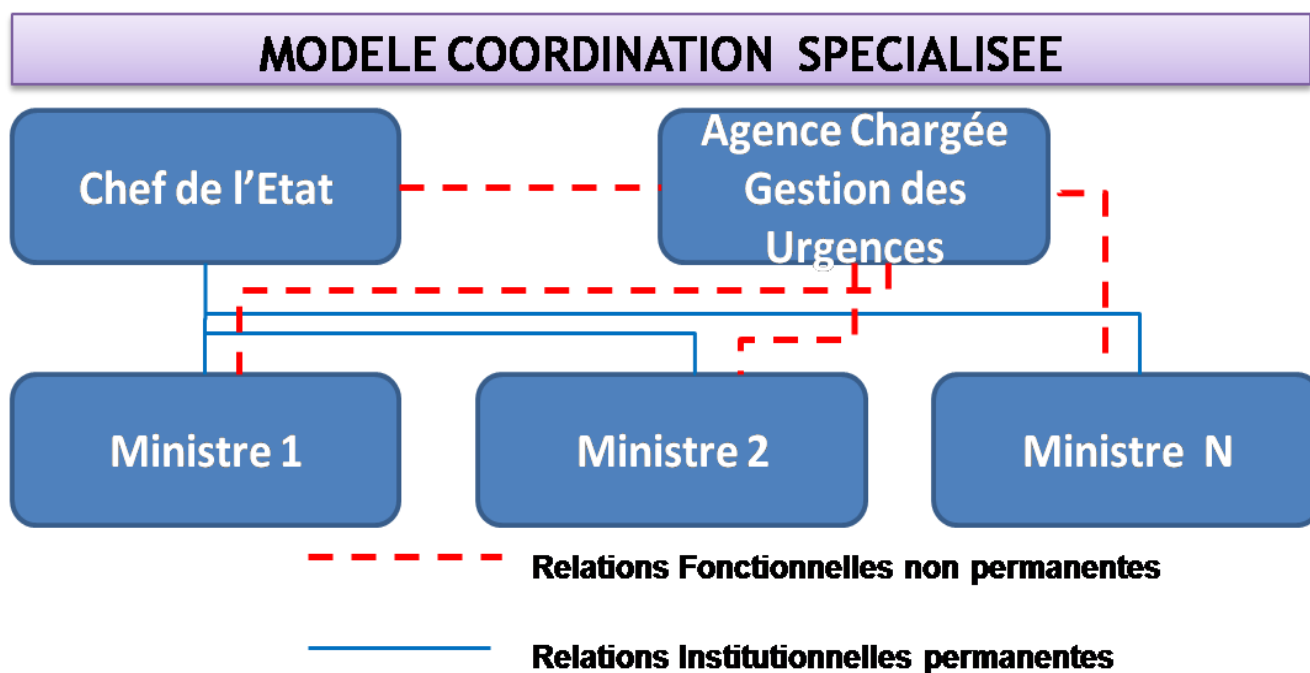
Ce type d'organisation, pour être efficace, doit lors de sa création, se voir clairement définir ses missions.

Son champ d'action, ainsi que l'étendue de son pouvoir en matière de coordination doit être accepté par tous les autres ministères, qu'il doit pouvoir solliciter aisément.

Dans les modèles précédemment décrits, les différents ministères se répartissaient les missions de protection civile qui relèvent de leur champ de compétence.

A contrario, le modèle national de coordination spécialisé doit posséder des spécialistes provenant des différents ministères, hautement qualifiés et capables de travailler dans un milieu culturel diversifié.

Le schéma ci-après décrit le mode de coordination spécialisée.



Ces différences, fonctions des origines permettent le développement de compétences croisées, provenant d'horizons différents.

Une des principales difficultés pour ce type d'organisation relève de la problématique identitaire.

L'enjeu consiste à créer une véritable culture pour cette organisation et de la faire partager par les autres ministères, même à titre temporaire, au moins pendant la durée de la crise.

Basée sur des valeurs fondamentales qui lui sont propres, elle permettra à l'ensemble de ses membres de s'identifier à elle, et non de faire référence à la structure d'origine de ses membres.

En effet, toutes les structures agissant dans un champ de connaissance incertain et contraint, nécessitent d'avoir de solides bases, permettant de se recentrer sur des valeurs communes et partagées, dans les moments les plus critiques.

Or ce type d'organisation peut voir s'affronter, en interne, des courants divers provenant de cultures techniques, scientifiques ou administratives différentes.

A ces possibles conflits, dans les domaines relevant de la stratégie, se rajoute une autre difficulté, liée au niveau structurel et spatial.

En prenant l'exemple de la F.E.M.A.<sup>189</sup> cette agence possède de nombreux moyens et une certaine autonomie vis à vis du Ministère de la Sécurité Intérieure (Département of Homeland Security), mais plusieurs hauts responsables de l'agence estiment qu'il existe un manque évident de coordination avec les agences locales.

De plus, l'agence en tant que structure spécialisée dans le domaine de la gestion des crises, à besoin, de relais au niveau régional et local.

<sup>189</sup> Federal Emergency Management Agency, aux Etats-Unis.

Deux solutions s'offrent alors à elle, soit utiliser les relais locaux d'autres structures gouvernementales, qu'elle ne maîtrise pas, soit développer des agences au niveau local qui lui sont directement rattachées.

Cette dernière forme d'organisation génère un coût important et nécessite de doter l'agence d'importants moyens importants.

Au-delà des relais dont elle dispose normalement sur le territoire national, l'agence est confrontée à trois autres difficultés :

- Elle dispose, en général, d'une faible autonomie
- Son crédit est faible, car elle n'est visible que lors des crises, et confondue hors de cette période avec les ministères.
- Elle arrive difficilement à établir son autorité, car les autres structures (police, armée, garde nationale etc.) utilisent leur propre réseau de commandement l'agence est alors placée en position de demandeur et non de coordonateur.

L'autonomie de l'agence, comme pour toute structure « ad hoc » est toujours liée à la pérennité de leur source de financement.

Or ces agences disposent rarement de ressources propres et dépendent le plus souvent de crédits ou de subventions de l'Etat centralisé ou de l'Etat fédéral, parfois des ministères.

Leur financement dépend donc étroitement de l'arbitrage rendu par l'échelon politique au plus haut niveau qui se base sur :

- La perception du bien fondé de leur action,
- L'évaluation de leur efficacité,
- Leur capacité à anticiper, planifier et réagir.

Souvent, ce financement n'est pas établi sur un véritable consensus à l'intérieur même du pays.

En conséquence le montant du budget qui leur est attribué peut être fluctuant.

La recherche permanente de nouvelles ressources financières, pour assurer la pérennité de ces agences peut ainsi devenir l'objet d'une préoccupation constante pour ses dirigeants.

Enfin, lors de la mise en œuvre opérationnelle des moyens de secours, ces agences, en général, font appel à d'autres ministères dotés eux de capacités lourdes,

Il peut s'agir d'utiliser les ressources du ministère de la Santé pour la mise à disposition d'équipes spécialisées dans le domaine médical, ou celles du ministère de la Défense pour l'obtention d'hélicoptères lourds, de navires ou de moyens militaires spécifiques.

Ces agences ont donc une autonomie financière limitée.

D'autre part, elles ne sont pas autonomes en matière de gestion opérationnelle des moyens de secours.

En effet, très souvent, il s'agit de moyens provenant d'autres administrations, des moyens des gouvernements locaux, ou d'entrepreneurs privés.

La prise en compte des retours d'expérience n'a pas pu résoudre les difficultés structurelles afin d'obtenir un modèle performant, et d'améliorer le modèle existant.

Ces difficultés ont été particulièrement mises en évidence lors du passage du cyclone « Katrina<sup>190</sup> » et les rapports qui en résultent.

Elles ont été analysées, et étaient préexistantes<sup>191</sup>

Au niveau politique, le directeur de la F.E.M.A. Michael Brown, est remplacé par son numéro deux le vice-amiral Thad W.Allen

Une équipe constituée de conseillers politiques provenant de la maison Blanche et de la F.E.M.A. a souhaité développer une nouvelle approche de réponse aux catastrophes, également centrée sur le contre-terrorisme, et misant sur d'important programmes d'investissements dans la lutte N.R.B.C.E<sup>192</sup>.

Alors que de nombreuses agences étaient restructurées<sup>193</sup> c'est une décision politique qui laissa finalement à la F.E.M.A. son champ d'action initial inchangé.

Il est probable que la réputation de l'Agence, basée sur son efficacité en matière de réponse aux catastrophes, et non de lutte contre le terrorisme ait contribué à cette prise de décision.

Toutefois, d'autres facteurs ont pu jouer également, selon l'avis de plusieurs chercheurs américains<sup>194</sup>.

En effet, alors que les membres du Congrès recherchent à assurer leur réélection, les agences cherchent à maximiser leur budget ou à accroître leur indépendance.

Mais ces stratégies n'ont pas permis à la F.E.M.A. d'échapper au ministère de la sécurité nationale) puisque elle y fut incorporée le 1<sup>er</sup> mars 2003.

Ce ministère, le D.H.S. (Department of Homeland security) a été créé après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, et cherche à unifier les agences gouvernementales non militaires dispersées responsables de nombreuses fonctions liées à la sécurité américaine, dont la F .E.M.A.

A partir de cette date il faut donc considérer la F.E.M.A. et l'organisation américaine comme un modèle d'organisation mixte, et non plus spécialisé.

Mais la F.E.M.A. reste modestement dotée de 3 000 employés et manque de supports provenant de la société civile, alors que l'Agence pour la Protection de l'Environnement des Etats-Unis a une solide et large base constituée de nombreux groupes sociaux, O.N.G., associations de défense de l'environnement.

<sup>190</sup> Ouragan survenu le 25 août 2005, recensé en catégorie 5 sur l'échelle de Saffir-Simpson.

<sup>191</sup> "Reputation and Federal Emergency Preparedness Agencies" 1948-2003 Patrick S. Roberts Department of Politics University of Virginia. 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2004.

<sup>192</sup> N.R.B.C.E. concerne les mesures prises contre les menaces dans les domaines Nucléaire Radiologique Biologique, Chimique et Engins Explosifs.

<sup>193</sup> La plus célèbre étant le F.B.I. 900 agents ont été recrutés en 2002 ; et 518 précédemment en charge de la lutte contre la drogue ont été réaffectés à la lutte contre le terrorisme, alors que seulement 153 agents s'occupaient de la lutte contre le terrorisme avant 2001.

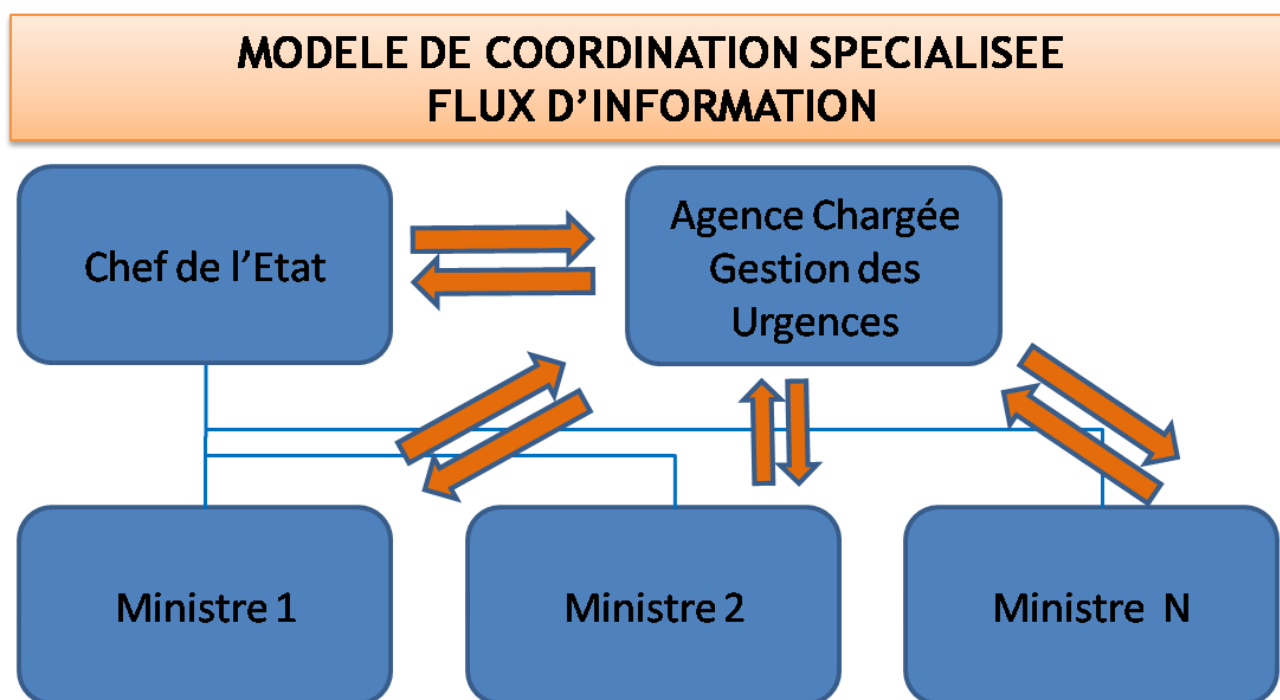
<sup>194</sup> Bendor, Glazer, et Hammond 2001; Epstein et O'Halloran 1999; Kernell 2001; Kiewiet et Mc Cubbins 1991.



Il en est de même pour le ministère de la Défense, qui dispose d'un large support provenant d'industriels privés de haut niveau, partenaires privilégiés dans le cadre des contrats de support ou des marchés d'armement de ce ministère.

Souvent, à la tête de ces agences sont nommés d'anciens généraux<sup>195</sup> ou amiraux.<sup>196</sup>

L'analyse des flux d'information du modèle national de coordination spécialisée en cas de crise est décrite dans le schéma suivant :



L'agence chargée de la gestion des urgences collecte les informations provenant de tous les ministères.

La gestion de l'information revêt une grande importance, nécessitant des moyens de communication performants, un personnel spécialement formé.

L'agence doit intégrer un nombre élevé de données provenant d'administrations différentes, sous des formats informatiques différents.

Outre le recueil de ces données, leur traitement et leur analyse, l'agence spécialisée doit être capable, de manière synchrone, de procéder à une synthèse de ces informations, afin de la fournir le plus rapidement possible aux plus hautes autorités de l'Etat.

Une fois cette synthèse effectuée, deux cas se présentent :

<sup>195</sup> Cas du Bakornas en Indonésie ou le Général de Brigade Syamsiul Maarif a été nommé en 2007.

<sup>196</sup> Cas de la FEMA ou dirigée par un ancien vice-amiral des gardes côtes.

- L'agence spécialisée, dès la synthèse des informations effectuée, fixe des objectifs à atteindre pour revenir à une situation stabilisée et est capable de planifier différents modes d'actions possibles, pour finalement retenir celui qui semble le plus adapté à la situation.
- Les objectifs et les propositions d'actions réalisées par l'agence sont soumis aux plus hautes autorités de l'Etat, avant toute décision stratégique.  
Le pouvoir de l'agence dans ce cas est limité à un rôle de conseil et de préparation de la décision.

Dans la plupart des cas, la deuxième solution prévaut, compte-tenu des enjeux nationaux et parfois internationaux qui se situent à ce niveau.

C'est probablement pour ces raisons que d'anciens militaires sont placés à la tête de ces agences de gestion des catastrophes, puisqu'ils sont habitués à se conformer aux décisions politiques.

Toutefois, les fonctions qu'ils ont préalablement exercées ne sont pas forcément les meilleures en vue de les préparer de manière optimale à la direction des agences de gestion de crise.

En effet, ces agences demandent une grande part d'initiative, de créativité et un positionnement dans un environnement humain complexe, incluant de nombreux acteurs, avec des relations sociales d'horizons différents.

Or les structures militaires constituent le plus souvent des espaces fermés, habitués à fonctionner de manière autonome. (cas de bases, des casernement etc..).

Elles sont souvent soigneusement à l'écart des autres activités nationales, afin de préserver leur identité d'une part, et aussi compte tenu des mesures de secret qui doivent entourer toute action militaire.

C'est pourquoi il serait souhaitable, si cette voie devait être retenue, de créer de véritables forces de protection civiles.

Après une instruction militaire de base, ces forces spécialisées seraient affectées à ces tâches spécifiques, sur des périodes de long terme, d'une dizaine d'années au moins.

Une autre possibilité consisterait à inclure au sein des forces de protection civile

- des agents publics, acteurs issus des milieux opérationnels du secours et des urgences
- des primo-intervenants, ayant acquis les connaissances nécessaires, lors de crises sur le territoire national ou international.

## E) MODELE NATIONAL DE COORDINATION MIXTE.

Les modèles de coordination mixte résultent d'une combinaison d'au moins deux des quatre structures précédentes.

La lisibilité des modèles nationaux de coordination mixte est toutefois complexe, et souvent perfectible.

La complexité réside, en partie, dans la chaîne de remontée d'informations, mais surtout au niveau de la chaîne de commandement qui peine à être identifiée, compte-tenu des trop nombreux acteurs.

Une autre caractéristique de ces modèles mixtes tient au fait que le leadership n'est pas clairement attribué.

Sans rôle réellement prédéfini, ni autorité de référence, chaque niveau a tendance à se considérer et à vouloir s'imposer.

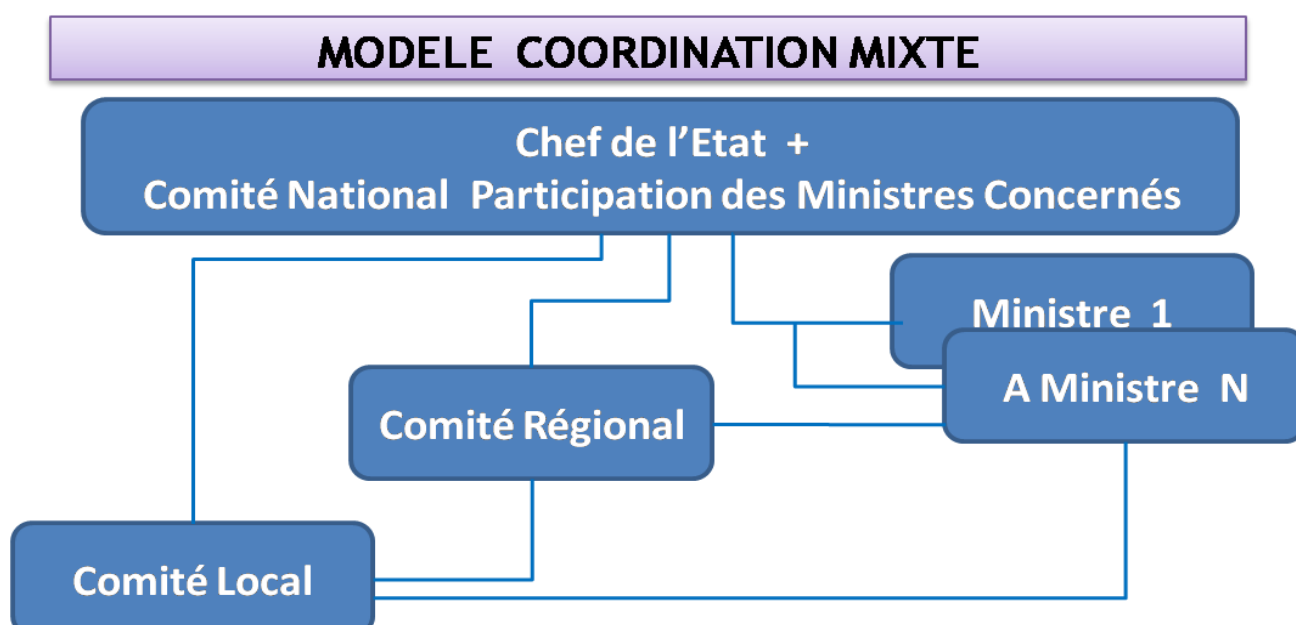
En dehors de l'aspect administratif structurel (Etat, ministères, régions, villes etc..) s'ajoute le cloisonnement géographique du territoire et éventuellement les spécificités locales liées à l'histoire humaine.

De nombreux pays ont à composer avec des gouvernements locaux, prompts à dénoncer l'absence d'implication du niveau central.

Parfois, à l'opposé, ces derniers pourront aussi s'ériger face au manque d'initiative qui leur est laissée par l'échelon central.

L'Etat est parfois accusé de souhaiter tout gérer en permanence, en plus d'assurer le respect d'une réglementation souvent trop contraignante et inadaptée aux territoires locaux.

Un schéma de modèle national de coordination mixte est décrit ci-dessous.



Ce type d'organisation correspond à la situation actuelle en Ethiopie.

L'Ethiopie possède une structure de gestion des désastres spécifique, puisque le Comité National de Prévention et de Préparation pour les Désastres<sup>197</sup> est présidé par le Premier Ministre.

Le C .N.P.P.D. inclut les ministres des Finances, de l'Agriculture, de la Défense, de la Santé, de la Planification, du Développement Economique et de la Coopération Economique Externe.

Il présente une particularité, car il prévoit la participation des agences locales.

<sup>197</sup> NDPPC : National Disaster Prevention Preparedness Committee.

En effet, le niveau régional est représenté dans cette structure, puisque les représentants des Conseils Régionaux pour la Prévention et la Préparation des Désastres<sup>198</sup> sont membres, ainsi que le bureau national de gestion des catastrophes.<sup>199</sup>

L'ensemble de ces acteurs nécessite donc qu'une coordination renforcée soit exercée au niveau central.

Dans ce cadre, un des risques consiste à ce qu'un leadership, surgisse au niveau régional lors d'une crise et devienne alors contre-productif.

Toutefois, cette coordination renforcée se réalise, dans les faits, assez peu souvent au niveau des services du cabinet du chef de l'Etat.

Cette absence de leadership au niveau central s'explique par le fait que les actions qu'elle doit mener sont quotidiennes, dans les nombreux autres champs de compétence du gouvernement.

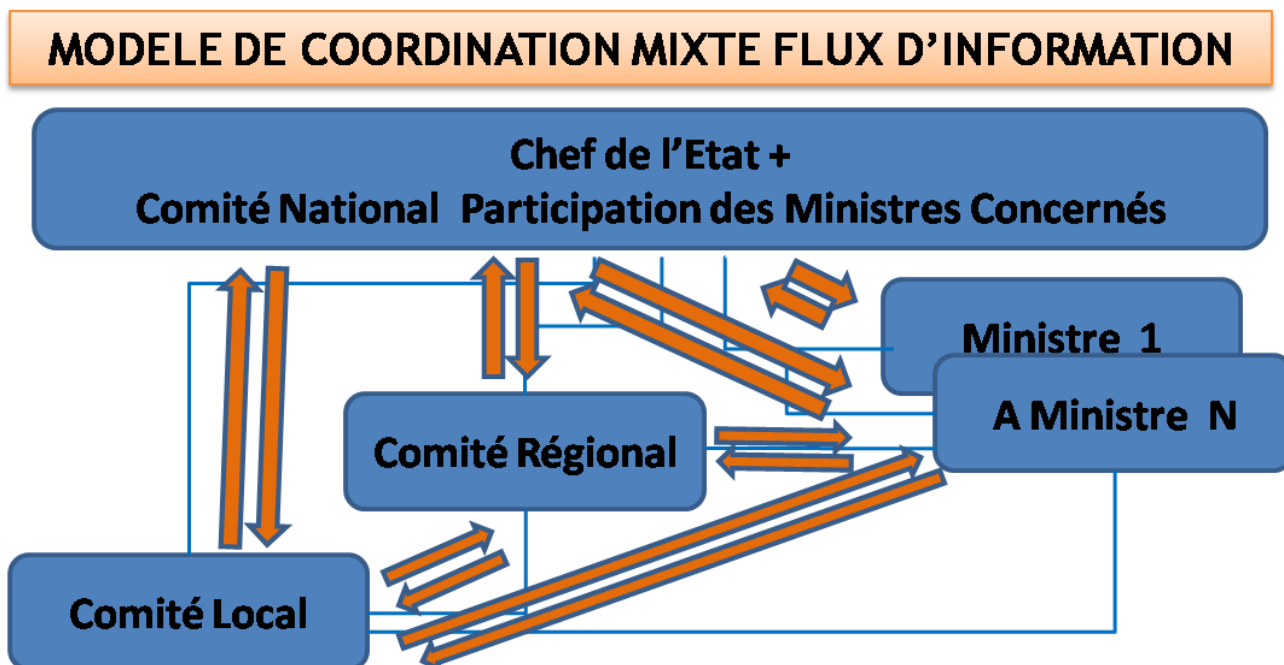
A contrario, le fonctionnement du cabinet en mode de gestion de crise n'est mis en place que lors des circonstances exceptionnelles.

Par conséquent, le suivi des actions quotidiennes dans les domaines connexes de la gestion de crise ne constitue pas une priorité.

Il s'agit notamment de la préparation des populations, la mise en place de mesures de prévention et de protection, la diffusion de l'alerte et l'alerte précoce vis-à-vis des menaces en matière de risques naturels.

Sans impulsion, ni approbation du niveau national, les membres du comité national ne peuvent prendre des initiatives au niveau régional ou local.

L'analyse des flux d'information du modèle national de coordination mixte en cas de crise est décrite ci- après :



Son objectif, en matière de gestion des flux de communication, est orienté vers la satisfaction des besoins de l'utilisateur final : le chef de l'Etat.

<sup>198</sup> Disaster Preparedness and Prevention Commission.

<sup>199</sup> National Disaster Management Office.

En conséquence, son cabinet doit pouvoir très rapidement en cas de crise, se mobiliser de manière efficace.

Cette mobilisation nécessite un personnel de haut niveau, plus nombreux que le celui habituellement présent, et suffisamment formé à la gestion des crises.

Cette formation est orientée essentiellement sur la gestion de l'information, car le risque de saturation en matière d'informations est réel.

Une autre menace persiste, au plus haut niveau de l'Etat : les différents ministères n'ont pas forcément à établir de liens transversaux entre eux, et leur coordination est minime.

Par contre, les échanges d'informations qu'ils réalisent avec les niveaux locaux ou régionaux s'établissent souvent de façon redondante.

Les niveaux locaux ont donc un supplément de travail à fournir pour alimenter les échelons ministériels centraux.

Or, très souvent dans les modèles de coordination multiples, les collectivités locales peuvent bénéficier d'un accès direct au comité national de gestion des crises.

Certaines collectivités membres du Comité Nationale, peuvent y être associées pour la mise en œuvre des programmes de prévention.

La taille des collectivités, mais aussi les liens politiques existants avec le pouvoir central contribuent également à ces échanges permanents d'informations.

La difficulté de gestion de ce modèle provient du cheminement de l'information.

Le niveau local communique la même information brute à tous les autres niveaux hiérarchiques de manière simultanée : le niveau régional, le niveau ministériel et le niveau du premier ministre.

Cette source d'information primaire est ensuite analysée, à chaque niveau, en fonction des modes de pensée et des préoccupations respectives, qui peuvent se montrer différentes.

La même information arrive donc au niveau du comité national, mais elle est souvent profondément modifiée par les canaux qui l'acheminent, et la confusion est ainsi, bien involontairement, organisée.

## F) RECAPITULATIF DES DIFFERENTS MODELES NATIONAUX

TYPE DE STRUCTURE	POINTS FORTS	POINTS FAIBLES	COMMENTAIRES
<b>COORDINATION SUPERIEURE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Application d'une doctrine nationale possible.</li> <li>- Cohérence de l'ensemble des actions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nécessité de contrôle des échelons rattachés.</li> <li>- Aucun recours possible si un dysfonctionnement survient.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicateur d'un mode de gouvernance élaboré.</li> <li>- Capacité d'utilisation de procédures standardisées et partagées.</li> <li>- Exige un niveau de développement élevé.</li> </ul>
<b>COORDINATION INTERMEDIAIRE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modèle situé à l'articulation des moyens nationaux et infra-nationaux.</li> <li>- Positionnement excellent pour la prise en compte des besoins des acteurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doctrine nationale difficile à mettre en œuvre compte tenu des enjeux politiques.</li> <li>- Risque politique la possibilité d'initiative doit être laissée à l'échelon supérieur en cas de désaccord.</li> <li>- Risque de conflits en matière de définition des priorités et prérogatives entre les ministères.</li> </ul>	<p>Modèle permettant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit de protéger le niveau supérieur (Premier Ministre, Président).</li> <li>- soit de l'impliquer en cas d'appel à l'assistance internationale.</li> </ul>
<b>COORDINATION MULTIPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Très bonne dissémination des équipes.</li> <li>- Occupation rapide et aisée du terrain.</li> <li>- Potentiel humain et matériel élevé au niveau national.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflit d'intérêt avec les populations locales possible.</li> <li>- Diversité des actions, multiplicité des évaluations initiale conduisant à une perte d'efficacité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositif coûteux.</li> <li>- Coordination difficile compte-tenu du fait que chaque acteur poursuit les objectifs propres à sa structure de rattachement.</li> </ul>
<b>COORDINATION SPECIALISEE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doctrine nationale.</li> <li>- Possibilité d'atteindre un très haut niveau de spécialisation.</li> <li>- Modèle aux compétences incontestées dûes à la spécialisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficultés de reconnaissance par des acteurs institutionnels forts (Armée, Police)</li> <li>- Niveau élevé de visibilité et d'action de communications.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ce modèle peut avoir une faiblesse structurelle, et nécessite de gros investissements en amont.</li> <li>- Il peut être autonome ou créer des partenariats avec les autres ministères.</li> </ul>
<b>COORDINATION MIXTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modèle très adaptable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peu de visibilité des acteurs.</li> <li>- Doctrine nationale peu envisageable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque de confusion des niveaux stratégiques et opérationnels.</li> </ul>

## 02) SIMILARITES ET LIENS TRANSVERSAUX ENTRE LES MODELES NATIONAUX :

On peut observer qu'un type d'organisation, dans le domaine de la gestion des crises, se distingue de l'étude des structures précédemment décrites : il est basé sur un système dual.

Les structures possèdent une nette séparation fonctionnelle :

- l'une a une vocation politique affirmée,
- l'autre se préoccupe d'aspects plus opérationnels.

Ces deux structures, en général, se décrivent ainsi :

- a) Le Comité National pour les Catastrophes<sup>200</sup>,
- b) Le Bureau de Gestion des Catastrophes Nationales<sup>201</sup>.

Selon les pays, ce système peut avoir des appellations différentes, mais en général ils conservent leurs fonctions.

a) Le Comité National pour les Catastrophes réalise le pilotage de l'ensemble de la crise au niveau politique.

Il est également chargé de définir, en amont la politique générale en matière de préparation aux crises, et en aval d'accompagner les mesures permettant le retour à la vie normale.

Il établit la coordination entre les différents ministères impliqués, placés sous son autorité pour emploi en cas de crise et pour les mesures à réaliser en aval et en amont de celle-ci.

Le comité national est chargé d'assurer le lien avec la communauté internationale, états ou organisations intergouvernementales, dont il constitue le point d'entrée au niveau politique.

Ce comité dispose donc de tous les services pour réaliser les missions qui lui sont attribuées, et il rend directement compte à la plus haute autorité politique du pays.

Son rôle est éminemment politique, car il est responsable de la stratégie en matière de crise.

Ce leadership lui permet d'assurer son action de manière efficace, en dirigeant et contrôlant les opérations interservices.

Le plus souvent, le comité est activé uniquement pendant l'évènement, il ne possède pas de structure permanente en dehors de la catastrophe.

Ainsi hors période de crise, les stratégies en amont et en aval de la crise se définissent lors de réunions qu'il prépare et qu'il anime.

Pendant la crise, le comité pilote la communication de crise et devient l'interlocuteur unique des médias et agences de presse, mais aussi des pays tiers, inquiets du sort de leurs ressortissants.

<sup>200</sup> National Disaster Committee.

<sup>201</sup> National Disaster Management Office.

La réactivité, la concentration de services et l'efficacité de ce type de Comité National pour les Catastrophes satisfait, en général, les pays qui l'ont adopté.

Il reste toutefois des progrès à réaliser pour ces structures ad hoc, notamment en matière de coordination internationale des secours.

En effet, les partenaires internationaux éprouvent parfois des difficultés, dans les premières heures d'une catastrophe, à établir des échanges d'informations afin d'optimiser leur action sur le terrain.

Ces structures activées en cas de crise, nécessitent un temps de réaction nécessaire à leur mise en place, dans des conditions parfois difficiles, surtout si la capitale du pays est affectée par la catastrophe.

Au niveau du facteur humain, les responsables de ces structures, une fois activées, doivent créer des liens avec les autres acteurs de la crise.

Ces derniers sont organisés en réseaux en amont de la crise : ils se connaissent, sont habitués à travailler ensemble, et leurs échanges sont basés sur la confiance et le respect mutuels.

Résultant de ce constat, les acteurs internationaux peuvent rencontrer des difficultés d'accès physiques ou d'autorisations d'accès au comité national, pouvant créer une ambiance relationnelle difficile d'emblée.

En France, la structure ad hoc se situe au niveau de l'Hôtel Matignon et l'accès peut être restreint compte-tenu du renforcement du niveau de sécurité défini par le plan Vigipirate et par la crise.

D'autre part, les acteurs de terrain ont établi des liens transversaux avec les autres services opérationnels d'urgence sur le terrain, ou travaillant dans l'étude des risques en amont.

Ils sont nombreux à s'investir dans des actions de réduction des risques ou de programmes de développement, et ils en partagent les valeurs sociales, les us et coutumes.

Cela se vérifie quelle que soit leur origine.

Il peut s'agir d'acteurs institutionnels (habitués aux coopérations bilatérales, ou multilatérales) ou d'autres acteurs (Organisation Non Gouvernementale, Association, Auxiliaire des Pouvoirs Publics d'un pays tiers<sup>202</sup>, Responsabilité Sociale des Entreprises, Fondations, Mouvements Religieux etc....).

Les échanges d'informations se basent sur la confiance mutuelle.

Or celle-ci s'établit entre les partenaires, non pas sur le volume d'information échangé mais sur la qualité et la fiabilité des informations fournies par les uns et les autres.

L'optimisation du comité national pour les Catastrophes consisterait donc à rendre cette structure permanente et à l'intégrer aux acteurs pour préparer les catastrophes et accompagner le retour à la vie normale.

---

<sup>202</sup> Exemple de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge, société Sœurs opérant dans un autre pays sous couvert de la Fédération Internationale de la Croix Rouge suite au tsunami de décembre 2004.



**b) Le Bureau de Gestion des Catastrophes Nationales<sup>203</sup>** est chargé de concevoir, de planifier et de mettre en œuvre la politique de réduction des risques et des catastrophes.

Ces fonctions principales consistent à :

- Planifier les mesures de préparation aux catastrophes,
- Définir les besoins opérationnels nécessaires lors de la survenue d'une crise.

Ce bureau est permanent.

Afin d'assurer la cohérence du système il est désigné comme point de contact<sup>204</sup> des services du gouvernement, compte-tenu des liens étroits existants entre les domaines de la préparation et la réponse aux catastrophes.

Comment, en effet, répondre aux catastrophes sans s'y être préparé, et pourquoi préparer la réponse aux catastrophes si d'autres acteurs, le moment venu, entendent assurer le leadership ?

La tâche du bureau de gestion des catastrophes nationales consiste notamment à préparer les documents légaux, lois, règlements, arrêtés, décrets

Dans le domaine de la préparation aux catastrophes, il établit les programmes de réduction des risques.

Il doit piloter la politique nationale en matière de planification opérationnelle, ce qui implique un besoin de collaboration étroite avec les services opérationnels.

En France la réponse opérationnelle est réalisée au sein du ministère de l'Intérieur, à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (D.G.S.C.G.C.).

Il existe à la D.G.S.C.G.C. une sous- direction de la planification et de la gestion des risques (S.D.P.G.R.), alors que l'étude des risques et les mesures de prévention sont du ressort de la Direction Générale de la Prévention des Risques (D.G.P.R.) au sein du ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, (M.E.D.D.T.L.).

Dans le cas de modèle multiple, ce type de bureau peut ne pas exister, comme c'est le cas en Turquie.

Dans ce pays, principalement concerné par les risques sismiques, c'est le ministère des Travaux Publics qui a été choisi : il est en charge de la gestion des catastrophes.

A cette fin, il dispose de moyens spécifiques relatifs à la reconstruction des ouvrages, infrastructures et de l'habitat.

Dans le cas de l'Indonésie, le modèle multiple est allié à l'existence d'un bureau de coordination nationale.

<sup>203</sup> National Disaster Management Office.

<sup>204</sup> National focal point.

Mais ce bureau a un budget sous dimensionné, et manque de capacité opérationnelle.

La faible visibilité, au niveau national, de cette structure est dûe au fait que lors de catastrophes, l'ensemble des acteurs opérationnels est placé sous un commandement militaire (Banda Aceh 2004, Yogyakarta 2006, Padang 2009).

La complexité et la diversité des modèles nationaux en matière de gestion de crise démontrent, à l'opposé de l'organisation des forces armées ou des polices nationales, que ce domaine n'a pas encore établi de modèle standard.

Cette remarque est également valable pour l'évaluation de l'efficacité des modèles nationaux existants.

Il n'existe pas de standards internationaux permettant d'évaluer la bonne gouvernance dans le domaine de l'organisation de la gestion de crise.

Suivant la même logique, aucun indicateur opérationnel, permettant d'évaluer l'action des acteurs sur les lieux de la catastrophe n'a encore été élaboré.

L'amélioration des modèles ne repose pas uniquement sur l'attribution de plus de ressources financières, de plus de moyens matériels, ou de formations à dispenser à des spécialistes.

L'enjeu ne peut être uniquement basé sur une logique mathématique, chiffrable, évaluable car la situation est actuellement complexe.

Elle repose sur des appréciations et des perceptions humaines, lors d'évènements qui possèdent d'importants retentissements émotionnels et affectifs.

Pourtant, il semble indispensable de définir et de désigner clairement les autorités qui sont chargées de la coordination.

Préciser les limites d'action de ces autorités, distinguer clairement leurs rôles lors des catastrophes, ou dans les domaines de la prévention ou de la réparation post-crise est également une priorité.

Au niveau opérationnel, il est important de fournir un accès aux bases de données et aux systèmes d'information géographiques disponibles, mais surtout de les renseigner en amont.

Le partage de l'information et l'accès à celle-ci constituent une architecture complexe à mettre en œuvre.

En témoignent les nombreux sites internet mis à disposition des O.N.G. lors de chaque catastrophe<sup>205</sup>, ainsi que les sites qui constituent l'ossature des flux d'échanges d'informations entre les acteurs humanitaires<sup>206</sup>, offrant une information connue et partagée par tous.

Dans le cadre étatique, ces bases de données doivent être sans cesse réévaluées par les différents ministères, s'adapter aux nouvelles menaces et aux enjeux, ce qui constitue un important défi.

L'information diffusée doit être claire, disponible, accessible.

<sup>205</sup> <http://www.globalhumanitarianassistance.org/> ou <http://reliefweb.int/>

<sup>206</sup> <http://hisz.rsoc.hu/alertmap/index2.php>

Elle doit prendre en compte deux facteurs fondamentaux :

- D'une part, intégrer la différence culturelle pouvant exister entre équipes humanitaires et fonctionnaires, pour faciliter les échanges basés sur la confiance réciproque.
- D'autre part, fournir des données utilisables aisément, non des chiffres bruts ou des statistiques, mais de véritables indicateurs d'aides à la décision.

A titre d'exemple, savoir combien de kits de survie sont immédiatement disponibles en cas de catastrophe est inutile si les moyens de transports adaptés n'ont pas été recensés.

## B / APPROCHE SYSTEMIQUE:

« La crise, c'est l'accumulation de fragilités, plus l'ignorance. »

Christophe Roux-Dufort,  
Directeur des Relations Internationales de l'OIC<sup>207</sup>

Le phénomène de mondialisation a permis, dans de nombreux domaines, une standardisation.

Dans le domaine économique, par exemple, ses acteurs (les consommateurs) s'identifient à un modèle de consommation unifié. Ce modèle s'impose grâce à des messages élaborés, soigneusement construits, portés par la publicité et le marketing.

Les échanges commerciaux sont standardisés, les oligopoles dénoncés mais faiblement combattus compte-tenu de leur énorme puissance économique.

Les phénomènes culturels, pourtant fondateurs et propres à toute société, semblent eux aussi s'uniformiser.

Curieusement, un secteur reste à l'écart de ces processus, celui de la réflexion sur l'optimisation et le mode d'organisation des systèmes de secours. Encore plus discrets, les objectifs politiques relatifs à la protection des populations, au quotidien, ne font l'objet d'aucun débat.

A priori trois possibilités peuvent expliquer ce fait :

---

<sup>207</sup> Observatoire International des Crises.

a. soit ce débat n'est pas possible, car il s'agit d'un enjeu de sécurité nationale, secret, soigneusement gardé et réservé à un groupe restreint de décideurs, qui n'ont pas le droit de le divulguer.

b. soit il n'intéresse personne, puisque le niveau de perception de la sécurité individuelle des citoyens est suffisant, et qu'il n'y a pas lieu de l'améliorer.

c. soit il n'y a personne pour mener ce débat, par manque de légitimité ou par manque d'ambition.

Les sociétés actuelles ont donc adopté dans le domaine de la gestion de crise, chacune une forme d'organisation qui lui est propre. Cette spécificité se retrouve au travers de l'histoire de chaque société, elle illustre les rapports de forces et de puissance qui y existent.

Ces structures de gestion de crise, composées d'individus aux parcours parfois très différents, résultent naturellement des synergies et des oppositions qui les animent en interne.

Depuis quelques décennies, l'étude des risques progresse, les méthodes scientifiques utilisées au niveau international dans ce domaine se partagent, et un consensus sur les méthodes à appliquer pour la réduction des risques se diffuse lentement<sup>208</sup>.

Malgré ces avancées, les Etats parviennent difficilement à mettre en commun leur expérience ou leur savoir-faire en matière de gestion de crise, ou d'organisation des secours.

Cette difficulté est liée à deux facteurs au moins :

- D'une part, peu de sociétés privées investissent dans le domaine de la Recherche, de l'Innovation et du Développement (R.I.D.) au niveau de la gestion de crise.  
Le secteur est peu porteur, et les sociétés qui ont investi en R.I.D. souhaitent obtenir un retour sur investissement, excluant tout partage de technologie ou de mise en commun de concepts, logiciels, savoir-faire, protégés par les droits de propriété intellectuelle, commerciale ou industrielle.
- D'autre part, peu d'Etats souhaitent investir dans ce domaine, car le risque politique est important à double titre.  
Il faut justifier un investissement en le basant sur une menace seulement hypothétique, et il faut réussir à faire admettre que le système de sécurité actuelle peut être perfectionné.

En termes de communication, l'inversion du paradigme n'est pas encore réalisée.

---

<sup>208</sup> Ces mesures sont détaillées dans le Cadre de Hyogo (Hyogo Framework ) et dans les principes élaborés par la Fédération Internationale de la Croix Rouge (I.D.R.L. : International Disaster Law Rules and Principles).

Reconnaître aujourd'hui qu'un investissement est nécessaire, pour faire face à une situation future encore inconnue, n'est pas aisé.

Au niveau de la stratégie politique, dans un contexte de rationalisation des choix budgétaires<sup>209</sup> et de révision générale des politiques publiques<sup>210</sup>, ce choix est très risqué.

Paradoxalement, les risques les plus importants font l'objet d'une attention soutenue par les pouvoirs publics, mais en même temps sont entourés de mesures de précaution très discrètes.

Ces éléments se justifient car certaines mesures sont liées à la protection de la Défense Nationale ou dépendent des intérêts supérieurs de la nation.

C'est le cas en matière notamment de risque nucléaire, nécessitant d'établir, au-delà des intérêts nationaux, un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires<sup>211</sup>.

Ce cadre prévoit l'établissement de normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs.

Les Etats Membres de l'U.E. partagent désormais des compétences avec la Communauté, dans les domaines couverts par la convention sur la sûreté nucléaire.

Cette directive résulte d'un long cheminement dans le domaine de l'énergie et en particulier de l'énergie nucléaire.

En effet, la décision du Conseil Européen du 14 décembre 1987<sup>212</sup> prévoyait simplement un échange d'informations dans le cas d'une urgence radiologique, afin d'assurer la protection du public.

Jugée très insuffisante, cette décision a permis l'émergence d'une première directive en 1989<sup>213</sup>, imposant aux Etats membres d'informer le public des mesures de protection de la santé nécessaires en cas d'urgence radiologique.

Ces obligations d'informations a minima étaient en profond décalage avec le risque encouru par les populations.

Outre les risques liés à l'activité nucléaire, ceux liés aux réseaux ont été également pris en compte au niveau européen.

Ainsi, une Directive recense et désigne les infrastructures critiques européennes<sup>214</sup> (I.C.E.), et propose de réaliser l'amélioration de leur protection. Elle est intégrée au sein d'une stratégie globale de protection des infrastructures critiques, appelé programme européen de protection des infrastructures critiques (E.P.C.I.P.).

<sup>209</sup> R.C.B. méthode datant des années soixante, appliquée en France (Arrêté du 13 mai 1968) et aux Etats Unis jusque dans les années quatre-vingt. Ajoutant une culture économique à la culture juridique des acteurs de l'administration, elle a été abandonnée, compte tenu de la complexité des problèmes, qui ne peuvent être résolus qu'en y consacrant suffisamment de ressources.

<sup>210</sup> R.G.P.P. (Révision Générale des Politiques Publiques) lancée en juin 2007, cherche à améliorer la qualité du service rendu aux usagers ; réduire les dépenses publiques, et poursuivre la modernisation de la fonction publique en valorisant les initiatives des agents.

<sup>211</sup> Directive n°2009/71/EURATOM du 25/06/09 établissant un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires (JOUE n° L 172 du 2 juillet 2009).

<sup>212</sup> Décision du Conseil 87/600/Euratom du 14 décembre 1987.

<sup>213</sup> Directive 89/618/Euratom du 27 novembre 1989.

<sup>214</sup> Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.

La Conseil « Justice et Affaires intérieures » (J.A.I.) a décidé en 2005, qu'une approche « tous risques conjugués » devait être privilégiée.

La Commission a adopté un livre vert sur un programme européen de protection des infrastructures critiques, qui confirme que la responsabilité de protection incombe en dernier ressort aux Etats membres.

Toutefois, il convient de recenser ces Infrastructures Critiques Européennes (I.C.E.) selon une procédure commune, et des critères minimaux communs, deux secteurs sont listés, celui de l'Energie et des Transports.

En cas d'arrêt ou de destruction des I.C.E. leur arrêt ou leur destruction aurait un impact frontalier significatif.

Le cadre communautaire est donc particulièrement adapté pour faire face à ce type de menace.

Ces I.C.E. sont dotées de plans de sécurité d'opérateurs, qui recensent les points importants, évaluent les risques, sélectionnent et classent par ordre de priorité des contre-mesures et des procédures.

Chaque Etat membre est chargé de recueillir les informations sur les I.C.E. qui se trouvent sur son territoire.

Des points de contacts nationaux désignés, dénommés points de contact pour la protection des infrastructures critiques (P.I.C.E.) coordonnent les questions européennes liées à la protection de ces infrastructures au niveau national et avec les Etats Membres et la Commission.

La confidentialité nécessaire à la protection des I.C.E. est assurée par le droit national ou par l'application du règlement de la Commission Européenne relatif à l'accès du public aux documents<sup>215</sup>.

Parler d'approche systémique, c'est également faire référence à la notion de sécurité sociétale.

Au niveau européen, ce concept s'est fait jour de manière progressive, sur une base « ad hoc » et de nombreux groupes de travail ont réalisé d'importantes avancées dans ce domaine.<sup>216</sup>

Dans le domaine de la sécurité sociétale, des normes internationales existent, et sont d'origine américaine.

Elles permettent d'établir les lignes directrices pour la préparation des incidents susceptibles de survenir et définissent un important vocabulaire.

Ces normes ne sont pas disponibles en langue française et ont été initiées par la puissante association américaine N.F.P.A., à l'origine du référentiel N.F.P.A. 1600 « Plans de gestion des catastrophes et des situations d'urgence et de continuité des activités. »

Les normes internationales I.S.O. ont un comité technique I.S.O. T.C./223 chargé de la préparation des normes relatives à la sécurité sociétale.

<sup>215</sup> Règlement CE n° 1049 /2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

<sup>216</sup> European Policy Centre Working Paper 27 « Building societal security in Europe : the EU's Role in managing emergencies.» Avril 2007 page 15.

La récente<sup>217</sup> norme ISO 2600 :2010 concerne les lignes directrices relatives à la responsabilité sociétale

De même la spécification internationale ISO/PAS 22399 : 2007 traite de la sécurité sociétale, et des lignes directrices pour être préparé à un incident et à la gestion de continuité opérationnelle.

Plusieurs projets de normes internationales sont en préparation dans ce domaine.

C'est le cas du projet de norme ISO/DIS 22320, relatif dans le cadre de la sécurité sociétale, à la gestion des urgences et aux exigences nécessaires aux fonctions de contrôle et de commandement.

De même, le projet de norme internationale ISO/DIS 22301 décrit l'état de préparation et de gestion de la continuité dans le domaine de la sécurité sociétale.

Avant que ces normes ne soient publiées, certaines activités relevant du champ de la protection civile nécessitaient l'édiction de mesures réglementaires.

Celles-ci étaient, en général, issues de retours d'expériences, ou de circonstances accidentelles.

Les avancées réglementaires principales, concernent le règlement de sécurité contre les incendies dans les Etablissements Recevant du Public.

Elles suivent un mode de développement empirique, car les avancées majeures sont presque toujours consécutives à un incendie meurtrier.

Pourtant, les principes fondamentaux de prévention et depuis 2005 de précaution, devraient permettre d'inverser cette logique.

L'acceptation, puis l'intégration de ces normes internationales dans le vocabulaire des acteurs du secours et de l'urgence en Europe nécessitera un investissement financier conséquent.

Il faudra également du temps, afin qu'elles soient totalement intégrées au sein de différentes formations dispensées dans les domaines de la protection civile.

A terme, ces progrès devraient aboutir à ce qu'un référentiel commun puisse être partagé par les acteurs de secours, mais aussi par les gestionnaires et les décideurs.

---

<sup>217</sup> Le premier tirage de cette norme date de novembre 2010.

## 1. B / LE MODELE FRANÇAIS DE PROTECTION CIVILE EST RECONNU GRACE A L'INTEGRATION DES PRINCIPES DE GESTION DES RISQUES

---

« Attendre d'en savoir assez pour agir en toute lumière, c'est se condamner à l'inaction. »

Jean Rostand  
Inquiétudes d'un Biologiste

Les progrès et l'accroissement des connaissances, ont donné naissance à la science des risques et aux cyndiniques, initialement confinés à l'édiction de mesures préventives, puis de précaution.

Ce glissement progressif a ensuite évolué vers la gestion des risques et de manière consécutive des principes généraux de protection ont émergé.

En France, la Sécurité Civile possède une sous-direction de la gestion des risques, utilisant les synergies entre les connaissances des experts de domaines variés et leur mise à disposition au sein du Centre Opérationnel de Gestion Interministériel des Crises.

Depuis le mois de septembre 2011, cette sous-direction s'est transformée en sous-direction de la planification et de la gestion des crises, mais les experts et le Centre Opérationnel continuent d'en faire partie.

Ainsi, nous détaillerons dans une première partie la méthode utilisée par la protection civile française pour mettre à profit les progrès réalisés dans le domaine de la gestion des risques (1).

Puis nous chercherons à trouver les éléments qui distinguent la Sécurité Civile française des autres formes d'organisation, et à comprendre pourquoi cette spécificité est si enviée (2).



## 1 / LA PROTECTION CIVILE N'A PAS BENEFICIE DES PROGRES REALISES DANS LA CONNAISSANCE DES RISQUES

« Le progrès est l'injustice que chaque génération commet à l'égard de celle qui l'a précédée. »

Emile Michel Cioran  
De l'Inconvénient d'être né  
Gallimard

L'étude des risques s'est fortement développée depuis la fin des années 80, et ce dynamisme est probablement dû à la diversité des acteurs qui animent ce domaine<sup>218</sup> mais aussi compte tenu des excellents résultats issus de leurs recherches (A).

En particulier, des applications mises en œuvre dans le domaine de la prévention des risques permettent d'atténuer de manière conséquente l'effet des catastrophes, bien que des progrès restent à effectuer (B).

En matière de protection civile, les principes de gouvernance restent à définir, bien que ce domaine soit d'une grande actualité, compte-tenu de la faible adhésion du citoyen à la vie sociale collective, dans une société toujours plus individualiste.

Ces principes constituent donc des enjeux forts, en termes de résilience et de renforcement de la cohésion sociale (C).

Enfin, ces enjeux doivent s'insérer au sein d'une dynamique plus vaste, permettant aux sociétés de travailler ensemble, malgré leurs différences, en s'appuyant sur un socle commun minimum, constituant ainsi des principes structurants de base (D).

### A) L'AVENEMENT DES DOMAINES DU RISQUE ET DES CYNDINIQUES

« Ce qui est beau, ce qui est grand, c'est le sentiment tragique de la vie...c'est l'acceptation des risques ; et il n'y a pas des risques, il n'y en a, somme toute, qu'un, et le risque c'est de mourir »

Charles Ferdinand Ramuz

L'étude des risques a connu d'importants développements depuis les années 1970 et nous permet désormais de comprendre certains paradoxes de nos sociétés<sup>219</sup>.

<sup>218</sup> Universitaires issus de champs de recherche divers, mais aussi écoles spécialisées, Mines, E.n.a. etc.

<sup>219</sup> « Les paradigmes de la perception du risque » Kermisch Céline, Collection Sciences du risque et du danger, série Innovations, Editions Lavoisier, avril 2010.

Le domaine des risques, autrefois réservé au monde scientifique et spécialisé, s'est progressivement étendu, s'est disséminé et vulgarisé, pour s'adapter au besoin accru d'information des populations.

La Cour des Comptes recommande de veiller à l'efficacité et à la maîtrise des dépenses qui atteignent près de huit cent millions d'euros par an pour l'ensemble des risques, dont près de trois cent millions d'euros pour les feux de forêts et les inondations<sup>220</sup>.

Les sciences humaines s'y intéressent désormais, et le domaine de la perception du risque est plus particulièrement étudié.

En fonction des cultures la prise en compte d'un risque identique peut être interprétée comme une preuve d'éveil et de compréhension du monde, alors que dans d'autres cultures le même comportement sera interprété comme signe de faiblesse et de lâcheté.

La définition technique traditionnelle du risque étant aujourd'hui dépassée par la prise en considération de nouveaux modèles, les risques identiques peuvent ne pas être perçus de façon similaire.

Ainsi les réactions individuelles face au risque sont susceptibles d'être différentes, voire opposées.

Il s'agit là d'un nouveau type de risque, résultant du comportement parfois imprévisible et incohérent d'un ensemble d'individus, qu'il faut intégrer et prendre en compte au niveau collectif.

La Cour des Comptes fait remarquer, l'éparpillement des responsabilités en matière d'inondations, préjudiciable à la coordination des actions.

Pour y remédier, le ministère chargé de l'Environnement a décidé de fusionner les directions de la prévention des risques et de l'eau.

Les préconisations importantes, réalisées dans le cadre du retour d'expérience par les inspections générales à la suite des feux de forêts de 2003 n'ont pas été suivies.

Un moratoire a été préconisé, dans plusieurs rapports, sur les constructions en forêt, et ce dans l'attente de l'approbation des plans de prévention des risques d'incendies de forêts (P.P.R.I.F.).

De même le financement de la prévention n'a pas été remis à niveau.

Concernant les inondations, de nombreux textes constituent un imposant corpus:

- la circulaire du 30 avril 2002,
- la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages,
- la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 ;
- la refonte du dispositif de prévision des crues.

La politique globale des risques menée par l'Etat dans les domaines de la prévention, de gestion de crise, des réparations, ou au niveau de la coordination, est diffuse, sans aucun leadership clairement établi.

<sup>220</sup> Cour des Comptes Rapport public annuel 2009 page 647

En effet, le décret 2008-680 du 9 juillet 2008 confie à la Direction Générale de Prévention des Risques, du ministère de l'Environnement, la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs (article 8).

Le décret n°2008-682, paru le même jour, confie à la D.S.C. la préparation, la coordination et la mise en œuvre des mesures de protection des populations, de la prévention des risques civils de toute nature, de la planification des mesures de sécurité civile (article 6).

Le ministère de l'Intérieur, plus particulièrement chargé de la gestion de risques, doit bénéficier de l'expertise du ministère de l'Environnement qui est plus orienté vers la prévention de risques.

Cette scission manque de logique et de rationalité.

Le suivi des dépenses de l'Etat, est complexe.

Ainsi, pour les risques inondations et feux de forêts, les dépenses sont imputées sur des budgets généraux, relevant des ministres chargés de l'Intérieur, de l'Environnement, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire ainsi que de l'Agriculture.

Le total des dépenses budgétaires consacrées à l'ensemble des risques de catastrophes naturelles a été d'environ six cent quarante huit millions d'euros en 2006, dont trois cent quatre vingt douze millions d'euros pour la mission « Sécurité civile ».

Enfin les dépenses du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (F.P.R.N.M.) affectées à ces risques sont de quatre vingt dix millions d'euros.

Son financement est assuré par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles.

Le total des dépenses consacrées aux risques, F.P.R.N.M. inclus, atteint donc le total de sept cent trente huit millions d'euros.

A titre de comparaison, les dépenses de l'Etat consacrées aux deux risques principaux que sont les inondations et feux de forêts ont été de deux cent soixante cinq millions d'euros en 2006.

Leur répartition est inégale, en matière d'inondation, elle est essentiellement centrée sur la prévention.

A contrario, pour les feux de forêts une répartition est réalisée entre le domaine de la prévention et celui de l'activité opérationnelle de lutte et de gestion des crises.

B) L'AMÉLIORATION DES CONNAISSANCES PERMET UNE  
MEILLEURE ADAPTATION FACE A LA MONTEE DES RISQUES

« Il n'est point de connaissance, eût-elle été cent fois confirmée par l'expérience, qui ne soit un jour remise en question par des connaissances nouvelles, plus approchées d'une vérité fuyante, jamais tout à fait atteinte. »

Vercors  
Ce que je crois

Dans le domaine de la protection des populations face aux risques, il n'existe pas encore de programmes ou d'échanges entre pays européens.

Que ces risques soient qualifiés de « risques courants » ou de « risques exceptionnels », différentes organisations, publiques ou privées<sup>221</sup>, participent et travaillent à la réduction de leurs effets sans pour autant que leurs actions soient actuellement coordonnées.

Ces organisations produisent des études, qualifient et quantifient les risques de manière scientifique, très précisément.

Mais l'obligation d'informer de manière systématique la population menacée par un risque naturel, si elle existe en théorie, n'est pas conçue sous forme de processus.

Ainsi, aucun système ne permet de garantir aux autorités que l'ensemble de la population concernée par une menace a été alertée (mécanisme de validation) ni qu'elle a été évacuée ou confinée (mécanisme de contrôle et d'évaluation).

Lorsque la population est menacée par un risque industriel, ces études sont rendues obligatoires par la réglementation, et les populations doivent être informées de l'exposition aux risques, consécutifs à l'exploitation d'activités dangereuses.

Toutefois, il peut arriver que des habitants ne soupçonnent pas l'existence de ces risques, et l'obligation d'informer ne survient que lors de la vente des biens immobiliers, puisque l'information de l'acheteur est obligatoire.

Dans d'autres cas, les risques sont connus, mais pour différentes raisons, on feint de les ignorer collectivement.

---

<sup>221</sup> C'est le cas de la compagnie Falck ; fournisseur leader de services d'urgence en Europe, majoritaire au Danemark, elle cherche à s'étendre en Allemagne, pour un marché estimé à 2 milliards d'euros, dont 90 % sont actuellement détenus par des organisations non gouvernementales majeures. Le groupe Falck comprend 20 000 employés, produit des services dans tous les domaines (offshore, maritime, aérien, terrestre), travaille sur les 5 continents et est implanté dans 23 pays.

Lors de la tempête Xynthia<sup>222</sup>, les villes de La-Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-sur-mer<sup>223</sup> avaient été classées parmi les « communes à risque » en août 2005 notamment en raison du « risque d'inondations terrestres avec enjeu humain » et, pour la première, du « risque d'inondation maritime avec enjeu humain ».

En 10 ans, en France, plus de 100.000 logements ont été construits dans des zones inondables, malgré l'existence des « Plans de Prévention des Risques Naturels » (P.P.R.N.) depuis 1995.

Les P.P.R.N. interdisent les constructions dans les secteurs les plus dangereux, ils sont très minoritaires, puisque seules 7.500 communes ont de tels dispositifs.

Ces plans n'imposent pas la démolition des constructions situées en « zone dangereuse » si ces dernières datent d'avant 1995.

Les règles sont donc insuffisantes car elles ne prennent pas en considération tous les facteurs de risque, ni toutes les constructions situées en zone sensible.

Les mesures de prévention des risques ne peuvent être exhaustives, et une juste mesure doit être trouvée entre les contraintes des populations, leur perception du risque, et les données scientifiques ou techniques disponibles dans le même temps.

Pourtant il est admis que l'organisation administrative et institutionnelle d'un territoire est un des facteurs déterminants pour l'étude de sa vulnérabilité<sup>224</sup>.

Emmanuel BONNET<sup>225</sup>, géographe spécialisé dans l'étude des risques, a établi que « la vulnérabilité concerne la présence humaine et les biens exposés, il est aussi admis qu'elle est dépendante de la manière dont la société est organisée et organise le territoire ».

Si l'organisation du territoire est claire, simple, pertinente, ce dernier sera moins vulnérable.

Le système français issu des lois de décentralisation de 1982 et de 1983 est particulièrement complexe, l'existence d'une pluralité d'acteurs investis de pouvoirs de décision, appelés à coopérer, renforce l'importance de la coordination globale.

Sur le terrain, de nouveaux acteurs surgissent, d'autres disparaissent, sans que la cohérence globale en matière de secours à personne ne soit assurée<sup>226</sup>.

Concernant les politiques de prévention et de gestion de crise, l'audition publique a démontré la nécessité d'en améliorer la gouvernance.

<sup>222</sup> Samedi 27 et dimanche 28 février 2010, des vents soufflant jusqu'à 200 kilomètres par heure causant une cinquantaine de victimes, des disparus et plus d'un millier de sinistrés.

<sup>223</sup> L'arrêté du 1er mars 2010 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a été publié au Journal Officiel de la République Française, n° 0051 du 2 mars 2010 page 4234 texte n° 15.

<sup>224</sup> Thèse de Doctorat de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, spécialité Sciences et Génie des Activités à Risques « Les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité Le point de vue du juriste » présentée par Gabrièle Rasse 4 février 2009, page 79.

<sup>225</sup> Emmanuel Bonnet, maître de Conférence, Université de Caen Basse-Normandie, Equipe GEOSYSCOM UMR IDEES CNRS 6166, 2001.

<sup>226</sup> En 2010, création des D.D.T.M., pouvoir renforcés des Préfets de zone de Défense, création de la fonction de garde côtes, création de Délégation Interrégionale la Mer.

Celle-ci doit notamment se réaliser à travers une coopération accrue entre les collectivités territoriales et les grandes associations, habituées à intervenir dans les situations d'urgence<sup>227</sup>.

Les collectivités territoriales sont amenées à financer beaucoup d'actions, sans que leur rôle soit réellement reconnu et pleinement intégré dans le domaine de la prévention.

Le savoir-faire opérationnel des O.N.G. pourrait s'enrichir par de nouvelles pratiques réalisées au sein des collectivités, d'autant que ces dernières les financent souvent pour des actions en dehors de leurs limites administratives.

Enfin, ce premier niveau de gouvernance doit être le creuset pour organiser un réseau au niveau régional et zonal.

Le niveau régional aurait un intérêt certain à réaliser dans ce domaine des actions valorisantes et utiles pour la protection des populations.

### C) LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE :

« Chacun agit non seulement sous une contrainte extérieure, mais aussi d'après une nécessité intérieure. »

Albert Einstein.

Dans le domaine des politiques publiques, la gouvernance contribue à l'élaboration de stratégies intégrées.

Pour la politique publique de protection civile il est urgent d'établir ses fondements.

Sur ces principes fondamentaux, une véritable stratégie de gouvernance pourra ensuite se mettre en œuvre.

Au préalable, une concertation élargie incluant les partenaires institutionnels et privés mais aussi les représentants des bénéficiaires et des utilisateurs, doit être réalisée pour que les autorités publiques puissent ensuite en arrêter les principes.

La planification stratégique intégrée pour la protection civile peut s'inspirer de celle élaborée pour la mer<sup>228</sup>, lors des accords Grenelle 2.

Cette planification stratégique fixerait :

- les objectifs à atteindre en matière de protection des populations, les acteurs, leurs indicateurs de résultats, le mode de diffusion de l'information pour les bénéficiaires et le calendrier pour y parvenir.

<sup>227</sup> « Degré de préparation de la France à un tremblement de terre » 13<sup>ème</sup> législature, Question orale sans débat n° 09975 de monsieur Roland Courteau, publiée dans le Journal Officiel du Sénat du 19 août 2010 page 2063.

<sup>228</sup> Notamment l'article L 219-1 du code de l'Environnement, créé par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement NOR: DEVX0822225L art. 166

- Les orientations et lignes directrices entre les administrations et les acteurs du domaine privé pour atteindre ces objectifs.
- L'identification des acteurs responsables de chaque objectif.
- L'articulation des stratégies entre administrations, et avec le secteur privé, entre les niveaux nationaux, zonaux, régionaux, départementaux et communaux.
- La désignation du responsable de la coordination et de ses adjoints.
- Les modes d'évaluation des résultats
- Les moyens juridiques, financiers, opérationnels.
- Le partage des ressources.
- Les procédures de révision de la stratégie.
- La compatibilité et les modes d'échange d'information entre les différents secteurs au niveau structurel et géographique.

#### D) LES PRINCIPES STRUCTURANTS :

« Il n'y a pas de modèle préconstruit car les territoires ont des identités avec leurs spécificités géographiques, opérationnelles ou autres. »

Préfet Alain Perret  
Directeur de la Sécurité Civile, 2010<sup>229</sup>

Toute collectivité humaine a organisé et construit, en fonction de ses croyances, de ses normes, de ses valeurs, mais aussi de sa volonté, un système permettant d'assurer sa sécurité.

La société s'est tout d'abord préoccupée de sa sécurité vis-à-vis de l'extérieur (éléments naturels hostiles, animaux sauvages etc. sont les risques de l'époque)

Peu à peu, son orientation va se modifier, la sécurité se préoccupe de problèmes internes (vols, viols, assassinats etc.).

Le sauvetage et la protection des populations oscille donc depuis toujours entre ces deux concepts, de sécurité extérieure d'une part et de sécurité intérieure d'autre part, sans jamais avoir pu appartenir vraiment, ni à l'une ni à l'autre.

---

<sup>229</sup> Monsieur le Directeur de la Sécurité Civile Française, au « Colloque sur la territorialisation des politiques de sécurité civile » à Bastia, Hôtel du Département, Vendredi 18 juin 2010. (Article de Corse matin du Samedi 19 juin 2010 Page 17).

Cet état d'incertitude est d'autant plus surprenant que la sécurité des citoyens fait l'objet depuis de nombreuses années de mesures toujours plus contraignantes.

La population dans son ensemble est soumise à de nouvelles contraintes, inimaginables il y a encore quelques années.

Elles s'effectuent pourtant désormais dans l'indifférence générale.

C'est par exemple le cas des palpations réalisées par des agents appartenant à des sociétés de sécurité privées, au niveau des contrôles d'accès dans les aéroports, sans la présence permanente d'un officier de police judiciaire.

Aucun système d'organisation de la protection civile, au niveau mondial, ne repose sur de solides bases écrites (corpus ou théorie) connues et partagées par tous, d'origine parlementaire ou gouvernementale.

Il n'existe pas non plus de principes directeurs établis, faisant l'objet d'un consensus au sein de la société civile.

En conséquence, aucune doctrine relative à la protection ou à la sécurité civile n'est officiellement reconnue au niveau des organisations internationales.

Cette situation, est logique : cette doctrine n'étant pas écrite par les Etats-membres, elle ne peut donc pas se retrouver au sein d'organisations intergouvernementales qui en sont des émanations.

C'est un réel paradoxe, le discours politique, sécuritaire, étant souvent basé sur les peurs des citoyens, domaine extrêmement porteur au niveau électoral.

De plus, depuis le 11 septembre 2001 l'occident insiste fortement sur le renforcement de la sécurité tous azimuts.

Paradoxe également étant donné que les sociétés occidentales appliquent depuis plusieurs années le principe de précaution.

Comment pouvons-nous rester vulnérables en cumulant trois atouts ?

Nous sommes à la fois :

- conscients du risque ;
- soucieux de prendre des précautions systématiquement ;
- en veille permanente (plan Vigipirate activé depuis plusieurs années).

La tentative n d'organiser la protection des civils en temps de paix, menée par un français, en début du siècle dernier doit donc être poursuivie (01).

Mais l'absence de définition reconnue, faisant l'objet d'un consensus entre les Etats fait toujours défaut (02).

Face à cette lacune, les sociétés de sécurité privées, depuis la fin des années 90 ont pris une part en constante évolution, dans les activités de protection civile (03).



**01) MALGRE LE CARACTERE INNOVANT D'UNE INITIATIVE FRANCAISE, LA CREATION D'UNE STRUCTURE INTERNATIONALE DE PROTECTION CIVILE, NE CONNAITRA QU'UN DEVELOPPEMENT MODESTE.**

Au sein des Nations-Unies, une structure spécialisée dans le domaine de la protection civile existe, bien qu'elle soit méconnue.

Il s'agit de «l'Organisation Internationale de la Protection Civile<sup>230</sup> », sa traduction anglaise précise qu'il s'agit de l'organisation internationale de la défense civile.

Malgré cette différence d'appréciation sémantique, l'«Organisation Internationale de la Protection Civile» est une preuve de la volonté contributive de la communauté internationale au développement de la protection civile.

Historiquement, la France, disposait, dans les années cinquante, d'un « Service National de la Protection Civile ».

Il est ensuite devenu la « Direction de la Sécurité Civile », puis a évolué en «Direction de la Défense et de la Sécurité Civile<sup>231</sup> », avant de retourner à son appellation de Direction de la Sécurité Civile à nouveau entre 2008 et 2011.

En septembre 2011, la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (D.G.S.C.G.C.)<sup>232</sup> voit le jour.

Après l'abandon, en 2008 de l'appellation de« Défense Civile », celle-ci a été répartie entre deux nouvelles structures la D.P.S.N.<sup>233</sup> et la D.C.S.D.<sup>234</sup>.

La création de la D.G.S.C.G.C. permettra à la D.P.S.N. de réintégrer la structure qui l'avait créé quelques années auparavant.

L'O.I.P.C est une organisation intergouvernementale ayant pour objectif de contribuer au développement, de systèmes propres à assurer protection et assistance aux populations, ainsi qu'à sauvegarder les biens et l'environnement face aux catastrophes naturelles ou dues à l'homme.

La France est membre de l'O.I.P.C., et c'est un français, le Médecin Général Georges Saint Paul, qui en 1931 fonde, sur les pas d'Henry Dunant, l' « Association des lieux de Genève », dont est issue l'O.I.P.C.

L'idée du Général était de permettre la création de zones neutralisées ou de villes ouvertes, permettant aux femmes, aux enfants, aux vieillards, malades et infirmes de trouver refuge pendant la guerre.

<sup>230</sup> O.I.P.C. <http://www.icdo.org/fr/index.htm#>.

<sup>231</sup> Décret du 22 avril 2005.

<sup>232</sup> Décret du 23 août 2011.

<sup>233</sup> Direction de la Protective et de la Sécurité Nationale, créée par le décret 2008-682 du 9 juillet 2008 pour répondre aux préconisations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, au sein du ministère de l'Intérieur.

<sup>234</sup> Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense, au sein du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

Ces zones, dénommées « lieux de Genève » et neutralisées devaient être créées dans tous les pays, établies et définies avec précision.

Grâce à l'établissement d'accords bilatéraux et internationaux, la reconnaissance de ces zones par le droit international permettait d'assurer leur pérennité.

La Chambre Française des Députés, en 1935, adopta à l'unanimité une résolution invitant la Société des Nations à travailler à cette fin.

En 1937, l'association est transférée de Paris à Genève et devient l'« Association Internationale pour la protection des populations civiles et des monuments historiques en temps de guerre ».

Elle est alors dirigée par le Genevois Henri George, Secrétaire Général.

Elle s'illustre auprès des belligérants de la guerre civile d'Espagne, dès 1936 ou lors du conflit sino-japonais de 1937, obtenant même l'établissement de zones neutralisées au profit de non combattants.<sup>235</sup>

Les premières « zones de protection civile » au sens originel du terme, sont ainsi créées.

Ce succès, bien que relatif, fut de courte durée, lors du second conflit mondial aucun des belligérants n'accepta de reconnaître des « lieux de Genève ».

Henri George publia en 1947 « La guerre moderne et la protection des civils »<sup>236</sup> inspirant ainsi les textes de la Conférence diplomatique de Genève de mai à août 1949.

Celle-ci a permis de réviser les trois premières conventions de Genève et d'adopter une quatrième « relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ».

Il existe donc une réelle interaction entre les progrès apportés par le mouvement de la « Croix Rouge » organisme d'initiative privée et indépendante, et ceux de l'« Association internationale pour la protection des populations civiles », d'origine gouvernementale.

L'objectif initial fixé par le fondateur de la « Croix-Rouge », à savoir de porter secours aux militaires blessés sur les champs de bataille est ainsi élargi.

Grâce à l'O.I.P.C. ces préoccupations se sont élargies aux civils impliqués lors des conflits armés.

L'article 23 de la Première Convention de Genève précise que des « zones et localités sanitaires sont réservées aux blessés et malades des forces armées. »

Mais l'apport de la quatrième Convention de Genève est considérable, puisque l'article 14 crée des « zones et localités sanitaires et de sécurité organisées de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les blessés et les malades, les infirmes, les personnes âgées, les enfants de moins de quinze ans, les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de sept ans. ».

<sup>235</sup> Madrid, Bilbao, Shanghai, Nankin.

<sup>236</sup> Edité par le Secrétariat Général des « Lieux de Genève ».

Le champ d'action de cette quatrième convention s'étend donc, non seulement à l'ensemble des personnels des forces armées, mais aussi à quelques civils impliqués, sous réserve, toutefois, que ces derniers remplissent certaines conditions.

Les zones de sécurité que les belligérants doivent respecter en vertu du Droit International Humanitaire, sont donc décrites et exprimées dans les Conventions de Genève du 12 août 1949.

En 1954, la «1<sup>ère</sup> Conférence Mondiale de la Protection Civile» est organisée à Berlin.

Il s'agit, dans un contexte tendu par la division est-ouest, de réaliser des plans d'évacuation et de transfert des populations dans les futures zones de sécurité qui restent pourtant à aménager.

Plusieurs villes européennes prêtèrent leur concours et une seconde conférence fut organisée, en 1957, à Florence.

Cette fois, le mandat de la Protection civile fut établi, puisque son champ d'activité fut étendu à l'ensemble des problèmes qui touchent à la protection de l'homme et de son environnement.

Cette notion restera constante, car en France, l'article premier de la loi sur la sécurité civile<sup>237</sup> précise que celle-ci « a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. »

Pourtant, au niveau européen, le règlement 1257 / 96 du Conseil Européen du 20 juin 1996, apporte une nouvelle dimension à cette protection.

Le second considérant, relatif à l'aide humanitaire, précise que «lorsque les actions civiles de protection des victimes de conflits ou de circonstances exceptionnelles comparables relèvent du droit international humanitaire, il convient, par conséquent, de les intégrer dans l'action humanitaire».

Cette distinction n'est pas neutre, et sa subtilité n'apparaît pas immédiatement.

En effet, si l'action humanitaire intègre « les actions civiles de protection des victimes de conflits ou de circonstances exceptionnelles comparables » qu'en est-il alors des actions de protection civile ?

Le troisième considérant de ce règlement précise les enjeux, puisqu'il affirme que «l'assistance humanitaire comporte non seulement la mise en œuvre des actions de secours immédiates afin de sauver et de préserver des vies humaines dans des situations d'urgence ou de post urgence, mais aussi la mise en œuvre d'actions visant à faciliter ou permettre le libre accès aux victimes et le libre acheminement de cette assistance».

Il faut attendre janvier 1958 pour que la naissance d'une véritable organisation internationale spécialisée dans les problèmes de la protection civile devienne une réalité.

Cette organisation internationale de protection civile reçut le mandat :

---

<sup>237</sup> Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. NOR: INTX8700095L Titre premier.

- de réaliser la liaison entre les organismes nationaux de Protection Civile,
- d'entreprendre et d'encourager les études en matière de protection des populations,
- de faciliter l'échange d'expériences,
- De faciliter la coordination des efforts dans le domaine de
  - la prévention,
  - la préparation,
  - l'intervention en cas de catastrophe.

La Protection Civile bénéficie d'un statut international, inscrit dans le Droit International Humanitaire, qu'elle a obtenu lors de la 3<sup>ème</sup> Conférence Mondiale de la Protection Civile, organisée à Genève en mai 1958.

La constitution actuelle, conférant le statut d'Organisation Intergouvernementale à l'O.I.P.C. a été adopté en 1966 à Monaco.

Le préambule de la constitution est clair, il s'agit « d'intensifier et coordonner sur le plan mondial le développement et le perfectionnement de l'organisation, des méthodes et des moyens techniques qui permettent de prévenir et d'atténuer les conséquences des catastrophes naturelles en temps de Paix, ou de l'emploi des armes en temps de conflit».

La constitution est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1972, lors de la première Assemblée Générale de ses états membres.

Elle fut ensuite enregistrée en 1975, auprès du Secrétariat National des Nations-Unies à New-York, suivant l'article 102 de la Charte des Nations-Unies.

En 1976<sup>238</sup> un accord signé entre le Conseil fédéral suisse et l'O.I.P.C. en fixe le statut juridique.

La résolution n°2034 de l'Assemblée Générale des Nations Unies<sup>239</sup>, invitait « les Gouvernements à mettre en place les structures correspondant aux conditions prévalant sur leurs territoires, aptes à déterminer le degré et le genre de l'assistance requise en cas de nécessité et surtout à-même de coordonner les opérations de secours.»

L'O.I.P.C. a participé à l'édification du Droit International Humanitaire, en s'associant à l'élaboration des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève.

Les réunions d'experts ont abouti à la rédaction finale de ces Protocoles en 1977, et l'O.I.P.C. a activement pris part à ce processus.

<sup>238</sup> Accord du 10 mars 1976 entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale de protection civile pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse. No RS: 0.192.122.52.

<sup>239</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, Séance du 7 décembre 1965.

Le rôle de l'O.I.P.C., mais aussi celui de ses Etats membres a permis de préciser la définition de la Protection civile dans le nouveau Droit humanitaire, mais aussi de déterminer les tâches précises qui sont de son ressort.

La protection des personnes civiles en temps de guerre, définie dans la IVème convention de Genève de 1949, permettait, aux Sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, mais aussi aux organismes de protection civile et à leur personnel, le droit de poursuivre leurs activités sous occupation étrangère.

Selon le comité international de la Croix-Rouge, la définition de la protection civile est fondée en Droit International Humanitaire (D.I.H.) sur le critère des fonctions exercées plutôt que sur les structures exerçant ces fonctions.

Ainsi, le Protocole I dresse une liste de «tâches humanitaires» en vue d'atteindre les objectifs suivants<sup>240</sup>

- protéger la population civile contre les dangers des hostilités ou des catastrophes,
- l'aider à surmonter leurs effets immédiats,
- assurer les conditions nécessaires à sa survie.

La liste des tâches a été fixée aux quinze tâches suivantes :

1)	Service de l'Alerte
2)	Evacuation
3)	Mise à disposition et organisation d'abris
4)	Mise en œuvre de mesures d'obscurcissement
5)	Services sanitaires y compris premiers secours et assistance religieuse
6)	Sauvetage
7)	Lutte contre le feu
8)	Repérage et signalisation des zones dangereuses
9)	Décontamination et autres mesures de protection analogues

<sup>240</sup> Article 61 du Protocole 1 additionnel aux Conventions de Genève de 1977.

10)	Hébergement et approvisionnements d'urgence
11)	Aide pour le rétablissement et le maintien de l'ordre dans les zones sinistrées
12)	Rétablissement d'urgence des services d'utilité publique indispensables
13)	Services funéraires d'urgence
14)	Aide à la sauvegarde des biens essentiels à la survie
15)	Activités complémentaires nécessaires à l'accomplissement de l'une de ces tâches

Les acteurs civils de la protection civile, bénéficient d'une « clause de protection civile », ils doivent être respectés et protégés.

Ils ont le droit de s'acquitter de leurs tâches de protection civile, sauf en cas de nécessité militaire impérieuse<sup>241</sup>.

Les acteurs des forces armées et des unités militaires affectés aux organismes de protection civile seront respectés et protégés, à condition de respecter les six exigences suivantes<sup>242</sup> :

- 1) Etre affectés en permanence et exclusivement à l'une des «tâches humanitaires»;
- 2) Accomplir ces tâches uniquement dans le territoire national de leur État;
- 3) N'accomplir aucune autre tâche militaire pendant le conflit;
- 4) Se distinguer nettement des autres membres des forces armées par le port obligatoire du signe distinctif international de la protection civile;
- 5) N'être dotés que d'armes légères individuelles, en vue du maintien de l'ordre ou pour leur propre protection;
- 6) Ne pas participer directement aux hostilités et ne pas commettre, ni être utilisés pour commettre, des actes nuisibles à la partie adverse.

La non-observation de la dernière condition peut donner lieu à la répression disciplinaire ou pénale, et entraîne la perte de la protection, puisqu'elle constitue une violation du Protocole I, que les parties au conflit ont l'obligation de faire cesser<sup>243</sup>.

Cette protection complète le régime général de protection de la population civile<sup>244</sup> en vertu duquel les civils ne doivent pas faire l'objet d'attaques.

<sup>241</sup> Défini dans l'article 62, paragraphe 1 Protocole 1 additionnel aux Conventions de Genève de 1977.

<sup>242</sup> Défini dans l'article 67, paragraphe 1 Protocole 1 additionnel aux Conventions de Genève de 1977.

<sup>243</sup> Défini dans l'article 85, paragraphe 1 Protocole 1 additionnel aux Conventions de Genève de 1977.

De plus, un article<sup>245</sup> étend également "aux organismes internationaux compétents" la protection accordée par les belligérants aux organismes nationaux de Protection civile.

La notion de Protection civile internationale a donc, sans aucune ambiguïté, été introduite dans le Droit International Humanitaire.

Toutefois, ce droit, tel qu'il est issu des Conventions de Genève, ne s'applique qu'en temps de guerre.

Il reste donc tout à faire afin de faciliter et de légaliser les actions humanitaires en temps de paix, c'est-à-dire organiser en amont, l'aide internationale en cas de catastrophe.

Aucune conférence internationale intergouvernementale n'a jusqu'à présent eu lieu, tant le sujet est sensible au niveau politique.

Par ailleurs les Etats ont des points de vue très diversifiés à propos de l'organisation d'un système de protection civile, qui pourrait d'abord être élaboré et collaborer efficacement en temps de paix.

L'O.I.P.C. par la volonté de ses Etats membres, est devenue une organisation spécialisée dans la protection de l'homme et de ses biens face aux catastrophes de toute nature.

C'est donc naturellement, qu'elle s'est attachée à œuvrer dans cette direction, en élaborant notamment la « Convention cadre d'assistance en matière de protection civile » dont le texte a été adopté à l'occasion d'une conférence internationale le 22 mai 2000, à Genève.

En 1994, lors de la dixième conférence mondiale de la protection civile, l'O.I.P.C. a invité les Gouvernements à considérer que le concept et la définition de l'expression "protection civile" devrait être élargi et clarifiés.

- D'une part, la protection civile doit élargir son champ d'action, pour le situer en dehors du champ des conflits armés
- D'autre part, la Protection Civile devrait être utilisée pour désigner toutes les mesures humanitaires visant à la préservation des populations dans leur existence, leur patrimoine et leur environnement,

La « Déclaration d'Amman », adoptée à l'issue de cette conférence de la protection civile, a mis l'accent sur ce rôle multiforme et multifonctionnel de la protection civile.

Instrument du dispositif international mis en place par les Etats en matière de préparation face aux catastrophes, et d'intervention lorsque celles-ci surviennent, l'O.I.P.C. est supposée jouer un rôle majeur.

---

<sup>244</sup> Défini dans l'article 51 du Protocole 1 additionnel aux Conventions de Genève de 1977.

<sup>245</sup> Défini dans l'article 64, Chapitre VI du Protocole 1 additionnel aux Conventions de Genève de 1977.

Elle a également en charge la réduction des conséquences des catastrophes sur la population.

Aujourd'hui, elle dispose de moyens humains ou financiers modestes, et son leadership souffre essentiellement d'un manque de reconnaissance tant au niveau politique que stratégique.

Au niveau mondial, chaque Etat préfère aujourd'hui définir seul ses objectifs en fonction des crises et des intérêts qui lui sont propres.

La conférence d'Amman, en 1994, a également invité les Gouvernements à créer des structures de protection civile, avec l'aide des pays développés dans ce domaine par l'intermédiaire de l'O.I.P.C.

En 1998, la 11<sup>ème</sup> conférence mondiale de la protection civile, s'est tenue à Beijing, et s'est conclue par l'adoption d'un Plan d'action mondial pour le développement de la protection civile, portant notamment sur :

- le développement des structures nationales de protection civile,
- la coopération internationale en matière de protection civile,
- la promotion de la prévention et de la préparation face aux catastrophes.

Enfin, la « Déclaration de Genève » adoptée lors de la conférence organisée par l'O.I.P.C. en l'an 2000 a reconnu la protection civile en tant qu'instrument de développement durable face aux catastrophes naturelles et dûes à l'homme.

Outre ces conférences, l'O.I.P.C. a organisé 14 expositions techniques d'équipement de protection, secours et sécurité ainsi que des conférences et séminaires internationaux qui ont porté notamment sur :

- La protection radiologique (Monaco 1964 et 1966),
- La Protection des établissements (Genève 1960; Nancy 1970; Beyrouth 1975),
- La Médecine de catastrophe (Genève 1968; Mayence 1977; Monaco 1979),
- Le Droit International Humanitaire relatif à la protection civile (Gollion, Suisse, 1997),
- Le volontariat en matière de protection civile (Tunis, 1999).

Si les résultats de l'évolution accomplie au cours des 70 années qui séparent les "Lieux de Genève" du Médecin Général Saint-Paul de l'Organisation Internationale de Protection Civile d'aujourd'hui, semblent modestes, de grands changements sont pourtant survenus.



En effet, la notion de protection des civils en temps de guerre s'est étendue à celle de la protection et de l'assistance des populations en général, ainsi qu'à la sauvegarde des biens et de l'environnement face aux catastrophes de toute nature, en temps de conflit armé comme en temps de paix.

## 02) SANS DEFINITION FORMELLE, LA PROTECTION CIVILE VOIT SON DEVELOPPEMENT FRAGILISE.

Actuellement, lorsqu'il s'agit de porter secours à la population, pour assurer des missions de protection des populations, diverses appellations coexistent.

Il s'agit de la protection civile, ou de la défense civile, de la sécurité civile ou de la gestion des situations d'urgence, et cette « liste à la Prévert » n'est pas exhaustive.

Les Etats ont adopté un ou plusieurs termes, sans se soucier de les définir précisément, alors que chaque terme est porteur de sens.

Le terme de protection nationale, par exemple, a été utilisé en France, puis est tombé en désuétude.

En effet, le projet de loi du 31 mai 1947, déposé le 30 juin à l'Assemblée Nationale<sup>246</sup> est ainsi motivé « Dans le domaine de la Défense Nationale, la part de l'Armée, pour immense qu'elle soit, n'est pas tout. Il convient désormais d'y inclure l'économie de guerre, l'orientation des recherches scientifiques et cet ensemble de mesures groupées sous le vocable de protection nationale... »

Le 13 mai 1948 le Gouvernement déposera une lettre rectificative<sup>247</sup>, qui transformera la « protection nationale » en « protection civile », sans explication et sans pour autant définir ce que représente cet ensemble de mesures groupées sous ce vocable.

Le 1<sup>er</sup> avril 1950, un nouveau décret précise les aspects non militaires de la Défense, et définit la tâche du Secrétariat Général Permanent à la Défense Nationale, chargé d'assister « le Président du Conseil dans ses fonctions de coordination interministérielle des mesures intéressant la mise en œuvre de la Défense Nationale, notamment en ce qui concerne la préparation de la mobilisation, de la protection nationale... »

Malgré un décret paru deux ans plus tôt, le concept de protection nationale apparaît à nouveau, ce qui illustre parfaitement l'imprécision des deux notions de protection nationale et de protection civile.

Le même décret de 1950 aura toutefois une importance essentielle dans l'application d'une nouvelle notion, probablement pour remédier à l'imprécision des deux premières, celle de « Défense Nationale Civile ».

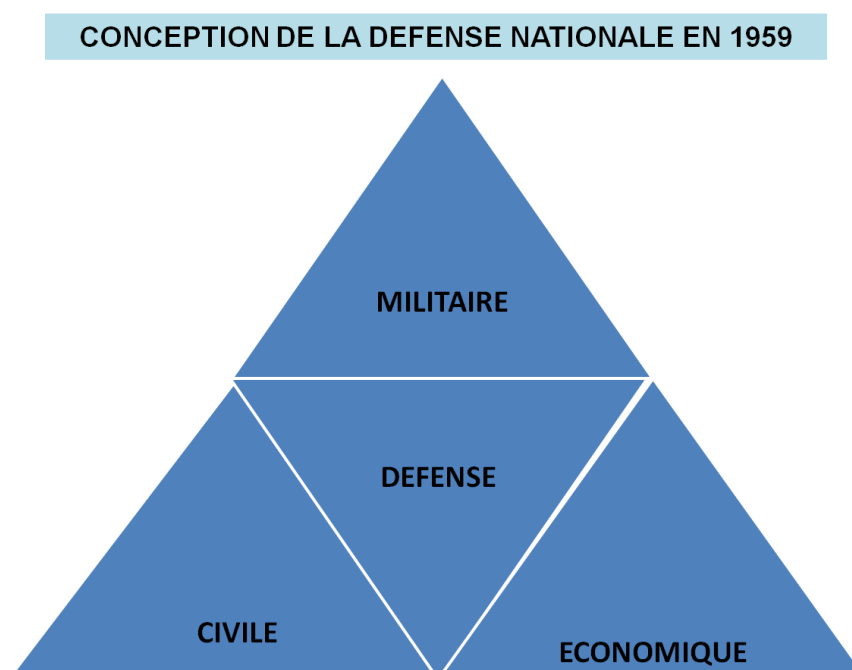
L'organisation générale de la Défense évoluera ensuite avec l'ordonnance du 7 janvier 1959.

<sup>246</sup> Annexe n° 1871 Journal Officiel Document du Parlement Assemblée Nationale Page 1527.

<sup>247</sup> Annexe n° 4164 Journal Officiel Document du Parlement Assemblée Nationale Page 940. Décret n° 42-220 du 16 février 1949. Journal Officiel Page 1835.

Elle comporte alors trois piliers, organisations distinctes bien que coordonnées.

- L'organisation militaire, placée sous la responsabilité du ministre des Armées,
- L'organisation de la « Défense civile » définie par l'article 17 et placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur,
- L'organisation de l'économie, placée sous la responsabilité du ministre des Affaires économiques.



L'expression de défense économique ne sera consacrée que plus tard<sup>248</sup>, compte tenu des hésitations des rédacteurs de l'ordonnance de 1959.

---

<sup>248</sup> Décret 63-892 du 28 août 1963. Journal Officiel page 7 994.

### 03) LA PRIVATISATION DES ACTIONS DE PROTECTION CIVILE EST EN CONSTANTE PROGRESSION.

Le concept régalien de protection des populations, semble depuis quelques années être remis en question.

Les services de secours privés se définissent comme les meilleurs systèmes au monde pour ce type d'activité.

L'exercice d'activités par ces dernières dans le domaine de la protection civile est une pratique méconnue en Europe, bien que les activités du groupe danois FALCK couvrent les secteurs de l'assistance, de la santé, de la formation et de l'urgence.

L'armée des Etats-Unis, reconnue comme la plus puissante du monde, utilise de nombreuses sociétés privées.

La réduction des coûts engendrés, est estimée à plus de 6 milliards de dollars par an<sup>249</sup> justifiant ainsi le recours à cette pratique, en développement constant.

Il est pourtant probable que les systèmes de secours constituent une fonction de base, le cœur d'un système étatique, au même titre que ceux des systèmes de défense et de police.

Toutefois ces services font parfois l'objet de critiques, affichent des performances médiocres et ne bénéficient pas toujours du soutien de la population.<sup>250</sup>

Dans le même temps, les services de secours privés se positionnent comme le meilleur service de secours possible dans le monde.

L'éclatante réussite de la société S.O.S. International, dans le domaine de la santé et des soins d'urgence pour expatriés, mais aussi de la fourniture de services de sécurité depuis plus de 25 ans l'illustre parfaitement.

En 1985 deux français, Arnaud Vaissié et le docteur Pascal Rey-Herme<sup>251</sup> fondent cette société.

Ils ont l'intuition du besoin de standards internationaux dans le domaine de la santé pour les expatriés et les organisations internationales en Asie, apportant ainsi une sécurité propice au développement des activités commerciales et humaines.

S.O.S. International récompensé, en 2010 par le titre envié d'Entreprise de l'année par le renommé "Singapore Business Awards" a désormais une taille et surtout une reconnaissance mondiale.

Apportant, outre des soins médicaux, un support 24H/24H, les équipes de S.O.S. International interviennent immédiatement lorsqu'une crise survient.

<sup>249</sup> MAKKI S. (2004) « Sociétés militaires privées dans le Chaos irakien » Le monde Diplomatique n°608 novembre 2004.

<sup>250</sup> C'est le cas de l'Indonésie, où les services d'incendie sont considérés comme peu performants, notamment compte tenu d'une législation complexe et confuse qui leur interdit par exemple d'intervenir au-delà du 6<sup>ème</sup> étage dans le cas des Immeubles de Grande Hauteur. (Ce qui correspond à la hauteur limite atteinte par les échelles de sauvetage).

<sup>251</sup> Les deux fondateurs sont français et le Dr Rey-Herme crée cette compagnie suite à son service militaire à l'ambassade de France d'Indonésie, d'où il a pu étudier de près la demande de la population expatriée.

Ces opérations se déroulent sans aucune limite de frontières, dans le monde entier, et sous un protocole standardisé.

S.O.S International assure également l'évacuation d'urgence des ressortissants lors d'émeutes ou d'évènements de guerre.

L'excellence de S.O.S. International a été particulièrement remarquée lors des attentats de Bali, dans les années 2000.

L'ensemble des clients de cette compagnie a été traité et évacué en moins de 12 heures, alors que d'autres victimes sont restées handicapées faute de soins appropriés à leur état, dans les temps voulus.

Lors des évènements du Liban, en 2006, S.O.S. International a permis, grâce à ses moyens financiers conséquents et la mobilisation immédiate de moyens de transport de grande capacité, de rapatrier en un temps record, les personnels placés sous sa protection.

Cette compagnie, grâce à ses 25 centres d'alertes répartis dans le monde assure, par exemple, le soutien au niveau mondial, de l'ensemble du personnel diplomatique chinois et de leur famille lorsqu'ils résident hors de la République Populaire de Chine.

Certain pays ont résolument pris une option politique différente et s'orientent vers la privatisation totale de leurs services d'urgence et d'assistance à la population.

Ainsi, au Danemark, les services de secours sont, depuis leur création fournis par une compagnie privé le groupe "4 Falck"<sup>252</sup>, rémunéré sur des fonds publics.

L'organisation du groupe est souvent prise comme modèle lors de la réorganisation des services de secours dans le monde entier.

Dans le domaine de l'incendie Sophus Falck, le fondateur, a établi dès 1906 le premier système entièrement privatisé, suivi, en 1908 de la fourniture de services similaires dans le domaine de l'assistance aux victimes au moyen d'ambulances.

Cette société de Copenhague avait initialement une vocation familiale, mais les principales compagnies d'assurance danoises sont rapidement devenues actionnaires.

La diversification de ses activités dans d'autres domaines, telles que l'assistance à domicile ou la fourniture de soins de santé, le nettoyage, la sécurité et la sûreté de personnes lui permettent un développement continu.

Au niveau international, le groupe Falck est présent depuis 1934 en Suède, puis en Norvège, Finlande, Allemagne, Pologne, Hongrie, Autriche, Grande Bretagne, République Tchèque, Estonie, Belgique, Afrique du Sud, ainsi que des activités mineures en France.

Les services de surveillance et de protection des palais royaux danois et les immeubles de l'administration centrale sont gardés par cette compagnie.

Toutefois, les services locaux de secours restent l'activité essentielle du groupe, employant 65% de ses 20 000 employés.

Falck assure la gestion de plus de 132 stations de secours, ainsi que de 16 centres de contrôle opérationnel, chargés également de recevoir les appels d'urgence.

---

<sup>252</sup> Anciennement « Falck Corporation ».

Dans le domaine de l'incendie, le gouvernement Démocrate-Social du Danemark a promulgué en 1926 le "Fire Act", permettant aux municipalités d'établir des contrats de service avec des compagnies privées de lutte contre le feu.

Plus de la moitié des 275 municipalités danoises font aujourd'hui appel à des compagnies de sapeurs pompiers privés, fournies par Falck.

Les autres compagnies, minoritaires, étant soit municipales, soit fournies par des brigades de volontaires.

Cette spécificité, depuis des dizaines d'années est confortée par le fait que les services produits sont estimés trois fois moins chers qu'en Grande Bretagne.<sup>253</sup>

Cette liberté est toutefois strictement encadrée, le niveau de performance des compagnies privées devant être rigoureusement suivi grâce à des indicateurs fiables.

Ainsi, la législation du Danemark est très rigoureuse et définit précisément la taille des stations de secours, l'entraînement et la formation qui doit y être dispensée, le niveau d'équipement individuel et collectif requis, le temps de réponse opérationnel, et d'autres critères, qui sont rigoureusement contrôlés par les autorités administrative.

Près de 85% de l'activité de secours à personne est réalisée par le Groupe Falck au Danemark, selon des règles strictes et des accords passés avec l'association des municipalités.<sup>254</sup>

Les obligations du Groupe Falck, en ce domaine, sont d'envoyer immédiatement, pour toute demande de secours, l'ambulance la plus proche sans tenir compte de son centre de rattachement.

Le règlement financier entre les deux parties dépend de deux facteurs, le temps de réponse et le niveau d'activité.

Ainsi l'adaptation de l'offre et de la demande est assurée de manière permanente.

Les municipalités doivent payer davantage si la demande opérationnelle s'accroît.

Par réciprocité, le groupe Falck peut, si l'activité opérationnelle diminue, reverser une partie des montants provisionnels attribués.

Au niveau de la formation médicale et paramédicale, les plans de formation sont réalisés par le Groupe Falck et approuvés par les autorités nationales de santé.

Le travail réalisé par le Groupe Falck est très détaillé, puisque les équipages des ambulances doivent être en mesure de :

- Réaliser un examen préliminaire du patient à l'extérieur ou à l'intérieur de l'ambulance.

<sup>253</sup> En proportion du P.I.B. Produit Intérieur Brut.

<sup>254</sup> Association of County Councils.

- Procéder éventuellement aux manœuvres de réanimation cardio-pulmonaire à l'extérieur et à l'intérieur de l'ambulance.
- Stabiliser l'état du patient par l'administration d'un traitement approprié afin d'être en mesure de le transporter dans des conditions stabilisées à la plus proche station de prise en charge.
- Procéder à la désincarcération basique et aux manœuvres de base de lutte contre l'incendie.

Ce dernier point est spécifique au Groupe, qui l'utilise pour mettre en valeur ses activités, sa polyvalence, et sa capacité adaptée de réponse.

Ces performances ne nécessitent pas d'augmentation des coûts pour les municipalités.

En effet, le groupe Falck base son efficacité en s'appuyant sur un équipage réduit de deux spécialistes, affectés dans un seul véhicule de type polyvalent.

En France, le déploiement opérationnel pour une intervention similaire peut nécessiter un Véhicule de Secours Aux Victimes (V.S.A.V. 4 hommes), un Fourgon de Secours Routier (F.S.R., 3 hommes, pour la désincarcération), un Fourgon Pompe Tonne Léger ( F.P.T.L. 5 hommes), un Fourgon de Protection (F.P. 3 hommes sert au balisage et au signalement de l'intervention), un Véhicule de Commandement Opérationnel (V.C.O. 2 hommes) en fonction des moyens définis au moment de la prise d'appel réalisée au C.T.A., près d'une vingtaine de sapeurs pompiers.

Le niveau d'engagement opérationnel de ces véhicules peut faire l'objet de débats au sein des conseils d'administration des S.D.I.S., mais aussi au niveau du Préfet, et il est encadré par des mesures réglementaires.

Deux documents sont approuvés par le Préfet, le Schéma Département d'Analyse et de Couverture des Risques et le Règlement Opérationnel, qui seront les documents de référence lors de recours juridiques éventuels.

La faculté de réaliser des manœuvres de désincarcération avec le même équipage comme c'est le cas pour FALCK, est en contradiction avec les principes opérationnels de bonnes pratiques développés dans d'autres pays européens.<sup>255</sup>

En effet, l'équipage ayant la victime en charge ne doit pas s'occuper d'effectuer des manœuvres de désincarcération.

Toutefois le système adapté par FALCK donne satisfaction et n'est pas remis en question dans les pays qui l'ont adopté.

C'est d'ailleurs le contraire qui est prouvé, car une étude allemande, en 1992, a affirmé que les services d'ambulances au Danemark étaient les plus efficaces au niveau européen.

---

<sup>255</sup> Notamment les Guides Nationaux de Références, et les bonnes pratiques en usage au sein des Services Départementaux d'Incendie et de Secours.

La complexité de ce domaine et la grande variété des solutions apportées à l'action fondamentale dans le domaine du secours aux personnes et aux biens n'a pas encore permis de déterminer de critères standardisés.

Pourtant l'adoption de ceux-ci permettrait d'évaluer les performances des différents services à l'échelle européenne.

Les sociétés de sécurité privées jouent un rôle croissant et incontestable dans le domaine de la protection des citoyens.

Le ministère de la Sécurité Intérieure des Etats-Unis<sup>256</sup> estime que 85% des services associés à la sécurité nationale, la santé publique, la stabilité économique sont réalisés par des compagnies privées.

Les entreprises ne sont pas uniquement des fournisseurs de service. Dans les domaines cruciaux de l'eau, de l'énergie, du transport, des communications, elles sont les premières touchées lors d'une crise majeure.

Curieusement elles peuvent échapper aux obligations de service public.

Le transfert de nombreux services publics, vers des sociétés privées ne s'est pas accompagné du transfert de ces obligations.

L'exemple le plus récent ayant été donné par la société TEPCO, au Japon, lors de la catastrophe nucléaire de Fukushima, en 2011.

Le gouvernement japonais, fortement affecté par le tremblement de terre et le tsunami a reconnu sa défaillance vis-à-vis des mécanismes de contrôle de la société.

Les services publics de ce type ont pourtant été qualifiés d'essentiels par les institutions européennes ou de nombreuses Cours de Justice Nationales ainsi que par la Cour de Justice des Communautés Européennes. (C.J.C.E.)

Ainsi, en 2011, le Royaume-Uni devait privatiser entièrement son service de sauvetage et recherche en mer<sup>257</sup>, assuré en France par la marine nationale et l'armée de l'Air.

Le service d'assistance et de recherche en mer britannique (Search and Rescue ou S.A.R.) était jusque là assuré par les hélicoptères privés de Soteria CHC<sup>258</sup> et les militaires de la Royal-Navy ou de la RAF.

Il aurait du être totalement assuré, à compter de 2012, par le consortium privé, Soteria<sup>259</sup>.

Mais a été reporté sine die à cause d'une irrégularité liée aux marchés publics, malgré un montant évalué à six milliards de livres sur vingt-cinq ans.

Cette privatisation devait entraîner la réduction du nombre d'hélicoptères en service passant de trente huit à vingt-quatre<sup>260</sup> et répartis sur douze bases<sup>261</sup> selon la BBC.

<sup>256</sup> US Department of Homeland Security.

<sup>257</sup> Annonce pour la privatisation des S.A.R. fait conjointement par les ministères de la Défense et du Transport.

<sup>258</sup> Soteria agissait pour le compte des gardes-côtes (Maritime and Coastguard Agency).

<sup>259</sup> Association de CHC Helicopter Corporation, Thales UK, la Royal Bank of Scotland et Sikorsky.

C'est lors de la présidence française de l'Union Européenne, en 2008, que le premier sommet européen de la sécurité privée est organisé.

Son objectif était double :

- Harmoniser la législation européenne dans le cadre des métiers de sécurité privée,
- Bénéficier d'un interlocuteur unique à la Commission Européenne, afin de faciliter la création d'une institution permettant d'organiser les échanges entre les états, l'U.E. et les représentants des organisations professionnelles.

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy a déclaré que « Dans une société de plus en plus globalisée, les Etats de l'Union Européenne doivent garantir à leurs concitoyens la meilleure protection des biens et des personnes, dans le respect des principes de liberté.

Dans ce sens, poursuivre une réflexion sur la participation de la sécurité privée à la sécurité globale en Europe, c'est penser la sécurité quotidienne des Européens<sup>262</sup>. »

Le chiffre d'affaires de la sécurité privée en Europe croît depuis dix ans, avec plus de cinquante mille entreprises et plus de 1,7 millions de collaborateurs, son chiffre d'affaires a atteint en 2008 plus de quinze milliards d'euros.

Dans le même temps, l'effectif des forces d'ordre public ont une tendance à la baisse avec 1, 65 millions de personnes recensées en 2004 dans les vingt-cinq pays de l'U.E.

La moyenne européenne d'agents de sécurité privée est de deux cent trente sept pour cent mille habitants, alors que pour les agents publics elle est de trois cent soixante policiers pour cent mille habitants<sup>263</sup>.

Le total des agents privés et publics s'élevant à cinq cent quatre-vingt dix sept professionnels de la sécurité intérieure pour cent mille habitants.

Concernant les sapeurs pompiers en France, seuls agents publics chargés de la lutte contre le feu la moyenne est de soixante seize pour cent mille habitants<sup>264</sup>.

La distinction entre agents privés, gardiens des propriétés privées et agents publics, gardiens des espaces publics n'a plus de sens pour les nouveaux espaces privés<sup>265</sup> ouverts à un nombreux public, gardés, en général par des agents privés.

A titre d'exemple l'Allemagne et l'Espagne confient les installations militaires au secteur privé.

<sup>260</sup> Sikorsky S 92 à la place des Sea King de la Royal Navy.

<sup>261</sup> Source B.B.C.

<sup>262</sup> Discours tenu lors de l'inauguration du Sommet Européen de la Sécurité Privée.

<sup>263</sup> Europe des 25. Année 2004 rapport Eurostat cité dans livre blanc sur la sécurité privée 2008 page 23.

<sup>264</sup> Statistiques des Services d'incendie et de Secours 2008, page 22.

<sup>265</sup> Centres Commerciaux, Parcs de Loisirs, Enceintes sportives, Salles culturelles etc.



En Suède, le secteur de la sécurité privée intègre les services d'ambulance, le transport de patients, l'assistance en cas d'incendie

Au Royaume-Uni, l'escorte et le transfert des détenus est une activité assurée depuis 1992 par le secteur privé, ainsi que la majorité des centres de rétention et la reconduite des migrants dans leur pays d'origine.

