

FOCUS

LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES

► Par le Professeur Jean VIRET

Chargé de réunion à l'ENSOSP

La création de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) par le décret n° 2011-988 du 23/08/2011 (article 2), complétée par un arrêté du même jour, marque un tournant essentiel.

Apparue en juillet 1975 (décret du 23/07/1975), la direction de la sécurité civile (DSC) a connu, par le passé, bien des vicissitudes. Rattachée à la direction générale de l'administration dans le décret du 02 octobre 1985, la DSC est devenue une direction autonome dès 1986, quelques mois après la catastrophe de Tchernobyl (décret du 28 nov. 1986). Une dizaine d'année plus tard, la DSC a été érigée en direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC), le directeur de la défense et de la sécurité civile étant haut fonctionnaire de défense pour le ministère de l'intérieur (décret du 06/11/1997) et ayant, depuis 2002, autorité sur l'ensemble des directions du ministère dans sa mission d'assistance du ministre dans l'exercice de ses responsabilités de défense.

Un coup d'arrêt sera porté au renforcement du rôle de la direction en charge de la sécurité civile avec le décret du 09 juillet 2008 : le secrétaire général du ministère de l'intérieur est alors substitué au DSC dans les fonctions de haut fonctionnaire de défense (décret du 09 juil. 2008) ; la planification des crises est transférée à une « direction de la planification de sécurité nationale »¹ ; dans la foulée, le COGIC

1. La nouvelle architecture du ministère adoptée en 2008 comportait également une « délégation à la prospective et à la stratégie ». La direction à la planification et la délégation à la prospective et à la stratégie seront fusionnées par le décret du 27/08/2010 pour devenir la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale.

s'est vu déposséder, par le centre interministériel des crises (CIC) installé directement auprès du ministre, place Beauvau, de la gestion interministérielle des crises autres que de sécurité civile.

Dans ce contexte, l'avènement de la DGSCGC répond à une double finalité : disposer d'une « direction générale pour la sécurité civile et la gestion de crise »² ; renforcer la capacité de résilience des pouvoirs publics et, plus généralement de la société française pour prévenir et faire face à une crise majeure.

1- L'avènement d'une direction générale pour la sécurité civile et la gestion de crise

A travers la création d'une direction générale, l'État a voulu adresser un message fort aux sapeurs-pompiers au moment où l'adoption de la LOPPSI II avait ravivé en leur sein³ certaines inquiétudes. En effet, alors que le droit positif semblait enfin établi⁴ et que la sécurité civile était considérée comme concourant, à l'égal de la sécurité intérieure, à la sécurité nationale, la LOPPSI II est revenu sur cet acquis ; la sécurité civile y est considérée comme une simple branche de la sécurité intérieure⁵.

En instaurant une DGSCGC, à l'instar de la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale, les pouvoirs publics ont entendu « reconnaître pleinement le poids de la sécurité civile au sein des forces de sécurité »⁶ et mettre fin au malaise.

Un autre élément de satisfaction réside dans la création au sein de la nouvelle direction générale, d'une direction des sapeurs-pompiers. Ainsi comme l'a précisé le Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des risques, le préfet Jean-Paul Kihl, « la création d'une direction des sapeurs-pompiers répond là aussi à une volonté du Président de la République qui souhaitait la prise en compte, à un niveau revalorisé, du management statutaire et fonctionnel des sapeurs-pompiers territoriaux ainsi que de l'accompagnement des services d'incendie et de secours »⁷.

2. L'expression « direction générale pour la sécurité civile et la gestion de crise » reprend l'intitulé de la nouvelle brochure éditée par le ministère de l'intérieur.

3. Ces craintes ont été notamment exprimées par la FNSPF.

4. Tant le code de la défense dans sa partie législative (article L1142-2 issu de la loi du 29/07/2009) que les décrets de 2010 sur les pouvoirs des préfets (art. 2 du décret n°2010-224 du 04/03/2010) distinguent entre sécurité civile et sécurité intérieure comme éléments constitutifs de la sécurité nationale.

5. La LOPPSI II autorise le gouvernement à adopter par voie d'ordonnance un code de la sécurité intérieure qui « regroupe les dispositions législatives relatives à la sécurité publique et à la sécurité civile » (art. 102).

6. Discours prononcé par le Président de la République à l'occasion de l'inauguration de l'ENSOSP le 17/03/2011.

7. Compte-rendu du petit-déjeuner du HCFDC du 28/06/2011 dont l'invité était le préfet J.P. KIHl.

8. Cette sous-direction comprend 3 bureaux: celui des statuts et du management; celui du SPV; celui de la formation, des techniques et des équipements.

La direction des sapeurs-pompiers s'appuie, pour remplir sa mission, sur deux sous-directions qui lui sont rattachées : la sous-direction des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi⁸ et la sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours⁹. Son rôle est de contribuer, ainsi que le souligne l'arrêté du 23 août 2011, « à la cohérence du dispositif national de sécurité civile au travers de la maîtrise du cadre juridique d'action de services d'incendie et de secours, de la mise en œuvre des outils de pilotage nationaux, de la définition des doctrines et des réponses opérationnelles et de la formation ». S'y ajoutent la réglementation incendie, la prévision et la prévention des risques courants ainsi que l'animation du réseau des associations qui concourent à la sécurité civile. En outre, le directeur des sapeurs-pompiers est désigné comme étant l'adjoint du directeur général¹⁰.

Il convient d'observer, d'une façon plus générale, que la nouvelle DGSCGC s'inscrit dans le schéma d'une administration de mission destinée à dynamiser certaines fonctions