La législation du Royaume uni prévoit trente deux heures de formation pour un agent de sécurité privée alors qu'elle est de soixante dix heures en France et peut aller jusqu'à quatre cent trente heures en Hongrie.

La Co ESS (Confédération Européenne des Services de Sécurité) fondée en 1989 regroupe vingt fédérations nationales d'Entreprises de sécurité privée, est reconnue comme organisation à part entière par la Commissions européenne est partenaire privilégiée du Comité Européen de Normalisation.

Elle regroupe des grands acteurs internationaux du secteur Securitas, Proséгур, Brink's, Group 4 Securicor.

La Co ESS regroupe également l'ASSA I (Aviation Security Services Association International) qui représente les trois principales entreprises européennes de sécurité pour l'aviation civile.

---

## 2 / LE MODELE FRANÇAIS EST RECONNU, SON ADAPTATION A UN MONDE EN MUTATION EST PERMANENTE

---

« Quelque apparence qu'il y ait à la nouveauté, je ne change pas aisément, de peur que j'ai de perdre au change. »

Montaigne  
Essais

La France a privilégié le maintien d'un équilibre entre le modèle de coordination supérieure et le modèle de coordination intermédiaire, ou le ministère de l'Intérieur est le chef de file désigné pour assurer, en général, la coordination interministérielle.

Cette caractéristique et cette complexité typique de la France, soucieuse de préserver l'équilibre entre différents modèles, se retrouve dans d'autres domaines. Ainsi, au niveau des origines de la protection sociale, les principes des systèmes beveridgiens et bismarckiens, a priori opposés, ont été pourtant été adoptés et adaptés.

Ce modèle Français est remarqué, il mérite donc qu'une attention particulière lui soit portée (1).

Sa complexité est liée à son organisation, pour s'adapter aux nouvelles menaces, de nouveaux centres de veille ou de décision, sont créés. Leur intégration dans le système existant et les besoins liés à la coordination, doivent reposer sur des principes qu'il reste à affirmer (2).

## A) L'ORGANISATION FRANCAISE :

« Le plus grand danger, dans les moments de turbulence, ce n'est pas la turbulence, c'est d'agir avec la logique d'hier »

Peter Drucker

L'« Etat-providence », en France, a progressivement remplacé l'« Etat-gendarme » au cours de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle.

La notion de providence s'est lentement transformée, après les chocs pétroliers des années 1970 en une crise économique, toujours latente.

Ces mues ont abouti à une crise des valeurs.

Le temps de l'Etat-providence, est désormais lointain, et la transition vers une nouvelle forme d'organisation, donne la preuve de la capacité d'adaptation de l'Etat à un environnement changeant.

Mais le défi lié à la contraction du temps et à son accélération, dans tous les domaines est vertigineux.

Ce principe, cher au philosophe Paul VIRILO<sup>266</sup> montre lui aussi ses limites...les problèmes posés nécessitent du temps pour trouver une solution adéquate : cette condition semble constante, dans toutes les sociétés<sup>267</sup>.

Avec la vitesse apparaît la confusion des termes, le mélange des genres, la diffusion et la confusion des concepts.

Dans le monde physique, le disque de Newton<sup>268</sup> en est l'illustration.

Notre société procède elle aussi, selon les principes de l'approche sectorielle.

L'approche du « tout sécuritaire », suite aux événements du 11 septembre 2001 est un exemple.

<sup>266</sup> « *Vitesse et Politique : essai de dromologie* » Edition Galilée 1977.

<sup>267</sup> Le Collegium International s'efforce de proposer des approches nouvelles et originales, capables de faire face à la crise qui menace la planète et les sociétés humaines, en interdépendance sans cesse croissante.

<sup>268</sup> Disque monté sur un axe central, composé de secteurs aux couleurs de l'arc en ciel. En rotation sur son axe, il semble alors blanc. Isaac Newton démontre ainsi que la lumière blanche est une combinaison des couleurs de l'arc en ciel.

Le terrorisme est traité sous cet angle de vue, correspondant parfaitement à la représentation d'un monde hyperspécialisé, qui devrait, par définition, fournir la réponse appropriée, adéquate et immédiate, grâce à la conjonction et à la synergie des compétences.

La réalité est différente.

Cette approche sectorielle est rassurante sous un angle cartésien, puisque la spécialisation provient de l'accumulation de connaissances, elle est donc, à priori le meilleur des systèmes.

Mais, dans la pratique, chaque secteur exclut en réalité l'autre, comme pour le disque de Newton le jaune exclut l'orange, le rouge exclut le violet, le bleu exclut le vert.

Le résultat de notre société sectorielle, basée sur la vitesse arrive au même résultat que celui observé sur le disque de Newton.

La coordination interministérielle constitue un préalable, puisque les activités de protection civile sont transversales, elle nécessite donc une attention particulière (01).

Au sein des grands ministères, depuis quelques années, une nette tendance se dessine, chaque ministre crée un centre de gestion de crise dédié (02).

Lorsque des catastrophes surviennent à l'étranger, l'engagement français, une fois décidé, doit être immédiatement coordonné.

Préalablement à la projection des équipes de secours françaises, un chef de file doit être désigné.

La Protection Civile semble la mieux positionnée, pour remplir ce rôle, compte tenu de son caractère interministériel marqué (03).

### **01) LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE**

Les Etats ont depuis très longtemps partagé leurs compétences entre deux cercles qui s'excluent.

En France, le Roi Soleil Louis XIV avait érigé la maison «du dedans» et celle «du dehors», prémisses du ministère de l'Intérieur et de celui des Affaires Etrangères.

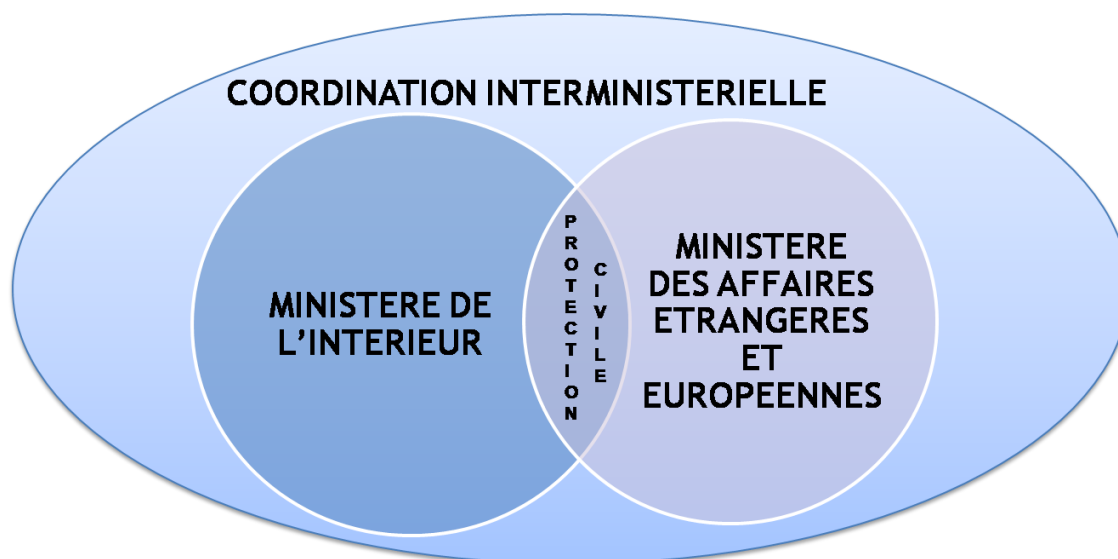
Le ministère de l'Intérieur est chargé des missions de Protection Civile pour le territoire national.

Le ministère des Affaires Etrangères et Européennes la protection des nationaux expatriés et il est également chargé de fournir de l'aide aux Etats en situation de catastrophe naturelle ou technologique, qui en font la demande.

Ces deux cercles s'excluent-ils aujourd'hui dans le domaine de l'urgence et de l'assistance aux humains ?

Il faut pourtant noter que ces deux cercles font eux-mêmes partie d'un cercle plus grand, se trouvant au plus haut sommet de l'Etat, et permettant d'assurer la coordination interministérielle.

La Protection Civile est donc un outil transversal entre ces deux ministères, bien que son statut actuel soit différent.



Depuis l'avènement de la cinquième République, née en octobre 1958,<sup>269</sup> le poste de chef du gouvernement est assuré par le Premier Ministre.

Les politiques publiques implémentées à son niveau, une fois la stratégie définie et les buts assignés, il dispose de moyens<sup>270</sup> pour les mettre en œuvre.

Parmi ces moyens la force publique, définie dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789<sup>271</sup> est mise à la disposition du ministre de l'Intérieur.

La Police Nationale répartie sur tout le territoire est avec la Gendarmerie Nationale à la disposition de l'Etat, à titre principal, pour que celui-ci puisse exercer sa mission de sécurité intérieure.

La Sécurité Civile, n'est donc pas en charge de missions de sécurité intérieure<sup>272</sup> ? puisque le bloc de constitutionnalité n'y fait pas référence.

Dés 1974 Michel PONIATOWSKI, Ministre de l'Intérieur, appelait de ses vœux la création d'un ministère de la « sécurité des Français ».

<sup>269</sup> Constitution du 4 octobre 1958, Article 21 «Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. »

<sup>270</sup> Ces moyens peuvent être également mis à disposition de ses ministres.

<sup>271</sup> Ces droits font partie du bloc de constitutionnalité, dont les principes sont élaborés par le Conseil Constitutionnel.

<sup>272</sup> Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure NOR: INTX0200114L Article 1 Annexe I.

Cette préoccupation subsiste, puisque le « Code de la sécurité intérieure » doit regrouper les textes qui intéressent la sécurité publique et la sécurité civile, selon l'annexe 1 de la Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité Intérieure (L.O.P.S.I.).

Les compétences semblent donc précises, clairement définies et définitivement différenciées.

Pourtant, lorsqu'il s'agit de la réponse aux crises, il faut être plus nuancé. Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, accepte dans ce cas, qu'il s'agisse de compétences partagées, entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Défense.

Les compétences peuvent elles être partagées de manière séquentielle, variant au gré des circonstances ?

Si cela est le cas, qui peut définir en amont le degré d'intensité de crise et décider, ex ante de la compétence partagée ou exclusive des situations en cours ?

Compte-tenu de l'accroissement exponentiel d'informations, d'acteurs et d'interactions, de flux entrants et sortants de données déferlant lors d'une crise, est-il envisageable de passer sereinement d'un scénario à un autre ?

Si la préparation aux crises permet en amont la réalisation de ce difficile exercice, la crise ne surprend-elle pas, toujours, par définition ?

Au-delà de ces préoccupations techniques, le Livre Blanc sur la Défense apporte des précisions, notamment au niveau du leadership : « la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures relève du Président de la République et du Premier ministre. »

Les deux plus hautes autorités de l'Etat sont responsables de la qualification de la crise « majeure » et assurent également les prises de décisions politiques tout au long de cette crise.

Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des moyens de commandement adaptés à des crises majeures, leur permettant d'être informés en temps réel du déroulement de la crise, mais aussi de piloter la communication gouvernementale.

Cette organisation doit être connue du public, des médias et des différents acteurs, en France mais aussi à l'étranger.

En effet, la diffusion de l'information garantit une lisibilité et permet aux acteurs de connaître le point de contact prévu si des renforts extérieurs s'avèrent nécessaires.

Au sein du dispositif de gestion de crise, les interlocuteurs européens et internationaux, au plus haut niveau<sup>273</sup>, pourront ainsi optimiser leur déploiement et améliorer leur efficacité.

Les Anglo-Saxons dans le cadre de leur plan de préparation aux crises<sup>274</sup> (C.M.P.) estiment qu'il est indispensable de se poser des questions simples, pour être efficace :

<sup>273</sup> Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale page192.

- Que savez-vous des autres et de leurs capacités en temps de crise ?
- Que font-ils en temps de crise ?
- Comment font-ils en temps de crise ?

Ces questions de base se posent à la façon d'un miroir :

- En dehors de votre propre structure, vos partenaires connaissent-ils votre champ d'action et l'étendue de vos compétences propres lors d'une phase de gestion de crise ? (question)  
Connaissez-vous l'étendue des compétences et le champ d'action de vos partenaires habituels en temps de crise ? (miroir)
- Vos partenaires connaissent-ils votre organisation, notamment lorsqu'elle fonctionne lors d'une phase de gestion de crise ? (question)  
Connaissez-vous l'organisation de vos partenaires en temps de crise ? (miroir)
- Que savent vos partenaires à propos des activités spécifiques que vous réalisez en temps de crise, mais que vous n'assumez pas en dehors de cette période ? (question)
- Savez-vous quelles sont les spécificités assurées par vos partenaires en temps de crise ? (miroir)

Il est important qu'au sein de l'organisation de gestion de crise, le point de contact du dispositif pour les interlocuteurs européens et internationaux soit connu. Ces derniers doivent donc être systématiquement informés en amont.

L'Hôtel Matignon, résidence du Premier Ministre, animera (mais uniquement en cas de crise) une cellule de crise afin d'assurer la direction politique et stratégique de la réponse.

Cette cellule ne réalise pas de veille, à la différence de toutes les autres salles de crise existantes au niveau national<sup>275</sup>

Cette cellule de crise assure la direction politique et stratégique de la réponse aux crises.

Le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (S.G.D.S.N.) assure le secrétariat de la cellule de crise, présidée par un membre du cabinet du Premier ministre, illustrant ainsi l'importance de l'aspect politique.

La cellule de crise de l'Hôtel Matignon réalise le pilotage stratégique des crises en liaison avec le ministre chargé de la conduite opérationnelle de l'action gouvernementale.

<sup>274</sup> Crisis Management Planning

<sup>275</sup> COGIC / Centre de Crise du MAEE / Centre Fonction Gardes Côtes.

Ainsi la cohérence de l'action gouvernementale et préservée, et le Premier ministre peut réaliser les arbitrages soit directement, soit grâce à des réunions interministérielles à Matignon.

La composition de la cellule de crise n'est pas fixée. Elle peut ainsi s'adapter en fonction de la nature particulière et du caractère spécifique de chaque crise.

La conduite interministérielle de crise est également pilotée par le ministère de l'Intérieur, place Beauvau.

En effet, il est précisé que « Le ministre de l'Intérieur, chargé de la sécurité intérieure, ainsi que de la sécurité et de la protection civiles, dans l'acception élargie que recevront ces termes dans les codes de la défense et de la sécurité intérieure, assurera, au niveau opérationnel, la conduite interministérielle de la crise sur le territoire.»

Ses capacités actuelles seront complétées par la création d'un centre de gestion interministérielle de crise, Place Beauvau, au sein duquel tous les ministères concernés (Économie, Transports, Santé...) devront prendre place.

Ce centre travaillera en réseau avec les moyens des autres ministères, en particulier ceux des ministères chargés des Affaires étrangères, de l'Industrie, des Transports et de l'Énergie.

La cohérence de la manœuvre civile avec celle des moyens militaires sera assurée par ce centre opérationnel et celui des armées.<sup>276</sup> »

Le ministre de l'Intérieur est chargé de la conduite opérationnelle de la crise sur le territoire national.

A ce titre, il est prévu que la Direction de la Prospective et de la Planification de Sécurité Nationale (D.P.P.S.N.) dirige le centre de gestion interministérielle de crise (C.I.C) situé place Beauvau.

La D.P.P.S.N. est intégrée à la nouvelle Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, en septembre 2011.

C'est ensuite le Bureau des Opérations et de la Gestion Interministérielle des Crises (B.O.G.I.C.), qui est chargé d'animer le C.I.C. Beauvau.

Le B.O.G.I.C. a également la charge du Centre Opérationnel de la Gestion Interministérielle des Crises (C.O.G.I.C.), situé à Asnières-sur-Seine.

Le C.I.C. garantit l'information de la direction politique et stratégique de crise (Premier ministre et Président de la République) et du ministre de l'Intérieur.

Il est chargé :

- De proposer des décisions stratégiques à la direction politique et stratégique de la crise (D.P.S.C.),
- D'assurer la conduite opérationnelle interministérielle via les centres opérationnels des ministères,
- D'élaborer, en lien étroit avec la D.P.S.C., la stratégie de communication de crise.

Le Centre Interministériel de Crise (C.I.C.), est composée de trois cellules

<sup>276</sup> Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale page192.

- C.I.C. Décision.
- C.I.C. Situation (Synthèse / Opérations / Anticipation).
- C.I.C. Communication.

Le secrétariat est chargé de coordonner la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense et de sécurité nationale, incombant aux divers départements ministériels et de s'assurer de la coordination des moyens civils et militaires prévus en cas de crise majeure<sup>277</sup>.

Le renforcement de la Zone de Défense, prévu dans le livre blanc, s'appuie également sur le développement de sa visibilité : son existence doit être connue par tous pour être reconnue.

Il a été prévu dans le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (I.G.A.), qu'une « Directive nationale d'orientations zonales » soit élaborée ; elle se déclinerait ensuite en plans d'actions zonaux.

Le Premier Ministre joue un rôle essentiel, en matière de sécurité civile, puisqu'il arrête les conditions dans lesquelles les personnels civils et militaires des différents ministères<sup>278</sup> sont mis à la disposition du Préfet de Zone de Défense et de Sécurité en vue d'assurer le fonctionnement de l'état-major interministériel de zone de défense et de sécurité<sup>279</sup> (E.M.I.Z.D.S.)

Le Préfet de Zone de Défense et de Sécurité<sup>280</sup> est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la Zone de Défense et de Sécurité.

Placé sous l'autorité du Premier Ministre et de chacun des ministres, il doit, tout en respectant les compétences des Préfets de département :

« 1° Définir les orientations et les priorités d'action, sur la base de l'analyse préalable des risques et des effets potentiels des menaces susceptibles de concerner la zone de défense et de sécurité.

Pour cette analyse, il peut bénéficier du concours de l'officier général de la zone de défense et de sécurité ;

2° Transposer au niveau zonal l'ensemble de la planification interministérielle de sécurité nationale et s'assurer de sa transposition au niveau départemental ;

3° Mettre en œuvre, au niveau zonal, la politique nationale d'exercices en veillant à leur programmation pluriannuelle et à leur exécution, et en organisant des exercices zonaux ;

<sup>277</sup> Code de la Défense, Article R 1132-3.

<sup>278</sup> Il s'agit des ministères de l'Intérieur, de la Défense, de la Santé, de l'Economie, de l'Industrie, du Budget, de l'Agriculture, des Transports, de l'Environnement, de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire.

<sup>279</sup> Code de la Défense, Article R 1311-28 modifié par le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des Préfets de Zone de Défense et de Sécurité.

<sup>280</sup> Code de la Défense, Article R 1311-3



4° Organiser la veille opérationnelle zonale par le centre opérationnel de zone situé au sein de l'état-major de zone et la remontée de l'information vers le niveau national ;

5° Assurer la coordination des actions dans le domaine de la sécurité civile.

A ce titre :

a) Il prépare l'ensemble des mesures de prévention, de protection et de secours qu'exige la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement dans le cadre de la zone de défense et de sécurité ;

b) Il arrête le plan ORSEC de zone dans les conditions définies par le décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 et s'assure de la cohérence des dispositifs opérationnels ORSEC départementaux ;

c) Il assure le suivi de la mise en œuvre des politiques nationales de sécurité civile dans la zone de défense et de sécurité.

Dans ce cadre, sous réserve des compétences des Préfets de département, il veille en particulier à la complémentarité des moyens des services départementaux d'incendie et de secours de la zone de défense et de sécurité pour faire face à des événements exceptionnels susceptibles de dépasser le cadre d'un département.

Il fait appel aux moyens publics et privés à l'échelon de la zone et les réquisitionne en tant que de besoin ;

d) Il coordonne la formation des sapeurs-pompiers dans le cadre des priorités fixées au plan départemental ;

6° S'assurer de la permanence et de la sécurité des liaisons de communication gouvernementale ;

7° Coordonner avec les autorités militaires les mesures de défense et de sécurité nationales.

a) Il fixe à l'officier général de zone de défense et de sécurité les objectifs à atteindre en matière de sécurité nationale, dans le respect des prérogatives du chef d'état-major des armées ;

b) Il s'assure de la cohérence entre les plans qui relèvent de sa compétence et les plans militaires de défense ;

c) Il signe les protocoles d'accord relatifs aux demandes de concours établis conjointement avec l'autorité militaire à l'échelon de la zone de défense et de sécurité ;

d) Il assure la répartition, sur le territoire de la zone de défense et de sécurité, des moyens des services chargés de la sécurité intérieure et de la sécurité civile et des moyens des armées mis à disposition par voie de réquisition ou de concours ;

8° Coordonner la préparation des mesures concourant à la sécurité nationale avec les Préfets maritimes et le Commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes ;

9° Animer et coordonner la politique de coopération transfrontalière de sécurité nationale ;

10° Veiller à la continuité des relations de l'Etat avec les opérateurs d'importance vitale ainsi qu'avec les responsables des établissements et organismes publics et les opérateurs chargés d'une mission de service public qui concourent à la sécurité nationale ;

11° Assurer la coordination des mesures d'information et de circulation routière dans sa zone.

a) Il arrête et met en œuvre les plans de gestion du trafic dépassant le cadre d'un département ;

b) Il coordonne la mise en œuvre des mesures de gestion du trafic et d'information routière ainsi que des plans départementaux de contrôle routier. »

Le Préfet de la Zone de Défense et de Sécurité est assisté, dans ses missions, par un Etat Major de Zone, doté d'un personnel restreint.

Son action est très marquée au niveau interministériel, et ses compétences sont nombreuses.

## **02) LA GESTION DE CRISE AU SEIN DES MINISTERES**

Chaque ministère est doté de prérogatives propres lorsqu'une crise survient.

Ces spécificités doivent être coordonnées afin de réaliser la synthèse des informations pour détecter, parmi les informations à forte valeur ajoutée, celles susceptibles de fournir un signal faible, toujours annonciateur d'une crise.

Les principaux ministères impliqués sont le ministère de l'Intérieur (A), le ministère des Affaires Etrangères et Européennes (B), le ministère de la Défense et des Anciens Combattants (C), le ministère de la Santé (D), et le ministère de l'Ecologie du Développement Durable, des Transports et du Logement (E).

Lors d'une crise, les relations avec les élus locaux, départementaux ou nationaux sont fondamentales, et leur relation avec le ministère de l'Intérieur sont privilégiées, désignant ce dernier comme chef de file.

Le ministère de l'Intérieur disposera également, en cas de crise, des forces de la Défense Nationale, qui seront mises à sa disposition pour emploi (F).

## A) LE MINISTRE DE L'INTERIEUR :

« Il ne faut pas toucher aux libertés communales. Mais ne faut-il pas sauvegarder les droits et les devoirs de l'Etat ? Assurer la sûreté publique est le premier de ses devoirs. »

G. Graux,  
Revue Politique et Parlementaire,  
Avril 1896, p.68

Les attributions du ministre de l'Intérieur sont définies précisément dans l'article L1142-2 du Code de la Défense.

Le ministère de l'Intérieur a traditionnellement en charge l'organisation générale du domaine de la protection des populations.

Il possède comme moyens effecteurs pour la majorité de ses actions, les services de la Police Nationale, de la Gendarmerie Nationale, les Sapeurs-Pompiers civils (en majorité intégrés au sein des corps départementaux, nommés D.D.S.I.S.) et les Sapeurs-Sauveteurs nationaux<sup>281</sup>.

Ces acteurs mènent des actions relatives au « secours à personnes » soit de manière intermittente, (cas de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale), soit de à temps complet (cas des autres acteurs sapeurs-pompiers et sapeurs-sauveteurs)

Il faut remarquer que le terme de « sapeur-sauveteur» est apparu très récemment.

Il illustre la volonté marquée de maintenir une identité différente entre les sapeurs-pompiers civils et militaires, rattachés au COMFORMISC<sup>282</sup>.

Composés de 3 régiments<sup>283</sup>, les formations et les missions effectuées par les sapeurs-pompiers et les sapeurs-sauveteurs sont pourtant identiques.

L'Unité de Sécurité Civile numéro 4, basée à Rochefort et créée en 1992 fut dissoute en 1999, son domaine de spécialisation consistait à réaliser de la dépollution.

Curieusement, le terme de sapeur-sauveteur ne s'applique pas aux unités militaires spécialisées assurant la défense des deux plus grandes villes de France, Paris et Marseille.

---

<sup>281</sup> Officiers, Sous-officiers et Sapeurs des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile, sous statut militaire.

<sup>282</sup> Créé le 24 mars 1988, le commandement des formations militaires de la sécurité civile est placé sous la direction d'un officier général de l'armée de terre, 'adjoint militaire du directeur de la sécurité civile.

<sup>283</sup> L'Unité d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile n° 1, créée en 1978, basée à Nogent le Rotrou, l'Unité d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile n° 5, créée en 1988, basée à Corte, et l'Unité d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile n° 7, créée en 1974, basée à Brignoles.

Les sapeurs-pompiers de Paris<sup>284</sup> possèdent une riche tradition, bicentenaire<sup>285</sup> ce qui explique probablement que cette appellation de sapeurs-pompiers soit restée au fil du temps.

Concernant les marins-pompiers<sup>286</sup> leur attachement à la marine de guerre française leur a permis de garder les traditions de la « Royale<sup>287</sup> ».

Par rapport aux activités de la B.S.P.P. le bataillon assure la couverture de risques importants résultants des activités portuaires et maritimes, des feux de forêt, de l'aéroport de Marseille Marignane et des industries pétrolières et chimiques.

Nous aborderons donc, en ce qui concerne le Ministère de l'Intérieur, l'organisation générale en matière de protection des populations (A)

Puis nous envisagerons, dans le cadre des actions réalisées par les trois composantes du Ministère, en matière de secours aux personnes, celles effectuées par la Police Nationale (B), celles réalisées par la Gendarmerie Nationale (C).

Enfin, les missions assurées par les services d'incendie et de secours en matière de secours aux personnes (D) seront décrites.

### A / Organisation générale en matière de protection des populations :

Le rapport administratif relatif aux «Zones de défense et de sécurité Propositions d'évolution<sup>288</sup>» a été réalisé au moment où le Livre Blanc sur la Défense Nationale a été publié.

Suite à cette publication, le ministère de l'Intérieur a créé une direction de la prospective, de la planification et de la sécurité nationale<sup>289</sup> nommée D.P.P.S.N.

Cette direction succède à la Direction de la Planification et de la Sécurité Nationale.

Elle est chargée de proposer des évolutions au ministère de l'Intérieur tout en mettant en œuvre la politique de modernisation.

Il faut noter que le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale lie pour la première fois étroitement les deux notions de programmation militaire et de sécurité intérieure, comme le précise la lettre de mission<sup>290</sup> établie par le Président de la République.

La direction de la prospective et de la planification de la sécurité nationale est également chargée de définir et d'animer l'action stratégique du ministère de l'Intérieur.

<sup>284</sup> Militaires de la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris, ou B.S.P.P.

<sup>285</sup> Forme militaire retenue et officialisée par décret impérial du 18 septembre 1811.

<sup>286</sup> Militaires du Bataillon des Marins Pompiers de Marseille, ou B.M.P.M.

<sup>287</sup> Nom traditionnellement donné à la Marine de Guerre Française, devenue ensuite Marine Nationale.

<sup>288</sup> Rapport définitif août 2008 Inspection Générale de l'Administration ».

<sup>289</sup> Décret n° 2010-973 du 27 août 2010 modifiant le décret no 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

<sup>290</sup> Lettre de mission du Président de la République à Monsieur Jean-Claude MALLET Conseiller d'État du 28 juillet 2008.

La D.P.P.S.N. développe non seulement la capacité d'anticipation du ministère mais favorise aussi les adaptations de son action et de ses structures à l'évolution des grands enjeux tant nationaux qu'internationaux.

L'état des menaces et des vulnérabilités sur le long terme fait également partie de l'attribution de ses missions.

Elle conçoit en liaison avec les directions et services du ministère des scénarios de réponse et veille à la pertinence des plans d'action du ministère dont elle assure l'évaluation

Sous l'autorité du Secrétaire Général<sup>291</sup> Haut Fonctionnaire de Défense (H.F.D.), la D.P.P.S.N. est chargée de cinq tâches principales :

- a. Elaboration, actualisation et suivi des plans qui relèvent de la responsabilité directe du ministre de l'Intérieur afin d'assurer la protection du territoire et des populations face aux différentes menaces.
- b. Elaboration des instructions en vue de l'application territoriale des plans, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre.
- c. Application des procédures de protection du secret de la Défense nationale.
- d. Définition de la politique de sécurité des systèmes d'information du ministère.
- e. Animation du dispositif territorial d'intelligence et de sécurité économiques.

La D.P.S.N. s'appuie sur les préfets de zone de défense<sup>292</sup> devenus par le décret numéro 930 du 27 août 2010, Préfets de Zone de Défense et de Sécurité, pour réaliser l'ensemble de ses missions.

Les principaux acteurs de la D.P.P.S.N. sont constitués de Préfets de zone de défense et de sécurité, de Hauts Fonctionnaires de Défense (H.F.D.), du Secrétariat Général de la Défense et de la Sûreté Nationale (S.G.D.S.N.) et du ministère de l'Intérieur.

Toutefois, au niveau national, le S.G.D.S.N. est un service relevant du Premier ministre<sup>293</sup>, compte tenu de son rôle interministériel marqué.

Pourtant le personnel affecté au S.G.D.S.N. est essentiellement constitué de fonctionnaires d'Etat, pour la plupart issus du ministère de l'Intérieur.

Les Directions Départementales de la Protection des Populations, rattachées aux Préfectures et créés en janvier 2010 ne sont pas associées directement aux travaux de la D.P.P.S.N. tout comme les Services Départementaux d'Incendie et de Secours.

<sup>291</sup> Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation version consolidée au 29 décembre 2009.

<sup>292</sup> Nouvel article 3-1 du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, modifié par le décret 2008-682 du 9 juillet 2008.

<sup>293</sup> Code de la Défense, Article R 1132-1.

Cette disjonction est surprenante, si on tient compte de l'activité opérationnelle des sapeurs pompiers au niveau national.

En effet, les interventions réalisées atteignent, en 2010, le nombre de quatre millions deux cent cinquante mille<sup>294</sup> sur l'ensemble du territoire national.

Il faut également noter leur croissance régulière d'année en année.

## B / Actions réalisées par la Police Nationale en matière de secours aux personnes

La Police Nationale n'est pas une institution créée sui generis, il est donc nécessaire de replacer dans une perspective historique les actions de cette dernière en matière de secours aux personnes.

Dès le XVIème siècle, l'insécurité est croissante et l'interminable procès qui a opposé les corps des Lieutenants Civils et Criminels, de 1515 à 1645 concernait la remise en cause de leurs prérogatives exclusives.

En effet, les lieutenants civils accusaient les lieutenants criminels de s'occuper d'affaires relevant de leur compétence propre, et vice-versa.

Le Roi Soleil Louis XIV conseillé par Colbert, décide de la réforme de la police en 1667, et crée le corps de Lieutenant Général de Police, intégrant les deux corps de lieutenance.

Cette mesure met un point final à l'amalgame entre les fonctions de Police et celles de Justice, en instaurant une police à part entière.

Il s'agit, à l'époque, d'une « révolution ».

Le lieutenant-criminel a depuis subsisté car cette fonction perdure sous une autre appellation.

En effet, près de 400 ans plus tard le Procureur de la République contemporain, est qualifié d'héritier du Lieutenant-criminel<sup>295</sup> par Benoît Garnot<sup>296</sup>.

De nos jours, une faculté lui a toutefois été retirée, celle de se pourvoir lui-même d'office.

Mais il faut attendre le 25 octobre 1795 pour que l'arbitraire ne puisse plus exister en matière de détention et d'exécution des peines.

A cette date, la Convention Nationale instaure le Code des délits et des peines.

Pour la première fois, la distinction entre la Police Administrative, chargée de prévenir les délits, et la Police Judiciaire, chargée de constater les infractions, d'en rechercher les auteurs et de les arrêter, est réalisée.

<sup>294</sup> Les statistiques des services d'incendie et de secours Edition 2010 Page 8 (SDIS + BSPP+ BMPM).

<sup>295</sup> L'Edit de création des offices de Lieutenant-Criminel date de 1522.

<sup>296</sup> Histoire de la justice France XVI-XXI<sup>ème</sup> Siècle, page 414.

Aujourd'hui pour la protection civile, dans le domaine de la protection des populations, la Police administrative s'exerce notamment dans le Code de Sécurité des Etablissements Recevant du Public, mais aussi en cas d'évènements de grande ampleur (plus de dix mille personnes).

Mais à l'époque, les lois sur la sécurité et la police, pourtant nombreuses, ne réussissent pas à apaiser les troubles et à combattre l'insécurité dans les rues et le Comité de Salut Public pourchasse tous les "suspects, fauteurs de troubles et autres citoyens aux sentiments révolutionnaires douteux..."

Le 02 janvier 1796, le Directoire crée le Ministère de la Police Générale afin de lutter contre l'insécurité générale.

L'instabilité de ce ministère est caractérisée par les nominations incessantes des ministres qui s'y succèdent, puisque neuf ministres seront nommés en seulement trois ans et demi.

La nomination de Fouché en juillet 1799, donne une impulsion nouvelle à la police.

C'est en 1867 que les pouvoirs de police des Préfets vont être limités et reviennent en partie aux maires par la loi du 24 juillet 1867.

La loi du 06 avril 1884 confirme les pouvoirs de police du Maire dans les petites communes avec pour missions principales d'assurer la sûreté et la salubrité publique.

En 1893, Louis Lépine, ancien avocat, devient Préfet de Police de Paris.<sup>297</sup>

La Police et la Capitale resteront marquées par son passage, puisqu'il équipa les Gardiens de la Paix d'un bâton blanc et d'un sifflet mais surtout il fait placer des bornes d'appel dans les rues pour que les citoyens puissent avertir les équipes de Police-Secours<sup>298</sup>.

Il faudra attendre 1928, près de quarante ans, pour que le service de «Police-Secours» soit officiellement créé et assure 24h/24h une permanence opérationnelle.

Au niveau international, « Interpol » est créée le 23 septembre 1923 et sous cette appellation familière c'est en fait de l'« Organisation Internationale de Police Criminelle » (O.I.P.C) qu'il s'agit.

Celle-ci a pour mission de mettre en relation toutes les polices du monde et de faciliter l'échange d'information sur les délinquants et les criminels, les trafics et les mafias qui se jouent des frontières.

Cependant, aucune mission relative à la protection des populations et relevant de la protection civile ne lui est assignée.

Plus tard, en 1935, la « Sûreté Générale » deviendra « Sûreté Nationale ». Elle comprend l'ensemble des services de police en France, à l'exception de la Préfecture de Police de Paris qui conserve son statut particulier.

Au cours de l'évolution des ministères et des appellations, le 29 décembre 1818, le Ministère de la Police est supprimé et il est réuni à celui de l'Intérieur.

<sup>297</sup> Louis Lépine sera Préfet de Paris deux fois de 1893 à 1897 puis de 1899 à 1913.

<sup>298</sup> Il mit également en place le service des objets trouvés, la brigade fluviale ainsi que les brigades cyclistes. (La cape des policiers, sur leurs vélos, se déployait avec la vitesse, donnant ainsi l'appellation d'« Hirondelles »).

Il faudra attendre près de quarante années, en 1858, pour que le Ministère de l'Intérieur se transforme en « Ministère de l'Intérieur et de la Sûreté Générale ».

Pendant cette période, le 29 avril 1827, la Garde Nationale de Paris est licenciée mais non dissoute : Louis-Philippe se servira de ces personnels en 1830 pour revenir au pouvoir et pour maintenir l'ordre dans la capitale.

Le 29 mai 1871, la Garde Nationale de Paris est définitivement dissoute par arrêté du gouvernement d'Adolphe Thiers.

Cette Garde Nationale est l'ancêtre des corps communaux de sapeurs pompiers, car elle assurait la mission de protection des populations et de lutte contre les incendies.

C'est d'ailleurs sur le modèle français que la garde nationale des Etats-Unis d'Amérique a été créée, et qu'elle assiste depuis les citoyens américains lors des catastrophes.

Elle est directement placée sous l'autorité du Gouverneur de l'Etat National, et non sous le contrôle du gouvernement fédéral.

C'est la loi du 9 juillet 1966 instituant la « Police Nationale » qui rassemble les personnels de la Sûreté Nationale et de la Préfecture de Police de Paris.

Dans un cadre de rationalisation, le service de « Police-Secours » existera jusqu'à la fin des années soixante-dix sur Paris et la petite couronne<sup>299</sup>.

C'est curieusement le ministère de la Santé qui bouleverse cet ordre établi. En effet, par décret du 2 décembre 1965, il rend obligatoire la dotation de moyens mobiles de secours et de soins d'urgence pour certains centres hospitaliers.

La même année, le décret du 31 décembre indique que « l'hôpital se doit de sortir de ses murs pour porter une assistance médicale à toute personne qui en a besoin ».

Cet acte de naissance des Services Médicaux d'Urgence et de Réanimation (S.M.U.R.), ne permet plus à Police-Secours de continuer l'exercice de ses missions et donc remet en cause l'existence même de cette activité.

Pourtant, la Police Nationale exerce encore un certain nombre de compétences en matière de secours à personne (secours en montagne assuré par des compagnies républicaines de sécurité et surveillance des plages au profit des communes du littoral).

Les bases réglementaires permettant de continuer la réalisation de missions de secours, traditionnellement attribuées aux services spécialisés de secours et d'urgence, les S.D.I.S. ne sont pas clairement identifiées.

L'article 1 du code de déontologie de la Police nationale précise pourtant qu'elle concourt, sur l'ensemble du territoire, « à la garantie des libertés et à la défense des institutions de la République, au maintien de la paix et de l'ordre public et à la protection des personnes et des biens<sup>300</sup> ».

Cette notion de protection des personnes et des biens est donc identique à celle retrouvée dans le Code Général des Collectivités Territoriales dans l'article L 1424-2.

<sup>299</sup> Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

<sup>300</sup> Code de déontologie de la Police Nationale version consolidée au 3 août 2001.



Cet article précise que les services d'incendie et de secours « sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies,...et exercent les missions suivantes (...) 3 / La protection des personnes, des biens et de l'environnement. »

L'exercice de ces compétences de protection des personnes et des biens est donc partagée et transversale, ce que l'étude des textes ne permet pas de relever de prime abord.

### C / Actions réalisées par la Gendarmerie Nationale en matière de secours aux personnes

La Gendarmerie Nationale réalise également un certain nombre de missions de secours aux personnes.

Au niveau des brigades départementales, les gendarmes des brigades nautiques, plongeurs, aident à la recherche de personnes disparues et à leur sauvetage.

La gendarmerie nationale offre également des emplois spécialisés, en tant que pilote d'hélicoptère, ayant pour mission les transports sanitaires urgents, mais aussi le secours en montagne.

D'autre part, les gendarmes ont également des équipes spécialisées, dans le domaine des opérations de secours en montagne, au sein des pelotons de gendarmerie de haute-montagne.

Enfin, les gendarmes « maîtres-chiens » peuvent être utilisés pour la recherche de personnes disparues lors d'avalanches, ou lorsqu'il s'agit d'une simple disparition.

Le dernier emploi spécialisé en rapport avec les opérations de secours est celui de « gendarme-spéléologue », notamment pour la recherche de personnes.

Ces emplois, bien que d'une grande technicité et nécessitant un long apprentissage, ne sont pas exclusivement dédiés aux missions de secours. L'affectation des personnels de la Gendarmerie Nationale exclusivement affectés à ces tâches est peu lisible, en termes d'équivalents temps plein (E.T.P.).

Les services en charge de mener la révision générale des politiques publiques (R.G.P.P.) manquent ainsi d'indicateurs fiables pour réaliser des propositions étayées de réforme dans le domaine des opérations de secours.

Les services de Police et de Gendarmerie participent également, de façon indirecte, au « secours à personne » lorsqu'ils réalisent des missions placées en amont de cette mission.

Ainsi, la D.C.P.J.<sup>301</sup> exerce la coordination globale du récent « Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique<sup>302</sup>. »

<sup>301</sup> D.C.P.J. Direction Centrale de la Police Judiciaire.

<sup>302</sup> Créé par le décret n°2004-612 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique. NOR : DEF0400420D.

La protection environnementale dépasse donc les pouvoirs de police administrative, générale ou spéciale, classiquement attribués.

Cet office est rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la D.G.G.N.<sup>303</sup> et les directions et services actifs de la police nationale sont rattachés à cet office.

Son domaine de compétence la lutte contre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique.

Toutefois les matières relevant spécifiquement de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et de celui chargé de la répression du trafic des armes, munitions, des produits explosifs et des matières nucléaires<sup>304</sup> ne font pas partie de son champ d'action.

Ainsi, c'est désormais sous l'aspect répressif et judiciaire que la protection de l'environnement doit tout d'abord être envisagé.

Cette évolution s'inscrit au sein d'un contexte juridique de grande ampleur, puisque la Charte de l'Environnement<sup>305</sup> est un texte à valeur constitutionnelle.

Le Conseil Constitutionnel a placé cette Charte sur le même plan que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946<sup>306</sup>,

Cette charte énonce, pour la première fois, les principes dits de 3<sup>ème</sup> génération<sup>307</sup>.

### D / Missions assurées par les services d'incendie et de secours en matière de secours aux personnes :

Historiquement, l'ancêtre de la Direction de la Sécurité Civile (D.S.C.), s'appelait le Service National de Protection Civile (S.N.P.C.).

La Direction de la Sécurité Civile était l'une des cinq directions du ministère de l'intérieur<sup>308</sup>.

Elle devient « Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises<sup>309</sup> » en septembre 2011.

<sup>303</sup> Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

<sup>304</sup> Article 2 du Décret de 2004-612 (déjà cité).

<sup>305</sup> Adoptée le 28 février 2005 par le Parlement réuni en congrès à Versailles, avec plus de 95% des suffrages exprimés.

<sup>306</sup> Conseil Constitutionnel, décision du 19 juin 2008.

<sup>307</sup> Les premiers principes, relatifs aux Droits de l'Homme, sont issus de la révolution de 1789, les seconds principes sont ceux relatifs aux droits sociaux adoptés à la suite de la deuxième guerre mondiale au XX<sup>ème</sup> Siècle.

<sup>308</sup> La Direction Générale de la Police Nationale (D.G.P.N), la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (D.G.G.N), la Direction de la Sécurité Civile (D.S.C), la Direction Générale des Collectivités Locales (D.G.C.L), la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (D.L.P.A.J).

<sup>309</sup> Discours du Président de la République, Nicolas Sarkozy a l'E.N.S.O.S.P. 17 mars 2011, Aix les milles.

Le champ de compétence de la D.G.S.C.G.C. comprend, en outre, les missions de préparation et de gestion des crises et celles de coordination des acteurs du secours.

En 2009, la D.S.C. a mené un important chantier stratégique, en matière de protection des populations, en réalisant l'opération de rénovation du système d'alerte et d'information des populations, dénommé Système d'Alerte et d'Information des Populations (S.A.I.P.).

En tant qu'acteur de l'administration centrale, la D.S.C. possède une particularité pour le déploiement de ses ressources.

En effet, elles sont situées au niveau zonal<sup>310</sup>, mais de façon majoritaire elles se trouvent au niveau départemental, et sont financées par les collectivités locales, notamment par les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (S.D.I.S).

L'harmonisation des acteurs locaux et de leurs moyens a évolué ces dernières années, mais les mécanismes collaboratifs créés par la loi ont été peu utilisés<sup>311</sup> et de nombreux axes de progrès restent à accomplir.<sup>312</sup>

Afin d'améliorer l'organisation des pouvoirs publics, tant au niveau de l'administration centrale que territoriale, la Zone de Défense, suite aux propositions du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale publié en juin 2008, se renforce de manière très sensible.

Le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration<sup>313</sup> établit un plan à partir de cinq thématiques, avec le constat que le pilotage national des zones de défense présente un caractère déficient.

Au niveau budgétaire, la partition de la mission Sécurité civile en deux programmes (Intervention des services opérationnels et Coordination des moyens de secours) fortement imbriqués et concourant aux mêmes objectifs rigidifie inutilement la gestion de crédits.

Celle-ci devrait être, au contraire, souple et réactive en cas de crise grave affectant la sécurité des populations.<sup>314</sup>

---

<sup>310</sup> E.S.O.L. Etablissement de Soutien Opérationnel Logistique 4 bases : à Méry-sur-Oise (Val d'Oise), à Marseille - La Valentine (Bouches du Rhône), à Jarnac (Charente) et à Mort-Mare (Meurthe et Moselle).

<sup>311</sup> La possibilité de créer des Etablissements Publics Inter Départementaux d'Incendie et de Secours (E.P.I.D.I.S) prévu par le CGCT articles 1424-51 à 58 et CGCT articles 1424 -59 à 68 n'a pas été mise en œuvre par les collectivités locales, seuls quelques rares groupements d'achats ont été réalisés, par les SDIS en 2009.

<sup>312</sup> Mutualisations des fonctions administratives et techniques avec les services du Conseil Général par exemple.

<sup>313</sup> Zones de défense et de sécurité Propositions d'évolution (Rapport définitif) Août 2008 Inspection Générale de l'Administration.

<sup>314</sup> Rapport Annuel 2009 Cour des Comptes page 651.

Le programme « Intervention des services opérationnels » comprend quatre sous-types d'actions :

- la participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts.
- les interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques.
- le secours à personne par hélicoptère.
- la neutralisation des engins explosifs.

Alors que le programme de « coordination des moyens de secours » comprend trois sous- actions :

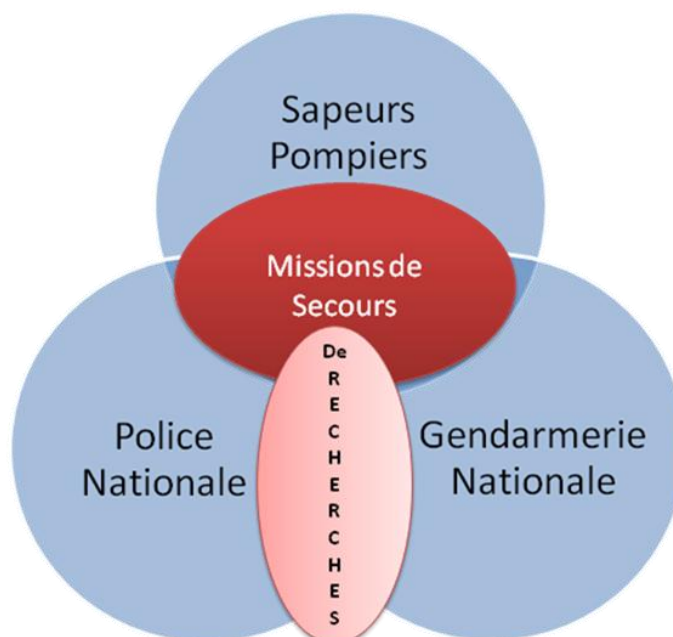
- La préparation et gestion des crises.
- La coordination des acteurs de la sécurité civile.
- Le soutien à la politique de sécurité civile ;

Ce programme regroupe également les dépenses de fonctionnement, d'investissement, d'intervention et d'opérations financières des services centraux et des E.S.O.L.

Elles peuvent se décomposer en quatre blocs :

- Solidarité nationale en cas d'opération de secours ;
- Aides de l'État à d'autres acteurs de la sécurité civile ;
- Pensions, prestations rattachées et indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires accidentés et à leurs ayants droit ;
- Activité de l'état-major et des services centraux.

## ACTIONS MENEES AU SEIN DU MINISTERE DE L'INTERIEUR



A titre anecdotique, les saints-patrons des policiers, des Gendarmes et des Sapeurs-pompiers de France, sont différents<sup>315</sup>.

La loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 attribue des compétences élargies au ministre de l'Intérieur en matière de coordination interministérielle et de mobilisation des services territoriaux de l'Etat.

Il s'agit essentiellement du domaine de la préparation des pouvoirs publics à la gestion des crises majeures sur le territoire national et de la conduite opérationnelle de la réponse à ces crises.

En matière de ressources humaines, sur les trois axes de valorisation recherchés, la coopération accrue des personnels de la Défense, de la Sécurité Intérieure et de la Sécurité Civile devient un objectif.

Elle conduit à redéfinir le rôle des Préfets de zone de défense et de sécurité.

Le renforcement des pouvoirs et des moyens des sept Préfets de zone de métropole et des cinq Préfets de zone d'outre-mer répond à la nécessité de disposer des capacités de planification et de gestion de crise qui permettent d'apporter des réponses globales aux risques et menaces auxquels notre territoire pourrait avoir à faire face.

Le décret renforce ainsi la capacité des Préfets de zone de défense et de sécurité à coordonner l'action des préfets de département et mettre en cohérence l'activité des administrations déconcentrées de l'Etat, des collectivités territoriales et des opérateurs publics et privés dans les domaines touchant à la défense et la sécurité.

## B) LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES

« Une culture stratégique émerge d'un ensemble plus vaste de pratiques internationales, à la fois militaires, diplomatiques et économiques, impliquant une communauté étatique sur la scène extérieure. Il ne s'agit pas d'un mécanisme structuré, mais d'un ensemble de contraintes propres à la culture d'une société et qui conditionnent la "production" de sa stratégie. »

Bradley S. Klein, "Hegemony and Strategic Culture"<sup>316</sup>

Le ministère des Affaires Etrangères et Européennes (M.A.E.E.) est chargé de l'intervention, à plusieurs titres, dans la conduite des relations avec les Etats étrangers.

<sup>315</sup> Saint Martin pour les Policiers, Sainte Geneviève pour les Gendarmes et Sainte Barbe pour les Sapeurs Pompiers.

<sup>316</sup> American Power Projection and Alliance Defence Politics", *Review of International Studies*, vol. 14, 2, 1988, p.136

Dans le domaine de la protection des populations, ce ministère est en charge de l'assistance aux ressortissants français en dehors du territoire National et de la protection des intérêts français.

Cette mission est principalement assumée par les postes consulaires.

A l'extérieur du territoire National, les forces issues du ministère de la Défense Nationale sont impliquées elles aussi dans la sauvegarde et le sauvetage des vies humaines, elles réalisent cette mission en étroite relation avec les agents du ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

Compte-tenu des moyens spécifiques dont disposent les forces armées, leur domaine de compétence et leur champ d'action intéresse tout particulièrement les milieux aéronautiques et maritimes, en temps de paix comme lors de crises.

Parce qu'il est lié aux problématiques de Défense Nationale en matière de sécurité, le ministère des Affaires Etrangères et Européennes dispose également d'un centre de crise, opérationnel depuis le 1er juillet 2009, et inauguré par monsieur Bernard Kouchner, alors ministre des Affaires Etrangères.

La réalisation du Centre de Crise du Quai d'Orsay illustre clairement la volonté d'implication du ministère en tant qu'acteur dans le processus de la gestion des crises, considéré comme un élément majeur de la politique internationale.

L'aspect multidimensionnel des crises au niveau international intéresse non seulement les domaines de la politique et de la sécurité mais aussi les domaines techniques, tels que :

- l'approvisionnement alimentaire des populations,
- la lutte contre les catastrophes naturelles,
- la lutte contre les catastrophes technologiques.

Le ministère des Affaires Etrangères et Européennes, dans le domaine de la protection civile n'a pas défini de manière précise ses priorités en phase de gestion de crise, qui oscillent entre la protection des actions humanitaires et la promotion des actions menées par l'Etat, à l'étranger, en matière de protection civile (I).

Pour maintenir, hors des périodes de crise, une présence sur la scène internationale, une direction chargée de la sécurité assure de nombreuses actions, bien que certains domaines majeurs lui échappent, dans un monde toujours plus complexe (II).

Mais développer des actions de protection civile, et dans un cadre plus large, des actions de préparation et de réponse aux crises, nécessite que du personnel spécialisé et expérimenté puisse mener à bien ce défi face aux nouveaux challenges globaux (III).

## I. LE SOUTIEN A L'ACTION HUMANITAIRE ET AU DEVELOPPEMENT

Les nombreux acteurs, intervenant depuis le territoire national (Affaires Etrangères, Défense, Intérieur, associations de protection civile, société nationale de la Croix-Rouge, organisations non gouvernementales...) ont fait apparaître, progressivement, que le besoin de coordination devenait évident.

Toutefois, les buts recherchés par ces différents acteurs peuvent être divergents, ce qui complique parfois la visibilité de l'action de la France à l'étranger.

En général, les O.N.G. souhaitent se conformer de manière permanente aux règles fixées par leurs statuts.

De plus, elles doivent respecter le souhait de leurs donateurs, publics ou privés, qui sont de plus en plus exigeants vis-à-vis des appels à la générosité publique.

Les O.N.G. ont ainsi mis en place, chartes, comités indépendants (etc.), chargés de veiller à conserver la confiance des donateurs.

C'est pour cela que de nombreuses organisations, une fois déployées sur le terrain opérationnel, entendent décider seules de la stratégie qu'elles souhaitent appliquer.

Elles ne tiennent pas compte, de manière systématique, des mesures de sécurité préconisées par les Nations-Unies<sup>317</sup>, et communiquées à tous les postes diplomatiques en permanence.

Le Centre de Crise du ministère des Affaires Etrangères et Européennes assure ainsi une fonction de veille 24 heures sur 24, et couvre tous les aspects des crises se déroulant hors du territoire national.

L'aspect politique en matière de gestion des crises est essentiel au niveau du ministère des Affaires Etrangères.

Les décisions relatives à l'évacuation des résidents français dans un pays étranger, ou à la mise en place de l'assistance consulaire et à l'aide humanitaire y sont préparées.

La réalisation et la mise en œuvre des mesures d'évacuation sont du ressort et de la responsabilité des postes consulaires à l'étranger, qui connaissent les ressortissants français, leurs habitudes et lieux de résidence.

Travaillant de concert avec les autres administrations nationales concernées, le Centre de Crise du ministère des Affaires Etrangères et Européennes sert également de point d'entrée aux partenaires étrangers.

Les ambassades étrangères et les missions diplomatiques Européennes, si elles souhaitent officiellement solliciter l'aide de la France pour porter secours à leur pays, informent le centre de crise du ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

---

<sup>317</sup> Niveaux 1 à 3, élaborés par le service de sécurité et de protection des Nations-Unies (U.N.D.S.S.) qui décide de la mise en œuvre du niveau de sécurité en fonction des conditions locales.

Le Centre De Crise (C.D.C.) du ministère des Affaires Etrangères est en relation, (comme l'est d'ailleurs le C.O.G.I.C<sup>318</sup>), avec le Centre chargé de la Surveillance et de l'Information<sup>319</sup> à Bruxelles.

Au niveau des ressources humaines, les moyens du Centre De Crise sont spécialisés, constitués d'une cinquantaine d'agents, issus de l'ancienne Délégation à l'Action Humanitaire<sup>320</sup> (D.A.H.).

Il peut être fait appel à des volontaires non spécialisés de manière occasionnelle.

Ses capacités financières s'élèvent à plus de 11 millions d'euros, incluant l'aide humanitaire<sup>321</sup> répartie entre le fonds d'action humanitaire (F.U.H)<sup>322</sup> qui peut être abondé par un fonds de concours ad hoc (F.D.C.)<sup>323</sup>.

Le Fonds De Concours, créé en 1999, reçoit toutes les contributions volontaires des tiers, permettant ainsi la mise en place de l'aide d'urgence au profit des victimes de catastrophes naturelles à l'étranger.

L'aide humanitaire constitue une des priorités du ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

Relativement récent et apparu à la fin des années soixante-dix, l'univers des différents acteurs humanitaires s'est construit à partir de principes fondamentaux, et de bases juridiques solides, souvent définies de manière commune.

Sa doctrine initiale, s'inspire des principes humanitaires décrits puis près de cent ans, par les fondateurs de la Croix-Rouge.

Elle s'est progressivement précisée, développée, et fait aujourd'hui partie du Droit International Humanitaire (D.I.H.).

Initialement, seules les zones de guerre et de conflit étaient assujetties à l'application du Droit International Humanitaire.

Aujourd'hui, son champ s'est élargi et il concerne également les victimes de catastrophes naturelles ou de désastres technologiques.

Une des missions du Centre de Crise a pour objectif d'animer le réseau des correspondants humanitaires dans les postes diplomatiques à l'étranger.

Ces correspondants humanitaires sont peu nombreux, et mis en place uniquement lorsque la situation humanitaire le justifie.

Le profil de poste des correspondants humanitaires varie donc en fonction du type de crise et des besoins locaux identifiés par le réseau consulaire à l'étranger.

<sup>318</sup> Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises, ministère de l'Intérieur.

<sup>319</sup> M.I.C. Monitoring and Information Center.

<sup>320</sup> D.A.H. ou Délégation à l'Action Humanitaire.

<sup>321</sup> Bernard KOUCHNER, Ministre des Affaires Etrangères et Européennes à Paris lors de la Conférence des Ambassadeurs du 27 au 29 août 2008.

<sup>322</sup> F.U.H. est abondé annuellement, par le ministère des Affaires Etrangères, d'un montant de 9 millions d'euros.

<sup>323</sup> Numéro du F.D.C. 1.2.008 libellé « Contributions de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger ».



En ce qui concerne l'application des décisions du ministère des Affaires Etrangères et Européennes, ce dernier ne dispose pas directement d'une force publique mise à sa disposition (comme c'est le cas pour le ministère de l'Intérieur).

La force publique dépend d'un autre ministère, celui de la Défense Nationale, créé après la seconde guerre mondiale.

Le ministère de la Défense Nationale provient quant à lui de la fusion de deux anciens ministères, ceux de la Guerre et de la Marine.

Héritage de l'histoire, le ministère des Affaires Etrangères et Européennes bénéficie d'un large réseau d'experts, placés sous son autorité, pour mener la politique de sécurité de la France à l'Etranger.

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense (D.C.S.D.) est un des représentants les plus actifs de ce ministère.

Mais il n'est pas le seul organisme chargé de promouvoir les concepts français dans les domaines de la Défense Nationale et de la Sécurité Intérieure.

L'évaluation des actions croisées en matière de Sécurité Intérieure est difficilement réalisable.

C'est le cas de la protection civile.

Les Attachés de Sécurité Intérieure, du ministère de l'Intérieur, sont chargés de la protection civile à l'étranger.

En parallèle, la Direction de la Coopération de Sécurité dispose d'experts dans ce domaine.

Bien qu'un lien existe entre Attachés de Sécurité Intérieure et experts de protection civile de la Direction de la Coopération de Sécurité, comparer et évaluer le résultat de leurs travaux est difficilement réalisable, puisque les services dépendent de ministères différents et relèvent d'inspections spécifiques.

## II. PRIVILEGIER NOTRE SPECIFICITE, PEUT ABOUTIR A UN ISOLEMENT RELATIF.

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense est apparue dans les années 1960 consécutivement à l'accession à l'indépendance des territoires de l'ancien empire français.

La coopération de défense a longtemps été conduite par deux institutions distinctes : la Sous-direction de l'Assistance Militaire (S.A.M.) et la Mission Militaire de Coopération (M.M.C.).

La mission militaire de coopération, initialement placée sous l'autorité du Ministre de la Coopération, avait pour mission de conduire la coopération structurelle française avec les États d'Afrique subsaharienne, tandis que la sous-direction de l'assistance militaire gérait cette coopération pour le reste du monde.

Compte-tenu des relations historiques privilégiées franco-africaines, la mission militaire de coopération bénéficiait alors d'une nette priorité en termes de moyens et de position hiérarchique au sein du ministère de la Coopération, car elle était placée sous l'autorité directe du Ministre.

La sous-direction de l'assistance militaire, au sein du ministère des Affaires Étrangères occupait une position de moindre influence.

La révolution dans les affaires militaires, le nouvel environnement stratégique mondial et les menaces asymétriques ont conduit à refondre ce système complexe en décembre 1998 en créant la Direction de la Coopération Militaire et de Défense (D.C.M.D).

Cette direction est intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, et fait partie de la Direction générale des affaires politiques et de sécurité.

- La mission militaire de coopération devient alors la « Sous-direction de la Coopération Militaire pour les actions conduites en Afrique subsaharienne ».
- La sous-direction des affaires militaires prend l'appellation de « Sous-direction de la Coopération de Défense », et une partie des ressources provenant de la mission militaire de coopération lui est attribuée, compte tenu de la nouvelle répartition des enjeux au niveau planétaire.

Au niveau international, en matière de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure, le Service de Coopération Technique Internationale de Police (S.C.T.I.P.), dépendant du ministère de l'Intérieur, assurait l'ensemble des missions.

Ce service travaille étroitement avec les agents de sécurité intérieure dans les postes diplomatiques à l'étranger, qui lui sont directement rattachés en ce qui concerne leur gestion administrative et financière.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2010, la Direction de la Coopération Internationale (D.C.I.) remplace le service de coopération technique Internationale de la Police.

Cette nouvelle direction intègre l'aspect Police et Gendarmerie, puisqu'elle accueille également la sous-direction de la Coopération Internationale de la Gendarmerie Nationale (S.D.C.I.G.N.)<sup>324</sup> précédemment chargée de la gestion des officiers de gendarmerie nommé Attachés de Sécurité Intérieure à l'étranger.

Le ministère des Affaires étrangères, a créé en 1998, la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (D.G.C.I.D.), chargée de gérer la coopération structurelle en matière de police et de sécurité civile, en étroite coordination avec le Service de Coopération Technique International de la Police<sup>325</sup>.

---

<sup>325</sup> Dont les missions sont fixées par le décret n° 61-1374 du 14 décembre 1961.

Le livre blanc de la Sécurité et de la Défense, et celui des Affaires étrangères influent sur une nouvelle évolution du dispositif, la Direction de la Coopération Militaire et de Défense (D.C.M.D), devenant la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense<sup>326</sup> (D.C.S.D.).

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense a en charge la coopération structurelle avec les Etats étrangers dans les domaines de la Défense, de la Sécurité Intérieure et de la Sécurité Civile.

Cette direction récente a pour objectifs de mettre en œuvre :

- Des projets de coopération bilatéraux ou multilatéraux,
- Des actions de formation,
- Des actions d'expertise et de conseil.

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense assure le pilotage stratégique et la gestion globale de l'ensemble de ses actions.

Structurellement, la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense est constituée de quatre sous-directions et de deux bureaux :

- Sous-direction Afrique,
- Sous-direction Monde,
- Sous-direction des questions multilatérales et sectorielles,
- Sous-direction des moyens.

Les sous-directions « Afrique subsaharienne » et « Monde » travaillent en liaison avec la « Direction Afrique Océan Indien » pour l'une, et avec les directions géographiques en charge de l'Europe, de l'Asie, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et de l'Amérique latine pour l'autre.

La Sous-direction des questions multilatérales et sectorielles s'assure de la cohérence thématique des actions menées par la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense, dans le cadre de la prévention des conflits, mais aussi de la reconstruction et des sorties de crises.

Les deux bureaux de cette sous-direction sont le « bureau des survols et escales navales », ainsi que le « bureau colloques et accords ».

Ce dernier bureau programme et conçoit des sessions internationales sur les questions de sécurité et de défense, sans qu'aucune session n'ait, jusqu'à présent, porté sur le domaine de la sécurité civile.

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense utilise pour la mise en œuvre de ses objectifs, des fonds spécialisés, les Fonds de Solidarité Prioritaires (F.S.P.).

---

<sup>326</sup> Arrêté et décret du 16 mars 2009 portant sur l'organisation de l'administration centrale du ministères des Affaires Etrangères et Européennes.

Dans le domaine de la sécurité civile, les Fonds de Solidarité Prioritaires ont permis aux industriels français, en matière de matériel spécialisé de sécurité civile, de générer plusieurs milliards d'euros de contrats<sup>327</sup>.

L'élargissement souhaité des compétences de la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense aux domaines de la coopération en matière de police et de sécurité civile, l'a amenée à être composée de diplomates, de militaires, de policiers, et d'un officier supérieur de sapeurs pompiers.

Le traitement global des problématiques de sécurité et de défense assure une cohérence générale dans la conduite de l'ensemble des actions de coopération bilatérales et multilatérales.

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense travaille en concertation étroite avec le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur, et la coopération structurelle qu'elle propose est complémentaire de la coopération opérationnelle menée par l'Etat-major des armées, la Marine, les armées de l'Air et de Terre, la Gendarmerie Nationale, et la Direction de la Coopération Internationale<sup>328</sup>.

Mais ce souci de cohérence n'a pas modifié les équilibres institutionnels préexistants.

En effet, la Direction de la Coopération Intérieure continue de développer sa propre stratégie en matière de coopération bilatérale menés par ses Attachés de Sécurité Intérieure<sup>329</sup>.

D'autre part, la Mission des Relations Internationales<sup>330</sup> chargée du développement des actions de coopération dans le domaine de la sécurité civile, se base sur le réseau des Attachés de Sécurité Intérieure à l'étranger.

Ils constituent donc un relais indispensable, préalablement à tout projet.

Deux obstacles existent néanmoins pour la pleine réussite des actions de coopération en matière de sécurité civile.

- D'une part, les Attachés de Sécurité Intérieure sont essentiellement commissaires de police<sup>331</sup> ou officiers supérieurs de gendarmerie.
- D'autre part, bien que compétents et expérimentés en matière d'ordre et de sécurité publique, de lutte contre le banditisme ou le terrorisme, leur connaissance de la sécurité civile est le plus souvent assez superficielle.

En effet, ce champ d'action ne fait pas partie de leurs attributions réglementaires en France, ils n'ont pas de formation initiale, ni d'expérience dans le domaine de la sécurité civile.

<sup>327</sup> Matériels de lutte contre l'incendie (Fourgons Pompe Tonne, Fourgon Pompe Tonne Léger) et le secours à personne (Véhicule de Secours Aux Victimes).

<sup>328</sup> Créée par Arrêté du 27 août 2010 relatif aux missions et à l'organisation de la direction de la coopération internationale.

<sup>329</sup> Décret n° 2006-1088 du 30 août 2006 relatif à l'organisation des services de sécurité intérieure au sein des missions diplomatiques à l'étranger NOR: INTC0600188D.

<sup>330</sup> Mission des Relations Internationales, directement placée auprès du Cabinet du Préfet Directeur de la Sécurité Civile, au Ministère de l'Intérieur.

<sup>331</sup> Quelques commandants de police occupent ces fonctions également.

En dehors de ces actions de sécurité intérieure qui lui échappent en partie, et dans le cadre d'une politique de partenariat souhaitée et clairement affichée, la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense a pour objectif de garantir la stabilité des pays partenaires.

Cette stabilité conditionne leur développement, car en son absence, le soutien de l'influence française dans le monde et son extension ne peuvent se réaliser.

Ainsi, la D.C.S.D. s'efforce, entre autres, de favoriser la préservation de l'État de droit, des libertés individuelles et des droits de l'homme ; mais aussi de promouvoir le modèle de défense et de sécurité français.

Or dans le domaine de la sécurité, le modèle français de sécurité civile fait internationalement référence au niveau opérationnel, mais sa définition au niveau structurel et institutionnel reste lacunaire et peu claire.

Parmi les missions et partenariats réalisés par la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense, des actions de coopération militaire sont réalisées avec des organisations internationales dans le domaine de la sécurité, comme l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (O.S.C.E.), ou à vocation régionale, comme l'Union Africaine.

La Direction a notamment soutenu le renforcement du « Peace Support Operations Training Center » (P.S.O.T.C.), en Bosnie-Herzégovine, chargé de réaliser la transition et de stabiliser le nouveau rôle d'institutions civiles après les années de guerre.

Des coopérants, conseillers permanents, sont affectés principalement auprès des Secrétaires exécutifs ou de leurs adjoints, chargés des affaires politiques, de défense et de sécurité.

Il s'agit soit de partenaires et d'institutions en Europe : Union Européenne (U.E.), Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.), l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (O.S.C.E.), Partenariat Public Privé (P.P.P.), soit de partenaires et d'institutions africaines : Union Africaine (U.A.), Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.), Communauté Economique des États d'Afrique Centrale (C.E.E.A.C.), « InterGovernmental Authority on Development » (I.G.A.D.).

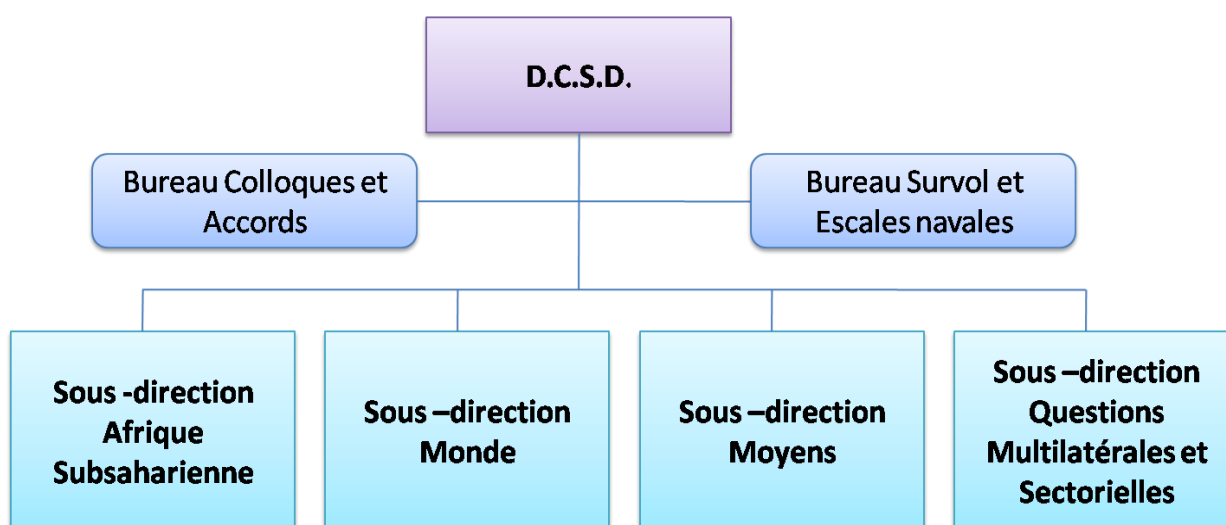
La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense développe des projets en coopération multinationale, notamment l'Ecole de Maintien de la Paix (E.M.P.) de Bamako au Mali, le Centre de déminage humanitaire d'Ouidah au Bénin, le Centre de Perfectionnement aux Actions post-confliktuelles de Déminage et de Dépollution (C.P.A.D.D.), et des écoles nationales à Vocation Régionale (E.N.V.R.) afin de former des stagiaires dans leur pays d'origine ou dans leur région d'origine.

On peut citer, parmi les principaux partenaires de la coopération multinationale

- Pour l'Europe :
  - Allemagne,
  - Belgique
  - Pays-Bas
  - Royaume-Uni,
  - Suisse
  - Danemark

- Pour l'Amérique
  - Argentine
  - Brésil
  - Canada
  - U.S.A.
- Pour l'Asie
  - Japon
- Pour l'Afrique
  - Bénin
  - Mali

L'organigramme de la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense est le suivant :



Actuellement, un seul officier supérieur de sapeurs pompiers, expert dans le domaine de la sécurité civile, travaille, pour la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense, au sein de la sous-direction des questions multilatérales et sectorielles.

Les actions de la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense sont préalablement définies, dans leurs grands axes, par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (C.I.C.I.D.).

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, présidé par le Premier Ministre est composé des douze ministères<sup>332</sup> concernés par le développement.

Il définit les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement fixe également la doctrine française en matière de coopération, il remplace le comité interministériel de l'Aide au Développement, et son secrétariat est assuré conjointement par le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances et de l'Industrie.

<sup>332</sup> Décret n°98-66 du 4 Février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

Les missions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement consistent à établir les Zones de Solidarité Prioritaires, à donner les orientations pour définir les objectifs et méthodes en matière de coopération et d'aide au développement<sup>333</sup>, et à définir les secteurs d'intervention prioritaires.

La sécurité civile n'a jamais été un secteur d'intervention prioritaire, toutefois, la prise en compte des risques liés à l'environnement, au développement durable et au changement climatique, ont aboutit à la création, en matière de coopération à la création du Comité Interministériel pour le Développement Durable (C.I.D.D.D.)<sup>334</sup>.

Le Comité Interministériel pour le Développement Durable définit les orientations de la politique conduite par le Gouvernement en faveur du développement durable, notamment en matière d'effet de serre et de prévention des risques naturels majeurs.

Le Comité Interministériel pour le Développement Durable veille également à la mise en œuvre de ces orientations.

La Stratégie Nationale de Développement Durable (S.N.D.D.) est adoptée par le comité.

Auparavant, elle est préparée par un comité permanent, présidé par le Délégué Interministériel au Développement Durable, et constitué de hauts fonctionnaires de chaque ministère.

Ils sont chargés de la contribution de leur administration à la Stratégie Nationale de Développement Durable mais aussi de coordonner l'élaboration des plans d'actions correspondants et d'en suivre l'application.

Le Comité Interministériel pour le Développement Durable veille à la cohérence de la Stratégie Nationale de Développement Durable avec les positions et engagements pris par la France au niveau européen et international en liaison avec le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (C.I.C.I.D.).

Concernant les organisations régionales notamment en Afrique, les conditions de la création de l'Intergovernmental Authority on Development (I.G.A.D.) méritent ici d'être soulignées, compte-tenu de leur lien étroit avec les problématiques de sécurité civile.

Créée en 1996, l'Intergovernmental Authority on Development résulte de la prise en compte de problématiques spécifiques à la sécheresse et au développement, qui s'étendront ensuite au champ d'action de la sécurité civile.

En effet, l'Intergovernmental Authority on Development (I.G.A.D.) remplace l'Intergovernmental Authority on Drought and Development (I.G.A.D.D), chargée des conséquences de la sécheresse, qui avait été fondée en 1986.

L'Intergovernmental Authority on Drought and Development provenait de la prise en compte, à un niveau régional, des catastrophes naturelles et de la sécheresse qui ont touché, entre 1974 et 1984 les pays de l'Afrique de l'est et surtout de ses conséquences, famine, dégradations environnementales, rigueur économique.

<sup>333</sup> Mode de coopération bilatéral ou multilatéral.

<sup>334</sup> Décret n° 2003-145 du 21 février 2003 portant création du comité interministériel pour le développement durable NOR: DEVX0300013D.

Six pays de la corne de l'Afrique<sup>335</sup> décident entre 1983 et 1984 d'établir un protocole d'accord pour parvenir à la signature d'un agrément en janvier 1986 à Djibouti, qui deviendra le siège de l'Intergovernmental Authority on Drought and Development.

Dés l'accession à son indépendance, en 1993, l'Erythrée rejoindra l'Intergovernmental Authority on Drought and Development.

En avril 1995, l'assemblée des chefs d'Etats et de Gouvernement décide de revitaliser l'Intergovernmental Authority on Drought and Development en étendant et en renforçant la coopération entre les états membres.

In fine, cette nouvelle organisation abouti à la création de l'Intergovernmental Authority on Development (I.G.A.D), le 25 novembre 1996 à Djibouti.

Les missions de l'I.G.A.D. sont clairement définies :

- Sécurité alimentaire et protection de l'environnement,
- Promotion et maintien de la Paix, de la Sécurité, et des affaires humanitaires,
- Coopération économique et Intégration.

Par conséquent, les deux principaux aspects (Protection de l'environnement et Affaires Humanitaires) ont des liens privilégiés avec la protection et la sécurité civile.

Toutefois, l'absence de réponse apportée par la communauté internationale à ces préoccupations dans le domaine de la protection civile a amené l'Intergovernmental Authority on Development à privilégier l'aspect économique, qui n'est pourtant que sa troisième priorité.

### III. LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS DE COOPERATION EN MATIERE DE PROTECTION CIVILE A L'ETRANGER.

Au niveau diplomatique lorsqu'un Haut Fonctionnaire<sup>336</sup>, en poste à l'étranger, est sollicité dans le domaine de la protection civile (ou de la sécurité civile), il s'adresse à l'Attaché de Sécurité Intérieure<sup>337</sup> (A.S.I.), placé sous l'autorité directe de l'ambassadeur.

<sup>335</sup> Djibouti, Ethiopie, Kenya, Somalie, Soudan, Ouganda.

<sup>336</sup> Ambassadeur de France, Premier Secrétaire, Consul etc.

<sup>337</sup> Décret 2006-1088 du 30 août 2006 relatif à l'organisation des services de sécurité intérieure au sein des missions diplomatiques à l'étranger.



L'Attaché de Sécurité Intérieure basé à l'étranger peut être également en charge d'autres pays que celui de sa résidence, il porte alors le titre d'Attaché Régional de Sécurité Intérieure (A.R.S.I.), bien que ce dernier ne soit pas défini dans les textes réglementaires.

Les Attachés de Sécurité Intérieure font partie du personnel diplomatique, au sein de la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.

Il est précisé dans le décret du 30 août 2006 que seuls les fonctionnaires de la police nationale ou de la gendarmerie nationale peuvent être nommés en qualité d'Attachés de Sécurité Intérieure ou d'Attachés de Sécurité Intérieure adjoint.

Leur rôle, en tant qu'expert, est de conseiller le chef de la mission diplomatique sur les questions de sécurité intérieure.

La coopération internationale dans le domaine de la sécurité intérieure est assurée par la Direction de la Coopération Internationale<sup>338</sup>.

L'Attaché de Sécurité Intérieure est l'interlocuteur technique des autorités locales chargées de la sécurité intérieure.

Il participe aux travaux des institutions internationales dans le domaine de la sécurité intérieure et apporte son concours aux actions de prévention et de gestion des crises.

Par déduction, on en conclut que les actions relevant de la Sécurité Civile, qui n'est pas citée dans le décret relatif aux attachés de sécurité intérieure, sont pourtant bien incluses dans le champ de la sécurité intérieure.

Afin de se familiariser avec le domaine de la Sécurité Civile, les Attachés de Sécurité Intérieure, avant leur prise de fonction en poste à l'étranger, ont un stage de sensibilisation à ce domaine.

Ce stage dont la durée n'est que de quelques heures, est assuré par la Direction de la Sécurité Civile.

Il faut mettre en parallèle le fait que la formation initiale d'application d'un officier de sapeur pompier professionnel, dans le cadre de l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers (E.N.S.O.S.P.), a une durée de 58 semaines.

Au-delà de ce cursus, le domaine spécifique de la gestion des crises fait l'objet d'un enseignement, en 5 modules, de Gestion Opérationnelle et de Commandement (G.O.C.).

Ces modules s'étendent du module de Gestion Opérationnelle et de Commandement de niveau 1 (GOC 1) au module de Gestion Opérationnelle et de Commandement de niveau 5 (GOC 5).

Chaque module comprend une formation initiale avec un examen final, qui dure 2 à 3 semaines, elle doit ensuite être complétée d'une expérience à acquérir sur le terrain de plusieurs années avant de prétendre s'inscrire au module supérieur.

---

<sup>338</sup> Bien que créée officiellement le 1<sup>er</sup> septembre 2010, elle n'a été pleinement opérationnelle qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Ces niveaux correspondent aux grades d'officiers (Sous-officier (GOC 1- GOC 2), Lieutenant (GOC 2 - GOC 3), Capitaine (GOC 3- GOC 4), Officier Supérieur (GOC 4 - GOC 5), complétés pour les Directeurs et leurs adjoints par un module spécifique de gestion de crise (G.D.C.).

Il n'est donc pas possible, pour un lieutenant par exemple de suivre le module GOC 5 même s'il a plusieurs années d'expériences : il ne peut accéder à ce niveau opérationnel car il n'est pas en mesure de prendre le commandement d'un dispositif aussi important, compte tenu de son grade.

De plus, tout au long de sa carrière, pour l'accès à chaque grade<sup>339</sup>, mais aussi à chaque nouvelle fonction, l'officier devra suivre des cursus adaptés, dont certains durent plusieurs mois, et sont répartis sur une année.

Ainsi, bien que la fonction d'Attaché de Protection Civile n'existe pas encore, il semble nécessaire, compte tenu de l'importance croissante de ce domaine, d'envisager de développer des actions de coopération spécifiques, menées par du personnel spécialisé dans ce domaine et affecté à temps complet.

### C) LE MINISTERE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS :

Parmi les nombreuses attributions du ministère de la Défense<sup>340</sup> deux seront particulièrement retenus dans le cadre de cette étude.

Le choix se porte naturellement vis-à-vis de la problématique de Sécurité Civile, à des domaines qui lui sont proches, celui de la Défense du territoire et de la protection des populations.

En effet, ces deux missions font partie du périmètre de ce ministère, comme cela est précisé à l'article L 1111-1 du Code de la Défense

Pour la défense du territoire national, les actions sont essentiellement menées au niveau des Etats Majors Inter- Armées de la Zone de Défense (E.M.I.A.Z.D.<sup>341</sup>).

Ces Etats Majors Inter-Armées de la Zone de Défense ont été créés afin de permettre de coordonner les échelons inter-armées (Terre / Air / Mer) pour répondre, essentiellement aux sollicitations des autorités civiles (Préfet de Zone ou Préfet de Département via le Préfet de Zone).

En effet, le Préfet de zone de défense et de sécurité<sup>342</sup> dirige l'action des Préfets de région et de département, tant pour la préparation que pour la mise en œuvre des mesures relatives à la sécurité intérieure et à la sécurité civile.

<sup>339</sup> Il s'agit alors d'une Formation d'Adaptation à l'Emploi (F.A.E.) pour les grades de Capitaine et de Commandant, ou d'une F.A.E. pour la tenue de l'emploi de chef de groupement ou de Directeur Départemental Adjoint (12 semaines réparties sur une année, examen d'entrée et jury avec mémoire de fin d'études).

<sup>340</sup> Définies dans l'article L1142-1 du Code de la Défense.

<sup>341</sup> Etat Major Inter-Armées de la Zone de Défense.

<sup>342</sup> Article R 1311-4 du Code de la Défense.

Ces mesures se rajoutent à celles concernant la Défense Opérationnelle du Territoire<sup>343</sup>, définie en liaison avec les autres formes de la défense militaire et avec la défense civile.

L'ensemble de ces dispositions concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la Nation.

Ces notions font débat, en France, au sein de la sphère publique, puisqu'elles ont fait l'objet de questions parlementaires.<sup>344</sup>

Le cadre constitutionnel de la Défense Nationale est fixé par la Constitution du 4 octobre 1958 et le Président de la République est désigné comme étant, le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire<sup>345</sup>.

Lorsque cette dernière est menacée d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, et exerce des pouvoirs exceptionnels<sup>346</sup>.

Enfin, aucune procédure de révision constitutionnelle ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire<sup>347</sup>.

De plus, au niveau constitutionnel, le Président de la République est le chef des armées<sup>348</sup> et préside les conseils et comités supérieurs de la Défense Nationale.

L'organisation générale de la Défense, a ensuite été précisée dans l'ordonnance du 7 janvier 1959, et son article 1 indique « que la Défense a pour objet d'assurer l'intégralité du territoire ».

La loi du 2 juillet 1996<sup>349</sup> précise que « le premier objectif de notre Défense est de protéger nos intérêts vitaux ; l'intégrité du territoire national, ses approches aériennes et maritimes, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population en constituent le cœur. »

La loi de 1996 définit également les grandes fonctions opérationnelles.

La défense du territoire est intégrée dans la fonction " dissuasion ", élément fondamental de la stratégie, garantie contre toute menace sur nos intérêts vitaux.

Concernant la fonction " protection ", il est précisé, dans la même loi que " la défense du territoire doit pouvoir être assurée en toutes circonstances. C'est aujourd'hui une mission de sécurité intérieure. »

<sup>343</sup> Code de la Défense Nationale Article R 1421-1, issu du Décret n°73-235 du 1 mars 1973 relatif à la défense opérationnelle du territoire.

<sup>344</sup> Question écrite n° 14722 de M. Hubert Haenel (Haut-Rhin - UMP) publiée dans le JO Sénat du 11/03/1999 - page 737.

<sup>345</sup> Constitution du 4 octobre 1958, « Le Président de la République » Titre II Article 5.

<sup>346</sup> Constitution du 4 octobre 1958 « Le Président de la République » Titre II, article 16.

<sup>347</sup> Constitution du 4 octobre 1958 « De la révision » Titre XVI, article 89.

<sup>348</sup> Constitution du 4 octobre 1958 « Le Président de la République » Titre II, article 15.

<sup>349</sup> Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

Dans le cadre de cette fonction de protection, il faut être capable de prévenir ou de réprimer les agressions limitées contre le territoire national, mais également de répondre à la diversification des menaces (terrorisme, drogue, grande criminalité...).

De même, dans le cadre de leurs missions de service public, les armées continueront d'apporter leur concours aux populations, en cas de catastrophes naturelles ou pour parer aux conséquences d'accidents technologiques.

Ainsi la sûreté et la défense aériennes sont assurées par l'aviation de combat, alors que la surveillance des approches maritimes relève de la Marine.

Cette protection est conçue pour s'exercer éventuellement au-delà des limites du territoire national.

Les forces françaises sont susceptibles de s'engager pour une mission à caractère opérationnel bien au delà, compte-tenu des obligations internationales de la France.

L'ensemble de ces missions constitue donc la notion de " défense du territoire ", qui est très vaste.

En comparaison, la Défense Opérationnelle du Territoire (D.O.T.) ne représente qu'un des champs d'action de la protection de celui-ci.

La Défense Opérationnelle du Territoire est organisée par le décret du 1er mars 1973 qui précise dans son premier article que " La Défense Opérationnelle du Territoire, en liaison avec les autres formes de défense militaire et la défense civile, concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation."

L'arrêté du 5 juillet 1978 fixe dans le domaine de la défense du territoire, les attributions et la composition de la commission interministérielle de défense du territoire.

Les autorités militaires ont pour mission de participer, en tout temps, à la protection des installations militaires, d'assurer la couverture générale du territoire en présence d'une menace reconnue, et de mener des opérations de résistance militaire en cas d'invasion.

La Défense Opérationnelle du Territoire permet ainsi de mettre en œuvre, à un stade de crise ultime, de mesures spécifiques qui sont préparées dès le temps de paix (plans de défense).

Elle est permanente pour les mesures de protection des installations sensibles militaires.

Il n'apparaît pas que la Défense Opérationnelle du Territoire ait vocation à disparaître même si sa mise en œuvre n'est envisagée qu'en cas de crise extrême.

Dans le cadre de la Défense Opérationnelle du Territoire, les missions communes des forces armées sont, respectivement, de rechercher, d'exploiter et de transmettre le renseignement relatif à leur sûreté, d'assurer la défense interne des moyens et des installations qui leur sont propres, et de continuer, sous réserve des priorités opérationnelles, à participer à l'effort de défense civile.

L'Armée de Terre a pour mission de renforcer la défense d'un nombre limité d'installations de la force nucléaire stratégique relevant de la Marine ou de l'armée de l'Air, en mettant en place des moyens planifiés.

Elle intervient au profit des points sensibles menacés, en renforcement ou en relève de la Gendarmerie nationale, et mène des opérations destinées à éliminer les éléments hostiles du territoire.

L'Armée de Terre facilite les mouvements, les transits et l'écoulement des flux logistiques de surface de nos forces et des alliés.

Son domaine de responsabilité s'étend à l'ensemble du territoire national, y compris au littoral terrestre, (au sens d'un espace « frontière » entre le domaine de maritime et terrestre qui aurait pu être de la compétence de la Marine).

Élément du dispositif en tant que force militaire, la Gendarmerie nationale recherche, élabore et diffuse le renseignement de défense et assure, en temps de paix comme en temps de crise, la protection et la défense des points sensibles civils et des services communs indispensables.

La Gendarmerie nationale réalisera l'intervention immédiate au profit des points sensibles lorsqu'ils seront menacés.

Il est précisé que la Gendarmerie nationale assure ces missions jusqu'à l'engagement offensif des forces armées.

La Gendarmerie nationale aide également à la montée en puissance et aux mouvements des forces militaires sur le territoire national dans le cadre de la circulation routière de défense, et participe, dans la mesure de la disponibilité de ses moyens, à des actions de combat visant à détruire ou à neutraliser des éléments ennemis.

Elle continue de remplir ses missions permanentes de service public dans les domaines administratif, judiciaire et militaire.

Dans le cadre de la Défense Opérationnelle du Territoire les missions de l'Armée de l'Air sont d'appuyer les opérations offensives menées par les forces armées à l'intérieur du territoire, et d'assurer, éventuellement, les appuis transport et renseignement au profit des autres armées.

Enfin, la Marine nationale intervient, dans le cadre de la Défense Opérationnelle du Territoire au profit des points sensibles menacés du Commandement de la défense du Finistère (C.D.F.) et des secteurs territoriaux marine (S.T.M.), en renforcement ou en relève de la Gendarmerie.

Elle mène les opérations visant à éliminer les éléments hostiles de ses emprises territoriales, et participe à la défense des districts de sûreté portuaire des ports de commerce d'intérêt majeur.

Elle participe, depuis la mer, aux opérations engagées, le cas échéant, sur le littoral.

Au sol, son domaine territorial comprend l'emprise territoriale du Commandement de la défense du Finistère, les Secteurs territoriaux Marine de Cherbourg, Lorient et Toulon, et toutes les installations de la marine situées hors de ces aires géographiques, telles que les bases navales et de l'aéronautique navale, les stations de transmissions sémaphores et les postes de commandement.

Toutes les missions concernant la défense du territoire et la Défense Opérationnelle du Territoire n'ont pas fondamentalement changé avec la professionnalisation des armées.

Seules certaines modalités d'application sont appelées à être modifiées, permettant notamment une gestion centralisée des moyens et de nouvelles procédures d'engagement des forces pour parer aux différentes demandes ou situations.

Concernant les missions de sécurité civile réalisées par le ministère de la Défense nationale, la Marine nationale et l'armée de terre y participent le plus activement.

Pour la Marine, le plus grand commandement (en termes de nombre d'hommes) est en effet celui du Bataillon des Marins Pompiers de Marseille (plus de 2 400 hommes).

Pour l'armée de Terre, les forces du Génie sont, à près de cinquante pour cent, dédiées à des opérations de protection civile : qu'il s'agisse de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris, des Unités Militaires de la Sécurité Civile, des sapeurs pompiers militaires travaillant dans la sécurité (des camps, des installations, des aéroports militaires etc.) l'ensemble atteint un total de plus de 10 000 hommes.

Le Génie en représente moins du double : pourtant, elles ne constituent pas un ensemble réellement identifié au sein du ministère de la Défense.

L'armée de l'Air occupe également un rôle exclusif dans le cadre de missions de sécurité civile, notamment en cas de sauvetage d'aéronefs<sup>350</sup>.

L'article 3 du décret portant organisation des recherches et du sauvetage des aéronefs en détresse en temps de paix, précise que l'ensemble des phases est sous la responsabilité de l'armée de l'Air en métropole.

Ces phases comprennent les séquences du déclenchement à l'arrêt des opérations de recherche et de sauvetage des aéronefs en détresse.

Cette mission est réalisée grâce aux centres de coordination de sauvetage Air<sup>351</sup> également appelés « Rescue Coordination Centers » (Centres de Coordination des Secours).

La responsabilité générale des opérations de recherche et de sauvetage des aéronefs en détresse appartient, dans les secteurs terrestres à l'Armée de l'Air en métropole et à l'aviation civile outre mer ; dans le domaine de la conduite des moyens aériens et la coordination générale.

Pour la conduite des opérations de secours par moyens terrestres, cette responsabilité appartient au représentant du Gouvernement dans chaque département ou territoire.

<sup>350</sup> Décret n° 84-26 du 11 janvier 1984 portant organisation des recherches et du sauvetage des aéronefs en détresse en temps de paix.

<sup>351</sup> Dans la terminologie internationale de l'I.A.T.A. ces centres sont appelés R.C.C. (Rescue Coordination Center).

Les « Rescue Coordination Centers » Air disposent en permanence de moyens aériens du ministère de la défense et peuvent faire appel à tous moyens des administrations ou d'organismes publics ou privés, susceptibles de participer à des opérations de recherche et de sauvetage.

L'adaptation française des règles internationales est basée sur l'organisation du dispositif de recherche et de sauvetage mondial et régional.

Chaque Etat est responsable de l'espace aérien situé au dessus de son territoire.

Il est également responsable de l'espace aérien située au dessus-des flots, en haute mer, selon les principes établis par l'O.A.C.I.

Au-delà, les organisations internationales conjointes l'Organisation Maritime Internationale<sup>352</sup> et l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (O.A.C.I.) ont réalisé un manuel de référence : le Manuel international de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes<sup>353</sup>.

Les États parties à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer<sup>354</sup>, à la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes ou à la Convention relative à l'aviation civile internationale s'engagent à mettre en œuvre des services et une coordination de services de recherche et de secours (S.A.R.) aéronautiques ou maritimes.

La communauté internationale attend d'eux qu'ils s'acquittent de leurs engagements.

La mise en œuvre de services de recherche et de secours (S.A.R.) se fait dans le cadre des initiatives de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (O.A.C.I.) et de l'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.).

Ces deux institutions, créées par les Nations-Unies, s'occupent respectivement de la sécurité dans les transports aériens et de la sécurité dans les transports maritimes.

Ces services sont mis en œuvre par les États, signataires de conventions internationales conjointes, celles de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (O.A.C.I.) et de l'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.).

Les Etats sont libres de mettre en œuvre des conventions internationales séparées, par la création et le maintien d'une organisation nationale de recherche et de secours (S.A.R.) en relation avec un ou plusieurs autres États avec lesquels peuvent être prévus des accords de recherche et de secours de voisinage.

Les fonctions fondamentales du dispositif de recherche et de secours (S.A.R.) précisent que ces services doivent être structurés pour accomplir efficacement :

- A. La réception des notifications de détresse, en accuser réception et les retransmettre,

<sup>352</sup> O.M.I.

<sup>353</sup> Doc 9731-AN/958, appelé IAMSAR.

<sup>354</sup> Ou Convention S.O.L.A.S. Safety Of Life At Sea.

- B. La coordination de l'intervention de recherche et de secours S.A.R.,
- C. L'exécution des opérations de recherche et de secours S.A.R.

D'autres pays ont opté pour une réponse de type plus globale, comme la Nouvelle-Zélande, qui a choisi un centre unique<sup>355</sup>, responsable de la coordination :

- Des opérations de recherche et de sauvetage dans le domaine maritime, et aéronautique, dans la région qui lui est attribuée.
- Des opérations terrestres dûes au déclenchement d'une balise de détresse.

Les Etats-Unis d'Amérique, ont choisi une organisation plus complexe.

Une agence unique, l' « Air Force Rescue Coordination Center » (A.F.R.C.C.), basée en Floride, reçoit toutes les alertes, vérifie leur crédibilité et engage :

- soit des patrouilles aériennes spécialisées<sup>356</sup>,
- soit les garde-côtes s'il s'agit d'une alerte maritime,
- soit la Défense nationale américaine.

Il faut noter que l'Air Force Rescue Coordination Center (A.F.R.C.C.) est également compétente pour traiter les signaux de détresse provenant de personnes isolées (chasseurs, randonneurs, skieurs, malades atteints de la maladie d'Alzheimer, transmetteurs de signaux d'urgence localisés.)

En France, au-delà des missions de recherche et de sauvetage (S.A.R.), les forces armées doivent maintenir, en permanence, une capacité de protection et d'intervention sur le territoire national.

Au niveau national, deux structures ont été créées et dépendent du Secrétariat Général à la Défense Nationale :

- La Direction Politique et Stratégique de la Crise (D.P.S.C.),
- La Cellule interministérielle de crise.

Ces structures sont destinées à assurer la direction et la conduite des crises sur le territoire national et s'inscrivent dans le cadre des préconisations du livre blanc sur la Sécurité et la Défense nationale.

La Direction Politique et Stratégique de la réponse aux Crises Majeures « relève du Président de la République et du Premier Ministre<sup>357</sup> ».

<sup>355</sup> Il s'agit du RCCNZ : Rescue Coordination Centre New Zealand.

<sup>356</sup> Civil Air Patrol.

<sup>357</sup> Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale.



Le livre blanc précise que le ministre de l'Intérieur assure également la D.P.S.C. (page 192) ce qui n'est pas confirmé dans cette étude.

Le Premier Ministre et le Président de la République ont en charge de réaliser l'impulsion et la prise de décision politiques au cours de la crise.

Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des moyens de commandement adaptés à des crises majeures, leur permettant d'être informés en temps réel du déroulement de la crise et de piloter la communication gouvernementale.

Cette organisation doit être connue du public, des médias et des différents intervenants en France et à l'étranger.

Elle sera le point d'entrée naturel dans le dispositif de gestion de crise pour les interlocuteurs européens et internationaux au plus haut niveau.<sup>358</sup> »

Au niveau du mécanisme européen de protection civile le « point de contact national » désigné est le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (C.O.G.I.C.).

Par contre pour la coordination globale, lorsque les Nations-Unies sont déployées et notamment le bureau de coordination des affaires humanitaires B.C.A.H. / O.C.H.A. le « point de contact national » devient alors le Centre de Crise du ministère des Affaires Etrangères et Européenne.

La direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures s'appuie sur une cellule Interministérielle de crise<sup>359</sup>, située à l'hôtel de Matignon.

Cette cellule interministérielle de crise est présidée par un membre du cabinet du Premier Ministre et son secrétariat est assuré par le secrétariat général de la Défense et de la Sécurité Nationale.

Au niveau du ministère de la Défense, la Cellule de Crise dite « Territoire National », a été créée au sein du Centre de planification et de conduite des opérations (C.P.C.O.) de l'État-Major des Armées (E.M.A.).

La Cellule de Crise Territoire National (CC-TN) est activée systématiquement en cas de besoin.

Elle permet d'assurer au niveau stratégique le commandement des moyens engagés sur le territoire national et d'assurer une bonne coordination avec la Cellule interministérielle de crise et les autres centres opérationnels extérieurs aux armées.

La Cellule de Crise Territoire National (CC-TN) peut, selon les circonstances, être appelée à tenir un rôle de centre opérationnel ministériel.

Au niveau régional, la Cellule de Crise Territoire National (CC-TN) peut utiliser des réseaux locaux, suite au renforcement du rôle des zones de défense et de sécurité, échelons déconcentrés de gestion des crises.

<sup>358</sup> Extrait du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale page 192.

<sup>359</sup> Armée en permanence uniquement en cas de crise, elle n'assure pas de fonction de veille opérationnelle.

Cette mesure est par ailleurs en cohérence avec la refonte du décret concernant les pouvoirs des Préfets de zone<sup>360</sup>.

Ce décret place sous l'autorité du Préfet de zone de défense et de sécurité, le Préfet délégué pour la défense et la sécurité.

Le Préfet délégué pour la Défense et la Sécurité « assure la direction de l'état-major interministériel de zone de défense et de sécurité, du service de zone des systèmes d'information et de communication, du secrétariat général pour l'administration de la police et du centre régional d'information et de coordination routière<sup>361</sup>. »

Ainsi, le rôle du ministère de la Défense, dans le domaine de la protection revêt une importance particulière, notamment en matière de gestion de crise.

L'implication des forces armées dans une crise à dominante de protection civile, notamment à l'international contribue au rayonnement du pays et accroît son prestige.

#### D) LE MINISTERE DE LA SANTE :

Peu après la seconde guerre mondiale, dans les années cinquante, la première circulaire<sup>362</sup> relative à l'organisation des secours d'urgence a été promulgué par le ministère chargé de la Santé.

Suite à une épidémie de poliomyélite respiratoire, survenue en 1956 dans les hôpitaux, le Professeur Maurice CARA<sup>363</sup> créa le premier service de transport inter-hospitalier des patients en insuffisance respiratoire grave vers un centre spécialisé<sup>364</sup>.

Mais les études réalisées dès la fin des années soixante à propos des causes de létalité concernant les victimes d'accidents de la circulation, font apparaître que le décès survenait, en général durant le transport, entre le lieu de l'accident et la structure hospitalière d'accueil.

Fort de ce constat, le Professeur Bourret, en septembre 1957 décide d'envoyer un médecin directement sur les lieux de l'accident, donnant naissance aux premiers « transports primaires<sup>365</sup> », à Salon-de-Provence.

Les hôpitaux ont toujours eu pour vocation d'accueillir les urgences médicales, la gestion de l'urgence était donc réalisée au sein même de l'hôpital, sans répercussion ou modification des rôles des autres acteurs de l'urgence.

<sup>360</sup> Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des Préfets de zone de défense et de sécurité NOR: IOCX1001151D.

<sup>361</sup> Article R. 1311-16 du Code de la Défense.

<sup>362</sup> Circulaire du 5 janvier 1949.

<sup>363</sup> Fondateur du Service d'Aide Médicale Urgente (Samu) de Paris qu'il dirige jusqu'à sa retraite hospitalière, président de la commission médicale du comité National de l'Aviation Civile, ou il développa la doctrine des évacuations sanitaires aériennes, président du Comité Médical du Secours Routier Français, à la suite du professeur Marcel Arnaud, membre de l'Académie Nationale de Médecine.

<sup>364</sup> Ce type de transport est appelé « transport secondaire ».

<sup>365</sup> Le « transport primaire » permet à la victime de bénéficier de soins médicaux pour la première fois depuis son accident d'où son appellation de « transport primaire ».

Cette nouvelle pratique nécessite donc de coordonner les différents partenaires de secours, sapeurs pompiers, police et hôpital.

Une circulaire est alors rapidement publiée par le ministère de la Santé<sup>366</sup>, autorisant la création expérimentale d'antennes de réanimation routières<sup>367</sup>, qui s'étendront rapidement à d'autres formes d'urgences médicales.

En 1988, une étude médicale<sup>368</sup> démontre qu'en cas de polytraumatisés de la route, le manque en oxygène<sup>369</sup> des tissus est la principale cause de mortalité tardive, faute de prise en charge médicalisée.

La nécessité de stabiliser les fonctions vitales des victimes, avant de réaliser leur transport est alors érigée en principe, d'autant que cette méthode est déjà pratiquée en Grande-Bretagne<sup>370</sup>.

Le pas, de l'initiative à l'obligation, est franchi dès 1965<sup>371</sup>, certains centres hospitaliers étant mis en demeure afin de se doter de moyens mobiles de secours et de soins d'urgence.

Un second décret, le même mois, donne naissance aux Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation (S.M.U.R.<sup>372</sup>), précisant que «l'Hôpital se doit de sortir de ses murs pour porter une assistance médicale à toute personne qui en a besoin<sup>373</sup>.»

Le nombre des Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation augmente, la nécessité de les coordonner donne naissance au Service d'Aide Médicale Urgente (S.A.M.U.<sup>374</sup>), salle de régulation coordonnant plusieurs Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation.

Initialement, les Services d'Aide Médicale Urgente ne reçoivent pas d'appels du public, effectuant seulement des actions de régulation.

Ils seront ensuite dotés d'un numéro d'appel national gratuit, le « 15 » en 1978<sup>375</sup> ce qui permettra aux nouveaux Centres de Régulation et de Réception des Appels (C.R.R.A.<sup>376</sup>) de réceptionner les appels d'urgence médicale de façon centralisée, et de pratiquer la régulation médicale.

Toutefois, c'est la loi relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires<sup>377</sup> et ses décrets<sup>378</sup> d'application qui reconnaîtront l'existence légale des Services d'Aide Médicale Urgente et des Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation.

<sup>366</sup> Circulaire du 27 juillet 1960.

<sup>367</sup> Création d'antennes à Nancy, Toulouse, Montpellier, Troyes.

<sup>368</sup> W.C. Schøemaker, P.L. Appel et H.E.Kram : Tissue oxygen debt as a determinant of lethal and sublethal postoperative organ failure.- *Critical Care Medicine*, 1988, 16, 11, 117-120.

<sup>369</sup> Hypoxie.

<sup>370</sup> Connue sous le nom de «Stay and Play» (Rester sur Place et Médicaliser sur Place).

<sup>371</sup> Décret du 2 décembre 1965.

<sup>372</sup> Service Mobile d'Urgence et de Réanimation.

<sup>373</sup> Décret du 31 décembre 1965.

<sup>374</sup> Service d'Aide Médicale d'Urgence.

<sup>375</sup> Simone Veil ministre de la Santé précisera par la circulaire du 6 février 1979 les formes de coopération entre les structures hospitalières et extra-hospitalières.

<sup>376</sup> Centre de Réception et de Régulation des Appels.

<sup>377</sup> Loi 86-11 du 6 janvier 1986.

<sup>378</sup> Décret d'application du 16 décembre 1987 NOR : ASEP8701666D.

Les conditions d'autorisation et de fonctionnement des Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation seront définies ensuite à la fin des années quatre-vingt dix<sup>379</sup>.

L'aide médicale urgente est désormais définie, et « a pour objet, en relation notamment avec les dispositifs communaux et départementaux d'organisation des secours, de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelque endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état<sup>380</sup>. »

La référence, dans cet article, aux dispositifs communaux et départementaux d'organisation des secours, évoque sans les nommer les services communaux d'incendie et de secours, mais surtout les services départementaux d'incendie et de secours créés par la loi de départementalisation<sup>381</sup>.

Cette approche française n'est pas partagée universellement puisque les Etats-Unis se basent sur un concept différent<sup>382</sup>.

Ce concept, a lui-même évolué, puisqu'il s'est transformé en méthode dite « Play and run » (agir et courir) qui permet de maintenir une pression sanguine minimale, de compléter le remplissage vasculaire en utilisant des perfusions de solutés, des médicaments, utilisés par les acteurs paramédicaux plus connus sous le terme de « paramedics ».

Selon les études médicales, en cas d'hémorragie interne, seule une opération chirurgicale peut sauver la victime, à condition que celle-ci soit en moins d'une heure dans les conditions d'intervention.

Ce concept<sup>383</sup> a de profondes répercussions sur l'organisation même de la réponse aux urgences.

Il a permis de développer des ambulances non médicalisées, armées par du personnel paramédical<sup>384</sup>, capables de réaliser des gestes médicaux<sup>385</sup> permettant la survie des victimes jusqu'à l'hôpital.

Le numéro d'urgence européen, le « 112 », créé par une décision du Conseil Européen<sup>386</sup>, fait l'objet d'obligations détaillées dans la Directive Service Universel<sup>387</sup>.

Cette directive constitue la source réglementaire principale du «112».

Dans le droit français, tous les opérateurs de télécommunication doivent se soumettre à l'obligation<sup>388</sup> d'acheminer gratuitement les appels au centre 15, ainsi que pour les autres numéros d'urgence autorisés<sup>389</sup>.

<sup>379</sup> Décret 97-620 du 30 mai 1997.

<sup>380</sup> Code de la Santé, Aide médicale urgente, Article L 6311-1 Chapitre I.

<sup>381</sup> Loi du 3 mai 1996.

<sup>382</sup> Méthode « Scoop and Run » soit charger et courir.

<sup>383</sup> « The Golden Hour » ou l'heure d'Or, la victime doit, en moins d'une heure se trouver sur une table d'opérations, au sein d'une structure médicale spécialisée.

<sup>384</sup> EMT-P Emergency Medical Technician- Paramedic.

<sup>385</sup> Essentiellement pose de solutés par voie veineuse, intubation trachéale, administration de médicaments d'urgence, sous protocoles précis. En France ces actes sont réservés aux seuls médecins.

<sup>386</sup> Décision du Conseil Européen du 29 juillet 1991 (91/396/EEC).

<sup>387</sup> « Universal Service Directive », Mars 2002 (Directive 2002/22/EC).

<sup>388</sup> Décision n° 2002-1179 du 19 décembre 2002 de l'Autorité de régulation des télécommunications.

<sup>389</sup> Articles L. 33-1 et L. 34-1 du Code des postes et télécommunications NOR: ARTL02007445 (Journal officiel n° 155 du 6 juillet 2003 page 11520).

En outre, il est précisé que le centre de réception et de régulation des appels, bien qu'«installé dans les services d'aide médicale urgente, peut être commun à plusieurs services concourant à l'aide médicale urgente<sup>390</sup>.»

Ce système peine à se généraliser.

Les expériences menées dans quelques départements<sup>391</sup> démontrent que l'attachement à sa structure de base, et les références culturelles restent forte pour les équipes.

Demander à des sapeurs-pompiers de travailler en permanence au sein d'une structure hospitalière, ou à des agents hospitaliers de rejoindre un centre de secours finit presque systématiquement par le rejet de ce système.

Pourtant l'utilité des synergies ainsi créées sont reconnues par tous les acteurs : la coordination, qui est une action spécifique.

Il semble donc nécessaire de rechercher une nouvelle solution, qui pourrait s'orienter vers la reconnaissance de la spécificité des actions de coordination au niveau départemental.

Ces Etats-Majors Départementaux Interservices d'Urgences, seraient intégrés à la chaîne déjà existante au sein des Etats Majors Interministériels de Zone.

La réalisation des pratiques interservices nécessite un accompagnement pour accepter les enjeux qui peuvent être appréciés de façon différente par les acteurs, et ne pas s'ancrer dans des attitudes de résistance passive, qui peuvent être contre-productives.

Lorsque les services ne sont pas regroupés, les Centres de Réception et de régulation des Appels (C.R.R.A.), sont interconnectés avec les dispositifs des services de police et ceux d'incendie et de secours.

Bien que ce dispositif ait pour objectif la régulation des urgences médicales et la recherche d'une solution efficiente<sup>392</sup>, les patients disposent du libre choix de leur destination au niveau de l'établissement d'accueil.

Il est précisé que « les services concourant à l'aide médicale urgente sont tenus d'assurer le transport des patients pris en charge dans le plus proche des établissements offrant des moyens disponibles adaptés à leur état, sous réserve du respect du libre choix<sup>393</sup>.»

En ce qui concerne l'implémentation du numéro européen d'urgence, le 112, ce dernier fait l'objet d'un suivi par la Commission Européenne, et des rapports réguliers ont été produits.

Le rapport de 2008<sup>394</sup> précise que le nombre d'appels enregistrés par le 112 en France pour l'année 2008, est de 1,1 millions d'appels.

<sup>390</sup> Code de la Santé, Article L 6311-2.

<sup>391</sup> Vaucluse notamment.

<sup>392</sup> Différents facteurs concourent à cette efficience, tels que trouver un service d'Urgence adapté à la pathologie, la prise en compte du temps de mobilisation des équipes médicales et des secouristes, la disponibilité et la capacité d'accueil de l'établissement, etc.

<sup>393</sup> Idem note précédente art L 6311-2.

<sup>394</sup> Communications Committee, Working Document COCOM08-17 final Bruxelles DG INFSO/B2 du 23 juillet 2008.

La répartition, pour ce 1,1 million d'appels est de :

- 370 000 appels reçus par les Centres 15
- 740 000 appels reçus par les Centres 18

En plus de cette réception du 112 :

- le centre 15 reçoit 1,32 millions d'appels
- le centre 18 reçoit 940 000 appels

Le total consiste en

- appels 112 +15 est de 1 690 000
- appels 112 + 18 est de 1 680 000

Sans prendre en compte les appels reçus par le 17, le total de 3 370 000 appels annuels est donc atteint par le 112, 15 et 18.

C'est le Préfet de chaque département qui décide de la désignation du centre d'appel hébergeant le 112.

Ainsi le 112 peut être hébergé dans une structure hospitalière, au Centre de Réception et de Régulation des Appels (ou aboutit déjà le numéro « 15 ») ou au Centre de Traitement des Appels (C.T.A, qui reçoit le numéro « 18 ») dépendant d'un service départemental d'incendie et de secours.

Plusieurs pays ont fait le choix d'un numéro unique d'appel d'urgence<sup>395</sup>, et ont abandonné tous les autres.

Dans les pays ayant fait le choix de ne conserver qu'un seul numéro d'urgence, les Centres de Sécurité Publique de Réception<sup>396</sup> des appels sont des structures uniques<sup>397</sup>.

En France, le médecin hors de l'hôpital, sur un site d'accident grave, a toute sa place au sein d'un système complexe, ou de nombreux acteurs sont en interaction.

Si plusieurs médecins urgentistes travaillent sur les lieux, un coordonnateur est nécessaire il prend le nom de Directeur des Secours Médicaux<sup>398</sup>, et travaille en étroite collaboration avec le Commandant des Opérations de Secours<sup>399</sup>, qui est un officier de sapeurs pompiers.

<sup>395</sup> Danemark, Malte, Pays Bas, Suède.

<sup>396</sup> P.S.A.P. (Public Safety Answering Points) ou Centres de Sécurité Publique de Réception des Appels.

<sup>397</sup> Irlande, Chypre, Grande Bretagne.

<sup>398</sup> D.S.M

<sup>399</sup> C.O.S.

Ces rôles ont dû être précisés par la circulaire du 3 juillet 1991 relative à l'identification du « commandant des opérations de secours » et du « directeur des secours médicaux » lors de la mise en œuvre des « plans rouges<sup>400</sup> », issue du décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence<sup>401</sup>, abrogé depuis.

Cette organisation est stable : la même répartition des rôles s'exerce lors de catastrophes de grande ampleur.

Pour la mise en œuvre des moyens opérationnels d'urgence, dans le domaine du secours médical, la logique est régionale, et ce dispositif est intégré au sein des Schémas Régionaux d'Organisation des Soins (S.R.O.S.).

La quatrième génération de ces derniers est en préparation.

Au niveau des Services Départementaux d'Incendie et de Secours, le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques, (S.D.A.C.R.), est l'équivalent du Schéma Régional d'Organisation des Soins (S.R.O.S) pour les hôpitaux.

La zone géographique couverte correspond donc à réalités différentes.

La logique reste départementale pour les Services Départementaux d'Incendie et de Secours et est votée par la commission administrative composée d'élus territoriaux et arrêté par le Préfet du Département.

Entre les deux documents, il n'y a ni compétence liée, ni cohérence obligée.

L'ordonnance du 4 septembre 2003, dans le cadre du plan « Hôpital 2007 », simplifie et régionalise les démarches de planification : la carte sanitaire est supprimée, le Schéma Régional d'Organisation des Soins devient l'outil unique de planification, les "secteurs sanitaires" sont remplacés par des "territoires de santé", toutes les autorisations sont déconcentrées au niveau des Agences Régionales d'Hospitalisation<sup>402</sup> (A.R.H.).

Parmi les quatorze missions de service public définies à l'hôpital par la loi de juillet 2009<sup>403</sup> apparaît l'aide médicale urgente conjointement exercée avec les praticiens et les autres professionnels de santé, personnes et services concernés.

Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours en France réalisent la grande majorité des transports de victimes lors des secours d'urgence<sup>404</sup> et leurs coûts sont supportés par les collectivités locales.

Un remboursement forfaitaire est réalisé, sous certaines conditions, par les hôpitaux lorsque la demande de concours des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (S.D.I.S.) est effectuée par les Services d'Aide Médicale Urgente (S.A.M.U.).

---

<sup>400</sup> NOR : INTE9100139C.

<sup>401</sup> Décret pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

<sup>402</sup> Créées par la réforme dite « Juppé » de l'assurance-maladie par l'ordonnance du 24 avril 1996.

<sup>403</sup> Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (Journal officiel, 22 juillet 2009).

<sup>404</sup> Le total des secours à victimes et accidents de circulation pour 2009 est de 2 965 680 (INSIS 2009, D.S.C.)

La circulaire d'orientation du 5 mars 2004 précise pour les Schéma Régional d'Organisation des Soins entre autres, les orientations ministérielles pour les territoires de santé, ainsi que les modalités d'organisation des plateaux techniques et des activités de proximité<sup>405</sup>.

La circulaire définit notamment des territoires de santé pour l'organisation de l'offre, des territoires pour la concertation avec les conférences sanitaires, et enfin des territoires de proximité pour l'accès aux soins.

Les nouveaux Schéma Régional d'Organisation des Soins se voient confier comme objectifs d'assurer une organisation sanitaire territoriale permettant le maintien ou le développement d'activités de proximité, et la mise en place d'une organisation graduée des plateaux techniques.

## E) LE MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT :

Ce ministère, créé dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, est placé au centre d'enjeux fondamentaux, et son importance ne cesse de croître.

Son champ de compétences est donc étendu (I), mais il est particulièrement impliqué dans la mise en œuvre de conventions internationales dépassant le seul intérêt national (II).

Bien que chef de file incontesté en matière de prévention des risques, le domaine de la gestion des risques n'est pas de sa compétence exclusive (III).

Cette complexité croissante nécessite d'intégrer la prévention des risques dans un système global, celui de la gestion de la sécurité (IV).

La spécificité du secours en mer, relevant de ce ministère et du Premier Ministre, grâce au secrétariat Général à la Mer fera l'objet d'une attention particulière (V).

### I. LES CHAMPS DE COMPETENCES ETENDUS DU M.E.D.D.T.L. POUR LA GESTION DES RISQUES REPOSENT SUR DE SOLIDES BASES JURIDIQUES.

Réuni en Congrès à Versailles, en 2005, le Parlement a entériné<sup>406</sup>, le projet de loi constitutionnelle introduisant la « Charte de l'environnement » dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>405</sup> En outre, le S.R.O.S. intègre les projets médicaux de territoire, les modalités de concertation avec les établissements, les professionnels de santé, les usagers et les élus.

<sup>406</sup> 28 février 2005 projet accepté par 531 voix contre 23.



Incluse au bloc de constitutionnalité, cette charte érige notamment le principe de précaution<sup>407</sup>, niveau suprême au sens de la hiérarchie juridique des normes dans le droit français.

Cela légitime et positionne ainsi la prévention des risques au sein du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement en tant que composante de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En effet, la charte de l'environnement adossée à la constitution française stipule dans son article 6, la nécessaire conciliation de l'environnement avec les enjeux sociaux et économiques.

Bien que ce ministère ait des responsabilités importantes dans le cadre de la gestion des risques, il en partage une partie avec le ministère de l'Intérieur.

Jusqu'en septembre 2011, la Sous-direction de la Gestion des Risques<sup>408</sup> (S.G.D.R.) située au sein de la Direction de la Sécurité Civile (D.S.C.) était chargée de la maîtrise de la préparation, de la réponse opérationnelle et du retour à la normale, soutenant l'activité des Préfet et des collectivités territoriales.

La Sous-direction de la Gestion des Risques, constituée de quatre bureaux, le bureau des risques majeurs, le bureau de la réglementation incendie et des risques de la vie courante, le bureau de la coordination interministérielle, et le bureau de l'alerte, de la planification et de la préparation aux crises, est devenue le 5 septembre 2011 la Sous-direction de la Planification et de la Gestion des Crises (S.D.P.G.C.).

Malgré ce changement d'appellation, la gestion des risques reste une compétence partagée par ces deux ministères, sans qu'un système de mise en commun des connaissances et d'échange d'informations permanent aient été créés.

Le ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement est chargé d'élaborer plusieurs stratégies, afin de répondre et de faire face aux risques, celles-ci concernent les politiques relatives à :

- la connaissance des risques,
- l'évaluation des risques,
- la prévention des risques,
- la réduction des risques,

---

<sup>407</sup> Article 5 de la Convention « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

<sup>408</sup> Article 1 de l'arrêté du 22 avril 2005 portant organisation et attributions de la direction de la défense et de la sécurité civile.

En outre, dans le cadre de pollutions spécifiques, liés aux risques naturels, chimiques, biologiques, radioactifs, du bruit et des nuisances, il doit plus particulièrement prendre en charge :

- les risques liés à l'activité humaine, les risques naturels, la prévention des inondations et les risques liés à la prévision des crues,
- la production des déchets, leur valorisation et leur traitement, dans des conditions respectueuses de leur environnement,
- les risques pour la santé et l'environnement relatifs aux Organismes Génétiquement Modifiés (O.G.M.),
- les risques de pollution des sols.

Le Ministère doit également concevoir et coordonner les mesures réglementaires liées :

- aux installations classées pour la protection de l'environnement,
- à la sécurité industrielle (mines, après-mines, carrières, stockages souterrains, explosifs, équipements sous pression, transport par canalisation de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques, ...),
- à la sécurité du transport et de la manutention des matières dangereuses,
- à la prévention et la gestion des sites et sols pollués,
- aux Organismes Génétiquement Modifiés,
- aux produits chimiques et aux déchets,
- à la prévention des risques naturels de toute nature et à la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques,
- au bruit, aux risques des ondes électromagnétiques, à la pollution lumineuse.

Pour réaliser l'ensemble de ses missions, le ministère dispose de relais, les services déconcentrés, au niveau régional et départemental, ainsi que de plusieurs établissements et organismes publics.

Au niveau régional, les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (D.R.E.A.L.), sont en charge des installations classées, des déchets, de la sécurité industrielle, de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques, de la sécurité des mines et après-mines, mais également du règlement général des industries extractives (R.G.I.E.).

Les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement ont pour mission la coordination de la prévention des risques naturels.

Au niveau départemental, deux directions coexistent :

- d'une part les Directions Départementales des Territoires et de la Mer (D.D.T.M.), en charge des risques naturels, des Plans de Prévention des Risques Technologiques (volet urbanisme), de l'articulation risques et urbanisme.
- d'autre part les Directions Départementales de la Protection des Populations (D.D.P.P.), en charge de l'inspection des installations classées liées aux animaux (élevages, abattoirs, équarrissages).

Le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement dispose, pour ses missions, d'établissements et organismes publics :

- l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (A.D.E.M.E.),
- l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (I.N.E.R.I.S.),
- l'Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail (A.F.S.S.E.T.),
- le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (B.R.G.M.),
- l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (I.R.S.N.),
- météo France,
- le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (C.S.T.B.),
- l'Office National des Forêts (O.N.F.),
- l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement (C.E.M.A.G.R.E.F.),
- l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux (I.F.S.T.T.A.R<sup>409</sup>.)
- les services du réseau scientifique et technique du ministère<sup>410</sup>.

Au sein du ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement de nombreuses actions sont mises en œuvre, notamment dans différents domaines stratégiques d'intervention.

Dans le domaine stratégique de la prévention des risques naturels, le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement est particulièrement en charge de la prévention des inondations (a), de la prévention des séismes (b), mais aussi des plans de prévention des risques liés à la construction (c) et de la prévention des risques technologiques (d).

#### **A) LA PREVENTION DES INONDATIONS S'EFFECTUE GRACE A UN CONTROLE DE LA SECURITE DES BARRAGES ET DES DIGUES.**

<sup>409</sup> Provenant de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2011 de l'I.N.R.E.T.S. (Institut National de Recherche sur les Transports et leur sécurité) et le L.C.P.C. (Laboratoire Central Ponts et Chaussées).

<sup>410</sup> C.E.T.E. Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement ; C.E.R.T.U Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions ; S.E.T.R.A. Service d'Etudes sur les Transports, Routes et Aménagements ; C.E.T.M.E.F. Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales.

Les actions déjà menées dans le domaine du recensement des ouvrages et de l'identification des responsabilités sont renforcées depuis les inondations survenues en 2010 sur la côte atlantique<sup>411</sup>, en particulier pour les petits ouvrages.

En réponse à ces événements, la réorganisation des services de contrôle, au niveau régional, permettra de réaliser les premières études de danger grâce à l'accroissement des effectifs.

Pour l'action de vigilance par rapport au risque de crues, la mise à disposition du public d'une information<sup>412</sup> sur ces risques pour les principaux cours d'eau permet d'améliorer le dispositif préventif.

Au niveau Européen durant la période de 1998 à 2002, plus de cent inondations graves ont eu lieu, et celles du Danube et de l'Elbe en 2002 ont été particulièrement dévastatrices, d'autant qu'elles se sont reproduites en 2006, toutefois avec moins d'ampleur.

A l'échelle de l'Europe, depuis 1998, les inondations ont causé le décès de plus de sept cent personnes, le déplacement temporaire d'au moins cinq cent mille personnes et de plus de vingt-cinq milliards d'euros de pertes économiques.

La Commission s'est donc mobilisée face à cette situation et a proposé un plan d'action, édictant une directive européenne relative à la gestion des inondations<sup>413</sup>.

Cette dernière oblige les États membres à identifier et à cartographier les bassins hydrographiques et les zones côtières à risque afin d'établir des plans de gestion des risques d'inondation au niveau des grands bassins.

Ces plans, mis en place depuis 2002 suite à une réforme de la politique de prévention, sont dénommés Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (P.A.P.I), ils regroupent les propositions définies par les collectivités et les services de l'Etat.

L'intérêt de cette directive réside certes dans l'identification et la cartographie des bassins hydrographiques mais est étendue à celle des zones côtières à risque, ce qui constitue une première avancée majeure.

Une autre nouveauté consiste à permettre l'établissement des plans de gestion des risques d'inondations au niveau des grands bassins, incluant plusieurs pays.

#### **B) UN PLAN SEISME ETABLI POUR LA pERIODE 2000-2010 DOIT MIEUX PREPARER LA FRANCE**

Ce plan repose notamment sur l'amélioration de la résistance et de l'emploi des matériaux de construction.

<sup>411</sup> Inondations à la Faute-sur-mer.

<sup>412</sup> Ces informations sont recueillies, analysées et diffusées par le S.C.H.A.P.I., Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations.

<sup>413</sup> Directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (J.O.U.E. L 288, 06-11-2007, p.27)

Les parlementaires sont particulièrement sensibilisés à ce risque, surtout depuis le tsunami de 2004 et estiment que la France n'est pas préparée à un tremblement de terre, en se basant sur les travaux de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (O.P.E.C.S.T.).

Malgré le programme interministériel de prévention du risque sismique lancé en 2005, l'information des populations face à ce risque est peu développée.

Un centre d'alerte pour le risque de tsunami doit être mis en place pour la méditerranée, et les dispositions constructives suivront bientôt la réglementation, « Euro code 8 » afin de réduire les vulnérabilités des constructions neuves.

Des exercices, basés sur un scénario départemental de crise sismique, appelés RICHTER, sont réalisés chaque année, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur<sup>414</sup>.

### **C) LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS SE BASE SUR DES DISPOSITIONS CONSTRUCTIVES ET D'URBANISATION,**

En France, plus de sept mille P.P.R.N.<sup>415</sup> limitent l'exposition des populations ainsi que les activités dans les zones à fort risque.

L'acquisition par l'Etat, des bâtiments les plus exposés aux risques, est désormais réalisable grâce au Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs.

Mais il est également possible, par des mesures appropriées de renforcement, de réduire la vulnérabilité des constructions existantes.

La formation des professionnels du bâtiment est indispensable, mais il est aussi extrêmement utile d'inciter le plus en amont possible l'intégration de l'ensemble des acteurs pour les projets d'urbanisme et d'aménagement.

Cette mesure, bien que non obligatoire peut s'avérer essentielle, notamment lors de la réalisation des Schémas de Cohérence Territoriale (S.C.O.T.<sup>416</sup>) et des Plans Locaux d'Urbanisme (P.L.U.<sup>417</sup>).

### **D) DANS LE DOMAINE DES RISQUES TECHNOLOGIQUES LES INSTALLATIONS CLASSEES SONT SURVEILLEES :**

<sup>414</sup> Le premier exercice RICHTER 1 s'est déroulé dans les Bouches-du-Rhône, incluant 25 communes, touchées par le séisme de Lambesc en 1909.

<sup>415</sup> Plan de Prévention des Risques Naturels, arrêté par l'Etat, ils comprennent les P.P.R.I., les P.P.R.F.F.

<sup>416</sup> Schéma de Cohérence Territoriale, instauré par la loi S.R.U. (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000, ce document d'urbanisme fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles.

<sup>417</sup> Plan Local d'Urbanisme, document d'urbanisme de planification au niveau communal ou éventuellement intercommunal. Il remplace le plan d'occupation des sols (P.O.S.) depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (dite loi S.R.U.).

Cette gestion est réalisée par l'Inspection des Installations Classées (I.I.C.), depuis 1979.

Auparavant ces missions relevaient, pour les mesures de contrôle, des corps communaux de sapeurs-pompiers.

Dans ce cadre, les axes définis lors du « Grenelle de l'Environnement » ont permis de définir la stratégie pour la période 2008-2012.

Outre les obligations communautaires<sup>418</sup> ce plan doit renforcer les contrôles, l'instruction des dossiers, et l'information du public.

Un nouveau régime d'enregistrement des installations classées, intermédiaire entre le régime de Déclaration Simple<sup>419</sup> et celui d'Autorisation<sup>420</sup>, s'appliquera à des installations standardisées, implantées en dehors des zones sensibles sur le plan environnemental.

Les Plans de Prévention des Risques Technologiques<sup>421</sup> (P.P.R.T.) ont pour objectif de résoudre les situations difficiles en matière d'urbanisme héritées du passé et mieux encadrer l'urbanisation future.

Ils concernent les établissements SEVESO à hauts risques dits « AS ».

Le nombre de plans à élaborer au niveau national s'élève à plus de quatre cent vingt P.P.R.T., répartis sur six cent soixante dix établissements industriels.

Outils à long terme, leurs mesures peuvent s'étaler sur trente années, mais sur les deux cent soixante treize plans déjà lancés, vingt huit seulement ont été approuvés<sup>422</sup>.

Le service de l'inspection des installations classées, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (D.R.E.A.L.) et la Direction Départementale de la Protection des Populations (D.D.P.P.) sont les principaux acteurs de l'Etat, impliqués dans l'élaboration des Plans de Prévention des Risques Technologiques, (P.P.R.T.), sous l'autorité du Préfet<sup>423</sup>.

La longue période de mise en œuvre de leurs mesures est due à plusieurs facteurs complexes.

D'une part, une étude des aléas minutieuse et très encadrée<sup>424</sup> doit prendre en compte deux facteurs.

<sup>418</sup> Elles concernent particulièrement la réglementation et le contrôle des Etablissements notamment au travers des directives SEVESO et I.P.P.C. et la recommandation européenne sur l'inspection.

<sup>419</sup> Concerne 450 000 établissements, en France.

<sup>420</sup> Concerne 54 000 établissements en France.

<sup>421</sup> Dont la réalisation est prévue par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>422</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>423</sup> Le décret n°2005-1130 du 7 septembre 2005 définit les modalités et les délais de mise en œuvre des P.P.R.T.

<sup>424</sup> Circulaire du 10 mai 2010 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques (P.P.R.T.) dans les installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003.

- Elle doit tenir compte de l'étude de dangers fournie par l'exploitant, qui cherche parfois à minimiser le niveau de risque et à démontrer que le niveau de sécurité de ses installations est satisfaisant.
- Elle recense également les phénomènes dangereux et calcule l'aléa technologique, pour chaque type d'effet, en tout point du territoire.

Ce travail préalable aboutit à une analyse des enjeux, coordonnée par la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (D.D.T.M.), qui recense ceux-ci avec les collectivités locales, les services techniques et les gestionnaires de terrain.

L'élaboration de la stratégie du Plan de Prévention des Risques Technologiques se réalise par le croisement des aléas et des enjeux, afin d'effectuer une première cartographie des zones et secteurs pouvant être réglementés.

Cette étape essentielle permet d'obtenir le « plan de zonage brut ».

Il peut éventuellement engager des investigations complémentaires (évaluation des biens exposés, approche de la vulnérabilité).

Ces deux éléments sont les supports de la stratégie et Plans de Prévention des Risques Technologiques et constituent une étape essentielle de la procédure.

Un autre enjeu consiste à ce que Plan de Prévention des Risques Technologiques soit accepté par l'ensemble des acteurs, il est donc essentiel de les associer très largement tout au long de la procédure.

Ce sont les représentants des Comités Locaux d'Information et de Concertation (C.L.I.C.)<sup>425</sup>, mais aussi les personnes intéressées, l'exploitant, les collectivités locales, qui assurent le maintien d'un niveau élevé de concertation entre les différents partenaires, gage de la réussite du projet.

Ces procédures sont longues, et nécessitent une bonne connaissance des enjeux tant techniques, économiques, juridiques, politiques et humains.

Au niveau du contrôle et de la sécurité des réseaux, le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement, (M.E.D.D.T.L.) développe un plan d'action visant à améliorer la sécurité des canalisations (Gaz, Eau, Electricité).

L'objectif est de prévenir les accidents liés aux endommagements de canalisations, lorsque des travaux sont réalisés à proximité.

A cet effet, un guichet unique informatisé permet de mettre en relation les maîtres d'ouvrage, les entreprises de travaux et les exploitants du réseau.

Les services d'urgence et d'intervention ne sont pas concernés : cette information pourrait néanmoins leur être très utile, surtout dans les premières minutes de l'incident.

---

<sup>425</sup> Instance de Concertation, créée par arrêté Préfectoral, réunit au plus 30 membres les Comités Locaux d'Information et de Concertation, deviennent les Commissions de Suivi de Sites (C.S.S), dans la Loi Grenelle 2.

Mais les services opérationnels départementaux d'incendie et de secours ne disposent pas de relais permanent et exclusif, au sein de l'administration centrale de l'Etat.

L'association de ces services en amont à des projets de ce type, doit donc être proposée et systématisée.

Pour rendre effective et automatique la circulation d'informations opérationnelles, au niveau interservices, un service d'échange et de gestion d'information serait du plus grand intérêt.

Il pourrait prendre la forme d'une application internet d'accès direct et immédiat, réservé aux services concernés (web application), d'un faible coût.

Ce lien entre la gestion des risques et la connaissance des activités par les services opérationnels est actuellement manquant et illustre la réalité de l'approche « en silo ».

Il est essentiel de modifier cette approche qui est dépendante des comportements humains et des habitudes acquises.

Sa mise en œuvre d'une nouvelle approche sera longue, mais agir sur le facteur humain représente un challenge permanent en termes de management.

Conséquence prévisible, cette approche « en silo » se retrouve parfois également dans le domaine très partagé de la prévention des risques et de la planification opérationnelle, au sein même des services départementaux d'incendie et de secours.

De même, un plan de modernisation pour prévenir les risques liés au vieillissement des installations industrielles a été mis en place par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement . présentant trente huit mesures impliquant les exploitants, l'administration et les experts techniques.

Les services de secours et d'incendie ne sont pas, pour les raisons structurelles évoquées précédemment, associés à ce type de réalisation, qui serait pourtant susceptible de leur fournir des informations importantes lors du déclenchement de l'alerte.

La population française est aussi de plus en plus soucieuse de l'impact de l'environnement sur sa santé, c'est pourquoi la loi relative à la politique de santé publique<sup>426</sup> a défini des objectifs pluriannuels et prévu la mise en œuvre de plans d'actions stratégiques.

En juin 2009 le Plan National Santé Environnement<sup>427</sup> est adopté, son objectif est de réduire les expositions provoquant les plus lourdes pathologies, mais aussi d'identifier, de mieux traiter les inégalités existantes dans ce domaine.

Le champ d'action du plan est vaste : eau, pollution atmosphérique, bruit, transports, habitat sont concernés, mais le plan a pour objectif d'améliorer les connaissances et l'évaluation des risques.

---

<sup>426</sup> Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

<sup>427</sup> Plan National Santé Environnement ou P.N.S.E.



Les risques émergents<sup>428</sup> sont particulièrement concernés, conjointement au développement de la recherche.

Ce plan est décliné et complété dans chaque région par un plan régional santé environnement, le premier plan est achevé, et le second plan régional santé environnement pour la période 2009-2013 (en cours de réalisation), n'a pas associé les services de secours ses axes d'action ne sont pas partagés avec le ministère de l'Intérieur, et la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises.

## II. L'APPLICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX IMPACTE LA POLITIQUE NATIONALE DE GESTION DES RISQUES

Pour la mise en œuvre de la réglementation relative aux produits chimiques, le règlement R.E.A.C.H.<sup>429</sup> est entré en vigueur, au niveau européen, le 1<sup>er</sup> juin 2007.

Cette politique rend obligatoire, pour les substances considérées comme dangereuses, la procédure d'autorisation.

La limite de la procédure d'enregistrement fixée au 1<sup>er</sup> décembre 2010 a permis aux entreprises d'être accompagnées dans leurs démarches par le ministère de l'Environnement, et par l'Union des Industries Chimiques (U.I.C.).

Par ailleurs, les contrôles sur les réglementations relatives aux produits chimiques (REACH, Réglementations relative aux substances biocides, aux substances appauvrissant la couche d'ozone telles que les fluides frigorigènes) sont renforcés.

Cette amélioration a été permise grâce à une approche et une collaboration interministérielle, à laquelle les services des collectivités locales et leurs établissements publics ne sont pas associés.

Parmi les objectifs affichés par le projet R.E.A.C.H. il est prévu de remplacer les substances P.B.T.<sup>430</sup> et vP.vB.<sup>431</sup> par des alternatives plus sûres lorsqu'elles existent.

D'autres substances très préoccupantes, telles que les substances Cancérogènes, Mutagènes et Reprotoxiques (C.M.R.) et les perturbateurs endocriniens, resteront sur le marché même s'il existe des alternatives plus sûres, et seront autorisées si les risques qu'elles posent font l'objet d'un « contrôle adéquat ».

Enfin, concernant l'accès à l'information, les consommateurs ne pourront pas s'enquérir de toutes les substances auxquelles nous sommes exposés quotidiennement.

Seules les données relatives aux substances très préoccupantes seront accessibles le niveau d'information des populations reste donc très incomplet.

Toutefois, le temps de mise en œuvre de cette directive européenne est étendu sur plus de dix ans.

Cela devrait permettre de mener des études de dangerosité sur les produits chimiques.

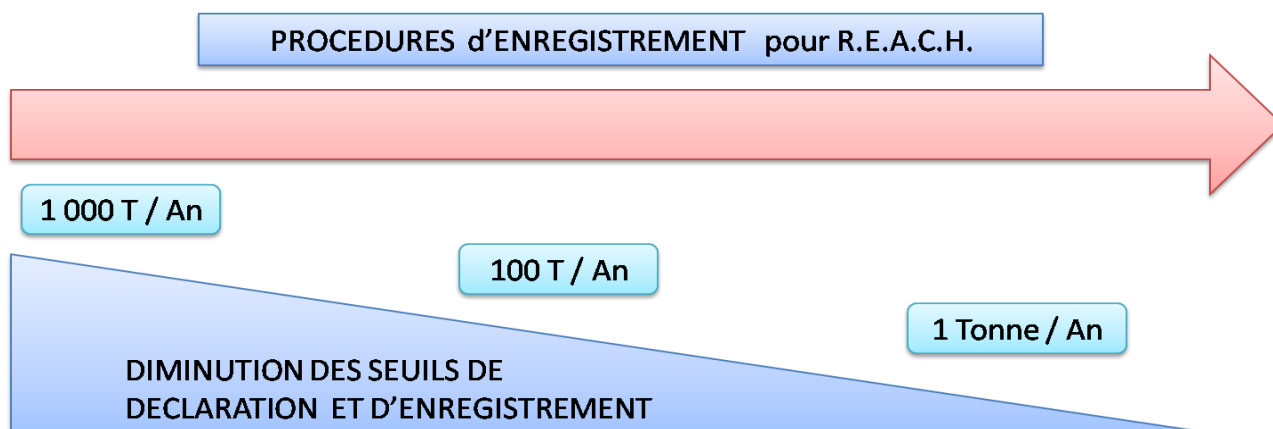
<sup>428</sup> Nanomatériaux, ondes électro-magnétiques, etc.

<sup>429</sup> R.E.A.C.H. = enRegistrement, Evaluation et Autorisation des substances Chimiques.

<sup>430</sup> P.B.T. = Persistantes, Bio-accumulatives et Toxiques.

<sup>431</sup> vP.vB = très Persistantes et très Bio-accumulatives.

Comme le montre le schéma ci-dessous, le seuil de déclaration des produits dangereux est progressivement diminué pour cette période, sans que le niveau d'information des citoyens ne soit augmenté.



La seule amélioration de l'information consistera à modifier les règles d'emballage et d'étiquetage des substances<sup>432</sup> et des préparations<sup>433</sup>.

### III. LE MINISTRE, CHEF DE FILE DANS LA PREVENTION DES RISQUES, VOIT DES DOMAINES NOMBREUX HORS DE SON CHAMP D'ACTION.

L'article D 511-2 du Code de l'Environnement définit la composition du «Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques ».

Il précise que le Directeur de la Sécurité Civile est membre de droit, et que trois maires nommés par le ministre en charge des installations classées, sur proposition de l'Association des Maires de France.

Cette reconnaissance officielle à minima des acteurs de secours et de l'urgence semble en contradiction avec la réalité opérationnelle, pourtant connue du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement.

En effet, le Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (B.A.R.P.I.) a recensé pour l'année 2008 le nombre de mille six cent quarante et un événements accidentels de nature technologique.

A titre d'exemple au niveau de l'Ile de France, dans 61% des cas ces événements ont donné lieu à un incendie, dans 47% des cas, ont entraîné des rejets de matières dangereuses ou polluantes, et dans 10% des cas provoqué une explosion<sup>434</sup>.

<sup>432</sup> Directive 67/548/EEC du 27 juin 1967 définissant le système européen d'étiquetage des substances dangereuses (Annexe II).

<sup>433</sup> Directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses (Journal officiel n° L 200 du 30/07/1999 p. 0001 - 0068).

Par conséquent, les Services Départementaux d'Incendie et de Secours ont toujours été sollicités pour la réponse opérationnelle, mais sont absents au niveau de la réponse globale, et dans le domaine de la prévention.

En 2008, la Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement (D.R.I.R.E.) d'Ile-de-France a réalisé en 2008 une opération de contrôles inopinés, ciblée sur environ 25% du parc des établissements classés SEVESO concernés par la prévention du risque industriel.

Cette campagne a permis de mettre en évidence de graves défaillances par rapport aux règles de sécurité vis-à-vis du risque incendie.

Les recommandations réalisées par les Inspecteurs des Installations Classées, qui ont proposé aux Préfets de mettre en demeure les exploitants et de remédier aux non-conformités portent, dans vingt neuf des cas sur les soixante quatre observés en Ile-de-France, sur des actions élémentaires en termes de protection et de défense contre l'incendie<sup>435</sup>.

Ainsi, les inspecteurs des installations classées préconisent de rendre disponible l'accès des sapeurs-pompiers, de réparer les portes coupe-feu, de rendre opérationnel le système de détection incendie, de prendre en compte les observations relevées par les organismes de contrôle, de vérifier les ressources en eau et leur accessibilité.

Or ces recommandations font partie du domaine de la prévision opérationnelle : elles échappent pourtant totalement aux services d'incendie et de secours sur l'ensemble du territoire national.

Ainsi, les véhicules de secours une fois déclenchés, peuvent se présenter sur les lieux d'un événement, et simultanément découvrir que le risque auquel ils font face n'a pas encore été répertorié.

Lorsque l'échange d'information existe, il est basé sur les bonnes relations locales entre les équipes de secours et l'exploitant, sans pour autant constituer une obligation légale pour ce dernier.

Si un système de sécurité sur un site industriel est défaillant, la remontée d'information vers les services de secours n'est pas automatique.

Si le réseau d'eau, dans une emprise privée (Entreprise, particulier, ou administration en dehors de la voie publique) est inutilisable (fuite, vannes de manœuvres défectueuses etc.), il n'est pas obligatoire d'en informer les services d'incendie et de secours.

La prévention des risques majeurs est donc une activité qui concerne de nombreux acteurs.

La difficulté est de maintenir un niveau d'information identique pour chacun d'entre eux, qu'il s'agisse des ministères, des collectivités territoriales et de plusieurs organismes publics.

Le tableau ci-après retrace les principaux acteurs.

---

<sup>434</sup> Cité par monsieur Bernard DOROSZCZUK, Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région Ile-de-France lors du discours d'ouverture du séminaire IMPEL, Paris 2009.

<sup>435</sup> Cité par monsieur Bernard DOROSZCZUK, Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région Ile-de-France lors du discours d'ouverture du séminaire IMPEL, Paris 2009.

QUOI ?	QUI ?	COMMENT ?
Connaissance de l'aléa	M.E.D.D.T.L. Ministère chargé de l'Agriculture (concernant la forêt uniquement).	Financement d'études scientifiques et techniques.
Connaissance de la vulnérabilité	M.E.D.D.T.L.	Financement d'études scientifiques et techniques, (Ex sur la résistance des bâtiments aux séismes)
La surveillance	M.E.D.D.T.L. Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse, et de la Vie Associative. Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.	Équipements des zones en moyens de surveillance (stations de surveillance des crues, du volcanisme, des grands mouvements de terrains).
L'information	M.E.D.D.T.L. M.I.O.M.C.L.I. Maire.	MEDDTL assure une diffusion nationale de l'information via l'internet. Préfet établit le DDRM (financé par MEDDTL). Maire établit le DICRIM.
L'éducation	M.E.D.D.T.L. Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse, et de la Vie Associative.	Inscription dans les programmes du collège et du lycée et dans les travaux personnels encadrés, réseau de coordonnateurs auprès des recteurs, journée nationale " Face au risque ".
La prise en compte du risque dans l'aménagement	M.E.D.D.T.L.	Établissement des plans de prévention des risques PPR.
La mitigation	M.E.D.D.T.L.	Formation des professionnels (architectes, ingénieurs).
La préparation des plans de secours	M.I.O.M.C.L.I. Maire.	Selon l'échelle, les services de la protection civile ou le maire préparent la crise.
Le retour d'expérience	M.E.D.D.T.L.	Missions d'analyse des catastrophes (REX).
La gestion de crise	M.I.O.M.C.L.I. Maire Conseil général	Mobilisation des moyens (fonctionnaires, services publics, éventuellement armée).
L'indemnisation	Commission de Catastrophe Naturelle : M.I.O.M.C.L.I.	Une fois l'arrêté de catastrophe naturelle pris, les assurances mettent en place une procédure particulière d'indemnisation.

Le rôle majeur du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement dans la politique de prévention à l'égard des risques de toute nature est incontestable.

Initialement son action était axée sur la protection des Installations Classées, et les risques naturels majeurs.

Le rôle du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Locales et de l'Immigration est important dans trois domaines, ceux de l'information, de la gestion de crise et de l'indemnisation.

Pourtant le retour d'expérience des primo-intervenants pourrait utilement être partagé par les Services Départementaux d'Incendie et de Secours et ceux du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.

Structurellement, au niveau institutionnel, il est nécessaire de trouver une solution : en effet le seul relais des Services Départementaux d'Incendie et de Secours à l'échelle nationale est la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises.

Celle-ci est largement sous-dimensionnée par rapport aux effectifs chargés de la prévention au sein du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.

En effet, la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (D.G.S.C.G.C.) dispose de spécialistes, d'experts et d'officiers de sapeurs pompiers.

Ces derniers sont mis à disposition du ministère par leurs Services Départementaux d'Incendie et de Secours respectifs, auxquels ils restent administrativement rattachés.

A contrario, il ressort de l'analyse de l'organigramme du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement qu'il est composé, d'un secrétariat général, de deux directions générales et d'une délégation.

Ces services traitent donc des problématiques de sécurité au quotidien, sans pouvoir associer de manière constructive d'autres acteurs, pourtant essentiels dans ces domaines.

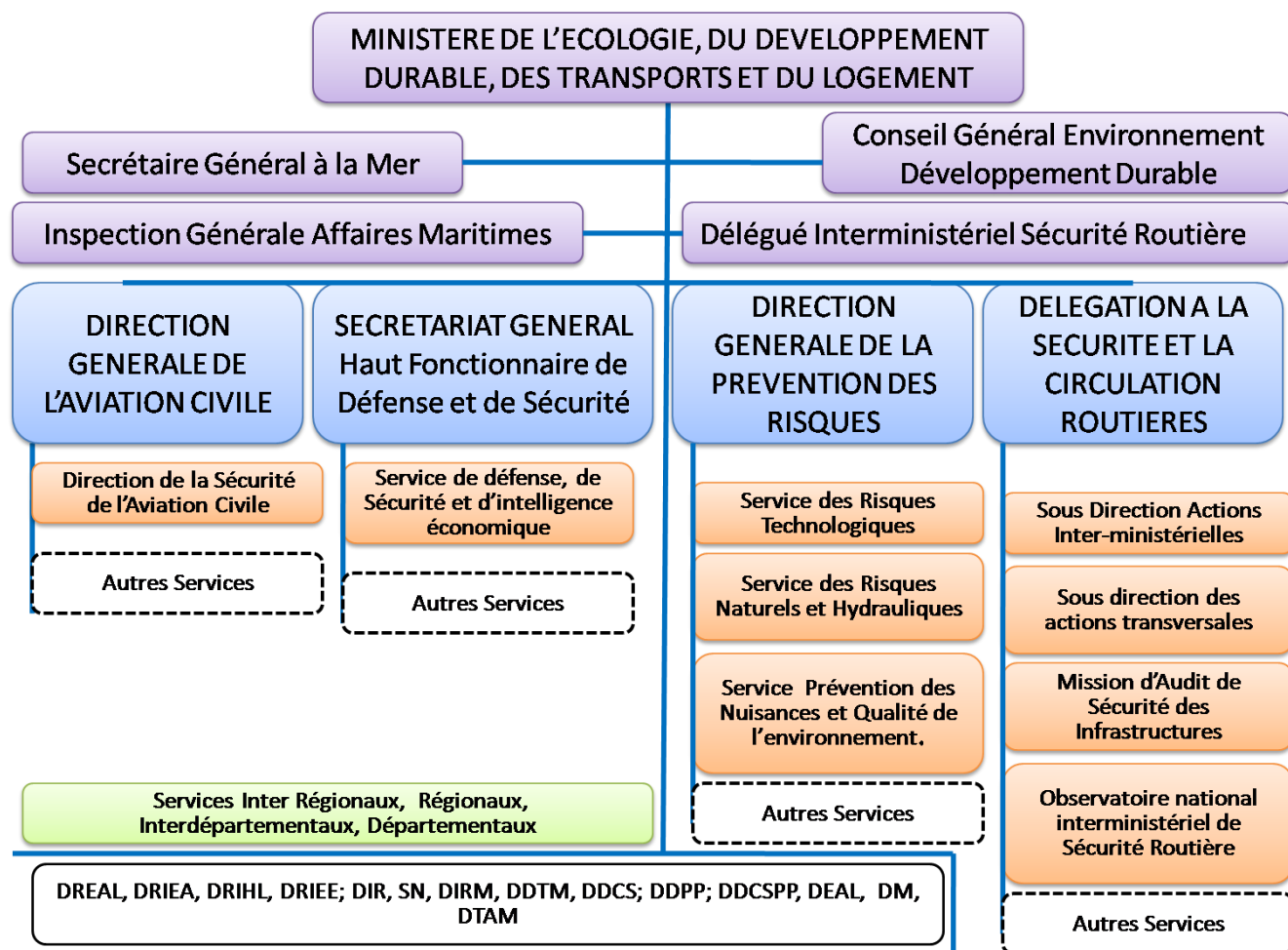
Toutefois, la nécessité d'une approche globale est reconnue par les principaux acteurs<sup>436</sup>, et le développement de la prévention doit s'appuyer d'une part sur l'amélioration des Systèmes de Gestion de la Sécurité<sup>437</sup>, mais également sur une forme optimale d'organisation face à l'éventualité de l'accident.

Le schéma ci-après en donne un aperçu général.

---

<sup>436</sup> Laurent MICHEL Directeur Général de la Prévention des Risques M.E.D.D.T.L. discours de clôture du séminaire SIMPEL 2009, Paris.

<sup>437</sup> Systèmes de Gestion de la Sécurité (Safety Management System).



Ainsi, il pourrait être judicieux de permettre aux officiers supérieurs de sapeurs pompiers, fonctionnaires territoriaux et acteurs majeurs dans le cadre de la réponse opérationnelle aux risques de participer activement à l'élaboration de ces stratégies.

Par symétrie, au sein des Services d'Incendie et de Secours départementaux, l'accueil d'experts dans le domaine de la gestion des risques pourrait permettre une collaboration fructueuse.

Cette collaboration pourrait avoir comme objectif de mettre au point des scénarios pédagogiques pour l'information des populations, et assurer ainsi leur préparation.

L'animation et la diffusion de ces scénarios auprès de publics plus jeunes, grâce à un partenariat avec l'Éducation Nationale permettrait également une sensibilisation utile des futurs citoyens.

#### IV. FACE A UNE COMPLEXITE CROISSANTE, LA PREVENTION DES RISQUES DOIT S'INTEGRER DANS UN SYSTEME DE GESTION DE LA SECURITE.

Les systèmes de gestion de la sécurité<sup>438</sup> permettent aux entreprises de déceler les risques en matière de sécurité avant qu'ils ne donnent lieu à des problèmes graves.

Le développement de système de gestion de la sécurité<sup>439</sup>, pour être acceptable<sup>440</sup>, doit au moins comprendre les éléments suivants :

- une politique et des objectifs de sécurité,
- une gestion du risque,
- une assurance du maintien de la sécurité,
- une promotion de la sécurité.

Cette approche est actuellement utilisée dans le domaine de l'aviation civile et pourrait être utilement appliquée dans d'autres domaines.

Sans avoir pour objectif d'atteindre un taux d'accident aussi faible que celui de l'aviation, il serait intéressant de mettre en œuvre les principes de base des Systèmes de Gestion de la Sécurité (S.G.S.).

Ces principes reposent sur une approche intégrée qui implique de prendre en considération, au-delà de la prévention :

- la limitation des expositions de personnes et de l'environnement,
- la gestion des interventions opérationnelles,
- la gestion des crises,
- le retour à la situation normale,
- Le maintien de l'information de la société civile,
- l'association de la société civile, dans la mesure du possible au processus de décision.

<sup>438</sup> Directive n° 96/82 du 09/12/96 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite SEVESO II (JOCE n° L 10 du 14 janvier 1997) modifiée par Directive n° 2003/105/CE du 16 décembre 2003 (JOCE n° L 345 du 31 décembre 2003) décrit la nécessité d'un Système de Gestion de la Sécurité (S.G.S.) dans son article 9.

<sup>439</sup> Règlement CE N° 216/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 20 février 2008, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile, instituant une Agence Européenne de la Sécurité Aérienne.

<sup>440</sup> Instruction du 22 décembre 2008 prise en application de l'arrêté du 22 décembre 2008 relatif à la mise en œuvre des systèmes de gestion de la sécurité pour les entreprises de transport aérien public et les organismes de maintenance M.E.D.D.A.T. NOR : DEVA 0828436J.

L'adoption de ces principes simples nécessiterait de nouvelles méthodes de travail, basées sur un travail collaboratif et donc enrichissant.

Les transversalités seraient ainsi élargies, tant aux niveaux verticaux (hiérarchiques) qu'aux niveaux horizontaux (entre institutions).

Associer les différents ministères constitue une première étape.

Au-delà, il est nécessaire de créer de nouvelles synergies, pour que l'ensemble des acteurs de la filière puissent travailler efficacement, partager l'information, apporter une plus value grâce à la mise en commun d'expériences et de connaissances provenant de différents champs, et de développer, in fine, un solide réseau d'expertise et d'entraide.

Enfin, à un niveau plus global il faut rappeler que le Président de la République Française, lors de la conférence de Copenhague<sup>441</sup>, a appelé de ses vœux la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement.

Cette organisation qui n'a pas été retenue pour le moment par l'ensemble des chefs d'Etat, aurait vocation d'assurer le suivi des mesures prises lors de la conférence de Copenhague.

## V. LE SECRETARIAT GENERAL A LA MER :

En accord avec les ministres concernés, le Ministre chargé de la Mer définit la politique générale<sup>442</sup> en matière de secours, de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer.

La problématique de l'action en mer concerne tous les Etats côtiers.

L'exercice de leur souveraineté concerne leurs eaux territoriales, dans le respect du droit international, mais ils doivent également surveiller leur zone économique exclusive<sup>443</sup> qui s'étend jusqu'à deux cents milles marins au large<sup>444</sup>.

Au-delà de ces espaces et plus particulièrement en haute mer, les Etats doivent être en mesure de tenir leurs engagements internationaux.

En matière de lutte contre les trafics illicites, ils agissent au titre d'une « police internationale » qui, compte tenu de la mondialisation des menaces a une forte tendance à se développer.

<sup>441</sup> A Copenhague du 7 au 18 décembre 2009 la 15<sup>ème</sup> « Conférence des parties » (COP 15) de la « Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques », 192 pays l'ont ratifiée il s'agissait de renégocier un accord international sur le climat remplaçant le protocole de Kyoto, initié lors de la COP 3 en 1997 et dont la première étape prend fin en 2012.

<sup>442</sup> Article 2 Décret n°88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer NOR: MERM8800027D.

<sup>443</sup> Zone Economique Exclusive (Z.E.E.) définie par la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 Décembre 1982 dans sa partie V, article 55 « Régime juridique particulier de la zone économique exclusive ».

<sup>444</sup> Soit plus de 370 kilomètres au large.



Dans le cadre de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, l'Union Européenne a procédé au déploiement de l'E.U.N.A.V.F.O.R.<sup>445</sup>, sous le nom d' « Opération Atalante ».

Les Etats-Membres participants<sup>446</sup>, œuvrent sous des formes variées soit directement, soit de manière associée (Norvège) soit en mettant à disposition du personnel au sein du quartier général à Northwood en Grande-Bretagne<sup>447</sup>.

Conformément aux principes établis en Droit International, plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, ont autorisé l'opération militaire jusqu'en décembre 2012.

Près de 95 % du volume commercial de l'Union Européenne est transporté par mer, et 20% du commerce mondial passe par le Golfe d'Aden, route stratégique incontournable qu'il est indispensable de protéger.

Au niveau national la stratégie maritime française fait référence, pour son élaboration, à l'initiative de la Commission Européenne en faveur d'une politique maritime intégrée.

Dans le cadre de la sécurité maritime, les missions de l'Etat en France touchent à trois domaines.

- D'une part, elles répondent à des préoccupations d'ordre humanitaire : il s'agit alors d'assurer la sauvegarde de la vie humaine en mer.
- D'autre part, il s'agit de protéger l'environnement en veillant à préserver le milieu maritime et côtier.
- Enfin, il faut également veiller aux conditions d'écoulement du trafic maritime en préservant la sécurité de la navigation et la sécurité des dessertes maritimes.

Au titre du sauvetage des vies humaines dans le domaine maritime, la première convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer<sup>448</sup>, est entrée en vigueur en 1914.

Le naufrage du Titanic<sup>449</sup> a eu un très fort retentissement, et cette catastrophe a permis de sensibiliser à la prise en compte du sauvetage de vies humaines en mer au niveau international.

Les mesures de protection et de sauvegarde, dans le domaine maritime comme dans le domaine terrestre, sont donc systématiquement prises « a posteriori ».

La première convention internationale est suivie d'une seconde convention en 1929, puis d'une troisième en 1948, et d'une quatrième, conclue à Londres le 17 juin 1960<sup>450</sup>, qui n'entrera en vigueur que le 26 mai 1965.

<sup>445</sup> EU Naval Force ou Force Navale de l'Union Européenne.

<sup>446</sup> Belgique, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays Bas, Espagne, Suède participation de la norvège.

<sup>447</sup> Chypre, Irlande, Malte, Finlande.

<sup>448</sup> La convention internationale de Bruxelles du 23 septembre 1910 pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes a été ratifiée progressivement par les états signataires, retardant son application.

<sup>449</sup> Nuit du 14 au 15 avril 1912, 1 500 victimes sur 2 200 passagers et membres d'équipage.

L'intention pour cette quatrième convention était de réaliser des mises à jour par des amendements successifs, mais compte tenu des longs processus de ratifications nécessaires, la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer a été réécrite en 1974, et conclue à Londres le 1er novembre 1974<sup>451</sup>.

Cette convention permet de définir l'action de l'Etat en mer dans le domaine de la sécurité maritime et du sauvetage en mer.

Les gouvernements signataires souhaitaient établir de façon commune, des principes et des règles uniformes afin de sauvegarder la vie humaine en mer.

En France, le ministère responsable de la sécurité maritime est le Ministère de l'Environnement, du Développement Durable, des Transports et du Logement (M.E.D.D.T.L.).

Afin de réaliser cette tâche, il dispose d'une direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et en son sein de la direction des affaires maritimes qui est compétente.

Dans le domaine de la prévention des risques, pour les navires sous pavillon français, la direction des affaires maritimes réalise l'approbation des plans du navire, en amont.

Cette direction a la tâche de contrôler tout navire avant sa mise en service, puis elle délivre ensuite les titres de sécurité et d'exploitation.

Des contrôles annuels de la sécurité du navire sont ensuite assurés par cette direction, par l'intermédiaire des centres de sécurité des navires (C.S.N.) présents sur tout le littoral.

Il faut noter que ces mécanismes de contrôles présentent une nette similitude avec la réglementation sur la sécurité des établissements recevant du public<sup>452</sup>, à terre.

Le ministère de l'Intérieur, précise en effet dans un règlement de sécurité les conditions d'application des règles pour les établissements recevant du public.

Celles-ci sont appliquées au sein des commissions de sécurité<sup>453</sup>, composées d'élus, de représentant de l'Etat (Préfet, Gendarmerie ou Police, Direction Départementale de Protection des Populations), de représentants de l'établissement public du Service Départemental d'Incendie et de Secours et de représentants d'usagers éventuellement.

Ils procèdent, en amont à l'étude des dossiers, et émettent un avis avant la délivrance du permis de construire.

Par analogie à l'autorisation exploitation délivrée pour les navires, il faut également, pour l'ouverture d'un établissement recevant du public à terre, une visite sur site, une fois les travaux terminés et l'ouvrage réalisé.

A l'identique des contrôles périodique des navires, des visites périodiques sont ensuite réalisées dans les différents Etablissements Recevant du Public (E.R.P.) par ces commissions de sécurité, selon les prescriptions du Règlement de Sécurité.

<sup>450</sup> Remplace la Convention de 1948 pour la Sauvegarde de la Vie Humaine en Mer.

<sup>451</sup> Entrée en vigueur en France le 25 mai 1980, elle est appelée convention SOLAS (Safety of Life at Sea).

<sup>452</sup> Code de la Construction et de l'Habitation, Partie réglementaire Livre I Titre II Article R 123-1 et suivants, réalisés par les Sapeurs Pompiers, seuls titulaires du Brevet de Prévention délivré par le ministère de l'Intérieur.

<sup>453</sup> Commissions de sécurité communales, d'arrondissement ou départementales.

Au niveau maritime, le code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution, est appelé code «I.S.M<sup>454</sup>. »

En comparant donc les deux modes de procédures, on constate qu'il existe un séquençage de l'action administrative en matière de prévention des risques sur trois périodes :

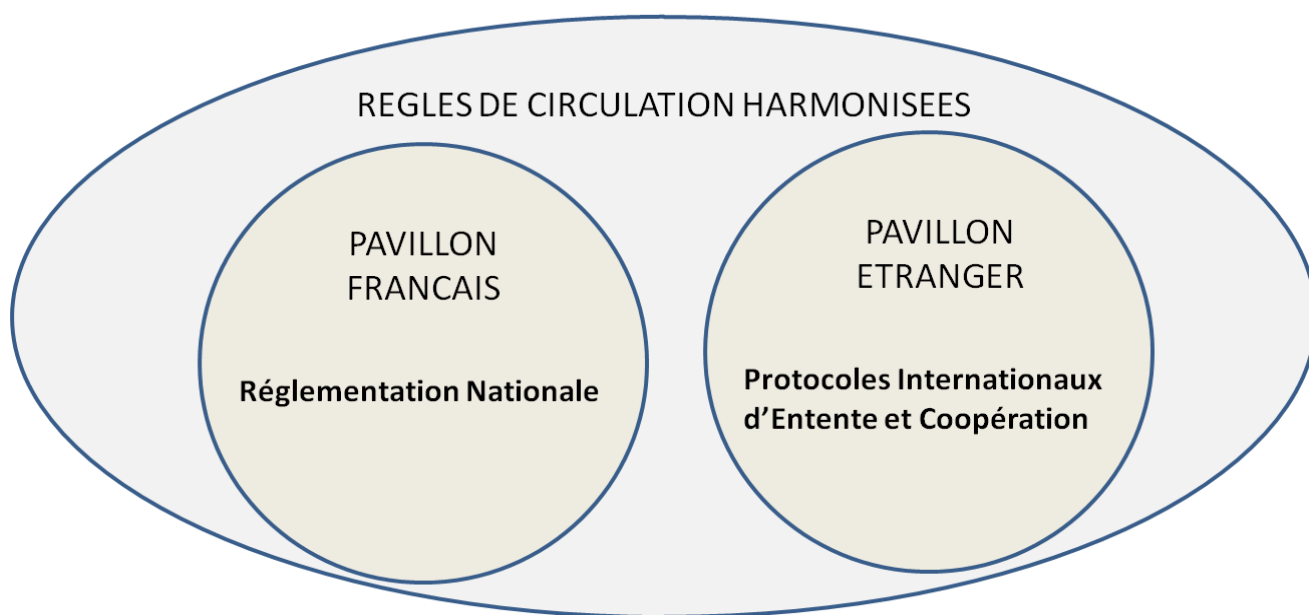
- en amont, au niveau de l'étude des dossiers,
- au moment de la mise en œuvre ou de l'exploitation,
- durant sa période de fonctionnement.

Si nous revenons stricto sensu au monde de la sécurité en mer, les mesures de protection et de sécurité s'appliquent au niveau des navires sous pavillon français, mais des contrôles existent aussi pour les navires étrangers en escale dans les ports français.

Ces contrôles s'exercent en application de protocoles d'entente et de coopération entre les Etats, permettant de conjuguer les efforts de surveillance de la flotte mondiale.

Des sanctions peuvent aboutir au bannissement des navires ne respectant pas ces normes internationales.

#### COORDINATION DES SECOURS MARITIMES EN FRANCE



Indépendamment de l'Etat de rattachement du pavillon, il est nécessaire de s'assurer que la circulation des navires dans les différentes « eaux souveraines » est sécurisée.

Plusieurs dispositifs existent, notamment la fourniture des aides à la navigation et la diffusion des informations de sécurité maritime<sup>455</sup> d'une part, et la surveillance de la circulation maritime d'autre part<sup>456</sup>.

<sup>454</sup> I.S.M. = International Safety Management Code, 2002.

<sup>455</sup> Informations nautiques, prévisions météorologiques à l'usage des navigateurs.

Le dispositif de la coordination des secours en mer<sup>457</sup> est, logiquement, au centre de la sécurité, sa vocation interservices est très marquée.

Les missions de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer s'exercent souvent dans un cadre international.

La solidarité des gens de mer, soutenue et coordonnée par les Etats côtiers, est définie par l'Organisation Maritime Internationale<sup>458</sup> dans le cadre international.

Chaque Etat partie à la convention internationale sur le sauvetage en mer prend en charge la mission dans une zone maritime placée sous sa responsabilité qu'il exerce souverainement.

Dans le cadre d'accords de coopération régionaux, tout Etat est susceptible de faire appel à une coopération avec un ou plusieurs Etats voisins.

L'organisation nationale et les modalités opérationnelles des missions de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer obéissent à des principes directeurs homogènes, communs à tous les Etats.

Les procédures sont décrites avec précision dans le manuel international de la recherche et du sauvetage aéronautiques et maritimes, dans les résolutions et dans les recommandations de l'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.).

La convention de 1979, adoptée à Hambourg<sup>459</sup>, avait pour objectif de développer un plan international pour les actions de secours et de recherche, afin que le sauvetage des personnes en détresse soit coordonné par l'organisation nationale de recherche et de sauvetage, et en cas de nécessité, par une coopération entre les services de secours et de recherche des pays voisins.

L'obligation faite aux navires de porter assistance aux navires en détresse, a été intégrée dans la convention S.O.L.A.S.<sup>460</sup> en 1974, mais aucun système international d'assistance n'assurait alors le suivi des opérations ou leur coordination.

Certains pays possédaient une organisation établie, capable de porter rapidement et efficacement assistance, d'autres pays en étaient dépourvus.

Les considérations techniques des conventions de recherche et de sauvetage (ou conventions Search And Rescue, S.A.R.) sont divisées en cinq chapitres, afin que tous les pays concernés puissent s'assurer que leur organisation correspond bien aux recommandations, dans la limite de leurs eaux territoriales.

Les différentes nations sont conviées à réaliser des accords internationaux avec les pays voisins, permettant de mettre en commun les moyens, d'établir des procédures similaires.

<sup>456</sup> Surveillance générale de la navigation et surveillance spécifique des zones des trois rails de navigation de la Manche et du Pas-de-Calais.

<sup>457</sup> Assuré essentiellement par les C.R.O.S.S. (Centre Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage).

<sup>458</sup> O.M.I.

<sup>459</sup> Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, faite à Hambourg le 27 avril 1979, publié dans le décret 85-580 du 5 juin 1985 (Journal Officiel du 9 juin 1985, page 6392).

<sup>460</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea

Afin de faciliter les procédures d'entrée des équipes S.A.R. en cas de nécessité, des formations communes sont prévues, ainsi que des échanges et des visites entre les différents services.

De même, des centres de coordination (et des sous centres éventuellement<sup>461</sup>) doivent être définis, dotés de procédures opérationnelles établies, connues et pré-déterminées, afin de pouvoir désigner un Coordonnateur des opérations<sup>462</sup> sur site.

L'O.S.C. en sauvetage est « un coordonnateur sur zone », désigné par le C.M.S. (Coordonnateur de Mission de Sauvetage - S.M.C. en anglais) du C.R.O.S.S. qui reste le seul responsable de la conduite de l'opération jusqu'à son terme.

Le coordonnateur sur zone (O.S.C.) est désigné lorsque plusieurs moyens sont engagés.

Il doit assurer l'interface entre le Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage, (C.R.O.S.S.) et les moyens sur zone afin que ce dernier ne soit pas saturé par les communications.

Lors d'une grosse opération, deux coordonnateurs (O.S.C.) peuvent toutefois être désignés :

- Un O.S.C. aéronautique qui répartit les aéronefs sur la zone de recherche selon les directives du CROSS et assure leur déconflition,
- Un O.S.C. maritime qui fait la même chose pour les moyens nautiques.

L'aspect opérationnel ne doit pas échapper, puisqu'il s'agit, lors des opérations de secours, de désigner un responsable opérationnel unique et de préciser son rôle.

La phase d'organisation des secours est donc structurée et présente plusieurs similitudes avec celle qui se déroule au niveau terrestre, puisque lors des feux de forêts notamment, un officier pour les moyens aéronautiques est chargé de coordonner les actions des avions et des hélicoptères bombardiers d'eau, un autre d'assurer la sécurité des moyens au sol.

Tous les deux sont aux ordres du Commandant des Opérations de Secours (C.O.S.), dont la mission et le rôle sont précisés dans la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004.<sup>463</sup>

Cette loi précise également qu'il existe un Commandant des Opérations de Secours (C.O.S.) unique sur toute opération.

Si la philosophie d'action reste identique, des différences notables sont constatées, notamment en matière de commandement opérationnel : à la différence des coordonnateurs au niveau maritime, il ne peut y avoir qu'un Commandant des Opérations de Secours sur terre.

Suite à l'adoption de la convention S.A.R. de 1979, le comité maritime de sécurité de l'Organisation Maritime Internationale a divisé les océans en 13 aires de secours<sup>464</sup>.

<sup>461</sup> Exemple du Sous Cross Corse, dépendant du Cross de Toulon, basé à Ajaccio.

<sup>462</sup> Défini dans la terminologie par « On Scene Coordinator » ou O.S.C.

<sup>463</sup> Loi du 13 août 2004 dite de modernisation de la sécurité civile.

<sup>464</sup> En anglais S.R.R. Search and Rescue Region.

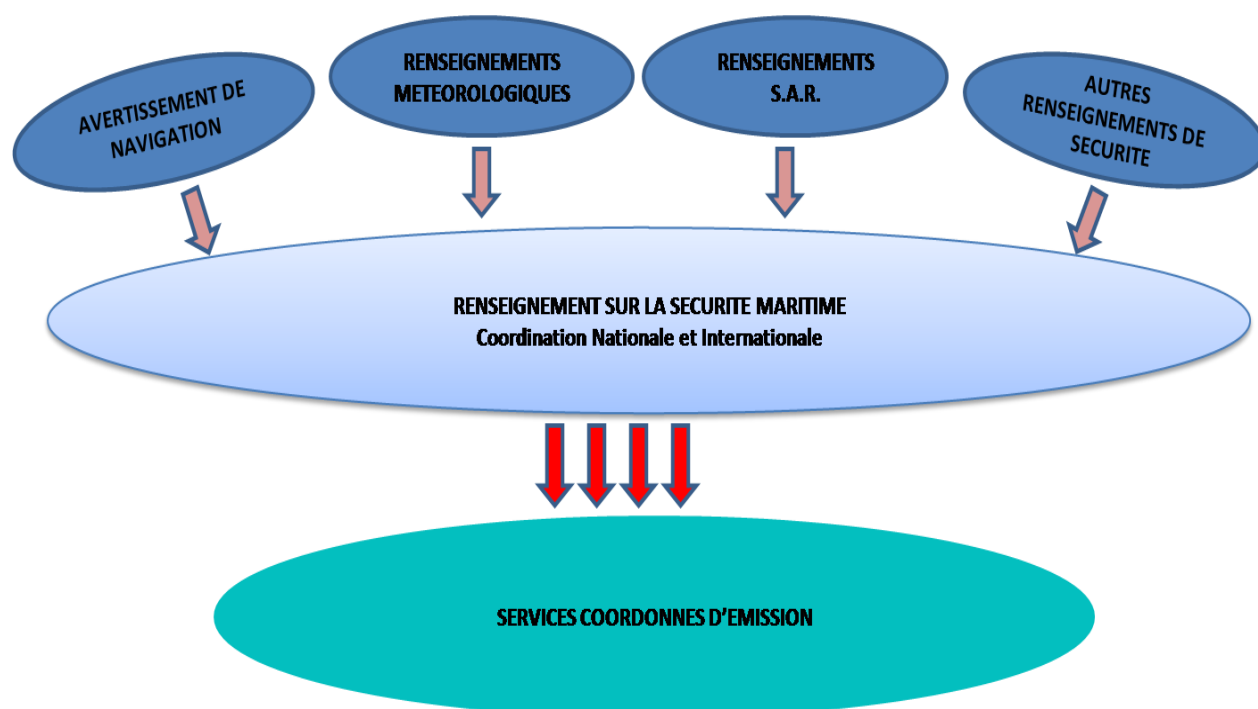
Ces aires de secours, déterminent les zones dans lesquelles les différents pays sont responsables et en charge des opérations de secours et de recherche.

En dehors de ces zones de secours, existent également des zones de diffusion des avertissements de navigation de zone, côtiers et locaux, qui participent à la sécurité passive de la navigation.

La France<sup>465</sup> couvre ainsi la zone NAVAREA<sup>466</sup> I et II pour l'Atlantique, NAVAREA III pour la Méditerranée, ainsi que les NAVAREA VII et VIII pour l'océan indien et les NAVAREA X et XIV pour Nouméa et Papeete.

Il faut noter que pour la zone NAVAREA XIV, le coordonnateur de la zone n'est pas la France, mais la Nouvelle-Zélande, compte tenu de sa proximité.

Chaque zone est ensuite « découpée » et repérée par les lettres de A à Z et participe ainsi au système S.M.A.N<sup>467</sup>.



L'amendement de 1998<sup>468</sup> insiste sur l'approche régionale, et la coordination entre les autorités maritimes et aéronautiques pour les opérations de recherche et de sauvetage.

Ces centres de coordination doivent opérer en permanence, 24 heures sur 24, et disposer d'équipages entraînés, ayant une connaissance professionnelle de la langue anglaise.

<sup>465</sup> C'est le Service Hydrographique et Océanique de la Marine (S.H.O.M.) qui est chargé d'assurer cette mission, selon les résolutions de l'O.M.I. A 705 (17) et A 706 (17).

<sup>466</sup> L'Océan mondial est divisé en 21 zones NAVAREA à l'intérieur de ces zones, la diffusion des avertissements de navigation et côtiers est coordonnée.

<sup>467</sup> Service Mondial d'Avertissement de Navigation.

<sup>468</sup> Adopté le 18 mai 1998 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Cet amendement précis également dans son chapitre 4 que les Centres de Coordination et de Sauvetage (R.C.C.<sup>469</sup>), et les Centres secondaires rattachés (R.S.C.<sup>470</sup>) doivent posséder des informations actualisées en permanence, ainsi que des plans détaillés pour la conduite des opérations.

En parallèle à ces révisions de la convention S.A.R., l'organisation maritime internationale (I.M.O.) et celle de l'aviation civile (I.C.A.O.<sup>471</sup>) ont développé conjointement un manuel international pour la recherche et le sauvetage aéronautique et maritime (I.A.M.S.A.R.<sup>472</sup>) en trois volumes<sup>473</sup>.

Le manuel I.A.M.S.A.R., a remplacé, les manuels de « recherche et de sauvetage » publiés par l'organisation internationale de la mer en 1971<sup>474</sup>, puis en 1978<sup>475</sup>.

Ces manuels ont été la première étape pour aboutir à la réalisation, dès 1979 de la « Convention S.A.R. » permettant de s'entendre sur les modalités de mises à jour du manuel I.A.M.S.A.R.

Les accords trouvés, le manuel a été mise en œuvre, et est entré en action dès 1993.

L'objectif était qu'en cas d'urgence, une information soit apportée à ceux qui demandent assistance ainsi qu'elle soit également partagée par ceux qui peuvent fournir de l'assistance.

Le manuel I.M.O.S.A.R. a pour but d'aider les gouvernements pour l'implémentation de la convention S.A.R. et de fournir des lignes directrices pour une politique commune de recherche et de sauvetage en mer.

Il est également mis en œuvre dès 1993, comme le premier code I.S.M.<sup>476</sup>.

Ce manuel a de fortes ressemblances avec celui de l'aviation internationale, afin de conserver une politique commune et de faciliter la consultation des deux manuels MER.S.A.R. et I.M.O.S.A.R.

En France, la responsabilité du sauvetage maritime appartient au ministère chargé de la Mer et son exécution fait appel à la coordination interministérielle des administrations, renforcée par des particuliers bénévoles.

La contribution de la Société Nationale du Sauvetage en Mer<sup>477</sup> constitue une part essentielle de ce dispositif.

Cette coordination est conduite, au niveau national, sous l'égide du Secrétariat Général pour la Mer, le SGMer, et elle est placée sous l'autorité opérationnelle des Préfets maritimes en métropole, et, sous celle des délégués du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer en outre mer.

<sup>469</sup> En anglais Rescue Coordination Center.

<sup>470</sup> Rescue Secondary Center.

<sup>471</sup> I.C.A.O. = International Civil Aviation Organization.

<sup>472</sup> International Aeronautical and Maritime Search and Rescue.

<sup>473</sup> Organisation et Management; Missions et Coordination et Moyens Mobiles Disponibles.

<sup>474</sup> I.M.O. Merchant Ship Search and Rescue Manual (MERSAR).

<sup>475</sup> I.M.O. Search and Rescue Manual (IMOSAR).

<sup>476</sup> O.M.I 18<sup>ème</sup> Assemblée Résolution A 741, 17 novembre 1993.

<sup>477</sup> S.N.S.M.

Préfets maritimes et Délégués du Gouvernement sont les deux autorités responsables du sauvetage maritime et de la coordination de l'Action de l'Etat en Mer (A.E.M).

La coordination des secours est assurée par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (C.R.O.S.S.) ainsi que par des centres ayant des fonctions équivalentes outre-mer.

En métropole, les C.R.O.S.S. de Gris Nez, Jobourg, Corsen, Etel et La Garde se répartissent la surveillance des côtes.

Le C.R.O.S.S. La Garde ayant deux particularités : c'est le seul existant pour la zone méditerranéenne, et il partage cette zone avec le Sous-C.R.O.S.S. Corse, à qui il délègue la coordination du sauvetage aux abords de la Corse.

La dénomination internationale des C.R.O.S.S. est M.R.C.C. (Maritime Rescue Coordination Center), et le Sous-C.R.O.S.S. Corse est un M.R.S.C. (Maritime Rescue Sub-Center) au sens international.

Les C.R.O.S.S., bien que dépendants du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (M.E.D.D.T.L.) sont dirigés par des administrateurs et des officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes<sup>478</sup>, constituant deux corps d'officiers de carrière de la Marine Nationale<sup>479</sup>.

Ces corps comprennent 8 grades, échelonnés depuis l'officier de 3<sup>ème</sup> Classe (correspondant au grade de Sous lieutenant ou à celui d'enseigne de vaisseau de 2<sup>de</sup> Classe) jusqu'à l'Officier Général de Première Classe (Correspondant au grade de Général de Division, ou à celui de Vice-Amiral.)

Ces officiers des Affaires maritimes représentent donc, de façon permanente les Préfets Maritimes, et sont coordonnateurs des missions de Sauvetage<sup>480</sup> (C.M.S.).

Au-delà de leur permanence opérationnelle et de leur veille active, les C.R.O.S.S. prennent la direction de toute opération de recherche et de sauvetage maritimes<sup>481</sup>.

Les moyens mis en œuvre par le C.R.O.S.S. sont précisément définis.<sup>482</sup>

Il peut s'agir soit des moyens de la Société Nationale de Sauvetage en Mer (S.N.S.M.), soit des moyens de la Marine Nationale, soit de ceux de la Douane, de la Gendarmerie Nationale, de la Sécurité Civile, des Affaires Maritimes, ou d'autres moyens, publics ou privés, ainsi que des moyens à la mer.

Ces derniers ont l'obligation de porter secours aux personnes en détresse.

L'instruction ministérielle Secrétariat d'Etat à la Mer n°978 du 15 octobre 1992 relative aux Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (C.R.O.S.S) considère indistinctement la sécurité civile, sans préciser que les moyens d'Etat (Hélicoptères du G.M.A. de la D.S.C.) et les moyens départementaux (S.D.I.S.).

<sup>478</sup>Effectuant leur formation à l'E.N.S.M. Ecole Nationale Supérieure Maritime.

<sup>479</sup> Article 1<sup>er</sup> du Décret n°2008-932 du 12 septembre 2008 portant statut particulier des officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes.

<sup>480</sup> Décret n° 88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer, article 6.

<sup>481</sup> Décret n° 88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer, article 11.

<sup>482</sup> Instruction Secrétariat d'Etat à la Mer n°978 du 15 octobre 1992 relative aux Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (C.R.O.S.S)



Bien que leurs finalités soient identiques, ces deux structures ont des moyens financiers et humains très différents, et relèvent de deux règles de gestion qui ne peuvent être comparées.

Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (R.G.P.P.) se pose la question du financement des services de recherche et de sauvetage (S.A.R.) qu'il s'agisse du sauvetage d'aéronefs ou du sauvetage maritime.

Actuellement, en France, ces missions sont assurées par des personnels de la défense sur des crédits de la Défense ou du Ministère de l'Environnement.

Dans le domaine maritime, le financement des activités de recherche et de sauvetage (S.A.R.) est difficilement évaluable, compte tenu de la solidarité des gens de mer et des nombreux acteurs qui participent à cette mission.

Pourtant, certaines sociétés privées interviennent en France dans le domaine de l'assistance et du sauvetage<sup>483</sup>, lorsque les structures publiques font défaut, et privilégient en général le sauvetage des biens.

Ces sociétés privées interviennent pour le moment uniquement pour l'assistance aux biens (cas du navire en panne moteur sans danger immédiat).

Ce sauvetage, incluant la valeur du fret sauvé, mais également celle du navire sauvé (plus rarement de l'aéronef) permet de compenser les dépenses sur les installations fixes de recherche et de sauvetage (S.A.R.).

Ce mode de fonctionnement économique est rentable, car les sociétés privées ont des frais structurels et de gestion importants.

Il pourrait donc s'appliquer à un système de recherche et de sauvetage (S.A.R.) permettant de compenser les dépenses de fonctionnement et les investissements nécessaires pour les missions de ce type.

Aucune étude n'a d'ailleurs été menée, incluant les moyens de l'Etat, des communes, des établissements publics tels que les Services Départementaux d'Incendie et de Secours, mais aussi d'associations telles que la Société Nationale de Secours en Mer afin d'évaluer le coût global.

Par contre, dans le domaine aérien, le financement des activités de recherche et de sauvetage (S.A.R.), est défini dans le manuel international de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes<sup>484</sup> mais surtout dans les manuels concernant :

- la politique de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (O.A.C.I.) relatif aux redevances d'aéroport et de service de navigation aérienne<sup>485</sup>. Celle ci est détaillée dans le « Document 9082 O.A.C.I. »
- l'économie des services de navigation aérienne<sup>486</sup>. Celle ci est détaillée dans le « Document 9161 O.A.C.I. ».

Ces deux manuels posent uniquement des principes généraux, sans proposer de mécanisme, puisque les États restent libres du choix des solutions à réaliser.

<sup>483</sup> Sociétés Maritimes Privées composées de Marins professionnels, possédant un navire spécialisé dans le remorquage, et portant assistance et sauvetage.

<sup>484</sup> Manuel I.A.M.S.A.R. Doc 9731.

<sup>485</sup> Politique de l'O.A.C.I. Doc 9082.

<sup>486</sup> Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne Doc 9161.

Il ne s'agit donc que d'une recommandation de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale afin de mettre en place et de se conformer aux objectifs définis par les normes et les pratiques en vigueur.

Le financement des activités de recherche et de sauvetage (S.A.R.), au niveau mondial, est très varié.

La Suisse, à préféré un mode de financement par des contributions à un système d'assurance privée<sup>487</sup>, pour le sauvetage en montagne à l'aide d'hélicoptères, a contrario, l'Australie<sup>488</sup> a choisi des financements provenant exclusivement du budget de l'État.

Certains Etats ont donc mis en œuvre des systèmes conjoints de recherche et de sauvetage (S.A.R.) Aérien et Maritime, dont le mode de fonctionnement est satisfaisant, mais permettant surtout de réaliser d'importantes économies et de rationaliser le système de secours.

D'autres Etats<sup>489</sup> développent leur système de recherche et de sauvetage (S.A.R.) en et le considèrent comme l'acteur d'un système de gestion des urgences intégré.

L'objectif est alors que les équipes puissent agir en cas d'opérations au niveau local, national ou régional (inondations, séismes, tsunamis, personnes, glissements de terrains...) permettant ainsi d'assurer à ces équipes un maintien en condition opérationnel très exigeant.

Ces équipes de recherche et de sauvetage (S.A.R.) bénéficient, en général d'une image très positive.

Directement rattaché au Secrétariat Général à la Mer, l'organisme S.E.C.M.A.R.<sup>490</sup> est chargé de l'étude du sauvetage en mer, tant au niveau international, interministériel, ministériel ou régional.

Il comprend des représentants des différents ministères<sup>491</sup> impliqués, permettant une organisation en réseau pour les partenaires du dispositif national et régional, sans toutefois prendre en compte les acteurs essentiels que sont les Services Départementaux d'Incendie et de Secours dans l'organisation générale des secours en France.

L'organisme S.E.C.M.A.R. participe à l'élaboration des normes internationales, participant aux réunions des Organisations Internationales Gouvernementales qui en sont chargées.

Il évalue également leur application, se basant sur les instructions opérationnelles des Préfets maritimes et au travers des bilans d'activité opérationnelle.

---

<sup>487</sup> Organisation de secours R.E.G.A. fondation privée à but non lucratif, utilisant des hélicoptères médicalisés avec une équipe technique et médicale qui servira à effectuer le transport entre le lieu de l'accident et l'hôpital.

<sup>488</sup> Ainsi que l'Afrique du sud.

<sup>489</sup> République d'Indonésie.

<sup>490</sup> Organisme d'Etudes et de Coordination pour la Recherche et le Sauvetage, créé par l'article 3 du décret du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer.

<sup>491</sup> M.E.D.D.T.L., M.I.O.M.C.L., M.D.A.C., M.E.F.I.,

Toutefois, toute comparaison internationale est incertaine, puisqu'il n'existe pas de norme internationale en matière de statistique pour les services de recherche et de sauvetage S.A.R.<sup>492</sup>.

Cette situation semble étrange, compte tenu des nombreux accords internationaux existants dans ce domaine.

Pour mieux la comprendre, prenons, pour la France, l'exemple de la surveillance des plages réalisées par les municipalités, est placée sous le contrôle notamment du ministère des Sports<sup>493</sup>.

Cette diversité a pour conséquence que les incidents ne sont pas recensés de manière globale, compte tenu des nombreuses structures impliquées (Associations S.N.S.M., Associations de Protection Civile, Associations relevant de personnes privées, Polices Municipales, Employés Territoriaux, Contractuels, Police Nationale, Sapeurs Pompiers etc....).

L'Action de l'Etat en Mer est basée, en France, depuis les années 70, sur un concept original, car privilégiant la flexibilité, permettant la mise en commun de moyens et d'agents provenant de différentes administrations.

Cette organisation identifie clairement l'autorité chargée de conduire la mission de l'Etat en Mer.

Au niveau central il s'agit du Secrétaire Général de la Mer, relevant du Premier Ministre, et au niveau régional il s'agit des Préfets maritimes.<sup>494</sup>

Appliquée au cadre du secours, cette organisation repose sur la définition de plusieurs phases dont la phase d'urgence est le terme générique, s'appliquant selon le cas, à la phase d'alerte, à la phase d'incertitude à la phase d'alerte ou à la phase de détresse.

Au niveau international, trois phases sont actées par le C.M.S. au début ou au cours d'une opération de sauvetage il s'agit des phases, INCERFA (phase d'incertitude), ALERFA (phase d'alerte) et DETRESFA (phase de détresse)

- INCERFA (Phase d'incertitude) : Situation dans laquelle il y a lieu de douter de la sécurité d'un navire et des personnes à bord.
- ALERFA (Phase d'alerte) : Situation dans laquelle on peut craindre pour la sécurité d'un navire et des personnes à bord.
- DETRESFA (Phase de détresse) : Situation dans laquelle il y a lieu de penser qu'un navire ou une personne est menacé d'un danger grave et imminent et qu'il a besoin d'un secours immédiat.

<sup>492</sup> Les gardes-côtes américains fournissent dans leurs statistiques consolidées les incidents de plage et pour le Royaume Uni sur les 30 500 incidents S.A.R, recensés en 2003, 80 % représentent des incidents "de plage" mettant en jeu des personnes.

<sup>493</sup> Compte tenu des qualifications que ce ministère délivre relatives à la surveillance des espaces ouverts au public (B.N.S.S.A., B.E.S.A.N.).

<sup>494</sup> Ou des délégués du Gouvernement pour l'outre mer.

Les indicateurs d'activité opérationnelle, élaborés par la Direction de la Sécurité Civile ne font pas état des missions particulières du sauvetage en mer.

Pour l'année 2009 il est ainsi recensé, au niveau national, 892 noyades en mer (dont 152 décès) 2032 noyades en eaux intérieures et piscines (dont 708 décès), les accidents de navigation sur lesquels les S.D.I.S. représentent 162 cas (6 décès).

L'absence de normes au niveau statistique pour les activités internationales de recherche et de sauvetage (S.A.R.) se répercute donc également sur les activités des Services Départementaux d'Incendie et de Secours répertoriées par le ministère de l'Intérieur, puisqu'il n'est pas possible de distinguer les missions réalisées dans la bande littorale des 300 mètres, de celles réalisées au-delà.

C'est probablement pour améliorer la cohérence du dispositif que lors du Comité Interministériel de la mer<sup>495</sup> du 9 décembre 2009, a été annoncé la création d'une nouvelle fonction, dans un environnement pourtant déjà complexe, la fonction de «garde-côtes ».

Le Premier Ministre<sup>496</sup>, président du Comité Interministériel de la Mer (C.I.MER), participait aux côtés du Ministre de la défense<sup>497</sup>, de la Ministre chargée de l'Outre-mer<sup>498</sup>, du Secrétaire d'Etat chargé des transports<sup>499</sup>, de la Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie<sup>500</sup>, et du Secrétaire Général de la mer<sup>501</sup>.

---

<sup>495</sup> CIMER ou Comité Interministériel à la Mer.

<sup>496</sup> François FILLON.

<sup>497</sup> Hervé MORIN.

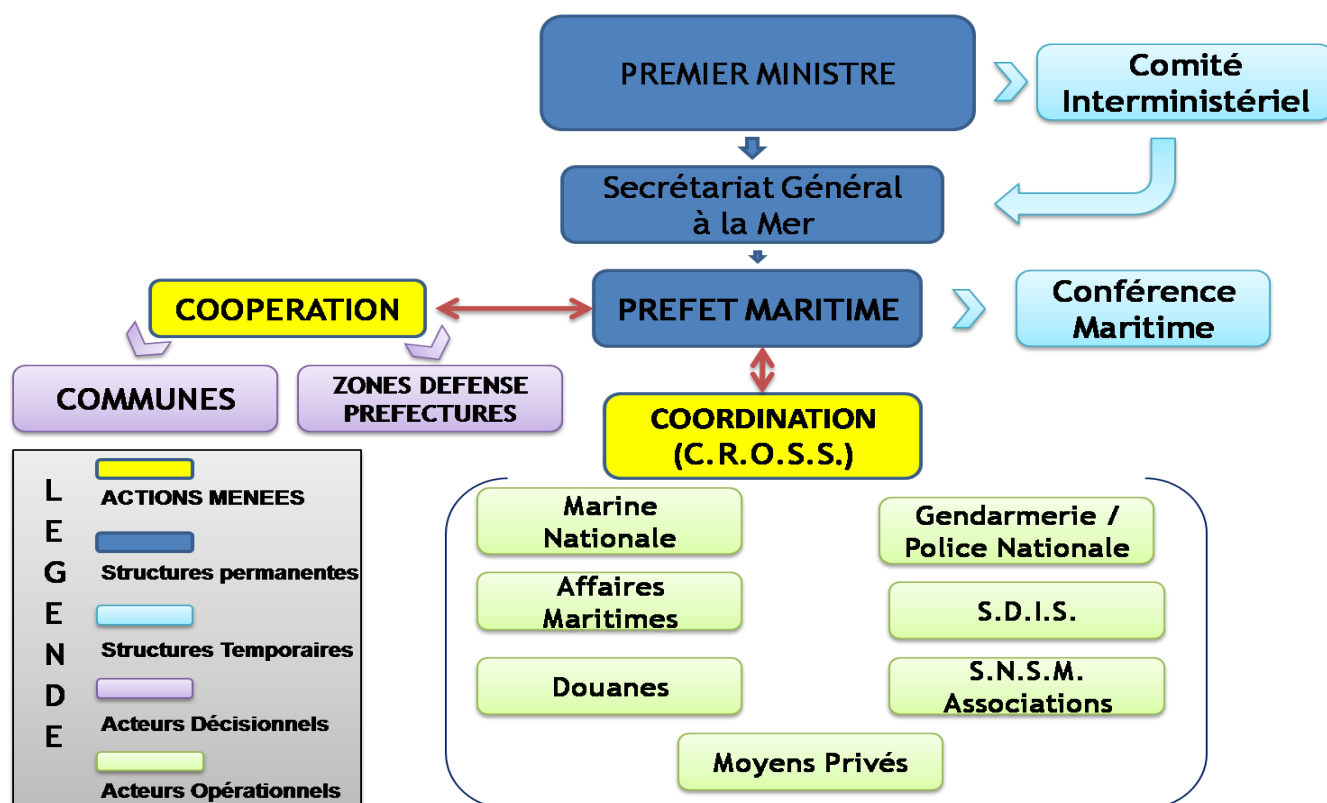
<sup>498</sup> Marie-Luce PENCHARD.

<sup>499</sup> Dominique BUSSEREAU.

<sup>500</sup> Chantal JOUANNO.

<sup>501</sup> Jean-François TALLEC.

## ORGANISATION DU SECOURS MARITIME EN FRANCE



Il faut pourtant noter, au sein de ce comité, l'absence du Ministre de l'Intérieur ou de son représentant en matière de sécurité civile<sup>502</sup> alors que d'importantes décisions en matière opérationnelle ont été prises durant ce comité.

En effet, la création d'un Centre Opérationnel<sup>503</sup>, assurant la nouvelle fonction de «Garde-côtes» doit faire l'objet de soins attentifs.

L'enjeu consiste à permettre à ce nouveau centre de s'insérer au mieux, dans le domaine de sauvetage et de secours existant, dans un environnement complexe et multiple.

Le centre de veille opérationnelle produit des bulletins de renseignements quotidiens remarquables, grâce au réseau d'information provenant de diverses sources dont il dispose.

Pour permettre une meilleure coordination, il a été créé un comité directeur, chargé d'assurer l'animation du centre opérationnel comprenant l'ensemble des acteurs.

Cela évite ainsi tout conflit de répartition des missions.

<sup>502</sup> Le Directeur de la Sécurité Civile.

<sup>503</sup> C.O.F.G.C., dont la fonction opérationnelle reste confuse, ce centre réalise uniquement la synthèse des événements pour les présenter à l'échelon ministériel et les diffuser à l'échelon interministériel.

Mais une difficulté réside encore en l'absence du ministre de l'Intérieur ou de représentant des collectivités locales disposant d'une bande côtière au sein Comité Interministériel de la Mer (C.I.MER).

Or les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (S.D.I.S.), sont systématiquement sollicités en cas d'accident maritime dans la zone des « trois cent mètres » par les Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (C.R.O.S.S.), et ces derniers souhaitent voir leur participation se développer.

Ils proposent aux Services Départementaux d'Incendie et de Secours la signature de conventions pour permettre aux sapeurs-pompiers territoriaux d'effectuer des actions de sauvetage au-delà de leurs limites habituelles d'action.

Par conséquent, la présence de représentants de ces derniers au sein du comité interministériel de la mer (C.I.MER) est une nécessité.

En 2010, un centre unique d'action de l'Etat en mer, expérimenté en Polynésie française, permettra, grâce au retour d'expérience qu'il fournira, d'intégrer la spécificité de ce territoire par rapport à l'organisation administrative en métropole.

Il faut noter que le Haut-commissaire de la République en Polynésie assure les fonctions dévolues au Préfet Maritime, et non pas le Commandant des Forces Armées de Polynésie (COMSUP).

Le comité interministériel de la mer (C.I.MER) a également procédé à l'adoption du Livre bleu<sup>504</sup> fixant les grandes orientations stratégiques nationales pour la mer et le littoral.

Si tout Etat disposant d'une façade maritime est le voisin « par la mer », de près de 80% des Etats du monde, cela signifie également que 80% des Etats du monde peuvent lors de catastrophe, pour les besoins de protection civile ou d'aide humanitaire, recevoir une assistance lourde par la mer, suite à la mobilisation de la communauté internationale.

La convention de Montego Bay<sup>505</sup> définit la sûreté de circulation sur les mers, et les Etats-parties sont tenus de mettre leur marine militaire à disposition pour garantir celle-ci.

Malgré la recrudescence des actes de piraterie au large de la Somalie ou dans le golfe de Guinée, la voie maritime reste dotée de deux atouts majeurs : elle est la plus sûre, et la plus économique.

Les actes de pirateries dans le détroit de Malacca<sup>506</sup> ont cessé dès la signature, le 15 août 2005, du mémorandum d'entente entre le gouvernement indonésien et le mouvement pour l'Aceh libre (G.A.M.), qui confirmait l'accord de paix conclu pour Aceh à la suite du terrible tsunami de décembre 2004 et mettait un terme à un conflit vieux de 30 ans.

Depuis 2004, le Préfet maritime possède également des compétences administratives afin de pouvoir mettre en œuvre les politiques publiques en mer, cette action nécessite une étroite concertation avec les Préfets terrestres.

<sup>504</sup> « Stratégie nationale pour la mer et les océans ».

<sup>505</sup> Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer (CNUDM), signée en 1982 et entrée en vigueur en 1994.

<sup>506</sup> Détroit entre la province d'Aceh (Indonésie), la Malaisie et Singapour.

La convention de Hambourg<sup>507</sup> stipule que les parties prévoient un organisme national chargé d'assurer la coordination générale des services de recherche et de sauvetage<sup>508</sup>.

D'autre part, elle prévoit, que toute partie doit établir des centres de coordination de sauvetage et des centres secondaires de sauvetage mixtes, afin de pouvoir les utiliser à des fins maritimes et aéronautiques<sup>509</sup>.

Sous la Présidence Française de l'Union Européenne, le paquet « Erika III » a été adopté.

Il renforce la sécurité maritime puisque l'Union Européenne souhaite promouvoir des normes universelles en matière de prévention des risques de pollution, notamment dans les détroits internationaux.

L'application du paquet « Erika III » a pu être concrétisé, par exemple, en interdisant le passage des pétroliers dans le détroit de Bonifacio (Corse-du-sud), par un accord signé en 2010.

Afin de développer une politique de sécurité maritime intégrée, la mise en application du traité de Lisbonne<sup>510</sup> permet d'élargir l'usage de l'agence FRONTEX.

L'utilisation des moyens militaires sur le territoire de l'Union Européenne est désormais réalisable au large de celle-ci.

En outre, de nombreuses compétences normatives dans des domaines civils, renforcés par des capacités de coordination en matière judiciaire lui permettent de renforcer son implication dans la sécurité des approches maritimes et des côtes européennes.

L'Agence FRONTEX, basée à Varsovie est chargée de coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats Membres dans le champ des frontières de sécurité.

Les activités de FRONTEX sont basées sur un excellent système de renseignements apportant ainsi une réelle plus value à la gestion des frontières grâce à un système de gestion efficace, mis à disposition des états membres.

L'Union Européenne dispose en effet de 42 672 kilomètres de frontières maritimes et de 8 826 km de frontières terrestres.

L'espace SCHENGEN est plus vaste, car il inclut, parmi les 25 Etats participants, certains Etats qui ne sont pas membres de l'Union Européenne.

Le secours en mer, en France, est organisé à partir des Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (C.R.O.S.S.), qui dépendent fonctionnellement de la Direction des Affaires Maritimes (D.A.M.).

Au niveau régional, les Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage sont sous l'autorité fonctionnelle du D.I.R.M Directeur Interrégional de la Mer (D.I.R.M) comme autorité organique et comme autorité opérationnelle pour la police des pêches.

<sup>507</sup> Cette convention, adoptée en 1979 sous l'égide de l'Organisation Maritime Internationale, définit l'approche internationale de la recherche et du sauvetage maritime. Elle est entrée en vigueur en 1985.

<sup>508</sup> Convention Hambourg Annexe 1 chapitre 3 article 2.2.2.

<sup>509</sup> Convention Hambourg Annexe 1 Coordination article 3.2.2.

<sup>510</sup> Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1 décembre 2009.

Pour les autres missions (Recherche et Sauvetage (SAR), surveillance de la navigation et surveillance des pollutions), l'autorité opérationnelle est le Préfet maritime de la zone.

La France ne souhaite pas attribuer ses moyens d'action en mer de façon permanente à un organisme ou une agence de l'Union, bien qu'une agence européenne chargée de la sécurité maritime<sup>511</sup> soit opérationnelle depuis mai 2006.

Les objectifs de l'Agence Européenne de Sécurité Maritime (A.E.S.M.) sont clairement définis<sup>512</sup>.

Ils concernent le développement et l'implémentation de la législation relative à la sûreté, la sécurité maritime, la pollution maritime, dans les domaines de la prévention des pollutions, mais également pour améliorer la détection et l'organisation de la réponse.

L'Agence Européenne de Sécurité Maritime constitue le cœur du réseau européen de sûreté maritime, collaborant tant avec les industriels que les administrations, en étroite coopération avec la commission européenne.

L'association des mondes civils et militaires s'inscrit dans la logique et la continuité du concept sécurité-défense, souhaité par le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale (L.B.D.S.N.).

La sécurité maritime ne peut qu'être étroitement liée avec la sécurité du littoral.

Cette dernière fait intervenir les services publics nationaux et locaux pour la protection des populations et le secours, dont les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (S.D.I.S.) sont les principaux<sup>513</sup> acteurs.

Ainsi, la création de la fonction garde côte permet à la France de répondre tout d'abord au souci Européen de mettre en place une politique maritime intégrée.

Cette fonction traduit l'effort consacré par l'État afin de lui permettre d'assurer l'ensemble des missions de son action en mer, d'optimiser, d'animer et de dynamiser l'ensemble du dispositif existant.

La fonction Garde-Côtes est destinée à gérer les approches et voies de communication maritimes en cas de crise, sur la base du réseau national des Centres opérationnels et de gestion de crise.

Dans le domaine maritime, une clarification des interventions des administrations en mer a débuté en 1969, sous l'impulsion d'un Groupe Interministériel de Coordination en mer des Administrations.

Dès 1972<sup>514</sup>, afin de permettre l'application des mesures de sécurité, en cas d'urgence, un décret donne au Préfet maritime un pouvoir de coordination en mer, et un autre décrit la liste des missions respectives des ministères impliqués<sup>515</sup>.

<sup>511</sup> Le sommet européen du 13 décembre 2003 a fixé le siège de l'Agence Européenne de Sécurité Maritime (EMSA en anglais) à Lisbonne.

<sup>512</sup> Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency (A.E.S.M. en français).

<sup>513</sup> Avec plus de 4 027 900 interventions selon les statistiques des Services Départementaux d'Incendie et de Secours, réalisées par le ministère de l'Intérieur.

<sup>514</sup> Décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer.

<sup>515</sup> Décret n° 72-302 du 19 avril 1972 relatif à la coordination des actions en mer des administrations de l'Etat.



L'organisation de l'Action de l'Etat en Mer ( A.E.M.) s'améliore en 1978<sup>516</sup> et le rôle du Préfet maritime est affirmé<sup>517</sup> il devient dépositaire de l'autorité de l'Etat, délégué du gouvernement et représentant direct du Premier Ministre et de chacun de ses ministres.

Le Préfet maritime coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens, pour la sauvegarde des personnes et des biens<sup>518</sup>.

Cette chaîne de direction et de commandement courte, claire et simple permet une réactivité réelle, tout comme le respect du principe de l'unicité du commandement<sup>519</sup> sur le lieu de l'action, évitant ainsi la dilution des responsabilités.

La Mission Interministérielle de la mer<sup>520</sup>, placée sous l'autorité du Premier Ministre, prépare les délibérations du comité interministériel de la mer<sup>521</sup> et coordonne l'Action de l'Etat en Mer (A.E.M.).

Le Secrétariat Général de la Mer<sup>522</sup> qui remplace la Mission Interministérielle de la mer (M.I.S.MER) assure la veille du droit international et communautaire de la mer, et a en charge une mission de prospective en matière de politique maritime.

De nouvelles catastrophes feront évoluer le droit maritime français<sup>523</sup> à propos de la coordination, de l'adéquation des moyens<sup>524</sup>, des autorités responsables et de l'Action de l'Etat en Mer (A.E.M.).

La conduite de l'Action de l'Etat en Mer concerne prioritairement le secours en mer, il joue également un rôle essentiel dans la lutte contre la pollution du milieu marin<sup>525</sup> : le Centre de Réponse Régionale aux Urgences lors de Pollutions Marines, situé à Malte, est connu sous le terme de REMPEC<sup>526</sup>, suite à un accord conclu entre le gouvernement Maltais et l'Organisation Maritime Internationale.

## F) ORGANISATION GENERALE DE LA PROTECTION CIVILE :

L'ensemble des ministères participe à la gestion des crises, mais les transversalités les plus fortes se réalisent entre les élus de la République, et la Défense Nationale, compte tenu de son importance et de ses moyens.

<sup>516</sup> Le 14 mars 1978 est la date du naufrage de l'Amoco Cadiz sur les côtes Bretonnes.

<sup>517</sup> Décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des Actions de l'Etat en Mer.

<sup>518</sup> Ainsi que pour la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public.

<sup>519</sup> Similaire pour la désignation, à terre du Commandant des Opérations de Secours défini dans la loi sur la sécurité civile de 1987.

<sup>520</sup> Décret n° 78-815 du 2 août 1978 portant création du comité interministériel de la mer et de la mission interministérielle de la mer (MISMER).

<sup>521</sup> Ces deux entités sont créées par le décret n° 78-815 du 2 août 1978.

<sup>522</sup> Créé par le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995.

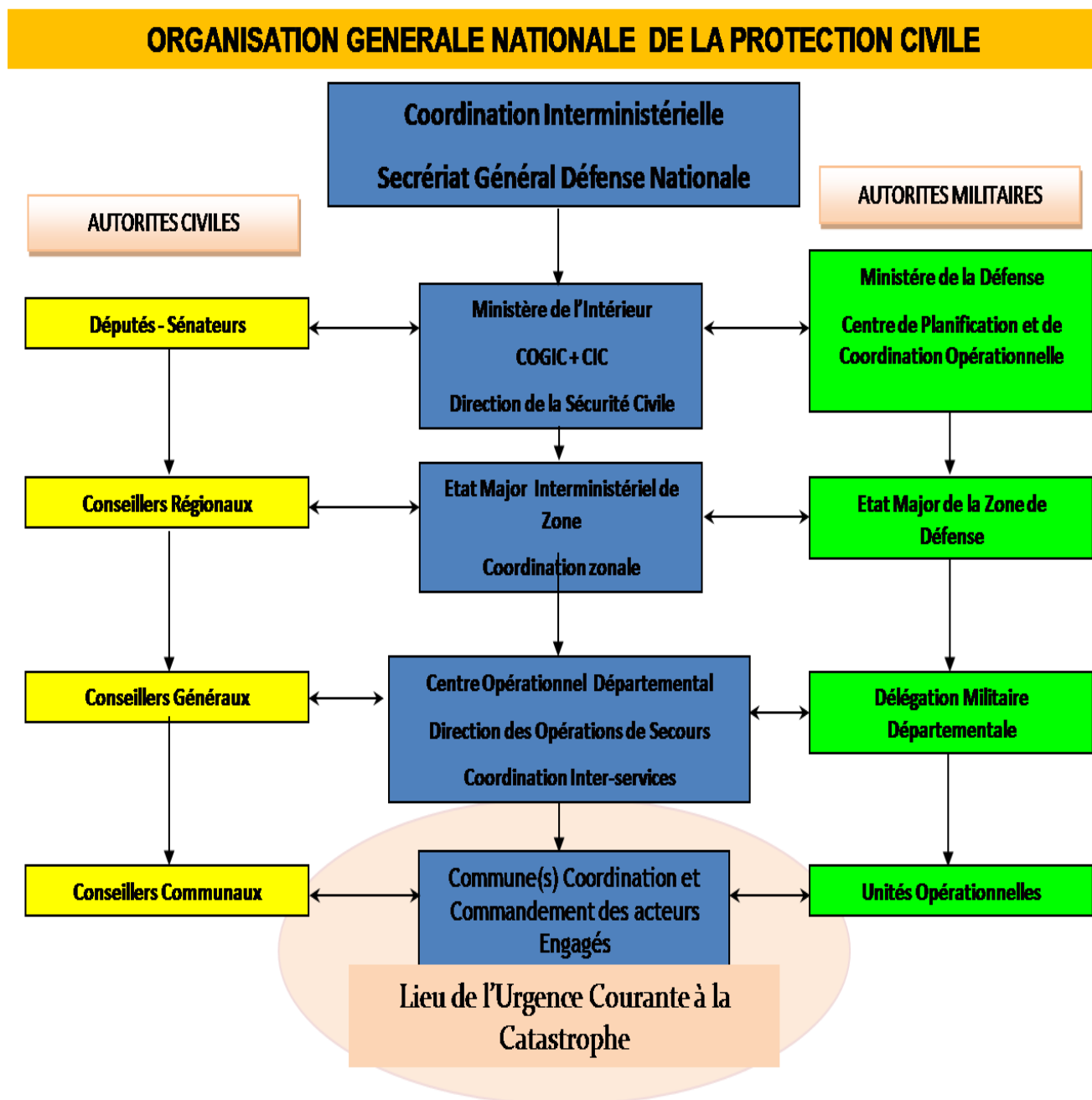
<sup>523</sup> Naufrages de l'Erika (décembre 1999), du «Levoli Sun » (novembre 2000), du « Prestige » (novembre 2002).

<sup>524</sup> Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer. Deux décrets du 6 février 2004 sont publiés au Journal Officiel de la République française le 7 février 2004.

<sup>525</sup> Et de nombreuses autres missions telles que les opérations de police en mer, la Sûreté maritime et le contre terrorisme maritime, la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, l'immigration clandestine par voie maritime, la lutte contre la pêche illicite.

<sup>526</sup> Regional Marine Pollution Emergency Response Center for the Mediterranean Sea, résulte d'un accord signé à la Vallette le 27 avril 1990.

Le niveau de coordination s'effectue principalement au sein du ministère de l'intérieur.



### 03) LA PROJECTION DE LA PROTECTION CIVILE FRANÇAISE A L'ETRANGER

En France, les forces opérationnelles de protection civile projetables sont majoritairement issues d'unités militaires.

Elles sont mises à disposition du ministère de l'Intérieur, mais leur gestion administrative, tant pour les personnels que pour les matériels, est assurée par le ministère de la Défense.

Ce dernier entretient également des relations privilégiées avec le ministère des Affaires Etrangères, compte tenu de ses différentes actions à l'étranger.

A l'extérieur du territoire national, les forces militaires sont impliquées, dans la sauvegarde et le sauvetage des vies humaines qu'il s'agisse de ressortissants français ou non.

Sur le territoire national les unités militaires réalisant des missions de protection civile sont spécialisées, telles que les Unités d'Intervention et d'Intervention de la Sécurité Civile, (U.I.I.S.C.), le Bataillon des Marins Pompiers de Marseille (B.M.P.M.), ou la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris (B.S.P.P.).

Ces unités militaires dépendent de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, d'où leur appellation de « sécurité civile ».

Cette dénomination est la reconnaissance de la spécificité de leur action, mais aussi des contraintes liées à leurs formations.

En effet, ces spécialités sont variées, et chacune d'elles nécessite de nombreuses heures d'entraînement, des tests périodiques et des examens de certification ou de qualification.

Toutefois, d'autres unités combattantes participent à des missions de protection civile, grâce à leur connaissance dans un domaine d'action particulier (Logistique, transport, purification de l'eau, santé et soins médicaux, protection, lors de catastrophes de grande ampleur).

Leur action est particulièrement utile dans les domaines à technologie avancé et au coût d'entretien élevé, notamment au niveau aéronautique et maritime.

Enfin des unités de l'armée de terre, de l'air ou de la marine peuvent également participer à des missions de protection civile, en tant que supplétifs.

Dans ce dernier cas, aucune spécificité n'est requise, et ces personnels accomplissent des tâches de surveillance, ou des actions dans le cadre du retour à la vie normale.

Le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes est chargé exclusivement des relations avec les autres Etats, dans le cadre de la politique extérieure de la France.

Ainsi, il est à l'origine de la prise de décision politique préalablement à toute action militaire hors du territoire national.

Une fois la décision validée par le Président de la République, Chef des armées, la stratégie de mise en œuvre des forces opérationnelles, est définie par le ministère de la Défense.

Grâce à l'utilisation de son réseau permanent, relayé par ses 230 consulats généraux et section consulaires<sup>527</sup> dans le monde, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes dispose d'un outil d'information puissant, fiable et efficace.

De plus, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes s'est doté d'un centre de crise, opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

---

<sup>527</sup> Projet de loi de finances pour 2010 : Action extérieure de l'État, moyens de l'action internationale II. Le programme 151, consacré aux Français à l'étranger et aux affaires consulaires, est marqué par des évolutions contrastées.

La réalisation du centre de crise est la preuve de l'implication du Ministère en tant qu'acteur dans le processus de la gestion des crises, devenue un élément incontournable de la politique internationale.

De plus, la gestion des crises, au niveau international, présente un aspect multidimensionnel souvent complexe, nécessitant d'importants moyens pour réaliser une analyse détaillée.

Cet aspect intéresse les domaines de la politique et de la sécurité, mais concerne également des domaines techniques, tels que l'approvisionnement alimentaire des populations, l'approvisionnement en eau, et des moyens de lutte contre les catastrophes naturelles ou technologiques.

Dans ce cas, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes fait appel au Ministère de l'Intérieur.

C'est le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises, à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises qui se charge de la préparation du détachement de protection civile à projeter à l'étranger, et de sa conduite opérationnelle.

Le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes coordonne également le déploiement des Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.) françaises, grâce aux contacts directs qu'il entretient régulièrement avec elles.

Les conditions d'activation des Organisations Non Gouvernementales sont d'autant plus aisées que ces dernières sont souvent très réactives et souhaitent arriver au plus vite sur les lieux d'une catastrophe.

Constituées d'équipes en général plus légères, non soumises à l'obtention d'autorisations administratives ou politiques tant en France qu'à l'étranger, leur mise en route est plus facile, dès que leur financement a pu être assuré par des bailleurs.

Dans le champ international, la multiplicité des acteurs, intervenant depuis le territoire national (Affaires étrangères, Défense, Intérieur, Protection civile, ONG...) crée un besoin de coordination, que le centre de crise souhaite satisfaire.

Le centre de crise du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes assure donc une fonction de veille 24 heures sur 24, et couvre tous les aspects des crises notamment leur gestion politique, la décision d'évacuation des ressortissants français résidents dans le pays concerné, la mise en place de l'assistance consulaire pour les formalités administratives, ainsi que l'aide humanitaire.

Travaillant avec toutes les administrations nationales concernées, il est le lien privilégié des partenaires étrangers, des missions diplomatiques, et avec le centre de Veille des Informations<sup>528</sup> relatives à la Protection Civile, à Bruxelles.

Toutefois, le centre national de référence, pour la remontée d'Informations vers Bruxelles, est le Centre Opérationnel de Gestion Interministériel des Crises (C.O.G.I.C.).

A contrario, le point de contact national pour le déploiement des experts français membres de l'évaluation et de la coordination des grandes catastrophes (membres U.N.D.A.C.<sup>529</sup> d'O.C.H.A.) est le centre de crise du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, alors que ces experts sont pour la plupart des officiers supérieurs de sapeurs pompiers.

<sup>528</sup> M.I.C. Monitoring Information Center.

<sup>529</sup> United Nations, Disaster Assessment Coordination, de l'Office for Coordination and Humanitarian Action.

Les moyens du centre de crise sont renforcés, puisqu'il est constitué de 48 agents, issus de l'ancienne délégation à l'action humanitaire (D.A.H.).

Ses moyens financiers s'élèvent à plus de 11 millions d'euros, incluant l'aide humanitaire<sup>530</sup> dont le fonds d'action humanitaire (F.U.H)<sup>531</sup>.

Ce dernier peut être abondé par un fonds de concours ad hoc (F.D.C.)<sup>532</sup>.

Le Fonds de Concours reçoit toutes les contributions volontaires des tiers, permettant ainsi la mise en place de l'aide d'urgence au profit des victimes de catastrophes naturelles à l'étranger : il a été créé en 1999.

L'aide humanitaire constitue une des priorités du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

La doctrine, au niveau humanitaire, est issue du Droit International Humanitaire (D.I.H).

Le Droit International Humanitaire s'est en effet peu à peu étendu aux pays hors de son champ d'action initial.

Hors des zones de guerre et de conflit, il est désormais intégré en tant qu'action humanitaire et son champ d'action concerne les victimes de catastrophes naturelles ou de désastres technologiques.

Il n'existe pas, en matière de droit humanitaire, de doctrine initiale : son élaboration a été progressive et plus pragmatique que théorique.

Son champ d'action est réalisé par discrimination négative : les victimes ne répondant pas aux critères du Droit International Humanitaire dépendent du droit humanitaire.

Le Centre de Crise anime un réseau de correspondants humanitaires dans les postes diplomatiques, et ces correspondants sont en général affectés de manière temporaire, en fonction de l'urgence humanitaire en cours.<sup>533</sup>

Outre ces assistants humanitaires, deux experts attachés de sécurité civile œuvrent depuis 2009 à l'étranger, dans le cadre d'action de coopération.

Mais pour la protection des populations et depuis la loi de modernisation de la Sécurité Civile de 2004, le citoyen qu'il réside en France ou à l'étranger, est au cœur du dispositif.

Il reste à développer de véritables campagnes d'information des citoyens.

En effet, la plupart ignorent à peu près tout du rôle pourtant attendu de lui par les pouvoirs publics : par exemple un comportement adapté si une sirène du Réseau National d'Alerte (R.N.A.) retentit.

Mais surtout le citoyen, tant pour lui-même que pour ses proches, doit être le garant de sa sécurité personnelle et familiale en cas de crise, en France ou à l'étranger.

<sup>530</sup> Bernard KOUCHNER, Ministre des Affaires Etrangères et Européennes à Paris lors de la Conférence des Ambassadeurs du 27 au 29 août 2008.

<sup>531</sup> F.U.H. abondé annuellement pour un montant de 9 millions d'euros.

<sup>532</sup> Numéro du F.D.C. 1.2.008 libellé « Contributions de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger ».

<sup>533</sup> Suite au tsunami dans l'Océan Indien, une correspondante humanitaire a été affecté à l'Ambassade de France en Indonésie à Jakarta.

Certains pays préconisent, par exemple, de conserver des moyens à emporter en cas de crise : des provisions alimentaires et en de l'eau pour trois jours, de l'argent liquide, des moyens d'éclairage, de protection contre les intempéries et un kit minimum d'urgence en cas de blessure ou de maladie.

Si des associations de protection civiles existent en France, aucune n'a été créée à l'étranger, prouvant que cette activité est considérée aujourd'hui comme spécifique et étroitement liée aux Etats.

Les associations de protection civile en France, font l'objet d'un contrôle par la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises<sup>534</sup> et sont soumises à des obligations particulières définies de manière réglementaire.<sup>535</sup>

Ces associations sont relativement peu nombreuses, vingt-quatre seulement ont obtenu l'agrément du ministère de l'Intérieur<sup>536</sup>.

Au niveau international, non seulement le contrôle de ce type d'associations devient très hypothétique, mais leur mode d'action dans un pays tiers est totalement incontrôlable.

A titre d'exemple l'affaire de l'« arche de Zoé », association française créée sous la loi 1901.

Son objectif était d'apporter aide humanitaire et assistance aux enfants orphelins.

En octobre 2007 les forces de police du Tchad arrêtent les membres de l'organisation qui s'apprêtaient à embarquer cent trois enfants dans un avion pour les amener en France.

L'association « Arche de Zoe » auparavant, a construit un orphelinat dans la Province de Banda-Aceh, en Indonésie, et organisé plusieurs types d'actions humanitaires.

Elle s'était alors associée à la « Zoe Arch Foundation » Organisation Non Gouvernementale de droit Australien.

Les deux associations, recherchaient un financement de la part des Etats français et australiens et d'autres financeurs.

Mais, ces deux associations, bien qu'indépendantes se présentaient comme une association unique, montrant ainsi les limites du contrôle des Etats dès lors que les opérations d'Organisations Non Gouvernementales se déroulent sur un territoire extérieur.

<sup>534</sup> Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, Direction des Sapeurs-Pompiers, Sous-direction des Services d'Incendie et des acteurs du secours.

<sup>535</sup> Articles 35 à 40 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, et Décret n° 2006-237 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile. NOR INTE0600032D

<sup>536</sup> Au 31/12/2010, il s'agissait de : Association française des premiers secours, Association nationale des premiers secours, Association Pompiers de l'urgence internationale, CEDRE, Centre français de secourisme (et de protection civile) Corps mondial de secours, Croix-Rouge française, Elisa hélicoptère, Fédération des secouristes français, Croix Blanche, Fédération française de sauvetage et de secourisme, Fédération française de spéléologie, Fédération nationale de protection civile, Fédération nationale de radio transmetteurs au service de la SC, Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, Fédération unité mobile de premiers secours assistance médicale, Groupement d'intervention des sapeurs-pompiers européens, Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte, Pompiers sans frontières, Secouristes sans frontières, Secours catholique, Société nationale de sauvetage en mer, UNASS La Poste France Télécom, Unité mobile de premiers secours 91.

Pourtant, les acteurs agissant sur les théâtres d'opérations extérieures sont essentiellement des Organisations Non Gouvernementales qui œuvrent au niveau International (O.N.G.I.).

Les associations sont agréées par la D.G.S.C.G.C. afin d'être en mesure de répondre aux quatre types de missions de sécurité civile, soit partiellement, soit totalement.

- Opérations de secours.
- Actions de soutien aux populations sinistrées.
- Encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées.
- Dispositifs prévisionnels de secours.

B) AMELIORER LA COORDINATION POUR OPTIMISER DE  
MULTIPLES ACTIONS :

« C'est l'étonnement qui excite la logique, toujours assez froide, et qui l'oblige à établir de nouvelles coordinations... »

Gustave Juvet  
La structure des nouvelles théories Physiques

L'importance des mécanismes de coordination centralisés en France, est justifiée par la nécessité de définir une stratégie à un niveau élevé.

Toutefois il faut relativiser au niveau de la conduite opérationnelle, le niveau central, car de nombreuses actions de coordination se réalisent également aux niveaux zonaux et départementaux (01).

C'est pourquoi les liens entre niveaux nationaux et zonaux sont essentiels afin d'assurer une coordination optimale à l'ensemble du dispositif (02).

## 01) LES NIVEAUX DE CONDUITE DE GESTION DE CRISE :

En France, le niveau gouvernemental, centralisé, se préoccupe de la continuité et de la logique de ses actions menées au niveau décentralisé.

Celles-ci se réalisent dans les Zones de Défense, les Régions et les Départements : il s'agit de l'Administration Territoriale de l'Etat.

Pour le domaine de la gestion de crise seuls les niveaux Zonaux et Départementaux sont concernés.

Ce système repose sur différentes administrations de niveau National, Zonal ou Départemental, mais il s'étend également au niveau Communal, incluant de nombreux Etablissements Publics dotés de la personnalité juridique.

Ces deux dernières entités (Communes, Etablissements publics locaux) ne sont pas membres de l'administration territoriale de l'Etat, mais ils participent activement à la réalisation de ses missions.

Ces structures, pourtant très différentes, arrivent à se mobiliser en cas de crise de manière conjointe, mais toujours sous l'autorité du Préfet du département, au niveau le plus décentralisé.

L'organisation gouvernementale de gestion de crise, (ci-dessous) proposée par le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (S.G.D.S.N.<sup>537</sup>) est pyramidale, hiérarchisée et remarquable d'un point de vue théorique.

Dans la réalité, les Etats Majors Interministériels de Zone (E.M.I.Z.) et leur centre opérationnel de Zone (C.O.Z.) sont reliés au Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (C.O.G.I.C.) et non au Centre Interministériel de Crise Beauvau (C.I.C.).

---

<sup>537</sup> Source site internet Premier Ministre (cf webographie), S.G.D.S.N. « Organisation générale de la Gestion de Crise ».





Cette organisation intègre toutefois cette nouvelle structure, puisque la mise en place du Centre Interministériel de Crise Beauvau a été réalisée en 2009.

Son fonctionnement a été depuis mis en œuvre plusieurs fois, notamment lors de la crise contre l'épidémie de H1N1 en 2010.

Cette organisation traduit fidèlement la chaîne de commandement existante actuellement de l'échelon local au plus haut niveau.

Mais ces structures, en dehors des phases de crise, ne sont pas déclenchées. Par exemple, au niveau départemental le Centre Opérationnel Départemental n'est activé que sur ordre du Préfet, ou à défaut par un membre du corps préfectoral de l'équipe départementale.

Le fonctionnement normal, en dehors de l'activation du Centre Opérationnel Départemental se base sur les remontées d'informations des différents centres de commandement des services opérationnels départementaux<sup>538</sup>.

Ils rendent compte de manière permanente au Préfet, et en particulier à son directeur de cabinet, chargé des dossiers sensibles et de la coordination interministérielle en matière de protection civile.

<sup>538</sup> Centre de Commandement des Services Opérationnels Départementaux que nous nommerons C.C.S.O.D. cette appellation n'ayant pas de reconnaissance officielle, elle est utilisée dans le cadre de ce travail pour des raisons de simplification pratique.

Ces centres de commandement des services opérationnels départementaux<sup>539</sup>, sont très différents, notamment en ce qui concerne :

- leur finalité opérationnelle,
- leur orientation en matière de recherche d'information,
- leur culture et les valeurs fondamentales qu'ils partagent en interne,
- leur administration de rattachement et ses règles en matière de protection des informations sensibles,
- leur résistance au changement et au partage de l'information, ne facilitant pas l'établissement des transversalités et la réalisation du travail interservices.

Lors de l'activation du Centre Opérationnel Départemental, les Centres de Commandement des Services Opérationnels Départementaux (C.C.S.O.D.) continuent à traiter les informations qui leur sont destinés, en interne, et partagent les informations avec le Centre Opérationnel Départemental (C.O.D.).

En dehors des obligations légales<sup>540</sup>, ou lorsque les circonstances opérationnelles l'exigent, le partage d'informations entre les Centres de Commandement des Services Opérationnels Départementaux (C.C.S.O.D.) est très limité.

Dans ces conditions, la perception des signaux faibles et l'échange d'informations à leur sujet entre les services, est peu aisée.

Une fois activé, le Centre Opérationnel Départemental doit assurer la cohérence de l'ensemble, mais aussi maintenir en permanence la vision globale des événements et des actions en cours ou à réaliser.

Le Centre Opérationnel Départemental n'assurant pas de veille auprès des Centres de Commandement des Services Opérationnels Départementaux (C.C.S.O.D.), une perte d'information est inévitable durant la phase de pré-déclenchement du Centre Opérationnel Départemental.

Plus cette phase est longue, plus le Centre Opérationnel Départemental aura des difficultés pour procéder au recollement de ces nombreuses informations, lors de son activation et sa mise en place.

---

<sup>539</sup> C.C.S.O.D. dont les principaux sont le Centre Opérationnel de la Gendarmerie, Centre Opérationnel de la Police Nationale, Centre Opérationnel Départemental d'incendie et de secours, et Service d'Aide Médicale Urgente, du Centre de la Délégation militaire Départementale etc...

<sup>540</sup> Lois ou Conventions passées entre les Service d'Aide Médicale Urgente et les Services Départementaux d'Incendie et de Secours.

On considère cette phase comme négligeable, en estimant que la réactivité de l'ensemble des acteurs de la chaîne opérationnelle est suffisante.

Pourtant, lors de la crise, la contraction temporelle et l'accélération du niveau informations<sup>541</sup> à échanger, dès les premiers instants de la crise, vont de pair.

Cela est d'autant plus surprenant qu'il existe un consensus reposant sur l'atténuation des effets d'une crise et la meilleure gestion de celle-ci lorsque l'intervention coordonnée des services est prévue et réalisée en amont.

Basée sur la remontée de signaux parfois faibles, une veille interservice permanente dotée de moyens d'analyses performants permettrait sans aucun doute d'anticiper de manière plus efficace et d'éviter ainsi la crise.

La gestion de crise repose historiquement sur une approche centralisée (A), les échelons décentralisés permettent d'assurer la transition entre les niveaux opérationnels et stratégiques (B).

### A) L'APPROCHE CENTRALISEE DE LA GESTION DE CRISE. RESULTE D'UNE LONGUE EVOLUTION HISTORIQUE.

Le niveau centralisé est constitué de deux niveaux, le premier, situé au ministère de l'Intérieur à en charge la conduite interministérielle des crises (I).

Si la crise nécessite une conduite stratégique au niveau politique, c'est alors le dernier niveau, situé auprès du Premier Ministre, qui assure le relais (II).

#### I. Le Ministre de l'Intérieur et la conduite de la Sécurité Intérieure.

Concernant le ministère de l'Intérieur, le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale prévoit que « Le ministre de l'Intérieur, chargé de la sécurité intérieure, ainsi que de la sécurité et de la protection civiles, dans l'acception élargie que recevront ces termes dans les codes de la Défense et de la Sécurité Intérieure, assurera, au niveau opérationnel, la conduite interministérielle de la crise sur le territoire<sup>542</sup> ».

Cette définition est donc inachevée.

Elle renvoie en effet à une date ultérieure la définition des termes de sécurité et de protection civile qui sont aujourd'hui source de confusion et de manque de lisibilité des actions.

Il apparaît clairement que la sécurité et la protection civiles ne seront pas définies « in proprio » mais constitueront des préoccupations secondaires des codes de la Défense et de la Sécurité Intérieure.

C'est pour cela qu'il est légitime de s'interroger sur l'existence même du concept de sécurité civile et de protection civile.

<sup>541</sup> Pour la comparaison, se reporter à 1./A./2./A./01/A/ et 1./A./2./A./01/B/.

<sup>542</sup> Extrait du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale page 192.

Cette confusion existait au préalable entre les concepts de Défense Civile et de Sécurité Civile.

Pourtant, les actions quotidiennes exercées par les Services Départementaux d'Incendie et de Secours pour le bénéfice de l'ensemble de la population française sont, elles, bien réelles et très appréciées des Français.

Le livre Blanc précise également que les capacités du Ministère de l'Intérieur seront complétées par la création d'un centre de gestion interministérielle de crise, Place Beauvau, au sein duquel tous les ministères concernés (Économie, Transports, Santé...) devront prendre place.

Ce Centre Interministériel de Crise existe désormais et travaille en réseau avec les moyens des autres ministères, en particulier ceux des ministères chargés des Affaires étrangères, de l'Industrie, des Transports et de l'Énergie.

On ne peut que se réjouir du caractère interministériel marqué du Centre Interministériel de Crise Beauvau, et par voie de conséquence, les fonctions interministérielles du Centre Opérationnel de Gestion Interministériel de Crise devraient donc se réduire.

Il est d'autre part précisé que « la cohérence de la manœuvre civile avec celle des moyens militaires sera assurée par ce centre opérationnel et celui des armées<sup>543</sup> ».

La coordination entre Centre de Planification et de Conduite Opérationnelle et le Centre Interministériel de Crise n'est pas envisagée, seule la cohérence des actions est recherchée.

On peut en déduire donc que la conduite interministérielle des crises ne sera pas assurée par le ministère de l'Intérieur et que le ministère de la Défense gardera ses prérogatives intactes dans son domaine de compétences propres.

En effet, il s'agira, pour le Centre Interministériel de Crise de veiller uniquement à la cohérence des actions que le ministère de la Défense réalisera en fonction de ses objectifs stratégiques.

Le ministre de l'Intérieur est pourtant chargé de la conduite opérationnelle de la crise sur le territoire national.

A ce titre, la Direction de Planification de Sécurité Nationale (D.P.S.N.) assure la direction, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, du centre de gestion interministérielle de crise situé place Beauvau, cette direction est intégrée à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises depuis septembre 2011.

L'information fournie à la direction politique et stratégique de crise<sup>544</sup> est garantie par le Centre Interministériel de Crise, qui propose, à la Direction Politique et Stratégique de Crise des décisions stratégiques grâce à l'action de ses trois cellules.

- CIC décision,
- CIC situation (Synthèse / Opérations / Anticipation),
- CIC communication,

<sup>543</sup> Extrait du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale page 192.

<sup>544</sup> Premier ministre, Président de la République, ministre de l'intérieur.

Le Centre Interministériel de Crise assure également la conduite opérationnelle interministérielle via les centres opérationnels des ministères

De plus, le Centre Interministériel de Crise est chargé de l'élaboration de la stratégie de communication de crise, en lien étroit avec la direction politique et stratégique de crise.

## II. Le Premier Ministre et la conduite stratégique politique de la crise.

Cette direction est activée et organisée, uniquement en cas de crise, par le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (S.G.D.S.N.).

En France, le dosage subtil entre le modèle de coordination supérieure et de coordination intermédiaire<sup>545</sup> pratiqué en France, combine les avantages de ces deux modèles.

Cette spécificité se démarque par sa qualité reconnue au niveau international, laisse toutefois subsister des zones d'incertitudes auxquelles il serait judicieux de remédier.

- D'une part il faut définir quelle est l'autorité chargée de la veille et de la collecte des informations de tous les ministères et centres opérationnels, en dehors du temps de crise.

La récente mise en place du C.I.C. Beauvau devrait à terme assurer la direction de cette veille.

Pourtant son orientation est basée sur une forte dominante d'ordre public, car ses personnels sont essentiellement issus de la Police et de la Gendarmerie Nationale.

Cette veille est toutefois indispensable, car elle seule permet d'être en mesure de détecter simultanément plusieurs événements de faible intensité (qualifiés de signaux faibles dans la Gestion Opérationnelle des Crises), provenant d'horizons et de domaines de responsabilité différents.

- D'autre part, une fois ces éléments recueillis, il reste nécessaire de définir clairement l'autorité responsable, qui détient le pouvoir de décision d'activation et de basculement en mode de crise, pour le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale et donc au niveau du Premier Ministre.

Enfin il peut sembler légitime de définir et d'encadrer les critères pertinents à retenir pour permettre de réaliser cette activation, bien que cet exercice soit difficile, compte-tenu de l'aspect multidimensionnel et multiforme des crises.

---

<sup>545</sup> Confer les modèles nationaux de coordination, ci-dessus.

Une difficulté réside dans le fait que ces critères peuvent être qualitatifs ou quantitatifs, mais qu'ils doivent être modifiables en permanence, en fonction d'évènements nouveaux survenant en permanence.

Le contrôle de ces critères doit être soigneusement établi, leur changement faire l'objet d'une décision par un responsable identifié et habilité, puis une fois les nouveaux critères en place d'un retour d'analyse et d'expérience.

La modification des critères de veille permet ainsi de s'adapter rapidement aux enjeux présents et à leur évolution, mais aussi aux contextes locaux, nationaux ou internationaux.

Mais cette direction politique et stratégique, aujourd'hui, n'est pas permanente.

Il est probable que la veille ne soit pas encore exercée par une autorité désignée, cette fonction est actuellement confiée aux différentes structures nationales<sup>546</sup> sans chef de file identifié et désigné de manière formelle.

En outre, un risque de confusion existe avec les services chargés du renseignement intérieur comme par exemple la Direction Centrale du Renseignement Intérieur (D.C.R.I.) ou du renseignement extérieur comme la Direction du Renseignement Militaire (D.R.M.).

En période de crise, la direction politique et stratégique activée, s'articule au sein d'une cellule de crise, située à l'hôtel Matignon et présidée par un membre du cabinet du Premier ministre.

Cette cellule de crise interministérielle, assure le pilotage stratégique des crises en liaison permanente avec le Ministre chargé de la conduite opérationnelle de l'action gouvernementale.

Cette désignation, réalisée par le Premier Ministre, dépend du type de crise en question.

Si plusieurs ministères sont chargés de la conduite opérationnelle, cette cellule de crise réalisera les arbitrages nécessaires.

Veillant à la cohérence de l'action gouvernementale dans la gestion de crise, cette cellule permet au Premier Ministre de réaliser les arbitrages nécessaires, soit directement, soit en provoquant des réunions interministérielles à Matignon.

Sa composition n'est pas figée mais adaptée à la nature particulière de chaque crise et son secrétariat est assuré par le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (S.G.D.S.N.).

Ce dernier est l'un des principaux secrétariats généraux<sup>547</sup> sur lesquels s'appuie le Premier Ministre pour l'animation et la coordination interministérielles de l'action du Gouvernement.

Le Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale est organisé et doté d'une capacité permanente de veille, d'alerte et de synthèse de l'information.

---

<sup>546</sup> Centre Opérationnel de Gestion Interministériel de Crise, (C.O.G.I.C.), Centre de Planification et de Conduite Opérationnelle (C.P.C.O.) ; Centre de Crise (C.d.C.), Centre Interministériel de Crise (C.I.C.), etc.

<sup>547</sup> Avec le Secrétariat Général du Gouvernement (S.G.G.) et le Secrétariat Général des Affaires Européennes (S.G.A.E.).

Cette mise en place s'est réalisée suite aux évènements du 11 septembre 2001, et son champ d'action concerne tant les sources "ouvertes" que les sources "fermées" (provenant de l'administration et des services de renseignement) dans les domaines de la Défense et de la Sécurité Nationale.

L'environnement international est caractérisé par une incertitude stratégique toujours plus grande.

Afin de prévenir les menaces, le Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale est en mesure d'identifier et d'analyser les situations de crise, et de permettre aux autorités politiques de disposer des informations fiables, leur permettant de prendre les décisions adéquates.

Il assure, au profit des plus hautes autorités de l'Etat, une mission de suivi et de prospective des crises et conflits internationaux.

Il contribue ainsi au renforcement des capacités de connaissance et d'anticipation de l'Etat.

Le Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale est également chargé de coordonner la réflexion interministérielle sur les évolutions stratégiques susceptibles d'affecter les intérêts de la France et de l'Union européenne afin de proposer au président de la République et au gouvernement des orientations et des moyens d'action pour renforcer la Sécurité nationale.

Il réalise des synthèses régulières d'information et d'évaluation sur :

- les situations de conflits, en particulier celles dans lesquelles les forces françaises sont engagées,
- l'évolution du terrorisme international,
- les risques de crise dans les Etats fragiles,
- les nouveaux enjeux de sécurité internationale (ressources rares, environnement, sécurité énergétique),
- les grands débats stratégiques portant sur la prolifération, le désarmement et la maîtrise des armements, la sécurité européenne et la lutte contre les menaces globales liées aux flux illicites.

Le Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale assure une fonction de veille et d'alerte sept jours sur sept, vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

Le Bureau de Veille et d'Alerte, créé en 2003, est chargé :

- de détecter et de transmettre en temps réel toute information ou événement majeur intéressant la Défense et la Sécurité Nationale, en France et à l'étranger,
- de relayer, au sein du Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale et à l'extérieur, les alertes transmises par les services de permanence ou les centres opérationnels des ministères.

Plusieurs procédures spécifiques, notamment en matière d'incident radiologique et de menace terroriste, désignent le bureau comme point de contact national ou point d'entrée de l'alerte au profit du Premier ministre et des ministères,

- d'assurer une veille permanente et systématique des sources ouvertes, orientée sur l'ensemble du champ d'activités du Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale.

Le Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale suit les crises internationales susceptibles d'affecter les intérêts français, et élabore une synthèse d'alerte précoce relative aux crises dès qu'elles surgissent.

Au titre de sa fonction de secrétariat du Conseil National du Renseignement (C.N.R.), le Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale rédige des notes d'évaluation de la menace terroriste, des synthèses de renseignement sur des zones de crise, ou sur des questions transversales.

Ces notes sont destinées au cabinet du Premier ministre et à la présidence de la République.

Le Secrétariat pour le Conseil National du Renseignement (S.C.N.R.) produit ainsi au profit des hauts responsables de l'Etat :

- des évaluations régulières de la menace terroriste en vue de l'appréciation de la situation et de la définition du niveau d'alerte Vigipirate,
- des évaluations de menaces sur la sécurité (prolifération, zones de crise...) en métropole, dans les collectivités d'outre-mer et à l'encontre des intérêts français à l'étranger,
- des analyses thématiques de niveau stratégique répondant à des besoins précis.

Dans le domaine de la veille et des menaces contre le cyberspace, le Centre Opérationnel de la Sécurité des Systèmes d'Information (C.O.S.S.I.) est chargé d'une fonction de prévention et de gestion des crises.

Le Centre Opérationnel de la Sécurité des Systèmes d'Information fait partie de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (A.N.S.S.I.).

Il assure une veille sur l'évolution de la menace, sur les vulnérabilités découvertes dans les produits informatiques, sur les attaques conduites dans le monde et sur les incidents affectant notamment les systèmes d'information du gouvernement.

En cas d'attaque, le Centre Opérationnel de la Sécurité des Systèmes d'Information fournit l'information nécessaire aux décisions stratégiques des autorités et coordonne l'action des départements ministériels, en application des plans de vigilance et d'intervention relatifs à la sécurité des systèmes d'information (VIGIPIRATE et PIRANET).

En ce qui concerne les risques et menaces pesant sur la France, le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale a défini les nouvelles vulnérabilités.



La France, et par extension l'Europe, doivent ainsi se préparer à faire face au terrorisme, aux attaques majeures contre les systèmes d'information, à l'espionnage et aux stratégies d'influence, aux grands trafics criminels, aux nouveaux risques sanitaires et naturels, à des risques technologiques accrus, à la menace de missiles balistiques, aux menaces sur les ressortissants et les intérêts français et européens à l'étranger.

Des vulnérabilités apparaissent parallèlement à l'émergence de nouvelles données à prendre en compte, il s'agit de l'interpénétration croissante des menaces et des risques.

Une autre vulnérabilité est constituée par les zones grises, souvent évoquées dans le cadre de cette étude.

La continuité entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, peut ici être induite par les ruptures stratégiques brutales.

L'action internationale de la France peut, par contre-coup, agir sur sa sécurité intérieure.

Dans un passé récent, la France a été frappée par plusieurs actions aux moyens d'explosifs.

Entre le 25 juillet et le 17 octobre 1995, une vague d'attentats terroristes, dans les transports en commun, provoquent la mort de 8 personnes et 156 blessés.

Elle a en outre induit d'importantes perturbations dans le fonctionnement des transports collectifs ferrés et souterrains.

Ce type de menaces est pris en compte par la planification VIGIPIRATE, notamment par le plan METROPIRATE.

En Europe, la menace terroriste par explosifs a également frappé Madrid en 2004 (192 personnes tuées et 1755 blessées) et Londres en 2005 (52 personnes tuées et 700 blessées).

Les menaces sont nombreuses : terroriste, contre les transports collectifs urbains, de nature Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique ou Explosifs, d'origine aérienne, de piraterie maritime, sanitaire, cyber attaque, catastrophe naturelle.

D'autres risques majeurs, (risque de pandémie, rupture d'approvisionnement électrique, crue de la Seine) sont pris en compte par le Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale, à la demande du Président de la République ou du Premier Ministre.

La nécessité de réaliser une coordination permanente est apparue dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, puisque dès 1906, un Conseil Supérieur de la Défense Nationale réunissait périodiquement les Ministres de la Guerre, des Affaires Etrangères et de l'Intérieur.

Toutefois, ce conseil était un simple organisme d'étude, dépourvu de pouvoir décisionnel dans le domaine de la gestion de crise.

Suite au premier conflit mondial, le gouvernement a décidé de confier à un conseil supérieur de la défense nationale et à son secrétariat général permanent, la préparation des mesures de mobilisation humaine, économique et administrative pour le temps de guerre.

L'un des acteurs du Conseil Supérieur de la Défense Nationale fut le général de Gaulle.

La coordination de la Défense, suite aux enseignements de la seconde guerre mondiale est centralisée à l'Etat-Major général de la Défense Nationale, bientôt transformé en Etat-Major combiné des forces armées.

En réaction, dès 1950 les rôles sont à nouveau partagés entre le Secrétariat Général Permanent de la Défense Nationale et un Etat-Major combiné des forces armées. Ces deux structures sont placées sous l'autorité du chef du gouvernement.

Sous la Cinquième République les deux compétences sont à nouveau dissociées.

Dès 1962 l'Etat-Major des Armées (E.M.A.) dépend du ministère de la Défense et le Secrétariat Général de la Défense Nationale sera placé sous l'autorité du Premier Ministre.

Les réalités de la Défense et l'évolution de la notion de sécurité ont progressivement défini l'orientation des missions du Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale dans un cadre plus large que celui de la défense nationale, sans toutefois l'étendre à la protection des populations civiles en temps de paix.

L'absence de prise en compte de la protection des populations civiles en temps de paix est absente de son champ d'action, probablement parce que ce champ d'étude est en France très peu prisé.

Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale<sup>548</sup> et les dispositions de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, fait évoluer le Secrétariat Général de la Défense Nationale et le dote, dès 2009, de missions élargies.

## B) LES NIVEAUX DEPARTEMENTAUX ET ZONAUX PERMETTENT LA TRANSITION ENTRE LES NIVEAUX OPERATIONNELS TACTIQUES ET STRATEGIQUES :

Dans la continuité du niveau national, le niveau zonal sera tout d'abord évoqué. Il est particulièrement chargé d'assurer la cohérence de la stratégie opérationnelle au niveau de la zone.

Pour réaliser cette mission, il doit s'assurer d'appliquer les mêmes principes à l'ensemble des départements qui relèvent de sa responsabilité (I).

---

<sup>548</sup> Ou L.B

L'organisation de la gestion de crise au niveau départemental s'effectue avec un nombre d'acteurs plus limités mais elle est essentielle (II).

### I. Les niveaux départementaux et zonaux sont basés sur le principe de la subsidiarité.

Pour que le niveau Zonal intervienne, il est nécessaire que la crise dépasse les capacités opérationnelles départementales : l'ensemble des moyens départementaux, d'un ou plusieurs services est engagé.

Lorsque leur déploiement s'avère insuffisant à juguler la crise et qu'il est nécessaire de mobiliser des moyens disponibles en dehors du département, la Zone de Défense coordonne le dispositif et assure le relais.

Pour améliorer le pilotage des Zones de Défense, considéré insuffisant, le Comité des Préfets de Zone<sup>549</sup> et la Direction de la Planification et de la Sécurité Nationale (D.P.S.N.) ont été créés.

La Direction de la Planification et de la Sécurité Nationale assure le secrétariat du Comité des Préfets et a pour mission, entre autres, d'animer les zones de défense, elle est désormais dissoute et ses personnels intégrés à la Direction Générale de la Sécurité Civile<sup>550</sup> et de la Gestion des Crises.

Au niveau de l'Etat Major de Zone, existe un centre opérationnel, le Centre Opérationnel de Zone (C.O.Z.).

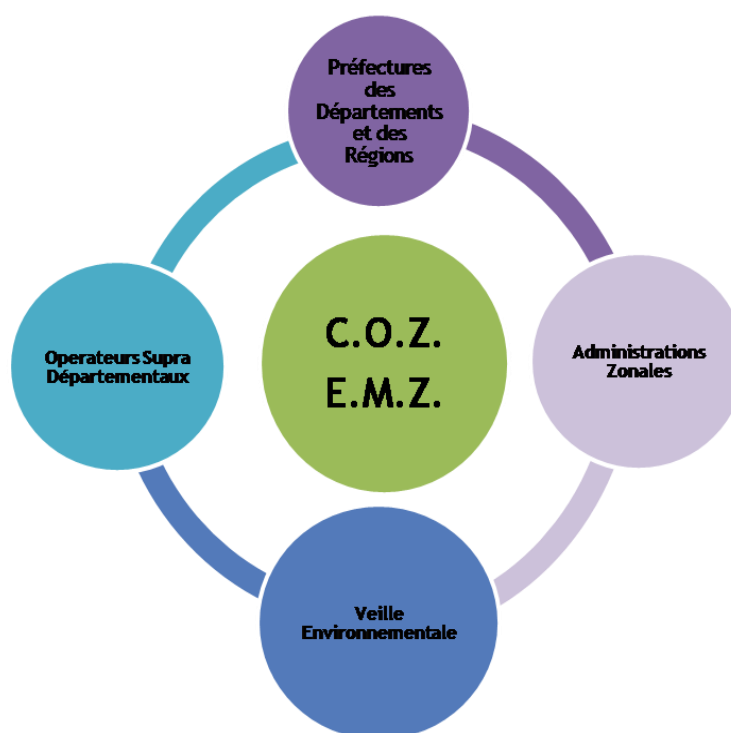
Chaque Zone de Défense est placée sous la direction d'un haut fonctionnaire civil<sup>551</sup>, détenant les pouvoirs nécessaires pour la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire.

---

<sup>549</sup> Ce comité des Préfets de Zone est placé sous la Présidence du Ministre de l'Intérieur.

<sup>550</sup> Annonce réalisée par le Président de la République le 17 mars 2011, à l'inauguration de l'E.N.S.O.S.P., à Aix les milles.

<sup>551</sup> Code de la Défense, article L1311-1.



Les principes de base de ce schéma sont identiques à ceux qui existent au niveau du Centre Opérationnel Départemental.

Toutefois, une différence provient de la source des informations.

Dans le cas des informations provenant au Centre Opérationnel de Zone, ce ne sont pas des informations primaires, car elles ne proviennent pas directement du théâtre d'opérations, mais des informations secondaires, qui ont été traitées, vérifiées, enrichies et précisées à tous les niveaux administratifs mobilisés.

Il est nécessaire de préciser la nature des échanges d'informations entre le Centre Opérationnel Zonaux et ses structures rattachées.

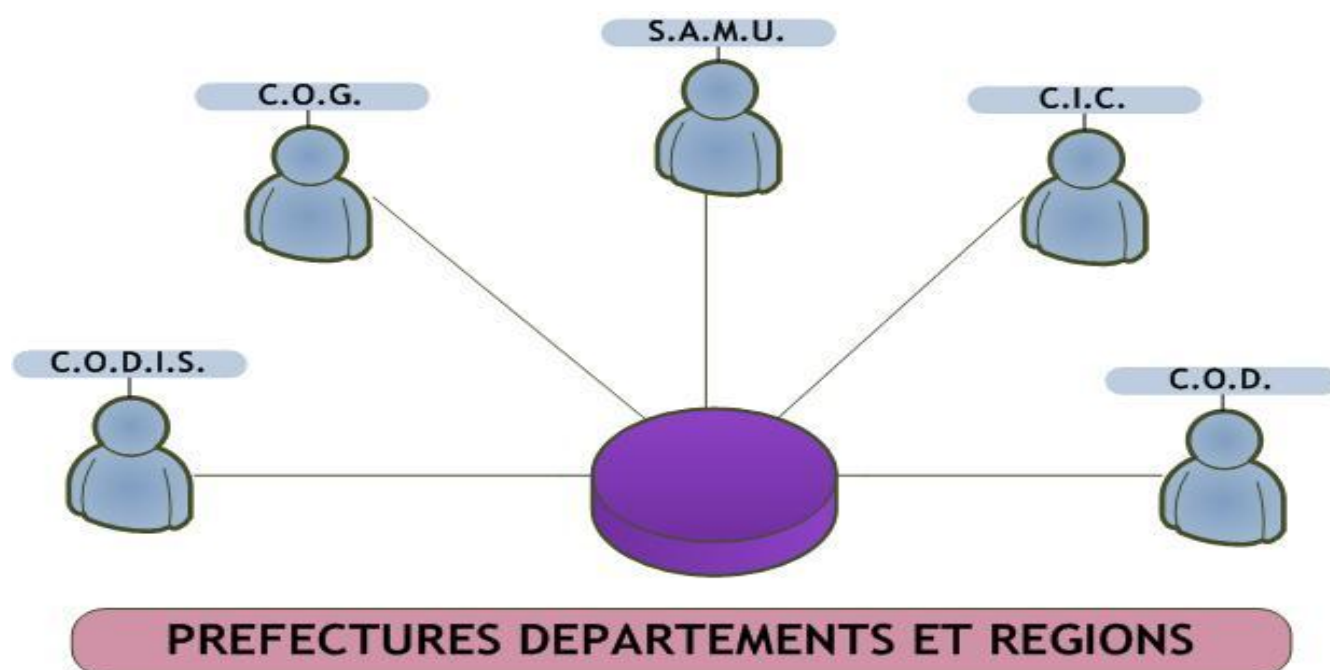
Il s'agit des départements et préfectures de Région (a), des grands opérateurs de réseaux (b), veille environnementale (c) et administrations zonales (d).

#### **A) DEPARTEMENTS ET PREFECTURES DE REGION.**

De multiples liens existent à ce niveau, par rapport aux trois autres catégories qui sont les administrations zonales, la veille environnementale et les opérateurs de réseaux.

Le schéma ci-dessous illustre la nature des liens que le Centre Opérationnel Zonal (rond central) entretient avec ces structures.

Toutefois, pour obtenir une vision d'ensemble fidèle, il est nécessaire de multiplier les contacts présents dans ce schéma par le nombre de préfectures existantes au niveau de la zone.

**LEGENDE :**

- C.O.D.I.S. : Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours.
- Origine Service Départemental d'Incendie et de Secours.
- C.O.G. : Centre Opérationnel Gendarmerie.
- Origine Gendarmerie Nationale Départementale.
- S.A.M.U. : Service Aide Médicale d'Urgence.
- Origine Centre Hospitalier de rattachement.
- C.I.C. : Centre d'Information et de Commandement.
- Origine Direction Départementale des Polices Urbaines.
- C.O.D. : Centre Opérationnel Départemental.
- Origine Préfecture.

Ainsi, en fonction des Zones de Défense, les six acteurs représentés ci-dessus peuvent être répartis sur plus de quinze départements, soit un total, de près de cent contacts pour le Centre Opérationnel Zonal et ce pour le niveau des préfetures, départements et régions uniquement.

La coordination d'un nombre aussi important de partenaire nécessite, outre un réseau d'information et de communication puissant et interconnecté, une ressource en personnel qualifié, formé et entraîné de façon conséquente.

**B) GRANDS OPERATEURS RESEAUX**

En ce qui concerne les relations des Centres Opérationnels Zonaux avec grands opérateurs réseaux, ils sont toujours supra-départementaux.

Ils peuvent être classifiés en deux catégories, les privés et les publics.

- D'une part dans le cas des opérateurs uniquement privés, la coopération et l'échange d'information est asymétrique.

En effet, il n'est pas possible d'obtenir un moyen de contrôle direct, en ce qui concerne l'information qui est fournie, toute vérification est impossible.

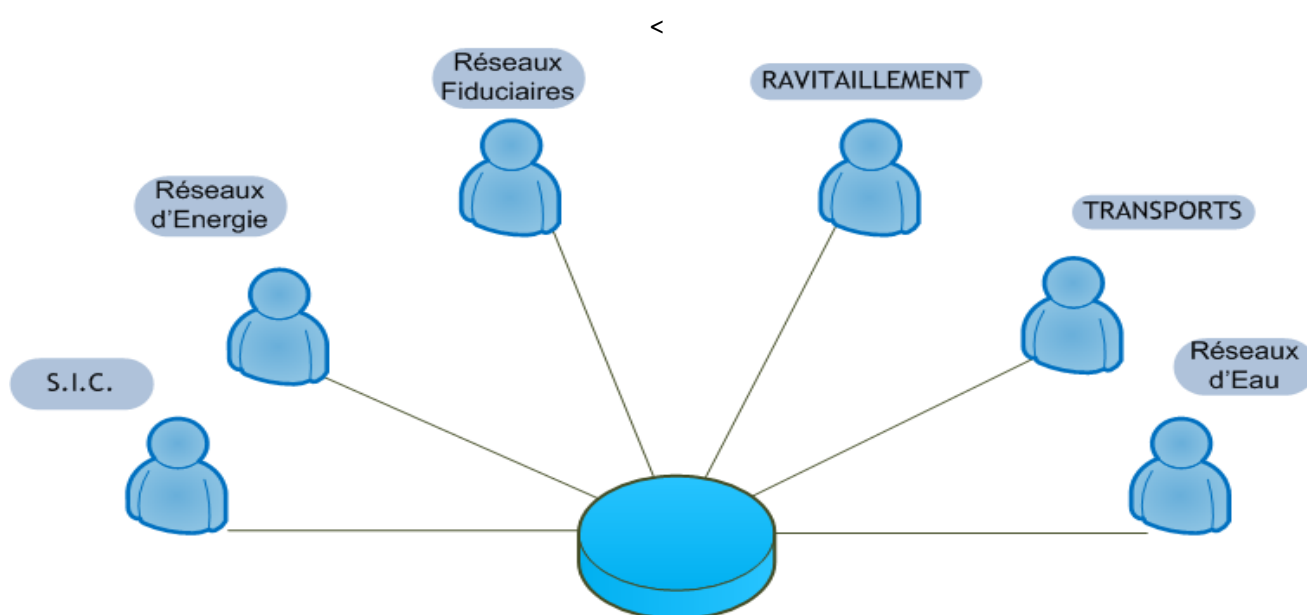
Si le risque d'occultation d'informations sensibles est relativement faible, il ne doit pas être négligé.

Les opérateurs de ce niveau sont dotés de moyens importants, et leur stratégie est d'abord décidée et menée en interne.

Les événements survenus au Japon en mars 2011 ont permis de vérifier que la société TEPCO, opérateur et exploitant nucléaire, n'a pas souhaité communiquer immédiatement sur l'ampleur de la catastrophe et a cherché de manière systématique à la réfuter.

Ce n'est qu'une fois l'explosion du premier réacteur nucléaire survenu que l'axe de communication de la société s'est modifiée.

En effet, il n'était plus possible de nier l'évènement.



### GRANDS OPERATEURS SUPRA-DEPARTEMENTAUX

- D'autre part, la deuxième catégorie d'opérateurs de niveau supra-départementaux est constituée d'entreprises publiques, qui entretiennent des liens historiques et étroits avec l'administration de l'Etat.

Les échanges d'informations puissent, dans ce cas, peuvent faire l'objet de contrôle et de vérification par l'Etat.

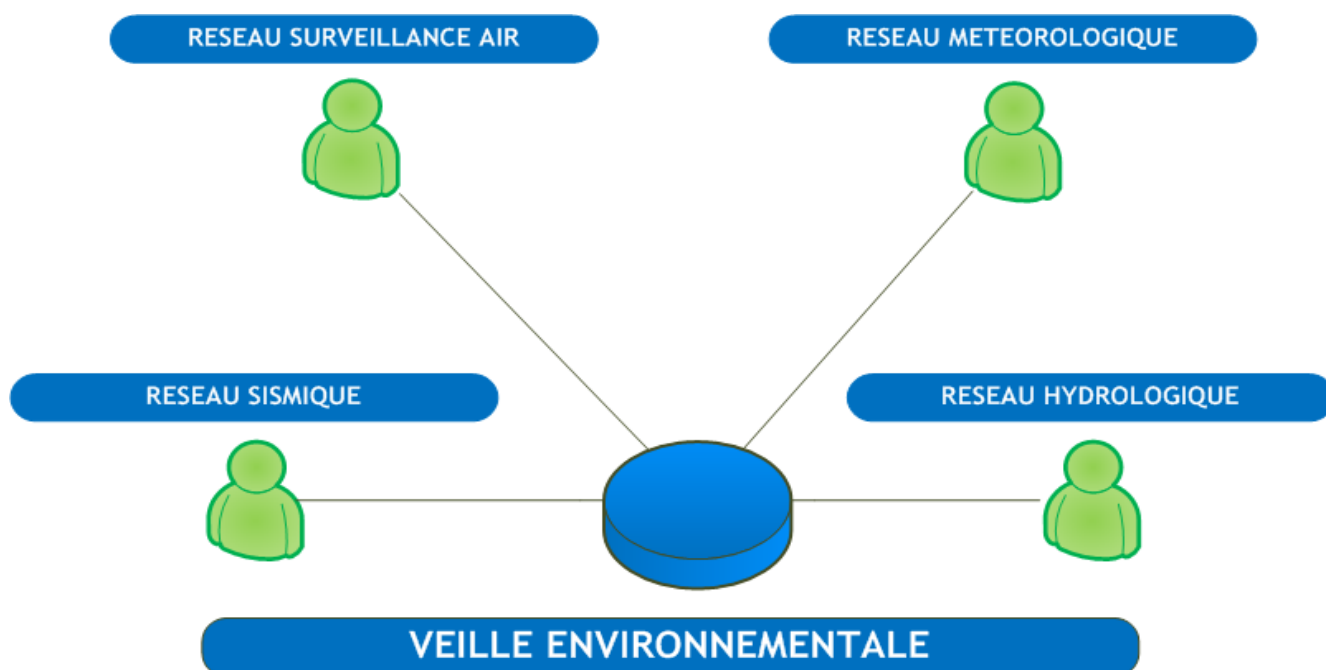
Mais un renforcement des échanges entre les opérateurs et les Centres Opérationnels Zonaux ou une information systématique de ces derniers en cas de dysfonctionnement est souhaitable.

En effet, en cas d'incident, l'information systématique par les opérateurs de la zone ne constitue pas aujourd'hui une obligation.

### C ) LE RESEAU DE VEILLE ENVIRONNEMENTALE :

Deux types d'informations sont à la disposition du Centre Opérationnel de la Zone de Défense et de Sécurité.

- Des informations prévisionnelles dont la précision peut être incertaine,
- Des informations factuelles, provenant de mesures relevées, soit en temps réel, soit avec un léger décalage.



Cette veille environnementale concerne également, pour les zones Sud, Sud-Est et Ouest, l'état de stress hydrique de la végétation<sup>552</sup>, réalisé à partir de plus de trente cinq paramètres différents, pour les besoins de la stratégie à réaliser dans le domaine des feux de forêts.

Le résultat de ces analyses est pris en considération pour évaluer le niveau de risque en matière d'incendie de forêts, et de pré-positionnement des moyens aériens.

<sup>552</sup> Le réseau indiquant le Stress Végétal Hydrique n'est pas représenté sur le schéma car il n'est pas généralisé à tous les C.O.Z.

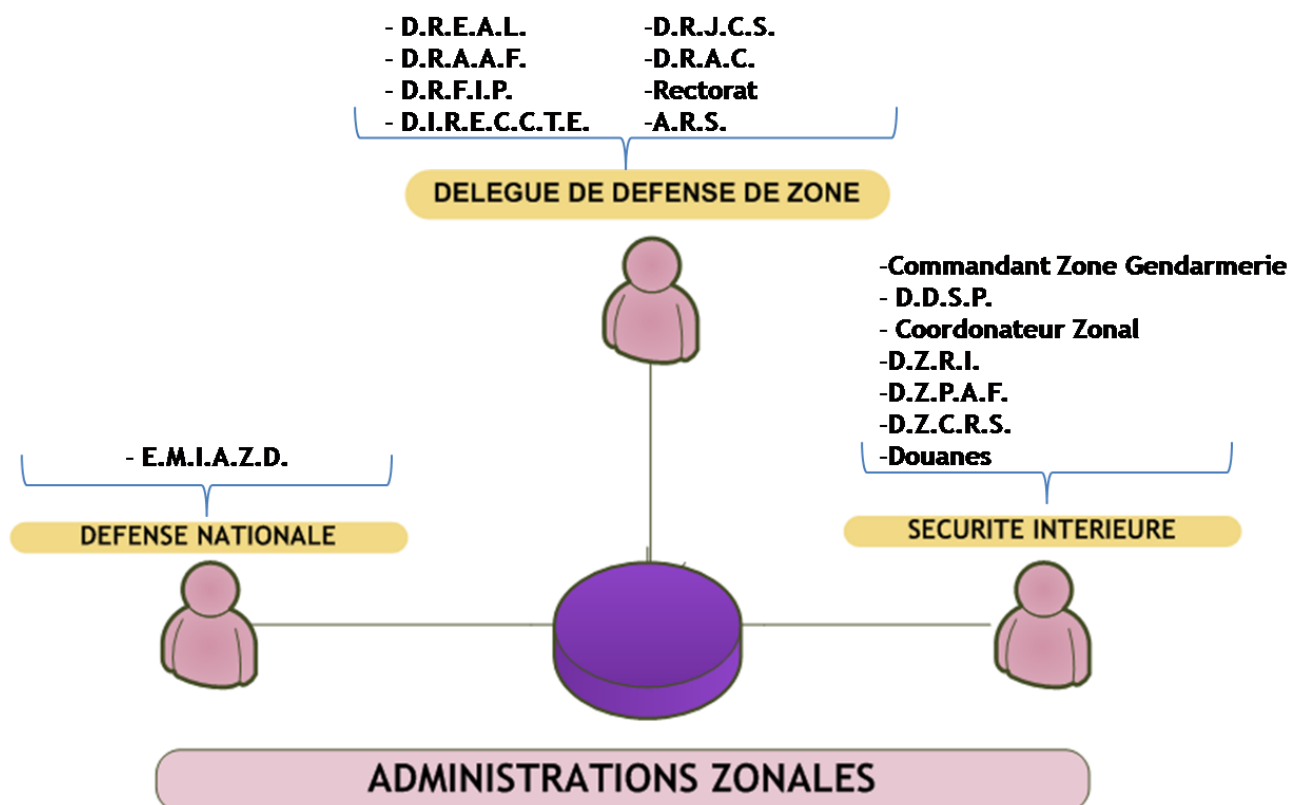
Le Centre Opérationnel Zonal, dans le domaine de la veille environnementale, n'est pas informé des réseaux indépendants, notamment ceux relatifs aux niveaux de radioactivité ou de qualité de l'air.

Par conséquent, subsiste le risque que ces organismes privés et indépendants, diffusent des informations aux médias, sans contrôle ni vérification.

La réaction des populations vis-à-vis d'informations brutes, données sans consigne générale de confinement ou d'évacuation éventuelle, est problématique.

#### D ) LES ADMINISTRATIONS ZONALES :

Dans ce cadre, le Centre Opérationnel Zonal dispose de trois interlocuteurs principaux, représentés dans le schéma ci-dessous.



- E.M.I.A.Z.D. : Etat Major Inter Armées Zone de Défense.  
 D.R.E.A.L. : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.  
 D.R.A.A.F. : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.  
 D.R.F.I.P. : Direction Régionale des Finances Publiques.  
 D.I.R.E.C.C.T.E. : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.  
 D.R.J.C.S. : Direction Régionale de la Jeunesse, de la Cohésion et des Sports.



D.R.A.C.	: Direction Régionale des Affaires Culturelles.
A.R.S.	: Agence Régionale de la Santé.
D.D.S.P.	: Direction Départementale de la Sécurité Publique.
D.Z.R.I.	: Direction Zonale du Renseignement Intérieur.
D.Z.P.A.F.	: Direction Zonale de la Police Aux Frontières.
D.Z.C.R.S.	: Direction Zonale des Compagnies Républicaines de Sécurité.

Ces administrations zonales se sont progressivement mises en place, et le point de départ a été initié par les services de la Défense<sup>553</sup>.

Ce rattachement hiérarchique aux ordres d'un haut fonctionnaire civil constituait en effet, pour des personnels relevant du statut militaire, une profonde transformation de leurs méthodes de travail.

II. Au niveau départemental, les interlocuteurs sont moins nombreux, mais l'information provenant des différents services doit être recoupée et comparée.

Les informations arrivent directement des Centre de Commandement des Services Opérationnels Départementaux. (C.C.S.O.D.).

Elles sont donc qualifiées de d'informations primaires, elles sont «brutes».

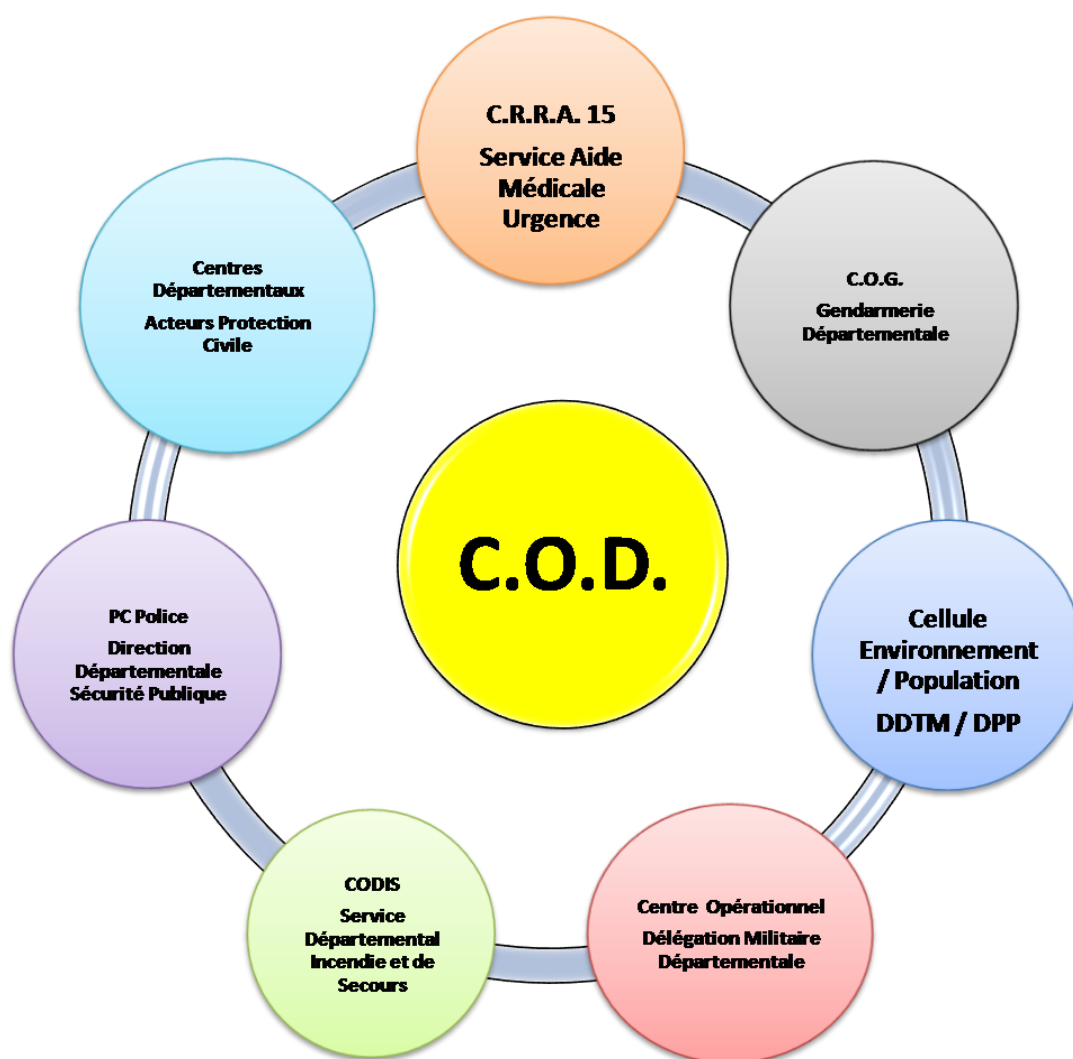
Le Centre Opérationnel Départemental effectue un premier recoupement d'informations inter services.

La synthèse de l'ensemble de celles-ci, afin de vérifier la cohérence globale de la situation, s'effectue également dans ce centre.

C'est aussi à ce niveau que se réalisent de nombreuses interactions avec les collectivités locales et leurs représentants.

---

<sup>553</sup> Notamment par le décret n°90-758 du 24 août 1990 portant, à titre expérimental en région militaire de défense méditerranée dérogation aux dispositions relatives au commandement, ou à la direction, et à l'administration dans l'Armée de Terre, la Gendarmerie Nationale et les services communs. NOR : DEFD 9001874D.



**LEGENDE :** C.R.R.A. : Centre de Réception et de Régulation des Appels, situé au Service d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU).

L'activité du Centre Opérationnel Départemental est donc élevée.

Pour cette raison, il doit être animé par un coordinateur efficace, et ses membres sont très actifs.

Il s'agit de rechercher du sens aux données recueillies par les différents services, non d'archiver ou de stocker l'information provenant du terrain.

Il n'existe pas de formation spécifique à l'animation ou à la tenue des différentes fonctions au sein du C.O.D., en dehors des exercices qui y sont réalisés.

De même il serait souhaitable, pour les raisons évoquées ci-dessus qu'un système d'information et de communication performant, robuste et simple d'utilisation soit utilisé.

L'objectif de ce système serait de permettre à tous les membres du Centre Opérationnel Départemental, de partager l'information en simultané, à un niveau horizontal.

Ce type d'équipement existe « sur étagère » au niveau commercial<sup>554</sup> et est utilisé par les équipes de secours des Nations-Unies lors de catastrophes internationales.

Il est donc possible, de mettre à disposition des Centres Opérationnels Départementaux cet outil performant, après une formation de quelques heures seulement.

## 02) LES NIVEAUX NATIONAUX ET ZONAUX DE GESTION DE CRISE :

Le centre de gestion interministériel des crises dépend du ministère de l'intérieur il est l'interlocuteur direct et permanent des Etats majors Interministériels de Zone, et cette cohérence doit être conservée au niveau national (A).

Les zones subissent également une profonde mutation, suite à la réorganisation de l'Etat au niveau territorial, elles doivent toutefois rester les partenaires incontournables des administrations territorialisées pour renforcer le niveau de direction du préfet de zone et permettre une remontée efficace d'information au niveau central (B).

### A) AU NIVEAU NATIONAL :

Les centres de veille et de crise sont aujourd'hui nombreux, et peuvent théoriquement aisément communiquer, car ils sont reliés par des moyens modernes de communication.

Mais la culture bureaucratique de ces différentes structures a tendance, pour des raisons de confidentialité, ou de rivalité, à partager les informations difficilement.

Les enjeux de pouvoir sont très présents à ce niveau.

En effet, le premier centre qui assurera le relais de l'information vis-à-vis d'un cabinet ministériel se place naturellement en position d'interlocuteur privilégié.

Son action permettant d'informer les plus hautes autorités de l'Etat avant les autres, il sera identifié comme une source d'une fiabilité supérieure aux autres centres de gestion de crise.

L'importance de la remontée d'information rapide par les centres de gestion de crise nationaux est essentielle, car le centre de gestion de crise nationale, placé auprès du Premier Ministre, n'est pas activé, en mode routinier.

La captation des signaux faibles est donc uniquement réalisée au niveau des centres de gestion de crise des différents ministères.

---

<sup>554</sup> Par exemple le système « Groove » fourni par Microsoft.

Or les remontées d'informations en temps réel provenant des différents centres de crise activés en permanence, analysées, comparées, et synthétisées au plus haut niveau permettraient de faire apparaître des synergies, et de détecter tout signal faible en amont.

Sauf circonstances exceptionnelles, le traitement des signaux d'alerte faibles en amont, permet de mettre en œuvre un système d'évitement de crise, grâce à une réaction immédiate et une action coordonnée des différents services.

Il est probable qu'en cas de crise, la mise en œuvre de procédures nouvelles et inhabituelles à établir avec le niveau de coordination supérieur, nécessitera un temps d'adaptation, alors que les flux d'échanges informationnels sera maximum.

La coordination interministérielle placée auprès du Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale et du Premier ministre n'est donc activée qu'en cas de crise.

Cela présente un inconvénient au niveau du facteur humain : les acteurs ne se connaîtront pas, et ce facteur rajoutera un niveau de stress à la gestion de la situation déjà complexe par nature.

Il faut donc souhaiter la mise en place, au niveau de coordination interministérielle le plus élevé, d'une cellule de veille collectant l'ensemble des informations fournies par les centres de crise ministériels, et procédant à l'analyse de ces informations, en veillant à s'assurer de leur cohérence globale.

L'appellation des « centres de crise ministériels », démontre l'aspect stratégique qu'ils entendent revêtir.

Cet aspect renforce la nécessité de s'assurer, en amont de la crise, de l'efficacité de leur mécanismes de remontée d'information, et de leur aptitude à collaborer, échanger et communiquer l'ensemble des signaux disponibles.

Paradoxalement, au niveau symbolique, l'absence d'un centre de gestion de crise au sein d'un ministère pourrait être interprétée de façon négative.

Certains pourraient y voir la marque d'une absence de prise en compte du risque, de la préparation, et ces éléments sont susceptibles de décrédibiliser toute structure dépourvue de ce type d'outil.

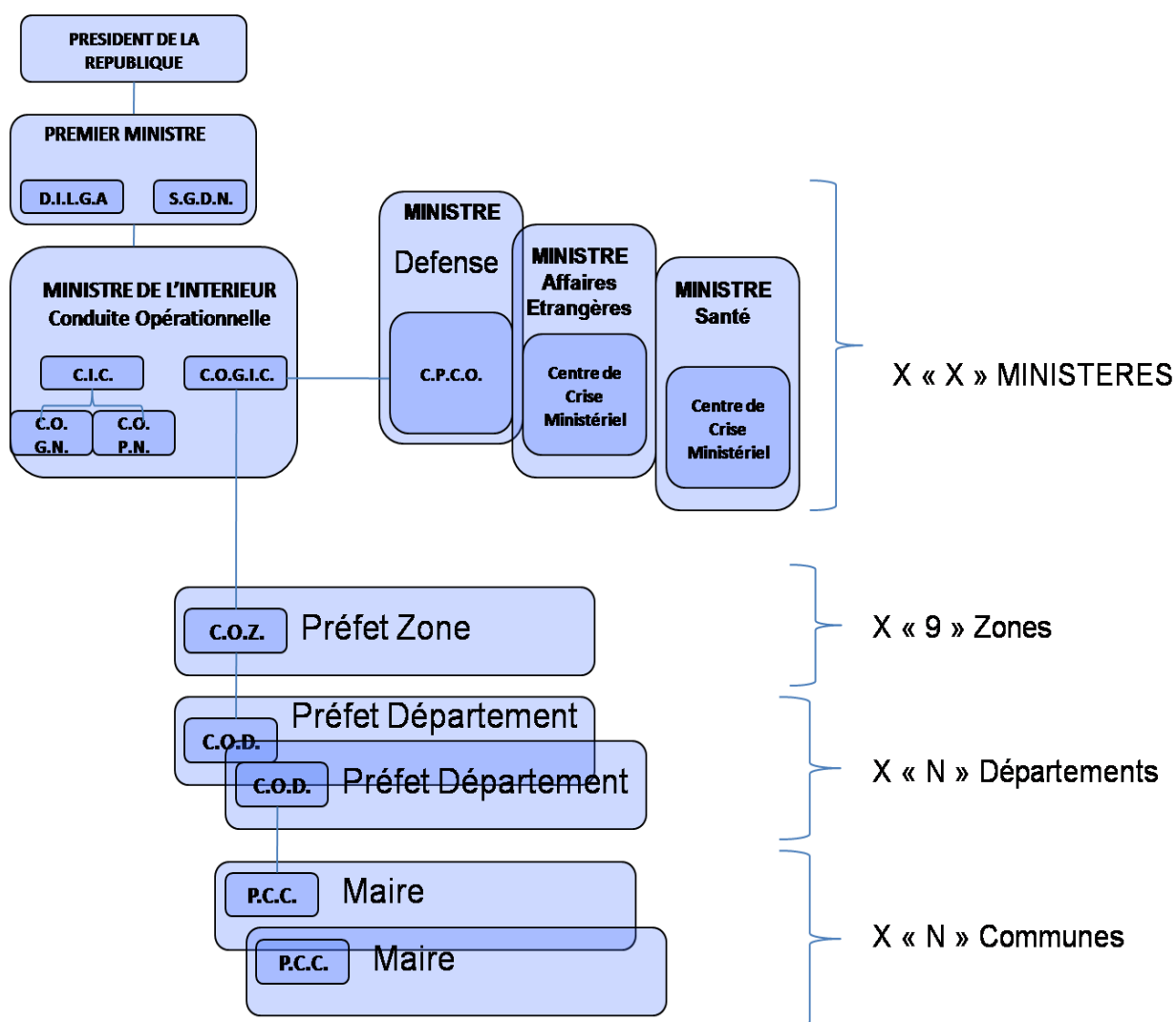
Le centre de crise sanitaire du Ministère de la Santé et des Sports, se trouve au sous-sol du ministère et gère les appels des Préfectures, des centres SAMU et de la Direction des affaires sanitaires et sociales afin de coordonner les actions sur le territoire.

Le Centre Opérationnel de Gestion Interministériel des Crises, situé à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, à Asnières-sur-Seine, assure également la remontée d'informations entre les Services Interministériels de Défense et de Protection Civile des Préfectures, ainsi que d'autres sources principales telles que les Centres Opérationnels de Zone.

Croiser les informations de le centre du ministère de la Santé et celui de l'Intérieur pourrait révéler immédiatement l'existence une différence de niveau d'information en amont de la crise ou pendant la crise.

La mise en œuvre de ce choix, aurait pour conséquence de permettre ensuite de poser la bonne question afin de résoudre, éventuellement, la dissonance constatée au plus tôt.

Sans croisement, aucun signal, même ultra faible n'est capable de remonter au niveau pertinent d'analyse, et l'ensemble du système se trouve privé d'une possibilité d'amélioration.



### B / AU NIVEAU ZONAL :

Le rapprochement physique des centres opérationnels au niveau des zones est évoqué dans le rapport concernant les propositions d'évolution des Zones de Défense et de Sécurité d'août 2008<sup>555</sup>.

<sup>555</sup> Rapport N °07-066-05 « Zones de Défense et de Sécurité. Propositions d'évolution. » Inspection Générale de l'Administration, Ministère de l'Intérieur, Aout 2008.

Ces opérations faciliteraient, grâce à cette mutualisation, les équipements des salles opérationnelles en outils modernes de gestion de crise (comme les systèmes d'information géographiques) et l'aménagement de zones de vie adaptées aux besoins de la crise.

L'élargissement des compétences des zones dans un cadre interministériel est souhaitable, et doit assurer un rôle de régulation de l'information en situation de crise.

Sa position lui permet d'élaborer la synthèse des actions menées et prévisionnelles, permettant ainsi de réaliser pleinement son rôle d'appui.

L'animation de la politique de coopération transfrontalière en matière de sécurité est également menée au niveau zonal.

En l'absence d'une doctrine de protection civile, notamment dans les domaines du secours aux personnes et aux biens, les Etats ont adopté une approche rationnelle.

Cette approche se réfère à des concepts similaires, utilisés dans des domaines régaliens, ceux de la Défense, de la Police ou de la Justice.

Le principe de subsidiarité s'applique pour les actions relevant du domaine terrestre, et la réactivité des primo-acteurs locaux est toujours privilégiée.

Le Préfet du Département concerné dirige le Centre Opérationnel Départemental et assure ainsi entre ses services le niveau de coordination nécessaire.

Le travail inter-services se réalise au niveau de l'Etat-Major de zone, véritable tête de réseau.

La zone comporte une particularité, puisqu'à ce niveau il n'existe pas de collectivité territoriale de cette taille, ce qui constitue une caractéristique.

La réorganisation de services territoriaux de l'Etat invite les Préfets à être particulièrement attentifs à la prise en compte de la gestion des risques.

Il importe en particulier que l'Agence Régionale de Santé (A.R.S.), au siège de la zone ait la responsabilité d'animer les A.R.S. de la zone et d'apporter l'expertise nécessaire au Préfet de zone en cas de crise sanitaire.

La zone est confrontée à la complexité d'autres structures, notamment dans les domaines maritimes et aériens.

En effet, le découpage des Zones de Défense et de Sécurité ne correspond pas au découpage des régions maritimes, ni à celui des régions aériennes.

Cette situation rend donc plus complexe les interactions devant normalement exister entre l'Etat-Major Interministériel de Zone (E.M.I.Z.) et ses homologues au niveau maritime et aérien.

La composition des Zones de Défense et de Sécurité du territoire métropolitain est fixée conformément à l'article R 1211-4 du code de la Défense

Le tableau suivant décrit les l'Etats-Majors Interministériels de Zone de Défense et de Sécurité et leur répartition.

ZONES DEFENSE SECURITE	REGIONS	DEPARTEMENTS
Zone de Paris	Ile-de-France	Essonne, Hauts-de-Seine, Paris, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Yvelines.
Zone Nord Lille	Nord Pas-de-Calais	Nord, Pas-de-Calais.
	Picardie	Aisne, Oise, Somme.
Zone Ouest Rennes	Basse-Normandie	Calvados, Manche, Orne.
	Bretagne	Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan.
	Centre	Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret.
	Haute-Normandie	Eure, Seine-Maritime.
	Pays de la Loire	Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée.
Zone Sud-ouest Bordeaux	Aquitaine	Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques.
	Limousin	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne.
	Midi-Pyrénées	Ariège, Aveyron, Gers, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne.
	Poitou-Charentes	Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne.
Zone Sud Marseille	Corse	Corse du Sud, Haute-Corse.
	Languedoc-Roussillon	Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales.
	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Hautes-Alpes, Var, Vaucluse.
Zone Sud-est Lyon	Auvergne	Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme.
	Rhône-Alpes	Ain, Ardèche, Drôme, Haute-Savoie, Isère, Loire, Rhône, Savoie.
Zone Est Metz	Alsace	Bas-Rhin, Haut-Rhin.
	Bourgogne	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne.
	Champagne-Ardenne	Ardennes, Aube, Haute-Marne, Marne.
	Franche-Comté	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort.
	Lorraine	Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges.

Hors de la métropole, trois autres Zones de Défense, se trouvent aux Antilles (Fort de France), dans l'Océan indien (Saint Denis) et en Guyane.

Le cas de la Polynésie et de la Nouvelle Calédonie sont particuliers.

Au niveau maritime, les normes de sécurité sont exigeantes, bien que moins draconiennes que celles existantes dans le secteur du transport aérien.

Pour le sauvetage et la lutte contre les incendies ou tout autre type d'Événement Non Souhaité, les équipes du bord chargées de réaliser les interventions.

Lorsqu'un événement nécessite la gestion simultanée de moyens en mer et à terre, le Préfet de zone et de sécurité délègue au sein de l'état-major du Préfet maritime un ou plusieurs membres de l'état-major de zone.

De manière réciproque, le Préfet maritime délègue un ou plusieurs de ses subordonnés au sein de l'Etat-Major Interministériel de la Zone de Défense et de Sécurité.<sup>556</sup>

De même, lorsque des opérations terrestres, liées à une pollution maritime sont engagées, le Préfet de zone de défense et de sécurité, dans le respect des compétences des Préfets de département, établit la synthèse des informations, coordonne l'action à terre et s'assure de la cohérence des actions terrestres et des actions maritimes.

Il dispose des moyens spécialisés du plan POLMAR-Terre<sup>557</sup>.

Les attributions du Préfet maritime sont définies par le décret n°2004-1112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer.<sup>558</sup>

Outre-mer, les attributions du Délégué du Gouvernement sont définies par le décret n°2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation Outre-mer de l'Action de l'Etat en Mer.<sup>559</sup>

Des commandants de zone maritime sont institués pour la sauvegarde des intérêts nationaux en mer<sup>560</sup>.

Ils sont également chargés de l'organisation et de la conduite des opérations de lutte anti-pollution en mer placées sous la direction du Préfet Maritime ou du Délégué du Gouvernement<sup>561</sup>.

Dans les zones maritimes se trouvant hors de la compétence d'un Préfet Maritime ou d'un Délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer (en Outre-mer), le Commandant de Zone Maritime exerce les fonctions de Délégué du Gouvernement.

Cette fonction est prévue par la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer.<sup>562</sup>

Les régions maritimes sont commandées par les Préfets maritimes qui exercent parfois aussi la fonction de commandant d'arrondissement maritime, conformément aux dispositions relatives à l'action de l'Etat en mer.<sup>563</sup>

Le commandant d'arrondissement maritime a plusieurs domaines<sup>564</sup> d'actions privilégiées, notamment l'orientation et la coordination de l'action locale de tous les services chargés de satisfaire les besoins des forces maritimes.

<sup>556</sup> Code de la Défense, Article R 1311-27.

<sup>557</sup> Code de la Défense, Article R 1311-7.

<sup>558</sup> Code de la Défense, Article R 1511-1.

<sup>559</sup> Code de la Défense, Article R 1511-2.

<sup>560</sup> Code de la Défense, Article D3223-51.

<sup>561</sup> Code de la Défense, Article D3223-53.

<sup>562</sup> Code de la Défense, Article D3223-54.

<sup>563</sup> Code de la Défense, Article R 3223-4.

<sup>564</sup> Code de la Défense, Article R 3223-48.



Il exerce également un rôle important en matière d'Actions Civilo-Militaires (A.C.M.) puisqu'il assure les relations avec les autorités civiles et militaires, pour la participation de la Marine à des activités ne relevant pas de ses missions spécifiques.

L'organisation, du domaine maritime comprend, pour la France, deux régions maritimes et 3 arrondissements déterminés comme suit<sup>565</sup>.

RÉGIONS MARITIMES	ARRONDISSEMENTS MARITIMES	DÉPARTEMENTS
ATLANTIQUE MANCHE- MER DU NORD	ATLANTIQUE	Ariège, Ardennes, Aube, Aveyron, Bas-Rhin, Charente, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Côtes-d'Armor, Côte-d'Or, Creuse, Deux-Sèvres, Dordogne, Doubs, Eure-et-Loir, Finistère, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Haute-Vienne, Haute-Marne, Haut-Rhin, Haute-Saône, Hautes-Pyrénées, Ile-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Morbihan, Moselle, Nièvre, Pyrénées-Atlantiques, Saône-et-Loire, Sarthe, Tarn, Tarn-et-Garonne, Territoire de Belfort, Vendée, Vienne, Vosges, Yonne.
	MANCHE- MER DU NORD	Aisne, Calvados, Eure, Manche, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Somme.
MEDITERRANEE	MEDITERRANEE	Ain, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Ardèche, Aude, Bouches-du-Rhône, Cantal, Corse-du-Sud, Drôme, Gard, Haute-Corse, Haute-Loire, Haute-Savoie, Hautes-Alpes, Hérault, Isère, Loire, Lozère, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Rhône, Savoie, Var, Vaucluse.

Le Préfet Maritime, dans ses attributions de commandant de région maritime est responsable<sup>566</sup> de la défense maritime du territoire.

Le Secrétaire Général de la Mer , monsieur Jean-François TALLEC, a reconnu que « si les Préfets Maritimes investis de pouvoir de coordination, jouent parfaitement leur rôle, il manque clairement un échelon central permettant une meilleure coordination des moyens<sup>567</sup>. »

C'est probablement une des raisons qui ont permis la création d'un centre opérationnel de la fonction garde-côtes, installé à l'Etat-Major de la Marine.

placé sous l'autorité du Secrétaire général de la Mer.

<sup>565</sup> Code de la Défense, Article R 1212-5.

<sup>566</sup> Code de la Défense, Article R 3223-49.

<sup>567</sup> Revue « Marines » numéro 226 Premier trimestre 2010 Page 46.

Placé sous l'autorité du Secrétaire général de la Mer, ce centre de situation produit quotidiennement des bulletins concernant la situation maritime au niveau mondial.

La création de directions interrégionales de la mer a été décidée lors du Comité interministériel de la Mer<sup>568</sup>, en décembre 2009, toutefois le Secrétaire Général de la Mer reconnaît que chaque administration achète ses bateaux et forme ses personnels sans tenir compte de ce que fait l'autre.

Enfin, dans le domaine aérien, la réglementation est complexe, compte tenu de l'aspect relatif à la troisième dimension.

Au niveau militaire, deux régions aériennes existent depuis l'année 2000.

Des notifications sont fréquentes en ce qui concerne le Réseau à Très Basse Altitude en matière de défense (R.T.B.A.) en fonction des exercices opérationnels qui s'y déroulent.

D'autre part, malgré une réglementation complexe en matière de réglementation aérienne, réalisée par la Direction Générale de l'Aviation Civile (D.G.A.C.), c'est l'armée de l'Air qui assure la coordination des secours au sein des R.C.C. (Rescue Coordination Centers), conformément aux accords internationaux ratifiés par la France en matière de sécurité aéronautique.

---

<sup>568</sup> C.I.M.E.R. Comité Interministériel de la Mer.

## **II. LA PROTECTION CIVILE ET L'INTERNATIONAL, ENTRE COOPERATION ET COORDINATION**

« Le devenir n'est rien sans l'être. Le monde n'est pas dans une pure fixité ; mais il n'est pas seulement de mouvement. Il est mouvement et fixité. »

Albert Camus  
L'homme révolté

Les conditions d'utilisation, les capacités d'emploi et le mode d'action de la protection civile ne sont pas définis avec précision.

Ce vide juridique permet aux Etats de développer leur propre système de protection civile, sans aucune référence : la situation est donc confuse au niveau international.

En conséquence la protection civile bénéficie d'un faible soutien politique qu'il s'agisse des parlements nationaux ou des assemblées internationales, au niveau européen ou aux Nations-Unies.

Aucun consensus préalable à ce sujet, même minimal, n'a pu encore être établi.

Les évolutions principales, dans ce domaine, dépendent d'initiatives isolées et pragmatiques, issues de retours d'expériences.

Au niveau européen, la création d'un bureau de protection civile constitue une reconnaissance a minima.

Le support politique, pourtant nécessaire à la reconnaissance et au développement d'une véritable stratégie en matière de protection civile au niveau européen, fait actuellement défaut (2.A).

Parmi les objectifs à développer, la création de mécanismes de partage de connaissances et l'amélioration des procédures opérationnelles, permettraient aux Etats - Membres de la communauté internationale de se doter d'un outil plus efficace.

Le nombre de crises dans le monde s'accroît, leur intensité se développe, et elles s'installent dans la durée.

Ces évènements ne permettent pourtant pas encore de reconnaître pleinement la spécificité de la protection civile alors que pour les catastrophes de grande ampleur, son engagement pourrait être utilisé au bénéfice de tous (2.B).

## 2. A / UNE ABSENCE DE STRATEGIE POLITIQUE POUR UNE PROTECTION CIVILE EUROPEENNE SANS AMBITION.

---

« C'est une grande ambition que de n'en plus avoir. »

Pierre Dehaye  
Un même mystère

Le socle conceptuel de la construction européenne consistait plus à empêcher toute nouvelle guerre entre les Etats européens, qu'à promouvoir les mécanismes d'urgence, de secours et de protection des populations.

Cette caractéristique se retrouve tout au long de l'histoire européenne, expliquant le caractère secondaire de la protection civile, même lors de catastrophes naturelles (1).

La protection civile conserve un rôle effacé dans le domaine de la prévention des risques au sein des politiques liées à l'environnement qui en assurent le leadership.

Projetée hors du territoire national, elle est le plus souvent intégrée au cadre des affaires civilo-militaires, dans lequel elle reste cantonnée à un rôle d'auxiliaire (2).

---

### 1 / L'HISTOIRE DECOUSUE ET FRAGMENTEE D'UNE APPROCHE REGIONALE : LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE.

---

« L'histoire humaine n'est qu'un effort incessant d'invention, et la perpétuelle évolution est une perpétuelle création. »

Jean Jaurès  
Discours à la jeunesse

La construction de l'Europe a permis d'éviter la guerre, mais reste sans effets sur les catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

Dès sa création, l'Europe a voulu adopter une stratégie en matière de protection civile, mais finalement, ce souhait initial n'a pu aboutir (a).

Ces hésitations se traduisent, par un positionnement incertain au sein des institutions, rendant tout développement délicat (b).

Ces attermoissements ont permis l'émergence d'autres acteurs, répondant à l'accroissement des sollicitations opérationnelles.

Ces derniers se positionnent stratégiquement en compétiteurs, alors que la coopération doit être recherchée (c).

Le traité de Lisbonne a permis de réelles avancées, mais l'action de la protection civile européenne doit être clarifiée, son efficacité et sa visibilité renforcées (d).

Alors que l'Europe est le premier contributeur mondial en matière d'assistance et de support humanitaire, son rayonnement et la mise en valeur des actions de protection civile restent limités (e).

a) L'ABSENCE DE CONVICTION POLITIQUE POUR UNE PROTECTION CIVILE EUROPEENNE

Selon la Commission européenne, le nombre de catastrophes naturelles et technologiques, mais aussi leur intensité, est en nette augmentation.

En 35 ans il a quintuplé puisque de 78 par an en 1975 à environ 400 aujourd'hui, la réponse doit donc être adaptée.

Historiquement, les gouvernements de la Communauté ont décidé de coordonner leurs stratégies en matière de protection civile, pour la première fois à Rome, en 1958, peu après la signature du traité européen fondateur.

Malgré cette volonté initiale, le domaine de la protection civile, s'est peu développée durant les vingt premières années de la construction européenne.

Les raisons sont variées.

La plus importante tient probablement à la diversité des modèles de protection civile existants au sein des Etats-Membres, et l'absence de valeurs partagées, même s'il s'agit de définir un modèle commun a minima.

Vient ensuite la faible préoccupation portée par la classe politique.

La vision politique de la protection civile peut au mieux s'exprimer au niveau local ou national, rarement au niveau européen.

Malgré un nombre croissant de catastrophes naturelles ou d'origine humaine à l'échelle planétaire, le manque de doctrine dans ce domaine perdure.

Des efforts pour le combler, portent sur les phases de préparation ou de reconstruction qui n'incluent pas celles du sauvetage des vies humaines.

Enfin, le manque de leadership explique le défaut de motivation collective.

Aucun pays n'a réellement souhaité, dans le domaine de la protection civile, apporter une lisibilité au concept, une efficacité à l'action et une rationalisation aux dépenses.

Il faudra patienter jusqu'au début des années 1980, pour que le Conseil Européen approuve le programme préparé par la Commission dans ce domaine si spécifique.

Lors d'une réunion des Ministres de l'Intérieur, à Rome, en 1985, les gouvernements de l'Union Européenne prennent enfin la décision politique de coordonner leurs stratégies en matière de protection civile.

Le Conseil Européen, défini ensuite un double objectif à la protection civile européenne.

Il précise que la première des priorités consiste à améliorer l'interopérabilité des systèmes de protection civile européenne.

Une fois ce premier objectif atteint, il souhaite augmenter les capacités opérationnelles au profit des Etats de l'Union européenne<sup>569</sup> qui sont jusque-là très limitées.

Cette décision du Conseil prévoit d'établir une liste de correspondants pour les États membres et la Commission, dans le domaine de la protection civile.

Cette mesure en cas de catastrophe doit permettre, grâce aux informations recueillies, de disposer des secours potentiellement disponibles et de les déployer ainsi plus rapidement.

Ces correspondants sont les véritables prémisses afin de permettre, pour les protections civiles des Etats-Membres, des échanges de personnel.

Toutefois, des difficultés récurrentes et structurelles subsistent, pour de nombreux états membres, dont la France, dans l'application de ces échanges.

En effet, les personnels de la protection civile, sont le plus souvent issus des administrations locales ou régionales, ils n'ont donc pas le statut de fonctionnaires d'Etat.

Or l'Union Européenne est constituée d'Etats membres, et les dispositions prévues en matière de protection civile ne permettent pas l'échange de ces personnels territoriaux.

Cet obstacle est un obstacle majeur, passé sous silence.

Ce dernier s'explique par la réussite des échanges de personnel, réalisés dans tous les autres domaines relatifs à la sécurité.

Qu'il s'agisse des polices européennes, des forces armées, des fonctionnaires de Justice, ces échanges sont de véritables succès.

Ces autres institutions considèrent d'ailleurs ces échanges comme fondamentaux.

Ils sont reconnus comme essentiels à la constitution des forces européennes existantes dans ces domaines<sup>570</sup>.

Pour la protection civile, à défaut d'échanges, l'Union Européenne organise des actions de formation de courte durée, n'excédant pas quelques jours, réalisées par les États-Membres.

Dans les mêmes conditions, des exercices de simulation de situation de crise, au niveau européen sont également planifiés et se déroulent dans différents Etats membres.

<sup>569</sup> Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 25 juin 1987, relative à la mise en place d'une coopération communautaire en matière de protection civile Journal officiel C 176 du 04/07/1987 page 1.

<sup>570</sup> Europol, Eurofor, Eurojust, Eurogend...

Ces actions de formation et d'exercices pourraient bénéficier d'un réel soutien communautaire, sous réserve d'être coordonnés à l'échelle communautaire, par la Commission.

En effet, ce sont aujourd'hui les Etats-Membres qui font des propositions afin qu'un exercice puisse se dérouler chez eux.

Outre ces actions pédagogiques, il aura fallu attendre près de 40 ans en Europe, pour que la décision de coordination des stratégies en matière de protection civile se concrétise enfin, à la fin de l'année 1997.

En effet, le Conseil par sa décision du 19 décembre, institue le Programme d'action communautaire pour la protection civile<sup>571</sup>.

Le deuxième alinéa de cette décision précise que la coopération communautaire en matière de protection civile permet de promouvoir la solidarité entre les États-Membres, d'améliorer la qualité de la vie et d'aider à la préservation et à la protection de l'environnement.

La promotion de la solidarité, l'amélioration de la qualité de la vie et la protection de l'environnement sont des concepts vagues, recouvrant un vaste champ d'application.

La protection civile n'a pas de compétence exclusive pour ces trois types d'actions, largement partagées avec de nombreux autres acteurs.

Toutefois il aurait été utile d'attribuer de manière spécifique et exclusive, un certain nombre d'actions opérationnelles, relevant uniquement du domaine de la protection civile.

Cette attribution aurait permis de renforcer la lisibilité des actions en matière de protection civile.

Mais sans concept de protection civile existant au préalable à l'échelle européenne, définir, dans ces domaines, un pré-positionnement stratégique, impliquant une spécialisation des moyens, humains ou matériels, reste un véritable défi pour les Etats-Membres.

Par conséquent, de nombreux enchevêtrements d'institutions, de compétences, d'actions non coordonnées, existent au sein même des Etats-Membres et donc, a fortiori, au niveau européen.

De plus, pour le citoyen européen, la lisibilité est complexe puisque la visibilité de l'action européenne en matière de protection civile est confuse.

En conséquence, les répercussions sont doubles tant pour l'efficacité du système que pour son efficacité.

- En ce qui concerne l'efficacité du système, les chaînes hiérarchiques des différentes institutions existantes sont nombreuses et non coordonnées.

Elles dépendent au niveau de la Commission Européenne de plusieurs Directions Générales (D.G.) :

---

<sup>571</sup> Décision du Conseil du 19 décembre 1997 instituant un programme d'action communautaire en faveur de la protection civile (98/22/CE). Journal officiel des Communautés européennes du 14 janvier 1998 L 8/20.



- la D.G.Environnement promeut des actions en matière de réduction des catastrophes ;
  - la Recherche développe des programmes de recherche en matière de systèmes d'alerte précoce, de gestion de l'information, et de gestion de crise ;
  - l'Action Humanitaire, premier acteur mondial en matière d'aide, plus connu sous son acronyme d'ECHO (European Commission Humanitarian Office) auquel la protection civile est rattachée
  - l'Action Politique par le biais de plusieurs mécanismes incluant la protection civile (EEAS, JAI etc.)
- Pour l'efficacité du système, les rôles n'étant pas répartis avec précision en amont, plusieurs institutions peuvent se retrouver engagées dans le même type d'action, sans mécanisme de coopération entre elles ou d'échange d'information. Le manque de coordination est alors reconnu par tous les acteurs .

Cette situation résulte de l'absence d'un chef de file par domaine, maintenant chaque ensemble de manière cohérente : c'est le cas actuel de la protection civile au niveau européen.

Phénomène paradoxal, la stratégie politique européenne entend promouvoir ces domaines, sans instituer de mécanisme permettant de réaliser les arbitrages indispensables dans le champ de la protection civile.

Autre principe fondateur de l'Union Européenne entre les Etats-Membres, la solidarité s'applique également, pour chaque Etat, au sein de sa zone de souveraineté exclusive.

Cette solidarité s'applique donc aux actions de protection civile réalisées par les collectivités territoriales, communautés, métropoles, agglomérations, villes et villages, au niveau infra national.

La solidarité est pourtant appréciée de façon sensiblement différente, en fonction du milieu culturel de référence.

Ainsi, les résultats de l'étude « Eurobaromètre<sup>572</sup> » réalisé sur la Protection Civile, démontrent que, pour les citoyens européens, le devoir de solidarité entre les pays européens est la raison la plus importante dans ce domaine (33% d'avis positifs).

Reflet de la société française contemporaine et de l'expression de ses besoins, ce devoir de solidarité recueille, pour les citoyens français, 45% d'avis positifs.

Mais il existe également un autre principe fondamental, au niveau européen, invoqué fréquemment, celui de la subsidiarité.

Il est régulièrement invoqué pour justifier le respect des prérogatives spécifiques en matière de protection civile, estimant que l'Union ne doit pas s'immiscer dans la conduite des politiques de protection civile au niveau national.

---

<sup>572</sup> Eurobaromètre étude commandée par la Commission Européenne, réalisée sur un échantillon de 26 663 citoyens, de l'Europe des 27 (dont 1017 Français) en septembre et octobre 2009.

Les deux principes de solidarité et de subsidiarité constituent une véritable aberration, dans le domaine de la logique formelle, dès qu'il s'agit de les comparer.

L'acceptation du principe de solidarité, doit donc être appréciée afin de ne pas l'opposer au principe, de subsidiarité.

Si l'on admet la solidarité comme principe, celle-ci devrait donc, à priori s'appliquer indistinctement, sans appréciation possible.

Cela semble le cas, à priori, puisque l'action de solidarité situe son champ d'application au niveau local, national ou international.

Mais aucun mécanisme, au niveau européen ou au niveau international, ne permet de faire reconnaître à un Etat, victime d'une catastrophe, que son action est inefficace dans le domaine de la protection des populations.

De même, l'appréciation par l'Etat en situation de crise, de la gravité de la situation à laquelle il est confronté, est souveraine.

L'Etat décide seul de faire appel à une assistance extérieure, qu'il s'agisse de moyens matériels ou humains.

Etant souverain, il décide des limites qu'il entend éventuellement apporter à cette assistance extérieure, et de ses conditions d'exercice.

La solidarité des autres pays ne peut s'exprimer ni s'exercer sans la condition préalable d'autorisation de l'Etat victime.

Le mécanisme de subsidiarité, ou l'action doit être réalisée par le niveau le plus compétent perd également son sens : la confusion commune, entre état de victime et de sauveteur, se développe à ce niveau<sup>573</sup>.

En effet, la question de savoir si un Etat atteint par une catastrophe de grande ampleur, peut seul décider d'y faire face avec ses propres moyens, a été soigneusement évitée jusqu'à aujourd'hui, compte tenu des questions sensibles qui s'y rattachent.

Pourtant, il semble désormais nécessaire de faire évoluer ce concept, et de faire procéder par la communauté internationale, à une évaluation de la situation immédiatement.

De nombreux exemples émaillent l'histoire des protections civiles européennes, et les événements survenus au Japon au cours du premier trimestre 2011 constituent la démonstration de cette absurdité.

Aucun mécanisme supranational n'existe donc actuellement pour aider un Etat, membre ou non d'une organisation régionale ou des Nations-Unies, si ce dernier n'a pas expressément fait appel à une assistance internationale.

---

<sup>573</sup> Cette confusion existe au niveau du concept de réduction des risques, en matière de résilience, notamment dans la préparation aux catastrophes des communautés. Celles touchées par la catastrophe sont considérées, au moins dans les premières heures, comme les plus aptes à sauver les vies humaines, lorsque cela est encore possible.

Au niveau européen, il serait judicieux que les Etats-Membres puissent informer le Monitoring Information Center (M.I.C.) de la situation en temps réel des opérations de protection civile, menées sur leur territoire.

Ce dernier pourrait être immédiatement réactif grâce à une analyse permanente et en temps réel des informations qui lui parviendraient alors des pays membres.

Ainsi, il pourrait détecter éventuellement des signaux faibles, arrivant dans plusieurs pays simultanément, et proposer à ces derniers des mesures préventives afin d'anticiper et de mettre en place des mécanismes d'évitement d'une crise collective au niveau européen.

Dans le domaine de la qualité de vie, la protection civile permet sans aucun doute des améliorations certaines pour l'ensemble des citoyens européens.

Elle procure tout d'abord à la population une sensation de sécurité.

Mais la mesure et le niveau de qualité de cette sensation ne font pas encore l'objet d'études et d'évaluation, car elle est considérée comme un simple élément de confort.

D'autre part, la protection civile donne aux populations l'assurance d'être secourues par des services spécialisés et entraînés en cas d'accident.

Le niveau de qualité apporté par ces services spécialisés devrait également être comparé au niveau européen, et évalué sur des critères définis en commun, par des observateurs extérieurs.

Pourtant, dans l'évaluation du niveau de la qualité de vie, aucun indicateur ne prend actuellement en compte de manière spécifique les attentes de la population en matière de protection civile.

Ces indicateurs sont en effet croisés avec le sentiment de sécurité ressenti, mais ne sont pas établis sur des bases objectives.

Ils pourraient être simples et par exemple mesurer le temps d'attente lors des appels sur le numéro européen d'urgence 112, ou le temps moyen d'arrivée des secours sur les lieux de l'intervention, la durée moyenne d'intervention en fonction du type d'incident, le nombre de sauveteurs mobilisés en fonction de l'incident, le coût pris en charge par l'utilisateur du service, le coût réel du service etc.

Enfin, s'il est certain que les actions de protection civile interagissent étroitement avec le domaine de l'Environnement, le terme de « protection » apporte une certaine confusion.

En effet, la protection de l'environnement fait traditionnellement partie des missions assurées par les ministères de l'Environnement au niveau européen.

En France, le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, prépare et met en œuvre la politique du gouvernement dans le domaine de l'environnement et de la sécurité industrielle<sup>574</sup>, comme en Allemagne, ou existe depuis 1986 un ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sûreté nucléaire.

---

<sup>574</sup> Article 1 du Décret 2010-1443 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. (NOR : DEVX1029477D, JO du 26 novembre 2010).

Les protections civiles allemandes ou françaises, n'exercent pas de mission dans le cadre de la protection de l'environnement à titre préventif.

Malgré ces paradoxes, la réalisation du programme d'action communautaire en 1997, a donné lieu, à des actions de protection de l'environnement réalisées par les protections civiles.

L'évaluation de ces programmes étant satisfaisante, leur renouvellement a eu lieu jusqu'en 2006.

Au sein du programme d'action communautaire, un mécanisme a été institué, en 2001, permettant à la commission de servir de point focal pour la fourniture et la diffusion d'instruments de gestion de crise et d'équipements.

Coopérant avec le Joint Research Center (J.R.C<sup>575</sup>), la Direction Générale Environnement, disposait du Monitoring Information Center (M.I.C.) afin de permettre la coordination des différents services et de diffuser 24H/24H toutes les informations utiles à la gestion de crise.

De même, dans le domaine des politiques du transport et de l'énergie, des programmes sont développés pour assurer la protection des infrastructures critiques, leur but est de renforcer la fiabilité et la résilience des services essentiels de base, afin qu'ils soient plus résistants, notamment aux nouvelles menaces.

Les progrès réalisés vont bien au-delà des exigences des règles admises et pratiquées dans le domaine de la sécurité des transports.

A l'identique, dans le champ des règlements concernant la sécurité aérienne, ou la sécurité nucléaire, des directives ont pu être réalisées grâce au Programme d'Action Communautaire.

Il faudra la survenue des événements du 11 septembre 2001, pour provoquer une prise de conscience au niveau mondial.

Ceux survenus au Japon le 11 mars 2011 auront sans aucun doute, eux aussi, des répercussions dans les prochaines années.

A l'échelle planétaire, la prise en compte de ces événements conduit exactement l'émergence d'une nouvelle conscience des risques de catastrophes.

Il nous est alors possible d'établir une constatation, de façon pragmatique et empirique, dans le domaine de la gestion de crise : la volonté d'améliorer la qualité de la réponse en cas de catastrophe, ou de tenter d'atténuer ses effets, par des mesures de prévention, de mitigation ou de réduction des risques, est toujours postérieure à la survenue de celle-ci.

En 2001, la réaction suite aux événements du World Trade Center a été immédiate.

Dès le Conseil Européen de Gand<sup>576</sup>, les grandes lignes de la stratégie de l'Europe face à la menace terroriste sont définies et les objectifs pour y parvenir fixés.

---

<sup>575</sup> Joint Research Center, centre d'études et de recherches de l'Union Européenne.

<sup>576</sup> Conseil Européen de Gand, 19 octobre 2001.

Il s'agit, pour la Commission et le Conseil, de « préparer un programme visant à améliorer la coopération entre les États membres en matière d'évaluation des risques, d'alerte et d'intervention, de stockage des moyens, et dans le domaine de la recherche » (Conclusions du Conseil Européen de Gand 19 octobre 2001).

Ce programme devra porter à la fois sur la détection et l'identification des agents infectieux et toxiques, et sur la prévention et le traitement des agressions chimiques ou biologiques.

La désignation d'un coordinateur européen pour des actions de protection civile fera partie de ce programme.

Peu après, le 28 novembre 2001, la Commission réalisera une communication<sup>577</sup> dénommée « Protection civile - État d'alerte préventive contre les urgences éventuelles ».

Le titre indique clairement que les menaces liées aux événements du 11 septembre sont clairement perçues et que leur probabilité de survenue est haute.

Face à ces enjeux, les pouvoirs publics, au niveau européen, se sont interrogés sur leur niveau de préparation face à la menace terroriste.

Ces interrogations portent également sur l'évaluation des capacités des États, dans les domaines de la prévention ou de l'atténuation des conséquences, si de tels événements devaient survenir sur le territoire de l'Europe.

En septembre 2000, grâce à un retour d'expérience (retex<sup>578</sup>), la Commission propose un mécanisme européen lors d'événements relevant de la protection civile, permettant de faciliter mais également de renforcer la coopération en matière d'assistance et d'intervention.

Adopté par le Conseil, ce mécanisme prendra effet en 2002.

Tout État-Membre, faisant appel à ce mécanisme peut dorénavant avoir immédiatement accès aux ressources disponibles dans la Communauté.

La mise en place de ce mécanisme communautaire, a permis de réaliser une coopération renforcée dans le cadre de la protection civile, incluant trente pays (les vingt sept états membres, mais aussi le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande).

Le mécanisme communautaire de protection civile, établi en 2001, a donc permis la mise en commun des ressources et des moyens disponibles des États-Membres dans le cas de désastres majeurs.

Ces ambitions initiales ont évolué, car depuis 2007, l'instrument financier pour la protection civile permet de financer différentes actions (189,8 millions d'euros pour la période 2007-2013).

Ces dernières relèvent de plusieurs domaines, puisqu'il peut s'agir d'actions de prévention, de sensibilisation, d'études ou de préparation aux désastres.

<sup>577</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen « Protection civile - État d'alerte préventive contre les urgences éventuelles ». Bruxelles, le 28.11.2001 COM(2001) 707 final

<sup>578</sup> Tremblement de terre d'Izmit (Turquie) un séisme de magnitude 7,6 sur l'échelle ouverte de Richter frappe le 17 août 1999, le nord-ouest de la Turquie le bilan est de 17 480 morts, de 23 781 blessés, et de 10 000 disparus.

Traditionnellement, et historiquement les piliers de la politique européenne de protection civile sont artificiellement scindés en trois phases.

Il s'agit de :

- la prévention,
- la préparation,
- la réponse aux crises.

Ces modes d'actions ne présentent absolument rien de novateur, en ce qui concerne la politique européenne de protection civile.

Il s'agit d'un « copié-collé » des concepts existants au niveau des Etats-Membres, qui ont subi aucune évolution fondamentale depuis près de 80 ans.

Mais il faut remarquer que l'ambition européenne souhaite couvrir ainsi l'ensemble du cycle de la crise.

Les Etats-Membres auraient pu choisir de privilégier collectivement une de ces trois phases, notamment celle de la réponse aux crises.

Cette phase semble essentielle, car elle est susceptible d'apporter une réponse dès les premières heures de la crise, dans lesquelles les minutes comptent pour retrouver des survivants.

Il convient d'apporter une attention particulière à la phase de préparation de la réponse à la crise, qui peut être source d'incompréhension.

Cette phase de préparation concerne en effet la préparation de la réponse aux catastrophes naturelles ou technologiques, mais il est admis qu'elle peut également inclure la prévention des conflits.

Or, le domaine de la prévention des conflits est spécifique et fait appel à des connaissances, des savoir-faire particuliers et des requiert une aptitude spécifique.

Les protections civiles s'entraînent et s'organisent pour sauver des vies en utilisant des techniques simples ou sophistiquées qui nécessitent une pratique régulière et constante.

Par conséquent, la prévention des conflits ne fait pas partie du champ d'action de la protection civile.

Il est donc nécessaire, face à l'accroissement des conflits, de définir désormais avec précision ce que signifie la préparation de la réponse à la crise.

Elle dépend d'abord du type de crise en présence, les acteurs susceptibles d'y répondre avec le plus d'efficacité ne devant pas être perçus confusément, compte-tenu de leurs champs de compétence qui sont très différents.

**b) SANS POSITIONNEMENT STRUCTUREL DEFINI, LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE EST AU SEIN D'UN ESPACE DISJOINT.**

Au niveau structurel, l'unité de protection civile, au sein de la Commission Européenne, a été rattachée, dès sa création et jusqu'en 2010, à la « Direction Générale Environnement ».

La protection civile était parfois considérée par les acteurs humanitaires, regroupés au sein de la Direction Générale E.C.H.O<sup>579</sup>, comme une menace pour leurs activités, notamment lors de la rédaction, par la Commission, du consensus sur l'aide humanitaire en 2007<sup>580</sup>.

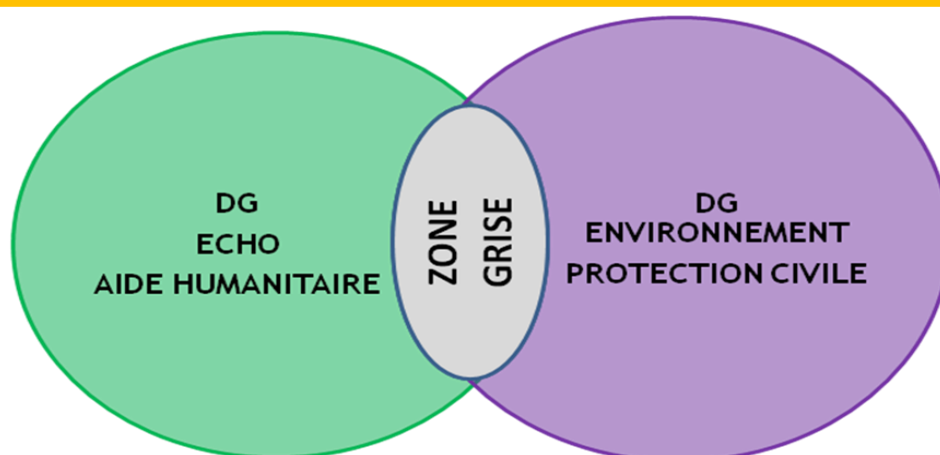
Pour les acteurs humanitaires, la protection civile est du ressort des Etats membres et ne présente pas les conditions d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non discrimination, et d'indépendance, nécessaires.

Cette absence ne permettrait pas à la protection civile, d'après les acteurs humanitaires, d'apporter l'assistance requise pour le travail exercé en cas de crise complexe.

Dans le cadre de son mandat humanitaire, E.C.H.O., a (entre autres missions) celle de sauver et préserver des vies dans les situations d'urgence et de post-urgence immédiate, et à l'occasion de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme.

Or ce champ d'action est également celui de la protection civile. Il en résulte donc une zone grise, où ces deux acteurs, estiment chacun légitime d'exercer et de réaliser leur mission. Pour les raisons évoquées ci-dessus, leur coopération est difficile, parfois impossible sur le terrain.

**PREMIERE PHASE LA DISJONCTION AIDE HUMANITAIRE-PROTECTION CIVILE**



<sup>579</sup> European Community Humanitarian aid Office.

<sup>580</sup> Le Consensus signé en décembre 2007 conjointement par le Conseil, le Parlement et la Commission, affirme les valeurs, les principes de base et l'étendue politique de l'aide humanitaire européenne, et renforce la capacité de l'UE à aider les gens qui souffrent dans les zones de crise à travers le globe.

### c) LA COOPERATION ET LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE.

L'adoption du traité de Lisbonne, le 13 décembre 2007 par les vingt-sept États-Membres de l'Union européenne a transformé l'architecture institutionnelle de l'Union.

La protection civile soudainement, sans transition ni préparation quitte le champ de la Direction Générale de l'Environnement.

Il faut remarquer, que dès l'origine, les fondements de ce rattachement n'avaient pas été définis avec exactitude.

Le périmètre, le rôle, et les missions de la protection civile n'ont toujours pas été précisés.

C'est donc sous la direction du Président portugais José Manuel Barroso, que la nouvelle Commission Européenne confie, pour la période 2010-2014 à la bulgare Kristalina Georgieva, la coopération internationale, l'aide humanitaire et la réponse aux crises<sup>581</sup>, dont la protection civile fait désormais partie.

La commissaire Kristalina Georgieva reconnaît ainsi qu'elle a probablement plus de tâches que ses autres collègues de la Commission Européenne.

Elle considère qu'il s'agit d'utiliser au mieux les ressources disponibles en Europe pour aider les populations dans le besoin, qu'il s'agisse des crises humanitaires ou des catastrophes.

Ses priorités consistent à renforcer l'effectivité de la réponse de l'Union Européenne aux catastrophes, mais également à prendre soin de la préparation aux catastrophes et des mesures de prévention.

La commissaire souhaite également développer le corps européen des volontaires pour l'aide humanitaire prévu par le traité de Lisbonne.

Elle est aidée par le fait que l'année 2011 est celle du volontariat européen et a pour objectif de constituer ce corps, actuellement en gestation.

L'aide humanitaire, quant à elle, est issue d'une ancienne direction générale, la D.G. E.C.H.O., véritable pilier européen en matière de coopération et de développement.

Le montant des dépenses d'E.C.H.O. s'élève à plus de 700 millions d'euros par an soit 30 à 40% du volume total de l'aide humanitaire européenne.

Cette forte identité est très présente dans cette nouvelle organisation, la D.G. E.C.H.O. constitue un acteur mondial de premier plan dans le domaine humanitaire.

Le mandat précédemment donné par la Commission Européenne à E.C.H.O.<sup>582</sup> est de distribuer une aide d'urgence et de secourir les victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé en dehors de l'Union Européenne.

L'aide humanitaire doit parvenir directement aux populations affectées, sans tenir tenu compte de leur race, de leur religion ou de leurs convictions politiques.

<sup>581</sup> Lettre de mission du Président Barroso du 27 janvier 2010, Bruxelles, attribuant le portefeuille pour la coopération internationale, l'aide humanitaire et la réponse aux crises à Mme Kristalina Georgieva.

<sup>582</sup> Règlement (CE) No 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire.



Le premier considérant de ce règlement précise que les populations en détresse, victimes de catastrophes naturelles, d'événements tels que les guerres et les conflits ou d'autres circonstances extraordinaires comparables, ont le droit de recevoir une assistance humanitaire internationale lorsqu'il s'avère qu'elles ne peuvent être efficacement secourues par leurs propres autorités.

L'actualité de cette question est centrale, puisque c'est souvent le point de départ d'incompréhensions, ou de retard dans l'acheminement des secours ou la mobilisation de la communauté internationale.

Alors que les gouvernements attendent la demande officielle d'assistance provenant des gouvernements des Etats sinistrés avant d'autoriser leur protection civile à intervenir, les humanitaires se déclenchent sans attendre d'autorisation, ni du gouvernement d'accueil, ni de leur pays d'origine.

L'aide humanitaire de la Communauté est précisément définie, elle « comporte des actions non discriminatoires d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers, notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement, victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine<sup>583</sup>. »

Outre le champ d'action relevant du domaine du secours, partagé avec les missions de protection civile, l'aide humanitaire est également susceptible d'intervenir pour « des actions de préparation préalable aux risques ainsi que des actions de prévention de catastrophes ou circonstances exceptionnelles comparables<sup>584</sup> ».

Au niveau européen, le champ d'action humanitaire recouvre donc deux domaines traditionnellement dévolus à la protection civile :

- Les actions de secours en faveur des populations
- Les actions de prévention des catastrophes

Au niveau international global, l'assistance humanitaire est déclenchée par les Nations-Unies (les équipes OCHA<sup>585</sup> dépendent directement du Secrétaire Général), ou par des organisations régionales.

L'Union Européenne a ses propres équipes de protection civile dénommée équipes de protection civile de l'Union Européenne (connues sous l'appellation E.U.C.P.T.<sup>586</sup>) qui interviennent conjointement avec les équipes des Nations-Unies (U.N.D.A.C<sup>587</sup>.) et réalisent parfois un travail commun<sup>588</sup>.

Mais leur activation repose, pour eux aussi, sur la demande d'aide émise par le gouvernement du pays touché par la catastrophe<sup>589</sup>.

Le cadre d'action de l'Union Européenne respecte les traités et conventions antérieures, notamment la convention cadre d'assistance en matière de protection civile<sup>590</sup>.

<sup>583</sup>Règlement du 20 juin 1996 chapitre I «Objectifs et orientations générales de l'aide humanitaire» article 1

<sup>584</sup>Règlement du 20 juin 1996 chapitre I «Objectifs et orientations générales de l'aide humanitaire» article 1

<sup>585</sup> Office Central for Humanitarian Affairs / United Nations Disaster Assessment and Coordination.

<sup>586</sup> European Union Civil Protection Team.

<sup>587</sup> United Nations Disaster Assessment and Coordination.

<sup>588</sup> Notamment à Haïti séisme de Janvier 2010.

<sup>589</sup> Par le biais du Coordinateur résident pour l'ONU et par le délégué aux affaires européennes pour l'U.E.

Les initiatives de protection civile sont toujours mises en œuvre, au niveau de l'Union Européenne, en vertu du principe de subsidiarité.

La Commission européenne s'est toujours donnée pour objectif de soutenir et d'encourager les efforts déployés aux niveaux national, régional et local, et toujours suite à la demande d'assistance d'un Etat-Membre.

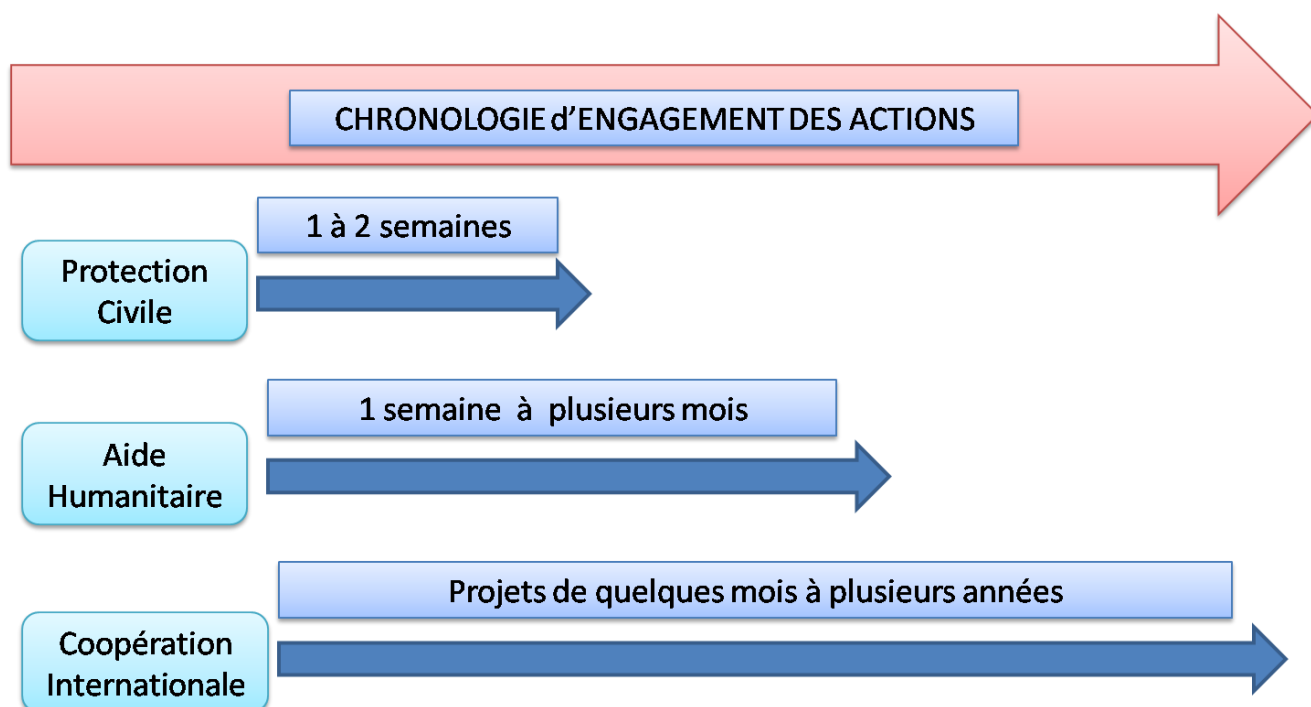
Les niveaux régionaux et locaux ne peuvent adresser de demandes directement aux autorités européennes et doivent utiliser le point national de contact (en général le centre de crise national).

Si plusieurs régions ou localités sont sinistrées simultanément, il n'existe pas actuellement de mécanisme de coordination ou d'échange d'information au niveau infra national.

Seul le niveau national décide de l'attribution et du déploiement des moyens européens de renfort sur son territoire.

Il n'appartient pas au cadre de cette étude d'étudier les relations existantes entre l'aide humanitaire et la coopération internationale, toutefois, cette dernière réalise en général des projets de développement, qui s'étendent sur des durées plus longues que la phase de post urgence ou de reconstruction.

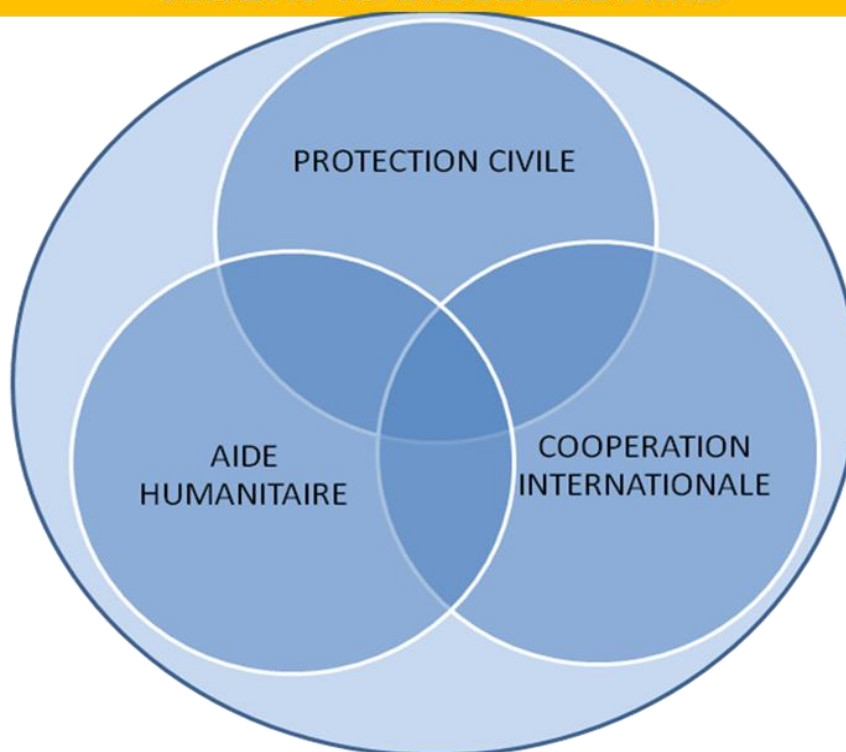
Au niveau temporel ces phases sont donc successives



Par contre, en ce qui concerne les actions d'urgence, l'aide humanitaire et la protection civile ont des missions identiques, dans le même espace de temps.

<sup>590</sup> Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, Secrétariat Général des Nations Unies Volume 2172- 38131, pages 237 à 241, 22 mai 2000 Genève.

## SECONDE PHASE LA CONJONCTION DES ACTEURS DU SECOURS SUITE AU TRAITE DE LISBONNE



En termes d'attribution de ressources, le financement des actions de protection civile a permis de réaliser des exercices transfrontaliers, de renforcer les connaissances des experts européens grâce à des actions de formation, et d'effectuer des actions de sensibilisation de la population locale.

Le financement de la protection civile est modeste, alors qu'au centre de l'agenda politique européen, les mécanismes de gestion de crise prennent une place croissante.

En témoignent le conflit des Balkans dans les années 1990, la crise des réfugiés du Kosovo en 1999, la maladie de la vache folle en 1996, le scandale de la dioxine, la catastrophe du pétrolier «Erika» en 1999<sup>591</sup>, le naufrage du «Prestige » en 2002, les inondations en Europe de l'Ouest en 1990, celles en Europe centrale en 2002, la menace de l'Anthrax suite aux attentats du 11 septembre 2001, puis les attentats de Madrid (2004) et Londres (2005).

Les récents incendies qui ont ravagé la Fédération de Russie, dès le début du mois de juillet 2010 ont un lourd bilan : 1,1 million d'hectares détruits, 53 morts, près de 800 blessés, plus de 3 500 sans abris.

Mais ce n'est pas uniquement le territoire de la Fédération de Russie qui a été menacé, car cette catastrophe a également fait craindre une pollution radioactive, lorsque l'incendie s'est rapproché du site nucléaire de Sarov.

Les régions polluées par le nuage de Tchernobyl sont en effet toujours susceptibles de produire, si elles sont incendiées, des nuages pouvant propager au-delà des frontières une contamination radioactive.

<sup>591</sup> Sur ces crises européennes plusieurs auteurs, dont Bos (2003), Ekengren (2004), Grönvall (2000; 2001), Olsson (2005), Ramberg (2005), Rosenthal and Hart (1998).

d) POUR LA PROTECTION CIVILE, LE TRAITE DE LISBONNE A PERMIS DE REELLES AVANCEES.

Selon le rapport d'information du Sénat sur le traité de Lisbonne, ce traité comporte des évolutions significatives au niveau de la gouvernance économique et sociale<sup>592</sup> en attribuant de nouvelles compétences à l'Union en matière de protection civile.

En effet, l'article 6 du Traité de Lisbonne<sup>593</sup> précise que dans le domaine de la protection civile, l'«Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États-Membres.»

La protection civile est donc légitime pour mener différentes actions, mais uniquement pour venir en aide aux États-Membres de l'Union Européenne.

Il est en effet précisé que les États membres restent et demeurent totalement compétents pour l'ensemble des domaines d'actions concernés<sup>594</sup>.

L'Union peut, dans ces domaines, mener uniquement des actions d'appui ou de coordination.

De facto toute possibilité d'harmonisation éventuelle au niveau européen dans un de ces domaines, est exclue, et en particulier dans celui de la protection civile.

Cette restriction, par ailleurs, est précisée dans l'article 196<sup>595</sup> du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (dit « T.F.U.E. »), qui précise que «l'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci ».

Bien que l'action de l'Union ait pour objet de soutenir et de compléter l'action des États membres<sup>596</sup> pour la prévention des risques, la préparation des acteurs de la protection civile il est précisé que son domaine d'intervention en cas de catastrophes reste limité à l'intérieur de l'Union.

Pourtant, le même article précise que l'Union Européenne doit également «favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile ».

Ce niveau international, est d'habitude le champ d'action de la réponse et de l'aide humanitaire, comme précisé dans le consensus sur l'aide humanitaire de 2007.

<sup>592</sup> Sénat. Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur le Traité de Lisbonne par monsieur le Sénateur Hubert HAENEL, annexe au procès verbal de la séance du 8 novembre 2007. Page 38.

<sup>593</sup> Titre I Catégories et domaines de compétences de l'Union dans « Traités Consolidés, Charte des Droits fondamentaux », Page 52, Office des publications de l'Union Européenne, 2010 ISBN 978-92-824-2579, mars 2010.

<sup>594</sup> La protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport, la coopération administrative.

<sup>595</sup> Version Consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, Chapitre 5 Dispositions Transitoires dans « Traités Consolidés, Charte des Droits fondamentaux », Pages 135 et 136, Office des publications de l'Union Européenne, 2010 ISBN 978-92-824-2579, mars 2010.

<sup>596</sup> Cette action est menée au niveau national, régional et local.

En tout état de cause, toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats-Membres dans le domaine de la protection civile est exclue par le même article.

La version consolidée du Traité de l'Union Européenne (dit « T.U.E. »), précise dans son article quatre<sup>597</sup> que toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États-Membres.

Les domaines relatifs au maintien de l'ordre public, la sauvegarde de la sécurité nationale restent de la seule responsabilité de chaque Etat-Membre.

Le domaine de la protection civile n'est pas expressément cité, et rien ne permet d'affirmer qu'il relève du champ de la sécurité nationale, étant donné que les actions menées par les forces de protection civiles sont majoritairement créées, entretenues, recrutées et financées sur les budgets des collectivités locales.

La complexité des enjeux nécessite un concept clair, en matière de protection civile européenne.

Une fois adopté, il permettrait à l'action européenne d'obtenir une efficacité accrue, et une lisibilité, qui font actuellement défaut.

e) L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION CONSIDERE LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE COMME UN INSTRUMENT PEU UTILE A SON RAYONNEMENT.

Si l'Union Européenne disposait d'une véritable force de protection civile, son utilisation pourrait être réalisée soit au profit des Etats-Membres, soit au profit d'Etats à l'extérieur de l'Union.

Elle dépendrait donc de l'action extérieure de l'Union.

Malgré la nomination récente d'une haute représentante<sup>598</sup> pour le Service de l'Action Extérieure, l'Union doit veiller à la cohérence de son action extérieure, et dispose pour cela d'un cadre institutionnel<sup>599</sup> lui permettant d'assurer la continuité de son action pour atteindre cet objectif.

Or la cohérence de l'action extérieure est réalisée sans aucun contrôle juridictionnel direct.

<sup>597</sup> Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne dans «Traité Consolidés, Charte des Droits fondamentaux », Page 18, Office des publications de l'Union européenne, 2010 ISBN 978-92-824-2579, mars 2010.

<sup>598</sup> Il s'agit de la baronne anglaise Catherine ASHTON.

<sup>599</sup> Définit notamment dans l'article 3 du TUE.

L'Union est structurée en trois piliers :

- le pilier communautaire (englobe les trois communautés européennes : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier « C.E.C.A. », Communauté Européenne Economique « C.E.E. », Communauté Européenne de l'Energie Atomique « Euratom »),
- la Politique Etrangère de Sécurité Commune « P.E.S.C. »,
- La Coopération Policière et Judiciaire en matière Pénale « C.P.J.P. ».

Le domaine et les champs d'action de la protection civile, sont disséminés entre ces trois piliers.

A cette division fonctionnelle, s'ajoute une division structurelle, concernant la dissémination du champ de la protection civile entre les pouvoirs du Conseil Européen, de la Commission Européenne, et du Parlement Européen.

Chaque structure européenne obéit à des mécanismes complexes qui lui sont propres et apprécier la cohérence de l'ensemble est un exercice subtil et difficile.

Enfin l'éclatement des compétences externes, entre les domaines de la Politique Extérieure de Sécurité Commune, des relations extérieures, des politiques commerciales, des politiques de coopération et des politiques internes, rendent l'action de l'Europe assez peu lisible.

C'est pour cela que l'article 3 du Traité sur l'Union Européenne cherche à atténuer les effets issus de la fragmentation de l'Union.

Malgré la création du Service Européen à l'Action Extérieure (S.E.A.E.) l'action extérieure reste dépourvue de portée juridique contraignante et le caractère de son action est limité à un aspect déclaratoire.

L'exigence de cohérence est donc sous-tendue par une autre évidence, l'action extérieure est d'abord au service de l'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale<sup>600</sup>.

Pourtant, dans ce domaine, les actions en matière de protection civile pourraient influencer de manière très positive la perception de l'action extérieure de l'Union, tant pour les citoyens de l'Union Européenne que pour les non-citoyens.

Il est nécessaire, pour l'Union d'être perçue et reconnue sous une forme particulière, puisque il est nécessaire de reconnaître la double acception de sa spécificité et de son unité.

En terme d'image, de nombreux Etats préfèrent aujourd'hui mobiliser leur force de protection civile et recueillir les bénéfices de ce type d'action sans les partager par ailleurs : la médiatisation de la protection civile ne présente, en général, et sauf cas particulier<sup>601</sup> aucun risque.

<sup>600</sup> Exprimée dans l'article 2 du Traité sur l'Union Européenne également appelé «Traité de Maastricht».

<sup>601</sup> Lors du tremblement de terre à Yogyakarta en Indonésie, en 2006, un avion de la protection civile d'un Etat européen est autorisé à atterrir alors que l'aéroport est encore fermé. La presse locale démontrera que les autorités de l'aéroport ont été corrompues, réduisant sensiblement l'image positive que cette action était sensée apporter.

Dans un cadre plus particulier, le rôle de l'Union en matière de sécurité et de protection des citoyens, dévolu à la coopération policière et judiciaire, notamment en matière de terrorisme, s'est aujourd'hui énormément élargi.

Sont désormais concernés, les menaces pesant sur la santé publique, les risques liés à la sécurité des transports, les infrastructures, les risques liés à la sécurité alimentaire et de façon plus générale, la réduction des risques en matière de catastrophe d'origine naturelle ou humaine.

Le point commun de toutes ces activités, éclatées dans de nombreux secteurs au sein des différentes institutions de l'Union reste basé sur la protection des individus contre les risques, menaces et dangers.

Ce constat illustre les différents efforts réalisés par de nombreux acteurs, sans qu'aucune mesure de coordination n'existe, à aucun niveau, ni qu'aucun leadership global ne soit exercé.

Il n'existe pas encore de stratégie politique dans ce domaine, acceptée, commune et partagée par tous, alors qu'un consensus existe sur la nécessité de disséminer le concept de protection des citoyens.

Le domaine de la protection des citoyens démontre une absence de vision pour l'avenir au niveau du Conseil.

De même, aucun débat d'orientation au sein des instances de l'Union Européenne notamment au niveau du Parlement, n'a eu lieu à ce sujet.

Enfin suivant la même logique, il n'existe pas de stratégie élaborée dans ce domaine, notamment par la Commission, pour la protection des citoyens.

Il apparaît donc clairement, alors que tout s'y rapporte, que rien ne définit la protection des citoyens comme étant une priorité en matière de gouvernance.

Paradoxalement, ce constat survient alors que le développement de l'Union, (notamment son élargissement) repose précisément sur l'importance de ce nouveau rôle.

Est-ce par abandon ? Est-ce par nécessité ? Si cette nécessité existe, quelle est-elle ? Est-ce par manque d'ambition politique ? Est-ce par manque de prise de conscience ? Est-ce par manque d'études et de recherches menées à ce sujet ? Est-ce par volonté de préserver jalousement au sein de chaque pays, le système de protection existant pour ses citoyens, et de ne pas le partager ?

Afin d'améliorer l'efficacité du mécanisme européen de protection civile, le Parlement Européen et le Conseil ont décidé d'allouer 7,3 millions d'Euros en 2010 afin de réaliser une action préparatoire pour développer la capacité de réaction rapide de l'Union Européenne.

L'Union pourra ainsi répondre immédiatement lors de la phase d'urgence lors de catastrophes de grande ampleur.

Toutefois, à titre de comparaison, le rapport entre les sommes allouées à la protection civile, et celles distribuées par E.C.H.O. dans le cadre de l'assistance humanitaire est de 1 à 100.

En effet, le montant alloué à la protection civile est totalement insignifiant au regard du budget 2010<sup>602</sup>, qui s'élève à 141,5 milliards d'euros en crédits d'engagements, et ne représente donc que 0.005% du budget annuel.

Pourtant, ces ressources mobilisables, doivent répondre, en permanence à deux critères contraignants :

- leur mise en œuvre est toujours possible,
- leur disponibilité est toujours garantie.

Elles sont mises à disposition du mécanisme par les Etats-Membres, qui assurent l'achat, l'entretien, et le maintien en condition opérationnel des matériels.

Le mécanisme de subsidiarité est renforcé par un mécanisme de solidarité qui impose donc aux Etats une nouvelle contrainte : celle de pouvoir envoyer, en permanence, des moyens de protection civile identifiés en amont, au profit d'un état bénéficiaire.

D'autres ressources financières sont mobilisables pour la protection civile, notamment celles du programme opérationnel Fonds Européen de Développement Régional (F.E.D.E.R), dans le cadre de l'objectif numéro 1, connu sous le nom d'objectif de «Convergence ».

Le Fonds Européen de Développement Régional permet ainsi de financer des mesures dans le cadre de la prévention des risques, alliées au cadre de l'objectif trois «coopération territoriale européenne ».

Ce mécanisme ne prend pas en considération la nécessité de cohérence avec les autres dispositifs de prévention financés par E.C.H.O.

Dans les domaines de la prévention des risques, mais également au niveau des capacités opérationnelles de protection civile de l'Union Européenne, l'approche réalisée par les Etats leur permet de satisfaire aux obligations qu'ils ont contractées.

Ces mesures sont minimalistes : dans une communication de la commission<sup>603</sup> à destination des différentes instances européennes, il est précisé que les différentes catastrophes ayant touché l'Europe notamment en 2002 et 2003, « obligent les gouvernements à agir pour renforcer les mesures préventives et accroître les capacités d'intervention<sup>604</sup> ».

Ces dispositions, qui semblent plus subies que souhaitées, permettront sans doute que la question du sens que l'on souhaite donner à la protection civile soit posée, tant sur le fond que sur la forme.

La protection civile est parfois reconnue comme étant la pièce manquante à l'Union européenne en tant que puissance civile.

L'Union Européenne, est pourtant un acteur remarquable de la sécurité à l'extérieur de l'Union.

<sup>602</sup> Arrêté au cours de la séance plénière du Parlement européen du 17 décembre 2009.

<sup>603</sup> Commission des communautés européennes COM(2004) 200 final, Bruxelles, 25 mars 2004.

<sup>604</sup> Document COM(2004) Page 3.



En effet, au sein de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune<sup>605</sup>, la politique Européenne<sup>606</sup> de sécurité et de Défense se réalise en commun pour les pays européens souverains souhaitant y participer<sup>607</sup>.

La mise en œuvre de moyens provenant des différents états membres permet de réaliser de nombreuses actions, de types très variés, dans le monde entier.

Les questions de sécurité intérieure font l'objet d'une attention moins soutenue, bien que la volonté des Etats-Membres de protéger leurs populations vis-à-vis des différentes menaces ne soit plus à démontrer.

---

## 2 / DEFINIR LA STRATEGIE DE PROTECTION CIVILE EUROPEENNE POUR ASSURER LA COHERENCE DE SON ACTION ET LE RENFORCEMENT DE SA VISIBILITE.

---

« Les idées audacieuses sont comme les pièces qu'on déplace sur un échiquier : on risque de les perdre, mais elles peuvent aussi être l'amorce d'une stratégie gagnante. »

Johann Wolfgang Von Goethe

L'Union Européenne soucieuse de la protection, de la sûreté et de la sécurité de ses citoyens, ne limite pas son rôle aux actions de coopération dans les domaines de la police, de la justice, de la défense.

Elle élargit sans cesse ses actions, vis-à-vis des menaces qui pèsent sur la santé publique, les infrastructures de transport, le domaine des risques liés aux produits chimiques<sup>608</sup>, la sécurité alimentaire et dans de nombreux autres domaines.

L'un des principaux objectifs de l'Europe est d'assurer la préservation de ses valeurs, comprenant notamment le respect des droits et des libertés fondamentales.

Comment concilier ce fondement, tout en restant également en mesure de faire face aux menaces accrues et diverses pour la sécurité ?

Ces efforts ont un but commun, celui de protéger les individus contre les maux de toute nature auxquels ils peuvent être exposés.

Pourtant, ces efforts sont réalisés dans différents secteurs, au sein de diverses administrations de l'Union, et sont relayés avec plus ou moins de volonté et de force dans les Etats-Membres.

---

<sup>605</sup> P.E.S.C.

<sup>606</sup> P.E.S.D.

<sup>607</sup> Cas du Danemark. Conformément à l'article 6 du protocole sur la position de cet Etat annexé au traité sur l'Union Européenne et au traité instituant la Communauté Européenne, le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union Européenne ayant des implications en matière de Défense. Paragraphe (21) du ACTION COMMUNE 2004/551/PESC DU CONSEIL du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence Européenne de Défense (Journal officiel de l'Union européenne L 245/17 du 17 juillet 2004).

<sup>608</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement Européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

Pour autant le rôle de l'Union Européenne, en matière de protection des citoyens, manque cruellement d'orientations stratégiques, de critères d'évaluations, de concepts fondamentaux, en un mot de « Politique ».

La volonté de l'ensemble des Etats-Membres, constitue un a priori indispensable, et le programme politique en résultant sera long à élaborer.

Pourtant, ce développement revêt une criticité qui n'est pas encore mise en relief.

En effet si l'on considère qu'il est nécessaire de prendre en compte plusieurs facteurs objectifs, dans le domaine de la chimie par exemple, le nombre croissant de produits chimiques créés chaque année rend nécessaire de réaliser une étude de danger définie avec méthode et rigueur.

Or aujourd'hui 99% des produits chimiques utilisés dans les produits quotidiens n'ont jamais été testés<sup>609</sup>.

D'autres facteurs dépendent de la « logique floue » puisque ce sont des risques inconnus et donc non étudiés.

Ainsi, aucune étude n'a pris en compte l'hypothèse du risque de crash de l'A 380 plus gros avion civil au monde, avant la fin de la construction de ce dernier.

Il ne s'agit pas, en l'espèce, de considérer la chute accidentelle d'un avion de ligne.

Mais les études de résistance structurelle des centrales nucléaires existantes n'ont pu, dans le passé, modéliser les impacts en cas de crash d'un avion de ce type car il n'existait pas.

Dans le même domaine le retentissement mondial de l'attentat contre les deux tours new yorkaises du World Trade Center était lui aussi unique, totalement novateur et n'avait jamais été envisagé.

Il y a toujours une « première » et cette première a d'autant plus de répercussions qu'elle n'était ni envisageable, ni concevable auparavant.

L'approche stratégique et la prospective en matière de sécurité est développée dans d'autres domaines mais soigneusement évitée dans celui de la protection civile.

A titre d'exemple, l'Europe participe à la stratégie pour une approche intégrée de la gestion internationale des produits chimiques<sup>610</sup>.

Pour la sécurité quotidienne des citoyens, les services de protection civile des Etats-Membres effectueront, en cas d'appel d'urgence, la mise en œuvre des mesures de protection et la réalisation opérationnelle des sauvetages et mises en sécurité.

Cet aspect opérationnel concerne également les interventions à caractère spécialisé dans le domaine chimique : il serait donc utile d'associer, en amont, les protections civiles des Etats-Membres, afin de fournir une réponse similaire sur l'ensemble du territoire de l'Union Européenne.

---

<sup>609</sup> [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/publications\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/publications_en.htm) reach video in French.

<sup>610</sup> Rapport « Améliorer la sécurité des produits chimiques à l'horizon 2020 ».

C'est pourquoi des lignes de rassemblement au niveau politique doivent être définies (a) et le niveau administratif rationalisé (b).

Le rôle opérationnel de la protection civile doit être confirmé et renforcé (c) et un coordonnateur unique en matière de gestion de crise doit être désigné (d).

a) DESSINER LES LIGNES DE RASSEMBLEMENT AU NIVEAU POLITIQUE

Il est reconnu que la protection civile constitue le « maillon manquant » lors de la gestion de crises de niveau européen.

Qu'il s'agisse des missions réalisées au titre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (P.E.S.D.) soit sous forme d'interposition militaire (Tchad) ou civile (Géorgie ou Gaza), de rétablissement de l'Etat de droit (Kosovo, Iraq, Congo) ou de missions d'aide humanitaire (E.C.H.O.), ou de missions de coopération internationale et de développement, ces missions constituent indéniablement la marque de la « puissance civile » de l'Union Européenne.

La protection civile est, au niveau du Conseil, placée entre la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (P.E.S.D.), la Justice et les Affaires Intérieures (J.A.I.).

Au niveau de la Commission, elle occupe un espace restreint entre l'aide humanitaire et la coopération internationale.

Son positionnement est diffus, disséminé, malgré la permanence de sa présence, de manière transversale sur l'ensemble de ces sujets.

Cette transversalité nuit fortement à la connaissance précise des actions qu'elle est susceptible de mener, et plus encore à sa reconnaissance.

L'Union Européenne au travers du pilier « Justice et Affaires Intérieures », fait référence essentiellement à la coopération en matière de police et de justice, mais l'aire européenne, de « Liberté, de Sécurité et de Justice » auquel ce secteur est rattaché n'est pas assez défini avec précision : il se perd dans un domaine très large et trop vague.

Le thème de la « Sécurité Domestique » (ou le concept de sécurité du territoire, proche de celui anglo-saxon de l'« Homeland Security ») s'est développé au niveau des politiques nationales et son champ d'action concerne l'organisation interne des Etats souverains.

Il existe de nombreux programmes de protection des infrastructures civiles, et la Direction Générale « Justice, liberté et Sécurité », tout comme la Direction Générale « Santé et consommation des consommateurs » ont élaboré des directives pour la lutte contre la Grippe aviaire.

De même, la Direction Générale « Agriculture » a préconisé de nombreuses mesures lors de la crise de l'Encéphalite Spongiforme Bovine (E.S.B., dite maladie de la « vache folle »), et diverses préconisations en matière de lutte contre le terrorisme ont été émises par le Conseil et la Commission.

Ces approches, bien que semblables à priori, permettent pourtant de comprendre l'éclatement des concepts et leur manque de clarté a posteriori.

Pourtant, les actions menées par la protection civile sont spécifiques.

En mai 2006, Michel Barnier a remis à la Commission Européenne un rapport<sup>611</sup> plaidant pour la création d'une force de protection civile européenne.

Ce rapport n'a pour le moment pas été intégralement suivi, son aspect novateur a été qualifié d'irréaliste par plusieurs Etats-Membres.

Toutefois quelques mesures ont pu être appliquées.

Les choses évoluent néanmoins.

Le Royaume-Uni, la Suède, la Pologne et la Bulgarie, opposées à l'époque à ce type d'argumentation, apportent désormais leur soutien à cette politique.

La mutualisation d'équipes spécialisées entre les pays membres, en cas d'évènement majeur commence à être reconnue comme indispensable.

Des équipes de protection civile européennes ont été déployées en France, en 2003, pour lutter contre les inondations à Arles.

Les équipes européennes de protection civile interviennent surtout dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts au Portugal en 2003.

En Grèce en 2007 la France envoie deux canadiens en moins de 24 heures, et ce sont près de 20 hélicoptères provenant de 14 pays européens qui seront déployés.

La Grande Bretagne a organisé, en 2010, un exercice nommé «ORION», son scénario s'est déroulé sans arrêt pendant 56 heures.

L'objectif de cet exercice était d'observer la réaction des différents acteurs, mobilisés pour la circonstance, en cas d'évènements multiples.

L'exercice a prévu que 8 incidents majeurs soient déclenchés quasi-simultanément.

Outre la mobilisation des ressources nationales de Grande-Bretagne, cet exercice a impliqué huit équipes de secours provenant d'autres pays européens, et il s'est déroulé dans des conditions très proches de la réalité.

L'animation de cet exercice ne suivait pas de plan prédéfini au niveau du scénario, et les équipes internationales se sont installées et ont commencé à travailler sans aucune directive, de leur propre initiative.

Le retour d'expérience a été très intéressant, puisque les équipes de chaque pays ont réagi de manière différente, en fonction de leurs références, de leur champ culturel et de leurs pratiques opérationnelles.

Ce retour d'expérience tend à prouver qu'en cas de catastrophe majeure au niveau européen, les différents pays ne sont pas prêts pour une réponse coordonnée.

---

<sup>611</sup> Europe Aid : pour une force européenne de protection civile. Mai 2006.

Ce changement d'approche est peut-être, en partie, la conséquence des effets de la crise économique, les Etats éprouvent des difficultés à entretenir des forces lourdes et coûteuses.

La mutualisation de certains moyens est donc préférable et le cas échéant, la possibilité de faire appel aux autres Etats-Membres au niveau de l'Union Européenne est envisageable.

Dans le domaine spécifique de la lutte contre les feux de forêts, cette solution est d'ailleurs mise en application depuis 2009, avec succès.

Un module aérien européen de lutte contre les feux de forêts, composé de 2 avions bombardiers d'eau de type Canadair CL 215<sup>612</sup> a été mis en place, suite à un appel d'offre, au profit, essentiellement, de l'ensemble des pays de l'arc méditerranéen.

Des modules de renfort terrestres ont également été créés, dans le cadre du projet European Rapid Response Capacity 7 (E.R.R.C. 7), fournis par les pays méditerranéens et la Belgique.

Ces unités terrestres, provenant essentiellement des forces armées des pays membres, se sont spécialisées dans le domaine de la protection civile.

Leur format est harmonisé, chaque unité de base compte une trentaine d'hommes munis de leur matériel.

En matière de Feux de Forêts, dans le domaine des nouvelles technologies, et dès l'an 2000, la Commission a instauré le système European Forest Fire Information System (E.F.F.I.S.) permettant de fournir une approche intégrée, à l'échelle européenne, de l'évaluation des risques et du suivi des incendies.

Le Joint Research Center (J.R.C.) est également très présent, puisque parmi ses activités se trouve un secteur «réponses aux catastrophes».

Pour répondre aux inondations, plusieurs systèmes sont mis en place par le Joint Research Center de l'Union Européenne :

- un système d'information européen sur l'eau, nommé Water Information System for Europe (W.I.S.E.) doté d'un portail internet.
- un observatoire européen des inondations mis en place en 2009, dénommé European Flood Observatory (E.U.F.O.).
- un système d'information de d'alerte sur les inondations European Flood Alert System (E.F.A.S.), sous forme de portail internet.

En 2002, le Monitoring Information Center est créé et ce centre fonctionne 24 heures sur 24, coordonne l'assistance entre les pays européens, au niveau des directions nationales de protection civile.

La nouvelle commissaire pour la coopération internationale, l'aide humanitaire et la réponse aux crises, Kristalina Georgieva a annoncé, le 26 octobre 2010, qu'un Centre Européen de Réponse aux Urgences serait créé.

---

<sup>612</sup> Avions loués à une compagnie italienne, suite à un appel d'offres européen, basés durant l'été à l'aéroport de Bastia, en Haute-Corse.

Ce centre aura pour mission de constituer une nouvelle plateforme, pour améliorer la coordination de l'Union Européenne, lorsqu'une catastrophe survient.

Il sera issu de la fusion entre les salles de crise de la M.I.C. et celles chargées de l'aide humanitaire (E.C.H.O.).

Cette nouvelle stratégie est souhaitée également afin de renforcer la visibilité de l'Union Européenne en matière de réponse aux catastrophes.

Dans le cadre de la nouvelle stratégie pour la sécurité intérieure, des clarifications seront apportées dès 2011.

En effet, le rôle du service pour l'action extérieure de l'Union<sup>613</sup> dans le domaine de la réponse aux catastrophes, devra être harmonisé avec la nouvelle « Clause de Solidarité » introduite dans le traité de Lisbonne.

La représentativité de l'Union Européenne, en matière de Protection Civile, était assurée jusque-là par le Conseil Européen, chargé, entre autre, de définir les orientations et les priorités politiques générales.

Pour obtenir l'information nécessaire, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel, les informations sont fournies par le Joint Situation Center<sup>614</sup>, placé sous l'autorité du Secrétariat Général du Conseil, et dépendant du Haut-Commissaire pour les Affaires Extérieures et la Sécurité.

La position de ce centre est à la croisée du second pilier<sup>615</sup> et du troisième pilier<sup>616</sup> de l'Union Européenne.

Spécialisé dans le renseignement, renforcé dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le SitCen dans le cadre de la protection civile, utilise des réseaux informels, horizontaux, efficaces, flexibles et pragmatiques<sup>617</sup>.

Le SitCen délaisse les remontées d'informations verticales, basées sur l'utilisation des réseaux bureaucratique, qui incluent des lourdeurs contre-productives, surtout dans le domaine de la gestion de crise dans lequel le niveau de volatilité de la valeur informative est très élevé.

Ainsi, lorsque l'Union Européenne participe à des conférences internationales sur la réduction des risques, ou la coopération opérationnelle en matière de gestion de crise, l'aspect sécuritaire prend le pas sur celui de la protection civile.

Cette représentation est exercée en fonction du sujet principal de la réunion, soit par la formation «Justice et Affaires Intérieures», soit par la formation «Politique de Sécurité et de Défense Commune».

<sup>613</sup> Plus connu par son acronyme E.E.A.S. European External and Action Service, dirigé par Catherine ASHTON.

<sup>614</sup> SitCent, occupe une place importante entre les aspects de sécurité intérieurs et extérieurs à l'U.E.

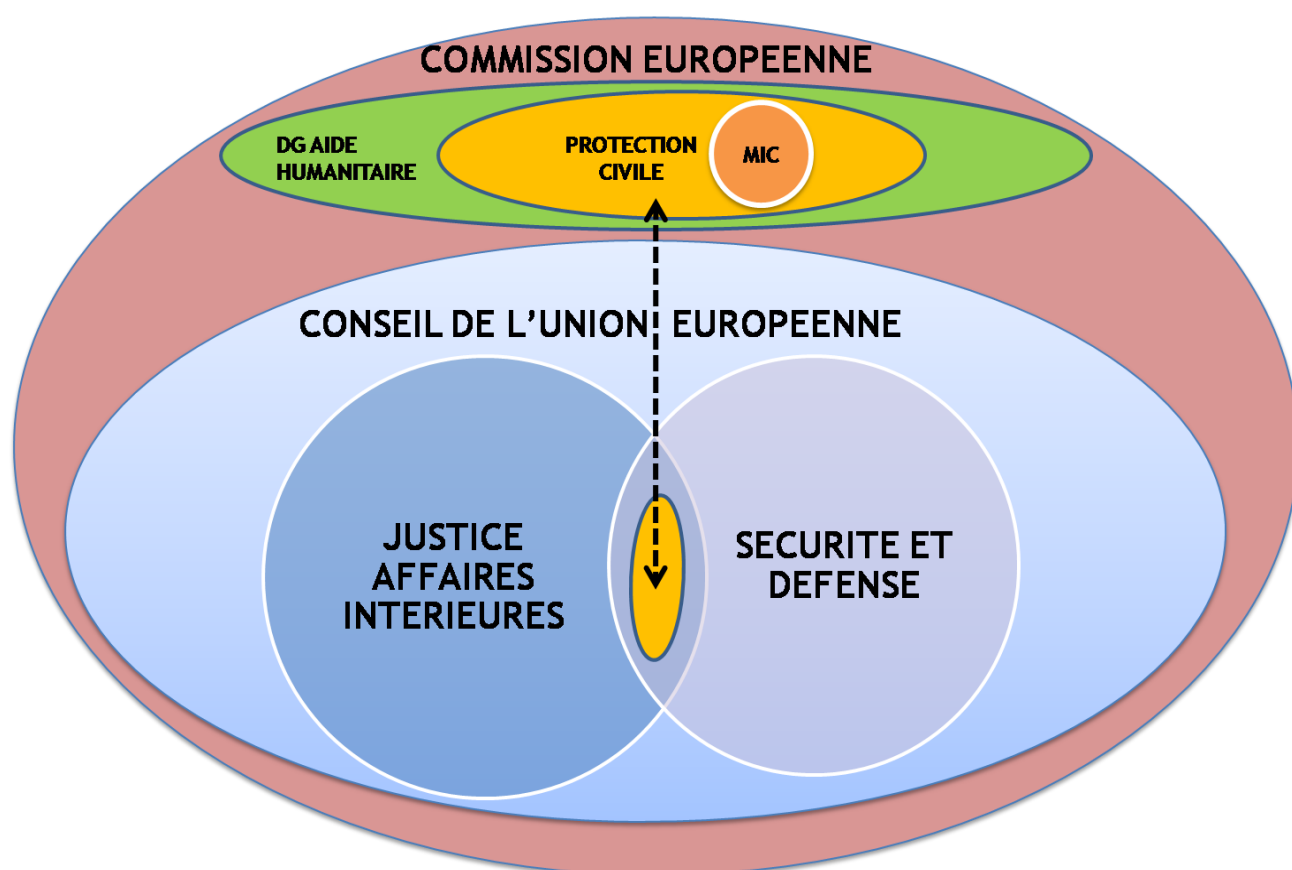
<sup>615</sup> Affaires extérieures et Politique de Sécurité.

<sup>616</sup> Justice et affaires intérieures.

<sup>617</sup> Buuren, J Van (2009) Secret Truth. The EU joint Situation Centre. Amsterdam. Eurowatch.

Lors de la Conférence Post-Tsunami organisée dans le cadre du Forum Asiatique Régional<sup>618</sup>, l'Union Européenne était représentée par un haut-fonctionnaire issu de la formation «Justice, Affaires Intérieures».

Le lien avec la protection civile au sein de la Direction Générale Environnement de la Commission n'est pas assuré, puisqu'il s'agit du niveau de décision stratégique et non de l'étage opératif.



Pour la Sécurité et la Défense, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (P.E.S.D.) est chargée de réaliser des tâches très spécialisées.

Elle s'appuie sur trois agences, spécialement créées pour l'assister dans ces tâches, qui sont de nature technique, scientifique ou administrative.

Parmi elles, l'Agence européenne de défense<sup>619</sup> (E.D.A.), agit sous l'autorité du Conseil.

<sup>618</sup> Asean Regional Forum, Décembre 2008 Banda Aceh, Indonésie.

<sup>619</sup> European Defense Agency (ou Agence Européenne de Défense) créée par une action commune du Conseil du 12 juillet 2004, basée à Bruxelles.

Malgré la création de l'Agence Européenne de Défense, les compétences et responsabilités du Comité des représentants permanents<sup>620</sup>, du Comité Politique et de Sécurité (CO.P.S.) et du Comité Militaire de l'Union Européenne (C.M.U.E.) restent inchangées.

Pourtant la mission de l'Agence est d'assister le Conseil et les États-Membres dans le domaine de la gestion des crises, et de soutenir la Politique Européenne de Sécurité et de Défense dans ses buts actuels et son développement futur

L'Agence Européenne de Défense, travaille donc principalement dans le développement des capacités de défense, et en particulier dans le domaine de la gestion des crises.

Elle dispose, pour acquérir des informations et obtenir du renseignement fiable, du Centre satellitaire de l'Union européenne<sup>621</sup>.

Enfin, elle utilise, dans le domaine de la recherche, de la veille informationnelle de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne<sup>622</sup>.

La Politique Européenne de Sécurité et de Défense a permis depuis sa création en 2003, de développer les capacités autonomes d'action de l'Union Européenne grâce au développement de nouveaux outils.

Cette politique constitue le volet opérationnel, dans les domaines militaires et civils, de la Politique Etrangère de Sécurité Commune (P.E.S.C.), qui est aujourd'hui très dynamique au sein de la construction européenne.

Au-delà de l'Espace européen, elle a permis de développer la coopération Régionale Euro-méditerranéenne en matière de protection civile, placée au rang des priorités à l'occasion de l'anniversaire des dix ans du Processus de Barcelone.

Cette déclaration n'est toutefois pas nouvelle, puisque, lors des réunions Euro-méditerranéennes des Ministres des Affaires Etrangères de Tampere, en novembre 2006, et à Lisbonne, en novembre 2007, elle avait été également réalisée.

L'intérêt marqué pour cette région, est dû à son exposition aux risques de catastrophes, mais aussi son fort peuplement et surtout à sa proximité avec l'Europe.

Au niveau politique le centre de situation (SITCEN) partage l'information avec les 27 pays membres, au niveau des diplomates qui siègent au comité politique et de sécurité (P.S.C.<sup>623</sup>).

A sa création, en 2010 le Service de l'Action Extérieure, s'appuie sur le Centre de situation du Conseil<sup>624</sup>, organe de renseignement composé d'environ 110 personnels<sup>625</sup>, dirigé par un diplomate français, Patrice Bergamini.

Le centre de situation comprend trois cellules, la première est chargée du renseignement civil.

Dénommée Civilian Intelligence Cell (C.I.C.) elle procède à l'analyse de la situation politique et l'évaluation de la lutte contre le terrorisme.

<sup>620</sup> En vertu de l'article 207 du traité instituant la Communauté européenne.

<sup>621</sup> E.U.S.C. ou European Union Satellite Centre, créé en 2002 par une action commune du Conseil du 20 juillet 2001 (JO L 200 du 25.7.2001 situé à Torrejón de Ardoz, près de Madrid).

<sup>622</sup> I.S.S. ou Institute for Security Studies, basé à Paris.

<sup>623</sup> Political and Security Committee (PSC).

<sup>624</sup> Council's Joint Situation Centre, communément appelé SITCEN.

<sup>625</sup> Situé à Bruxelles, Avenue de Cortenbergh, au cœur du quartier de l'Union Européenne.



L'unité des Opérations Générales<sup>626</sup>, seconde cellule du SITCEN, est activée 24H/24H c'est le General Operations Unit « G.O.U. » qui permet le support opérationnel. Il est chargé de la recherche et de l'analyse des renseignements existants dans les milieux ouverts, non classés « secrets ».

Enfin la troisième cellule est l'unité des Communications, chargée de la sécurité des communications, qui opère le centre de communication du Conseil<sup>627</sup> (Com Cen).

Le SITCEN, depuis l'adoption du traité de Lisbonne, est placé auprès du nouveau Service Européen de l'Action Extérieure.

Le Centre de Crise<sup>628</sup> de la Commission Européenne échange également avec le SITCEN.

Au niveau économique, comparée à l'attention considérable accordée à la politique de sécurité et au domaine de la recherche militaire, le secteur de la protection civile en termes de compétitivité et de politique industrielle est très réduit.

Le concept de secteur de sécurité au niveau économique est vaguement défini.

Toutefois, la Direction Générale « Entreprises et industrie » a pour objectif d'évaluer l'étendue d'une telle industrie en tenant compte des priorités de sécurité ainsi que de l'organisation et des structures des chaînes d'approvisionnement des équipements et systèmes de sécurité.

Dans le domaine de la santé, lors de l'épisode de 2010 concernant l'épidémie de grippe aviaire H1N1, le centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies et la direction générale pour la santé et la protection des consommateurs étaient mobilisés.

Le Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies<sup>629</sup> (E.C.D.C.) a pour mission de renforcer la protection de l'Europe contre les maladies infectieuses (grippe, Syndrome Respiratoire Aigu Sévère (S.R.A.S.), Virus Immuno-Déficientiel Humain).

Il dispose de peu de personnel mais son réseau de partenaire est étendu dans toute l'Union Européenne.

Travaillant en association avec les organismes nationaux de protection de la santé il permet renforcer des systèmes de surveillance sanitaire et d'alerte précoce à l'échelle du continent.

Grâce à cette collaboration, le Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies centralise les connaissances au niveau européen dans le domaine de la santé et élabore des avis scientifiques autorisés sur les risques présentés par les maladies infectieuses nouvelles et émergentes.

Ce centre est notamment chargé :

1. de renforcer la capacité de la Communauté et des différents États membres de protéger la santé humaine grâce à la prévention et au contrôle des maladies ;
2. d'agir de sa propre initiative lorsque des foyers de maladies d'origine inconnue menacent la Communauté;

<sup>626</sup> G.O.U. General Operations Unit.

<sup>627</sup> ComCen Communication Centre.

<sup>628</sup> Situé dans les locaux de la Commission Européenne, Immeuble Charlemagne, Bruxelles.

<sup>629</sup> Institué par le règlement (CE) n° 851/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004. Il est opérationnel depuis 2005.

3. de garantir la complémentarité et la cohérence des mesures dans le domaine de la santé publique en assurant la liaison entre les tâches et les responsabilités des États membres, des institutions de l'Union Européennes et des organisations internationales compétentes.

Toutefois, il n'existe pas de processus de communication avec les autorités nationales de protection civile dans les différents États membres, qui sont les primo-intervenants en cas d'urgence ou d'assistance à des patients porteurs de maladies.

En conclusion, compte-tenu des éléments apportés, il semble nécessaire de clarifier la situation en matière de protection civile et de proposer des axes d'action au niveau politique pour :

- augmenter la sécurité des citoyens par des actions en matière de protection civile réalisés par des spécialistes dans ce domaine.
- renforcer les capacités opérationnelles de la protection civile européenne, en reliant les différents niveaux de la chaîne opérationnelle de protection civile, depuis le lieu de l'évènement jusqu'au centre de coordination des crises européens.
- définir et adopter des concepts communs et partagés en matière de protection civile (amener l'hôpital au patient ou le patient à l'hôpital ? Harmoniser les méthodes de prise en charge des accidents de toute nature, et pour les accidents de transports, définir des méthodes d'extraction des véhicules identiques).
- concilier les principes éthiques, le partage d'information interservices et les innovations technologiques. (Ex : caméras d'utilisation de vidéo surveillance, recherche des causes d'incendie etc....).
- définir un modèle européen d' « agent de protection civile » permettant de rassembler les acteurs actuellement dispersés, pour unifier et rationaliser leurs coûts et augmenter leur efficacité
- organiser la recherche du renseignement pertinent, et des sources connexes, au niveau du flux informationnel opérationnel (In-Out).
- identifier parmi les industriels de la sécurité les fournisseurs et intégrateurs d'équipements et de systèmes de sécurité dans le domaine de la protection civile et accompagner leur développement hors du champ d'action militaire.

## b) RATIONALISER LES STRUCTURES TECHNIQUES ET ADMINISTRATIVES

En matière de sécurité, les études et recherches en développement, sont nombreuses<sup>630</sup> et intégrées au sein des politiques développées par la Commission Européenne.

La Direction Générale « Entreprises et Industries » assure la coordination des programmes de recherche et développement.

Pour les programmes liés à la sécurité, le 7<sup>ème</sup> Programme Cadre couvre la période de 2007 à 2013, et la dépense globale représente plus de 1,4 milliards d'euros<sup>631</sup>.

Cette somme consacrée à la sécurité représente 4,3 % du budget total consacré aux actions de coopération en matière de recherche et de développement au niveau européen.

Il faut replacer cette politique ambitieuse dans la stratégie de Lisbonne<sup>632</sup>, qui souhaite développer pour l'Europe un « triangle de la connaissance » basé sur la recherche, l'éducation et l'innovation.

Le Joint Research Center propose de nombreux outils, très performants, mais souvent peu disséminés auprès des Etats-Membres.

Les raisons sont structurelles, puisque les services opérationnels de protection civile, utilisateurs finaux de ces systèmes, ont des difficultés d'accès à ces programmes.

- D'une part, ces services sont généralement locaux, et ne disposent pas de relais au niveau régional ou national. Leur accès à l'information disponible est limité, et leur participation directe n'est pas toujours possible, la priorité étant donnée aux Etats membres, chargés de la Protection civile.
- D'autre part, ces services locaux ne disposent pas toujours de personnel disponible et formé pour prendre en charge des projets ou des programmes de niveau européen, dont le montage est long et complexe.

<sup>630</sup> Dans le 7<sup>ème</sup> Programme Cadre pour la Technologie et la Sécurité, plus de 45 projets, dans le champ de la sécurité, dont ADABTS - AMASS - BeSeCu - COCAE - COPE - CPSI - CREATIF - CRESCENDO - CrisComScore - DEMASST - DETECTER - EFFISEC - ESCoRTS - EULER - EU-SEC II - EUSECON - FESTOS - FORESEC - FRESP - GLOBE - iDetecT 4ALL - IMSK - INDECT - INEX - INFRA - LOTUS - NMFRDisaster - Odyssey - OPERAMAR - OPTIX - SAFE-COMMS - SAMURAI - SECRICOM- SECTRONIC - SecurEau - SECURENV - SEREN - SGL for USaR- SICMA - STRAW - SUBITO - TALOS - UNCOSS - WIMA2S

<sup>631</sup> Décision N° 1982/2006/EC du Parlement Européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relatif au 7<sup>ème</sup> Programme de la Communauté Européenne pour les actions de recherche, de développement technologique et de démonstration. Journal Officiel de l'Union Européenne, du 31 décembre 2006 L 412/1.

<sup>632</sup> Définie lors du Conseil Européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000.

Prenons l'exemple des systèmes d'alerte précoce : ils permettent non seulement de détecter, mais également de diffuser les messages d'alerte aux populations.

Ils sont utilisés depuis plusieurs années pour les opérations menées par E.C.H.O. et le M.I.C., les quatre principaux systèmes sont :

- a) le système « Common Emergency Communication and Information System » C.E.C.I.S., principalement destiné aux utilisateurs finaux, le M.I.C et les Points de Contacts Nationaux.  
Les points de contacts nationaux, ont été désignés sur la base de l'article 3 du Conseil, dans sa décision du 23 octobre 2001 établissant le mécanisme communautaire en matière de protection civile.  
Il s'agit, en général des centres de crise nationaux, et pour la France c'est le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (C.O.G.I.C.) du ministère de l'Intérieur, à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, qui est désigné.  
Les informations opérationnelles, peuvent, grâce à C.E.C.I.S. être échangées de manière fiable et sécurisée.
- b) le système Européen d'Alerte en Matière d'Inondations<sup>633</sup> (E.F.A.S.) permet d'améliorer la préparation aux inondations en Europe, en complétant les systèmes d'informations nationaux, en étant capable d'estimer les probabilités de nouvelles inondations, sur 10 jours, se basant sur des prévisions météorologiques complexes.
- c) le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêts<sup>634</sup> (E.F.F.I.S.), distribue une information conséquente et harmonisée pour l'ensemble des feux de forêts en Europe, se basant sur les prévisions et des indices en matière de risque d'éclosion, et permet également de détecter les feux en cours depuis des observations satellites, mais également d'évaluer les dommages réalisés aux forêts<sup>635</sup>.
- d) enfin le Système de Coordination et d'Alerte Global en cas de catastrophes<sup>636</sup> (G.D.A.C.S.) créé sur une plateforme web.  
Il permet de manière fiable et en temps réel d'alerter la communauté internationale sur le désastre qui vient d'arriver (Ex en cas de séisme).  
G.D.A.C.S. est utilisé par l'ensemble des acteurs internationaux dans les domaines de la protection civile et humanitaires, notamment les Nations-Unies.

<sup>633</sup> E.F.A.S. : European Flood Analysis System.

<sup>634</sup> E.F.F.I.S. : European Forest Fire Information System.

<sup>635</sup> Ces données d'observations satellites ont une importance dans la lutte contre les feux au niveau opérationnelle lors de grands chantiers, où elles permettent de définir les tactiques opérationnelles à mettre en œuvre (cas des feux de Corse-du-Sud, 22 juillet 2009, déclenchement de la Charte Internationale).

<sup>636</sup> G.D.A.C.S. : Global Disaster Alert and Coordination System.

Outre la mesure précise de l'évènement au niveau scientifique (s'il s'agit d'un tremblement de terre ou d'inondations) d'autres données, telles que l'estimation de l'impact sur la population affectée, (Estimation du nombre de décès), la densité de la population in situ, la vulnérabilité de celle-ci en fonction du type de construction et du type de terrain, sont fournies.

Ces données sont très utiles pour la mobilisation et la préparation immédiate des équipes et elles évitent des pertes de temps importantes, tant pour la recherche de l'information que pour son analyse.

Parmi les modifications apportées par le Traité de Lisbonne, « le Service Extérieur à l'Action Européenne (S.E.A.E.) restera probablement traversé par une séparation invisible entre deux cultures : une culture plus communautaire héritée de la « Direction Générale des Relations Extérieures » (RELEX) et une culture intergouvernementale héritée de l'unité politique du Conseil<sup>637</sup>. »

La culture communautaire sera numériquement la plus importante, et imprènera les directions géographiques, thématiques, ainsi que les délégations, la protection civile y sera donc disséminée, abordée sous ces perspectives spécifiques et appréhendée selon des cultures différentes.

La culture intergouvernementale provient, elle, des structures de gestion de crise, et gardera une certaine autonomie, recherchant à contrôler l'information et à maîtriser le déploiement de la protection civile, englobée sous des aspects sécuritaires intérieurs (police, justice) et extérieurs (défense, sécurité commune).

L'unité de la politique extérieure communautaire semble donc précaire, toutes les politiques communautaires ayant un volet externe (commerce, élargissement, visas, énergie, environnement, aide humanitaire, etc.) sont gérées par la Commission, puisque le Service Extérieur à l'Action Européenne n'a aucune compétence technique dans ces domaines.

Les institutions de l'Union ont développé, tous azimuts, de nombreuses initiatives dans le cadre de la protection des populations, définies par référence à un besoin croissant de « sécurité sociétale<sup>638</sup> ».

Ces intentions sont louables et il faut souligner leur présence dans la quasi-totalité des domaines.

Toutefois, il faut remarquer que leur développement est souvent contraint par l'environnement légal, politique et la nature institutionnelle du processus de décision interne, qui est propre à l'Union Européenne.

En effet, il n'appartient pas, en réalité, à l'Union Européenne de prendre en compte les différents aspects concernant la sécurité sociétale, elle ne dispose d'aucun mandat pour cela.

<sup>637</sup> Selon Christophe Hillon Professeur de droit européen, Universités de Leiden et de Stockholm, chercheur au Swedish Institute of European Policy Studies, Stockholm.

<sup>638</sup> Concept permettant de donner un sens au rôle sans cesse croissant de l'Union Européenne en matière de protection des citoyens, sans qu'il soit défini, ni partagé par tous, faute de travaux et de recherche d'un consensus dans ce domaine.

L'Union Européenne, en fait, suit le même processus que celui auparavant mis en place dans les Etats-Membres : celui de l'empirisme et du pragmatisme.

On peut s'en étonner puisque les retours d'expériences, les leçons apprises semblent parfois atteindre leurs limites.

En réalité, il s'agit d'une difficulté en termes de gestion de l'information et de partage, ce sujet étant particulièrement sensible dans le domaine de la sécurité.

Il est traditionnel de constater dans la prévention, que les évolutions de la réglementation suivent presque toujours les catastrophes survenues.

L'action est placée en général a posteriori, après l'analyse des causes du sinistre, pour en tirer des enseignements et mettre en pratique dans le domaine de la prévention afin d'éviter à nouveau le même type d'accident.

Les premiers décrets<sup>639</sup> en matière de protection contre l'incendie pour les Etablissements Recevant du Public (E.R.P.), font suite au sinistre des Nouvelles Galeries à Marseille le 28 octobre 1938, qui donnera naissance au Bataillon des Marins Pompiers de Marseille.

C'est également au niveau des Etats-Membres de l'Union Européenne, que les améliorations en matière de protection de la population dans le domaine des risques bâtimentaires se sont réalisées de manière irrégulière, toujours par réaction aux événements dramatiques et médiatisés.

Cette construction fragmentaire et décousue a donc eu pour effet la dispersion des volontés et des compétences puisque ce vaste domaine, très varié, n'a jamais été précisément défini.

En conséquence, toute nouvelle initiative dans ce domaine est vouée soit à l'indifférence générale, soit à la méfiance, compte tenu des difficultés rencontrées par les acteurs dans leurs domaines respectifs.

De plus les acteurs économiques (entreprises de vérification, de certification, d'analyse, etc.) se divisent entre ceux qui occupent une position confortable, dans un secteur contrôlé, et ceux qui souhaitent des évolutions afin de renforcer ou d'accéder à de nouvelles parts de marché.

De nouvelles procédures, dans le domaine de gestion de crise et des mécanismes de coordination sont sans cesse développées, de nouveaux experts souvent autoproclamés surgissent, mais la question du «sens», qui est fondamentale, n'est jamais évoquée.

Peu de responsables en charge des orientations politiques (haute administration, ou élus) ont pris conscience de l'extension rapide du spectre, sans cesse élargi de la sûreté et de la sécurité civile en particulier.

Il est probable que cette politique ne soit pas lisible, car son rôle est considéré comme secondaire, soit par les responsables administratifs, soit dans le domaine de la sécurité intérieure, soit dans celui de la Défense Nationale.

---

<sup>639</sup> Décret du 7 février 1941 et décret 54-856 du 13 août 1954 relatifs à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

La logique incrémentale prévaut dans le domaine de la protection civile et entraîne un certain nombre de répercussions, notamment sa marginalisation vis-à-vis des autres structures.

Depuis sa création, l'unité de protection civile au niveau Européen était intégrée à la Direction Générale en charge de l'Environnement<sup>640</sup>.

Son positionnement, immédiatement après le bureau de la gouvernance et de la communication marque le peu d'intérêt qui était consacré au domaine de la Protection Civile au sein de la « Direction Générale Environnement ».

Cette analyse est confirmée puisque le sixième programme<sup>641</sup> de la « Direction Générale Environnement », intitulé « Environnement 2010 : notre futur, notre choix » comprend quatre domaines d'action et aucun ne concerne celui de la Protection civile.

Ces actions sont relatives à la lutte contre le changement climatique et le réchauffement de la planète, la protection de la nature et de la diversité biologique, le traitement des problèmes liés à l'environnement et à la santé, la préservation des ressources naturelles et des déchets.

Sept stratégies thématiques sont également retenues, elles concernent l'air, la préservation des déchets et leur recyclage, l'environnement maritime, les sols, les pesticides, les ressources naturelles et l'environnement urbain.

L'unité de protection civile, dans le dernier trimestre de l'année 2010 a été intégrée à la Direction Générale des « Affaires humanitaires et de la protection civile - E.C.H.O. », de façon très discrète.

Le Directeur Général<sup>642</sup> provient de l'ancienne direction d'E.C.H.O., et le domaine de la protection civile, dans ce vaste ensemble, n'est pas, à priori, appelé à se développer.

Il a ensuite été remplacé par Claus SORENSEN, ancien Directeur Général de Communication à la Commission Européenne.

Au sein de la nouvelle Direction Générale « Aide humanitaire, Protection Civile E.C.H.O. », une nouvelle direction est créée<sup>643</sup>, la direction C en charge de la Politique générale et de la Coordination.

La protection civile est scindée en deux unités, C.3 « Protection civile - Lutte contre les catastrophes » et C.4 « Protection civile- Prévention et préparation ».

L'aspect opérationnel de la protection civile, présent dans l'unité C.3 est très largement sous représenté, puisque la Direction «A» a en charge les opérations, et la Direction B l'appui aux opérations.

<sup>640</sup> Directorate A Governance, Communication & Civil Protection ENV.A.5 - Civil Protection.

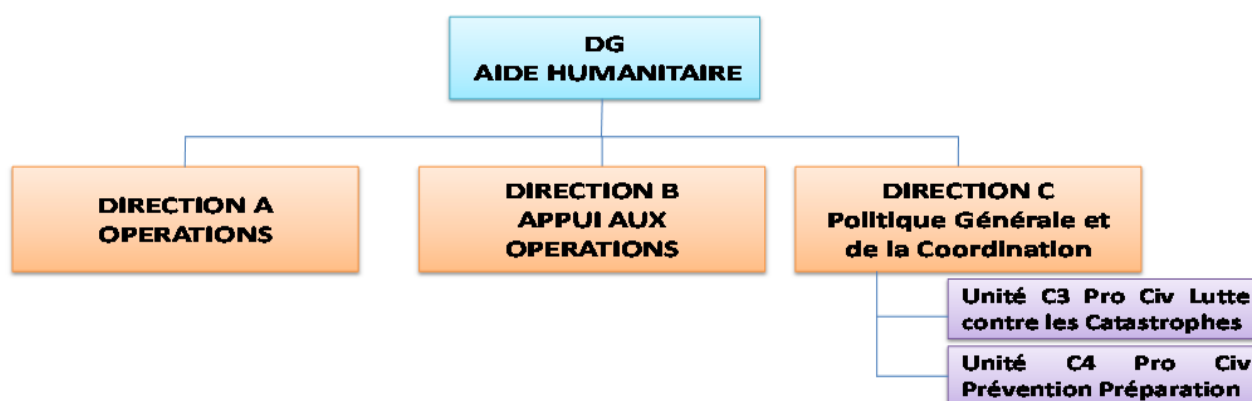
<sup>641</sup> Couvrant la période 2001-2010.

<sup>642</sup> Peter ZANGL, DG E.C.H.O. depuis 2008.

Cette Direction Générale a un caractère humanitaire marqué, contrairement à l'intitulé du titre qui supposait qu'un équilibre entre la protection civile et l'action humanitaire puisse s'instaurer.

Il faut noter que le regroupement de l'action humanitaire et de la protection civile sous l'autorité d'un seul commissaire européen était prévu par le rapport Barnier<sup>644</sup>, dès 2006 (calendrier proposé).

### ORGANIGRAMME DE LA NOUVELLE DIRECTION GENERALE « AIDE HUMANITAIRE, PROTECTION CIVILE E.C.H.O. »



- D'une part, les activités de l'Union Européenne sont souvent caractérisées par des conflits internes, au niveau de la définition et de la mise en pratique des politiques applicables.  
La cohérence des politiques au niveau de l'Union Européenne n'est pas seulement en cause.  
Les idéologies et les pratiques des pays européens en matière de sécurité, dans le champ de la protection civile en particulier, sont très différentes et sensibles au niveau politique.  
Il n'existe pas de référentiel commun et partagé, et les avis souvent divergent car les interlocuteurs ne parlent pas de la même chose, ne font pas référence au même champ de connaissance.

<sup>644</sup> Pour une force européenne de protection civile. Rapport de Michel Barnier, Page 29



- D'autre part, chacun, dans ce domaine, est le détenteur d'une vision culturellement marquée, propre à ce champ d'action. L'absence de consensus international sur ces questions, renforce l'impression que ces valeurs sont propres à la société intéressée, et qu'elles n'ont pas à être discutées. Ainsi, personne ne souhaite partager sa vision au niveau international, et considère trop souvent qu'il s'agit tout d'abord de défendre les intérêts stratégiques de son pays d'origine.

Or le domaine de la protection civile et de la gestion des crises est marqué par la nécessité de réaliser un niveau de partage d'information élevé.

La configuration actuelle des Etats, basés sur des réseaux d'infrastructures complexes, rendent l'ensemble vulnérable si une de ses parties vient à s'effondrer.

La création d'une Agence de protection civile, afin de permettre la genèse d'une nouvelle politique dans ce domaine pourrait-elle constituer une avancée ?

Les vingt-cinq agences européennes déjà existantes, permettent de résoudre différentes questions au niveau supra national, mais elles bénéficient d'un statut d'indépendance relative, peu propice à la création d'une structure de contrôle et de commandement efficace.

### c) RENFORCER ET CONFIRMER LE ROLE OPERATIONNEL DE LA PROTECTION CIVILE

L'unité de protection civile, au sein de la « Direction Générale Environnement », avait pour atout opérationnel le Monitoring Information Center (M.I.C.), qui assurait 24H/24H une veille et une remontée d'information provenant des différentes protections civiles des pays européens.

Au niveau opérationnel, le Monitoring Information Center (M.I.C.) assurait l'assistance et le soutien pour les experts européens, déployés sur les théâtres d'opération mondiaux, où ils travaillent conjointement avec les experts des Nations-Unies, du bureau central des affaires humanitaires<sup>645</sup>.

La création du nouveau Centre Européen de Réponse aux Urgences (C.E.R.U.), annoncé par la commissaire européenne pour la coopération internationale, l'aide humanitaire et la Réponse aux crises Kristalina Georgieva<sup>646</sup> doit fusionner les centres de crise d'E.C.H.O. et de la Protection Civile (M.I.C), afin de devenir une plateforme unique, pour une réponse européenne plus efficace.

Le Centre Européen de Réponse aux Urgences (C.E.R.U.) pourra collecter en temps réel les informations sur les désastres, assurer la surveillance des risques, préparer les scénarios pour les différents types de catastrophes, et travailler avec les Etats-Membres pour réaliser la cartographie des vulnérabilités, et assurer une meilleure coordination des efforts de l'Union Européenne lors d'un désastre.

<sup>645</sup> Connus sous le terme d'UN OCHA - UNDAC sur les théâtres d'opérations.

<sup>646</sup> Creating an European Disaster Response Capacity. EPC Breakfast, Bruxelles, 28 Octobre 2010, page 6.

Ce centre aura également un lien direct avec les autorités en charge de l'aide humanitaire et celles en charge de la protection civile, afin de permettre une approche conjointe lors de la réponse aux catastrophes.

Il sera placé à la jonction de l'action diplomatique, de l'action militaire et de l'action civile afin de renforcer l'efficacité de l'Union Européenne.

Une des contradictions majeures de la construction européenne particulièrement criante dans le domaine spécifique de la protection civile, résulte de la tension entre l'intérêt général de l'Union européenne et l'intérêt particulier, national.

Ainsi, en 2006, lors du tremblement de terre de Yogyakarta, en Indonésie, l'aide humanitaire proposée par le délégué de la commission européenne au gouvernement indonésien, s'est additionnée aux aides directement apportées par les pays européens, sans coordination.

Les responsables locaux au sein du centre de crise de l'aéroport ont manifesté leur étonnement, et parfois leur incompréhension.

Au niveau interne de l'Union Européenne, l'aide envoyée lors de catastrophes naturelles est elle-même divisée, au sein du pilier communautaire entre les mécanismes d'aide et ceux du développement.

Elle peut également provenir de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, au sein des équipes de réponses civiles.<sup>647</sup>

Les Etats-Membres établissent également des accords de coopération en matière de prévision et de prévention des catastrophes naturelles et industrielles.

L'Autriche, la Croatie, la Hongrie, l'Italie, la Pologne et la Slovénie ont ainsi conclu, en 1996 l'accord « Initiative Centre Européenne » (I.C.E), octroyant à la Commission Européenne le statut d'observateur.

Cet accord permet un échange régulier d'informations scientifiques, techniques et de données sur des programmes communs de gestion de la protection civile et des catastrophes.

Ainsi il semble que les institutions de l'Union s'impliquent de manière non coordonnée dans la fonction de gestion de crise en Europe.

Pourtant, les capacités et les rôles respectifs de chaque niveau doivent, pour améliorer la résilience et la capacité de résistance, constituer un réseau au maillage étroit, interdépendant et réactif.

Qu'il s'agisse de la verticalité propre aux structures administratives, à la réalité des territoires, ou de l'horizontalité nécessaire à développer au niveau des acteurs de terrain ou des salles de crise, sans cet entrecroisement et ce maillage, c'est l'ensemble qui se fragilise.

Cette organisation ne peut fonctionner, ni surgir « ex nihilo », elle doit être soigneusement préparée, testée, améliorée de façon continue et en permanence.

Peu d'exercices, en matière de protection civile, impliquent simultanément le niveau local, régional, zonal, national et international et aucun ne leur permet de réaliser un débriefing commun afin de remédier aux difficultés rencontrées.

---

<sup>647</sup> Civilians Response Team ou C.R.T.

C'est donc à la fois au niveau local, mais aussi au niveau international que doit désormais être pensé tout système de gestion de crise.

L'European Policy Centre utilise le terme d' «intermestique<sup>648</sup>» jouxtant les besoins internationaux et domestiques qui doivent désormais être couplés.

Après la révolution dans les affaires militaires des années 1990, c'est une profonde transformation du monde de la protection civile qui est nécessaire.

Pour illustrer ces propos, prenons un cas concret : l'utilisation de la flotte européenne d'avions bombardiers d'eau, déployée en 2009 et 2010 dans le sud de l'Europe.

L'utilisation de ces appareils dans un Etat a été préalablement conditionnée par leur disponibilité, or celle-ci est uniquement dépendante des conditions opérationnelles dans les autres Etats susceptibles de les utiliser.

Il n'y a donc aucune garantie de disponibilité opérationnelle des appareils.

Au niveau supérieur, entre organisations régionales, ou intergouvernementales, la coopération en matière de protection civile, n'obéit pas à des règles, ni à des pratiques établies.

Ainsi, pour la grippe H1N1, H5N1 ou pour l'épidémie du Syndrome Respiratoire Aigu Sévère (S.R.A.S.) l'Union et les Etats-Membres ont coopéré efficacement avec l'Organisation Mondiale de la Santé, se basant sur des mesures de prévention.

Dans le même temps, les équipes chargées du déclenchement de l'alerte biologique dépendaient des ministères de l'Environnement, sans lien avec ceux de la Santé.

Au niveau de la sécurité sociétale, ce sont les sociétés, non les frontières qui constituent la cible à protéger.

Par conséquent, la coopération entre l'Union Européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.) en utilisant ce concept relève plus du domaine virtuel dans le domaine de la protection civile.

Les conséquences sont considérables, étant donné que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.) a des capacités militaires de réponse considérables, tant en matière logistique, que dans le domaine Nucléaire Radiologique Biologique Chimique Explosifs (N .R.B.C.E.).

Les capacités de l'Union sont pourtant réelles, chaque Direction Générale est dotée, au niveau de la commission de cellules ou de centres de veille, d'outils technologiques très sophistiqués, d'un réseau humain d'experts, répartis sur l'ensemble du territoire européen et issus des Etats-Membres.

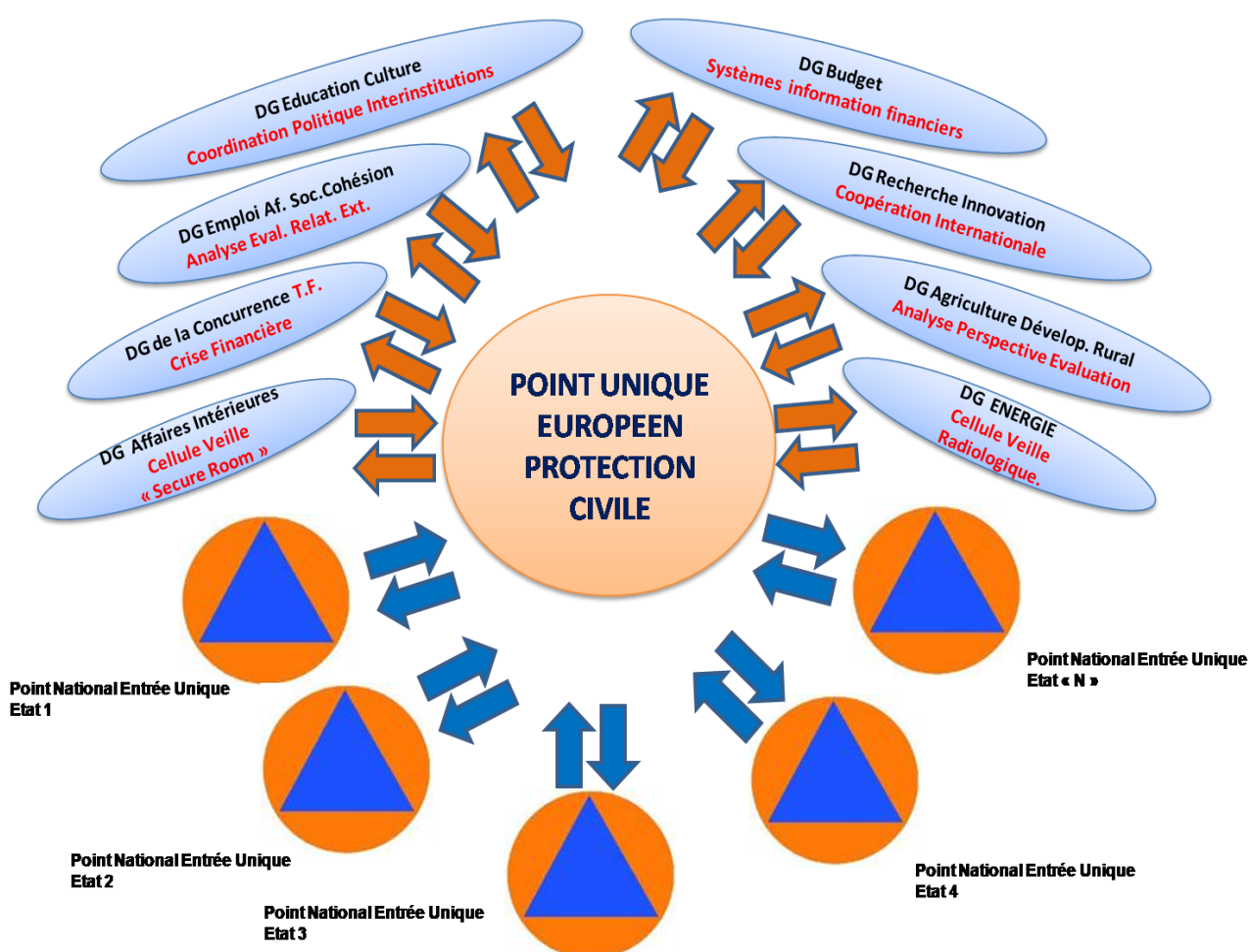
---

<sup>648</sup> « Intermestic » dans Building Societal Security in Europe / the EU's role in managing emergencies page 17.

Elles doivent désormais franchir le seuil de l'efficacité et parvenir à celui de l'efficience, en optimisant l'architecture générale, afin de gagner en efficacité sous trois conditions au moins :

1. désigner tout d'abord un niveau de coordination général, doté de capacités d'analyses et d'anticipation sur les événements dès la détection d'un signal de faible amplitude dans un des centres de veille (nommé Point unique Européen Protection Civile).
2. permettre ensuite à ce centre de fonctionner avec des personnels de différents horizons, en leur fournissant des repères et des bases communes, notamment en gestion de crise.
3. accepter le principe du partage de l'information entre les centres de veille et le chef de file désigné, dans un sens bimodal.

Le chef de file désigné, à son tour, échangerait sur le même mode avec les différents centres de crise des Etats-Membres désignés comme points d'entrée unique (Focal Point) en matière de protection civile.



Il est reconnu que les experts européens possèdent une haute capacité d'analyse et traitent de problèmes complexes.

Cette capacité doit être mise à profit par l'Union, et l'ensemble de ces informations hautement spécialisées est parfois extrêmement techniques.

Au niveau européen, dans le domaine de la gestion de crise, c'est plus d'une dizaine de structures qui travaillent de manière non coordonnée, telles que :

- la salle d'opération de l'aide humanitaire (ECHO),
- le Monitoring Information Center,
- la plateforme de crises pour les délégations de l'Union Européenne,
- le centre d'opération de l'agence pour les frontières (Frontex),
- le service de soutien maritime de l'Agence de sécurité maritime,
- la cellule d'urgence de la « Direction Générale Santé et Consommation »(Sanco),
- la structure de veille radiologique à la « Direction Générale Energie »,
- la « secure room » de la « Direction Générale Affaires intérieures » mobilisable en cas de terrorisme,
- le bureau de permanence de la « Direction Générale Administration »

A ces structures civiles il faut ajouter les structures de la Défense comme le centre de situation (SITCEN) et les organismes de veille stratégique (Watchkeepers) qui s'impliquent au sein de l'Etat-Major de l'Union Européenne.

Le traitement des signaux faibles doit être réalisé dans un système interconnecté, réactif, et adaptatif, permettant d'extraire des informations du contexte spécialisé et de les comparer à l'ensemble global.

Il sera ainsi possible de s'assurer que le système, dans sa globalité conserve un sens identique et non modifié, afin de le prévenir de toute menace ou de modification.

Au sein des sociétés européennes complexes, la demande dans le domaine de gestion de crise manque de bases de compréhension communes, mais aussi d'une expérience partagée.

Cette approche pragmatique doit se baser sur les forces existantes, et faire évoluer les structures aux compétences reconnues et éprouvées, à un niveau supérieur de coopération et d'intégration.

Les rôles complémentaires des Etats dans le domaine de la réponse aux catastrophes, à l'échelle européenne, pourrait se comparer au principe de subsidiarité invoqué à l'intérieur de ceux-ci.

Mais les Etats, comme les institutions européennes ne sont pas prêts à apporter une réponse immédiate en cas de nécessité.

Il faut, en effet, tenir compte des processus de remontée d'information, de traitement et de vérification, puis de prise de décision au niveau politique.

Le mécanisme et le système bureaucratique ont tendance à considérer les aspects internes liés à la crise, plutôt que de réagir en cherchant à créer des synergies et des réseaux.

Cette tendance se retrouve dans les mesures de préparation aux urgences majeures qui ne dépassent pas encore le niveau national, et cela concerne tous les pays Européens.

Au niveau des centres de crises existants actuellement, au sein de la Commission, le système intégré de gestion de l'information<sup>649</sup> n'a pas été testé lors d'exercice de grande ampleur, incluant ces centres simultanément.

d) DESIGNER UN COORDONNATEUR UNIQUE DES ACTIVITES EUROPEENNES EN MATIERE DE GESTION DE CRISE :

Le centre opérationnel de la protection civile européenne<sup>650</sup> participe au système de veille et de réponse apportée par l'Union dans le domaine des catastrophes.

Ce centre bien qu'unique, co-existe avec de nombreuses structures, le plus souvent placées sous des directions différentes.

La création de chacune d'elle, répondant à un besoin d'information ou d'alerte dans un domaine spécifique a été validée par la techno-structure européenne, les budgets approuvés par les membres du Parlement Européen.

Toutefois, la coordination de l'ensemble de ces entités n'a pas été prévue.

Afin de clarifier la situation actuellement existante décrite dans les schémas suivants, la progression concernant l'intégration des niveaux est proposée.

- systèmes de notification et d'alerte rapide. (1)
- système d'alerte précoce.(2)
- systèmes des plateformes de coordination.(3)
- systèmes des salles de veille et de crise.(4)

**1 / Le premier niveau est constitué des centres chargés d'envoyer des notifications et messages d'alertes.**

Ces messages sont en général destinés aux cadres de la Commission ou du Conseil, afin de les tenir informés en temps réel de l'évolution d'une situation précise, dans un domaine sensible.

Cet accès immédiat à l'information utile permet aux équipes de préparer une réponse adaptée si l'information reçue n'est pas conforme aux prévisions initiales.

<sup>649</sup> ARGUS système général européen d'alerte Rapide permettant de relier tous les systèmes spécialisés en cas d'urgence.

<sup>650</sup> M.I.C. Monitoring Information Center.

Plus simplement, il s'agit uniquement de suivre l'évolution d'une situation et de s'assurer qu'elle correspond bien à celle planifiée.

Parmi ces notifications et systèmes d'alerte certains peuvent également être ouverts au public.

C'est le cas d'Europe Media Monitor, (E.M.M.<sup>651</sup>.) un web-agrégateur très puissant, ouvert à tous, sur simple demande d'inscription par le biais d'internet.

Ces systèmes de notification permettent plus précisément de prêter attention aux signaux faibles.

Cette approche constitue une indéniable avancée dans le domaine de l'anticipation des crises, permettant de mettre en œuvre des processus d'évitement de crise.

Compte tenu de la technicité et de la complexité régnant au niveau des instances de décisions européennes, cette détection de signaux faibles est particulièrement utile et performante.

L'information systématique des cadres ou des hauts responsables n'est pas toujours pratiquée dans tous les pays<sup>652</sup>.

Une fois cette information primaire distribuée, les ajustements ou les mobilisations nécessaires s'avèrent toujours plus difficiles à mettre en œuvre.

En effet, le système de notification est basé sur des procédures automatisées, sans intervention d'opérateurs de manière permanente et directe.

De puissants méta-moteurs de recherche, pourvus d'algorithmes très sophistiqués remplissent cette tâche.

Le tableau ci après permet de visualiser les systèmes d'alertes et de notification existants au niveau des institutions européennes (représentés en couleur violette).

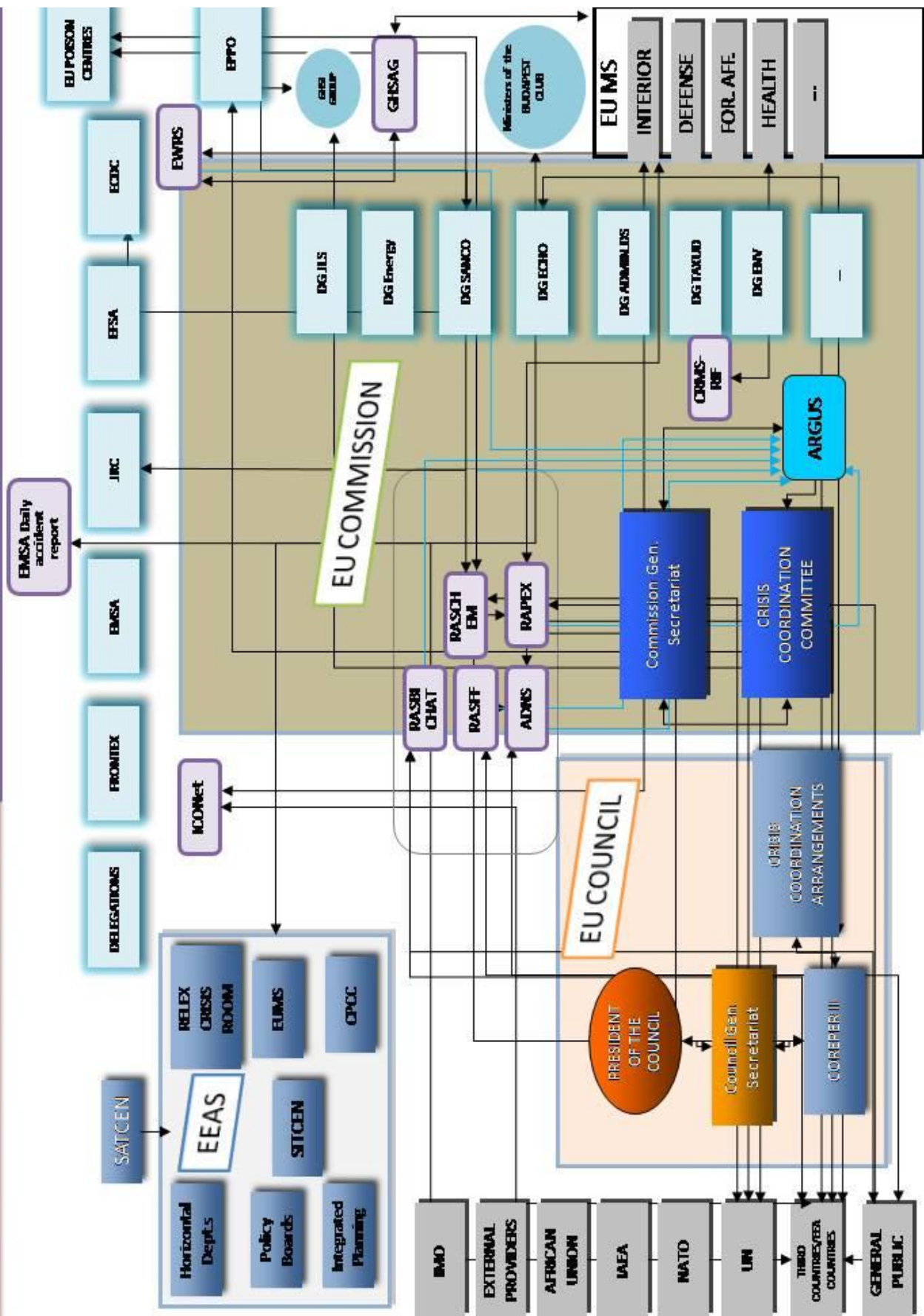
---

<sup>651</sup> <http://emm.newsexplorer.eu>

<sup>652</sup> Phénomène canicule de l'été 2003, en France, entraînant la démission du Directeur Général de la Santé puis du Ministre de la Santé, consécutivement à l'estimation de 15 000 morts durant tout le mois d'août.

FLUX D'INFORMATIONS DE L'UNION EUROPEENNE

SYSTEMES DE NOTIFICATION ET D'ALERTE RAPIDE





Les centres de notification couvrent des domaines très variés, sans forcément de liens entre eux.

Ainsi l'agence Maritime de Sécurité Européenne (E.M.S.A.), dispose d'un centre de support d'informations relatives aux services maritimes Maritime Support Service (M.S.S.).

Ce centre est accessible 24H/24H, 7J/7J et à la disposition des Etats membres constituant le point de contact de l'Agence Maritime de Sécurité Européenne (E.M.S.A.) pour les urgences maritimes.

Le réseau "European Network for the Research on the Economic Impact of Information and Communication Technologies" connu sous son abréviation « ICT Net » est un réseau européen pour la recherche sur l'impact économique des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ses applications dans le champ de gestion des crises sont variées.

Le réseau "Early Warning and Response System" (E.W.R.S.), est un réseau chargé de la surveillance et du contrôle des maladies transmissibles.

Il a été établi conjointement par le Parlement Européen et le Conseil Européen (Décision du Conseil 2119/998/EC).

E.W.R.S. assure la coopération et la coordination entre les Etats-Membres et maintient une communication permanente entre les autorités chargées de la santé publique.

Le système de notification et d'alerte rapide pour la santé globale et sécurité collective "Global Health Security Action Group" (G.H.S.A.G), a été constitué suite à la réunion des Ministres de la Santé dans le cadre de l'Initiative de Sécurité Globale pour la Santé (G.H.S.I. Global Health Security Initiative).

Ce réseau est composé d'experts chargés du développement de propositions et d'actions concrètes en vue d'améliorer la sécurité dans le domaine de la santé.

Le système de notification « C.R.M.S.- R.I.F. » (pour Common Risk Assessment Structure - Risk Information Form), dépend de la fiscalité et de l'Union Douanière de la Commission Européenne.

Il est en charge de la gestion du risque au sein de l'Union, basé sur des éléments communs, avec un système d'échange, le Formulaire d'Information des Risques (R.I.F.).

Le R.I.F. peut attirer l'attention des bureaux sur les irrégularités potentielles, suscitées lors des contrôles de routine exercés par les douanes d'un des pays membres.

Lors de la grippe aviaire sévissant en Thaïlande, les administrations douanières de l'Union Européenne ont reçu des informations précises leur permettant ainsi d'évaluer les risques.

Le système de notification et d'alerte rapide « R.A.P.E.X. » est le système européen d'alerte rapide concernant les produits de consommation dangereux. (Produits alimentaires, pharmaceutiques et médicaux exceptés).

Il comprend les mesures ordonnées par les autorités nationales et celles prises par les producteurs et les distributeurs, de manière volontaire.

Chaque semaine, la Commission Européenne publie une liste des produits dangereux, notifiés par les autorités nationales, appelée « Notification RAPEX ».

Le Système d'Alerte Rapide pour la Nourriture et les Aliments (R.A.S.F.F. pour Rapid Alert System for Food and Feed) est placé sous l'autorité de la Direction Générale de la Santé et des Consommateurs (DG SANCO) et a été créé en 1979.

En 2009, il a émis près de 8 000 notifications.

Dès qu'une maladie animale infectieuse est détectée dans un Etat-Membre, le système de notification et d'alerte rapide « A.D.N.S. » (Animal Disease Notification System) de la « Direction Générale Santé et Consommation » diffuse une information détaillée.

## **2 / Le second niveau est composé des Centres chargés du Déclenchement des Alertes Précoces (E.W.S.<sup>653</sup>):**

Le déclenchement d'alertes précoces nécessite qu'un réseau, surveillé en permanence, composé de capteurs actifs ou passifs, puisse donner une alerte en fonction d'une veille donnée.

Il s'agit de capteurs, non d'informations qui proviennent sans analyse.

L'alerte sera diffusée, une fois l'authenticité vérifiée par un expert dans le domaine concerné.

Ce système est plus élaboré que le premier, il est capable de réaliser des interprétations de données.

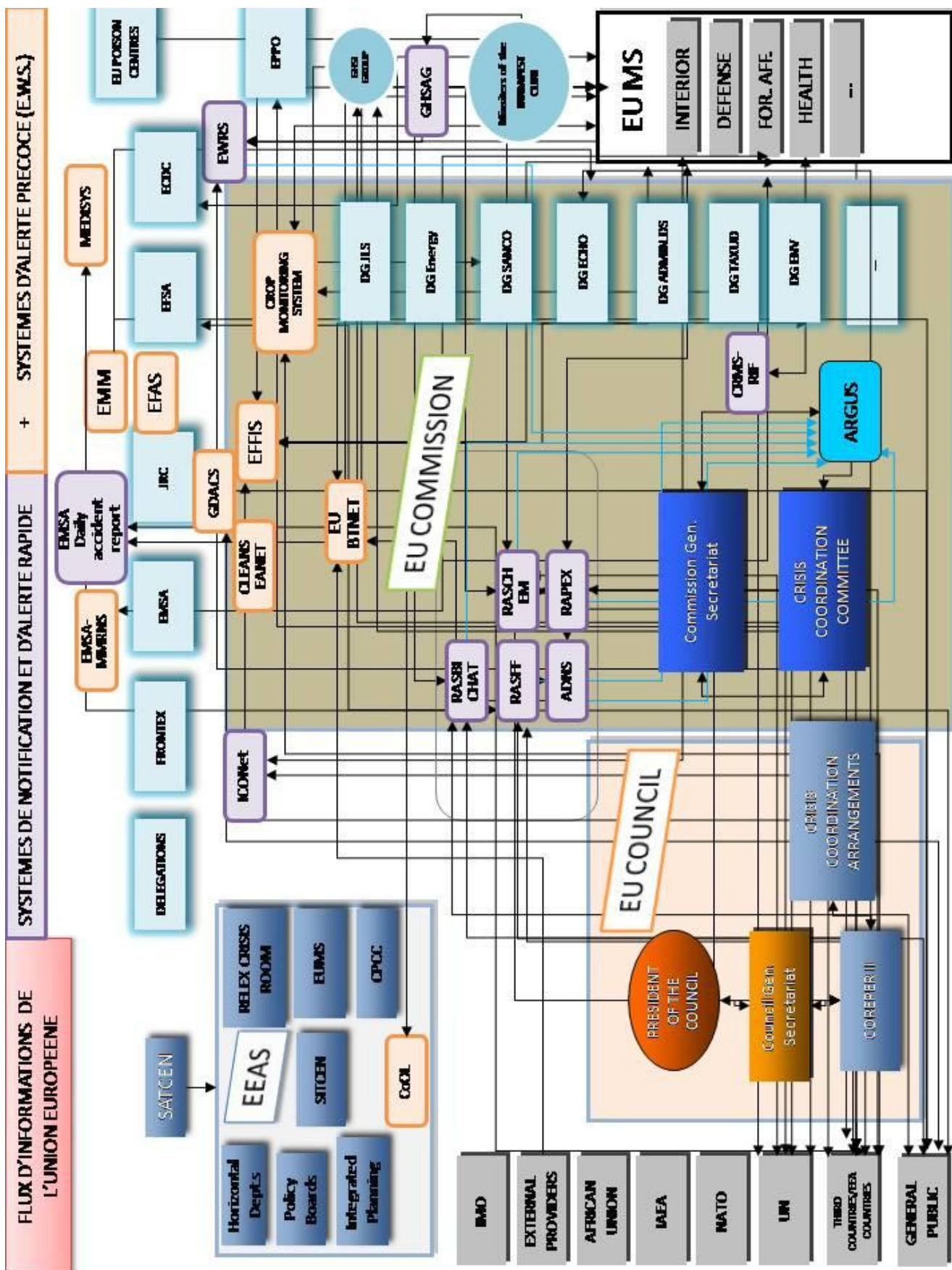
Ces alertes précoces doivent pouvoir être correctement interprétées par les populations qui les reçoivent, mais le système européen ne déclenche pas directement de messages à la population de l'Union Européenne, cette compétence restant nationale.

Ce système peut être automatisé en partie, mais sa plus value est indéniablement apportée par l'expertise et la connaissance des spécialistes qui l'animent.

Le tableau ci après permet de visualiser les systèmes d'alertes précoces existants (représentés en orange).

---

<sup>653</sup> Early Warning System.



Le système de surveillance de la croissance des récoltes en Europe (Crop Grow Monitoring System), placé sous le contrôle de la Direction Générale pour l'agriculture, a été développé par le projet européen MARS.

L'agence Maritime Européenne, dispose du Maritime Support Service (M.S.S.) complété par un système soit de notification, soit de déclaration, le Mandatory Report System (M.R.S.).

Il impose de reporter les informations de toutes les activités portuaires à l'Agence Maritime Européenne.

Un autre système de notification le système Safe Sea Net (S.S.N.) ou réseau des océans sûrs, permet de d'informer les Etats-Membres dès qu'une pollution est détectée ou qu'un incident survient.

Sous l'autorité de l'Agence Maritime, le système CLEANSEANET permet, en temps réel, de détecter par satellite, tout déversement de pétrole et de surveillance des navires, depuis avril 2007.

Il a pour base juridique la direction 2005/35/CE relative à la pollution des navires et sur l'introduction de sanctions pénales pour les infractions de pollution.

L'European Media Monitor (E.M.M.) est un outil très puissant d'information utilisant les ressources avancés des réseaux d'information, intégrant les dernières découvertes relatives au web-mining, et se basant sur les Sources de Renseignements Ouvertes.<sup>654</sup>

E.M.M. est accessible au public, mais des systèmes dédiés très puissants et bien plus riches en contenu d'information sont développés pour que les Directions Générales de la Commission réalisent leurs lettres d'actualités.

La « Direction Générale de la Communication » (DG COMM) est l'utilisateur le plus important d'E.M.M.

Mais E.M.M. est également un fournisseur d'information pour le centre de situation du Conseil (SITCEN), et le système de renseignement européen.

L'automatisation d'E.M.M. lui permet de scanner milles nouveaux sites par jour, dans plus de trente langues, et couvrant plus de 600 sujets.

MEDISYS<sup>655</sup> est un système d'information médicale, développé par le centre de recherche commune de la commission (J.R.C. Joint Research Center), en collaboration avec la « Direction Générale Santé et Consommation » DG SANCO, afin d'identifier rapidement les risques à la santé publique, qu'il s'agisse de maladies transmissibles, de risques liés aux accidents nucléaires ou chimiques, ou d'attaques terroristes.

Le système « Global Disaster Alert Coordination System » ou G.D.A.C.S. est un système mondial d'alerte et de coordination pour les catastrophes naturelles, très utilisé par les membres opérationnels des Nations-Unies et de la protection civile européenne, ainsi que des organisations non gouvernementales dans le monde entier.

<sup>654</sup> Qualifiées d'Open Source Intelligence.

<sup>655</sup> Medical Information System.

Il est relié à tous les services nationaux de protection civile, il permet de donner en temps réel une information sur tous les événements se déroulant sur la planète (Tremblements de terre, Cyclones, Inondations, Activité Volcanique). G.D.A.C.S. permet également d'accéder aux autres acteurs internationaux et constitue une source d'information inégalée dans ce domaine.

European Flood Alert System (E.F.A.S.) est un système d'Alerte Européen pour les inondations en Europe. Il collecte les données de tous les établissements spécialisés dans ce domaine, pour tous les pays membres, et est systématiquement utilisé. Il est relié à G.D.A.C.S., qu'il alimente lorsque des inondations surviennent en Europe.

European Forest Fire Information System (E.F.F.I.S.) est l'équivalent du système précédent, relié également à G.D.A.C.S., mais son champ d'information concerne les feux de forêts qui se déclenchent en Europe.

Il a été particulièrement utilisé lors de la mise à disposition d'une flotte européenne d'avions bombardiers d'eau, durant les étés 2007 à 2010, permettant aux Etats-Membres concernés de partager l'analyse du risque dans le domaine des feux de forêts.

EU - BTNET est un système de surveillance pour la maladie de la langue bleue (ou fièvre catarrhale) dans l'Union Européenne. Il collecte, analyse et dissémine toutes les données épidémiologiques fournies par les Etats-Membres.

EU- BTNET établit les mesures appropriées permettant de contrôler la maladie, de vérifier leur efficacité, et d'assurer les déplacements d'animaux contaminés de manière sûre. Il a été créé par la décision de la commission 2007/367/EC du 25 mai 2007, renforcé par la réglementation n°1266/2007 de la commission européenne visant à contrôler la restriction des mouvements d'animaux contaminés.

### **3 / Plateformes de Coordination :**

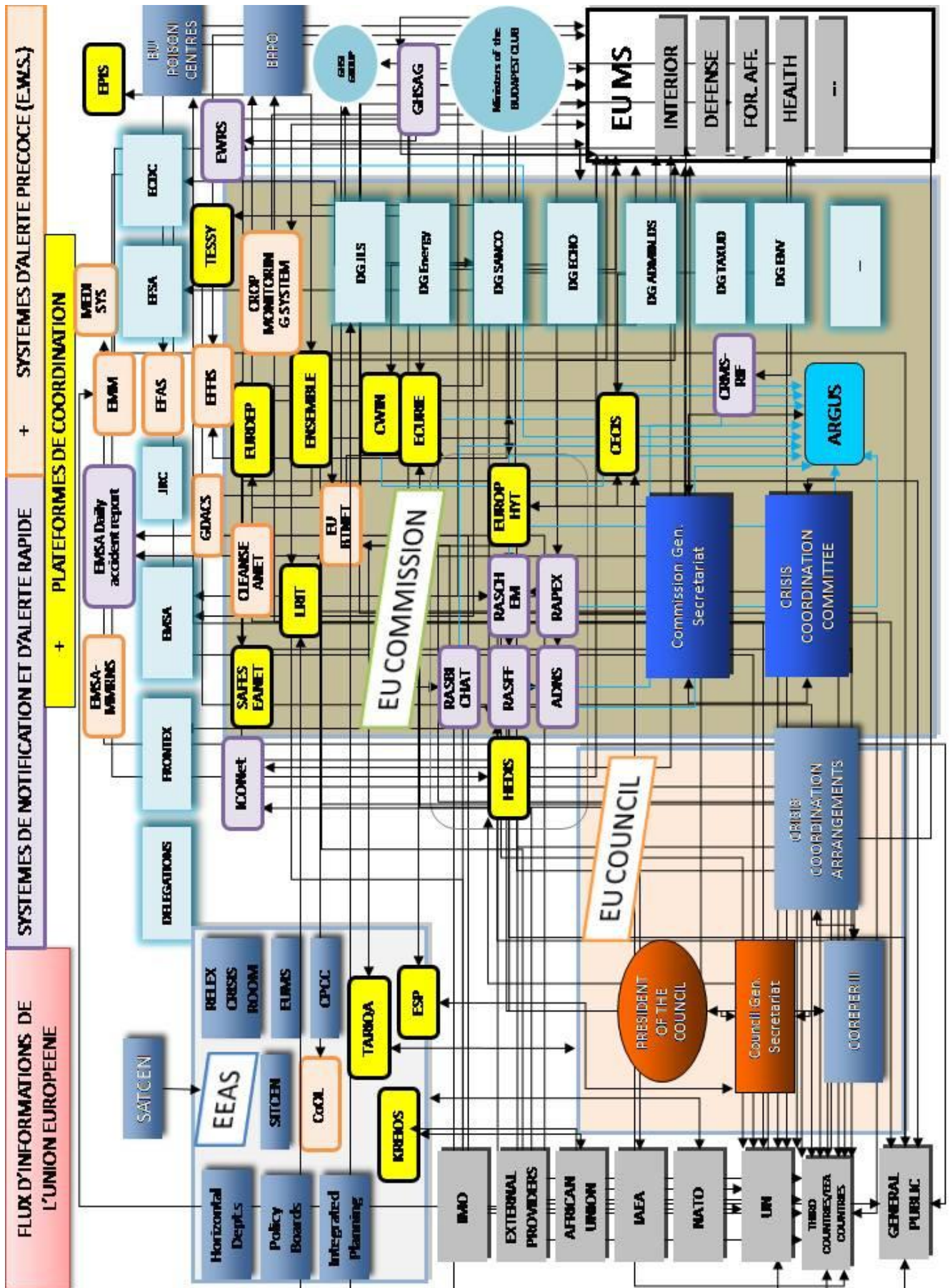
Les plateformes de coordination sont essentiellement chargées d'organiser ou de permettre des rencontres entre décideurs et partenaires.

Les décideurs ont la responsabilité de définir les orientations politiques sur des sujets variés, les partenaires quant à eux, sont très différents car ils représentent :

- les groupes concernés par ces orientations, la population « cible », qui peut être composée de spécialistes dans un domaine spécifique,
- les groupes chargés de réaliser et de mettre en œuvre ces orientations, ils peuvent alors être publics ou privés.

Ces partenaires sont nombreux, il s'agit des membres des Parlements nationaux, des responsables d'Entreprises Européennes, ou des représentants d'associations de citoyens européens.

Les plateformes de coordination sont chargées de diffuser l'information, au niveau de partenaires européens en charge du domaine concerné, et relie les systèmes précédents.



Parmi ces plateformes, on notera l'outil utilisé par tous les services nationaux de protection civile européenne, le « Common Emergency Communication and Information System » (C.E.C.I.S.).

Cette plateforme, constitue un système d'échange d'informations et de communication relative aux urgences et à la protection civile.

Les informations opérationnelles peuvent être échangées dans un mode fiable et sécurisé, entre les points de contacts nationaux des Etats membres, mis en place sur la base de l'article 3 de la décision du conseil du 23 octobre 2001 établissant le mécanisme communautaire de protection civile.

La plateforme « European Perspective on the Information Society » (E.P.I.S.) est issue d'un projet réalisé par la Direction Générale de l'information.

E.P.I.S. doit permettre d'approfondir les tendances et les développements des évolutions technologiques, en particulier pour les entreprises privées.

La plateforme de coordination SAFESEANET permet un échange rapide d'informations maritimes, en cas d'accident ou de marée noire.

Son intérêt réside surtout dans la mutualisation des moyens disponibles, afin de préserver l'environnement marin.

Cette plateforme a été créée suite au naufrage du supertanker « Prestige » en 2002.

La plateforme appelée « European Network for Rural Development » (E.N.R.D.P.) est une base de données hébergeant des informations sur les projets relatifs au développement rural dans les Etats Membres.

Elle découle du fait que plus de la moitié de la population des 27 vit dans une zone couvrant plus de 90% du territoire, et que les activités liées à la ferme et à la forêt sont cruciales pour l'usage des sols et la gestion des ressources naturelles.

Autre exemple dans le domaine de la santé, « The European Surveillance System » (T.E.S.S.Y.) et un système de métadonnées permettant de recueillir, de valider d'analyser et de disséminer les données.

Son objet principal concerne l'action dans le domaine de la santé publique.

T.E.S.S.Y a été développé suite à la décision de la Commission Européenne n°2007/875/EC. et a remplacé les bases de données qui réalisaient précédemment les D.S.N.( Réseaux de Surveillance Dédiés ou Dedicated Surveillance Networks), exclusivement gérés par des experts.

Le système d'identification et de suivi des navires à longue distance « Long Range Identification and Tracking of Ships data Centre » (L.R.I.T.) est un outil également performant.

Initialement créé par l'Organisation Maritime Mondiale, il a été complété par un centre de données, accessibles par l'Etat dont le navire bat pavillon, l'Etat côtier ou le navire circule, les ports de destination, et les autorités de sauvetage et de recherche (S.A.R. Search and Rescue).

La résolution du conseil du 2 octobre 2007, précise que la mise en œuvre de L.R.I.T. s'effectue sous le contrôle de l'Agence Maritime de Sécurité Européenne (E.M.S.A.).

Permettant de veiller aux infrastructures critiques en Europe, Critical Infrastructure Warning Information Network (C.I.W.I.N.) a été proposé par le Royaume Uni, suite aux attentats de Madrid et de Londres.

C.I.W.I.N. est une partie du programme européen pour la protection des infrastructures critiques.

Il a fait l'objet d'une décision du Conseil du 27 octobre 2008 pour sa création.

Basée sur la thématique du changement climatique global et de la préservation des écosystèmes la plateforme de coordination ENSEMBLE a été développée dans le cadre du 6<sup>ème</sup> Programme de Recherche et de Développement.

Système d'informations élaboré pour la protection des êtres humains, des animaux et des végétaux, EUROPHYT est un réseau entre les Etats membres et la Commission Européenne.

Il permet d'assurer le contrôle de l'état de santé des végétaux, plantes et animaux importées hors de la zone européenne et malgré un budget modeste d'une centaine de milliers d'euros, il dépend de la « Direction Générale Santé et Consommation ».

Lorsqu'une menace pour la santé a été identifiée, le « Health Emergency and Disease Information System » (H.E.D.I.S.) répond à un besoin identifié, celui d'avoir un point unique d'entrée, afin que tous les partenaires puissent obtenir, en permanence, une synthèse de la situation générale.

H.E.D.I.S. a été développé par le Joint Research Center et la « Direction Générale Santé et Consommation ».

C'est une plateforme qui repose sur un portail web, relié aux autres sources d'information (Organisation Mondiale de la Santé, MediSys, Etats membres, etc...) en permanence mis à jour.

Pour chaque crise, un « sous portail » lui est dédié, afin que les personnes concernées puissent y trouver toute l'information nécessaire.

La plateforme European Space Policy (E.S.P.) fixe les orientations européennes dans le domaine de la politique spatiale.

Son impact sur la gestion des crises est important, puisque c'est grâce à cette politique que l'important programme européen de sécurité G.M.E.S<sup>656</sup> est né.

Ce programme inclut de nombreux projets de télédétection des catastrophes naturelles, de cartographie ou de suivi des zones touchées, et d'optimisation des communications entre les services d'urgences.

Relative aux douaniers TARICA (TARif Intégré des Communautés Européennes) est une base de données partagée entre les pays membres.

Elle contient toutes les mesures de législation tarifaire, commerciale et agricole existantes au sein de la Communauté.

Ces mesures intégrées permettent, grâce à TARICA, une application uniforme par l'ensemble des États membres.

De plus, tous les opérateurs économiques ont ainsi une vision claire des mesures à prendre à l'importation ou à l'exportation de marchandises.

---

<sup>656</sup> Global Monitoring Environment Security.



La plateforme KREIOS fait partie de « Cri Tech » (Crisis Monitoring and Response Technologies), pour fournir un support aux politiques de l'Union Européenne dans el domaine de la gestion de crise.

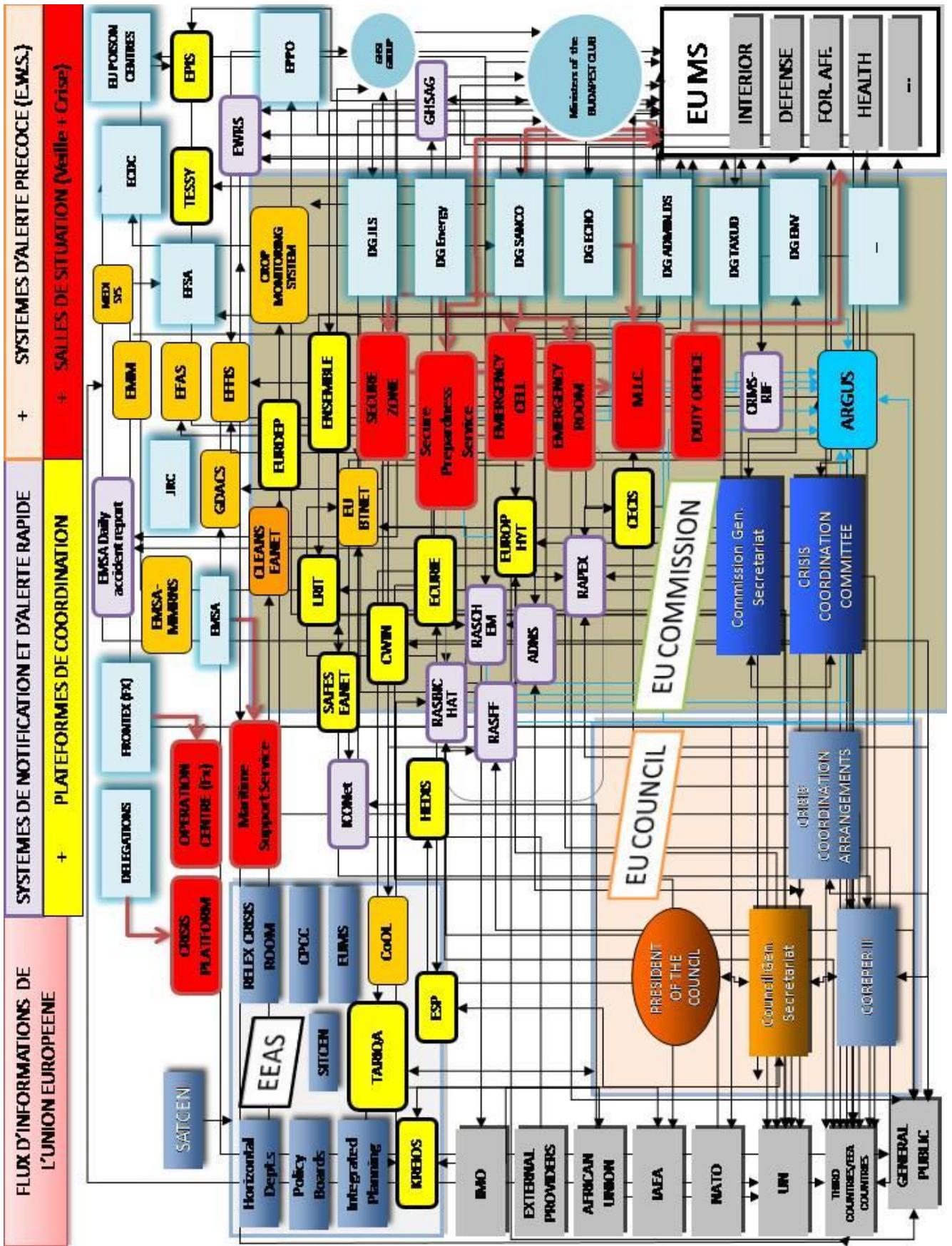
Les crises peuvent être humanitaires, résulter de catastrophes naturelles ou humaines, d'épidémies ou de problèmes de santé, et de conflits et de crises politiques.

### **3 / Salles de situation (Veille + Crise) :**

Les salles de situation sont composées d'opérateurs et de superviseurs, qui peuvent ou non être présents de manière permanente.

L'élément clé, concernant les salles de situation repose sur la qualité des agents chargés de son animation.

Le tableau ci après permet de visualiser les salles de situation existantes (représentés en couleur rouge).



La plateforme de crise est désormais rattachée au Service Européen de l'Action Extérieure, dirigé par Lady Catherine ASHTON.

Elle regroupe les services auparavant isolés, tels que :

- le centre de situation européen (SitCen),
- la Direction de la planification et de la gestion de crise (C.M.P.D. Crisis Management and Planning Directorate), avec le Centre de planification civil et de Conduite (Civilian Planning and Conduct Capability), anciennement regroupés au sein de la Politique de Défense et de Sécurité Commune (C.D.S.P. Common Security and Defense Policy),
- l'Etat-Major Militaire de l'Union Européenne (E.U.M.S. European Union Military Staff),
- les services extérieurs de la commission (Délégations),
- la Direction Générale des relations extérieures.

La salle de situation pour l'action de l'Union en mer, le Maritime Support Service, partie de l'E.M.S.A., veille en permanence les espaces maritimes européens et reste en étroite contact avec les services nationaux des Etats-Membres, notamment ceux chargés du sauvetage et de la sauvegarde des vies en mer (S.A.R.).

Le Monitoring and Information Centre (M.I.C.), est le point focal pour les échanges d'informations, les demandes d'aide provenant soit des pays membres, soit de pays extérieurs à l'Union.

Tous les Etats de l'Union participent au M.I.C., ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, et la Croatie.

Le M.I.C. édite un bulletin quotidien d'informations, et est en lien permanent avec les nations unies, plus particulièrement le Bureau de Coordination de l'Aide Humanitaire (B.C.A.H. / O.C.H.A.).

Il est connecté aux réseaux C.E.C.I.S, et G.D.A.C.S.

Enfin, l'office Européen de Lutte Anti Fraude (O.L.A.F.) est doté d'un centre de veille, O.L.A.F. Secure Zone, permettant de réagir rapidement dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée transnationale, la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable au budget communautaire.

## 2. B / LA PROTECTION CIVILE EST INSUFFISAMMENT RECONNUE MALGRE L'ACCROISSEMENT DES CRISES INTERNATIONALES

« Aucune nation n'aime à considérer ses malheurs comme ses enfants légitimes. »

Paul Valéry  
Regards sur le monde actuel

La protection civile, au-delà des frontières européennes, subit diverses influences, et la communauté internationale des Etats a promu de nombreuses initiatives dans des domaines qui se rattachent à son action (1).

Bien que ces systèmes de coopération internationale soient centrés sur les actions de protection civile, elle ne peut assurer aucun leadership, car elle ne s'exprime qu'au travers des représentants des Etats-Membres.

Toutefois, lors d'évènements majeurs, la réponse internationale s'est organisée et les actions de protection civile des Etats-Membres sont coordonnées par les Nations-Unies (2).

### 1 / LA COOPERATION INTERNATIONALE ET LA PROTECTION CIVILE :

« La seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat. »

Kofi Annan  
Secrétaire Général des Nations-Unies  
Discours à l'Assemblée Générale  
24 septembre 2001

La fin du siècle dernier a permis de reconnaître que des actions renforcées devaient être prise dans le domaine de la prévention des catastrophes.

Les actions de prévention sont intégrées dans la démarche globale de protection civile, elles constituent des mesures à réaliser en amont de la crise.

La situation est paradoxale, une stratégie internationale de réduction des risques de catastrophes a été adoptée alors qu'il n'existe pas de structure de protection civile au sein des Nations-Unies (a).

Face à ce constat, il a été nécessaire de définir des conditions de déploiement des forces de protection civiles des Etats-Membres, qui ont fait l'objet des directives d'Oslo (b).

Dans un autre domaine sensible, celui de la protection des radiocommunications, la convention de Tampere a permis aux équipes opérationnelles déployées d'utiliser des moyens de communication en cas de catastrophe naturelle ou humaine (c).

La protection civile, aux contours juridiques mal définis, a dû être prise en compte, lors de la rédaction des conventions de Genève.

Mais sans réel défenseur de sa cause, la protection civile a été reléguée à un rôle secondaire, laissant un énorme potentiel inexploité (d).

#### a) DE YOKOHAMA A HYOGO, CREATION DE L'U.N.I.D.S.R.

La décision d'adopter une stratégie internationale en matière de réduction des risques est récente, elle fait suite à la prise de conscience qu'il était nécessaire de réduire les effets de nombreuses catastrophes naturelles (1).

Les principes adoptés initialement ont du être renforcés, car les résultats, bien qu'encourageants, n'étaient pas suffisants (2)

Malgré ces mesures, après vingt ans de mise en œuvre, le bilan laisse apparaître que de nombreux progrès restent à accomplir (3)

### 01) LA CONFERENCE DE YOKOHAMA, ACTE FONDATEUR DE LA REDUCTION DES RISQUES

Suite à la conférence de Yokohama, la décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles s'est progressivement mise en place, de 1994 à 2004.

Vis-à-vis des catastrophes naturelles, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, une stratégie et un plan d'action pour un monde plus sûr ont été élaborés.

Malgré cet important accord international, signe incontestable d'une réelle avancée dans ce domaine, une part très modeste de crédits a été consacrée à la réalisation de projets, notamment dans le cadre des projets de développement visant à la réduction des risques de catastrophes<sup>657</sup>.

L'analyse, a posteriori, permet de révéler que la faible dotation financière, et le niveau insuffisant de mobilisation des gouvernements dans ce domaine n'ont pas été les seuls facteurs en cause.

A ces difficultés conjoncturelles, il faut ajouter une difficulté provenant de la réalité géographique et physique, celle de la dispersion des zones d'implantation des projets de réduction des risques.

La conséquence en résultant, repose sur les différentes structures administratives qui pilotent les réalisations en matière de réduction des risques.

<sup>657</sup> Réduction des Risques de Catastrophes (R.R.C.), ou en anglais Disaster Risk Reduction (D.R.R.)

Ces projets peuvent ainsi être pilotés au niveau national, au niveau régional ou local, par différentes entités, et les objectifs poursuivis restent circonscrits au sein du cadre administratif de référence.

La cohérence de ces ensembles n'est pas toujours assurée par une administration ou un organisme unique.

On retrouve les mêmes constantes, dans le domaine des projets de réduction des risques de catastrophes (ex ante) que dans celui de la gestion de crise lors des catastrophes (ex post).

Cela renforce l'idée que ce champ d'action humaine doit désormais être considéré comme représentant un tout, cohérent.

Ces actions doivent être fédératives, ayant pour mission première et comme but ultime de réaliser la sauvegarde des populations.

Des études approfondies et de nombreux rapports ont été commandités par les Nations-Unies pour tirer des enseignements à la fin de cette première décennie.

Selon ceux-ci, cinq domaines d'action ont présenté de réelles lacunes, c'est ainsi qu'il a été ensuite décidé de relever un certain nombre de défis.

La synthèse de ces travaux a fait l'objet d'une attention soutenue et a permis de définir le nouveau cadre d'action de la décennie 2005-2015 :

1) en matière de gouvernance, l'absence de cadre organique est un obstacle particulièrement important, car le modèle reste à créer.

En conséquence, dans les domaines juridiques et au niveau stratégique pour les politiques générales, des lacunes ont été constatés.

2) dans le domaine des risques, leur identification est lacunaire, parfois même absente.

De même leur évaluation et leur surveillance est incomplète.

Si ces objectifs sont atteints, des difficultés en matière d'alerte rapide des populations subsistent néanmoins.

3) la gestion de la connaissance des risques et l'éducation vis-à-vis de la conduite à tenir lors de catastrophe ne sont ni intégrées, ni prises en compte par les différents systèmes éducatifs.

Cette activité est souvent prise en charge au niveau des communautés par des Organisations Non Gouvernementales, mais elles ne sont pas coordonnées, et les programmes réalisés sont souvent très différents, tant sur le fond que sur la forme.

4) la réduction des facteurs de risque sous-jacents<sup>658</sup> est peu développée, compte tenu de la difficulté à identifier et à agir sur les risques primaires.

Or les risques sous-jacents sont souvent les plus léthaux.

5) la préparation de plans d'intervention et de relèvement efficace, normalement du ressort des administrations locales, est négligée.

---

<sup>658</sup> Un risque sous-jacent s'exprime lorsque la situation devient instable, et résulte d'une cause première. C'est par exemple des maladies qui apparaissent, compte-tenu d'un manque d'hygiène, mais celui-ci est à son tour lié à la destruction du réseau d'eau potable.

Les raisons évoquées sont un manque de moyens matériels ou humains, et de compétences techniques de base dans ces domaines.

C'est une résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies<sup>659</sup> qui permettra d'organiser cette conférence mondiale sur la prévention des catastrophes dans la ville de Kobe, (dépendant de la préfecture de Hyogo), au Japon.

Le choix de cette ville a été motivé par le fait qu'elle s'est relevée de manière remarquable, suite au grand tremblement de terre de Hanshin-Awaji du 17 janvier 1995.

Plusieurs objectifs spécifiques ont été poursuivis, par cette conférence, mais le résultat principal consiste à parvenir à « réduire de manière substantielle les pertes en vies humaines et les dommages subis par les collectivités et les pays sur les plans social, économique et environnemental provoqués par les catastrophes. »

## 02) LES PRINCIPES DE YOKOHAMA ONT ETE RENFORCES LORS DE LA CONFERENCE DE HYOGO.

La conférence de Hyogo permettra l'adoption de la « stratégie internationale de prévention des catastrophes » pour la période 2005-2015.

La conférence a adopté trois objectifs stratégiques devant permettre de parvenir au résultat attendu :

- (a) intégrer les risques de catastrophe dans les politiques, plans et programmes de développement durable, à tous les niveaux, en privilégiant la prévention des catastrophes, la préparation à celles-ci, l'atténuation de leurs effets et la réduction de la vulnérabilité,
- (b) renforcer (à défaut mettre en place) les institutions, mécanismes et capacités à tous les niveaux, notamment au niveau des collectivités, qui peuvent aider systématiquement à renforcer les capacités de résistance aux catastrophes,
- (c) envisager la réduction des risques aux stades de la conception et de l'exécution des programmes d'aide aux collectivités menacées par une catastrophe de manière systématique.  
Préparer ces collectivités aux situations d'urgence, leur apprendre à y faire face et à se relever.

La référence au développement durable n'a pas toujours eu les résultats escomptés.

En effet, elle a orienté le domaine de la réduction des risques en l'inscrivant comme résultante des programmes de développement durable.

Ainsi, les institutions chargées du développement durable ont hérité de cette problématique de réduction des risques sans en avoir forcément ni la légitimité, ni les compétences.

---

<sup>659</sup> Assemblée Générale, Résolution 58/214, 23 Décembre 2003.

Mais, poursuivant ses buts et afin de parvenir à la réalisation de ces objectifs, la conférence de Hyogo a défini cinq priorités, notamment :

- Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, un cadre institutionnel solide, pour mener à bien les activités correspondantes.
- Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide.
- Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux.
- Réduire les facteurs de risque sous jacents.
- Renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.

Ces priorités répondent parfaitement, comme un écho, aux lacunes constatées lors de la précédente décennie 1994-2004.

Il s'agit donc, à priori, de poursuivre l'effort entrepris, dans la précédente décennie.

### **03) APRES DEUX DECENNIES D'EFFORTS DE NOMBREUX PROGRES RESTENT A ACCOMPLIR**

Le nouveau processus, souhaite s'inscrire dans la continuité de l'action, mais deux réflexions demeurent néanmoins :

- soit le temps alloué pour réaliser les objectifs de la conférence de Yokohama n'était pas suffisant.  
Il s'agit alors d'une erreur de programmation stratégique.  
Le temps de planification nécessaire pour assurer la réalisation complète des actions a été sous estimé, ou des facteurs inattendus se sont produits.
- soit les administrations ou organismes chargés de réaliser ces actions n'ont ni les compétences, ni les moyens pour y parvenir.  
Le choix de l'effecteur se révèle alors défectueux.  
Il faut soit réorienter la stratégie de l'effecteur, soit changer d'effecteur.

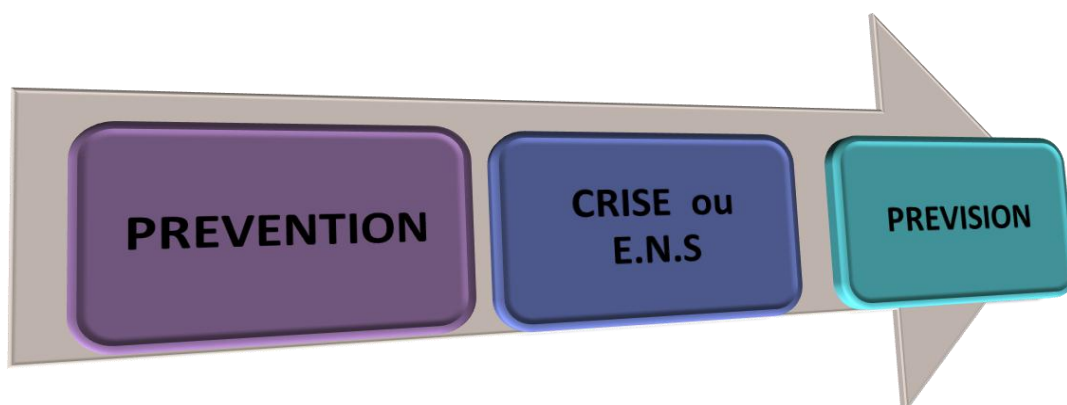
Les résultats initialement fixés par l'assemblée générale des Nations-Unies n'ont pas été atteints, pourtant aucun Etat-Membre n'a souhaité dénoncer la méthode de travail choisie.

Cette situation est paradoxale, puisque les conférences et les résolutions de l'assemblée générale des Nations-Unies sont d'une grande complexité, et reposent sur le plus large consensus possible entre les Etats-Membres.



Toutefois, dans le domaine de la « Stratégie internationale de prévention des catastrophes », il semble qu'une confusion se soit dès l'origine, introduite de façon subreptice.

Dans le vocabulaire opérationnel, les phases et action de prévention et de prévision sont différenciées, dans le temps et pour leur mise en œuvre, par rapport à l'évènement non souhaité.



Ainsi, la prévention consiste à prendre en amont, toutes les mesures structurelles ou non structurelles,<sup>660</sup> avant l'irruption de la crise, permettant dans le meilleur des cas son évitement.

Idéalement la prévention doit permettre d'éviter que la crise ne survienne.

Elle peut également réduire l'impact ou les conséquences de l'évènement.

Cette distinction est importante, car l'approche est différente selon l'action sur la source ou sur la cible.

Les Anglo-Saxons définissent par le terme de « mitigation » le phénomène de réduction des conséquences une fois l'évènement survenu.

Au contraire la prévision résulte de l'hypothèse que malgré tous les dispositifs de prévention réalisés en amont, l'Evènement Non Souhaité (E.N.S.) peut néanmoins survenir.

Une fois cet Evènement Non Souhaité (E.N.S.) enclenché, le glissement vers la crise s'installe progressivement.

C'est alors que la prévision trouve tout son sens, puisque les mécanismes qu'elle a patiemment mis en place ex ante, vont révéler leur efficacité ex post.

Pour illustrer ces différences fondamentales et trop souvent confondues, prenons l'exemple d'un incendie dans une habitation.

<sup>660</sup> Au sens défini par les Nations-Unies (Confer Lexique).

Si les mesures de prévention sont efficaces, la détection du feu dès les premiers instants de son éclosion devrait permettre de limiter les dégâts.

Une fois le sinistre déclaré, les mesures de prévision rentrent en action pour aider au retour à la normale le plus rapidement possible.

C'est par exemple les mesures de prévision qui envisagent la vérification en amont, des capacités du réseau d'eau urbain afin de permettre aux véhicules d'incendie et de secours d'utiliser les bouches et poteaux d'incendie pour procéder à l'extinction.

Peu de pays, néanmoins, estiment nécessaire de se doter d'un cadre de politique générale ou de cadres législatifs et institutionnels pour la réduction des risques de catastrophe.

Pourtant les pays qui ont mis en œuvre ce cadre légal sont en mesure d'évaluer les progrès accomplis, grâce à des indicateurs précis et mesurables.

Ils sont également mieux préparés à la gestion des risques.

Ces Etats permettent également, dans toutes les couches de la société, que les mesures de réduction des risques de catastrophe soient l'objet du consensus le plus large.

Cette démarche implique au préalable de sensibiliser les populations, mais aussi permet à chacun de devenir l'acteur de sa sécurité.

Ainsi le citoyen devient-il soucieux de participer à l'effort collectif, pour son bien-être mais aussi celui de tous, et de se conformer à l'application des principes de sécurité.

Il est certain que « La déclaration de Hyogo » a mis en exergue la nécessité de promouvoir une culture de la prévention des catastrophes et a permis de développer la résilience à tous les niveaux.

Pourtant une autre confusion demeure à propos du rôle des communautés en cas de catastrophe, elles sont supposées assurer simultanément un double rôle, celui de sauveteur, et celui de victime.

Il est évident que seule la population locale est capable de réaliser une entraide de proximité immédiate, surtout lors des premières minutes de la catastrophe.

Pendant cette période, de nombreuses vies peuvent être sauvées, avec des moyens limités et non spécialisés.

Il est illusoire, une fois la phase des sauvetages réflexes terminée, de penser que la population pourra échapper à un nouveau positionnement, au niveau psychologique et physique, en tant que victime.

Ce nouvel état ne doit pas plonger dans l'apathie ou la désolation les victimes, car le plus souvent elles sont heureuses d'être toujours en vie...

## b) LES DIRECTIVES d'OSLO

Ces directives définissent l'assistance internationale en cas de catastrophe, comme étant « le matériel, le personnel et les services fournis par la communauté internationale à un Etat touché pour répondre aux besoins des victimes d'une catastrophe ».

Cette définition n'est donc pas réservée aux relations entre les Etats. Une société privée, une association ou une fondation peuvent donc également porter assistance internationale en cas de catastrophe.

Toutefois, les directives d'Oslo introduisent un concept nouveau : si l'assistance internationale est fournie dans le respect des principes humanitaires, il s'agit d'une assistance humanitaire.

Par conséquent, c'est de la manière de servir, la façon de délivrer l'assistance au niveau international qui permet de définir la nature de la prestation, non le but poursuivi ou l'intention déclarée.

Lors de la conférence internationale de janvier 1994, plus de 45 Etats et de 25 organisations étaient réunis pour adopter les directives d'Oslo, finalisées et applicables dès le mois de mai 1994.

Compte-tenu de l'engagement croissant des forces et des ressources militaires, souvent en appui des secours humanitaires suite à des catastrophes naturelles, un nouveau consensus s'est dégagé le 28 novembre 2007.

Ce traité inclut deux notions, sous le terme de R.M.P.C., ou Ressources Militaires et de Protection Civile.

Ce traité définit un organisme de protection civile « toute autorité qui, sous l'autorité d'un gouvernement, s'acquitte des fonctions énumérées à l'article 61 du protocole additionnel 9 aux conventions de Genève de 1949<sup>661</sup>. »

La coordination des opérations humanitaires, réalisées dans le pays concerné, dépend du Coordinateur des Opérations Humanitaires<sup>662</sup> (C.O.H.).

Au niveau global, le Coordonateur des Secours d'Urgence (C.S.U.) est assuré par le Secrétaire Général Adjoint aux Affaires Humanitaires.

El préside le comité permanent inter-organisations qui regroupe tous les organismes à vocation humanitaire des Nations-Unies<sup>663</sup>.

Les directives d'Oslo relatives à l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile, sous le contrôle des Nations-Unies, s'adressent également aux organisations humanitaires des Nations-Unies et à leurs partenaires.

Il est précisé que ces directives peuvent également être utiles aux Etats membres pour aider les populations civiles touchées par des catastrophes naturelles ou confrontées à des situations d'urgence technologique ou environnementale en temps de paix.

Axées sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe, les directives d'Oslo complètent celles de mars 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes.

<sup>661</sup> Pour cet aspect, confer partie suivante.

<sup>662</sup> Il s'agit en général du Coordonateur Résident, chef des équipes de l'ONU, mais un Coordinateur des Opérations Humanitaires (C.O.H.) « ad hoc » peut être nommé par les Nations-Unies.

<sup>663</sup> Haut Commissariat aux Réfugiés (H.C.R.), Organisation Internationale pour les Migrations (O.I.M), Banque Mondiale, mais aussi, Comité International de la Croix-Rouge, et Fédération Internationale de la Croix-Rouge.

Si la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies précise que « La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectés en conformité avec la Charte des Nations Unies. » elle insiste également sur le fait que «...l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché, et en principe sur la base d'un appel du pays touché.»

Ce principe est souvent inapplicable pour deux raisons :

- Le pays victime peut ne pas souhaiter solliciter l'aide extérieure, pour des raisons relevant de l'« intérêt supérieur de la nation, touchant à la sécurité nationale ».

Ce principe a été souvent appliqué (notamment en Birmanie, suite au typhon de 2008). Il traduit essentiellement la crainte, pour le pays victime de la catastrophe, d'établir des liens avec des états étrangers.

Ceux-ci peuvent être immédiats, juste après la catastrophe, ou se construire sur des programmes de court, moyen ou long terme engageant ainsi les parties.

Ces engagements sont susceptibles d'être récupérés au niveau politique du pays receveur.

En effet, l'opposition peut dénoncer une allégeance sournoise car déguisée sous des raisons humanitaires, ou une dépendance économique vis-à-vis des pays fournisseurs de l'aide internationale.

Dans d'autres cas tels que le Japon en avril 2011, il s'agit d'une question de politique interne au sens strict, puisque les Forces d'Auto-Défense (F.A.D.) japonaises, sont militarisées et qu'elles constituent l'équivalent de la Défense Nationale.

Faire appel à l'étranger serait reconnaître que les F.A.D. ne sont pas dimensionnées pour la défense du territoire national.

Il s'agirait alors, pour ce pays, d'une atteinte à l'honneur et à la dignité nationale.

- La seconde possibilité de refus de l'aide tient à ce que le pays touché ne soit pas en mesure de formuler cette demande d'aide (Etats défailants, guerre civile, vacance du pouvoir etc.).

C'est par exemple le cas, lors du tremblement de terre d'Haïti de janvier 2010.

Lors de la phase d'urgence initiale, la demande d'aide immédiate s'est révélée complexe, et a été assurée grâce à la présence de la force de maintien de la Paix des Nations-Unies, la MINUSTAH.

Mais il est encore plus difficile, voire impossible d'implémenter des programmes de « retour aux conditions normales » (qualifiés de Post-Recovery Programs), en l'absence de validation des propositions par le gouvernement en place.

Pour les mêmes raisons, lorsque d'autres types d'actions sont mis en place dans le domaine de la prévention ou de la réduction des risques, le taux d'échec est élevé.

La participation des populations ne peut être assurée sans soutien gouvernemental, qu'il soit local, régional ou national.

Enfin, les programmes de renforcement de la gouvernance, dans ces conditions, ne couvrent que rarement l'ensemble des acteurs.

Soit l'organisation de l'Etat est extrêmement centralisée et ces actions ne permettent pas au niveau local d'en bénéficier, soit l'organisation décentralisée de l'Etat rend difficile la coordination des actions aux différents niveaux administratifs.

Toutefois, l'aide humanitaire, lorsqu'elle est déployée, se base sur des principes définis et reconnus au niveau international.

Il s'agit, comme il est précisé dans la résolution 46 / 182 de l'assemblée générale des Nations-Unies, des principes de :

- humanité,
- neutralité,
- impartialité.

Le principe d'humanité consiste à soulager les souffrances des être humains, en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, en veillant à défendre la dignité et les droits de toutes les victimes.

Le principe de neutralité doit fournir l'assistance humanitaire sans participer aux hostilités, ni à s'immiscer dans des controverses de nature politique, religieuse ou idéologique.

Enfin, le principe d'impartialité permet de ne pas effectuer de discrimination fondée sur l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race ou la religion. Les secours apportés se résument à répondre uniquement aux besoins des victimes.

Les directives d'Oslo considèrent que la protection civile est un simple complément aux dispositifs de secours existants.

L'intervention de la protection civile et son déploiement n'est dû qu'au déséquilibre existant, lors des catastrophes, entre les besoins que la communauté humanitaire est appelée à satisfaire et les ressources effectivement disponibles<sup>664</sup>.

La protection civile doit être essentiellement utilisée pour réduire et essayer de combler ce déséquilibre.

Ce principe semble extrêmement réducteur et confine la protection civile à un rôle secondaire de complément éventuellement mobilisable.

D'autre part, toutes les initiatives de secours demeurent sous la responsabilité de l'Etat touché<sup>665</sup>, et les ressources de protection civile doivent en principe être fournies gratuitement<sup>666</sup>.

<sup>664</sup> Article 24 des Directives d'Oslo « Complémentarité »

<sup>665</sup> Article 27 des Directives d'Oslo « Responsabilité et Gestion »

<sup>666</sup> Article 26 des Directives d'Oslo « Coûts et financement »

Sans prendre en considération le seul aspect économique des grandes catastrophes, il faut reconnaître que les appels à la générosité publique et aux dons permettent parfois de récolter des sommes considérables<sup>667</sup>.

La protection civile est donc simplement, selon l'article « 32 ii » des Directives d'Oslo, un moyen de dernier ressort.

En effet, les organisations humanitaires des Nations-Unies doivent faire appel à la protection civile uniquement s'il n'existe aucune autre solution civile disponible pour répondre à des besoins humanitaires urgents.

D'autre part, il est recommandé de suivre, pour les différents partenaires, le Code de Conduite pour le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors des opérations de secours.

La position hésitante de la France pour l'adoption des Directives d'Oslo, semble être essentiellement motivée par les réserves vis-à-vis de leur compatibilité avec la doctrine nucléaire française.

### c) LA CONVENTION DE TAMPERE

La Convention de Tampere a été élaborée à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle et constitue une réelle avancée de la communauté internationale pour l'amélioration des conditions opérationnelles.

Elle permet d'intervenir plus rapidement dans la gestion des catastrophes et des opérations de secours (1), grâce à l'autorisation permanente de mise en place de réseaux de communications efficaces (2).

#### 01) LA CONVENTION DE TAMPERE FACILITE LE DEPLOIEMENT DES COMMUNICATIONS LORS D'UNE CRISE

La France adhérera également tardivement<sup>668</sup> à la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe.

<sup>667</sup> Fin 2007, alors que les phases de reconstruction en Indonésie étaient presque terminées, la F.I.C.R. disposait de plus de 650 millions de dollars à utiliser (Selon Bob Mac Kerrow, coordinateur pour l'Indonésie de la Fédération).

<sup>668</sup> Loi n° 2007-1813 du 24 décembre 2007 autorisant l'adhésion à la convention sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe NOR: MAEX0600199L

Cette convention a été signée le 18 juin 1998 à Tampere, en Finlande, par les délégués des soixante-quinze pays représentés à la Conférence intergouvernementale sur les télécommunications d'urgence (ICET-98).

Elle est entrée en vigueur le 8 janvier 2005 après avoir été ratifiée par trente pays.

La Convention de Tampere trouve son fondement dans la Conférence internationale sur les communications en cas de catastrophe (Genève, 1990) et la Conférence mondiale de développement des télécommunications (Buenos Aires, 1994) de l'Union Internationale des Télécommunications (U.I.T.).

Son objectif est de faciliter la mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunications pour atténuer les effets des catastrophes, elle porte sur l'installation et la mise en œuvre de services de télécommunications fiables.

Ses buts sont de lever les obstacles réglementaires qui empêchent l'utilisation des ressources de télécommunications notamment l'utilisation de fréquences et le paiement de droits pour leur utilisation, mais aussi de réaliser la protection des techniciens utilisant les équipements.

Les deux principaux acteurs de la Convention de Tampere sont le bureau des Nations-Unies de la coordination des affaires humanitaires (O.C.H.A.) et l'Union Internationale des Télécommunications (U.I.T.).

Cette convention a été conçue pour que les Etats facilitent la mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunications, lors de la survenance d'une catastrophe.

Les Etats receveurs de l'aide internationale doivent également assurer que l'installation et la mise en œuvre de services de télécommunications fiables par les secours internationaux se déroulera sans difficulté, au niveau administratif et technique.

Les télécommunications jouent un rôle essentiel, toujours grandissant, et permettent d'assurer plus facilement la sécurité, tant pour le personnel chargé des secours que pour les moyens à mettre en œuvre pour l'assistance humanitaire.

Dans un cadre plus élargi, en dehors des liaisons nécessaires entre les acteurs de secours, la radiodiffusion joue un rôle déterminant, dans la diffusion d'informations générales ou particulières, destinées aux populations sinistrées.

Elle permet notamment aux familles de se reconstituer et à la vie collective de reprendre aussi rapidement que possible.

Les rédacteurs de la Convention de Tampere ont levé les obstacles réglementaires, qui empêchent l'utilisation des ressources de télécommunications, telles que l'attribution de fréquences, téléphones satellitaires, messagerie.

La circulation d'informations fiables est facilitée, permettant de réduire les pertes en vies humaines, les souffrances et les dégâts causés par les catastrophes aux biens et à l'environnement.

Les obstacles à la ratification de la convention de Tampere par la France, étaient dus au fait que la Convention couvrait à la fois des domaines communautarisés<sup>669</sup> et des domaines de compétence partagée.

La Convention dans sa rédaction initiale, autorisait uniquement l'adhésion d'Etats-Membres des Nations-Unies ou de l'Union Internationale des Télécommunications.

Or, les Etats de la Communauté Européenne ne pouvaient appliquer cette Convention que si la Communauté y était elle-même partie, à cause des domaines communautarisés.

Une fois cet obstacle juridique levé, la convention de Tampere fût ratifiée par la France.

Les personnels français engagés dans une opération de secours à l'étranger ont pu déployer, au niveau international, des systèmes de télécommunications d'urgence (attribution de fréquences, téléphones satellitaires, messagerie...).

Auparavant, les accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux réalisés par la France dans le domaine de la protection civile, permettaient uniquement aux équipes de la protection civile et aux organisations humanitaires d'utiliser les moyens de télécommunications des équipes de secours.

Lors de la mise en œuvre opérationnelle des équipes françaises, les fournisseurs français de matériel de télécommunication, ont ainsi l'opportunité de démontrer leur savoir faire industriel, mais aussi la robustesse et la fiabilité de leurs équipements.

## **02) LA MISE EN ŒUVRE DE MOYENS DE COMMUNICATIONS SUPPLEMENTAIRES, EN AMONT ET EN AVAL DE LA PHASE DE CRISE PERMET UNE MEILLEURE PRESERVATION DES VIES ET ACCELERE LA RECONSTRUCTION .**

L'utilisation des nouvelles technologiques de l'information et de la communication est particulièrement remarquée dans le domaine de la prévention des catastrophes et de l'alerte des populations, bien que ces domaines soient hors du champ d'application de la convention de Tampere.

Ainsi, en 2004, les autorités jamaïcaines ont été en mesure de diffuser des messages d'alerte plusieurs jours avant l'arrivée de l'ouragan « Ivan » permettant de sauver de nombreuses vies.

En 2007, le cyclone Félix ravage le Nicaragua et menace d'autres pays voisins, dont le Honduras.

Le Honduras est alors en alerte face à l'imminence de l'ouragan Henriette et le risque d'inondation de la vallée du Sula.

---

<sup>669</sup> Notamment l'article 9 de la Convention de Tampere, relatif aux obstacles règlementaires.



Grâce à la diffusion d'un message d'évacuation, plus de 30.000 Honduriens évacueront leur logement<sup>670</sup> de manière temporaire, aucune victime ne fût à déplorer.

L'Union Internationale des Télécommunications intervient en cas de catastrophe, au niveau opérationnel et de manière très concrète, fournissant des téléphones portables par satellite Thuraya et des terminaux permettant l'accès au réseau mondial d'Inmarsat.

Les téléphones par satellite Thuraya utilisent les réseaux satellites et les réseaux des téléphones portables<sup>671</sup>, fournissant des coordonnées de positionnement<sup>672</sup> précises qui facilitent les opérations de secours.

Les terminaux du réseau d'Inmarsat (Broadband Global Area Network ou B.G.A.N.<sup>673</sup>) sont principalement utilisés pour les communications vocales, mais ils peuvent être également utilisés pour la transmission de données à haut débit.

L'Union Internationale des Télécommunications prend en charge l'ensemble des dépenses, y compris celles liées au transport, à l'acheminement, à l'utilisation du matériel, et les coûts de fonctionnement une fois le matériel déployé sur le terrain.

Elle a fondé en 2007 un Forum mondial sur l'utilisation efficace des télécommunications dans la gestion des catastrophes naturelles, afin d'élaborer des stratégies concrètes et d'adopter des mesures pratiques pour le développement de systèmes de télécommunication et des Nouvelles Technologies pour l'Information et les Communications pour la gestion des catastrophes.

Les recommandations et résolutions de l'Union Internationale des Télécommunications, suivies par le Groupe de travail « ad hoc » sur les télécommunications d'urgence, (Working Group on Emergency Telecommunications - W.G.E.T.), sont élaborées conjointement avec le Bureau des Nations-Unies chargé de la coordination des affaires humanitaires (United Nations Office for Humanitarian Affairs - O.C.H.A.).

En amont, ces nouvelles technologies doivent permettre également d'être utilisées lors de la phase de préparation aux catastrophes et surtout de les utiliser lors de l'alerte avancée et pendant les opérations de secours.

Il est donc souhaitable qu'une nouvelle convention internationale soit réunie afin de compléter l'action entreprise à Tampere et qu'elle établisse les moyens de communications nécessaires aux mécanismes d'alerte des populations, afin qu'ils soient standardisés au niveau mondial.

#### d) LES CONVENTIONS DE GENEVE et les protocoles additionnels.

Les conventions de Genève ont permis à l'humanité de réaliser des avancées majeures au XIX<sup>ème</sup> et au XX<sup>ème</sup> siècle, dans le domaine de la protection des populations en temps de guerre ou lors de conflits (1).

<sup>670</sup> Le Monde, 6 septembre 2007.

<sup>671</sup> Global System Mobile G.S.M.

<sup>672</sup> Global Positioning System G.P.S.

<sup>673</sup> B.G.A.N. est un service basé sur l'Internet Protocol (I.P.) et voix, délivré simultanément en haut débit à travers le réseau 3G d'Inmarsat, sur près de 85% de la terre.

La protection civile a du faire l'objet, au sein de ces conventions d'une définition a minima, handicapant pour longtemps ses possibilités de développement ultérieur (2).

### 01) ISSUES DU DROIT DE LA GUERRE ET DES CONFLITS ARMÉS, LES CONVENTIONS DE GENEVE ONT PERMIS L'ELABORATION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE .

Dans le domaine du droit international humanitaire, tout comme dans celui de la prévention des risques, on peut remarquer une constante qui semble a priori paradoxale.

D'une manière générale, l'ensemble des mesures préventives sont prises, par les Etats, les collectivités ou les individus, systématiquement « a posteriori ».

Le paradoxe réside dans le fait qu'en matière de prévention, l'efficacité de la démarche se situe dans la préparation aux catastrophes, uniquement si le mécanisme préventif est initié en amont de l'évènement.

Cette remarque est partagée au niveau international par l'ensemble des acteurs de la sécurité.

Quelles sont les raisons de ce décalage entre la nécessité, universellement reconnue, de l'anticipation et de la préparation à une catastrophe « ex ante » et la réalité de la mise en œuvre de ces mesures qu'une fois la catastrophe survenue ?

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la protection des populations civiles en cas de conflits armés est intégrée au droit humanitaire, suite à la prise de conscience de la communauté internationale des atrocités qui ont été commises pendant ces années.

Jusqu'alors, paradoxalement, seule la protection des forces armées avait été prise en compte et faisait l'objet de conventions internationales (qui ne sont pas décrites dans le cadre de cette étude).

Tous les gouvernements, lors des conflits armés, cherchent toujours à obtenir la victoire finale le plus rapidement possible.

Même si l'histoire tend à nous démontrer que les conflits ne sont que très rarement de courte durée, il faut probablement y voir l'intérêt porté à la protection des forces militaires.

Les leçons tirées de la Shoah, des déportations massives de civils, mais surtout l'ampleur des destructions perpétrées tout au long de la deuxième guerre mondiale permettent d'aboutir aux quatre conventions de Genève, élaborées sous l'égide du Comité International de la Croix-Rouge (C.I.C.R.) et adoptées le 12 août 1949.

Le droit international humanitaire sera à nouveau en retard d'un conflit, lorsque vingt-cinq ans plus tard, l'évolution des armements, les guerres de libération coloniale, la deuxième guerre du Vietnam et les guerres israélo-arabes soumettent les populations civiles à des conflits armés internationaux ou non internationaux.

C'est ainsi que les deux protocoles additionnels aux conventions de Genève seront conçus, au terme d'une longue négociation qui dura plus de trois ans.

La France a ratifié les conventions de Genève de 1949 le 28 juin 1951.

Pour les protocoles additionnels du 8 juin 1977, le protocole additionnel 1 a été signé plus tardivement par la France que l'adhésion au protocole additionnel 2 (réalisée le 24 février 1984).

Les conventions de Genève se préoccupent des « règles du droit international applicable dans les conflits armés ».

L'expression "les Conventions" correspond aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes de la guerre :

- La 1<sup>ère</sup> Convention s'entend pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne,
- La 2<sup>ème</sup> Convention concerne l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer,
- La 3<sup>ème</sup> Convention est relative au traitement des prisonniers de guerre,
- La 4<sup>ème</sup> Convention prend en compte la protection des personnes civiles en temps de guerre.

A ces conventions de Genève se rajoutent des protocoles additionnels, rendus nécessaires pour adapter ces conventions aux nouveaux conflits ou à l'évolution des crises.

La constante de mise en œuvre des mesures préventives « ex post » s'applique donc également aux conventions de Genève.

Le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, est relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).

Il réaffirme le principe de la protection due aux populations civiles en temps de guerre et détermine les conditions d'intervention à cette fin dans les zones de combat ou les territoires occupés.

Ce protocole, a été adopté le 8 juin 1977 lors de la conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et il compte 160 Etats parties<sup>674</sup>.

Entrée en vigueur : le 7 décembre 1978, conformément aux dispositions de l'Article 95, il a été ratifié par la France, le 11 avril 2001, vingt ans après.

Cette ratification tardive s'explique pour les Etats détenteurs d'armes nucléaires et la ratification par le Royaume-Uni en 1998 a contribué à rendre envisageable une adhésion de la France.

---

<sup>674</sup> Revue Internationale de la Croix Rouge (RICR) Mars 2003, Volume 85, N° 849, page 143, «Les réserves aux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre » par Julie Gaudreau.

Lors de la ratification du premier Protocole additionnel, neuf Etats<sup>675</sup> ont formulé des déclarations relatives aux armes nucléaires, dont l'emploi souhaitait être exclusivement réservé.

La France a ainsi déclaré<sup>676</sup> continuer « de considérer que les dispositions du protocole concernent exclusivement les armes classiques, et qu'elles ne sauraient ni réglementer ni interdire le recours à l'arme nucléaire, ni porter préjudice aux autres règles du droit international applicables à d'autres activités, nécessaires à l'exercice par la France de son droit naturel de légitime défense. »

L'adhésion de la France au protocole additionnel 2 a été réalisée plus rapidement, sept ans après son adoption à Genève, sans réserve particulière, le 27 février 1984.

La Chine et l'ex-URSS ont ratifié le protocole I considérant qu'il ne s'appliquait pas dans les cas de recours à l'arme nucléaire, comme cela a été admis lors de la Conférence, puisque la question de l'emploi et des restrictions à l'emploi de l'arme nucléaire a été tenue à l'écart de la Conférence diplomatique.

La Cour internationale de justice, a jugé, dans son avis consultatif de 1996 qu'il n'était pas nécessaire d'y répondre, puisque « la Conférence diplomatique de 1974-1977 n'a consacré aucun débat de fond à la question nucléaire<sup>677</sup>. »

En dehors de ces questions relatives à l'emploi des armes nucléaires, ce protocole est intéressant, puisqu'il définit la Protection civile.

## 02) LES MISSIONS DE LA PROTECTION CIVILE SONT DEFINIES, LEUR ORGANISATION EST LAISSEE A L'APPRECIATION DES ETATS SOUVERAINS.

Le protocole I des conventions de Genève définit, dans son chapitre VI<sup>678</sup> la Protection civile.

En particulier son article 61 précise les missions et le champ d'action de la Protection civile

« a) l'expression "protection civile" s'entend de l'accomplissement de toutes les tâches humanitaires, ou de plusieurs d'entre elles, mentionnées ci-après, destinées à protéger la population civile contre les dangers des hostilités ou des catastrophes et à l'aider à surmonter leurs effets immédiats ainsi qu'à assurer les conditions nécessaires à sa survie.

Ces tâches sont les suivantes :

- A. Service de l'alerte;
- B. Evacuation;

<sup>675</sup> Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni.

<sup>676</sup> Revue Internationale de la Croix Rouge (RICR) Mars 2003, Volume 85, N° 849, page 160, «Les réserves aux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre » par Julie Gaudreau.

<sup>677</sup> C.I.J. Avis Consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires. Recueil C.I.J. 1996, Par.84.

<sup>678</sup> Articles 61 à 67 inclus.

- C. Mise à disposition et organisation d'abris;
- D. Mise en œuvre des mesures d'obscurcissement;
- E. Sauvetage;
- F. Services sanitaires y compris premiers secours et assistance religieuse;
- G. Lutte contre le feu;
- H. Repérage et signalisation des zones dangereuses;
- I. Décontamination et autres mesures de protection analogues;
- J. Hébergement et approvisionnements d'urgence;
- K. Aide en cas d'urgence pour le rétablissement et le maintien de l'ordre dans les zones sinistrées
- L. Rétablissement d'urgence des services d'utilité publique indispensables;
- M. Services funéraires d'urgence;
- N. Aide à la sauvegarde des biens essentiels à la survie;
- O. Activités complémentaires nécessaires à l'accomplissement de l'une quelconque des tâches mentionnées ci-dessus, comprenant la planification et l'organisation mais ne s'y limitant pas. »

Le protocole I assure la protection et le respect des organismes civils de protection civile, et précise qu'ils ont le droit de s'acquitter de leurs tâches de protection civile, sauf en cas de nécessité militaire impérieuse<sup>679</sup>.

Les civils qui, bien que n'appartenant pas à des organismes civils de protection civile, mais répondent à un appel des autorités compétentes et accomplissent sous leur contrôle des tâches de protection civile, bénéficient également de cette protection.

La protection civile peut être armée, puisque le Protocole prévoit que son personnel peut être désarmé dans l'article 63.

L'importance de la coordination dans le domaine de la protection civile est rappelée, puisque la coordination internationale des actions de protection civile doit être facilitée par les parties au conflit.

Cette coordination étant réalisée par les organismes internationaux compétents<sup>680</sup>.

Le protocole définit également, pour la première fois, l'identification de la protection civile<sup>681</sup>, et le signe distinctif international de la protection civile, consiste en un triangle équilatéral bleu sur fond orange.

Il est utilisé pour la protection des organismes de protection civile, de leurs bâtiments, de leur personnel et de leur matériel ou pour la protection des abris civils.

De plus, le personnel civil de protection civile se fera reconnaître au moyen du signe distinctif international de la protection civile et d'une carte d'identité attestant son statut.

<sup>679</sup> Article 62 du Protocole Additionnel I Protection Générale.

<sup>680</sup> Précisé dans l'article 64 du Protocole additionnel I.

<sup>681</sup> Alinéa 4 de l'Article 66 protocole I additionnel aux Conventions de Genève.

La possibilité d'affecter des membres des forces armées et des unités militaires aux organismes de protection civile est définie, à condition que ce personnel soit affecté en permanence à l'accomplissement de toute tâche de protection civile et s'y consacre exclusivement.

C'est dans ce cas, défini à l'article 67 que le personnel de protection civile peut être doté d'armes légères, en vue du maintien de l'ordre ou d'assurer leur propre défense.

L'Organisation Internationale de la Protection Civile (O.I.P.C.) est donc issue de ce premier protocole additionnel.

## 2 / LES CATASTROPHES DE GRANDE AMPLEUR ET LA PROTECTION CIVILE, ORGANISATION DE LA REPONSE INTERNATIONALE :

« L'histoire de l'humanité devient de plus en plus une course entre l'éducation et la catastrophe. »

Herbert George Wells

Le droit international humanitaire<sup>682</sup> précise qu'il appartient aux États de garantir certains droits fondamentaux en cas de catastrophe.

Parmi ceux-ci, une certaine continuité se dessine, notamment à propos du principe de protection des populations, puisqu'il est pratiquement en usage dans tous les États.

Cette continuité peut être qualifiée d'approche intégrée (A) et regroupe tous les acteurs.

Cette approche permet d'identifier le besoin de coordination qui doit être unique, et pourrait idéalement être effectuée par la protection civile, lien naturel entre tous les acteurs.

L'approche réalisée par les États est plus restrictive, et s'exerce en général dans un cadre civilo-militaire (B).

Dans ce cas, la protection civile est reléguée à la réalisation de missions subalternes d'appui, et ne peut exprimer pleinement ses potentialités.

### a) APPROCHE INTEGREE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

Le Droit Internationale Humanitaire (D.I.H.) précise que les États doivent assurer l'assistance humanitaire et la protection nécessaires aux civils dont ils sont responsables.

<sup>682</sup> Issu essentiellement des Conventions de Genève I à IV et Protocoles additionnels I et II.

Pourtant, l'assistance humanitaire n'est pas précisément définie, ni en termes de moyens à mettre en œuvre, ni en termes de résultat à obtenir.

Les indicateurs permettant de les évaluer sont l'objet de discussions permanentes, et ils ne sont pas systématiquement définis.

A minima, l'assistance humanitaire viserait, selon le Petit Robert, à permettre d'assurer « le bien de l'humanité », objectif ambitieux dont l'apparente simplicité contraste fortement avec la réalité.

En l'absence de définition de ce champ conceptuel par les autorités étatiques ou de déclaration commune au niveau international, il était nécessaire, pour la communauté internationale de disposer d'une base de références communes.

Le réseau associatif humanitaire international, composé d'Organisations Non Gouvernementales et du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a élaboré, dès 1997, des normes essentielles à la satisfaction des besoins fondamentaux dans cinq secteurs :

- Approvisionnement en eau et assainissement,
- Nutrition,
- Aide alimentaire,
- Abris,
- Services de santé.

Ces normes constituent des minima vitaux, désormais adoptés et standardisés au sein du champ humanitaire.

Le projet SPHERE (Charte humanitaire et standards minimum pour la réponse humanitaire), dont la mise à jour est constante, fait désormais référence et sans s'appliquer aux Etats, il constitue une base commune pour l'ensemble des organisations d'aide et de secours, dans le monde entier.

La publication du premier manuel, en 2000, s'est poursuivie par des mises à jour et des évolutions permanentes.

SPHERE repose sur deux principes :

- La recherche de l'atténuation des souffrances humaines causées par les calamités ou les conflits.
- Le droit à des conditions de vie dignes, pour les personnes affectées par une catastrophe, qui correspond au droit de recevoir une assistance.

Ces actions incluent donc celles menées par la protection civile dont l'objet premier est de sauver des vies mais également de préserver les biens et l'environnement.

Ce type d'action, dans le domaine de la protection civile, est un acte hautement politique, permettant de faciliter les relations diplomatiques, notamment lorsqu'il se produit hors de l'Union Européenne.

L'intervention en matière de protection civile démontre, grâce à la présence et l'aide apportée aux victimes et impliqués, la proximité des peuples.

Elle est la preuve de la capacité d'intervention de l'Etat qui déploie ses forces à des fins pacifiques et désintéressées, et est un signe de sa puissance.

C'est donc un acte politique pur, sui generis.

A l'occasion d'une catastrophe, des relations peuvent être renouées, de nouvelles relations diplomatiques redevenir envisageables.

L'aspect économique ne doit pas être occulté, puisque ces aides immédiates sont également susceptibles de déboucher, à court ou moyen terme, sur des projets de reconstruction, de développement ou d'assistance technique.

A l'intérieur de l'Union Européenne, l'intervention et l'assistance mutuelle entre Etats-Membres est une preuve de solidarité, démontrant la solidité des relations, et la valeur des engagements pris antérieurement.

L'affichage de l'unité politique européenne, dépasse l'aspect symbolique grâce à la concrétisation de ses effets.

En outre, c'est un moyen, pour l'Union Européenne, de démontrer ses capacités d'actions dans différents domaines opérationnels.

En amont des catastrophes, dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques, l'accord EUR-OPA<sup>683</sup> a mis en exergue la situation particulière des pays membres, où les situations dans ce domaine sont très disparates.

Le manque de coordination et d'approche intégrée fait défaut entre les différentes composantes de la gestion des risques.

Qu'il s'agisse des ministères nationaux dans les pays centralisés, ou les ministères fédéraux ou régionaux dans les pays décentralisés, la vision verticale et cloisonnée de la gestion des risques est une constante.

Cette vision possède un inconvénient majeur.

Toute administration, dans son domaine de compétence et à tous les niveaux hiérarchiques, applique le principe de responsabilité, indivisible.

La gestion d'un Evènement Non Souhaité, lorsqu'il ne permet pas d'éviter la crise, doit s'effectuer par la mise en commun des compétences, par l'activation des solutions proposées collectivement.

Or le principe de responsabilité ne permet pas d'échanger des informations qui pourraient ensuite être portées à charge de l'administration qui les a fournies.

Cette vision possède un avantage indéniable, trop souvent utilisé : elle permet la maîtrise de l'information et la culture du secret.

Toutefois, en cas de crise majeure, face à une forte pression des fournisseurs d'informations (agences de presse, grands reporters, journalistes spécialisés) cette culture du secret trouve rapidement ses limites.

---

<sup>683</sup> « Accord EUR-OPA Risques Majeurs à la Stratégie internationale de prévention des catastrophes » proposé par le Conseil de l'Europe, lors de la conférence mondiale des Nations-Unies sur la prévention des catastrophes Kobe, Japon, 18-22 janvier 2005.



En matière de stratégie de communication, tenter de restreindre l'accès à l'information amène rapidement à une perte de crédibilité inévitable et irréparable.

L'approche horizontale en matière de préparation et de gestion des situations de crise comporte également des inconvénients.

L'effort de coordination doit être l'objet, en permanence, d'une attention constante et d'ajustements systématiques, compte-tenu des nombreux d'acteurs impliqués.

La répartition des compétences et des responsabilités entre les acteurs est plus complexe et nécessite une connaissance approfondie du fonctionnement des structures et de leurs capacités.

Pour pallier à cette approche basée sur le principe de responsabilité et rendre les structures plus transversales, il pourrait être proposé une approche intégrée.

En matière de gestion de crise, l'approche intégrée consisterait à doter chaque structure évoluant dans ce champ d'action, des quatre piliers fondamentaux constitutifs des phases de la crise :

- la prévention de la crise,
- la gestion de la crise,
- la réhabilitation post-crise,
- le contrôle de l'efficacité pour l'ensemble des phases précédentes.

Actuellement une ou plusieurs composantes sont absentes, notamment dans le domaine du contrôle.

En effet, il n'existe pas de structure spécialisée, capable d'analyser et de contrôler l'efficacité de l'action des acteurs relevant de différentes structures, lors d'une crise, et ce, en temps réel.

Quatre modèles de gestion de crise sont identifiés, et ont fait l'objet de développement dans les chapitres précédents :

- en France, la gestion interministérielle « de lege » (prévue par la législation),
- en Belgique la gestion interministérielle « de fait » (sans mention explicite dans la législation),
- en Russie, la gestion ministérielle est réalisée par un ministère unique, spécialisé dans la gestion des risques,
- en Bulgarie, le système permet la coexistence d'une agence d'état spécialisée et de Comités Permanents.

La diversité des systèmes existants, les différences culturelles dues à leurs structures de rattachement et l'évolution des pratiques dans le domaine de la gestion des crises, tend donc vers une complexité croissante.

Les domaines militaires et policiers sont établis depuis longtemps, sous des formes similaires, dans des régimes démocratiques comme non démocratiques.

Dans le domaine de la gestion de crise, deux phénomènes majeurs et nouveaux sont apparus depuis une vingtaine d'années.

Tout d'abord un changement quantitatif : il concerne le nombre toujours croissant d'acteurs engagés sur le théâtre opérationnel, que cet engagement soit ou non coordonné.

Ensuite, un changement qualitatif indéniable.

Il se base sur le développement des normes et mécanismes de contrôle existants et concerne essentiellement les Organisations Non Gouvernementales et leur financement.

Ces deux phénomènes démontrent que le renforcement de la synergie entre les acteurs constitue un véritable challenge au niveau de la communauté internationale.

Malgré l'importance de ces enjeux et leur actualité, l'absence de débat au sein des organisations intergouvernementales internationales est la conséquence de plusieurs facteurs.

- D'une part les enjeux politiques forts surgissant dès qu'une crise fait irruption, indépendamment de son origine (catastrophe naturelle, conflits armés, guerre civile, catastrophe technologique, etc.).
- D'autre part, les concepts actuels de gestion des crises ou de protection des populations, incertains, peu ou mal définis, et en sont pas partagés au niveau international.

Il existe toutefois, un consensus au niveau international, résultant plus de l'observation des pratiques que du partage de valeurs communes.

Il consiste à préserver le libre arbitre et le libre choix des gouvernements, dans le respect du principe de souveraineté internationale, afin de déterminer :

- le seuil de déclenchement de la crise,
- le moyens matériels et humains à déployer pour y faire face.

Ces deux critères, a minima, concernent les limites territoriales des Etats, alors que la crise :

- est susceptible de dépasser les frontières de l'Etat initialement concerné,
- peut nécessiter une aide et des renforts extérieurs, extra- nationaux.

Face à l'évolution du contexte international en matière de catastrophes humaines ou naturelles, un nouveau point de départ semble nécessaire.

Il est souhaitable de préciser et de clarifier les rôles et fonctions de l'ensemble des acteurs lors d'une crise, qu'ils soient ou non institutionnels.

Ces définitions réalisées, un accord international doit ensuite être recherché, au sein d'une organisation intergouvernementale reconnue, telle que l'Organisation des Nations-Unies.

L'accord international, une fois finalisé, devra être diffusé à l'ensemble des parties.

Mais c'est en portant à la connaissance du plus grand nombre les mesures à prendre, individuelles ou collectives en cas de catastrophe, qu'une réussite pourra être assurée.

Cette information fait partie de la préparation des populations aux catastrophes, domaine souvent négligé.

Parvenir à clarifier ces notions nécessite, à minima, de trouver le plus petit commun multiple initial entre elles.

Ce point de départ, permettant de clarifier la situation, pourrait se baser sur trois domaines transversaux, toujours présents dans les phases de déroulement d'une crise ; l'interdisciplinarité, la multidisciplinarité et l'approche intégrée.

Ces trois domaines sont actuellement trop souvent enchevêtrés, ils développent et entretiennent la confusion et de nombreuses incompréhensions dans le champ opérationnel.

- L'interdisciplinarité concerne essentiellement la connaissance du risque. Placée en amont de la gestion de crise, elle nécessite d'apporter un soin particulier à l'approche interdisciplinaire. Cette approche est la seule capable de définir collectivement les informations nécessaires à déterminer quels seront les signaux faibles à veiller pour éviter la crise.

La collecte de ces informations doit ensuite être centralisée pour d'une part conserver une vision globale permanente, en temps réel, et d'autre part être en mesure de rester réactif 24H/24H et 7J/7J, connecté avec l'ensemble des services opérationnels.

A contrario, la spécialisation empêche parfois les experts scientifiques de s'intéresser aux apports provenant d'autres disciplines.

En effet, les différents référentiels très spécialisés (type d'approche, logique, méthodologie, langage) peuvent constituer un obstacle infranchissable.

Une approche globale de la gestion des risques doit être développée, et pour y parvenir, il faut élaborer une stratégie pour la prévention des risques, renforçant celle déjà mise en place<sup>684</sup> en la précisant et en la complétant.

---

<sup>684</sup> Stratégie Internationale de Réduction des Risques (I.S.D.R.R.)

Cette stratégie doit être déclinée en indicateurs mesurables et accompagnée au niveau international afin qu'une approche commune et uniforme soit applicable.

Mais cette stratégie isolée n'est pas suffisante, elle doit être combinée avec une stratégie en matière de préparation aux risques.

Il en est de même en matière de Gestion des crises, une stratégie claire, connue de tous, évaluable et réévaluée en permanence grâce aux retours d'expériences opérationnelles doit être mise en place.

Son pilotage doit être réalisé par une structure unique dédiée exclusivement à ces tâches de stratégie générale, dotée de réels pouvoirs en matière de coordination.

Son positionnement hiérarchique doit être élevé afin qu'elle soit reconnue comme chef de file incontesté de ce domaine et que son autorité, directement issue des plus hautes instances de l'Etat lors d'une phase de crise, prime sur les autres départements ministériels.

De la même manière, une stratégie post-crise, permettant de mettre en œuvre les phases de réhabilitation et de préparer le retour à la situation normale doit être élaborée.

Ces stratégies sont interdépendantes, et doivent être intégrées au sein d'un concept commun, plus vaste et intégrateur qui pourrait être celui de la protection civile.

C'est pour cela que le concept d'interdisciplinarité doit désormais émerger, en amont de la gestion des crises et laisser la place à la multidisciplinarité lors de la phase de crise.

- La multidisciplinarité est relative aux acteurs. Elle prend en considération leurs différences, traite leur afflux. Les populations, une fois rassemblées dans des endroits sécurisés, nécessitent que des mécanismes de coordination soient mis en place. Ces mécanismes, et la prise en compte de cette multidisciplinarité ont fait l'objet, au sein des Nations-Unies, d'une réforme récente en 2006, qualifiée d'« approche de responsabilité sectorielle » (ou « cluster approach »).

Destinée à désigner préalablement à l'évènement un chef de file dans un secteur déterminé, cette approche a l'avantage d'être internationale.

Ainsi les chefs de file sont désignés, l'Office pour la Coordination de l'Aide Humanitaire (O.C.H.A.) pour la coordination générale, l'Organisation Mondiale de la Santé, (O.M.S.) en matière de Santé, le Fonds des Nations-Unies pour les Urgences internationales concernant les Enfants (U.N.I.C.E.F<sup>685</sup>.) pour la nutrition, l'eau et l'assainissement, le Haut-commissariat aux Réfugiés (H.C.R.) pour les abris d'urgence en cas de conflits, et la Fédération Internationale des Croix Rouges (F.I.C.R.) en cas de catastrophes naturelles, le Programme Alimentaire Mondial (P.A.M.) en matière de logistique, etc.

Mais cette approche doit être améliorée, car elle comprend deux écueils.

- D'une part, elle n'intègre pas l'action des Etats alors que ceux-ci sont, en général, les garants de la protection des populations.
- D'autre part, cette approche n'est pas déclinée au niveau national ou local, et très peu portée à la connaissance des populations.

Enfin, la multidisciplinarité ayant pour conséquence la désignation d'un chef de file, les autres acteurs peuvent alors développer une certaine réticence ou méfiance vis-à-vis de ce leadership.

Bien qu'il ne s'agisse pas de la dissolution des partenaires au sein d'une chaîne de commandement où la subordination serait la seule issue, de nombreux acteurs, dont l'indépendance est érigée en valeur fondamentale, apportent une faible contribution et une adhésion minimale à cette approche.

La déclinaison au niveau national et local de ce type d'approche permettrait certainement que ces peurs et incompréhensions s'estompent, grâce à une meilleure connaissance des partenaires entre eux (« savoir être ») de leur type d'approche (« savoir »), et de leurs capacités (« savoir faire ») respectifs.

La multidisciplinarité, indispensable dans les phases de gestion de crise et de planification d'urgence, reste plus difficilement applicable lors des autres phases.

Il est alors nécessaire de chercher une complémentarité des compétences au sein de l'approche intégrée.

- L'approche intégrée respecte la préservation des spécialisations, et a pour but de s'intégrer dans un ensemble cohérent, respectant les spécificités et la dynamique de chacun.

La spécialisation est une des caractéristiques de notre monde, les acteurs de l'Urgence n'y échappent pas, ils préfèrent souvent s'attacher à leur secteur d'excellence et réaliser une tâche à laquelle ils sont parfaitement préparés.

---

<sup>685</sup> United Nations of International Children's Emergency Fund.

L'établissement de liens quasi-mécaniques, sur les plans chronologiques et fonctionnels s'imposent alors.

Ces liens permettent de concrétiser des mécanismes qui s'avèrent efficaces, il peut s'agir, par exemple à « Aviation Sans Frontière » d'amener des équipes médicales de « Médecins sans Frontière » dans des zones très éloignées, et d'apporter également une aide logistique grâce à une autre Organisation Non Gouvernementale spécialisée dans ce domaine. Comme le reconnaît la définition proposée par le comité inter-agences des Nations-Unies (Inter-Agency Standing Committee « I.A.S.C. »), une situation d'urgence complexe « demande une réaction internationale dépassant le mandat ou la capacité d'un seul organisme ».

Les Nations-Unies ont ainsi créé dès 1992 un bureau de coordination qui deviendra rapidement le « Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires » plus connu sous le terme d'« Office for the Coordination of Humanitarian Affairs » (ou B.C.A.H./O.C.H.A.).

Son rattachement direct au Secrétariat Général prouve que la sensibilité politique du domaine de la gestion des crises est effectivement partagée par l'ensemble des Etats-Membres des Nations-Unies.

Les Nations-Unies, se sont imposées comme le premier acteur de coordination humanitaire, reconnu au niveau mondial, grâce à O.C.H.A.

Une nouvelle ambition est nécessaire, afin qu'O.C.H.A. puisse intégrer les phases en amont et en aval des catastrophes et être ainsi le garant de la cohérence de l'ensemble.

Malgré les nombreux efforts et progrès réalisés depuis les années 1990, la cohérence globale dans le domaine de la gestion de crise reste à construire, les liens à établir, et la notion de leadership à accepter et à partager.

Mais une fois la phase d'urgence terminée, la transition à la phase de développement reste à définir.

Résoudre de manière durable les situations d'urgences complexes, nécessite d'intégrer en amont le risque de rechute dans la crise initiale.

L'élaboration des stratégies et des programmes à réaliser doit être soumis à cet objectif futur.

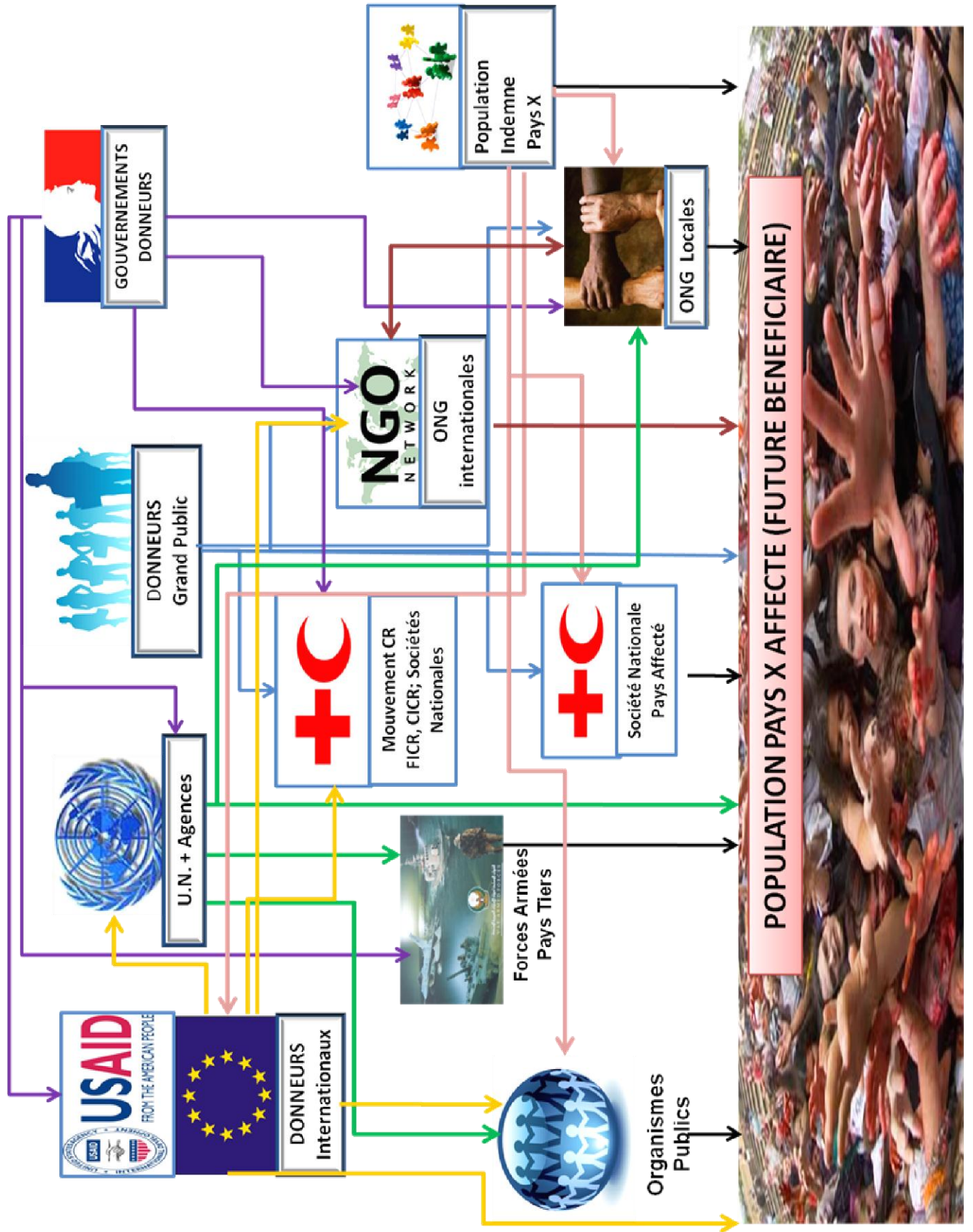
Le passage de la phase d'urgence, prise en charge par les acteurs de l'aide humanitaire, à la phase de développement, souvent réalisée en partie par d'autres acteurs reste problématique.

A l'immédiateté et à la réactivité des acteurs de l'aide humanitaire, s'oppose les caractéristiques de l'aide au développement.

La figure ci-après représente les flux de ressources à l'intérieur du système de secours international.<sup>686</sup>

---

<sup>686</sup> D'après la source : OCDE, 1999, Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexe (modifications apportée par auteur).



L'aide au développement dispose d'instruments, conçus pour des Etats récipiendaires pacifiés dans le cadre de relations institutionnelles établies,

Elle se réalise sur du long terme.

Les programmes se préparent en commun, avec les autorités locales, ils ne sont pas sujets au phénomène de « pression temporelle ».

Cette planification établit soigneusement les risques et les bénéfices attendus par les bénéficiaires et par les donateurs, veille à promouvoir le respect des principes internationalement reconnus, et fait l'objet d'études d'impact longues et soignées.

En dehors de cet aspect structurel s'ajoute un autre aspect conjoncturel.

Les contextes post-confliktuels présentent souvent des besoins spécifiques et consécutifs à la crise, qui n'ont pas pu être préalablement pris en compte dans les phases de développement de projet.

Une « période d'absence » entre urgence et développement est donc bien réelle, d'autant que souvent les acteurs de l'urgence, une fois leur travail terminé, partent pour se consacrer ou se préparer à d'autres missions.

Une énorme perte d'information survient, en général à cette occasion.

Les besoins exprimés par la population aux primo-intervenants, spécialistes du secours et de l'urgence, ne font pas l'objet d'un recensement systématique par ceux-ci, étant donné qu'ils ne font pas partie de leur champ de compétences propres.

L'absence de lien avec les acteurs du développement est préjudiciable, en termes de gestion de l'information, car la population pourra hésiter à exprimer à nouveau ses besoins, étant donné que sa première expérience a été infructueuse.

En terme de gestion financière, une réflexion institutionnelle des bailleurs a été menée et a abouti à un nouvel acronyme, utilisé par la Commission Européenne, le Lien entre les phases de Secours, Réhabilitation, et Développement (L.R.R.D.<sup>687</sup>).

Les réponses élaborées afin prendre en compte la particularité de cette période, post-urgence complexe on abouti à la création de nouvelles structures.

Ainsi, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (P.N.U.D.) d'une unité spécifique a créé le Bureau pour la Prévention des Crises et le Relèvement (B.C.P.R.).

La mission du B.P.C.R. depuis 2001 consiste à relier l'urgence humanitaire au développement de long terme, mais l'élaboration de nouveaux outils toujours plus nombreux rajoute à la complexité.

Or les acteurs majeurs du développement sont identifiés et leurs méthodes de travail partagées, le leadership étant assuré par des établissements financiers de dimension mondiale (Fonds Monétaire International « F.M.I. », World Bank, Banque Centrale Européenne « B.C.E », Banque de Développement Asiatique « A.D.B. » etc.)

Ainsi, il serait préférable de renforcer les acteurs principaux de la phase d'urgence, d'établir dans ce domaine un leadership reconnu.

---

<sup>687</sup> L.R.R.D. = Linking Relief, Rehabilitation and Development.



La transition entre phase d'urgence et de développement pourrait ainsi être facilitée par la création d'équipes « ad hoc » mixtes.

Dès la phase d'urgence, des spécialistes<sup>688</sup> pourraient ainsi être déployés sur le terrain afin de récolter en amont les informations qui leur sont nécessaires pour réaliser les projets de développement futur.

A contrario, la phase de développement devrait intégrer des spécialistes des urgences<sup>689</sup> procédant à un recensement des actions menées, évaluant le niveau de satisfaction des populations secourues, les problématiques rencontrées, et permettant ainsi d'établir de manière systématique un retour d'expérience sur chaque mission, afin de pouvoir améliorer la phase d'urgence.

Ces spécialistes pourraient également échanger utilement avec leurs partenaires du développement vis-à-vis des problématiques de sécurité liées à la planification des projets, les enrichissant des retours d'expérience effectués.

La continuité d'action des acteurs de l'urgence pourrait également permettre de renforcer le lien sécurité-développement, qui émerge lentement depuis le milieu des années 1990.

L'aide au développement joue un rôle important en matière de consolidation de la paix et de prévention des conflits.

Mais la continuité des actions pour les acteurs de l'urgence est encore absente, alors que les populations, une fois secourue, restent vulnérable vis-à-vis des risques courants de la vie quotidienne.

Or la construction de programmes de résilience des populations, où la constitution de force de protection civile est souvent trop souvent négligée.

Ce lien sécurité développement gagnerait donc, pour le bien être et la protection des populations, au développement de programmes selon un double objectif :

- développer ou renforcer la résilience des populations, leur préparation aux catastrophes et la diffusion de gestes élémentaires de survie.
- construire des structures de proximité permettant d'assister la population, établies en fonction de l'organisation de la société considérée, afin de réaliser les tâches de protection civile.

Dans toute société, la protection civile doit maintenir ce lien de solidarité entre les générations, indépendamment des capacités et contributions de chacun.

Cette protection constitue une des bases essentielles de la volonté d'être ensemble, permettant à chacun de conserver sa dignité, et de savoir que la protection de sa vie et de ses biens en cas d'accident est assurée.

---

<sup>688</sup> Provenant par exemple de l'U.N.D.P. spécialisés dans la gestion de projets.

<sup>689</sup> Provenant par exemple d'UNDAC, spécialisés dans le retour d'expérience.

## b) APPROCHE CIVILO-MILITAIRE.

« Il semble que l'esprit militaire français répugne à reconnaître à l'action de guerre le caractère essentiellement empirique qu'elle doit revêtir. Il s'efforce sans cesse de construire une doctrine qui lui permette, a priori, d'orienter l'action et d'en concevoir la forme, sans tenir compte des circonstances qui devraient en être la base. (...) Sans doute, l'esprit français y est-il plus particulièrement porté par son goût prononcé de l'abstraction et du système, son culte de l'absolu et du catégorique qui lui assurent de clairs avantages dans l'ordre de la spéculation, mais l'exposent à l'erreur dans l'ordre de l'action

Général Charles de Gaulle  
« Le fil de l'épée<sup>690</sup> »

Le Général de Gaulle, dans *Le fil de l'épée*, a souligné les faiblesses d'une pensée militaire trop empreinte de rationalisme.

Les interventions, en matière de protection civile, sont effectuées par la France mais aussi très souvent par les autres pays, en utilisant leur force armée.

Il semble donc qu'un consensus international existe, bien que plusieurs Etats dont la France fait partie, n'aient pas souhaité se positionner à ce sujet.

Ce choix de classer la protection civile au sein des forces armées, s'explique pour des raisons idéologiques et pratiques.

Au niveau idéologique, les forces armées constituent le rempart ultime permettant de protéger la nation.

Si la défense du territoire est défaillante, à minima la protection de la population doit être assurée.

Historiquement, lors de la défaite de Sedan, seule les membres de la Garde Nationale étaient armés et chargés d'assurer la protection de la population.

Il faut noter également que ce modèle français a été adopté par les Etats-Unis, qui ont conservé leur garde nationale, propre à chaque état fédéral et dépendant du gouverneur.

Ce lien illustre, par ailleurs, le fait que la protection des populations pour être effective, doit être réalisée au plus près des populations à assister.

L'apport logistique apporté par les forces armées constitue un appui majeur et d'une utilité indéniable (01).

En outre, l'analyse du concept de coopération civilo-militaire en France, faisant suite aux préconisations du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, intègre pleinement l'approche exercée au niveau international (02).

<sup>690</sup> Editions Berger-Levrault, 1944, Union générale d'Editions, 1962, page 112-113.

## 01) L'APPUI LOGISTIQUE MILITAIRE AUX OPERATIONS HUMANITAIRES.

Au niveau pratique, les moyens logistiques à déployer sont considérables et on constate, sur les vingt dernières années, l'accroissement de cette tendance.

Or les capacités disponibles immédiatement et toujours mobilisables, dans la majorité des pays, sont essentiellement militaires.

Malgré ces raisons, le classement des forces de protection civile au sein des forces armées, déclenche systématiquement une réaction de méfiance de la part des acteurs humanitaires et des populations vivants dans des zones de conflits armés.

Le doute sur le bien fondé des actions de protection civile demeure, et plus encore sur leurs capacités à respecter les principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité, cette dernière étant considérée comme incompatible avec le statut militaire des personnels.

Ce positionnement des acteurs humanitaires stricto sensu vis-à-vis de la protection civile rend parfois les relations tendues, mais il n'est pas le seul.

Les rapports entre les forces de protection civile de plusieurs pays peuvent aussi être compliqués, lorsqu'elles sont amenées à travailler au niveau opérationnel, de manière coordonnée par les Nations-Unies.

En effet, lorsque des différends diplomatiques, militaires ou économiques demeurent entre leurs nations respectives, ces sujets sensibles ont inévitablement des répercussions sur les attitudes et comportements des uns et des autres.

Pourtant acteurs humanitaires et militaires entretiennent, de facto, des relations depuis de nombreuses années.

Les relations entre civils et militaires dans les situations d'urgence complexes n'ont jamais été simples, et la connaissance mutuelle des uns et des autres facilite toujours la façon d'opérer de chacun.

Des directives opérationnelles<sup>691</sup> ont été élaborées par le bureau des Nations-Unies chargé de la coordination humanitaire, en relation avec le comité permanent inter-organisations, le comité exécutif pour les affaires humanitaires<sup>692</sup>, et le groupe des ressources militaires et de la protection civile.

Les situations d'urgence complexes comprennent, en général, un domaine d'actions militaires et un domaine d'actions civiles, qui ont toujours été distingués.

Ils découlent tous deux des principes du Droit International Humanitaire, distinguant les combattants des non-combattants.

La confusion existant actuellement provient du constat que les actions militaires ont récemment pris de nouvelles initiatives.

Elles participent de plus en plus activement à la fourniture de services de secours et à la réalisation de prestations de services au bénéfice des populations locales.

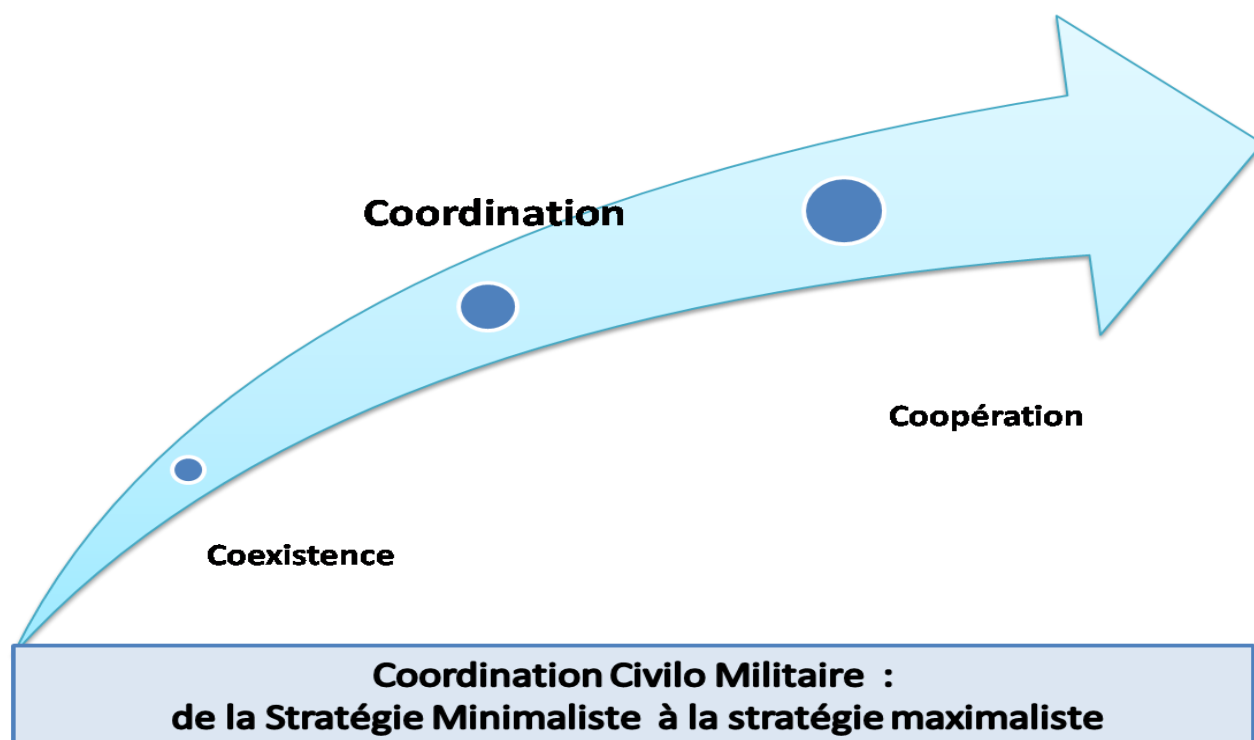
<sup>691</sup> Directives et références civiles-militaires pour les situations d'urgence complexe, IASC BCAH New York 2009.

<sup>692</sup> C.E.A.H. ou Comité Exécutif pour les Affaires Humanitaires.

D'autre part, les humanitaires sont désormais pris pour cibles, enlevés, rançonnés, parfois même exécutés, rendant nécessaires de nouvelles formes de coordination avec les militaires.

Ainsi la coordination civile et militaire a profondément évolué, un dialogue constant et des interactions permanentes sont indispensables entre les acteurs civils et les acteurs militaires.

La méfiance réciproque, l'ignorance des uns et l'indifférence des autres doit désormais faire place à des relations durables basées sur la connaissance mutuelle, le respect et la confiance.



Entre civils et militaires, les principales stratégies vont de la coexistence (forme la moins intégrée) à la coopération (forme la plus intégrée).

La coexistence est souvent source de difficultés, car civils et militaire ne partagent pas d'information.

Cette attitude est contre-productive et source de tensions mutuelles.

La coordination consiste à partager les informations provenant du terrain, à s'informer mutuellement des actions en cours ou planifiées, et à immédiatement alerter l'autre en cas de difficultés ou d'accident, afin de se porter une assistance mutuelle.

La coopération doit faire l'objet d'une attention particulière, car elle peut être source de confusion lorsque les actions civiles et militaires ne se distinguent plus, et surtout ne sont plus distinctes pour les populations locales.

En cas de fortes tensions, et dans des zones à insécurité élevée, les civils sont alors inutilement et dangereusement exposés.

La coordination est une tâche facilitée par la liaison et une formation commune, qui doit inclure dans les mêmes formations, civils et militaires.

Le plus souvent, les opérations ont une dimension civile, et la modernisation des formes de coopération civilo-militaire (CIMIC) doit permettre aux forces armées de mieux s'intégrer dans leur environnement.

Ce point est désormais essentiel car la majorité des opérations s'effectuent dans un cadre multinational.

## 02) LA COOPERATION CIVILO-MILITAIRE EN FRANCE, DU LIVRE BLANC AUX LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRES

En France<sup>693</sup>, les moyens militaires peuvent être redéployés, comme c'est le cas dans les Départements d'Outre-Mer, en fonction de leurs missions de souveraineté et de leur contribution à la lutte contre cinq risques majeurs :

- les catastrophes naturelles,
- les atteintes à la sécurité du centre spatial guyanais,
- le narcotrafic,
- les flux migratoires illégaux,
- le pillage des ressources naturelles.

Certaines des missions de service public que remplissaient les armées seront donc progressivement confiées à la gendarmerie nationale.

Les autres missions seront assurées par la sécurité civile.

Le Livre Blanc de la Défense et de la Sécurité Nationale précise que les capacités de protection Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique (N.R.B.C.E.) des armées et du Service de Santé des Armées (S.S.A.) sont conçues pour contribuer à la protection des populations.

D'autre part, la recherche d'une meilleure inter-opérabilité entre les moyens des ministères de l'Intérieur et de la Défense est une priorité.

Les Etats-Majors de Zone de Défense pourront ainsi bénéficier de 6 détachements de liaison<sup>694</sup> dans ce domaine, en cas de crise Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique (N.R.B.C.E.).

Les capacités de détection et d'analyse des menaces biologiques issues du programme de Détection et Identification des agents biologiques (DETECBIO) ont également été renforcées.

<sup>693</sup> Rapport annexé à la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, L.B.D.S.N.

<sup>694</sup> Provenant du régiment N.R.B.C. de Fontevraud.

Un système intégré Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique (N.R.B.C.E.) coordonnera l'ensemble des moyens du Ministère de la Défense à partir de 2015.

En matière de coordination civilo-militaire, le Livre Blanc prévoit la création d'un Comité Stratégique Interministériel de Défense Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique (N.R.B.C.E.) chargé de trois missions principales :

- coordonner les efforts de recherche,
- garantir une identification partagée des menaces et des risques,
- développer les entraînements et les exercices en commun.

La création d'un centre national de formation et d'entraînement Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique (N.R.B.C.E.) civil et militaire commun aux ministères de l'Intérieur et de la Défense sera prochainement implanté au sein de l'École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers (E.N.S.O.S.P.).

Enfin, l'inter-opérabilité entre unités de protection Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique (N.R.B.C.E.) civiles et militaires sera améliorée.

Les capacités de réaction rapide des pouvoirs publics en cas de crise majeure sur le territoire national seront développées, les moyens de gestion interministérielle des crises renforcés.

Une attention particulière sera accordée au rapprochement des structures de planification et de conduite des opérations de sécurité intérieure et de sécurité civile et sur l'accroissement de la coopération civilo-militaire dans les Zones de Défense et de Sécurité.

L'objectif de la fonction protection décrite dans le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale est d'assurer une mission permanente de protection de la population et du territoire, de renforcer la résilience de la société et des institutions, et d'améliorer les moyens de gestion de crise et de réaction rapide des pouvoirs publics.

Des contrats opérationnels, des objectifs pour les armées et pour le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile sont fixés.

Il sera nécessaire, pour y parvenir, de renforcer la coopération européenne.

**III ELABORER UN DROIT UNIVERSEL  
POUR LA PROTECTION DES  
POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX**

« Nous ne créons jamais pour autrui que des points de départ »

Simone DE BEAUVOIR

Les concepts en matière de sécurité sont multiples (sécurité publique, sécurité intérieure, sécurité nationale, etc.), font l'objet de nombreuses études et couvrent un vaste champ de recherches.

Un des principaux enjeux pour l'Etat, en matière de sécurité, réside dans la défense des intérêts supérieurs de la Nation.

L'efficacité du dispositif réside dans l'organisation des structures opérationnelles et administratives, et dans leur répartition judicieuse, du niveau local au niveau national.

Au niveau des domaines régaliens, qu'il s'agisse de la police, de la justice, ou des forces armées, toutes ces institutions disposent d'états-majors très structurés, présents à tous les niveaux administratifs<sup>695</sup>.

Ces institutions reposent sur une tradition historique bien ancrée et possèdent une culture solide.

Elles sont, de manière constante, intégrées aux cercles les plus proches du pouvoir tant au niveau administratif que politique.

Cette organisation n'est pas spécifique à la France, puisque les Etats-Unis, devenus ultra-sécuritaires depuis le 11 septembre 2001, se sont dotés d'une organisation similaire.

Il est singulier qu'aucun conseiller, au niveau interministériel, ou présidentiel, n'existe dans les deux pays, dans le domaine de la gestion d'évènements non souhaités ou de la gestion de crise.

Les conseillers actuels, politiques, techniques ou opérationnels sont très spécialisés, et les informations qu'ils détiennent ne sont pas partagées, échangées et analysées à un niveau transversal.

Aucun conseiller, trop absorbé par son champ de spécialisation, ne cherche à agréger les informations provenant des différents centres opérationnels pour des raisons de temps, ou de domaines « réservés » et de « confidentialité ».

Le conseiller ne peut donc, en fonction de son expérience dans les domaines de crise, produire une synthèse au plus haut niveau, susceptible de donner un sens aux nombreuses informations provenant des différents centres de crise.

A un tel niveau de complexité, il est toujours difficile de prétendre à la simplification, car pour chaque sujet de multiples répercussions se créent.

Un dénominateur existe pourtant, apporté par la plus-value et l'expérience qui se trouve dans les services chargés de la gestion des urgences au quotidien.

---

<sup>695</sup> Département, Région, Zone, Nation.



Ce savoir faire patiemment acquis, dans des conditions souvent difficiles, tant matérielles qu'humaines, est actuellement exploité de façon insuffisante.

Ainsi, la réponse apportée par les services de secours et d'incendie pendant l'attaque du 11 septembre ou lors de la tempête qui a touché la France en fin d'année 1999, ont été remarquables et unanimement appréciées.

Ces hommes ont payé un lourd tribut à la Nation.

Pourtant, au niveau financier, ces services sont réputés dépensiers, bien que seul le niveau local puisse être valablement apprécié en France, compte tenu des financements croisés existants pour le Bataillon des Marins Pompiers de Marseille, Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris, Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile, Sapeurs Pompiers Territoriaux.

Mais ces services sont sans commune mesure avec le financement des départements d'études et de recherche dans le domaine militaire, en France comme aux Etats-Unis.

A titre d'exemple, le ministère de la Défense des Etats-Unis rassemble 52,7 % des ressources budgétaires de l'ensemble du budget fédéral pour la recherche et le développement, totalisant plus de 80 milliards de dollars US<sup>696</sup>.

La recherche en matière de sécurité ou de protection civile n'est pas évaluée en termes financiers, compte tenu de son faible développement.

Quelques programmes européens dont Global Monitoring for Environment and Security (G.M.E.S.<sup>697</sup>) concernent la protection et la sécurité civile, mais ils ont de nombreux autres objectifs.

Si la volonté initiale est louable, en pratique, les services d'urgence locaux, supposés être les réels utilisateurs finaux, n'accèdent que très rarement à ce type de projets.

Les raisons sont variées.

Les collectivités locales n'ont pas toujours connaissance des projets européens dans le domaine de la sécurité, qu'elles ne considèrent pas comme prioritaires : il n'existe pas de veille systématique à ce sujet au sein des services de secours.

Le niveau d'abstraction des projets est élevé, les mécanismes de participation contraignants et les ressources financières disponibles au niveau local ne permettent pas d'allouer les sommes nécessaires pour développer ces projets.

De plus le système Global Monitoring for Environment and Security (G.M.E.S.) est qualifié d'horizontal, car il est destiné à répondre à la fragmentation des divers systèmes d'observations nationaux, basés sur des normes parfois différentes, résultant de la compétition entre compagnies privées.

Les systèmes nationaux d'évaluation des risques doivent pouvoir être correctement interprétés par tous, et partout.

<sup>696</sup> Le coût total de la sécurité civile en France est estimé à 5,5 milliards de dollars U.S.

<sup>697</sup> G.M.E.S.(Global Monitoring Environment Security) dépend de la Direction Générale « Entreprises et Industries » de la Commission Européenne.

C'est le cas en matière des systèmes d'alerte précoce dans le domaine météorologique.

En effet différentes modélisations mathématiques de l'atmosphère s'appliquent à des régions définies, dotées de capteurs et d'enregistreurs.

L'intégration poussée de ces systèmes de détection ou de prévision ne permet pas le partage d'informations avec les systèmes opérationnels.

Dans un domaine similaire, bien que plus général, le préambule de la constitution française du 4 octobre 1958 affirme que la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Ces conditions incluent le devoir d'assistance et de solidarité.

L'exercice de ce devoir implique, en cas de catastrophe ou de calamité l'obligation de porter secours à ses semblables.

Pourtant, cette question n'est pas débattue.

Le paragraphe suivant du préambule de la constitution est plus explicite.

En effet, la constitution « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.

Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Enfin « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales. »

Cet élément de la doctrine s'applique uniquement lorsque l'ampleur de la calamité, est d'importance nationale.

Or il semble désormais nécessaire d'appliquer et d'étendre ces principes pour une catastrophe d'importance locale, régionale, ou zonale.

Il est nécessaire de proposer un nouveau concept, pour que la sauvegarde et le sauvetage des civils soient universellement reconnus.

Les droits sont déjà reconnus, dans le cadre des actions de guerre et des conflits, mais aussi dans celui des transports, qu'ils soient maritimes ou aériens.

L'obligation de porter secours à son prochain reste à être établie de manière universelle, et en temps de paix, bien que sa reconnaissance ne soit pas une évidence.

Ce chaînon est actuellement manquant et génère de nombreux conflits.

En effet, définir un droit à la protection des populations en temps de paix permettrait d'éviter deux types de crises.

- D'une part, celle résultant lorsqu'un Etat estime que sa population est dans une situation normale, alors que la communauté internationale estime le contraire (Cas de la Birmanie pour le cyclone Nargis en 2008).
- D'autre part, un autre type de crise pourrait aussi être évité, lorsqu'un Etat désire « assister » la population d'un Etat limitrophe, prétextant que la sécurité de cette population n'est pas assurée. Lors du conflit des Sudètes, au milieu du XXème siècle et à de nombreuses reprises dans l'histoire, la question de la protection des minorités à aboutit à des déclarations de guerre.

Le secours n'a jamais été abordé, dans ces deux questions.

En outre quelle réalité recouvre la notion de protection des populations ?

Dans le cas de l'action de porter secours, il paraît difficile de contraindre à réaliser, par la loi ou la force, un acte qui doit rester désintéressé, dans lequel le sauveteur peut perdre la vie.

Ce qui se vérifie pour un individu devrait donc pouvoir s'étendre à un ensemble d'individus.

Mais de l'action de secours immédiat à celle de l'aide humanitaire, la ligne de séparation est parfois mince.

Pourtant, l'Union Européenne a récemment procédé à une politique innovante, sans chercher à bénéficier d'une base théorique établie.

Suite au traité de Lisbonne, la décision de rapprocher la direction des affaires humanitaires du service de protection civile a été prise, malgré les différences existant entre ces deux structures.

Le résultat de ce rapprochement a permis de confier à une commissaire européenne la coopération internationale, l'aide humanitaire et la réponse aux crises, constituant un ensemble plus homogène, plus cohérent et donc plus efficace.

L'Assemblée Générale des Nations-Unies, nous le rappelle d'ailleurs, puisqu'au début des années 1990, elle a estimé que l'aide humanitaire est un « point cardinal » pour les victimes de catastrophes naturelles ou les autres types de situations d'urgence.

La protection civile malgré de nombreux progrès, ne possède pas encore un système collaboratif intégré, mais de nombreux systèmes différents et non interconnectés.

Cette situation résulte de la diversité des concepts actuellement existants, qui doivent au préalable s'unifier avant de pouvoir disposer d'un système performant (3.A).

Compte-tenu de cette situation, il apparaît donc qu'un chaînon est manquant.

Sans ce dernier, toute nouvelle progression dans le domaine de la protection civile semble compromise au niveau collectif, des concepts disparates continueront alors à se développer sans véritable sens.

La nécessité de trouver ensemble ce nouveau concept de protection civile serait plus aisée, s'il était possible de l'ériger sur des fondements juridiques de référence.

Dans ce sillon, l'avènement d'un droit universel de protection des populations en temps de paix s'impose alors comme une nécessité (3.B).

### 3. A / UN CHANGEMENT CONCEPTUEL EST NECESSAIRE

---

« Le concept de droits de l'homme n'est pas d'origine morale, mais une modalité spécifique du concept moderne de droit subjectif... ces droits de l'homme ont par nature un caractère juridique. »

Jürgen Habermas  
Le monde de l'Education  
Août 2001

Le monde est en constante évolution et les crises qui en résultent sont également changeantes.

Pour y répondre, de multiples mécanismes de gestion des crises ont été imaginés, et la diversité des solutions apportées démontre la complexité persistante de ce domaine.

Toutefois, un essai de classification des pratiques en gestion de crise est proposé, il permet de mettre en évidence qu'un changement est désormais nécessaire (1).

En effet, les conceptions actuelles, basées sur l'opposition au lieu de la coopération doivent évoluer (2).

Cette nouvelle approche est facilitée par les progrès constants dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (3).

---

#### 1 / L'ESSAI DE CLASSIFICATION DES PRATIQUES EN GESTION DE CRISE MET EN EVIDENCE LA NECESSITE DE CHANGEMENT CONCEPTUEL :

---

« Si les nuances infinies du langage ne s'accommodent point des classifications rigides qu'on veut faire, tant pis pour les classifications.  
La science doit s'accommoder à la nature.  
La nature ne peut s'accommoder à la science. »

Ferdinand Brunot  
La Pensée et la Langue  
1922

Il n'y a pas une crise identique à une autre, et pour la même raison il n'y a pas de méthode identique à une autre, aucune classification n'a pu encore être réalisée, malgré quelques essais théoriques (a).

Basé sur l'observation des crises et des méthodes apportées pour y répondre, un outil de classification des pratiques basé sur des critères simples d'approche est proposé (b).

Ces considérations, au-delà de leur aspect de recherche, doivent permettre au niveau politique de disposer de mécanismes de gestion de crise performants, afin que les processus de décision stratégique soient garantis et optimisés (c).

a) DES THEORIES PALLIENT L'ABSENCE DE CLASSIFICATION SYSTEMIQUE DES PRATIQUES DE GESTION DE CRISE

A priori, l'existence d'une méthode de gestion de crise, reconnue, adoptée et acceptée au niveau local, national et international, applicable de manière universelle fait encore défaut.

Cette question semble élémentaire, triviale, étant donné que les risques naturels, générateurs de catastrophes, auxquels les sociétés humaines ont été exposées, depuis la nuit des temps, sont inchangés.

Inondations, sécheresse, feux de brousse ou de forêt, tremblements de terre, éruptions volcaniques, etc...accompagnent consubstantiellement l'homme depuis sa naissance sur terre.

L'inventivité de l' « homo sapiens sapiens » a probablement réussi à mettre au point un type d'action à réaliser, pour faire face aux évènements, lorsqu'ils se répètent.

En cas d'échec d'élaboration de notre ancêtre, en l'absence de méthode universelle, il est alors nécessaire, pour progresser dans ce domaine, de définir des indicateurs de référence, qualitatifs et quantitatifs.

Grâce à ces indicateurs, des méthodes comparatives des systèmes de gestion de crises pourraient être mises en place, et les résultats partagés pour permettre des progrès collectifs.

Des points communs existent entre de nombreuses nations souveraines, mais l'enjeu consiste à changer de paradigme.

Il s'agit de passer d'une culture basée sur des secrets d'Etat (ou supposés tels) donc non communicables, à un échange d'informations prédéfinies et à haute valeur ajoutée pour tous les acteurs qui les partagent.

Ce système ne peut être que collaboratif.

Actuellement, parvenir à un échange d'information se résume à énumérer a minima le nombre de victimes et l'évaluation des dégâts.

Dans le même temps, nous considérons que l'attribution par des agences de notation d'une note à un pays pour ses performances financières relève des informations communicables.

Or, réaliser une classification systémique des informations à communiquer en cas de catastrophe de niveau national, entre centres de gestion de crise, supposerait au préalable qu'une étude soit réalisée, se basant sur l'ensemble des Etats reconnus par la communauté internationale.

Il est nécessaire de pouvoir échanger les données au niveau opérationnel pour permettre de réaliser des plans d'actions par la communauté internationale.

Ces plans d'actions sont à créer dans le domaine de la gestion de crise, aucun n'existe actuellement au niveau mondial.

Ces plans, techniques, ne feraient référence qu'aux possibilités de déploiement de matériel, d'équipes spécialisées, de matériel spécifique, leur faisabilité est donc aisée.

Il ne s'agit, au niveau opérationnel, que de mettre au point, dans un temps limité, des moyens pour réaliser des actions en fonction des besoins exprimés par le pays victime, grâce à un échange d'informations.

Il s'agit donc de décliner les actions réalisées par tous les centres de gestion de crise existant au monde, mais au profit d'une nation touchée par une catastrophe, au lieu de réaliser ce type de planification pour leur territoire national seulement.

Aucune difficulté particulière n'existe techniquement.

Seule une phase transitoire serait nécessaire, pour permettre aux responsables opérationnels de réaliser un système d'échange d'informations standardisées.

Une fois défini, ce système pourrait alors être mis à la disposition de tous et chacun trouverait alors le moyen de collaborer.

Toutefois, il reste également à formaliser les aspects politiques pour parvenir à un accord diplomatique, et à une solution négociée, acceptée par la majorité.

Ces décisions de niveau stratégique peuvent heurter les traditions établies en matière de gestion de crise dans chaque pays, elles constituent pour cela un véritable challenge.

Face des standards internationaux peu développés<sup>698</sup>, et en attendant l'émergence de la décision politique dans ce domaine, quelques universitaires<sup>699</sup> ont tracé les premiers des lignes directrices pour l'action stratégique au niveau politique.

En cas de crise il est admis, par des théoriciens Anglo-Saxons<sup>700</sup> qu'un gouvernement doit remplir au moins cinq tâches afin de contenir au mieux l'évènement.

1. Trouver l'origine, la source du problème (Il ne s'agit pas d'un truisme, mais dans une crise complexe, ce point de départ peut se révéler extrêmement difficile à identifier).

2. Mettre en œuvre immédiatement tout le savoir-faire disponible afin d'éviter que ses effets initiaux ne provoquent une crise d'un autre type.

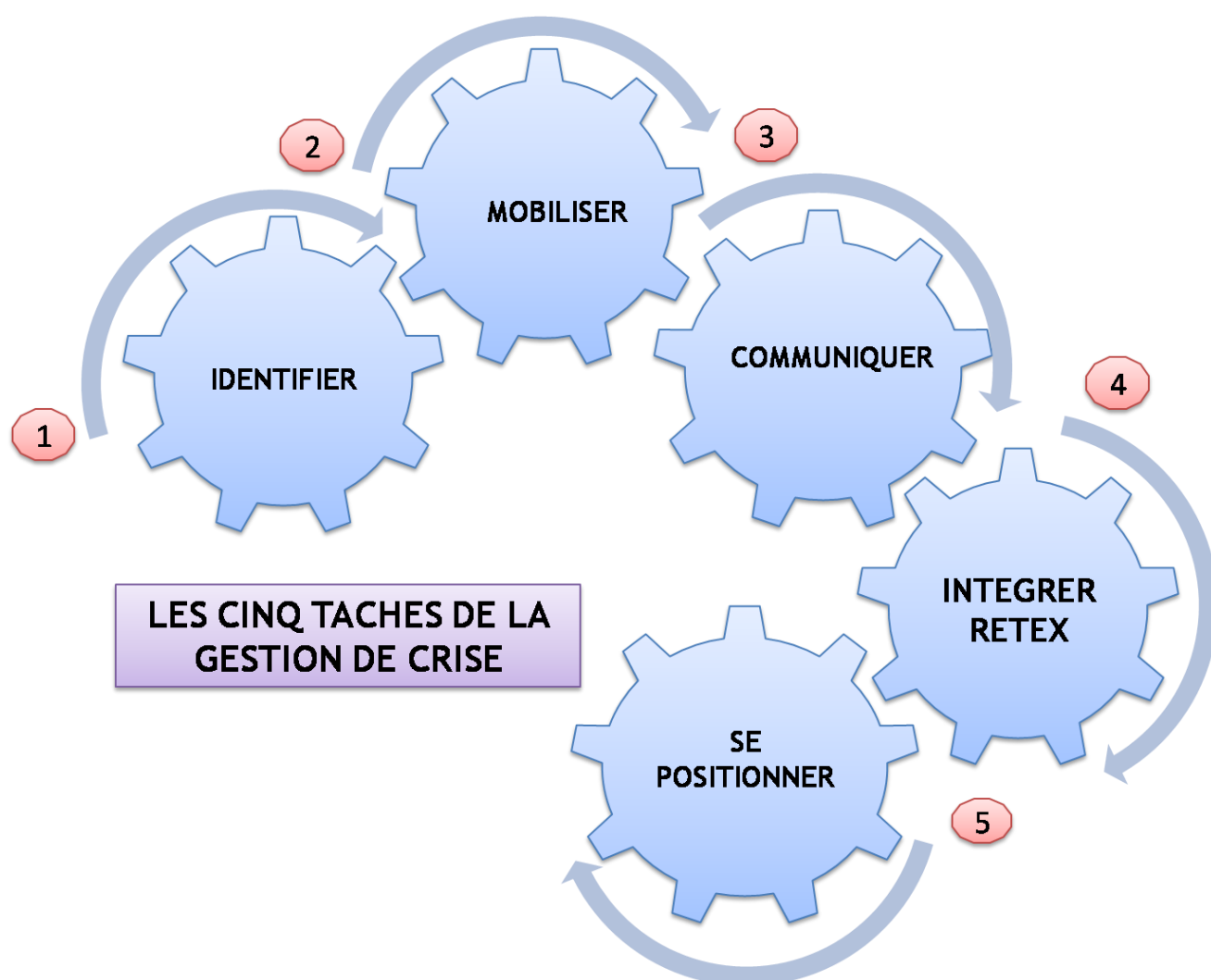
<sup>698</sup> Seule la norme ISO 22399 : 2007 « Sécurité sociétale. Lignes directrices pour être préparé à un incident et gestion de continuité opérationnelle » a été publiée.

<sup>699</sup> Les Professeurs Quarantelli aux Etats-Unis, Patrick Lagadec en France etc...

<sup>700</sup> « The Politics of Crisis Management » A. Boin, P. Hart, E. Stern and B. Sundelius Cambridge. Cambridge University Press.

3. Communiquer afin d'expliquer le phénomène et commenter les actions en cours, justifier leur bien-fondé.
4. Intégrer les retours d'expériences, et les enseignements à en retirer.
5. Se positionner en assumant la responsabilité des actions entreprises et réalisées une fois la phase d'urgence terminée.

Sous forme schématique :



b) RESULTANT D'OBSERVATIONS OPERATIONNELLES, UN OUTIL SIMPLE DE CLASSIFICATION EST PROPOSE :

Dans les pratiques mises en œuvre par les principaux Etats dans le domaine de la gestion de crise, deux tendances principales se dessinent.

Nous considérons par simplification, qu'en dehors de ces deux tendances principales, les pays ne sont pas dotés de structures spécialisées de gestion de crise.

Ainsi, ces pays ne peuvent disposer de structures en mesure d'anticiper dans le domaine de la gestion de crise.

- La première tendance, dans de très nombreux pays, consiste à faire le choix, au niveau politique, de se doter au moins d'une structure de gestion de crise au moins, que nous qualifierons d'« élémentaire ». Bien entendu, afin de rester dans le cadre défini dans cette étude, nous n'étudierons que les crises pouvant impliquer les forces de protection civile.

Dans ce cas, les structures administratives et techniques existent, une volonté politique est affichée, et l'on peut identifier au moins une structure spécifiquement dédiée à ce champ d'action.

Les pays dotés de structures élémentaires, sont en général, appelés à évoluer, (lorsqu'ils en ont les moyens humains et financiers), en améliorant leur système qui montre rapidement ses limites.

Ils ont développé, de manière empirique, une « méthodologie primaire », qui présente des analogies et des caractéristiques identiques, indépendamment des pays et de la période d'implémentation.

En règle générale dès que le système est mis en place, le personnel, une fois les concepts de base acquis, souhaite améliorer ses pratiques en matière de gestion de crise.

La transition entre cette première tendance et la seconde est alors réalisable.

- La deuxième tendance, en matière de gestion de crise, se retrouve dans les pays qui disposent d'une culture plus ancienne dans ce domaine. Ils sont, en général, passés de la « méthodologie primaire » à une évolution, qualifiée de « méthodologie secondaire ».

Les pays pratiquant ces différents types de gestion de crise n'ont pas encore fait l'objet d'une classification.

Il serait utile qu'une étude internationale soit réalisée de manière indépendante, à la demande des Etats souverains de la planète.



Idéalement, cette étude devrait être faite sous la responsabilité d'une organisation intergouvernementale, idéalement l'organisation des Nations-Unies, et pilotée par le bureau de coordination des affaires humanitaires (B.C.A.H. /O.C.H.A.), spécialisé dans la gestion des crises de grande ampleur.

Pour l'instant, ce champ d'action, mais aussi de connaissances, n'intéresse pas les milieux politiques, intellectuels ou économiques, probablement pour les raisons décrites dans la première partie de cette étude.

Face à l'absence d'études préalables, reconnues et acceptées au niveau de la communauté internationale, il est proposé d'étudier le type de réponse à la crise apporté en fonction des méthodologies définies ci-dessus, qu'elles soient « primaires » ou « secondaires ».

Le choix des onze thèmes suivants se base sur la pratique, accumulée depuis plusieurs années, dans différents pays, et en fonction de crises impliquant toujours la protection civile.

Ils n'ont ni la prétention d'être exhaustifs, ni celle d'être parfaitement définis, leur ordre n'est pas chronologique, ils ne sont pas classés par ordre d'importance.

Ces thèmes ont pour objectif de mettre en évidence les différentes caractéristiques selon les méthodologies pratiquées dans les états.

Ainsi, face à une structure de gestion de crise, l'identification de la méthodologie primaire ou secondaire est aisément réalisable.

Les onze thèmes sont centrés sur des attitudes et comportements humains, rencontrés en général dans les centres de gestion de crise.

Ces centres, en général, sont composés de 3 types d'acteurs :

- les opérateurs (agents d'exécution), dont la présence est permanente,
- les managers (ou cadres intermédiaires), qui encadrent les opérateurs et dont la présence est également permanente,
- les superviseurs (ou cadres supérieurs), seuls habilités à alerter le plus haut niveau politique et administratif de l'État en cas de crise.

### **THEME 1 : Attitude individuelle et collective face à la crise**

Sont principalement concernées les victimes, lorsqu'elles réalisent des actes de sauvegarde et de sauvetage immédiats.

Ce comportement est souvent le résultat d'actions de formations pour développer la résilience des populations, lors de la phase de préparation des communautés aux catastrophes.

Elle indique un niveau de civisme élevé, et un fort attachement aux valeurs partagées de la nation d'appartenance.

Cette attitude est également importante pour les sauveteurs et les gestionnaires de l'évènement, et conditionne leur réactivité opérationnelle, fonction de leurs expériences.

S'ils parviennent à mettre en commun leurs différents retours d'expérience, ils seront alors d'une grande efficacité et pourront continuellement progresser.

L'attitude individuelle peut parfois être contrariée par des décisions prises par des autorités qui se situent hors contexte.

Ce fut le cas à Haïti lors du tremblement de terre de 2010 où il a été demandé à une équipe de secours nationale déployée de s'attacher prioritairement à la recherche des ressortissants du pays.

## **THEME 2 : Capacité d'initiative**

Elle intervient soit au sein des communautés touchées, qui développent des stratégies d'auto-organisation résultant des acquis dispensés (par les Etats ou les Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.) ou l'Organisation des Nations-Unies (O.N.U.), dans le cas de programmes basés sur le « capacity building » ou la réduction des risques, ou le mécanisme de résilience)

Ces stratégies d'auto-organisation peuvent être inscrites dans la culture locale, sans avoir été traduite au niveau régional, national ou international.

Lors du tsunami de 2004 en Indonésie, un îlot peuplé de pêcheurs n'a pas eu de victimes à déplorer, car les signes visibles à l'approche du tsunami (mer qui se retire sans raison, vols d'oiseaux groupés vers l'intérieur des terres) étaient connus de leur communauté de manière ancestrale, leur permettant de se réfugier sur la montagne proche.

Cette capacité d'initiative est essentielle également au sein de la chaîne hiérarchique et administrative, jusqu'au plus haut niveau de l'Etat.

Elle est essentielle compte tenu du caractère toujours déstructurant de la crise. Lors d'une crise, il est nécessaire de mobiliser des capacités normalement inutilisées.

Même soigneusement préparée, une crise recèle des évènements nouveaux, ou un mode de pensée créatif et toujours adaptable est essentiel.

Il faut, en effet, s'assurer à ce niveau de l'adéquation permanente de la réponse apportée, des solutions proposées et de celles mises en œuvre, avec la réalité du sinistre (boucle de rétro action).

## **THEME 3 : Comportement**

Le comportement est façonné dans un groupe par les habitudes collectives et par une façon de penser qui n'est pas toujours affichée.

La découverte des mécanismes de compréhension, interne au groupe, peut être longue pour un observateur extérieur.

Ce comportement peut être plus ou moins rationnel, rendant sa compréhension par un observateur extérieur ardue.

Il faut tenir compte de la proximité culturelle et des liens affectifs que l'observateur a pu créer avec le groupe.

Le comportement des populations affectées doit être accepté par les sauveteurs provenant de l'extérieur, qui, à leur tour, sont observés par les populations secourues.

Il est nécessaire de dispenser des connaissances de base sur les modes de vie des personnes secourues afin de respecter leurs traditions et coutumes.

#### **THEME 4 : Niveau de coordination existant**

Ce niveau existe soit à l'intérieur d'un service (ou d'une administration), soit au niveau inter-service au sein de l'Etat.

Il permet d'apporter aux secours extérieurs une information identique et coordonnée ce qui est essentiel pour leur permettre de trouver un sens commun à l'action entreprise et permet de s'assurer d'une égalité de traitement indistinctement de l'origine des équipes de secours.

Il peut être également prévu afin de réaliser la coordination d'organismes extérieurs (Organisations Inter-Gouvernementales, Organisation Non Gouvernementales, Pays tiers portant assistance dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, société civile etc...).

Pour les catastrophes de grande ampleur, cette tâche est réalisée par les équipes U.N.D.A.C<sup>701</sup>, dépendant d'O.C.H.A.

#### **THEME 5 : Type de procédure administrative bureaucratique / opérationnelle**

Cette question est très importante, notamment pour les pays qui n'ont pas signé les Directives de Stockholm, étudiées précédemment.

En effet, en l'absence d'une convention internationale ou de traités bilatéraux, l'assistance provenant de l'extérieur est confrontée à des difficultés liées aux réglementations existantes dans le pays receveur de l'aide humanitaire ou de protection civile étrangère.

Celles-ci peuvent être strictes, et l'aide peut être renvoyée dans son pays d'origine, générant une réelle frustration de part et d'autre.

La procédure est basée sur des besoins opérationnels, elle prépare en amont, les modes de résolution des problèmes (visas, procédures réglementaires douanières, autorisation d'utilisation de fréquences radio, importation de drogues médicales ou d'animaux de sauvetage, etc.).

<sup>701</sup> United Nations Disaster Assessment and Coordination / Office for Coordination of Humanitarian Affairs.

La présence d'officiers de liaison peut être imposée par l'Etat receveur de l'aide, si aucune convention n'a été signée au préalable.

### **THEME 6 : Attitude théorique / pragmatique**

Lors d'une catastrophe, l'Etat touché peut sur-réagir, dans le but de prouver qu'il conserve malgré tout la maîtrise de la situation.

Dans ce cas, des rappels aux lois préalablement existantes, et aux cadres de référence préétablis peuvent se révéler contre-productifs et retarder, le déploiement des équipes opérationnelles, surtout au cours des premiers jours.

A l'opposé, l'Etat peut avoir préparé un certain nombre de ses cadres pour l'accueil des équipes de secours.

Le déploiement de ces équipes sera ainsi facilité, et la coordination plus efficace, utilisera les remontées d'information provenant du terrain.

### **THEME 7 : Mode de décision**

Le mode de décision traditionnel de l'Etat victime peut être déstructuré par la catastrophe et être profondément modifié.

Par exemple, cela a été le cas à Banda Aceh, en Indonésie, ou le tsunami de décembre 2004 a touché une région placée sous régime d'exception, et sous administration militaire.

Or les Etats-Majors militaires placés à proximité du bord de mer, ont tous disparus avec le tsunami, et l'administration civile a perdu plus de la moitié de ses cadres.

Les responsables locaux sont parfois peu enclins à prendre des décisions rapides qui ne correspondent ni à la culture locale, ni au passé.

Il est essentiel que les équipes de secours déployées aient connaissance de ces modes de décision, afin qu'elles puissent avoir une compréhension globale du système, et rester organisées.

Le mode de fonctionnement peut rester centralisé, ou agir en mode décentralisé.

Le premier cas pose une difficulté si les réseaux de communication sont détruits, car les informations nécessaires seront plus longues à obtenir.

### **THEME 8 : Contrôle de la décision**

Une fois la décision prise, il faut s'assurer qu'il n'existe pas de contre-pouvoirs, formels ou informels, institutionnels ou non.

En effet, la crise permet plus facilement que dans une situation stabilisée, de jeter le trouble dans un système décisionnel.

Ceci est d'autant plus vrai que le temps de décision est long et complexe.

Aboutir à une indécision ou une non décision revient au même, alors qu'il faut agir rapidement et ne pas tergiverser.

### **THEME 9 : Existence de coordinateur à chaque niveau interne**

Dans chaque domaine, un coordinateur est nécessaire, afin de s'assurer qu'en cas de difficulté avec la population ou les autorités locales, il pourra réaliser le lien de manière efficace.

Sa compétence doit rester au niveau technique, et éviter de provoquer des interférences avec le niveau stratégique.

### **THEME 10 : Lieu de coordination spécifique, connu et accepté par tous les acteurs**

En règle générale, lors d'une catastrophe de grande ampleur, la structure de gestion de crise nationale déploie, sur le lieu de la catastrophe, un poste de commandement de terrain, appelé « Local Emergency Management Agency » (L.E.M.A.) ou agence locale (sous-entendu nationale) de gestion de crise.

S'il n'y a pas de structure au niveau national, c'est en général le plus haut niveau de l'administration locale qui tient lieu de centre de crise.

La localisation de l'agence locale nationale de gestion de crise (L.E.M.A.) constitue un point essentiel pour tous les acteurs de secours.

Ce système de coordination doit être préféré, même s'il est imparfait, car il correspond toujours à la plus haute autorité locale.

Sans son soutien, toute opération de sauvetage peut être stoppée ou rendue plus difficile à réaliser.

Les acteurs internationaux de l'urgence et du monde humanitaire ont ainsi toujours un point unique où ils pourront obtenir des informations et les partager.

### **THEME 11 : Présence ou absence de coordinateur général**

Ce coordinateur général n'est pas toujours désigné, mais il est toujours souhaitable.

Il est plus aisé, lorsqu'un coordinateur général est nommé, de s'adresser à lui pour les problèmes de fond que le coordinateur local technique ne sera pas forcément en mesure de régler.

A l'heure actuelle ce mécanisme général est utilisé en opération, mais ne fait pas l'objet d'enseignement dans aucune structure.

En conclusion, le tableau suivant décrit ces onze thèmes en fonction des méthodologies rencontrées dans les deux catégories d'Etats.

Th.	METHODOLOGIE PRIMAIRE	METHODOLOGIE SECONDAIRE
1	Attitude attentiste, inhibition.	Attitude proactive.
2	Absence d'initiative.	Initiatives coordonnées, en liaison avec les autres acteurs connus, partage de l'information.
3	Comportement fataliste, cela devait arriver, seul le temps améliorera la situation.	Comportement réaliste ne rien faire est pire que (éventuellement) de mal faire.
4	Services administratifs refermés sur eux mêmes, coordination interne uniquement.	Coordination interservices souhaitée et acceptée par l'ensemble des acteurs.
5	Procédures administratives élaborées, minimisation du risque, ou de la dimension de l'évènement une fois celui-ci survenu. Culture du secret.	Mode opératif, orienté vers l'obtention du résultat, les procédures administratives sont considérées comme secondaires en cas de crise.
6	Théoriciens du laisser-faire, pensée peu étayée, tournée parfois vers une foi obscure.	Pragmatisme soucieux de l'efficacité dans l'action.
7	Décision attendue de l'autorité supérieure, position de procrastination.	Prise de décision systématique en fonction du niveau de responsabilité hiérarchique
8	Partage systématique de la décision en interne, à niveau de responsabilité équivalente. Cette attitude suscite de nombreux blocages, et débouche souvent sur l'absence de consensus.	Décision naturelle, basée sur la responsabilité individuelle, assumée à chaque niveau de commandement. La décision finale, prise par l'échelon hiérarchique le plus élevé est légitime.
9	Une coordination est effectuée au sein de chaque service, par cooptation du coordonateur, elle ne se préoccupe pas de connaître les répercussions de son positionnement en interne par rapport aux autres.	Un coordinateur à chaque niveau, pour tous les services concernés, qu'ils soient internes ou externes, désigné par l'autorité supérieure.

Th.	METHODOLOGIE PRIMAIRE	METHODOLOGIE SECONDAIRE
10	<p>Pas d'endroit spécifique coordination. Recherche permanente du consensus. Pas de besoin exprimé de pouvoir hiérarchique. Se base sur l'expérience et le feeling du coordonateur, qui reste généraliste et ne se base pas sur les données factuelles.</p>	<p>Un lieu dédié, appelé « centre de crise » ou le coordonateur pourra recueillir des données objectives, chiffrées, résultant d'évaluations faites par d'autres services ou en interne.</p>
11	<p>Pas de coordonateur au niveau technique le rôle tenu par le coordonateur général consiste à faire appel à l'expérience passée pour trouver une réponse adaptée à la situation.</p>	<p>Un coordonateur technique maîtrisant les nouvelles technologies de l'information. Expert et à temps plein. Possédant une bonne connaissance des bases de données, de la programmation de projets, il prépare la prise de décision du coordonateur.</p>

(Rappel)

**THEME 1 : Attitude individuelle et collective face à la crise.**

**THEME 2 : Capacité d'initiative.**

**THEME 3 : Comportement.**

**THEME 4 : Niveau de coordination existant.**

**THEME 5 : Type de procédure administrative bureaucratique / opérationnelle.**

**THEME 6 : Attitude théorique / pragmatique.**

**THEME 7 : Mode de décision.**

**THEME 8 : Contrôle de la décision.**

**THEME 9 : Existence de coordonateur à chaque niveau interne.**

**THEME 10 : Lieu de coordination spécifique, connu et accepté par tous les acteurs.**

**THEME 11 : Présence ou absence de Coordonateur Général.**

### c) LA GESTION DE CRISE DOTE E D'OUTILS PERFORMANTS OPTIMISE LES DECISIONS STRATEGIQUES

En cas de crise, l'organisation technico-administrative de la structure assurant le leadership et la coordination de l'ensemble, est importante.

Toutefois, elle n'est pas le seul élément à prendre en considération pour s'assurer de la bonne conduite de la crise : elle n'est que l'élément le plus élevé au sein d'une chaîne intégrée et complexe.

Il faut surtout conserver la vision « téléologique » initiale de cette structure, en prenant en considération ses buts et sa fonction, en dehors de la phase de crise aigüe.

L'accomplissement des tâches de gestion de crise est lié à l'objectif défini pour cette organisation initialement.

Ainsi il est logique d'affirmer que la structure la mieux positionnée pour agir en cas de crise sera celle qui :

- agit quotidiennement dans le domaine de l'assistance aux populations,
- est confrontée en permanence à des situations inédites,
- est en contact permanent avec les autres administrations, avec lesquelles elle échange,
- est en lien avec les différents niveaux hiérarchiques, politiques et sociaux, et en mesure de réaliser des interactions fréquentes avec ceux-ci.
- agit dans un espace délimité, ou elle est connue et reconnue.

Ces dispositions constituent d'importants pré-requis actuellement négligés.

En effet, dès les premiers instants d'une crise de grande ampleur les plus hautes autorités se retrouvent placées, malgré elles, dans une situation très inconfortable.

Il n'est actuellement pas possible, d'obtenir de la part des différents services présents sur le terrain, en temps réel, un bilan immédiat et exact de la situation.

Pourtant, seul ce type d'information permet aux plus hautes autorités de justifier que les actions sont efficacement coordonnées, que les services sont synchronisés, réactifs, et adaptés aux circonstances, même lorsque l'évènement non souhaité n'a pas été prévu.

Dans d'autres domaines, les plus hautes autorités peuvent définir des objectifs, a priori.

Par exemple, dans le cadre d'une intervention militaire, la stratégie politique précisément définie en amont, est mise en œuvre : la décision politique précède l'évènement qui est ensuite déclenché.



C'est le contraire dans le cas d'une intervention d'assistance et de secours, la stratégie est étroitement dépendante de l'information qui provient du terrain et du niveau opérationnel.

L'évènement n'est pas déclenché, il survient sans que l'on ait pu l'empêcher d'arriver, la décision au niveau politique doit attendre les résultats des évaluations opérationnelles avant de se mettre en œuvre.

Ce facteur temps, pour les plus hautes autorités constitue une double contrainte :

- d'une part, il n'est pas possible de choisir une stratégie appropriée, sans posséder au préalable, une vision globale de l'étendue de la catastrophe. Une fois celle-ci connue, l'établissement de priorités d'actions à réaliser devient alors envisageable.
- d'autre part, les plus hautes autorités sont souvent incapables de communiquer efficacement, dès les premiers instants, par manque d'information fiable. Or plus la stratégie de communication est précoce, plus elle est efficace, à condition toutefois qu'elle se base sur des éléments factuels irréfutables.

Il faut différencier la communication de crise de celle à réaliser post-crise, et qui devra répondre aux interrogations inévitables que les médias, locaux, régionaux, nationaux et internationaux se poseront sur le fait que la crise n'a pas pu être évitée.

La communication post-crise doit se préparer lors de la phase de crise, elle se base sur des informations consolidées durant celle-ci.

Il est intéressant de remarquer que ce phénomène est récurrent dans tout type de crise.

Ainsi lors de la crise due aux inondations à Nîmes, il a été signalé que « ce n'est pas l'incapacité de faire face aux ravages provoqués par la crue qui explique la crise de Nîmes, une rapide mobilisation de multiples acteurs ayant eu lieu, mais l'incapacité des autorités à faire rapidement un bilan crédible des pertes humaines et matérielles<sup>702</sup>».

---

## 2 / LES CONCEPTIONS ACTUELLES, BASEES SUR L'OPPOSITION AU LIEU DE LA COOPERATION DOIVENT EVOLUER

---

« L'opposition systématique se donne bien garde de demander quelque chose qu'elle pourrait obtenir, car alors il lui faudrait être contente ; et être contente pour l'opposition, c'est cesser d'être. »

Alphone Karr

---

<sup>702</sup> C GILBERT dans « *Le pouvoir en situation extrême* » 1995, Page 107.

La comparaison entre l'application des concepts militaires doctrinaux et les pratiques mises en œuvre dans le domaine de la protection civile, permettent de différencier clairement ces deux activités (a).

Des observations similaires sont réalisées entre la doctrine de la police et les concepts de protection civile, notamment dans le domaine du partage des informations (b).

Enfin, il est nécessaire de lever l'ambiguïté relative à l'utilisation de la protection civile, et à son utilisation dans le champ humanitaire, à la limite des actions civiles et militaires (c).

a) LES CONCEPTIONS CULTURELLES ET OPERATIONNELLES,  
ENTRE L'ARMEE ET LA PROTECTION CIVILE, SONT DIFFERENTES.

Un concept doit reposer sur un nombre limité de piliers, qui constituent les valeurs de référence du champ de l'activité concernée.

Le choix de deux facteurs, culturel et opérationnel a été retenu.

La caractéristique de chaque institution est de générer ses codes, ses procédures, afin qu'elle puisse exister et se démarquer des autres structures, ce qui explique le choix du facteur culturel (1).

La sélection du facteur opérationnel se justifie par le fait qu'il est particulièrement important dans le domaine des secours, car c'est à ce niveau que se réalise l'essentiel des actions (2).

Ces deux critères seront donc décrits et comparés, dans les domaines militaires et de la protection civile, afin de comprendre leurs interactions mutuelles lors de situations de crise ou de catastrophes.

### 01) AU NIVEAU CULTUREL

La culture des organisations militaires, repose sur la clarté et des procédures rigoureuses, qui vont du détail particulier à une vue générale.

Elles possèdent un niveau de coordination pyramidale, aux responsabilités hiérarchiques clairement établies et précisément définies.

Toutefois, cette chaîne pyramidale et strictement organisée, peut présenter des défaillances qu'il faut alors s'efforcer de corriger.

Cela peut-être le cas au sein de la chaîne du Service de Santé des Armées, compte-tenu de raisons liées à l'exercice de l'art médical et couvertes par le secret.

Des facteurs externes peuvent également interagir, dans le domaine de l'aéronautique militaire, des conditions météorologiques défavorables peuvent contrarier la réussite d'une opération déjà planifiée.

Ces équipes seules aptes à déterminer le risque, estiment alors que les actions proposées pourraient mettre en danger la sécurité du patient, ou de l'aéronef.

Pour des raisons de sécurité nationale, plusieurs secrets sont inaccessibles à certains des niveaux pourtant élevés de la chaîne de commandement, comme les codes de tir pour le déclenchement des armes nucléaires.

Ce type de comportement est corroboré, pour les militaires et le service médical<sup>703</sup> par les travaux du professeur Paul Hart, professeur de Sciences Politiques à l'université nationale Australienne (A.N.U.) et à l'institut d'administration publique à l'université d'Utrecht.

Il faut noter que dans le domaine civil, la volonté de non-coopération, affichée ou dissimulée, peut exister entre les différentes structures qui participent à la chaîne des urgences.

Ces différentes institutions peuvent se retrouver, essentiellement dans des domaines spécialisés ou techniques, en situation de compétition.

Cette situation, bien que paradoxale, n'est malheureusement pas exceptionnelle.

C'est pourquoi il est utile de déterminer, lors des phases de gestion de crise utilisant les forces de protection civile, le positionnement respectif des différents acteurs.

Une fois leur déploiement opérationnel effectué, il semble intéressant de comparer ces structures et d'étudier leurs ressemblances et leurs différences.

Comparer les acteurs civils et les acteurs militaires est aisé, car ils sont tous deux différenciés et donc immédiatement identifiables.

Pour y parvenir, le tableau ci-après est proposé.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il propose une description des observations réalisées lors de différentes missions opérationnelles.

Ces observations ont pour objectif de permettre d'identifier des modes opérationnels des acteurs militaires ou de la protection civile, une fois ceux-ci déployés sur le terrain.

Elles permettent de dégager d'importantes différences, entre les types d'approches militaires et civiles.

Il est nécessaire d'intégrer, au niveau des Etats-Majors politiques, ces pratiques parfois opposées, tant sur le fond que sur la forme.

Ce recadrage est nécessaire pour peu que l'on souhaite éviter toute confusion ou contre-sens.

---

<sup>703</sup> P. Hart, A. Boin « *The politics of crises management* » 2005, page 58.

Dans le cas contraire, une mauvaise interprétation de la situation ne peut qu'en résulter, d'autant que les langages et formes d'expression employées par les deux parties sont parfois proches et peuvent sembler similaires.

Ces observations ont été listées sous neuf thèmes principaux, non exhaustifs, mais choisis compte tenu de leur aspect caractéristique :

#### 1. Le mode de commandement

L'organisation et la structuration du mode de commandement permet de décrire les principales caractéristiques des organisations étudiées.

#### 2. Le mode de fonctionnement interne

Le mode de fonctionnement est différent du mode de commandement, car il dépend de l'adhésion des membres du groupe.

Ce principe justifie et légitime le fonctionnement du groupe.

Il permet également de réguler les mécanismes imprévus, de manière informelle mais acceptée par tous.

Cette adhésion à ce fonctionnement peut être obligatoire.

Toutefois, l'individu peut faire partie du groupe sans en partager ses principes fondateurs, il peut s'agir d'une alliance de circonstance, motivée par la poursuite d'autres buts.

#### 3. La visibilité

Elle dépend étroitement de la perception qui en résulte par des groupes extérieurs.

La visibilité peut devenir un objectif à atteindre, permettant ainsi d'obtenir des moyens (matériels ou financiers) qui pourront ainsi être déployés.

La visibilité d'une organisation peut également permettre de promouvoir des principes éthiques ou des règles de déontologie, dans un but stratégique de diversification.

Afin d'assurer en permanence la cohérence du groupe, cette visibilité doit également correspondre à la réalité existant en interne, afin d'éviter toute dissonance.

#### 4. Le niveau de solidarité

Il s'agit tout d'abord du partage souhaité et voulu entre ses membres.

Le niveau de solidarité peut être privilégié au sein des règles qui définissent le fonctionnement interne du groupe, le mode de fonctionnement, basé sur l'intérieur est considéré comme centripète.

Mais il s'agit également de permettre l'affichage de cette solidarité entre les membres du groupe et l'extérieur : ce mode est alors centrifuge.

Les deux formes peuvent interagir l'une et l'autre sans difficulté, à condition qu'elles soient équilibrées.

## 5. Les valeurs communes du groupe

Elles constituent les fondements du groupe, mais aussi d'une manière plus ou moins formalisée, le cadre de référence de l'ensemble de ses membres. Ces valeurs, si elles sont écrites, constituent une charte, qui devient essentielle dans l'affichage fort des valeurs du groupe, tant en interne qu'en externe.

Cette charte permet alors de promouvoir les valeurs du groupe, se basant sur un document existant et incontestable.

## 6. Les buts de l'action

C'est la perception et la vision, par les individus du groupe, de la façon dont l'action doit se construire.

Ces buts ne sont pas toujours affichés clairement vis-à-vis de l'extérieur, et la stratégie du groupe peut consister à les dissimuler pour parvenir à son objectif qu'il peut maintenir secret.

## 7. La compliance

Le groupe réagit et s'adapte en fonction des moyens à sa disposition.

Il peut également chercher à utiliser des moyens qui proviennent d'autres groupes et qui ont des objectifs différents.

Il peut alors décider d'utiliser ses moyens propres, ou accepter ceux d'autres groupes.

Cette acceptation peut être soumise à certaines conditions (poursuite d'objectif commun ou charte de valeurs fondamentales partagées, dans les domaines de l'éthique, de la déontologie).

## 8. La durée

Elle est souvent assujettie aux moyens financiers possédés par le groupe.

Elle reflète le niveau d'engagement dont peut disposer le groupe pour réaliser ses objectifs, et sa possible projection pour mener à bien ses actions.

## 9. Le degré d'ouverture

Le groupe a ses contraintes internes, des traditions, une culture qui lui sont propres. Il peut diffuser et partager ces valeurs avec son environnement, on le qualifiera alors d'un degré d'ouverture large.

Au contraire, le groupe peut souhaiter se préserver vis-à-vis de l'extérieur et ne pas échanger (en général par crainte, par méconnaissance ou par peur) avec les autres groupes.

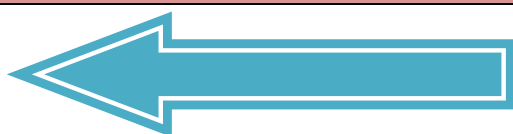
## 10. La culture.

Au niveau civil, la culture est souvent très diverse, elle s'exprime librement et considère les différences comme source d'enrichissement interpersonnel.

A contrario, au niveau militaire, la culture de base est unifiée, au service d'un pays, d'une doctrine et de sa défense.

Cette culture militaire présente toutefois des variantes en fonction des spécialisations techniques, par arme (Aviation, Marine, Armée de terre) mais aussi par domaine (Service de santé, Commandos, Génie, Soutien etc...).

## DIFFERENCES D'APPROCHES CULTURELLES ENTRE LES ACTEURS CIVILS ET MILITAIRES



	APPROCHE CIVILE	APPROCHE MILITAIRE
1	DECENTRALISEE	CENTRALISEE
2	DISCIPLINE ADAPTABLE	DISCIPLINE STRICTE
3	NON HIERARCHISEE	HIERARCHISEE
4	COLLABORATIVE	DIRECTIVE
5	FORCE RESULTANT DE LA DIVERSITE	FORCE RESULTANT DE L'UNITE
6	ORIENTEE SUR LE BESOIN	ORIENTEE SUR LA MISSION
7	CREE DE NOUVEAUX BESOINS	PLANIFIE AVEC LES BESOINS EXISTANTS
8	POSITIONNEMENT SUR ACTION DE COURT OU MOYEN TERME	POSITIONNEMENT SUR ACTION DE LONG TERME
9	ELEMENTS DE LANGAGE COMMUNS et PARTAGES	ELEMENTS DE LANGAGE PROPRES et NON PARTAGES
10	CULTURE DIVERSIFIEE	CULTURE INITIALE UNIFIEE VARIANTES SPECIALISEES

## 02) AU NIVEAU OPERATIONNEL,

Les phases opérationnelles peuvent être séquencées, bien avant le déclenchement de la mission.

Les onze mécanismes fondamentaux, lors des phases d'urgence et de sauvetage ont été choisis comme référence, afin de procéder à une comparaison entre la protection civile et la Défense Nationale.

### 1) La prise de décision

C'est un élément essentiel, notamment dans les situations de crise et de catastrophe, il faut donc précisément définir quelle est la liberté d'initiative, mais aussi d'action ou de manœuvre des différents acteurs engagés sur le terrain.

### 2) L'adaptation

Il ne s'agit pas de l'adaptation des hommes au milieu ambiant en fonction des conditions (météo, terrain, ressources etc...).

L'adaptation fait appel à la possibilité, au cours de l'action, de modifier celle-ci de l'adapter, pour tenir compte de nouvelles circonstances.

A l'opposé, il peut également être impossible d'adapter un scénario déjà élaboré possédant un plan d'action considéré comme immuable. C'est l'exemple, au niveau militaire de la ligne Maginot qui n'a pas pris en considération l'environnement radicalement différent constitué par la guerre de mouvement et de l'arme blindée.

### 3) L'information

L'information est un domaine essentiel, pour les deux domaines de la protection civile et de la Défense Nationale.

Seuls les mécanismes de remontée d'information et de cheminement des ordres seront pris en considération pour cette comparaison.

### 4) Le commandement

Le mode d'élaboration de la décision peut être réalisé au plus haut niveau politique avant sa mise en œuvre.

Il peut également dépendre, au préalable, des remontées d'information du terrain.

### 5) La conduite

Au cours de l'action, des ajustements sont nécessaires.

Pour être autorisés, et mis en œuvre, ils doivent être validés par un niveau décisionnel, clairement identifié au préalable.

#### 6) La coordination

Elle est soit interne, au sein du groupe considéré, soit externe, en fonction des partenaires des groupes de référence.

La coordination peut dépendre de plusieurs responsables au sein de chaque structure, elle est alors multiple.

Elle peut également être organisée avec un seul coordonnateur par structure, qui réalise la liaison avec son homologue, elle est alors unique.

#### 7) L'approche locale terrain / et centrale Etat-Major

Elle est conséquente à la coordination.

L'échelon central peut décider de la mise en place d'une stratégie.

Dans ce cas les informations du terrain remontent à l'échelon central qui vérifie que le plan d'action s'applique correctement.

Le terrain peut également faire remonter les informations à l'échelon central et réaliser des demandes face à la situation à laquelle il est confronté.

Dans ce cas l'échelon central devra planifier, et réaliser un plan d'action à posteriori.

#### 8) Les transmissions et communications

Elles sont descendantes ou montantes.

Le premier cas consiste à émettre un ordre, répercuté à tous les échelons.

Le second intègre des informations multiples qu'il doit traiter, comparer et analyser avant de pouvoir décider au plus haut niveau.

Le partage de l'information est important, mais n'est pas possible si le réseau est fermé.

Souvent, l'approche civile est basée sur une ouverture totale des réseaux, des logiciels libres et des échanges permanents de données.

Alors que les réseaux militaires sont protégés et luttent contre tout type d'intrusion en matière de télécommunication.

#### 9) Le facteur humain

Il s'agit ici du comportement individuel vis-à-vis de la structure de rattachement et d'emploi.

#### 10) La Logistique

La logistique fait partie d'une chaîne intégrée, ou se repose sur l'agrégation d'acteurs extérieurs.

#### 11) Les ressources humaines

Elles sont essentielles, leur niveau de gestion est soit local, soit national, en fonction de quoi dépend leur possibilité de mobilisation, sa rapidité et sa garantie.



		DEFENSE NATIONALE	PROTECTION CIVILE
1	DECISION	Décision politique prise en amont, planification, exécution et contrôle réalisés par la chaîne hiérarchique.	Décision politique prise en aval, l'analyse des informations est nécessaire afin d'optimiser l'organisation de la réponse.
2	ADAPTATION	Opérations tactiques planifiées. Elles suivent le cadre général de la stratégie définie en amont.	Opérations tactiques réalisées selon le degré d'urgence locale, les objectifs sont définis en fonction.
3	INFORMATION	Un seul canal, hiérarchisé, organisé, sécurisé, secret et fermé.	Les canaux d'informations sont multiples, non contrôlés. Ils peuvent être en compétition, sans que les acteurs soient informés les uns et les autres de la situation et de l'ambiance générale.
4	COMMANDEMENT	Ordres donnés par le niveau politique, définissant la Défense Nationale en vue de la protection du pays. Ils sont ensuite formulés et adaptés par l'Etat-Major pour être transmis aux forces opérationnelles.	Assuré par le ministère de l'Intérieur. Pas de commandement aux procédures opérationnelles unifiées entre les acteurs. (Sécurité Civile, Sapeurs pompiers, Croix-Rouge, associations, communautés etc..) Réseaux administratifs et techniques, parfois constitués d'experts, offrant analyses et synthèse. Celles ci peuvent-être contradictoires à l'échelon politique. La décision à prendre par l'échelon politique est toujours complexe. Le lien avec les unités sur le terrain est parfois distendu.

		DEFENSE NATIONALE	PROTECTION CIVILE
5	CONDUITE	<p>Stricte observation des ordres donnés.</p> <p>Pas d'interprétation.</p> <p>La situation opérationnelle est connue immédiatement par le niveau supérieur.</p> <p>Ordres cloisonnés au niveau de responsabilité.</p>	<p>« Interprétation » fréquente des ordres compte-tenu des différences culturelles entre les acteurs.</p> <p>L'adaptation résulte des appréciations et analyses de la situation opérationnelle en fonction des objectifs poursuivis par les acteurs.</p> <p>La transparence décloisonne le système qui perd en efficience.</p>
6	COORDINATION	<p>COORDINATION EXTERNE :</p> <p>Sans objet dans ce cas.</p> <p>Aucun organisme extérieur ne peut influencer ou modifier les décisions prises au niveau politique national, qui sont appliquées par la Défense.</p>	<p>COORDINATION EXTERNE :</p> <p>Nécessité absolue, compte-tenu du nombre d'acteurs.</p> <p>Les objectifs et les cultures étant souvent différents, cette coordination externe est donc faible et fait l'objet d'un consensus mou.</p> <p>Elle est rarement pilotée, aucun leadership n'est prédéfini, sauf pour les catastrophes internationales elle devient alors pilotée par les Nations-Unies (O.C.H.A.)</p>
		<p>COORDINATION INTERNE :</p> <p>Réalisée au sein de la chaîne de commandement, permet de renforcer l'efficacité.</p>	<p>COORDINATION INTERNE :</p> <p>Réalisée par les acteurs, dans leur domaine respectif sans souci de cohérence globale.</p>

		DEFENSE NATIONALE	PROTECTION CIVILE
8	TRANSMISSION ET COMMUNICATION	<p>Commandement unifié.</p> <p>Le cadre d'ordre est transmis et adapté du niveau national au niveau local.</p> <p>Réseau fermé.</p>	<p>Commandement tactique local permet une remontée d'informations.</p> <p>L'analyse des informations doit être rapide, avant de décider d'un plan d'action, et de le faire valider au niveau politique approprié.</p> <p>Réseau ouvert.</p>
9	FACTEUR HUMAIN	<p>Réactivité quasi immédiate.</p> <p>Même hors service, reste mobilisable.</p>	<p>Hors services de secours, la réactivité est faible.</p> <p>Peu de mobilisation et de sensibilisation hors de structures professionnalisées.</p> <p>Malgré de nombreuses possibilités (réserves communales, associations, service civil etc...)</p>
10	LOGISTIQUE	<p>Structurée et intégrée, elle reste disponible en permanente.</p> <p>Elle est terrestre, maritime ou aérienne.</p>	<p>Appel à des prestataires extérieurs.</p> <p>Difficulté à mobiliser hors situations d'urgence.</p> <p>Est permanente au sein des services de secours uniquement pour leurs besoins.</p> <p>Subit les contraintes de la vie civile, politique et administrative.</p>
11	RESSOURCES HUMAINES	<p>Mobilisation aisée, compte-tenu du statut unique de la ressource mobilisable.</p>	<p>Différence de statuts entre sapeurs pompiers professionnels, et volontaires.</p> <p>Mobilisation locale uniquement, pas de mécanisme de mobilisation nationale.</p>

Ces interactions civilo-militaires sont essentielles, car elles permettent à ces différentes structures de travailler dans de meilleures conditions.

Il est également important, sur le terrain, de connaître les différences existantes entre les acteurs, qu'ils dépendent du secteur public, du secteur privé, ou du secteur associatif.

Cela facilite leur positionnement au sein de leur contexte particulier et permet d'accepter ainsi la diversité des modes d'actions.

Seule la compréhension globale des enjeux lors d'une crise permet à chaque acteur de participer à un ensemble dont il constitue une partie.

Il doit intégrer et accepter que les rôles et actions à mener par les autres partenaires puissent être différents et réalisés en fonction de leurs propres contraintes.

Il est fréquent, dans de nombreux pays, de constater que des administrations nationales adoptent parfois des attitudes peu collaboratives et des positionnements contre-productifs.

D'autres types de conflits peuvent survenir, entre acteurs du secteur privé, ou entre acteurs du secteur public et acteurs du secteur privé.

Les exemples les plus nombreux de dysfonctionnement sont désormais identifiés.

Lorsque le rôle des acteurs est insuffisamment défini, la mission souffre d'impréparation, chacun cherchant à se positionner sur un secteur d'activité et entendant occuper une position de leadership, sans tenir compte des impératifs des autres acteurs.

Lorsqu'aucun mécanisme de coordination entre acteurs n'est prévu, aucune partie ne souhaite alors réaliser de médiation, ou établir le dialogue entre deux structures qui s'ignorent.

Une des meilleures solutions réside actuellement en l'attribution de cette compétence de coordination à une institution unique.

Pour être accepté et reconnu, ce mécanisme de coordination doit être exempt de tout parti pris vis-à-vis des acteurs et ne veiller qu'au fonctionnement global, au dessus des intérêts particuliers.

C'est pour cela qu'il est difficile aux Etats souverains de remplir cette fonction, et que les Nations-Unies assurent cette tâche dans les crises humanitaires de grande ampleur seulement.

Grâce au mécanisme de coordination mis en place, l'information est disséminée, partagée et connue par tous.

Les mécanismes de compétition entre structures différentes peuvent trouver ainsi un mode de régulation, au moins a minima.

Pourtant l'entraide qui devrait prévaloir dans ce type de mission entre ces structures n'est pas toujours effective.

Bien qu'aucune structure ne détienne l'exclusivité de la mission le partage commun des objectifs est souvent difficile.

Chaque organisation souhaite le plus souvent réaliser une tâche pour son propre compte, en dehors de la surveillance ou du contrôle d'une autre structure.

Penser que ce type d'attitude n'est possible que dans des pays lointains, pour des crises complexes et dans des environnements aux structures de secours peu développées est erroné.

En effet, en France, le domaine du secours en mer est un bon exemple, de cette complexité.

Bien entendu, il est toujours possible d'objecter que ce domaine est exclusivement attribué et du ressort de l'Action de l'Etat Mer (A.E.M.).

Lors d'une phase de secours, les moyens sont en général mis en œuvre par l'administration de l'Etat, d'autres effecteurs dont les Collectivités Territoriales font partie, elles sont toutes coordonnées par l'action des Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (C.R.O.S.S.) dont c'est la mission principale.

Ces derniers peuvent également avoir à leur disposition des associations, (comme par exemple la Société Nationale de Sauvetage en Mer, S.N.S.M.) voire des moyens privés (Sociétés Privées de Remorquage).

Pour les collectivités territoriales, depuis la loi sur la sécurité civile de 1987 et celle du 3 mai 1996 dite de départementalisation, seuls les Services Départementaux d'Incendie et de Sauvetage (S.D.I.S.) sont susceptibles de fournir à la fois des moyens matériels et des équipes spécialisées qu'il s'agisse des plongeurs de la sécurité civile, ou des sauveteurs côtiers.

En dehors de ces moyens d'action au sens large, les communes peuvent prendre des mesures de prévention pour la surveillance du littoral.

Cette fonction de surveillance du littoral peut impliquer de nombreux acteurs (associations départementale de Protection Civile, Associations agréées par la sécurité civile, Croix Rouge, police nationale, police municipale, sapeurs pompiers, SNSM etc...) sans grande cohérence entre eux, ni souci d'efficacité de la réponse opérationnelle.

A titre d'exemple il n'existe pas de suivi des différentes activités opérationnelles des postes de secours, qui dépendent uniquement de l'échelon municipal (ou parfois intercommunal).

Sans procédure, sans mécanisme de traitement de l'information, il n'y a pas de possibilité de détection d'un signal faible, avant coureur d'une situation de crise en amont.

Les administrations de l'Etat exercent un contrôle, a minima sur les conditions d'utilisation des postes de secours sur les plages, s'assurent que leur équipement correspond à la réglementation, et que les sauveteurs sont diplômés et recyclés.

Mais la mise au point de procédures opérationnelles communes entre les différents services n'existe pas<sup>704</sup>.

En outre, souvent mises en place pour la saison estivale, ces mesures de protection des populations ne font pas l'objet d'études, d'inspections extérieures ni d'évaluation de la qualité de la prestation opérationnelle, délivrée par des organismes indépendants.

Basées sur des critères objectifs précis (en dehors des obligations réglementaires définies par les textes officiels) ces études permettraient de réaliser un classement au niveau de la qualité de l'assistance pouvant être fournie.

---

<sup>704</sup> Ainsi, en août 1988 suite à l'explosion d'une vedette au large de l'aéroport de Nice, avec 6 personnes à son bord, les embarcations des sapeurs pompiers de Nice, de Cagnes sur mer, de l'aéroport, celles de la police municipale de Saint-Laurent-du-Var, de la Police Nationale de Cagnes-sur-Mer (poste de secours C.R.S.), une autre de la S.N.S.M. de Villeneuve Loubet, et une embarcation du poste du Cros de Cagnes (Protection civile départementale) se sont portés simultanément sur les lieux de l'accident, sans liaison possible entre elles la gestion de cet accident fut problématique pour la meilleure orientation hospitalière des blessés, une fois récupérés (7 embarcations « autonomes » pour 6 victimes).

Cela permettrait ainsi aux vacanciers soucieux de leur sécurité de connaître le niveau de protection dont ils bénéficient sur leur lieu de villégiature.

D'autre part, les liens avec les Services Départementaux d'Incendie et de Secours ne font pas l'objet de procédures ni de protocoles formalisés.

En cas d'urgence, ces postes de secours rentrent en contact le Services Départementaux d'Incendie et de Secours comme n'importe quel particulier.

L'intérêt de ce type de classification est pourtant reconnu dans le domaine de la protection civile.

En effet, le Haut-Comité Français pour la Défense Civile décerne aux communes soucieuses d'assurer un niveau de sécurité élevé un label dit « pavillon orange ».

Le niveau d'implication de la commune est donc récompensé, mais l'harmonisation du travail entre les hommes ne fait pas partie de ce cadre de référence.

#### b) CONCEPTS POLICIERS ET PROTECTION CIVILE A LA RECHERCHE DU PARTAGE DE L'INFORMATION.

Il existe un autre service public travaillant pour des missions de protection civile, la Police Nationale.

Au cours de son histoire, cette dernière exerce depuis longtemps des compétences en matière de sauvetage de secours et d'assistance aux populations, sous l'appellation générique de « protection des populations ».

La comparaison entre Protection Civile et Police Nationale est identique à celle déjà réalisée dans le paragraphe précédent, entre Protection Civile et Défense Nationale.

Il existe un secteur où la Police Nationale assure seule la mission de protection des populations, dans le domaine de la prévention routière.

La Police Nationale et la Gendarmerie Nationale se partagent ces actions, réalisées avec efficacité et persévérance.

La stratégie, en matière de Prévention Routière, est définie par le Ministère du Transport, au niveau national, expliquant ainsi l'exclusion des sapeurs pompiers, qui dépendent des structures territoriales, à un niveau administratif départemental.

Certes, cette exclusion n'est pas volontaire ni souhaitée.

Mais il n'est pas envisageable de demander aux cent Services Départementaux d'Incendie et de Secours de France de participer à la politique nationale en matière de prévention routière, sans les associer en amont aux processus de décision, ce qui semble difficilement réalisable.

## DIFFERENCES D'APPROCHES CULTURELLES ENTRE LES ACTEURS PROTECTION CIVILE ET POLICIERS



	PROTECTION CIVILE	POLICE NATIONALE
1	DECENTRALISEE	CENTRALISEE
2	DISCIPLINE ADAPTABLE	DISCIPLINE STRICTE
3	NON HIERARCHISEE	HIERARCHISEE
4	COLLABORATIVE	DIRECTIVE
5	FORCE RESULTANT DE LA DIVERSITE	FORCE RESULTANT DE L'UNITE
6	ORIENTEE SUR LE BESOIN	ORIENTEE SUR LA MISSION
7	CREE DE NOUVEAUX BESOINS	PLANIFIE AVEC LES BESOINS EXISTANTS
8	POSITIONNEMENT SUR ACTION DE COURT OU MOYEN TERME	POSITIONNEMENT SUR ACTION DE COURT TERME, MOYEN ET LONG TERME
9	ELEMENTS DE LANGAGE PARTAGES	ELEMENTS DE LANGAGE PROPRES
10	CULTURE UNIQUE	CULTURE TRES DIVERSIFIEE
11	GESTION OUVERTE DE L'INFORMATION	GESTION FERMEE DE L'INFORMATION

En ce qui concerne le point 9 (niveau d'ouverture) l'approche policière est traditionnellement orientée vers le secret, pour des raisons de confidentialité ou pour des besoins liés éventuellement à une enquête en cours.

Cela ne permet, au mieux qu'un partage extrêmement limité d'informations. Or nous avons vu que le domaine de la gestion des crises nécessite dès les premiers instants un énorme échange d'information, afin d'être en mesure d'anticiper sur la suite des événements le plus rapidement possible.

Au niveau opérationnel, les onze mécanismes fondamentaux, permettent de procéder à une comparaison entre la Protection Civile et la Police Nationale, de manière identique à la comparaison réalisée avec la Défense Nationale.

		POLICE NATIONALE	PROTECTION CIVILE
1	<b>DECISION</b>	Décision politique prise en amont. Planification, exécution et contrôle réalisés par la chaîne hiérarchique.	Décision politique prise en aval. L'analyse des informations est nécessaire afin d'optimiser l'organisation de la réponse.
2	<b>ADAPTATION</b>	Opérations tactiques planifiées. Elles suivent le cadre général de la stratégie définie en amont.	Opérations tactiques réalisées selon le degré d'urgence locale. Les objectifs sont fonction de la situation réellement rencontrée.
3	<b>INFORMATION</b>	Un seul canal, hiérarchisé, organisé, sécurisé, secret et fermé.	Canaux d'informations multiples, non contrôlés, pouvant être en compétition. Les acteurs ne sont pas toujours informés les uns et les autres de la situation et de l'ambiance générale.
4	<b>COMMANDEMENT</b>	Ordres donnés par le niveau politique, définissant la Sécurité Publique en vue de la protection du pays.	Réseaux administratifs et techniques, parfois constitués uniquement d'experts hyper spécialisés, offrant analyses et synthèses à l'échelon politique, en vue de décisions à prendre. Le lien avec les unités sur le terrain est distendu.
5	<b>CONDUITE</b>	Stricte observation des ordres donnés. La situation opérationnelle est connue au niveau supérieur en temps réel. Ordre cloisonné au niveau de responsabilité. Différentes unités sous un commandement unifié (C.R.S. / D.D.P.U. / G.D. / G.M.)	Interprétation fréquente des ordres, adaptation résultant d'une différence d'appréciation et d'analyse de la situation opérationnelle. La transparence décroïssonne le système qui perd en efficience.



		POLICE NATIONALE	PROTECTION CIVILE
6	COORDINATION	<p><b><u>COORDINATION EXTERNE :</u></b></p> <p>Positionné sous l'autorité directe du Préfet ou d'un membre du corps préfectoral.</p>	<p><b><u>COORDINATION EXTERNE :</u></b></p> <p>Nécessité absolue, compte-tenu du nombre d'acteurs.</p> <p>Les objectifs sont souvent différents, cette coordination externe est faible et fait l'objet d'un consensus mou.</p> <p>Elle n'est pas pilotée, sauf pour les sapeurs-pompiers aucun leadership n'est prédéfini.</p>
		<p><b><u>COORDINATION INTERNE :</u></b></p> <p>Réalisée au sein de la chaîne de commandement, permet de renforcer l'efficacité. Information éventuelle d'autres services rattachés (missions de renseignement, déminage)</p>	<p><b><u>COORDINATION INTERNE :</u></b></p> <p>Réalisée par les acteurs, dans leur domaine respectif sans souci de cohérence globale.</p>
7	APPROCHE LOCALE Terrain / Echelon central	<p>Le déroulement tactique des opérations suit un cadre d'ordre et des procédures précises.</p>	<p>Le déroulement tactique des opérations poursuit deux objectifs. Rendre compte et établir des demandes en moyens.</p> <p>La coordination est donc «ex post» une fois que les informations remontent du terrain.</p>
8	TRANSMISSION ET COMMUNICATION	<p>Commandement unifié.</p> <p>Réseau propre redondant et non partagé avec les autres services (Acropole et Rubis).</p>	<p>Commandement tactique local.</p> <p>Permet une remontée d'informations rapide.</p> <p>Mais analyse ex post nécessaire avant de définir une stratégie.</p>

		POLICE NATIONALE	PROTECTION CIVILE
9	<b>FACTEUR HUMAIN</b>	Réactivité immédiate.  Mobilisation permanente pour les unités territoriales et les unités mobiles.	Hors services de secours, la réactivité est faible.  Peu de mobilisation et de sensibilisation hors de structures professionnalisées.  Malgré de nombreuses possibilités (réserves communales, associations, service civil etc...).
10	<b>LOGISTIQUE</b>	Structurée.  Intégrée.  Disponibilité.  Permanence.	Appel à des prestataires extérieurs.  Difficulté à mobiliser hors situation d'urgence.  Est permanente au sein des services de secours uniquement pour leurs besoins.  Subit les contraintes de la vie civile, politique et administrative.
11	<b>RESSOURCES HUMAINES</b>	Mobilisation aisée, compte tenu du statut et de la ressource mobilisable.	Différence de statuts entre sapeurs-pompiers professionnels, et volontaires.  Mobilisation locale uniquement, pas de mécanisme de mobilisation national.

Les actions de la Police Nationale et de la Protection Civile sont donc complémentaires, bien que leur champ d'action soit différent.

Dépendants du ministère de l'Intérieur, ces services n'ont pas de mécanismes d'échanges ou de formation croisés, qu'il s'agisse des échelons opérationnels, ou au niveau des corps de commandement ou de direction.

Pourtant, cette ouverture mutuelle enrichirait, sans aucun doute, les services de manière mutuelle.

c) LA PROTECTION CIVILE, NI ACTION HUMANITAIRE, NI CIVILO-MILITAIRE.

Dans la culture fondamentale de l'institution militaire, et à tous les niveaux hiérarchiques, le terme de meeting signifie qu'il s'agit d'un événement structuré, efficace, dirigé par un leader, vous assistez au meeting afin que l'on vous dise ce que vous avez à faire, vous y recevez les instructions et les ordres que vous aurez à exécuter. Votre devoir est de vous assurer que vous pourrez atteindre les objectifs qui vous sont fixés, et vous devez rendre compte des conditions dans lesquelles vous avez exécuté votre mission.

Les réunions sont internes, les participants ont des formations similaires, ou complémentaires, mais reposant toujours sur les mêmes valeurs.

L'autorité n'est pas contestable, les objectifs définis par la hiérarchie ne peuvent être remis en question.

Ce type de structure est pyramidal et axé sur la verticalité (les informations partent du sommet vers la base par un seul canal).

A contrario, pour la culture civile, et en particulier le domaine humanitaire, un meeting est considéré plutôt comme un forum ou une réunion de collaboration pour arriver à trouver et à adopter une décision selon une approche consensuelle. Vous participez à un meeting pour travailler sur ce que vous allez décider de faire en commun.

Le monde civil est diversifié, des forces centripètes (renforcement de l'autorité hiérarchique, centralisation des décisions etc.) sont contrebalancées par des forces centrifuges (Organes Collégiaux de décision, représentants du personnel, contre-pouvoir des partis politiques, des syndicats, structures verticale et horizontale, partage permanent de l'information).

Ces conditions s'appliquent aussi bien dans le monde civil privé ou public, mais les limites et différences entre ces deux entités tendent de plus en plus à s'estomper.

Ce type de structure privilégie le mode horizontal d'échanges d'information et est axé sur les échanges bilatéraux et multilatéraux.

L'objectif est donc défini en commun, en fonction des caractéristiques propres aux différentes structures.

Il existe certes des contraintes extérieures pour chacun des acteurs, mais leur action commune, poursuivant le même objectif permet d'estomper les défaillances éventuelles d'un des acteurs.

La réalisation sera commune, partagée et connue de tous, lors de ses différentes phases d'évolution et de réalisation.

La coordination réalisée lors de catastrophes de grande ampleur, dans le domaine des catastrophes humanitaires rend les meetings de coordination des acteurs indispensables.

La nécessité de désigner un coordonateur de cet ensemble hétérogène, garant de la procédure et de la circulation des informations, s'est très vite imposée, sans pour autant qu'un leadership soit clairement établi.

Dans le domaine spécifique des crises humanitaires, les premiers jours sont cruciaux en matière de secours et de sauvetage de blessés.

Les structures nationales locales, souvent débordées et déstructurées, ne peuvent seules assurer cette tâche.

Les Nations-Unies, du fait de leur caractère intergouvernemental, possèdent la légitimité requise pour assurer la coordination dans ce domaine.

L'intervention internationale dans un pays souverain nécessite que la neutralité des secours soit avérée, mais aussi qu'ils soient reconnus dans leur domaine de compétence respectif.

C'est donc le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires<sup>705</sup> directement placé sous l'autorité du Secrétaire Général des Nations-Unies qui assume cette tâche,

Le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (B.C.A.H. / O.C.H.A.) a donc pour mission de préparer et de constituer les équipes d'experts en évaluation et coordination, (U.N.D.A.C.<sup>706</sup>).

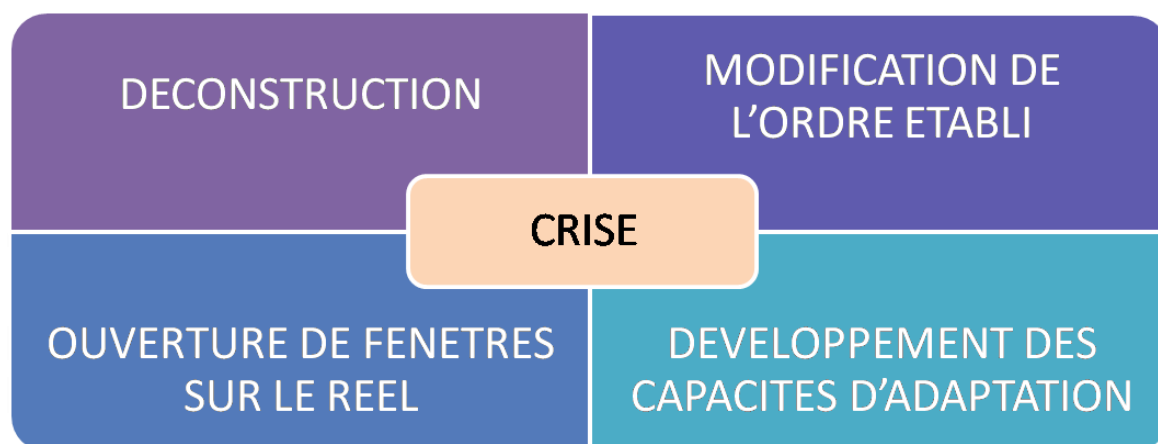
Celles-ci sont immédiatement déployées en cas de catastrophes de grande ampleur, dès que le gouvernement du pays où s'est déroulée la catastrophe a émis une demande d'assistance.

Cette demande est relayée par représentant des Nations-Unies pour ce pays, appelé le résident coordinateur, de niveau équivalent à un ambassadeur.

Ces équipes U.N.D.A.C. sont constituées d'une part de membres permanents du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (B.C.A.H. / O.C.H.A.) et d'autre part d'experts internationaux.

Ces experts sont mis à disposition du B.C.A.H. par leur pays d'origine pour la phase d'urgence, pour une durée moyenne, de trois semaines.

La crise, qu'il s'agisse d'une catastrophe de grande ampleur, d'une crise humanitaire ou d'une situation d'urgence complexe, comporte quatre phases principales, illustrées dans le schéma ci-dessous.



La phase de déconstruction provient de la perte des repères habituels (habitat, repères familiaux et ou sociaux, atteinte physique ou psychique).

Le retour vers le passé, la situation préalable à la crise est évoqué, car il constitue souvent le seul point d'ancrage.

<sup>705</sup> Plus connu sous son abréviation U.N. « O.C.H.A. ».

<sup>706</sup> United Nations Disaster Assessment Coordination, (Equipe d'Evaluation des Catastrophes et des Coordinations des Nations Unies).

La modification de l'ordre établi est consécutive à l'effondrement ou à la disparition des structures sociales pré-existantes.

Si elles parviennent parfois à se maintenir, leur fonctionnement est loin d'être optimal, et la population a alors le sentiment d'être délaissée.

Le développement des capacités d'adaptation est considéré comme essentiel et doit faire l'objet d'une préparation de la population, hors des phases de crises, afin d'augmenter son potentiel de résilience.

L'ouverture de fenêtres sur le réel est la capacité que chacun d'entre nous garde, une lucidité permettant d'accomplir des actions de solidarité ou de protection pour les membres de la communauté qui restent à protéger ou qui ont besoin d'aide.

Elle permet, grâce à la réalisation d'actions concrètes, notamment vis-à-vis des plus jeunes et des plus âgés, de regagner la confiance en soi et de développer à nouveau une capacité de projection vers l'avenir.

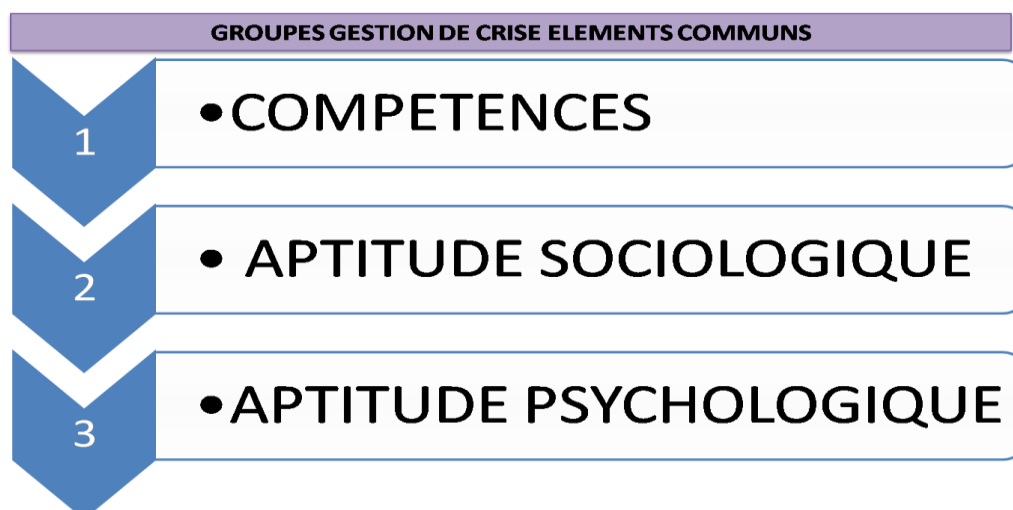
Grâce aux nombreux retours d'expérience, et à une pratique du terrain, les stages de formation des membres U.N.D.A.C. intègrent ces problématiques propres à toutes les crises.

Ayant pour objectif d'assurer la meilleure formation possible aux candidats envoyés par les pays membres, les stages de préparation des membres U.N.D.A.C. présentent quatre caractéristiques.

Il s'agit d'assurer la préparation la plus adéquate possible (1), de constituer un fort esprit d'équipe (2), de définir des buts collectivement (3), et enfin de créer entre les membres des relations interpersonnelles fortes.

### 1 / Préparation aux missions humanitaires, phase de sélection du personnel

Au sens de la psychologie sociale, les groupes de gestion de crise sont des groupes restreints (ANZIEU, 1968) ils regroupent, de par la nécessaire pluridisciplinarité, de leurs membres, des points communs décrits ci-dessous :



Ces points communs sont des pré-requis indispensables.

Ils sont intégrés par les organisations internationales et les Organisations Non Gouvernementales, lors des stages de « mise en situation opérationnelle » et de « formation initiale appliquée » qui durent plusieurs semaines.

Ces stages constituent un indéniable apport pédagogique, ils apportent la mise en commun d'expériences variées, provenant de différents pays.

La compréhension du contexte des urgences complexes, des catastrophes humanitaires et de leurs enjeux est ainsi facilitée et approfondie.

Ces stages sont un important moyen de sélection pour les cadres permanents et expérimentés du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (B.C.A.H. / O.C.H.A.) qui ont à leur disposition un « vivier de compétences », constitué par les stagiaires.

Il est essentiel de s'assurer que les candidats qui seront ensuite retenus pour réaliser les missions opérationnelles correspondent effectivement aux attentes des équipes de coordination et de secours internationales, selon le triptyque encadré ci-dessus.

Ces compétences collectives permettront de réaliser les objectifs toujours définis en amont de la mission, au travers d'une lettre de mission.

Il est aussi très important d'arriver à construire rapidement une équipe soudée, dès que les membres sont sélectionnés, préalablement à leur engagement sur le théâtre d'opérations.

## **2 / Constitution et réalisation de l'esprit d'équipe (Team spirit).**

Tout d'abord, l'effectif étant limité, il faut insister sur l'importance, pour chacun des membres, de la perception individuelle qu'ils ont des autres membres de l'équipe, vis-à-vis de leur champ de représentation personnel.

Cet aspect est essentiel, afin que chacun soit impliqué, mais surtout en phase avec ses autres collègues-partenaires, connaissant les points forts et les points faibles de chacun.

Cette phase de cimentation initiale conditionne et représente les ferments de la solidité de l'équipe, et permet le partage et l'établissement de la confiance en son sein.

Ces équipes sont confrontées en permanence à des situations extrêmes en termes d'enjeux, de décisions, de tensions et susceptibles d'entraîner de lourdes conséquences, en permanence, dans une cinétique très rapide.

A cette perception individuelle, s'impose la nécessité d'établir une communication efficace et ouverte.

Plusieurs entretiens d'échanges inter-individuels doivent être réalisés, afin que l'adhésion de tous puisse être obtenue et garantie.

Une attention particulière doit également être portée afin que tous les membres disposent d'une information accessible et partagée.

Cette étape essentielle utilise des moyens technologiques perfectionnés et des systèmes de gestion de l'information performants et innovants<sup>707</sup>.

Il faut noter, en parallèle, au sujet des mécanismes de gestion des informations dans les urgences complexes, que l'Union Européenne réalise depuis 2010 des formations spécialisées dans ce domaine<sup>708</sup>.

Les experts européens, rattachés au Monitoring Information Center, sont ainsi formés dans les mêmes conditions que ceux des Nations-Unies.

Lorsqu'ils sont projetés sur les théâtres d'opérations, ils retrouvent de manière quasi-systématique leurs homologues du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (B.C.A.H. / O.C.H.A.).

Ainsi, dotés de formations identiques, l'entente entre membres des Nations-Unies et de la Commission Européenne est toujours cordiale.

Le rapprochement entre les équipes des Nations-Unies et Européennes devrait se confirmer dans un proche futur.

### **3 / Poursuite des mêmes buts assignés comme buts du groupe :**

Préalablement à chaque mission, ou dans les premières heures de la mission, la réalisation de l'énoncé de la mission (Terms Of Reference : TOR) appelée lettre de mission en français) est absolument indispensable.

Une mission ne peut se dérouler en l'absence de ce document essentiel, pour que les membres du groupe, en cas de fortes difficultés, puissent se recentrer sur les éléments qu'ils ont défini ou au moins partagé ensemble initialement.

D'autre part, dès l'arrivée du groupe sur le territoire de l'Etat receveur de l'aide, préalablement à toute action un double briefing est réalisé, par le résident coordinateur et par le responsable du département de la sécurité et de la protection des nations-unies<sup>709</sup>.

### **4 / Forte interdépendance entre membres :**

Le fort sentiment de solidarité entre les membres permet à l'équipe U.N.D.A.C. de surmonter les difficultés de manière collective.

Un soutien et une écoute mutuelle se développent entre les membres du groupe.

L'attention soutenue des uns aux autres permet à la mission de se dérouler dans des conditions optimales.

Dès que le rapport final de la mission, réalisé collectivement sous la direction du Team Leader, est terminé, une journée ou un moment convivial permet à une phase de transition de se dérouler.

Cette phase est indispensable, afin de faciliter le retour dans le pays d'origine des membres de l'équipe U.N.D.A.C., dans des conditions optimales.

<sup>707</sup> Un système mondialement accepté, dans les équipes OCHA est le logiciel de microsoft « Groove » qui permet de mettre en réseau les membres quelle que soit la distance les séparant ou le volume d'information à échanger.

<sup>708</sup> Information Management Course, première session réalisée à l'Ecole Nationale de Protection Civile (E.N.P.C.) en Espagne, à Madrid, pour le compte de DG E.C.H.O. PROTECTION CIVILE (24 -29 Octobre 2010).

<sup>709</sup> U.N.D.S.S. United Nations Department of Safety and Security.

### 3 / LES PRATIQUES DE GESTION DE CRISE DOIVENT INTEGRER LES PROGRES DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

« Celui qui n'appliquera pas de nouveaux remèdes doit s'attendre à de nouveaux maux, car le temps est le plus grand des innovateurs. »

Francis Bacon

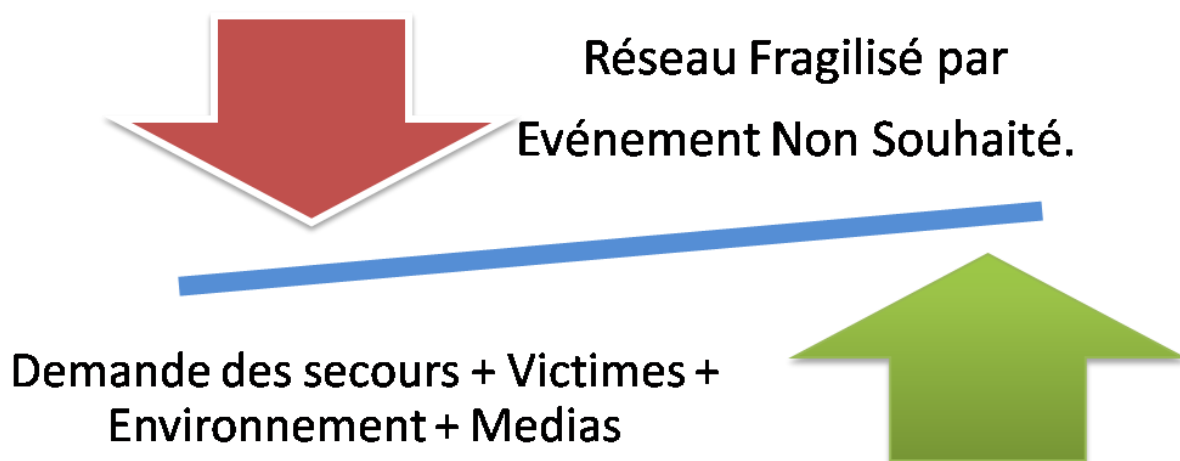
Les désastres de grande ampleur présentent une caractéristique commune.

Les réseaux de communications existants sont soit détruits soit saturés compte tenu des nouveaux besoins à réaliser.

Ils sont dûs aux équipes de secours une fois déployées, mais aussi aux recherches menées par les familles ou les proches des victimes.

En outre, les besoins de communications des agences de presse, l'afflux massif de journalistes exerçant leur activité hors des réseaux traditionnels,<sup>710</sup> accroît la demande disponible au niveau des réseaux existants.

Un nouveau déséquilibre apparaît, et par effet domino le réseau fragilisé, submergé présente des risques important d'effondrement.



<sup>710</sup> Free lance, indépendants, Journalistes Reporters d'Images agissant à leur compte, Grands Reporters etc...



La connectivité, au niveau tactique et opérationnel, est essentielle afin de maintenir un flux permanent d'échanges d'informations entre les services de secours, ceux de la santé, les autorités civiles, les communautés, les réseaux politiques locaux, régionaux, nationaux, internationaux, les organisations non gouvernementales, sans que cette liste puisse prétendre à l'exhaustivité.

Les réseaux d'infrastructures doivent permettre la circulation libre et continue d'information et de diffusion des connaissances entre les unités terrestres engagées, les centres opérationnels et les centres de crise, mais aussi les structures civiles et militaires participant aux opérations de secours.

Les demandes, lors de méga-catastrophes, sont en augmentation constante elles peuvent parfois devenir sources de conflits :

- elles nécessitent des moyens d'informations supplémentaires,
- elles recherchent des connaissances, l'accès à des bases de données contenant des sources historiques fiables, souvent inaccessibles en cas de désastres, toute extraction pour analyse est le plus souvent impossible.

Les communications avec les agences d'information (nationales ou internationales) représentent une criticité certaine.

Il en est de même pour distribuer en temps réel, une information utile, mais aussi utilisable (recherche de membres familiaux disparus etc...).

L'information des populations est également importante à prévoir pendant la phase de catastrophe.

Il faut être en mesure de donner des consignes aux populations touchées, permettre de recréer au plus tôt le lien social, ne pas les laisser à elles-mêmes, constituer des espaces de parole, de porter à la connaissance de la population l'organisation de la distribution des soins médicaux, de l'eau potable, des produits alimentaires et d'hygiène de base etc...

La prise en compte de ces aspects n'est pas systématique, en l'absence de norme internationale.

En dehors des phases de crise, la difficulté de partage de l'information entre les services a été évoquée, notamment pour les services de Police et ceux de la Défense Nationale.

Leur forte résistance culturelle est compréhensible, mais doit évoluer face aux nouvelles contraintes de protection de population en cas de crise.

Pour la Police, la préservation du secret permet d'éviter toute divulgation d'information susceptible de créer un trouble à l'ordre public, d'éveiller des soupçons vis-à-vis d'organisations criminelles sous surveillance etc...

La Défense Nationale doit, elle, se préserver du risque extérieur : toute divulgation d'information sensible pourrait rendre vulnérable l'ensemble du système chargé de la défense du territoire ou de la préservation des intérêts nationaux à l'étranger.

Ces aspects sont importants, mais ils ne constituent pas des priorités absolues lors d'une crise, puisque les efforts doivent se concentrer sur le sauvetage et la sauvegarde des vies humaines.

Concernant les activités de Protection Civile plusieurs rapports ont noté la vulnérabilité actuelle des systèmes existants.

Les faiblesses de la chaîne de remontée d'information ont été décrites à plusieurs reprises, et des difficultés d'adaptation peuvent apparaître.

Obtenir une réponse appropriée implique de maintenir un état de préparation et de vigilance élevé, et une réactivité dans des délais courts.

Il a été remarqué qu'en cas de crise au niveau des systèmes de télécommunications, le niveau de gestion le plus approprié désigné est l'échelon central.<sup>711</sup>

Ainsi, chaque niveau de responsabilité possède des compétences propres, des capacités d'action et des réseaux efficaces.

L'adoption au niveau international, puis national d'un plan d'action simple, répondant à des questions de même type, serait une démarche utile, permettant à chacun d'avoir une connaissance approfondie de son rôle et des résultats attendus.

Les technologies de l'information permettent désormais à tout être humain, sur toute la planète, et en permanence<sup>712</sup>, de vivre tout événement de façon presque immédiate.

Notre compréhension du monde en est donc affectée, et la distinction entre les repères traditionnels des sociétés contemporaines, et ceux dont nous sommes abreuvés par les images ou la diffusion de l'écrit, tend à s'estomper.

Les dangers liés à l'immédiateté sont souvent dénoncés, tout comme les analyses de situation réalisées sans recul et à chaud.

Le temps nécessaire à la recherche d'informations complémentaires, la prise en compte de points de vue différents, la vision globale d'un événement n'est plus toujours possible.

Il faut donc être particulièrement attentif à ce que notre soif de connaissance ne s'achemine pas, de manière silencieuse, à une simple saturation permanente d'informations sans valeur ajoutée et au fond sans grand intérêt.

Pour maintenir la distanciation nécessaire, un effort de volonté et de clairvoyance est désormais indispensable, mais cet effort ne peut qu'être individuel.

Toutefois, ces nouveaux accès à l'information permettent de mettre en relief certains paradoxes, autrefois moins visibles, car moins portés à connaissance de tous.

<sup>711</sup> Rapport sur la résilience des réseaux de télécommunications, Juin 2007 Page 34.

<sup>712</sup> Sous réserve de l'accès à ces technologies, compte tenu de la fracture numérique existant actuellement.

C'est le cas dans le domaine de la protection civile.

Le paradoxe auquel nous sommes aujourd'hui confrontés réside dans le fait que les Etats ont érigé le principe de protection de leur population comme un principe essentiel.

Or, de nombreux régimes ont montré, face à des catastrophes naturelles de grande ampleur, ou face à des mouvements sociaux importants que ce principe ne pouvait s'appliquer.

Les raisons sont d'ordre naturel, lorsque les événements physiques sont d'une intensité extrême, mais aussi d'ordre politique, lorsque les populations souhaitent le départ des gouvernements.

C'est là que réside le paradoxe, puisque il faut beaucoup de savoir-faire à un gouvernement pour prétendre assurer la protection d'une population, lorsque cette dernière estime que celui-ci est responsable de son oppression.

Une fois plongée dans ce paradoxe, la sortie de crise s'effectue toujours de manière délicate.

Un mécanisme d'évitement de cette situation consiste à définir, de la manière la plus objective possible, en quoi consiste la protection des populations, et plus précisément la protection civile.

L'existence d'un consensus, entre les différents Etats, permettrait d'accepter de manière universelle, à ce que chacun d'entre eux assure un niveau de service minimum de prestations dans ce domaine.

Un des avantages consisterait à pouvoir, en cas de catastrophe naturelle de grande ampleur, mobiliser immédiatement des Etats-voisins, disposant de capacités et de méthodes identiques.

Enfin, la disparition des guerres conventionnelles et le développement d'événements dramatiques, d'intensité croissante, doit orienter de manière différente notre recherche du bien-être.

C'est donc aussi dans le domaine du secours que des progrès doivent être réalisés.

Plusieurs sociétés privées l'ont bien compris, car elles proposent à leur clients, ou qu'ils se trouvent dans le monde, un service de prise en charge médicale, d'évacuation et de rapatriement sanitaire dans des conditions exceptionnelles.

Il est donc du ressort des Etats, d'assurer un « niveau plancher », afin que la protection des populations puisse devenir un critère évaluable, ce dernier étant actuellement absent.

### 3. B / LE DROIT UNIVERSEL POUR LA PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX, CHAINON MANQUANT, SERA GARANTI PAR LA PROTECTION CIVILE

---

« Car il est bien plus beau de savoir quelque chose de tout que de savoir tout d'une chose ; cette universalité est la plus belle. »

Blaise Pascal  
Discours sur les passions de l'amour

La protection des populations en temps de paix est assurée par la protection civile, en général, dans la plupart des Etats de l'Union Européenne et au-delà.

Toutefois, ce principe n'est pas juridiquement établi, au niveau des services publics, cette tâche est répartie entre diverses institutions, et au niveau privé, des sociétés ou des associations sont également en mesure d'assurer cette mission.

Les crises sont ainsi complexes, non seulement de par leur origine, mais aussi dans la mise en œuvre de leur résolution.

C'est pour cela que le Droit universel à la protection des populations en temps de paix doit être établi (1).

Ce Droit permettra de réaliser des comparaisons entre ces systèmes et de les faire progresser, dans la continuité des principes de bien être social récemment établis par Sen Amartya Kumar.<sup>713</sup>

L'application de ceux-ci permettra de réduire les tensions résultant de différences dans ce domaine de la protection des populations, actuellement considéré sans réel intérêt.

Ce Droit pourra ensuite utiliser la protection civile comme effecteur majoritaire et prioritaire, elle aura alors les moyens suffisants pour anticiper et innover afin de prévenir efficacement les crises (2).

---

<sup>713</sup> Prix Nobel d'Economie en 2001.

## 1 / LE DROIT UNIVERSEL DE PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX FACTEUR DE RESOLUTION DES CRISES.

« Les moments de crise produisent un redoublement de vie chez les hommes. »

François-René de Chateaubriand  
Mémoires d'outre-tombe

L'enjeu réside à mettre en œuvre un droit basé sur le principe juridique du « parallélisme des formes » vis-à-vis d'autres droits universels, plus anciens et déjà existants.

Ainsi, il faudra au préalable s'appuyer sur les principes consacrés par les conventions de Genève, s'appliquant aux militaires et aux civils lors de conflits.

Ces droits doivent être étendus à tous, en situation de paix, et devenir un facteur de stabilité et de bien être commun.

Il sera également nécessaire de reprendre les principes d'observation mutuelle, de proportionnalité et d'échange d'information afin que ces droits, une fois établis, puissent être contrôlés régulièrement au sein de la communauté internationale.

Pour la mise en pratique de ce droit, deux voies sont possibles.

L'une est d'initiative publique (a), reposant sur la volonté et le rôle des Etats, l'autre est d'initiative privée (b).

### a) Sous forme d'initiative publique,

Plusieurs étapes sont nécessaires, avant de procéder à la consécration de ce droit universel.

Il faut tout d'abord désigner un coordonnateur, car pour mener à bien cette tâche, un véritable leadership doit être mis en place.

Se pose donc la question d'établir la légitimité de ce coordonnateur.

Idéalement, il pourrait s'agir d'un Etat, légitime par les actions déjà menées dans des domaines similaires, tel que ceux relatifs à la protection des Droits de l'Homme.

La France serait alors idéalement positionnée pour réaliser cette mission.

Au préalable un débat national serait nécessaire.

Mais cette question de leadership pourrait aussi servir de prétexte à des pays en quête de puissance, un contrôle est donc nécessaire.

Ce contrôle doit être alors réalisé par un groupe d'Etats, ou une organisation regroupant les Etats.

Mais considérer uniquement l'aspect technique de ce projet ne suffit pas.

Parmi les candidats, une autre possibilité consisterait à ce qu'un pays neutre<sup>714</sup> soit candidat pour cette tâche.

Quel que soit l'Etat-candidat, le processus doit ensuite être validé par l'ensemble de la communauté internationale et à ce titre, le positionnement de l'organisation des Nations-Unies dans ce processus est incontournable.

Se pose alors une seconde difficulté, liée à la maîtrise de l'agenda de cette institution, et à l'inscription de cette proposition à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

Pour y parvenir, l'organisation d'une conférence internationale semble constituer un préalable indispensable.

L'Etat organisateur se positionnerait alors dans une situation de favori pour réaliser le processus dans son ensemble.

#### b) Sous forme d'initiative privée,

Ces conditions seraient alors identiques à celles qui ont déjà fait leurs preuves pour les conventions de Genève.

La création de la Croix-Rouge par Henri Dunant et un groupe d'amis proches, a permis ensuite d'aboutir aux normes actuelles du Droit International Humanitaire.

C'est pourquoi il est légitime de considérer que ce Droit International Humanitaire, bien que résultant d'accords internationaux, est d'origine privée.

Sans la forte conviction et l'acharnement vertueux des membres fondateurs de la Croix-Rouge, ce dernier n'aurait certainement pas vu le jour.

Toutefois l'environnement institutionnel s'est profondément modifié, puisque lorsque le mouvement de la Croix-Rouge a été créé, les Nations-Unies n'existaient pas encore.

L'hypothèse de réaliser sous forme d'initiative privée un tel projet, est grevée par les interactions actuellement existantes entre le monde des humanitaires et celui des protections civiles.

Il semble donc peu probable que ce type d'initiative puisse voir le jour, avec des acteurs privilégiant le mode compétitif au mode collaboratif ou coopératif.

Par conséquent, l'élaboration d'un processus d'initiative privée, pour parvenir à la réalisation d'un droit universel de protection des populations en temps de paix semble difficilement réalisable.

Toutefois, il est nécessaire de créer des processus nouveaux.

Ainsi, sous la forme d'un groupe de travail mixte, réunir les représentants des Etats, du monde des secours, et des acteurs humanitaires n'est pas utopique.

<sup>714</sup> Suisse, Autriche, Finlande, Belgique.

Outre l'objectif initial de proposer un plan pour la réalisation du droit universel de protection des populations en temps de paix, une structure mixte présenterait d'autres avantages.

- D'une part, elle permettrait de constituer une plate forme d'échanges entre les acteurs, cette plateforme n'existant pas actuellement.
- D'autre part, elle contribuerait à améliorer la résilience globale des sociétés participant à ce projet.

Enfin, cet objectif est certes ambitieux, mais il nous concerne tous.

L'amélioration des moyens de transport, le développement des infrastructures nous a permis une mobilité, insoupçonnée autrefois.

Ces raisons rendent d'autant plus urgentes la mise au point de procédures standards, et de normes minimales, afin que chaque être humain sache qu'il peut être traité, à minima, avec soin, dignité et respect s'il est victime d'un accident, indépendamment du lieu où il se trouve.

---

## 2 / LA PROTECTION CIVILE ETAYANT CE NOUVEAU DROIT RETROUVERA SA LEGITIMITE

---

« Il y a des bienfaits qui doivent être secrets, ce sont ceux qui secourent ; il y en a qui doivent être publics, ce sont ceux qui honorent. »

DIDEROT

Essai sur les règnes de Claude et de Néron  
et sur les mœurs et écrits de Sénèque

La protection civile, habituellement utilisée en temps de paix, sans être définie avec précision, fait par contre l'objet de conventions détaillées en temps de guerre, ou son emploi et son utilisation est alors précisée (a).

Ce paradoxe est choquant, car il est contraire au principe de son existence.

L'activité de la protection civile étant avant tout destinée à protéger les citoyens (civils ou militaires) mais aussi tout individu se trouvant sur le territoire.

La protection civile doit anticiper en permanence sur les évolutions de la société et les risques de crises consécutives, elle nécessite des moyens pour innover et analyser les menaces en amont.

Compte-tenu des importants besoins d'information en situation de crise, l'utilisation de moyens nouveaux de technologie de l'information et de la communication (N.T.I.C.) constitue un enjeu majeur pour la protection civile (b).

a) LA PROTECTION CIVILE, EN TEMPS DE PAIX OU DE CONFLIT  
DOIT ETRE IMPLIQUEE

La gestion des crises a fait l'objet d'ouvrages rédigés par d'éminents spécialistes, chacun dans son domaine.

Qu'il s'agisse d'une approche théorique ou pragmatique, basée sur des expériences opérationnelles, l'approche de la gestion de crise est toujours très spécialisée.

Par conséquent, l'expression des différentes expériences individuelles dans leur champ de compétence respective est extrêmement variée.

Au-delà de leur spécialisation et de leur aspect parfois aride, ces travaux sont riches et variés.

Mais ces champs de connaissance sont issus le plus souvent des champs de recherche universitaires, et ne s'intéressent ainsi que de manière exceptionnelle aux activités relevant de la protection civile ou de l'étude de ce phénomène au niveau des centres de décision opérationnelle.

La compréhension du monde, probablement en écho à son actuelle complexité, réside ainsi dans une tendance constante, celle de l'hyperspécialisation.

L'expertise présente un indéniable atout lors d'une situation de crise, ou la perte des repères est souvent la constante majeure : face à l'incertitude, l'expert, lui, sait.

Or, le rôle et la place occupés par les experts, peuvent parfois conduire à de nouvelles formes d'herméneutique.

Cet aspect peut constituer une sorte de repli identitaire, sur des bases certaines, celles liées à la connaissance, qui permettent d'apporter une réponse rassurante à la collectivité.

Cet instant de quiétude, très bref, n'est qu'apparent.

Dès qu'un autre expert est consulté, les hypothèses ou les résultats du premier sont parfois contestés, ou rejetés, et rarement unanimement approuvés.

Lorsque plusieurs experts sont consultés dans des domaines proches, il est frappant de constater que ces champs de connaissance s'ignorent le plus souvent l'un et l'autre.

S'ils ne se contredisent pas, les deux univers ne coopèrent pas, ni ne coordonnent leurs axes d'orientation, ne consolident pas leurs constations initiales dans la démarche intellectuelle.

Cette recherche de la compétence et de la connaissance la plus parfaite possible pose donc un nouveau défi, celui de la capacité de réaliser une synthèse entre des spécialistes de renom.



Cette capacité doit être préservée, afin d'être en mesure de prendre une décision adaptée au bon moment.

Il s'agit souvent de faire appel à son bon sens, mais celui-ci est difficile à percevoir et à établir lorsque les paramètres sont très nombreux, et que l'incertitude liée à la décision est d'autant plus grande.

Il faut alors éviter la rigidification des conduites, le dogmatisme et l'absence de souplesse intellectuelle, mais le plus important reste de conserver du recul par rapport à l'évènement, et ce, de manière inversement proportionnelle.

Remédier à cette situation pourrait consister à rechercher un « expert » d'experts, comme il existe une formation de formateur.

Mais il semble préférable de rechercher des solutions au niveau de la mise en réseau des informations, de l'orientation et de la coordination, du partage des connaissances et de l'aptitude à la compréhension globale.

Cette ambition n'est d'ailleurs pas réservée au domaine de la gestion des crises puisque l'Union Européenne avait fixé comme objectif pour 2010 que l'Union devienne l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive du monde<sup>715</sup>.

Ainsi, il serait certainement utile de développer de nouveaux enseignements basés sur des compétences transversales poussées dans les domaines scientifiques et littéraires, utilisables par les responsables des différents centres de gestion de crise.

La compréhension des spécialités scientifiques, alliée à la capacité de synthèse des informations, permettrait certainement de former les futurs managers des crises de demain.

Au niveau européen c'est dans cette optique que le septième programme cadre de l'union européenne, a été lancé, pour un montant de plus de 50 milliards d'euros pour la période 2007-2013<sup>716</sup>, soit une moyenne de plus de 7,2 milliards annuels.

Au sein de ce programme cadre, quelques projets concernent la sécurité et la gestion de crise, notamment au sein du projet G.M.E.S.<sup>717</sup>

Il reste à convaincre tant les milieux universitaires que les milieux politico-administratifs, pour qu'un enseignement de ce type puisse se réaliser.

L'acquisition de connaissances poussées en matière de gestion de l'information et des nouvelles technologies de l'Information et de la Communication n'est pas uniquement en question.

Il est important que cet enseignement, pour les futurs managers, repose également sur un partage de valeurs communes qui leur permettront, lors de nouvelles formes de crise surgiront, de s'adapter en se basant sur des principes fondamentaux, universellement reconnus.

<sup>715</sup> Rapport de la Commission Européenne « Vers une Europe de la connaissance » 2003 (Confer la section Rapports)

<sup>716</sup> Décision 1982/ 2006/CE du Parlement Européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme cadre de la Communauté Européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration.

<sup>717</sup> Global Monitoring Environment Security.

Bien entendu, les critères de sélection des candidats, indispensables pour la tenue effective de ces postes seraient multiples.

Les principaux reposeraient sur des capacités physiques et psychiques, une stabilité émotionnelle, une aisance à la communication, mais aussi un véritable « savoir-être » en matière de persévérance et l'humilité.

**b) LA PROTECTION CIVILE DOIT INNOVER POUR ANTICIPER SUR  
LES NOUVELLES MENACES**

Il existe relativement peu de services capables d'assurer de manière permanente immédiate et sans interruption, la sécurité des citoyens.

L'expérience accumulée dans ce domaine constitue donc un atout majeur, et sa transmission est difficile, tant les situations d'hier n'ont que peu de points communs avec celles de demain.

C'est pourquoi, au sein des services d'urgence, existe un rapport particulier, qui sera décrit de manière succincte, entre le temps et le besoin d'information opérationnelle (1).

Dans le même espace temps, et en parallèle avec les opérations en cours, une veille est indispensable, et doit être novatrice, afin de détecter le plus en amont possible les nouvelles menaces, et d'élaborer une stratégie de réduction de leur occurrence (2).

**01) DES OUTILS DE TRAITEMENT DE L'INFORMATION  
PUISSANTS SONT NECESSAIRES**

« La crise est une accélération de temps normal produisant une surcharge des capacités de réponse habituellement mise en œuvre pour gérer les dysfonctionnements quotidiens. »

Jean-Louis Sayous.  
Rapport I.H.E.S.I.  
Numéro 5 mars 1993

Une entreprise, un individu ou un gouvernement peuvent être confrontés à des types d'urgence<sup>718</sup> différents.

Il faut poser comme postulat, que la recherche de l'optimisation du traitement de l'urgence est réalisable, quel que soit le niveau auquel s'applique l'urgence.

<sup>718</sup> A l'exception du cas où des équipes spécialisées et équipées sont déjà sur le lieu de l'urgence dès que celle-ci survient.

Lors d'une phase d'urgence, c'est bien un type de réponse optimale qui est recherché, dans tous les cas.

Lorsqu'un individu est confronté à une situation d'urgence, il peut soit s'y soustraire seul, soit minimiser les conséquences, soit faire appel à une aide extérieure.

Au niveau d'un service recevant un appel d'urgence, le niveau de réponse opérationnelle à apporter à la demande doit être pris en considération.

Définissons ce niveau de réponse à l'urgence par son abréviation NR (Ur).

Ce niveau consiste à établir un équilibre entre les moyens humains et matériels à déclencher pour venir en aide à une personne victime d'un accident, en fonction de la gravité de son état ou de ses conditions particulières d'accès.

Le niveau de réponse à l'urgence NR(Ur) résulte de la recherche de l'adéquation entre les moyens de secours adaptés à déclencher (en quantité et en qualité), qui seront modulés en fonction du degré de gravité de cette urgence.

$$\text{NR(Ur)} = \text{Moyens Secours (Humains, Matériels)} f(\text{degré de gravité})$$

Mettre en adéquation les moyens de secours en fonction de la gravité (ou du type) d'urgence repose sur l'évaluation de cette gravité, qui permettra de déterminer les moyens nécessaires tant au niveau quantitatif qu'au niveau qualitatif.

Il est possible que les moyens déclenchés, suite à la demande initiale de secours réalisée par les victimes soient insuffisants.

Ils peuvent également être non adaptés, si des facteurs de risques extérieurs à l'évènement n'ont pas été analysés au préalable.

Dès l'arrivée des secours sur place, le premier chef du détachement de secours, procède à une évaluation de la situation opérationnelle.

La fonction d'appréciation du degré de gravité est donc déterminante pour classer le type d'urgence, ou pour décider de l'envoi approprié des moyens adaptés.

La courbe ci-après illustre lors d'une urgence, la difficulté de posséder l'information en amont, rendant peu aisé d'anticiper sur la nature et le nombre des moyens nécessaires, et à en exprimer la demande.

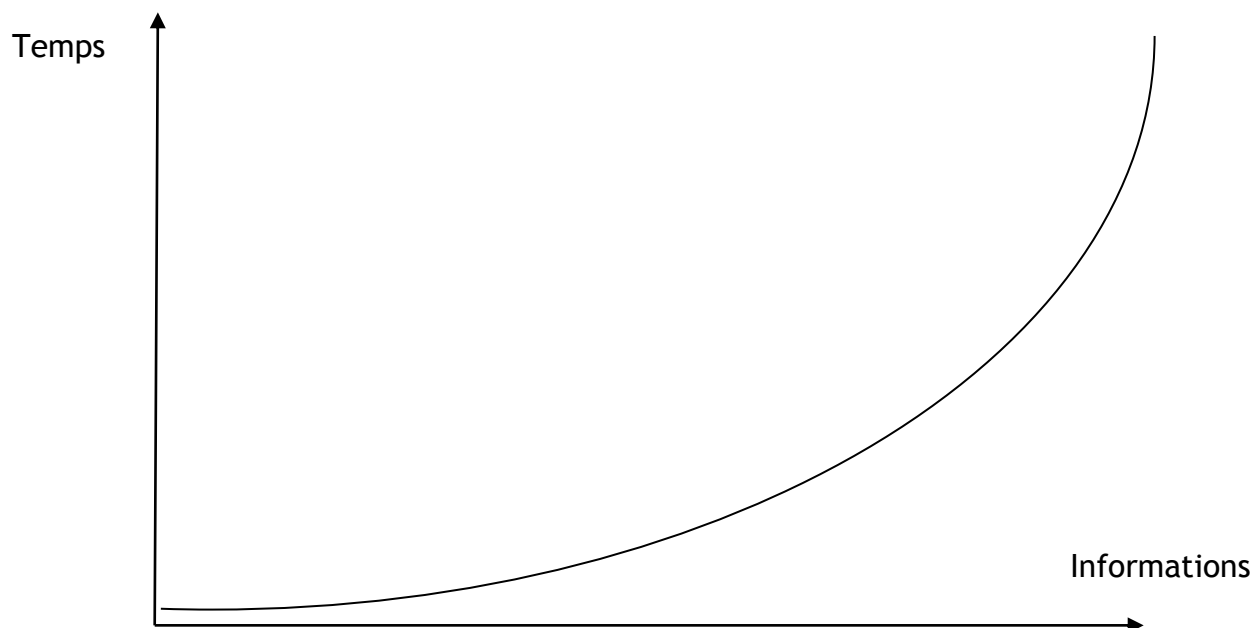


Schéma : Temps / Informations immédiatement disponibles lors de phase d'urgence

Dès que l'appel d'urgence parvient au centre opérationnel l'appréciation du degré de gravité doit être activement recherchée.

Cette recherche est parfois difficile, car les éléments d'appréciation sont souvent transmis par des personnes impliquées et très souvent émotionnellement affectées.

Toutefois, un certain nombre de facteurs, lors de la prise d'information, sont à prendre en considération, car le cycle illustré ci-dessous début immédiatement.

A partir de l'alerte et du déclenchement de la première équipe de secours, jusqu'à la phase de reconnaissance après le transit, la course contre le facteur temps et l'information nécessaire à l'évaluation correcte de la situation s'engage.

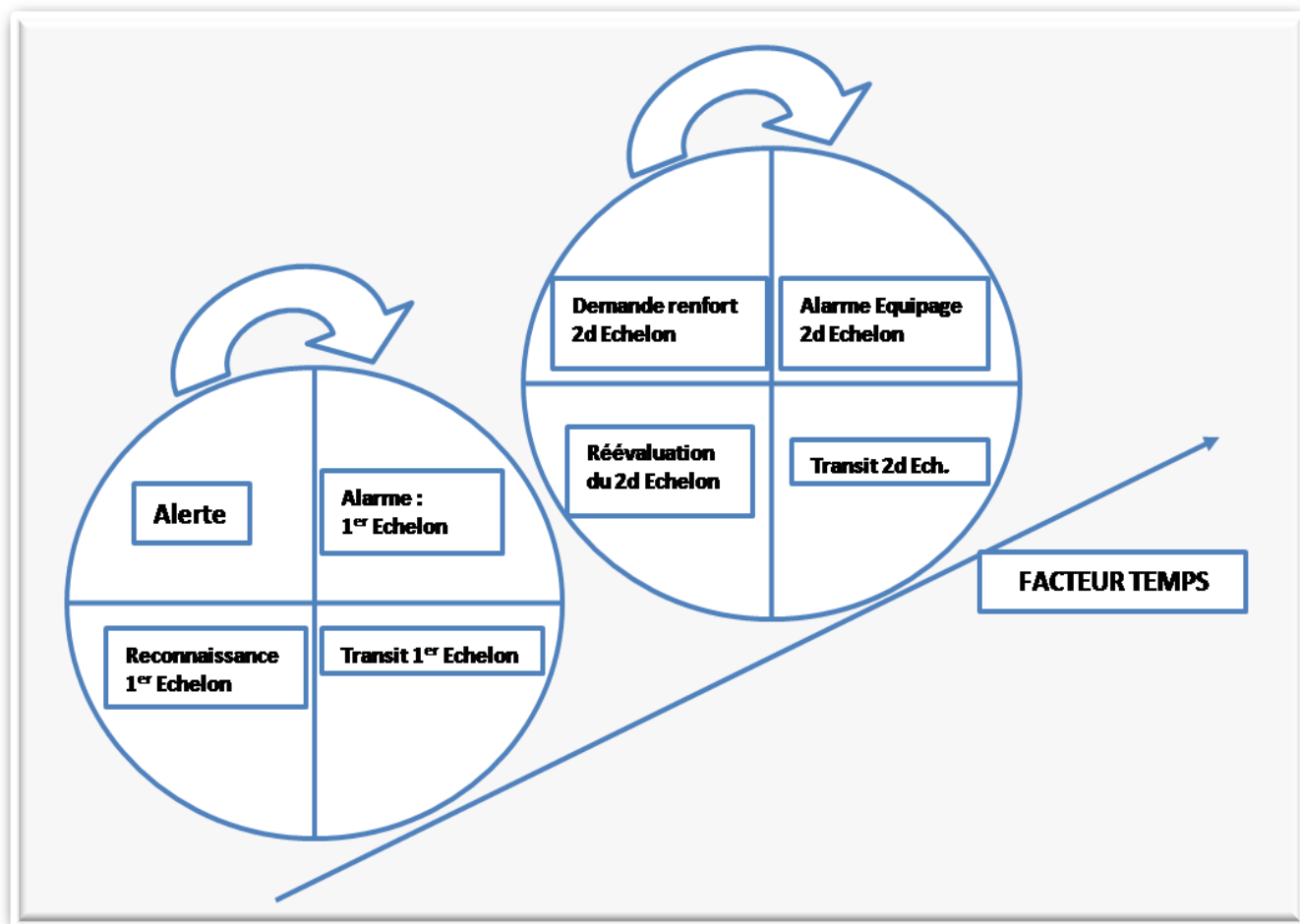
Les premières phases d'une urgence sont cruciales, et tout retard dans le traitement de ces informations oriente inévitablement l'action et le déploiement opérationnel des premières équipes de secours.

Suite à la reconnaissance du premier échelon si une seconde équipe est nécessaire, la demande de renfort du 2<sup>d</sup> échelon est alors effectuée, et une nouvelle course contre la montre débute... ce cycle s'arrête lors du retour à la situation normale.

Ce cycle est illustré ci-après.

Actuellement, en France, il n'existe pas encore de procédure opérationnelle standard de recueil de ce type d'informations, pourtant à haute valeur opérationnelle.

Chaque opérateur, d'un Service Départemental d'Incendie et de Secours ou d'un Service d'Aide Médicale Urgente applique l'enseignement qu'il a reçu, mais le recueil des informations n'est pas traité au-delà du département.

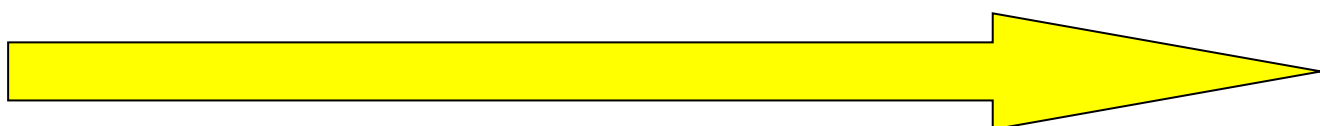


Les évènements se déroulent progressivement, et comprennent :

- L'alerte des secours :
  - L'appelant ou la victime précise sa localisation, des éléments de contexte et un bilan de son état.
- L'alarme des Secours :
  - L'opérateur du centre de réception des appels transmet aux moyens de secours les éléments qu'il a recueillis et procède à leur engagement opérationnel.
- Le temps de transit des moyens de secours :
  - Une fois engagés, les moyens de secours sont en transit jusqu'à leur arrivée sur les lieux de l'intervention.
- La reconnaissance du premier échelon et la demande éventuelle de renforts :
  - Le chef du premier échelon évalue la situation et estime le besoin éventuel de renforts.

PHASE DE RECHERCHE ACTIVE D'INFORMATION	
EVENEMENT / DUREE	COMMENTAIRES
Alerte des secours : De 1 minute à plusieurs minutes.	Fortement dépendant de la précision apportée par l'appelant, de sa concision et de sa capacité à évaluer l'aide nécessaire au premier échelon.
Alarme des secours déclenchés à priori : 1minute à plusieurs minutes.	Les secours sont déclenchés, mais peuvent faire appel à différents services, aucun mécanisme n'existe au monde permettant de contrôler l'arrivée des différents services dans des durées équivalentes.
Temps de transit des secours : Théoriquement inférieur à 20 minutes en France, peut être estimé en heures dans certains cas.	Fortement dépendant d'une part de la proximité du lieu de la catastrophe, mais aussi, en fonction de son ampleur, des perturbations pouvant être soumises aux services primo-intervenants.
Reconnaissance du premier échelon et demande de renfort éventuel : Immédiat à plusieurs heures	En cas de commandement clairement établi, et prédéfini, la responsabilité exercée est connue et pratiquée régulièrement. Par contre, peut être rendu complexe si plusieurs canaux d'information font remonter des appréciations différentes, compte-tenu de leurs champs culturels et de technicités respectifs.

N.B. : Cette approche est itérative.



#### AJUSTEMENT PROGRESSIF BESOINS NECESSAIRES / MOYENS ENVOYES

Dès que le premier échelon de la chaîne de l'urgence arrive, il évalue la situation, et demande des renforts, si nécessaire.

Le même processus s'enclenche alors pour le premier élément de renfort, qui, une fois arrivé sur les lieux de l'urgence va à nouveau réaliser, au profit de son équipe, une nouvelle évaluation de la situation accroissant ainsi le volume de l'information qui sera mise à disposition.

Cette représentation est comparable à la méthode de Deming, plus connue sous le terme de la « roue de Deming », mais illustre généralement le processus itératif nécessaire au traitement des causes d'un risque.

Cette méthode est aussi utilisée dans le cadre de la gestion de la qualité, et est qualifiée de cercle vertueux, suivant les quatre étapes de Planification (préparation à la réalisation), de réalisation (développement, test et mise en œuvre), de contrôle (vérification) et de réaction (ajustement et réaction en vue d'améliorer le processus).

Elle est également connue sous une forme abrégée « Plan Do Check Act » (P.D.C.A.).

## 02 ) L'INNOVATION POUR LA PROTECTION CIVILE PERMET D'ANTICIPER SUR LES NOUVELLES MENACES

« Il devient indispensable que l'humanité formule un nouveau mode de pensée si elle veut survivre et atteindre un plan plus élevé. »

Albert Einstein

L'innovation est un processus d'amélioration, d'adaptation ou de développement d'un système ou d'un service permettant de délivrer de meilleurs résultats et de créer une plus value pour la population.

Cette innovation est indispensable en matière de protection de populations, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, dans l'état actuel du droit international et afin d'intégrer le principe de souveraineté des nations, l'assistance humanitaire, en accord avec la Charte des Nations-Unies, a pour principe le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale des Etats.

Ce principe a désormais atteint ses limites, et les conflits récents démontrent que la complexité d'organiser la protection des populations est bien réelle.

Il est en effet nécessaire de prendre en compte les déplacements de la population, compte-tenu de l'accroissement et du développement des moyens de transport d'une part et du changement des modes de vie d'autre part.

La définition du champ d'action de l'assistance humanitaire réduit son application qui ne peut être universelle.

Cet écueil a incité plusieurs acteurs d'Organisations Non Gouvernementales reconnues, à promouvoir la notion de « droit d'ingérence humanitaire », mais ce dernier se heurte aux principes de souveraineté précédemment évoqués.

Un autre inconvénient, pour la promotion de ce droit, résulte du positionnement des Organisations Non Gouvernementales qui le soutiennent dans un champ résolument politique, heurtant ainsi le principe fondamental de neutralité, issu du monde de l'humanitaire.

Développer un droit d'assistance universel en matière de protection des populations, (D.A.U.P.P.) pourrait donc s'ériger sur trois principes fondateurs, qui reposeraient sur :

- un concept applicable à tous. (universalité humaine)
- un concept applicable en tous lieux. (universalité géographique)
- un concept applicable en permanence. (universalité temporelle)

L'enjeu consiste à trouver le plus petit commun dénominateur, afin d'élaborer des règles acceptables par la plus grande majorité des Etats, indépendamment de leur niveau de développement.

L'objectif est d'être en mesure de fournir aux populations civiles, en tout temps et en tout lieu des services d'assistance, de secours et de sauvetage efficaces.

Le cœur du sujet ne se réduit pas à leur organisation, qu'ils soient ou non composés de personnel spécialement formé aux secours et sauvetages.

L'essentiel est de parvenir collectivement, à un niveau de résilience et de confiance qui permettra à ces mécanismes naturels d'assistance, de secours et de sauvetage, d'être enfin établis.

Les services actuellement spécialisés dans ces domaines constitueront les vecteurs pour la diffusion de ces concepts.

Ils devront donc élaborer et mettre en œuvre des standards minimum, mais aussi promouvoir leur dissémination en participant activement à la sensibilisation du public et à sa préparation aux catastrophes.

Les formations dispensées et le niveau de prestation fournie ainsi standardisés constitueraient, pour les Etats, une réelle avancée sur la voie du progrès humain et un renforcement des capacités collectives de réponse en cas de crise.

Une gradation, en fonction de l'intensité de la crise pourrait alors se mettre en place :

- Pour des crises de faible et moyenne intensité :

Le service spécialisé dans le domaine de la réponse aux risques courants, interviendrait alors en tout temps, et en tout lieu.

Pour rester en adéquation avec l'intensité de la crise, des mécanismes de coopération de proximité seraient mis en œuvre.

Les territoires adjacents à ceux soumis à une crise de faible ou de moyenne intensité, permettraient à leur service spécialisé d'être projeté hors de son territoire d'implantation habituelle, renforçant ainsi le territoire voisin.

- Pour des crises de forte ou très forte intensité :

Une coopération entre services spécialisés, même renforcée par des éléments provenant de territoires plus lointains que les territoires adjacents, atteint inéluctablement ses limites.



Lors de crises de ce type, les actions de proximité et l'entraide doit être tout d'abord être développées au sein même de la population. Pour y parvenir, élaborer une stratégie nationale ne suffit pas. Il est nécessaire afin d'obtenir l'adhésion de la population, de la faire participer.

L'enjeu consiste donc à inverser la situation actuelle.

Il est nécessaire, que l'attitude passive actuelle de la population, sujette à l'assistanat, se transforme en une attitude active, pour développer des mécanismes de solidarité entre les citoyens.

Il ne s'agit pas d'une utopie, mais d'une nécessité.

Actuellement plusieurs Etats ont élaboré diverses stratégies, la plus aboutie est réalisée par la Grande-Bretagne.<sup>719</sup>

Cet aboutissement est du à la prise en compte des deux extrêmes de la chaîne d'informations dans ce domaine.

Au plus haut niveau, la stratégie est menée par la structure interministérielle dépendant du Premier ministre, le « cabinet office ».

Ce positionnement permet d'éviter le développement d'initiatives non coordonnées aux niveaux ministériels, et de définir les priorités.

La dissémination de cette doctrine, la conduite à tenir par la population, sa sensibilisation et sa préparation aux catastrophes est ensuite réalisée par les services de proximité, notamment les services d'incendie et de secours, mais aussi les services de police.

Ce fonctionnement s'explique par l'organisation de ces services, qui disposent de standards et de normes applicables à l'ensemble du territoire.

Ces normes sont strictes, notamment en matière de délais de départ des véhicules opérationnels et de délais d'arrivée sur les lieux de l'intervention.

Dans d'autres pays, dont la France, ces règles existent, mais elles résultent de standards internationaux et ne s'appliquent que dans le domaine spécifique des secours pour la navigation aérienne.

L'organisation des secours des aéroports, nommée Service de Sauvetage et de Lutte contre l'Incendie des Aéronefs (S.S.L.I.A.) est standardisée, au niveau national, européen et mondial.

Les S.S.L.I.A. sont pour chaque aéroport, placés en France sous le contrôle de Direction Générale pour l'Aviation Civile (D.G.A.C.).

---

<sup>719</sup> <http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience>

Ils respectent les directives édictées dans le code de l'aviation civile qui précise que « le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs a pour objet principal de sauver des vies humaines en cas d'accident ou d'incident d'aéronef par la mise en place, sur les aérodromes visés aux articles R. 221-1 et D. 232-1 où le préfet exerce le pouvoir de police, de moyens et d'une organisation adaptés au niveau de protection requis.»

Au niveau international, l'article 37 de la convention de Chicago a donné à l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (O.A.C.I.) la possibilité d'adopter et d'amender, selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et les procédures internationales.

Ce choix, basé sur des mesures d'opportunité, peut être mis en place « lorsqu'il paraît approprié de le faire de tout autre sujet intéressant la sécurité la régularité et l'efficacité de la navigation aérienne »

Cette adoption est transcrite dans le Code de l'Aviation Civile Français.

Ceci explique que les Services de Sauvetage et de Lutte contre l'Incendie des Aéronefs (S.S.L.I.A.), peuvent passer des conventions avec les Services Départementaux d'Incendie et de Secours, mais ils sont le plus souvent gérés par les Chambres de Commerce et d'Industrie.

# CONCLUSION

«Notre civilisation sépare plus qu'elle ne relie. Nous sommes en manque de reliance, et celle-ci est devenue besoin vital; elle n'est pas seulement complémentaire à l'individualisme, elle est aussi la réponse aux inquiétudes, incertitudes et angoisses de la vie individuelle. Parce que nous devons assumer l'incertitude et l'inquiétude, parce qu'il existe beaucoup de sources d'angoisse, nous avons besoin de forces qui nous tiennent et nous relient. Nous avons besoin de reliance parce que nous sommes dans l'aventure inconnue. Nous devons assumer le fait d'être là sans savoir pourquoi. Les sources d'angoisse existantes font que nous avons besoin d'amitié, amour et fraternité, qui sont les antidotes à l'angoisse.».

Edgar MORIN  
« Ethique » La Méthode,  
Tome VI 2005, page 115

Préalablement au changement, il est nécessaire d'adopter un nouveau positionnement.

L'évolution des mentalités dans le domaine des secours et de l'urgence est perceptible, même si elle reste discrète.

Depuis les temps anciens, où seul le secours divin était imploré, les rapports se sont modifiés.

Peu à peu l'intervention d'un être humain pour sauver son prochain a été reconnue, elle a connu des excès, allant jusqu'à devenir spécialisée et survalorisée.<sup>720</sup>

Paradoxalement, en Europe et dans d'autres pays, c'est désormais l'absence de l'acte de porter secours qui peut être sanctionné auprès des tribunaux.

En effet, l'omission de porter secours à une personne en péril est désormais un délit, qui peut être simplement établi si l'auteur de l'abstention a manifesté sa volonté de ne pas intervenir.

Cette intervention doit être immédiate afin de pouvoir prêter assistance à une personne exposée à un péril grave

La loi fait désormais obligation d'agir et l'abstention constitue un délit formel par l'inaction volontaire, indépendamment du résultat dommageable ou non de cette inaction.

Pour que l'infraction soit matériellement constituée, il faut qu'une personne soit en péril et qu'une autre, informée du danger, s'abstienne de lui porter secours.

La diversité des menaces est considérable, mais c'est leur mutabilité, illustrée lors des attentats du 11 septembre 2001 que personne n'avait pu prévoir ni envisager, qui pose le plus grand défi aux sociétés actuelles.

Ce défi est celui de l'intelligence, de l'adaptation aux nouvelles menaces et de notre capacité à y répondre.

Un élu local, probablement choqué par l'effondrement des immeubles alors que les sauveteurs s'y étaient massivement engagés, a demandé s'il était possible que les responsables des forces de sécurité puissent être un jour qualifiés de criminels : ils ont envoyé leurs hommes à une mort certaine.

<sup>720</sup> En témoigne le taux de satisfaction du public à l'égard des sapeurs pompiers en France, par exemple.

C'est un paradoxe : aucun avion commercial de ce type n'était auparavant entré en collision avec une tour à cette vitesse.

Aucun retour d'expérience n'existait donc à l'époque du drame, puisqu'aucune intervention de ce type n'avait déjà eu lieu.

Le champ référentiel était donc absent, vide de toute ressource tant humaine que scientifique et immédiatement disponible.

Le conflit asymétrique qui a suivi est tout autant paradoxal, la plus puissante armée du monde étant en échec face à un ennemi invisible, mais omniprésent, insaisissable et donc plus puissant malgré la démesure et l'absurdité des forces en présence.

La solution politique choisie, répressive, tout comme la solution militaire ne semblent-elles pas avoir atteint leurs limites ?

Pourtant il n'a pas encore été question d'améliorer le système de sauvegarde ou de sauvetage des populations civiles qui subissent des attentats de façon quotidienne et en sont les premières victimes.

Au niveau des risques naturels, le tsunami de 2004 a démontré que les Etats devaient coordonner la distribution de l'aide lorsque plusieurs pays sont simultanément touchés.

Enfin nous devons nous souvenir qu'en 1884, l'explosion du Krakatoa, en Indonésie, avait recouvert l'Europe d'un épais brouillard pendant près de 6 mois.

Mettre fin au morcellement de l'humain, relier les connaissances et les articuler afin de leur donner un sens, réussir à penser la complexité humaine sont des objectifs ambitieux.

Ils prennent pleinement leur sens lors de catastrophes naturelles ou d'origine anthropique, car c'est alors que des liens jusque-là sans rapport apparents entre eux surgissent soudainement.

L'humanité est riche de contradictions, comme cette étude a pu le démontrer, entre volonté et immobilisme, repli sur soi et ouverture aux autres, rationalité et affectivité, elle est donc constamment menacée entre les extrêmes qu'elle secrète et tente de justifier.

La crise mondiale actuelle doit donc être considérée comme une opportunité, permettant de repositionner le destin fragile de l'identité humaine, dont elle n'a que trop peu conscience : il faut désormais enseigner l'humanité à l'humanité.

Nos sociétés occidentales, sont, pour la plupart, baignées dans la conception judéo-chrétienne de la lutte éternelle entre le bien et le mal.

Cette dichotomie peut sembler universelle, puisque les cultures asiatiques ont également identifié le principe féminin (ying) et le principe masculin (yang).

Toutefois, bien et mal, ying et yang font partie de l'univers, constituant une troisième entité, englobant les deux autres.

Si la lutte contre le mal semble devoir concentrer les efforts de l'humanité depuis cette prise de conscience originelle, elle en revêt pourtant des aspects très différents : quelle société pourrait ainsi ne pas prétendre vouloir protéger ses membres du mal ou des maux qui la tourmentent ?

De nombreux concepts existent pourtant en matière de sécurité, tels ceux de Sécurité Nationale.

Le concept de sécurité globale est multi-dimensionnel.

Il fait à la fois référence à l'espace et à l'ensemble des activités humaines, son ambition est démesurée, ses résultats sont limités.

Le concept de sécurité sociétale, est moins vaste, mais plus polymorphe.

Il introduit en effet l'idée, selon laquelle, la structure sociale de référence pour les individus en matière de sécurité, voit son rôle tendre vers une expansion sans fin.

La sécurité publique est la fonction assurée par le gouvernement en vue de protéger les citoyens, organisations et institutions contre les menaces de toute sorte.

L'objectif est d'assurer de manière permanente le bien être, et la prospérité de ces communautés.

Ce terme doit être toutefois employé avec prudence, car au Vietnam, la police secrète est appelée "sécurité publique", et dans d'autres pays elle porte le nom de "sécurité civile".

Les pays scandinaves, suite à leur projet de "défense totale" débutée lors de la guerre froide, reconnaissent que la majorité des capacités, en matière de sécurité, se trouvent au niveau local.

L'approche de la sécurité est donc plutôt orientée selon le concept "Bottom-up" (de la base au sommet ou du particulier au général) que selon le concept "Top-Down" (du général au particulier, philosophie qui sied au principe de subsidiarité de l'Union européenne)

Il serait donc utile de se doter d'outils pour évaluer une approche de la sécurité sociétale.

L'adoption de principes directeurs, donnant des indications précises, utilisés pour la réalisation des plans d'Organisation de la réponse de la Sécurité Civile (Plans ORSEC, qui signifiaient autrefois plans pour l'Organisation des Secours), des plans communaux de sauvegarde et d'autres plans de secours est perfectible.

Le partage des connaissances et de l'information adéquate au niveau des échelons locaux doit être amélioré, et constamment réévalué.

Cette méthode n'a, pour l'instant, pas fait l'objet d'évaluations, ni de débat et la poursuite de ce type d'action doit donc être au centre de ce questionnement.

Une autre option est possible, créer un nouveau concept de protection civile, en réalisant un changement de paradigme.

C'est la mise en œuvre d'une approche basée sur la participation des acteurs politiques locaux, des citoyens, et des acteurs de la chaîne des secours, animée et coordonnée par l'échelon central.

Une politique nationale, résultant de ces travaux participatifs, pourra alors encadrer les obligations de chaque collectivité « a minima ».

Elle permettra également aux collectivités qui possèdent l'ambition d'aller au-delà de la simple assistance à leurs populations, de mettre en œuvre des mécanismes d'assistance de coopération avec leurs voisins, proches ou lointains.

Le principe de la solidarité vis-à-vis d'autres collectivités, au niveau national ou international est déjà pratiqué dans le cadre des actions de coopérations bilatérales, entre collectivités de différents niveaux (communes, départements, régions, etc..) sans qu'une cohérence de cet ensemble ne soit aujourd'hui réalisée en matière de protection civile.

Il s'agit donc de développer une nouvelle politique publique, jusque-là peu lisible et peu visible, la politique de protection civile.

Créer une nouvelle politique publique présente toujours un risque, mais également une opportunité.

Atteindre cet objectif, et mettre en œuvre une politique de protection civile, pourrait arriver de deux façons :

- résultant d'un processus rationnel et logique, conduit par la nécessité, propre à tout système, d'évoluer inéluctablement ou de disparaître.
- par réaction face à un événement catastrophique de grande ampleur, ce qui conduirait à une réaction plus passionnelle que rationnelle.

L'histoire nous permet d'affirmer que le deuxième mécanisme s'est toujours appliqué, mais s'est limité à empêcher que les mêmes causes reproduisent les mêmes effets.

Une véritable politique de protection civile n'existe pas, il n'existe que des mécanismes, qui se sont créés souvent « ex nihilo », par nécessité.

Notre société est globalisée, et aujourd'hui tous les secteurs ont un rôle à jouer et possèdent une part de responsabilité dans la protection des populations et des systèmes d'infrastructures critiques.

Il existe de nombreux défis dans ce domaine, en particulier au niveau de sa cohérence intrinsèque.

En effet, l'implication du niveau national est souvent forte en matière de protection civile, mais elle est forcément limitée<sup>721</sup>, étant donné que les acteurs principaux sont les acteurs locaux.

On constate que, par suite, les problématiques liées à la coopération internationale en matière de protection civile sont négligées.

De nombreux liens restent à tisser, pour donner du sens à l'ensemble, et des mécanismes collaboratifs efficaces et efficaces restent à trouver.

Il faut, dans le même courant, relier l'action au niveau national ou international, par l'implication de partenariats entre les organismes publics (ou para-publics) et les partenaires privés et développer le « renforcement des capacités<sup>722</sup> » dans le domaine des actions préventives, de la réponse à l'urgence et de la reconstruction.

Le renforcement des capacités est une notion très peu utilisée en Europe, compte tenu du haut niveau de développement économique et social déjà atteint.

Sa mise en œuvre est appréciable dans les pays où l'absence de dispositions réglementaires en matière de protection contre les risques ne permet pas d'exercer de contrôle en matière d'implantation des constructions.

Toutefois, le monde entier est confronté à des risques sans cesse émergents dus aux progrès et de nouvelles vulnérabilités inconnues apparaissent, une fois les parades trouvées aux vulnérabilités répertoriées.

Il faut donc être en mesure de mobiliser, et de coordonner :

- les acteurs au niveau multi-institutionnel,
- les acteurs au niveau multisectoriel,
- au-delà des frontières administratives ou des pays (communes, départements, régions, zones de défenses ou pays),
- à tous les niveaux hiérarchiques et administratifs,
- les acteurs multidisciplinaires aux compétences parfois enchevêtrées.

Les niveaux hiérarchiques, basés sur un modèle vertical, doivent interagir avec les mécanismes collaboratifs qui se développent tant au niveau vertical qu'horizontal.

Ainsi, la sécurité sociétale n'est pas basée sur une politique unique, mais sur des politiques diversifiées, qu'il faut désormais doter d'une cohérence afin de pouvoir gérer les menaces actuelles.

---

<sup>721</sup> Elle est uniquement représentée par les trois régiments des U.I.I.S.C. qui n'assurent que des missions de renfort sur le territoire national, alors qu'aucune responsabilité opérationnelle territoriale propre ne leur est attribuée.

<sup>722</sup> Terme de « capacity building » en anglais, selon la terminologie de la stratégie internationale de réduction des risques, des Nations-Unies. Il s'agit de « la capacité des personnes, des organisations et des systèmes, en utilisant les compétences et les ressources disponibles, à faire face et à gérer des conditions difficiles, des situations d'urgences ou de catastrophes ».



Le paradigme se retrouve également à ce niveau.

L'Etat centralisé qui repose sur une hiérarchie basée sur la verticalité, a lentement évolué sur le mode des réseaux et des échanges horizontaux.

La protection civile repose aujourd'hui sur des champs d'action centrifuges par manque de leadership défini au niveau de l'un d'entre eux, permettant en temps réel d'être le point de convergence des informations et des signaux, même faibles.

Nous manquons donc d'un maillon essentiel, qui permettrait de mettre en œuvre des stratégies d'évitement de crise s'il existait.

L'action stratégique politique, conduite au niveau interministériel par les services du Premier Ministre ne peut s'y substituer totalement.

Compte-tenu de l'éparpillement des ressources qui travaillent parfois de manière autonome l'absence de ce leadership opérationnel constitue une faiblesse marquée.

La compréhension des enjeux dans ce domaine par la population est indispensable.

La pédagogie, l'accompagnement et les campagnes de sensibilisation, permettront à l'ensemble de la population d'adopter un comportement adapté, partagé, et de limiter ainsi les effets de toute crise.

L'enjeu consiste à permettre à la population de se mobiliser, grâce à son niveau de préparation et la conscience qu'elle aura des enjeux en matière de protection civile.

Cet investissement qui doit être réalisé sans tarder, pourra obtenir un effet démultiplicateur permettant d'atténuer les effets d'une crise de toute nature.

Les catastrophes sont le plus souvent des événements soudains, causant des pertes humaines, matérielles, économiques qui peuvent également être environnementales.

Elles excèdent les capacités d'adaptation des communautés ou des sociétés affectées.

Elles peuvent être causées par des forces ou des mécanismes naturels (appelés alors catastrophes naturelles), mais aussi par des actions humaines, négligences ou erreurs elles sont alors appelées catastrophes anthropogènes.

Les catastrophes naturelles sont réparties en 3 groupes principaux, selon la classification du Centre de Recherche sur l'épidémiologie des catastrophes de l'université catholique de Louvain (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters C.R.E.D.).

- les catastrophes géophysiques (tremblements de terre, éruption volcaniques, glissements de terrain, Eboulement de Pierriers, avalanches, phénomènes de subsidence<sup>723</sup>)

---

<sup>723</sup> Affaissement de la surface de la croûte terrestre sous l'effet d'une charge.

- les catastrophes hydrométéorologiques (inondations, sécheresse, tempêtes, températures extrêmes, feux de forêts)
- les catastrophes biologiques (épidémies, infestation d'insectes, débandade d'animaux).

De même, les catastrophes d'origine anthropique sont classées et réparties en deux groupes :

- catastrophes technologiques (origine nucléaire, chimique)
- catastrophes sociologiques (révoltes, émeutes, guerres civiles, actes criminels)

Quels que puissent être l'origine ou les termes retenus pour la définition des catastrophes, la plupart sont aggravées par l'importance des activités humaines.

Alors que le développement humain sur terre atteindra la barre des 7 milliards d'êtres humains en 2011, jamais une conférence internationale n'a proposé de réaliser des standards minima en matière de sécurité bâtementaire.

La construction d'immeubles dans des zones menacées<sup>724</sup> dépend de la réglementation en vigueur dans le pays concerné.

Les catastrophes constituent d'importants bouleversements de fonctionnement des sociétés et de dommages aux personnes et aux biens, aux infrastructures et à l'environnement.

Quatre types d'évènements, tremblements de terre, cyclones, inondations, sécheresse, représentent 94% des catastrophes tandis que 75% de la population mondiale réside dans des zones affectées par une au moins de ces catastrophes<sup>725</sup>.

Un citoyen américain a plus de chances de mourir à la suite d'une catastrophe sanitaire, alimentaire ou environnementale que d'une attaque militaire.

Lors de la guerre du Vietnam, une étude avait démontré que le même citoyen avait plus de risques de décéder suite à un accident de voiture ou une conduite addictive, qu'un militaire américain déployé en zone de guerre.

Initialement, l'objectif attribué à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier devait permettre de protéger ses citoyens contre la guerre, ce qu'elle a parfaitement réussi.

Le monde a évolué depuis et ce constat de départ explicite, le refus de la guerre, s'est transformé : il est désormais implicite.

<sup>724</sup> Zones menacées par des inondations, des tremblements de terre, des glissements de terrain, etc...

<sup>725</sup> Rapport United Nations Development Program 2004, repris par rapport UNESCO 2007, cité dans « Natural and Anthropogenic Disasters » Jha, M.K., ISBN 978-481-2497-8 . 1ere édition 2010 SPRINGER 700 pages, Introduction, page 1.

Assurer la protection des citoyens c'est aussi leur garantir en temps de paix, des conditions convenables de secours d'urgence définies clairement, acceptées, reconnues et pratiquées partout et par tous.

Ce nouveau concept, où de nouvelles solutions de coopération sont à trouver, dans un monde interconnecté et globalisé, est parfois dénommé « sécurité sociétale. »

Il ne constitue pas encore une doctrine politique, d'une part à cause de l'absence d'une véritable stratégie européenne de sécurité, et d'autre part compte-tenu de la confusion existante autour de la notion de sécurité.

La sécurité, de manière classique a besoin d'un ennemi identifié pour exister, or depuis la chute du mur de Berlin en 1989, le limes impérial entre l'Est et l'Ouest est tombé la difficulté réside précisément dans cette identification.

Le changement progressif des acteurs de la protection civile qui se sont transformés en acteurs humanitaire pour des actions locales et en acteurs militaires, ont apporté plus de confusion que de clarification.

En fait il s'agit d'une transformation de l'ordre international de manière silencieuse et dans l'indifférence générale.<sup>726</sup>

Ce qui devait rester dans une logique d'exception, qu'il s'agisse des états d'urgence<sup>727</sup> ou d'un «gouvernement de l'humanitaire » s'est instauré, sur les cinq continents dans des formes contemporaines d'interventions militaires et humanitaires.

Historiquement, la justification de ces interventions s'est construite sur des valeurs morales, juridiques, idéologiques et économiques, insistant sur les nécessités d'apporter une nouvelle « bonne gouvernance » dans des pays anéantis.

Mais c'est précisément cette question de «bonne gouvernance» qui doit être la question fondamentale et centrale dans les pays donateurs d'aide et souvent de leçons.

Dans le temps de l'urgence, allant de crise en crise, la logique d'exception est devenue la règle de la politique contemporaine.

Il y a un peu plus de vingt ans, la chute du mur de Berlin mettait fin à plus de quarante années d'immobilisme.

L'affrontement larvé entre deux blocs qui avaient la capacité de se détruire mutuellement pour la première fois depuis l'histoire de l'humanité semblait arrivé à son terme, sous l'action conjuguée et simultanée des peuples de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est.

L'équilibre mondial, scindé en deux camps opposés depuis longtemps, se retrouvait dans une situation qualifiée aux échecs de « pat <sup>728</sup> », quasi simultanée mais surtout que personne n'avait pu prévoir.

<sup>726</sup> Cette analyse est en général partagée par les auteurs de l'ouvrage collectif « Contemporary states of emergency : the politics of military and humanitarian interventions » sous la direction de Didier Fassin.

<sup>727</sup> La République égyptienne a proclamé l'état d'urgence depuis la prise de pouvoir du Président Hosni Mubarak et l'a maintenu jusqu'à sa chute.

<sup>728</sup> Caractérisé par l'impossibilité d'effectuer un mouvement de pièce.

Cette nouvelle ère aurait pu permettre de diminuer le volume et les moyens des forces militaires, ou d'impulser une politique de réorientation de celles-ci vers des activités de protection civile.

Mais sans cette réorientation, face aux nouvelles catastrophes, la réponse apportée est identique, alors que la menace est désormais palpable, imprédictible, permanente, en un mot elle est devenue une galaxie nébuleuse de la peur.

L'approche globale en matière de catastrophes, qualifiée de « all hazards<sup>729</sup> » mobilise des capacités toujours croissantes, dans des champs diversifiés, et les ressources militaires ne sont pas les plus appropriées.

Cette approche interagit avec de nombreuses politiques établies, telles que la politique de la Santé, des Transports, de l'Éducation, de l'Approvisionnement, mais également impacte les relations traditionnelles avec les acteurs du secteur privé.

Ces entrelacements sont actuellement confus, coûteux, redondants et parfois agissent de manière concurrente.

Il faut souhaiter qu'une impulsion politique permette d'élaborer une véritable politique de protection civile, suffisamment ambitieuse pour la partager et l'accompagner au niveau international.

Un des points faibles de l'Union Européenne réside effectivement dans l'absence d'architecture stratégique dans le domaine de la protection des citoyens.

Ce manque de stratégie actuel ne peut perdurer sans risquer de compromettre un jour, la nécessaire efficacité opérationnelle, qui ne peut rester cloisonnée et déconnectée du monde qu'elle a pour tâche de protéger.

Cependant, outre la volonté et le leadership politique indispensable, il est nécessaire également, pour réaliser un projet volontaire, ambitieux et complexe, d'organiser un vaste débat public, élargi aux collectivités de proximité et aux membres de la communauté internationale.

---

<sup>729</sup> C'est-à-dire, incluant tous les risques de menace.

# ANNEXES

# CODES LOIS TEXTES

CONVENTIONS ET DIRECTIVES INTERNATIONALES

« Convention cadre d'assistance en matière de protection civile », Secrétariat Général des Nations Unies Volume 2172- 38131, pages 237 à 241, 22 mai 2000 Genève.

Convention de Vienne du 18 Avril 1961 sur les relations diplomatiques.

Convention internationale SAR (Search and Rescue) de Hambourg du 27 avril 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime (signée par la France le 9 avril 1980 et publiée en droit interne par le décret n° 85-580 du 5 juin 1985. JO 6392). Entrée en vigueur le 22 juin 1985.

International Safety Management (ISM) Code 2002 Délibération de l'Assemblée numéro 880(21) implémentation du Code ISM au 1 Juillet 2002.

Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo) révision 1.1 Novembre 2007.

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction. Ouvert à la signature à Londres, Moscou et Washington le 10 avril 1972. (C.I.A.B.T.)

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction ouverte à la signature à Paris le 13 janvier 1993. (C.I.A.C.)

Convention de Tampere du 18 juin 1998 sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (dite Convention intergouvernementale sur les télécommunications d'urgence (CITU-98) entrée en vigueur le 8 janvier 2005)

## ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES ET RESOLUTIONS

Résolutions de l'O.M.I.A 705 (17) « Diffusion de Renseignements sur la Sécurité Maritime »

Résolution de l'O.M.I A 706 (17) « Service Mondial d'Avertissements de Navigation».

Résolution de l'O.M.I 18ème Assemblée A 741, 17 novembre 1993 instaurant le code I.S.M.(International Safety Management).

## **DROIT DE L'UNION EUROPEENNE**

### **Traités**

Traité sur l'Union Européenne «Traités Consolidés, Charte des Droits fondamentaux » Office des publications de l'Union européenne, 2010 ISBN 978-92-824-2579, mars 2010.

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, Traités Consolidés, Charte des Droits fondamentaux Office des publications de l'Union européenne, 2010 ISBN 978-92-824-2579, mars 2010

### **Règlements**

Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

Règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. (J.O.C.E., 31 mai 2001 L 145 pages 43 à 48)

Règlement (EC) No 1406/2002 Parlement Européen et Conseil Européen du 27 Juin 2002 établissant l'Agence Européenne de Sécurité Maritime.

Règlement CE N° 216/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 20 février 2008, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile, instituant une Agence Européenne de la Sécurité Aérienne.

### **Directives**

Directive 1967/548/EEC du 27 juin 1967 définissant le système européen d'étiquetage des substances dangereuses (Annexe II).

Directive n° 1996/82 du 09/12/96 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite SEVESO II (JOCE n° L 10 du 14 janvier 1997) modifiée par Directive n° 2003/105bn Décret n° 63-892 du 28 août 1963. Journal Officiel page 7 994 nb/CE du 16 décembre 2003 (JOCE n° L 345 du 31 décembre 2003).

Directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses (J.O.U.E. n° L 200 du 30/07/1999 pages 0001 à 0068).



Directive n° 2002/59/CE du 27/06/02 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information.

Directive n°2007/60/CE du 23/10 /07 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (J.O.U.E. L 288, 06-11-2007, page 27).

Directive 2008/114/CE du Conseil du 8/12/08 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection. (J.O.U.E. du 23 Décembre 2008, L 345 page 75).

Directive n°2009/71/EURATOM du 25/06/09 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires.

### **Décisions**

Décision 1982/ 2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme cadre de la communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration.

Décision du Conseil du 19 décembre 1997 instituant un programme d'action communautaire en faveur de la protection civile (98/22/CE). Journal officiel des Communautés européennes du 14 janvier 1998 L 8/20.

### **Communications**

COM(2001) 707 final: communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Protection civile – État d'alerte préventive contre les urgences éventuelles».

### **Documents**

Document de travail des Services de la Commission « Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) » [COM(2007) 843 final] [COM(2007) 844 final] [SEC(2007) 1679] Bruxelles, 21.12.2007 SEC(2007) 1682.

## DROIT FRANÇAIS

### ORDONNANCES

Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense.

Ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée NOR: TASX9600043R

Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification du système de santé.

### LOIS

Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer. NOR: DEFX9400020L

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité NOR : INTX9400063L.

Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile NOR : INTEX0300211L.

Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (dite « loi TSN »).

Loi n° 2007-1813 du 24 décembre 2007 autorisant l'adhésion à la convention sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe NOR: MAEX0600199L

Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (Journal officiel, 22 juillet 2009).

Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la Défense NOR: DEFX0824148L.

Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. NOR : LOGX0508798L

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement NOR: DEVX0822225L

## DECRETS

Annexe n° 1871 Journal Officiel Document du Parlement Assemblée Nationale Page 1527.

Annexe n° 4164 Journal Officiel Document du Parlement Assemblée Nationale Page 940.

Décret n° 42-220 du 16 février 1949. Journal Officiel Page 1835.

Décret n° 63-892 du 28 août 1963. Journal Officiel page 7 994.

Décret n° 1963-1196 du 3 décembre 1963 portant création d'un Ordre National du Mérite.

Décret n° 65-18 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile.

Décret n° 1973-235 du 1 mars 1973 relatif à la défense opérationnelle du territoire.

Décret n° 1980-369 du 14 mai 1980 portant publication de la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, faite à Londres le 1er novembre 1974.

Décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif au pouvoir des préfets en matière de Défense non militaire.

Décret n° 1984-26 du 11 janvier 1984 portant organisation des recherches et du sauvetage des aéronefs en détresse en temps de paix.

Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale. NOR: PRMX8700033D

Décret n°1988-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer.

Décret n°88-662 du 5 mai 1988 relatif aux plans d'urgence.

Décret n°1989-655 du 13 septembre 1989, relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires. NOR PRMX8900039D.

Décret n°90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national.

Décret n°90-758 du 24 août 1990 portant, à titre expérimental en région militaire de défense méditerranée dérogation aux dispositions relatives au commandement, ou à la direction, et à l'administration dans l'armée de terre, la gendarmerie nationale et les services communs. NOR : DEFD 9001874D.

Décret n°92-1483 du 31 décembre 1992 relatif à l'organisation de la représentation du ministre de la Défense au sein des missions diplomatiques françaises à l'étranger. NOR : DEFD9202291D.

Décret n°1994-802 du 14 septembre 1994 portant organisation de l'Institut National d'Etudes de la Sécurité Civile.

Décret n°2003-145 du 21 février 2003 portant création du comité interministériel pour le développement durable NOR: DEVX0300013D.

Décret n°2004- 502 du 7 juin 2004 relatif à l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers NOR : INTE 0400142D

Décret n°2004-612 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique NOR : DEFD0400420D

Décret n°2004-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité.

Décret n°2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux modalités et aux délais de mise en œuvre des P.P.R.T. (Plans de Prévention des Risques Technologiques).

Décret 2006-55 du 17 janvier 2006 (JO 19 janvier 2006) relatif à la prévention des risques technologiques et à la sécurité du personnel, et modifiant le code du travail.

Décret n°2006-1088 du 30 août 2006 relatif à l'organisation des services de sécurité intérieure au sein des missions diplomatiques à l'étranger. NOR : INTC0600188D J.O n° 201 du 31 août 2006 page 12889 texte n°4.

Décret n°2006-237 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile. NOR: INTE0600032D

Décret n° 2007-1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale.

Décret n°2008-682 du 9 juillet 2008 modifiant le décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation. NOR : IOCA 0815771D

Décret n°2008-932 du 12 septembre 2008 portant statut particulier des officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes. NOR : DEFH0801140D

Décret n°2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. NOR PRMX0904470D

Décret n°2010-116 du 4 février 2010 modifiant le décret 89-655 du 13 septembre 1989 modifié relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires.

Décret n°2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des Préfets de zone de défense et de sécurité. NOR : IOCX1001151D

Décret n° 2010-225 du 4 mars 2010 portant modifications de certaines dispositions du code de la défense relatives aux Préfets délégués pour la Défense et la Sécurité, aux Etats-Majors Interministériels de Zone de Défense et de Sécurité, aux délégués et correspondants de Zone de Défense et de Sécurité et à l'Outre-mer ainsi que certaines dispositions relatives aux secrétariats généraux pour l'administration de la police et certaines dispositions du code de la santé publique. NOR : IOCA1001332D

Décret n°2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile de France.

Décret n°2010-973 du 27 août 2010 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation.

Décret n°2011-36 du 10 janvier 2011 relatif à l'installation de détecteurs de fumées dans tous les lieux d'habitation. NOR : DEVL1022270 D.

Décret n°2011-988 du 23 août 2011 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation. NOR: IOCA1119682 D

## **CIRCULAIRES**

Circulaire d'orientation du 5 mars 2004 pour les S.R.O.S. de troisième génération. (2005-2010) (Ministère de la Santé).

Circulaire du 3 octobre 2005 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques.

Circulaire interministérielle HFDS/ DPSN n°2008-389 du 31 décembre 2008 relative à l'organisation actuelle de la Défense et de la Sécurité dans le domaine des affaires sanitaires. NOR SJSX 0831394C.

Circulaire du 10 mai 2010 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques (P.P.R.T.) dans les installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003.(M.E.D.D.M.)

## **ARRETES**

Arrêté du 22 avril 2005 portant organisation et attributions de la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile. NOR INTE 0500290A (J.O. du 7 mai 2005)

Arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les Ministres coordonnateurs desdits secteurs. NOR : PRMX 0609332A

Arrêté du 27 août 2010 relatif aux missions et à l'organisation de la direction de la coopération internationale. NOR : IOCC1018202A

## INSTRUCTIONS

Instruction Secrétariat d'Etat à la Mer n°978 du 15 octobre 1992 relative aux Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (C.R.O.S.S).

Instruction relative à l'Organisation Territoriale Interarmées de Défense (O.T.I.A.D.) N° 433/DEF/EMP/4/ NP du 27 janvier 2005.

## RAPPORTS PARLEMENTAIRES

Rapport au nom de la commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'adhésion à la convention sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, Par M. André TRILLARD, Sénateur. Rapport N° 378 Sénat Session Extraordinaire de 2006-2007 Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

« Rapport d'Information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers » par M Claude HAUT Sénateur, Sénat Rapport N° 484 session extraordinaires 2007-2008 annexe au procès verbal de la séance du 22 juillet 2008.

## CODE DE LA DEFENSE

Article L1142-1	Article L1142-2	Article L1142-2	Article L1311-1
Article D3223-51	Article D3223-53	Article R 1212-5	Article R 1311-3
Article D3223-54	Article R 1311-7	Article R 1311-26	Article R 1311-27
Article R 1311-28	Article R 1421-1	Article R 1511-1	Article R 1511-2
Article R 3223-4	Article R 3223-48	Article R 3223-49	Article R 1211-26
Article L1142-1	Article L1142-2	Article L 1142-6	

**CODE DE L'ENVIRONNEMENT**

Article L 210- 1	Article R 512-6	Articles R 515-39	A Articles R 515-50
------------------	-----------------	-------------------	---------------------

**CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Article L 1424-1	Article L 1424-2	Article L 1424-3	Article L 1424-4
Article L 1424-5	Article L 1424-6	Article L 1424-7	Article L 1424-8-1
Article L 2212-2			

**CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION**

Article L 129-8	Article L129-9		
-----------------	----------------	--	--

**CODE DES ASSURANCES**

Article L122-9			
----------------	--	--	--

**QUESTIONS PARLEMENTAIRES**

Question écrite n° 14722 de M. Hubert Haenel (Haut-Rhin - UMP) publiée dans le JO Sénat du 11/03/1999 - page 737.

**AUTRES**

Convention Collective des Entreprises de Prévention et Sécurité du 15 février 1985.



# BIBLIOGRAPHIE

**ALEXIS Jean Paul**

Titre : Au protocole du Général de Gaulle. Souvenirs insolites de l'Elysée.

Editeur : Perrin

Langue : Français

Date de Parution: 1999.

Nombre de pages : 279

ISBN - 10 : 2262015925

**BECK Ulrich**

Titre : Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation.

Editeur : Flammarion

Langue : Français

Date de Parution : 2003

Nombre de Pages : 599

ISBN : 978-2080801159

**BOSSE-PLATIERE Isabelle**

Titre : L'article 3 du traité de l'Union Européenne : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union Européenne.

Editeur : Bruylant

Langue : Français

Collection : Collection droit de l'Union européenne Thèses N° 13

Date de Parution : 2009

Nombre de Pages : 860

ISBN : UMR 6262 IODE Institut de l'Ouest

**BOUTTE Gilbert**

Titre : Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises.

Editeur : Papyrus

Langue : Français

Date de parution: 2006

Nombre de pages : 334.

ISBN-10 : 2876031833

**BUSEK Erhard**

Titre : Europe needs a better crisis management system

Editeur : Springer Link / journal Transition Studies Review

Langue : Anglais.

Date de parution : Juillet 2007

Nombre de pages : de 193 à 205

ISBN : Inconnu

**CASTEL Robert**

Titre : L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?

Editeur : Seuil / La république des idées

Langue : Français

Date de parution : Septembre 2003

Nombre de pages : 96

ISBN 13: 978-2020623490

**CASTEL Robert**

Titre : La gestion des risques.

Editeur : Editions de minuit / Le sens commun

Langue : Français

Date de Parution : 1981

Nombre de Pages : 228

ISBN : 2707305944

**CASTORIADIS Cornelius**

Titre : Une société à la dérive. Entretiens et débats 1974- 1997.

Editeur : Editions du Seuil

Langue : Français

Date de Parution : 2005

Nombre de Pages : 389

ISBN : 978-2-7578-2151-0

**CHARTRIER Emile**

Titre : Les propos d'un Normand de 1912. Edition critique intégrale en 10 tomes par J.-M.Allaire, R.Bourgne et P.Zachary, avec la coopération de G.Pascal et P.Heudier

Editeur : Institut Alain

Langue : Français

Date de Parution : 1998

Nombre de pages : Inconnu

ISBN : Inconnu

**COHEN Samy**

Titre : La résistance des Etats. Les démocraties face au pouvoir de la mondialisation.

Editeur : Seuil

Langue : Français

Date de Parution : 2003

Nombre de Pages : 264

ISBN : 978-2020396103

**COREY Robin**

Titre : La peur Histoire d'une Idée Politique

Auteur : Corey Robin

Editeur : Hachette littératures

Langue : Français

Date de Parution : 2006

Nombre de Pages : 539

ISBN : 978-2-01-279356-9

**DAMASIO Antonio R.**

Titre : Spinoza avait raison : Joie et tristesse, le cerveau des émotions

Éditeur: Odile Jacob

Langue : Français

Date de parution : 06 / 2008

Nombre de pages : 346

ISBN-13: 978-2738120694

**DE GAULLE Charles**

Titre : Le fil de l'épée, et autres écrits.

Editeur : Omnibus

Langue : Français

Date de Parution : 1999

Nombre de Pages : 824

ISBN : 978-2259191395

**DEBRAY Régis**

Titre : L'état séducteur

Editeur : Gallimard / Folio Essais

Langue : Français

Date de Parution : 1997

Nombre de Pages : 220

ISBN : 978-2070403035

**DELOYE Yves, HAROCHE Claudien, IHL Olivier**

Titre : Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique.

Editeur : l'Harmattan

Langue : Français

Date de parution : 1997

Nombre de pages : 352

ISBN : 2-7384-4968-9

**DEMPSEY John S.**

Titre : Introduction to private security (second edition)

Editeur : Wadsworth Cengage Learning

Langue : Anglais

Date de Parution : 2011

Nombre de Pages : 464

ISBN-13 : 978-0-4958-0985-2

**FARASMAND Ali**

Titre : Handbook of crisis and emergency management

Editeur : Marcel Dekker

Langue : Anglais

Date de Parution : 2001

Nombre de Pages : 788

ISBN: 0-8247-0422-3

**FASSIN Didier PANDOLFI Mariella**

Titre: Contemporary states of Emergency: the politics of military and humanitarian interventions.

Editeur : Zone Book

Langue : Anglais

Date de Parution : 2010

Nombre de Pages : 406

ISBN : 978-1935408000

**FISCHER Robert J., HALIBOZEK Edward**

Titre : Introduction to security

Editeur : Elsevier

Langue : Anglais

Date de Parution : 2011

Nombre de Pages : 515

ISBN : 978-0-7506-8432-3

**GANDOUIN Jacques**

Titre : Guide du Protocole et des usages.

Editeur : Stock

Langue : Français

Date de Parution : Août 1998

Nombre de Pages : 600

ISBN : 2-234-02374-2

**GARNOT Benoît**

Titre : Histoire de la justice, France, XVI<sup>ème</sup> - XX<sup>ème</sup> siècle.

Editeur : Gallimard

Langue : Français

Date de Parution : 2009

Nombre de Pages : 789

ISBN : 978-2-07-039668-9



**GENOVESE Marc**

Titre : Droit appliqué aux services d'incendie et de secours.

Editeur : Editions du Papyrus

Langue : Français

Date de Parution : 2008

Nombre de Pages : 388

ISBN : 978-2- 87603-193-7

**GLEIZAL Jean Jacques**

Titre : La police en France.

Editeur : Presses Universitaires de France / Que Sais-Je ? n° 276.

Langue : Français

Date Parution : 1993

Nombre de Pages : 228

ISBN : 2707305944

**HARDT Michael NEGRI Tony**

Titre : Empire

Editeur : Harvard University Press

Langue : Anglais

Date de Parution : 2000

Nombre de Pages : 478

ISBN : 978-0674006713

**HAVIDAN Rodriguez, QUARANTELLI Enrico L., DYNES Russel D.**

Titre : Handbook of disaster research

Editeur : Springer

Langue : Anglais

Date de Parution : 2007

Nombre de Pages : 611

ISBN-13 : 978-0-387-73952-6

**Houben Marc**

Titre: International Crisis Management. The approach of European states.

Editeur : Routledge

Langue : Anglais

Date de Parution : 2005

Nombre de Pages : 464

ISBN : 0-415-35455-2

**KERNEVERN Georges Yves, RUBISE Patrick**

Titre : L'archipel du danger, introduction aux cyndiniques.

Editeur : Economica

Langue : Français

Date de Parution : 1991

Nombre de Pages : 444

ISBN : 2717820612

**KERMISCH Céline**

Titre : Les paradigmes de la perception du risque.

Éditeur : Lavoisier / Collection Sciences du risque et du danger Série Innovations.

Langue : Français

Date Parution : Avril 2010

Nombre de pages : 266

ISBN : 978-2-7430-7870-6

**KORN Henri, BERCHE Patrick, BINDER Patrice**

Titre : Les menaces biologiques biosécurité et responsabilité des scientifiques.

Éditeur : Presses Universitaires de France/ Académie de France

Langue : Français

Date Parution : 29/10/2008

Nombre de pages : 169

ISBN : 978-2-13-057159-9

**LAGADEC Patrick, Xavier GUILHOU**

Titre : La fin du risque zéro

Editeur : Eyrolles Société

Langue : Français

Date de Parution : 2002

Nombre de Pages : 316

ISBN : 2-7081-2707-1

**LAGADEC Patrick**

Titre : La gestion des crises : outils de réflexion à l'usage des décideurs

Editeur : Edisciences International

Langue : Français

Date de Parution : 1992

Nombre de Pages : 326

ISBN-13 : 978-2704212590

**MOREAU Bernard**

Titre : Protocole et cérémonial parlementaires.

Auteur : Bernard Moreau

Editeur : l'Harmattan

Langue : Français

Date de Parution : 1998

Nombre de Pages : 228

ISBN : 2707305944

**MORIN Edgar**

Titre : La Méthode - Tome VI, Ethique, 2005

Editeur : Editions du Seuil

Langue : Français

Collection : Points Essais

Date de Parution : 2005

Nombre de Pages : 399

ISBN : 978-2020057714

**MURPHY Thomas Joseph, COL**

Titre : Disaster response staff officer's handbook.

Editeur : U.S. Center for Army Lessons Learned (CALL)

Langue : Anglais

Date de Parution : Décembre 2010

Nombre de Pages : 210

ISBN-13 : 978-0-4958-0985-2

**PENVERNE Fanny**

Titre : L'Union Européenne et la Protection Civile.

Editeur : Editions Apogée

Langue : Français

Date de parution : 2008

Nombre de Pages : 127

ISBN : 978-2-84398-303-0

**PERROW Charles**

Titre : The next catastrophe. Reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters.

Editeur : Princeton and Oxford University Press

Langue : Anglais

Date de parution : 2007

Nombre de Pages : 388

ISBN-10 : 978-0-691-12997-6

**SCHNAPPER Dominique**

Titre : La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de la nation

Editeur : Gallimard Folio Essais

Langue : Français

Date de Parution : 2003

Nombre de Pages : 320

ISBN : 2-07-042882-6

**SULL Donald**

Titre : The upside of turbulence

Editeur : Harper Business

Langue : Anglais

Date de Parution : 2009

Nombre de Pages : 259

ISBN : 978-0-06-177115-6

**TAYLOR Charles**

Titre : Le malaise de la modernité.

Editeur : Editions du Cerf

Langue : Français

Date de Parution : 2002

Nombre de Pages : 130

ISBN : 2-204-07066-1

**TISSOT Bernard**

Titre : Sécurité sanitaire et gestion des déchets: quels liens ? Réflexions et propositions. Rapport à l'Académie des sciences, Paris

Éditeur: Lavoisier

Langue : Français

Date de parution : 10/2004

Nombre de pages : 188

ISBN : Inconnu

**VIRET Jean, QUEYLA Jean Luc**

Titre : Sécurité civile en France : organisation et missions.

Editeur : Editions Pompiers de France

Langue : Français

Date de Parution : 2008

Nombre de Pages : 287

ISBN : 978-2-916079-19-6

**WALTER François**

Titre : Catastrophes Une histoire culturelle XVI-XX<sup>ème</sup> siècle

Editeur : Editions du Seuil

Langue : Français

Date de Parution : 2008

Nombre de Pages : 380

ISBN : 978-2-02-0960939-7

**WATTEGAMA Chanuka**

Titre : ICT for disaster management

Editeur : UNDP Regional Centre in Bangkok

Langue : Anglais

Date de Parution : 2007

Nombre de Pages : 60

ISBN : 978-974-8283-94-4

**ZAOUI Pierre**

Titre : La traversée des catastrophes

Editeur : Editions du Seuil L'ordre philosophique

Langue : Français

Date de Parution : 2010

Nombre de Pages : 375

ISBN : 978-2-02-102983-3



# THESES

**BERGERON Caroline Diane**

Titre : Le rôle des figures dans le cadrage d'une gestion de crises : l'analyse interactionnelle du centre des opérations d'urgence.

Matière : Maîtrise en Sciences de la communication (M.Sc) Option Communication organisationnelle

Année : Juillet 2010

Université : Université de Montréal, Faculté des études supérieures et postdoctorales

Langue : Français

Parution : 19 août 2010

**BERNIER Sandrine Charlotte**

Titre : Perception des risques industriels et nucléaires. Enjeux, négociations et construction sociale des seuils d'acceptation des risques.

Matière : Thèse pour obtenir le grade du doctorat en « Sociologie »

Année : 29 novembre 2007

Université : Université de Tours (François Rabelais)

Langue : Français

Parution : Inconnue

**BESSETTE Claudine**

Titre : La tempête de verglas au Québec en 1998. Etude de la communication en période de crise.

Matière : Mémoire présenté pour obtenir le grade de Maître ès Arts (M.A.)

Année : Août 1998

Université : Université Laval (Québec, Canada) Faculté des Lettres

Langue : Français

Parution : Inconnue

**BRIZON Ambre**

Titre : Compréhension et gestion des signaux faibles dans le domaine de la santé-sécurité.

Matière : Doctorat Ecole des Mines ParisTech spécialité « Sciences et Génie des Activités à Risques »

Année : 28 Avril 2009

Université : Mines ParisTech

Langue : Français

Parution : Inconnue

**CHANTEBOUT Bernard**

Titre : « L'organisation générale de la Défense Nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale. »

Matière : Thèse pour le doctorat en Droit.

Année : 15 mars 1966

Université : Université de Paris Faculté de Droit et des Sciences Economiques

Langue : Français.

Parution : présentée et soutenue le 16 mars 1966.

**CHARALAMBOS Iacovou**

Titre : Managing misproject failures : a crisis management perspective.

Matière : Doctor of Philosophy

Année : January 1999

Université : University of Vermont Faculty of Commerce and Business Administration

Langue : Anglais

Parution : Inconnue

**DAUTUN Carole**

Titre : Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la Sécurité Civile.

Matière : Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint Etienne

Année : 14 décembre 2007

Université : E.N.S.M. Saint Etienne

Langue : Français.

Parution : Inconnue

**DEDIEU François**

Titre : La sécurité civile dans la tempête : autopsie organisationnelle de la catastrophe du 27 décembre 1999.

Matière : Doctorat de sociologie, Sociologie de l'action, Centre de sociologie des organisations Institut d'Etudes Politiques de Paris

Année : 17 décembre 2007

Université : Pierre et Marie Curie Paris 6

Langue : Français

Parution : Inconnue

**DELAVALLADE Thomas**

Titre : Evaluation des risques de crise, appliquée à la détection des conflits armés intra-étatiques.

Matière : Thèse pour obtenir le grade du docteur de l'Université Paris 6 Spécialité « Informatique »

Année : 27 novembre 2006

Université : Pierre et Marie Curie Paris 6

Langue : Français

Parution : Inconnue

**DUARTE-COLARDELLE Cheila**

Titre : Analyse de la dynamique organisationnelle en temps de crise.

Matière : Thèse de doctorat pour obtenir le grade de docteur en « Ingénierie et Gestion. Sciences de Gestion » de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

Année : 14 novembre 2006

Université : Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

Langue : Français

Parution : Inconnue

**DUPORTAL Christophe**

Titre : Historique et évolution de la formation des sapeurs pompiers.

Matière : Thèse pour obtenir le grade de docteur en « Sciences de l'Education »

Année : 22 juin 2003

Université: Université Lumière - Lyon II

Langue : Français

Parution : Inconnue

**FAUCHOUX Catherine**

Titre : Le web, un outil net face à la crise ?

Matière : Mastère en Intelligence scientifique, technique et économique thèse professionnelle.

Année : 19 octobre 2005

Université : Groupe ESIEE Paris

Langue : Français

Parution : Inconnue

**FOASSO Cyrille**

Titre : Histoire de la sûreté de l'énergie nucléaire civile en France (1945-2000)

Matière : Thèse pour obtenir le grade de docteur en «histoire moderne et contemporaine »

Année : 28 octobre 2003

Université : Université Lumière - Lyon II

Langue : Français

Parution : Inconnue

**GAUTHIER Marc**

Titre : La gestion de la crise environnementale : pour un modèle d'intervention.

Matière : Thèse pour obtenir le grade de Philosophiae Doctor (Ph.D) en « Communication »

Année : Avril 1996

Université : Université de Montréal

Langue : Français

Parution : Inconnue

**GRALEPOIS Mathilde**

Titre : Les risques collectifs dans les agglomérations françaises. Contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratifs locaux.

Matière : Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Paris Est en aménagement de l'Espace et Urbanisme (CNU 24)

Année : 25 novembre 2008

Université : Université de Paris Est Laboratoire Territoires, Techniques et Sociétés (LATTS, UMR 8134 UPE -ENPC-CNRS)

Langue : Français

Parution : Inconnue

**GROSSEMY Dolores**

Titre : De l'assistance à l'ingérence humanitaire : progrès ou regression du droit international public ?

Matière : Thèse pour obtenir le grade de Maître en Droit

Année : Mai 1998

Université : Université Laval (Québec, Canada) Faculté de Droit

Langue : Français

Parution : Inconnue

**HARDELIN Julien**

Titre : Essais sur l'assurance, la prévention et les politiques publiques.

Matière : Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'École Polytechnique. Domaine : Sciences de l'Homme et de la Société. Spécialité : Economie

Année : 25 Mars 2010

Université : Université Laval (Québec, Canada) Faculté de Droit

Langue : Français

Parution : Inconnue

**LIECHTMANEGER- LEPITRE Nicolas**

Titre : L'aide médicale urgente en mer. Le rôle du centre de consultations médicales maritimes (CCMM)

Matière : Doctorat en médecine.

Année : Septembre 2006

Université : Université Paris V, Faculté de médecine.

Langue : Français

Parution : Inconnue

**NASSIOS Démétrios**

Titre : La chaîne de responsabilité de la sécurité maritime.

Matière : Faculté de Droit, Obtention du grade de Maître en droit (LL.M)

Année : Août 2002

Université : Université de Montréal

Langue : Français

Parution : Inconnue

**RASSE Gabrièle**

Titre : Les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité. Le point de vue du juriste.

Matière : Thèse pour obtenir le grade du doctorat en « Sciences et Génie des activités à risques »

Année : 4 février 2009

Université : Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

Langue : Français

Parution : Inconnue

**SZPIRGLAS Mathias**

Titre : Genèse et mécanismes du quiproquo : approches théoriques et organisationnelles des nouvelles formes de gestion des risques.

Matière : Thèse pour obtenir le grade du doctorat en « Sciences de Gestion »

Année : 27 novembre 2006

Université : Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

Langue : Français

Parution : Inconnue



**TEA Céline**

Titre : Retour d'expérience et données subjectives : quel système d'information pour la gestion des risques ? Le cas de la sécurité dans le transport ferroviaire.

Matière : Thèse pour obtenir le grade de docteur en «Sciences de Gestion » de l'Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers

Année : 22 juin 2009

Université : Ecole Nationale Supérieur d'Arts et Métiers Mines de Paris Laboratoire du GRID (Groupe de Recherche sur le risque, l'information et la décision).

Langue : Français

Parution : Inconnue

**VEZINA Louis-Philippe**

Titre : La responsabilité de protéger l'intervention humanitaire : de la reconceptualisation de la souveraineté des Etats à l'individualisme normative.

Matière : Faculté des Etudes Supérieures, en vue de l'obtention du grade de M.Sc en études internationales.

Année : Avril 2010

Université : Université de Montréal

Langue : Français

Parution : ISBN 978-91-7357-375-7

**VON SCHREEB Johan**

Titre : Needs assessments for international humanitarian health assistance in disasters.

Matière : Thesis for doctoral degree (Ph.D)

Année : 14 décembre 2007

Université : Karolinska institutet Stockholm

Langue : Anglais

Parution : ISBN 978-91-7357-375-7

# RAPPORTS ET ARTICLES

« L'EPLÉ et ses missions » Rapport conjoint de l'Inspection Générale de l'Education Nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche n° 2006-100 décembre 2006 Rapport à monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

« Secret Truth. The EU joint Situation Centre.» Buuren, J Van (2009) Amsterdam. Eurowatch.

« Rapport public 1991 », Conseil d'Etat, EDCE, n° 43.

« Directives et références civiles et militaires pour les situations d'urgence. » Nations-Unies I.A.S.C. / O.C.H.A. New York 2009 160 pages.

« Reservicing Britain » Forsyth, Michael (1980) Adam Smith Institute (London).

« Private provision for public services in Denmark: the case of Falck » in Safety Science 30. Hansen, H. (1998) Rapport annuel du groupe Falck.

« Public Versus Private Provision of Governmental Services: The Case of Danish Fire Protection Services » Kristensen, Ole (1982)ECPR, Aarhus Universitet Institute for Statskundskab.

« Europe Aid : pour une force européenne de protection civile.» Michel Barnier Mai 2006.

« Delivering Emergency and Rescue Services - Explaining and Understanding Different Forms of Public, Private and Voluntary Provision » Murdock, Alex and Pedersen, O.Q. (1999) Sheffield Hallam University

« Etude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12/01/2010 » F.GRUNEWALD et B.RENAUDIN, URD avril 2010.

«Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe» source 30IC/07/R4/annexe ; Croix Rouge et Croissant Rouge.

« Transition Studies Review » Volume 15, Number 1, 193-205, Business and Economics DOI: 10.1007/s11300-008-0175-2 \*Anglais.

« Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security ». D. Hamilton, B. Sundelius, and Grönvall (eds) (2005) Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, USA.

« Natural and Anthropogenic Disasters » Rapport UNDP 2004, repris par rapport UNESCO 2007 Jha, M.K., 1<sup>ère</sup> édition 2010 SPRINGER 700 pages ISBN 978-481-2497-8

« La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe » Livre Blanc 2008 Institut National des Hautes Etudes de Sécurité, Confederation of European Security Services. 95 pages.

« Building societal security in Europe : the EU's Role in managing emergencies » European Policy Centre Working Paper 27, Avril 2007, 67 pages.

« The Politics of Crisis Management » A. Boin, P Hart, E. Stern and B. Sundelius Cambridge Cambridge University Press.

Explaining the Emergence of the European Union Crisis and Emergency Management through the Sociological Neo-institutionalist Concept of Divergent Isomorphism. Cecil Wendling.

« La protection civile européenne : quelles perspectives pour les services départementaux d'incendie et de secours ? » Mémoire DDASIS, Bruno Maestracci ENSOSP 2009.

Revue Internationale de la Croix Rouge (RICR) Mars 2003, Volume 85, N° 849, page 143, « Les réserves aux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre » par Julie Gaudreau.

« Crisis Management : leadership training » Patrick Lagadec, Revue « Crisis Response », Volume 6 Issue 3 Avril 2011, pages 40 à 43

« The mega-crisis unknown territory. In search of Conceptual and Strategic Breakthroughs » Patrick Lagadec, Magazine « National Safety and Security and Crisis Management »

« Zones de défense et de sécurité. Propositions d'évolution » rapport définitif Inspection Générale de l'Administration n° 07-066-050. Août 2008, 60 pages.

« La cellule d'urgence et de veille et les interventions humanitaires de la France à l'étranger » Rapport de mission, Roger Parent, Juin 1991, 102 pages.

« Quelle vision stratégique proposer à l'Etat pour une intégration réussie et optimisée de la Sécurité civile dans un contexte de Sécurité Globale ? » Rapport d'expertise. Colonel de sapeurs pompiers Christophe MIGNOT. Centre des Hautes Etudes du Ministère de l'Intérieur. Direction de la Sécurité Civile. Mai 2011. 46 Pages.

« Vers une Europe de la Connaissance. L'Union européenne et la société de l'Information. » Commission Européenne, Office des publications Officielles des Communautés européenne 2003. 28 pages. I.S.B.N. 92-894-4423-1

« Community conflict : its absence and its presence in natural disasters » E.L. Quarantelli and Russel R.Dynes, in Mass Emergencies 1 (1976) 139-152 Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam

# WEBOGRAPHIE

<http://cartorisque.prim.net/>

(Ensemble des cartes des risques naturels et technologiques majeurs en France)

<http://disasters.videohq.tv/>

[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/index_fr.htm)

<http://ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx>

<http://effis.jrc.ec.europa.eu/current-situation>

<http://emsa.europa.eu/>

<http://expertiseinternationale.croix-rouge.fr>

<http://globesec.jrc.ec.europa.eu/>

<http://helid.desastres.net/fr>

<http://hisz.rsoe.hu/alertmap/index2.php>

<http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/>

(Prévention des risques et luttés contre les pollutions et des plans de prévention des risques technologiques P.P.R.T.)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTDISM/GMT/0,,menuPK:341021~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:341015,00.html>

<http://wiki.ict4peace.org/w/page/17234280/FrontPage>

<http://www.aaas.org/spp/rd>

<http://www.abuhrc.org> Aon Benfield University College London

<http://www.adpc.net>

<http://www.airdisaster.com/>

<http://www.alnap.org>

<http://www.apatraumadivision.org>

<http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/>

<http://www.bruxelles2.eu/>

<http://www.bruxelles2.eu/secours-securite-civile/lasecuritecivilelapiecemanquantealue-puissancecivile.html>

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/about\\_the\\_cabinet\\_office.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office.aspx)

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience>

<http://www.cemagref.fr/>

<http://www.cepri.net>

<http://www.certu.fr/>

<http://www.cete-mediterranee.fr/>

[http://www.cicr.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-resolutions-061207/\\$File/30IC\\_Resolution4Annex\\_IDRLGuidelines\\_FRA\\_FINAL.pdf/](http://www.cicr.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-resolutions-061207/$File/30IC_Resolution4Annex_IDRLGuidelines_FRA_FINAL.pdf/)

<http://www.coess.org>

<http://www.crc.mines-paristech.fr> (Centre de Recherche sur les Risques et les Crises, Mines Paris Tech.)

<http://www.crhnet.ca/> Site canadien d'études des risques et dangers

<http://www.crid.or.cr/> Centre d'information sur les désastres en Amérique latine

<http://www.crisisgroup.org/>



<http://www.dels.nas.edu/dr/>

<http://www.disaster.net/>

<http://www.disasteraccountability.org>

<http://www.disasterassessment.org/>

<http://www.disasternews.net/>

<http://www.disasters.com>

<http://www.ecitizen.gov.sg/> Site Officiel de Singapour

<http://www.ecm-academy.nl/><http://www.bt.cdc.gov>

<http://www.ecosante.fr>

<http://www.eea.europa.eu/> (Agence Européenne pour l'Environnement)

<http://www.emdrhap.org/home/index.php>

<http://www.emi-megacities.org/home/> Earthquakes and Megacities Initiative

<http://www.erc.gr>

<http://www.e-snes.org>

<http://www.eva4cp.org/>

<http://www.evanetwork.eu/>

<http://www.gdacs.org/>

<http://www.gdnonline.org/>

<http://www.gfdr.org/gfdr/> Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

<http://www.globalhumanitarianassistance.org/>

<http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/home.aspx>

<http://www.handicap-international.us/>

<http://www.hhri.org/?region=&keyword=34&search=search>

<http://www.hhs.gov/disasters>

<http://hisz.rsoe.hu/alertmap/index2.php>

<http://www.humanitarianreform.org/>

<http://www.iaem.com>

<http://www.icdo.org/fr/index.htm#>

<http://www.icpem.net> institut de protection civile et de gestion des crises

<http://www.ids.ac.uk/> Institut des Etudes sur le développement

<http://www.ifsttar.fr>

<http://www.ihej.org>

<http://www.ineris.fr/aida/>

<http://www.irgc.org>

<http://www.irinnews.org/>

<http://www.lcpc.fr>

<http://www.mercator-ocean.org>

<http://www.mha.gov.sg/index.aspx> ministère de l'Intérieur de Malaisie.

<http://www.ncptsd.va.gov/facts/disasters/index.html>

<http://www.planseisme.fr> (Prévention du risque sismique en France)

<http://www.preventionweb.net/>

<http://www.proactnetwork.org/> Environmental Partnerships for community resilience

<http://www.proventionconsortium.org/>

<http://www.recoveryplatform.org/>

<http://www.redcross.org/>

<http://www.redhum.org/>

<http://www.riskred.org/> Risk Reduction Education

<http://www.risques.gouv.fr/>

(Portail Interministériel de la Prévention des Risques Majeurs)

<http://www.S.G.D.S.N..gouv.fr/>

<http://www.securite-privee.org>

<http://www.setra.equipement.gouv.fr/>

<http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/>

( Portail du Système d'Information Documentaire de l'Environnement.)

<http://www.umb.edu/crsacad/> Centre de l'Université du Massachusetts à Boston

<http://www.unisdr.org/>

<http://www.un-spider.org/>

<http://www.unv.org/>

<http://www.usd.edu/dmhi>

<http://www.who.int/hac/en>

<http://www.wpro.who.int/sites/eha/about.htm> site de l'OMS consacré aux urgences

<http://www.wsscc.org/> traitement et purification de l'eau

[www.adamsmith.org](http://www.adamsmith.org).

[www.humanitarianinfo.org](http://www.humanitarianinfo.org)

[www.icva.ch](http://www.icva.ch)

[www.reliefweb.org](http://www.reliefweb.org)

[www.vigicrues.gouv.fr/](http://www.vigicrues.gouv.fr/) (S.C.H.A.P.I.)

# ACRONYMES

ACRONYME	SIGNIFICATION ET ORGANISME DE RATTACHEMENT
A.D.E.M.E.	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie. (M.E.D.D.T.L.)
A.D.F.	Association des Départements de France.
A.E.M.	Action de l'Etat en Mer.
A.E.S.M.	Agence Européenne de Sécurité Maritime.
A.F.S.S.E.T.	Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail. (M.E.D.D.T.L.)
A.M.F.	Association des Maires de France.
A.N.S.S.I.	Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information. (Dépend du S.G.D.N.)
A.N.U.	Australian National University.
A.R.F.	Association des Régions de France.
A.S.I.	Attaché de Sécurité Intérieure.
B.A.R.P.I.	Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles. (M.E.D.D.T.L.)
B.E.E.S.A.N	Brevet d'Etat d'Educateur Sportif aux Activités Nautiques. (Ministère des Sports).
B.G.A.N.	Broadband Global Area Network.
B.M.P.M.	Bataillon des Marins Pompiers de Marseille.
B.N.S.S.A.	Brevet National de Sécurité et de Sauvetage Aquatique. (Ministère des Sports).
B.R.G.M.	Bureau de Recherches Géologiques et Minières. (M.E.D.D.T.L.)

<b>B.S.P.P.</b>	Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris.
<b>C.C.O.T.</b>	Centre de Coordination des Opérations de Transmissions (B.S.P.P. équivalent du C.T.A. C.O.D.I.S. pour les sapeurs pompiers).
<b>C.C.S.</b>	Cellule de Crise Sanitaire (Ministère de la Santé et des Sports).
<b>C.C.S.O.D.</b>	Centre de Commandement des Services Opérationnels Départementaux.
<b>C.C.-T.N.</b>	Cellule de Crise - Territoire National. (MINDEF)
<b>C.D.C.</b>	Centre De Crise. (M.A.E.E.)
<b>C.D.C.</b>	Control Disease Center (Centre de Contrôle des Maladies, Etats Unis)
<b>C.E.A.H.</b>	Comité Exécutif pour les Affaires Humanitaires.
<b>C.E.C.I.S.</b>	Common Emergency Communication and Information System.
<b>C.E.D.E.A.O.</b>	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
<b>C.E.E.A.C.</b>	Communauté économique des États d'Afrique centrale
<b>C.E.M.A.G.R.E.F.</b>	Centre national du MAchinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts transformé en institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement. (M.E.D.D.T.L.)
<b>C.E.P.R.I.</b>	Centre Européen de Prévention du Risque Inondation.
<b>C.E.R.N.</b>	Centre Européen de Recherche Nucléaire.
<b>C.E.R.T.U.</b>	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions. (M.E.D.D.T.L.)
<b>C.E.R.U.</b>	Centre Européen de Réponse aux Urgences.
<b>C.E.T.E.</b>	Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement. (M.E.D.D.T.L.)

<b>C.E.T.M.E.F.</b>	Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales. (M.E.D.D.T.L.)
<b>C.I.A.B.T.</b>	Convention sur l'Interdiction des Armes Biologiques ou à Toxines.
<b>C.I.A.C.</b>	Convention sur l'Elimination et l'Interdiction des Armes Chimiques.
<b>C.I.C.</b>	Civilian Intelligence Cell (Conseil de l'Union Européenne)
<b>C.I.C<sup>730</sup>.</b>	Centre Interministériel de Crise (Ministère de l'intérieur).
<b>C.I.C.I.D.</b>	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement.
<b>C.I.C.R.</b>	Comité International de la Croix Rouge (I.C.R.C. en anglais)
<b>C.I.D.D.</b>	Comité Interministériel pour le Développement Durable.
<b>C.I.MER</b>	Comité Interministériel de la Mer.
<b>C.I.P.</b>	Critical Infrastructure Protection.
<b>C.L.I.C.</b>	Comité Local d'Information et de Concertation.
<b>C.L.P.</b>	Classification Labelling and packaging (ou Classification, Etiquetage et Empaquetage des substances et des mélanges de produits chimiques).
<b>C.M.P.</b>	Crisis Management Planning.
<b>C.M.R.</b>	Cancérogènes, Mutagènes, Reprotoxiques.
<b>C.M.S.</b>	Coordonnateur des Missions de Sauvetage.
<b>C.N.A.P.S.</b>	Commission Nationale des Activités Privées de Sécurité.
<b>C.O.E.S.S.</b>	CONFédération Européenne des Services de Sécurité.

<sup>730</sup> Centre Interministériel de Crise, place Beauvau inauguré le mercredi 1er juillet 2009 à 17h00 par Brice Hortefeux. Ministre de l'Intérieur de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales.



<b>C.O.G.I.C.</b>	Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises. (D G.S.C.G.C. / M.I.O.M.C.L.)
<b>C.O.H.</b>	Coordinateur des Opérations Humanitaires.
<b>C.O.P.R.N.M.</b>	Conseil d’Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs
<b>C.O.R.D.I.S.</b>	Service communautaire d'information sur la recherche et le développement (ou Community Research and Development Information Service).
<b>C.O.R.R.U.S.S<sup>731</sup>.</b>	Centre Opérationnel de Réception et de Régulation des Urgences Sanitaires et Sociales (Ministère de la Santé et des Sports).
<b>C.O.S.S.I.</b>	Centre Opérationnel de la Sécurité des Systèmes d'Information.
<b>C.P.A.D.D.</b>	Centre de Perfectionnement aux Actions post conflictuelles de Déménagement et de Dépollution.
<b>C.P.C.C.</b>	Capacité de Planification Civile et de Conduite ( Etat major civil de gestion de crise de l’U.E.)
<b>C.P.C.O.</b>	Centre de planification et de conduite des opérations. (MIN.DEF)
<b>C.S.T.B.</b>	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment. (M.E.D.D.T.L.)
<b>C.S.U.</b>	Coordonateur des Secours d’Urgence.
<b>C.T.A.</b>	Centre de Traitement des Alertes (service du S.D.I.S.).
<b>COM CENT</b>	Communication Center (Conseil de l’Union Européenne).
<b>Crisis Center EC</b>	Centre de Crise de la Commission Européenne.
<b>D.A.H.</b>	Délégation Action Humanitaire (Intégrée au Centre de Crise du M.A.E.E. à sa création en 2008-2009).

<sup>731</sup> Le Département des urgences sanitaires (DUS) abritant le CORRUSS, a été créé par arrêté du 11 mai 2007 (J.O. du 13 mai 2007), au sein de la Direction générale de la Santé.

<b>D.A.I.E.</b>	Délégation aux Affaires Internationales et Européennes.
<b>D.A.M.</b>	Direction des Affaires Maritimes. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.C.M.D.</b>	Direction de la Coopération Militaire et de Défense.
<b>D.C.P.J.</b>	Direction Centrale de la Police Judiciaire.
<b>D.C.S.D.</b>	Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense.
<b>D.D.C.S.</b>	Direction Départementale de la Cohésion Sociale. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.D.P.P.</b>	Directions Départementales de la Protection des Populations. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.D.R.M.</b>	Document Départemental sur les Risques Majeurs.
<b>D.D.S.C.</b>	Direction de la Défense et de la Sécurité Civile (devenue, en 2008, la D.S.C.)
<b>D.D.T.M.</b>	Directions Départementales des Territoires et de la Mer. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.E.A.L.</b>	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (Outre-mer). (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.G.C.I.D.</b>	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement.
<b>D.G.P.R.</b>	Direction Générale de la Prévention des Risques. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.G.P.R.</b>	Direction Générale de la Prévention des Risques (M.E.D.D.T.L.).
<b>D.I.H.</b>	Droit International Humanitaire.
<b>D.I.R.</b>	Direction Interdépartementale des Routes. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.I.R.M.</b>	Direction Interrégionales de la Mer pour la Métropole. (M.E.D.D.T.L.)

<b>D.M.</b>	Directions de la Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique). (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.O.T.</b>	Défense Opérationnelle du Territoire.
<b>D.P.P.S.N.</b>	Direction de la Prospective et de la Planification de Sécurité Nationale. ( Ex D.P.S.N. Direction de la Planification).
<b>D.R.E.A.L.</b>	Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.R.E.I.A.</b>	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.R.I.E.E.</b>	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.R.I.H.L.</b>	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement. (M.E.D.D.T.L.)
<b>D.R.R.</b>	Disaster Risk Reduction (ou en Français Réduction des Risques de catastrophes).
<b>D.G.S.C.G.C.</b>	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Risques.
<b>D.S.C.</b>	Direction de la Sécurité Civile, avant 2008, appelée D.D.S.C., puis devenue en septembre 2011 D.G.S.C.G.C.
<b>D.S.C.R.</b>	Délégation à la Sécurité et à la Circulation Routières (MEEDDM).
<b>D.T.A.M.</b>	Direction des Territoires, de l'Alimentation et de la Mer (Saint Pierre et Miquelon). (M.E.D.D.T.L.)
<b>DETECBIO</b>	Programme de détection et d'identification des agents biologiques.
<b>E.C.D.C.</b>	European Centre for Disease Prevention and Control ou (Centre Européen de Contrôle et de Prévention des Maladies).
<b>E.D.A.</b>	European Defence Agency (Agence Européenne de la Défense).

<b>E.E.A.S.</b>	European External Action Service.
<b>E.F.A.S.</b>	European Flood Analysis System (UE-Joint Research Center).
<b>E.F.F.I.S.</b>	European Fire Forest Information System (U.E.).
<b>E.H.E.S.S.</b>	Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
<b>E.M.I.A.Z.D.</b>	Etat Major Inter Armées de la Zone de Défense.
<b>E.M.S.A.</b>	European Maritime Safety Agency. (Agence Européenne de la Sécurité Maritime) (Union Européenne)
<b>E.M.T.-P</b>	Emergency Medical Technician- Paramedic.
<b>E.N.S.M.</b>	Ecole Nationale Supérieure Maritime.
<b>E.P.C.I.P.</b>	European Programme for Critical Infrastructure Protection.
<b>E.P.L.E.</b>	Etablissement Public Local d'Enseignement.
<b>E.R.P.</b>	Etablissement Recevant du Public
<b>E.R.R.C. 7</b>	European Rapid Response Capacity 7.
<b>E.U.C.P.T.</b>	European Union Civil Protection Team (Equipes européennes de protection civile) dépendent DG Affaires humanitaires Protection civile.
<b>E.U.F.O.</b>	European Flood Observatory (ou Observatoire Européen des Inondations).
<b>E.U.NAV.FOR</b>	European Union Naval Force (Force Navale de l'Union Européenne)
<b>EMER.CO.M.</b>	EMERgency COntrol Ministry, ou Ministère des situations d'Urgence, le nom officiel est le « ministère de la Fédération de Russie pour la Défense civile et la gestion des situations d'urgence et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles.»

<b>F.D.C.</b>	Fonds De Concours.
<b>F.E.D.E.R.</b>	Fonds Européen de Développement Régional (U.E.).
<b>F.N.R.A.S.E.C.</b>	Fédération Nationale des Radio Amateurs de la Sécurité Civile.
<b>F.P.</b>	Fourgon de Protection.
<b>F.P.R.N.M.</b>	Fonds de Prévention des Risques Nationaux Majeurs.
<b>F.P.T.L.</b>	Fourgon Pompe Tonne Léger.
<b>F.S.R.</b>	Fourgon de Secours Routier.
<b>FOR.MI.S.C.</b>	Formations Militaires de la Sécurité Civile.
<b>G.D.A.C.S.</b>	Global Disaster Alert and Coordination System
<b>G.M.E.S.</b>	Global Monitoring Environment Security
<b>G.O.U.</b>	General Operation Unit (Conseil de l'Union Européenne).
<b>H.F.D.</b>	Haut Fonctionnaire de Défense.
<b>H.F.D.S.</b>	Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité.
<b>I.A.S.C.</b>	Inter Agency Standing Committee.
<b>I.A.T.A.</b>	International Air Transport Association.
<b>I.C.E.</b>	Infrastructure Critique Européenne.
<b>I.C.E.</b>	Initiative Centre Européenne.
<b>I.C.E.T.</b>	International Conference on Emergency Telecommunications (Conférence Internationale sur les télécommunications d'Urgence).

<b>I.C.L.</b>	International Consortium on Landslides, O.N.G. internationale scientifique promouvant la recherche sur les glissements de terrain.
<b>I.D.R.L.</b>	International Disaster Response Laws, Rules and Principles. (I.F.R.C.)
<b>I.E.R.S.E.</b>	Institut d'Etudes et de Recherche pour la Sécurité des Entreprises.
<b>I.F.R.C.</b>	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
<b>I.F.S.T.T.A.R.</b>	Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux. (M.E.D.D.T.L.)
<b>I.G.A.D.</b>	Inter Governmental Authority on Development.
<b>I.G.A.D.D.</b>	Inter Governmental Authority on Drought and Development.
<b>I.H.E.J.</b>	Institut des Hautes Etudes sur la Justice.
<b>I.N.A.V.E.M.</b>	Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation.
<b>I.N.E.R.I.S.</b>	Institut National de l'EnviRonnement Industriel et des riSques. (M.E.D.D.T.L.)
<b>I.N.E.S.</b>	International Nuclear Event Scale (Echelle Internationale des Accidents Nucléaires).
<b>I.N.H.E.S.</b>	Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité.
<b>I.N.H.E.S.J.</b>	Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité et la Justice.
<b>I.N.R.E.T.S.</b>	Institut National de Recherche sur les Transports et leur sécurité. (M.E.D.D.T.L.)
<b>I.P.P.C</b>	Integrated Pollution Prevention and Control. (Réduction et Prévention intégrée de la Pollution) Directive européenne.
<b>I.R.G.C.</b>	International Risk Governance Council.

<b>I.R.S.N.</b>	Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire. (M.E.D.D.T.L.)
<b>I.S.D.R.</b>	International Strategy for Disaster Risk Reduction. (Stratégie Internationale de réduction des risques de catastrophes)
<b>I.S.M.</b>	International Safety Management Code.
<b>I.U.C.L.I.D.</b>	International Uniform Chemical Information Database ou (Base de données internationales uniformisée d'informations sur les produits chimiques).
<b>IN.MAR.SAT</b>	International Maritime Satellite Organization. Compagnie de télécommunications britannique.
<b>J.A.I.</b>	Justice, Affaires Intérieures.
<b>J.O.U.E.</b>	Journal Officiel de l'Union Européenne.
<b>L.B.D.S.</b>	Livre Blanc Défense et Sécurité.
<b>L.C.P.C.</b>	Laboratoire Central Ponts et Chaussées. (M.E.D.D.T.L.)
<b>L.O.P.P.S.I.</b>	Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure.
<b>L.R.R.D.</b>	Linking Relief, Rehabilitation and Development.
<b>M.D.A.C.</b>	Ministère de la Défense et des Anciens Combattants.
<b>M.E.D.D.T.L.</b>	Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.
<b>M.E.F.I.</b>	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
<b>M.I.C.</b>	Mission Information Center (Union Européenne).
<b>M.I.O.M.C.L.I.</b>	Ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer, des Collectivités Locales et de l'Immigration. (France)
<b>M.I.S.MER</b>	Mission InterminiStérielle de la Mer.

<b>M.M.C.</b>	Mission Militaire de Coopération.
<b>M.R.C.C.</b>	Maritime Rescue Coordination Center ( Assuré en France par les C.R.O.S.S.)
<b>M.R.I.</b>	Mission des Relations Internationales.(anciennement rattachée à la D.S.C. , M.I.O.M.C.L.I)
<b>M.R.S.C.</b>	Maritime Rescue Sub-Center.
<b>M.S.N.R.</b>	Mission Sûreté Nucléaire et Radioprotection
<b>M.S.S.</b>	Ministère de la Santé et des Sports.
<b>N.F.P.A.</b>	National Fire Protection Association.
<b>N.R.B.C.E.</b>	Menace Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique et Explosive.
<b>NR(Ur)</b>	Niveau de Réponse à l'Urgence.
<b>O.A.C.I.</b>	Organisation de l'Aviation Civile Internationale.
<b>O.C.H.A.</b>	Office Central for Humanitarian Affairs (Nations-Unies).
<b>O.C.L.A.E.S.P.</b>	Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique.
<b>O.H.I.</b>	Organisation Hydrographique Internationale. (O.N.U.)
<b>O.I.A.C.</b>	Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques.
<b>O.I.C.</b>	Observatoire International des Crises
<b>O.I.P.C.</b>	Organisation Internationale de la Protection Civile (O.N.U.)
<b>O.M.I.</b>	Organisation Maritime Internationale (ONU).
<b>O.M.M.</b>	Organisation Météorologique Mondiale. (O.N.U.)



<b>O.N.F.</b>	Office National des Forêts. (M.E.D.D.T.L.)
<b>O.P.E.C.S.T.</b>	Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques.
<b>P.A.P.I</b>	Programmes d'Actions de Prévention des Inondations.
<b>P.B.T.</b>	Persistantes, Bio-accumulatives et Toxiques.
<b>P.C.A.</b>	Plan de Continuité d'Activité.
<b>P.E.S.C.</b>	Politique Européenne de Sécurité Commune.
<b>P.E.S.D.</b>	Politique Européenne de Sécurité et de Défense (U.E.).
<b>P.I.B.</b>	Produit Intérieur Brut.
<b>P.L.U.</b>	Plan Local d'Urbanisme. (Remplace le P.O.S. depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain ou loi S.R.U.)
<b>P.N.S.E.</b>	Plan National Santé Environnement.
<b>P.O.S.</b>	Plan d'Occupation des Sols (remplacé par le P.L.U).
<b>P.P.M.S.</b>	Plan Particulier de Mise en Sûreté (Face aux Risques Majeurs, ministère de l'Education Nationale).
<b>P.P.P.</b>	Partenariat Public Privé.
<b>P.P.R.I.</b>	Plan de Prévention des Risques Inondations.
<b>P.P.R.I.F.</b>	Plan de Prévention des Risques d'Incendies de Forêts.
<b>P.P.R.N.</b>	Plan de Prévention des Risques Naturelles.
<b>P.P.R.T.</b>	Plan de Prévention des Risques Technologiques.
<b>P.S.A.P.</b>	Public Safety Answering Points.

<b>P.S.O.T.C.</b>	Peace Support Operations Training Center. (Bosnie Herzégovine)
<b>R.C.C.</b>	Rescue Coordination Center. (Centre de Coordination et de Sauvetage)
<b>R.C.C.N.Z.</b>	Rescue Coordination Centre New Zealand.
<b>R.C.P.N.</b>	Réseau Permanent des Correspondants Nationaux.
<b>R.E.A.C.H.</b>	enRegistrement, Evaluation et Autorisation des substances Chimiques. (Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals)
<b>R.E.G.A.</b>	REttunGsflugwAcht ou Garde Aérienne Suisse de Sauvetage.
<b>R.E.M.P.E.C.</b>	Regional Marine Pollution Emergency Response Center for the Mediterranean Sea.
<b>R.G.I.E.</b>	Règlement Général des Industries Extractives. (M.E.D.D.T.L.)
<b>R.I.C.R.</b>	Revue Internationale de la Croix Rouge.
<b>R.M.P.C.</b>	Ressources Militaires et de la Protection Civile.
<b>R.S.M.</b>	Renseignements sur la Sécurité Maritime. (ou M.S.I. Maritime Safety Information)
<b>S.A.I.C.M.</b>	Stragégic Approach to International Chemicals Management (ou Approche Stratégique de la Gestion Internationale des produits chimiques).
<b>S.A.I.P.</b>	Système d'Alerte et d'Information des Populations.
<b>S.A.M.</b>	Sous-direction de l'Assistance Militaire.
<b>S.A.R.</b>	Search And Rescue.
<b>S.C.H.A.P.I.</b>	Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations. (M.E.D.D.T.L.)

<b>S.C.O.T.</b>	Schéma de Cohérence Territoriale.
<b>S.C.T.I.P.</b>	Service de Coopération Technique Internationale de la Police.
<b>S.D.A.C.R.</b>	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques.
<b>S.D.A.U.</b>	Schéma Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme (remplacé par le S.C.O.T.)
<b>S.D.I.S.</b>	Service Départemental d'Incendie et de Secours.
<b>S.D.P.G.R.</b>	Sous-Direction de la Planification et de la Gestion des Risques (créée au sein de la D.G.S.C.G.C., succède à la Sous-Direction de la Gestion des Risques qui était rattachée à la D.S.C.)
<b>S.E.A.E.</b>	Service Européen de l'Action Extérieure ou (European External Action Service (E.E.A.S. ou E.A.S.)
<b>S.E.C.M.A.A.R.</b>	Organisme d'Etudes et de Coordination pour la Recherche et le Sauvetage.
<b>S.E.T.R.A.</b>	Service d'Etudes sur les Transports, Routes et Aménagements. (M.E.D.D.T.L.)
<b>S.G.D.N.</b>	Secrétariat Général de la Défense Nationale (Premier Ministre).
<b>S.G.D.S.N.</b>	Secrétariat Général de la Défense et de la Sûreté Nationale (Premier Ministre).
<b>S.G.H.</b>	Système Global Harmonisé (de classification et d'étiquetage des produits chimiques).
<b>S.G.S.</b>	Système de Gestion de la Sécurité. (S.M.S anglais)
<b>S.H.O.M.</b>	Service Hydrographique et Océanographique de la Marine. (M.D.A.C.).
<b>S.M.A.N.</b>	Service Mondial d'Avertissement de Navigation. ( W.W.N.W.S. World Wide Navigational Warning Service)

<b>S.M.D.S.M.</b>	Service Mondial de Détresse et de Sécurité en Mer. (ou G.M.D.S.S. Global Maritime Distress and Safety System)
<b>S.M.S.</b>	Safety Management System.
<b>S.N.</b>	Services de Navigation. (M.E.D.D.T.L.)
<b>S.N.D.D.</b>	Stratégie Nationale de Développement Durable. (M.E.D.D.T.L.)
<b>S.N.E.S.</b>	Syndicat National des Entreprises de Sécurité privée.
<b>S.N.S.M.</b>	Société Nationale de Sauvetage en Mer.
<b>S.O.L.A.S.</b>	Safety Of Life At Sea.
<b>S.R.O.S.S.</b>	Schéma Régional d'Organisation des Services de Santé.
<b>S.R.U.</b>	Solidarité et Renouvellement Urbain. (Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000).
<b>S.S.L I.A.</b>	Service de Sécurité de Lutte contre l'Incendie et d'Assistance.
<b>S.T.M.</b>	Secteurs Territoriaux de la Marine.
<b>SIT CENT</b>	Situation Center (Conseil de l'Union Européenne).
<b>T.C.D.D.</b>	TétraChloroDibenzoparaDioxine (ou «dioxine»).
<b>U.I.C.</b>	Union des Industries Chimiques.
<b>U.I.T.</b>	Union Internationale des Télécommunications.
<b>U.N.D.A.C.</b>	United Nations Disaster Assessment Coordination (OCHA United Nations) Equipes d'évaluation et de coordination lors de catastrophes du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (B.C.A.H.) des Nations-Unies.
<b>U.N.D.S.S.</b>	United Nations Department of Safety and Security.

<b>U.N.I.T.A.R.</b>	UN Institute for Training and Research.
<b>U.N.O.S.A.T.</b>	UN Operational Satellite Applications Programme (Dépend d'UNITAR).
<b>U.N.R.C.</b>	United Nations Resident Coordinator (Résident Coordinateur Nations Unies).
<b>U.S.A. P.A.T.R.I.O.T. Act</b>	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.
<b>U.S.P.</b>	Union des entreprises de Sécurité Privée.
<b>V.L.R.T.T.</b>	Véhicule Liaison Radio Tout Terrain.
<b>V.S.A.V.</b>	Véhicule de Secours et d'Aide aux Victimes.
<b>vP.vB.</b>	Très Persistante Très Bio-accumulative.
<b>W.G.E.T.</b>	Working Group on Emergency Telecommunications (Groupe de travail international sur les télécommunications d'urgence).
<b>W.I.S.E.</b>	Water Information System for Europe portal (UE-JRC).
<b>Z.S.P.</b>	Zone de Solidarité Prioritaire.

# LEXIQUE

VULNERABILITE	Conditions déterminées par des facteurs ou processus physiques, sociaux, économiques ou environnementaux qui accentuent la sensibilité d'une collectivité aux conséquences des aléas. ( Selon la définition donnée par l'ONU / Secrétariat inter-institutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, Genève, 2004).
ALEA	Manifestation physique, phénomène ou activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des préjudices corporels, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement. Font partie des aléas, les conditions latentes qui peuvent à terme constituer une menace. Celles ci peuvent avoir des origines diverses: naturelles (géologiques, hydrométéorologiques ou biologiques) ou anthropiques (dégradation de l'environnement et risques technologiques). Selon la définition donnée par l'ONU/Secrétariat inter-institutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, Genève, 2004).
RESILIENCE	Aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposés à des aléas à s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement avec des structures acceptables. La résilience d'un système social est déterminée par la capacité de ce système à s'organiser de façon à être davantage à même de tirer les enseignements des catastrophes passées pour mieux se protéger et à réduire plus efficacement les risques. Selon la définition l'ONU/Secrétariat inter-institutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, Genève, 2004.
MESURES STRUCTURELLES/ NON STRUCTURELLES	Les mesures structurelles, qui s'entendent de tout ouvrage propre à réduire les éventuelles conséquences des aléas ou à éviter celles-ci, comprennent les travaux de génie civil et la construction de structures et d'infrastructures protectrices et résistantes. Les mesures non structurelles s'entendent des politiques, des activités de sensibilisation, du développement des connaissances, de l'engagement du public ainsi que des méthodes et des modes d'exploitation, y compris des mécanismes de participation et de l'information, qui sont de nature à réduire les risques et les conséquences connexes. Selon la définition donnée par l'ONU / Secrétariat inter-institutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, Genève, 2004.

# TABLE DES MATIERES



<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>4</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>12</b>
a/ DEFINITION DU CONCEPT D'URGENCE.....	21
b/ FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DE L'URGENCE ET DE LA PROTECTION CIVILE. ....	29
 <b>I SANS REFERENTIEL JURIDIQUE, LA PROTECTION CIVILE A DEVELOPPE DES ORGANISATIONS VARIEES, LA SPECIFICITE DU MODELE FRANÇAIS EST RECONNUE .....</b>	<b>42</b>
<b>1. A / LA DIVERSITE DE LA PROTECTION CIVILE PERMET-ELLE DE DEDUIRE DES PRINCIPES SYSTEMIQUES ? .....</b>	<b>44</b>
1) LE SECOURS FUT ENTRAVE PAR SA SACRALITE, CE DECALAGE PERDURE .....	45
A) LES RELIGIONS OU LES LIMBES DU SECOURS .....	45
01) La TRADITION hebraique. ....	47
02) La TRADITION CHRETIENNE .....	49
03) LA TRADITION ISLAMIQUE. ....	50
04) LES TRADITIONS ASIATIQUES .....	51
B) LE SECOURS, NOTION PHILOSOPHIQUE .....	52
C) LE SECOURS EST-IL POLITIQUE ? .....	58
01 AU NIVEAU DU PROTOCOLE ET DES ORDRES NATIONAUX LA REPRESENTATION DU SECOURS EST MINORITAIRE .....	59
02. LES PRINCIPES REPUBLICAINS APPLIQUES AUX SECOURS. ....	65
D) LA CONCEPTION CONTEMPORAINE DU SECOURS : .....	76
2 / LES PROTECTIONS CIVILES PARTAGENT-ELLES DES POINTS COMMUNS ? .....	83
A / APPROCHE INSTITUTIONNELLE : .....	83
01) COMPARAISON DES MODELES NATIONAUX .....	92
a) MODELE NATIONAL DE COORDINATION SUPERIEURE. ....	94
b) MODELE NATIONAL DE COORDINATION INTERMEDIAIRE.....	99
c) MODELE NATIONAL DE COORDINATION MULTIPLE. ....	103
d) MODELE NATIONAL DE COORDINATION SPECIALISEE.....	108
e) MODELE NATIONAL DE COORDINATION MIXTE. ....	113
f) RECAPITULATIF DES DIFFERENTS MODELES NATIONAUX.....	117
02) SIMILARITES et IENS TRANSVERSAUX ENTRE LES MODELES NATIONAUX .....	118
B / APPROCHE SYSTEMIQUE: .....	122
 <b>1. B / LE MODELE FRANCAIS DE PROTECTION CIVILE EST RECONNU GRACE A L'INTEGRATION DES PRINCIPES DE GESTION DES RISQUES .....</b>	<b>127</b>
1 / LA PROTECTION CIVILE N'A PAS BENEFICIE DES PROGRES REALISES DANS LA CONNAISSANCE DES RISQUES .....	128
A) L'AVENEMENT DES DOMAINES DU RISQUE ET DES CYNDINIQUES .....	128
B) L'AMELIORATION DES CONNAISSANCES PERMET UNE MEILLEURE ADAPTATION FACE A LA MONTEE DES RISQUES .....	131
C) LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE : .....	133
D) LES PRINCIPES STRUCTURANTS : .....	134
01) Malgré LE CARACTERE INNOVANT D'UNE INITIATIVE FRANCAISE, LA CREATION D'UNE STRUCTURE INTERNATIONALE DE PROTECTION CIVILE, NE CONNAITRA QU'UN DEVELOPPEMENT MODESTE. ....	136
02) SANS DEFINITION FORMELLE, LA PROTECTION CIVILE VOIT SON DEVELOPPEMENT FRAGILISE. ....	144
03) LA PRIVATISATION DES ACTIONS DE PROTECTION CIVILE EST EN CONSTANTE PROGRESSION. ....	146
2 / LE MODELE FRANCAIS EST RECONNU, SON ADAPTATION A UN MONDE EN MUTATION EST PERMANENTE .....	152
A) L'ORGANISATION FRANCAISE : .....	153

01) LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE .....	154
02) LA GESTION DE CRISE AU SEIN DES MINISTERES .....	161
a) LE MINISTERE DE L'INTERIEUR : .....	162
A / Organisation générale en matière de protection des populations : .....	163
B / Actions réalisées par la Police Nationale en matière de secours aux personnes .....	165
C / Actions réalisées par la Gendarmerie Nationale en matière de secours aux personnes .....	168
D / Missions assurées par les services d'incendie et de secours en matière de secours aux personnes : ..	169
b) LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES .....	172
I. LE SOUTIEN A L'ACTION HUMANITAIRE ET AU DEVELOPPEMENT .....	174
II. PRIVILEGIER NOTRE SPECIFICITE, PEUT ABOUTIR A UN ISOLEMENT RELATIF. ....	176
III. LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS DE PROTECTION CIVILE A L'ETRANGER .....	183
c) LE MINISTERE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS : .....	185
d) LE MINISTERE DE LA SANTE : .....	193
e) LE MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS et DU LOGEMENT : 199	
I. LES CHAMPS DE COMPETENCES ETENDUS DU M.E.D.D.T.L. POUR LA GESTION DES RISQUES REPOSENT SUR DE SOLIDES BASES JURIDIQUES. ....	199
II. L'APPLICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX IMPACTE LA POLITIQUE NATIONALE DE GESTION DES RISQUES. ....	208
III. LE MINISTERE, CHEF DE FILE DANS LA PREVENTION DES RISQUES, VOIT DES DOMAINES NOMBREUX HORS DE SON CHAMP D'ACTION. ....	209
IV. FACE A UNE COMPLEXITE CROISSANTE, LA PREVENTION DES RISQUES DOIT S'INTEGRER DANS UN SYSTEME DE GESTION DE LA SECURITE. ....	214
V. LE SECRETARIAT GENERAL A LA MER : .....	215
f) ORGANISATION GENERALE DE LA PROTECTION CIVILE : .....	232
03) LA PROJECTION de La protection civile française a l'étranger .....	233
B) AMELIORER LA COORDINATION POUR OPTIMISER DE MULTIPLES ACTIONS : .....	238
01) LES NIVEAUX DE CONDUITE DE GESTION DE CRISE : .....	239
a) L'Approche centralisée de la gestion de crise, résulte d'une longue évolution historique. ....	242
I. Le Ministre de l'Intérieur et la conduite de la Sécurité Intérieure. ....	242
II. Le Premier Ministre et la conduite stratégique politique de la crise. ....	244
b) LES NIVEAUX DEPARTEMENTAUX et ZONAUX PERMETTENT LA TRANSITION ENTRE LES NIVEAUX OPERATIONNELS TACTIQUES ET STRATEGIQUES : .....	249
I. Les niveaux départementaux et zonaux sont basés sur le principe de la subsidiarité. ....	250
II. Au niveau départemental, les interlocuteurs sont moins nombreux, mais l'information provenant des différents services doit être recoupée et comparée. ....	256
02) LES NIVEAUX NATIONAUX ET ZONAUX DE GESTION DE CRISE : .....	258
A) Au niveau National : .....	258
B / Au niveau Zonal : .....	260

## **II. LA PROTECTION CIVILE ET L'INTERNATIONAL, ENTRE COOPERATION ET COORDINATION..... 266**

<b>2. A / UNE ABSENCE DE STRATEGIE POLITIQUE POUR UNE PROTECTION CIVILE EUROPEENNE SANS AMBITION. ....</b>	<b>268</b>
1 / L'HISTOIRE DECOUSUE ET FRAGMENTEE D'UNE APPROCHE REGIONALE : LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE .....	268
a) L'ABSENCE DE CONVICTION POLITIQUE POUR UNE PROTECTION CIVILE EUROPEENNE .....	269
b) SANS POSITIONNEMENT STRUCTUREL DEFINI, LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE EST AU SEIN D'UN ESPACE DISJOINT. ....	278
c) LA COOPERATION ET LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE. ....	279
d) POUR LA PROTECTION CIVILE, LE TRAITE DE LISBONNE A PERMIS DE REELLES AVANCEES. ....	283
e) L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION CONSIDERE LA PROTECTION CIVILE EUROPEENNE COMME UN INSTRUMENT PEU UTILE A SON RAYONNEMENT. ....	284
2 / DEFINIR LA STRATEGIE DE PROTECTION CIVILE EUROPEENNE POUR ASSURER LA COHERENCE DE SON ACTION ET LE RENFORCEMENT DE SA VISIBILITE .....	288
a) DESSINER LES LIGNES DE RASSEMBLEMENT AU NIVEAU POLITIQUE .....	290
b) RATIONALISER LES STRUCTURES TECHNIQUES ET ADMINISTRATIVES .....	298
c) RENFORCER ET CONFIRMER LE ROLE OPERATIONNEL DE LA PROTECTION CIVILE .....	304

d) DESIGNER UN COORDONNATEUR UNIQUE DES ACTIVITES EUROPEENNES EN MATIERE DE GESTION DE CRISE :	309
<b>2. B / LA PROTECTION CIVILE EST INSUFFISAMMENT RECONNUE MALGRE L'ACCROISSEMENT DES CRISES INTERNATIONALES</b>	<b>323</b>
1 / LA COOPERATION INTERNATIONALE et LA PROTECTION CIVILE :	323
a) DE YOKOHAMA A HYOGO, CREATION DE L'U.N.I.D.S.R.	324
01) LA CONFERENCE DE YOKOHAMA, ACTE FONDATEUR DE LA REDUCTION DES RISQUES	324
02) LES PRINCIPES DE YOKOHAMA ONT ETE RENFORCES LORS DE LA CONFERENCE DE HYOGO.	326
03) APRES DEUX DECENNIES D'EFFORTS DE NOMBREUX PROGRES RESTENT A ACCOMPLIR	327
b) LES DIRECTIVES d'OSLO	329
c) LA CONVENTION DE TAMPERE	333
01) LA CONVENTION DE TAMPERE FACILITE LE DEPLOIEMENT DES COMMUNICATIONS LORS D'UNE CRISE	333
02) LA MISE EN œuvre DE MOYENS DE COMMUNICATIONS SUPPLEMENTAIRES, EN AMONT ET EN AVAL DE LA PHASE DE CRISE PERMET UNE MEILLEURE PRESERVATION DES VIES ET ACCELERE LA RECONSTRUCTION .	335
d) LES CONVENTIONS DE GENEVE et les protocoles additionnels.	336
01) ISSUES DU DROIT DE LA GUERRE ET DES CONFLITS ARMES, LES CONVENTIONS DE GENEVE ONT PERMIS L'ELABORATION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE .	337
02) LES MISSIONS DE LA PROTECTION CIVILE SONT DEFINIES, LEUR ORGANISATION EST IAISSEE A L'APPRECIATION DES ETATS SOUVERAINS.	339
2 / LES CATASTROPHES DE GRANDE AMPLEUR et la protection civile, ORGANISATION DE LA REPONSE INTERNATIONALE :	341
a) APPROCHE INTEGREE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS	341
b) APPROCHE CIVILO-MILITAIRE.	353
01) L'APPUI LOGISTIQUE MILITAIRE AUX OPERATIONS HUMANITAIRES .	354
02) LA COOPERATION CIVILO-MILITAIRE EN France, DU LIVRE BLANC AUX LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRES	356
<b>III ELABORER UN DROIT UNIVERSEL POUR LA PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX.....</b>	<b>358</b>
<b>3. A / UN CHANGEMENT CONCEPTUEL EST NECESSAIRE</b>	<b>363</b>
1 / L'ESSAI DE CLASSIFICATION DES PRATIQUES EN GESTION DE CRISE MET EN EVIDENCE LA NECESSITE DE CHANGEMENT CONCEPTUEL :	363
a) DES THEORIES PALLIENT L'ABSENCE DE CLASSIFICATION SYSTEMIQUE DES PRATIQUES DE GESTION DE CRISE	364
b) RESULTANT D'OBSERVATIONS OPERATIONNELLES, UN OUTIL SIMPLE DE CLASSIFICATION EST PROPOSE :	367
c) LA GESTION DE CRISE DOTE D'OUTILS PERFORMANTS OPTIMISE LES DECISIONS STRATEGIQUES	375
2 / LES CONCEPTIONS ACTUELLES, BASEES SUR L'OPPOSITION AU LIEU DE LA COOPERATION DOIVENT EVOLUER	376
a) LES CONCEPTIONS CULTURELLES ET OPERATIONNELLES, ENTRE L'ARMEE ET LA PROTECTION CIVILE, SONT DIFFERENTES.	377
01) Au niveau CULTUREL	377
02) Au niveau opérationnel,	382
b) CONCEPTS POLICIERS ET PROTECTION CIVILE A LA RECHERCHE DU PARTAGE DE L'INFORMATION.	389
c) LA PROTECTION CIVILE, NI ACTION HUMANITAIRE, NI CIVILO-MILITAIRE.	394
3 / LES PRATIQUES DE GESTION DE CRISE DOIVENT INTEGRER LES PROGRES DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	399
<b>3. B / LE DROIT UNIVERSEL POUR LA PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX, CHAINON MANQUANT, SERA GARANTI PAR LA PROTECTION CIVILE</b>	<b>403</b>
1 / LE DROIT UNIVERSEL DE PROTECTION DES POPULATIONS EN TEMPS DE PAIX FACTEUR DE RESOLUTION DES CRISES.	404
a) Sous forme d'initiative publique,	404
b) Sous forme d'initiative privée,	405
2 / LA PROTECTION CIVILE ETAYANT CE NOUVEAU DROIT RETROUVERA SA LEGITIMITE	406
a) LA PROTECTION CIVILE, EN TEMPS DE PAIX OU DE CONFLIT DOIT ETRE IMPLIQUEE	407
b) LA PROTECTION CIVILE DOIT INNOVER POUR ANTICIPER SUR LES NOUVELLES MENACES	409
01) DES OUTILS DE TRAITEMENT DE L'INFORMATION PUISSANTS SONT NECESSAIRES	409
02) L'INNOVATION POUR LA PROTECTION CIVILE PERMET D'ANTICIPER SUR LES NOUVELLES MENACES	414

---

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>418</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>428</b>
<b>CODES LOIS TEXTES.....</b>	<b>429</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>440</b>
<b>THESES .....</b>	<b>456</b>
<b>RAPPORTS ET ARTICLES.....</b>	<b>465</b>
<b>WEBOGRAPHIE.....</b>	<b>469</b>
<b>ACRONYMES.....</b>	<b>476</b>
<b>LEXIQUE .....</b>	<b>493</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>495</b>

« Ce ne sont pas les évènements qui affectent les hommes, mais les idées qu'ils s'en font »

Epictète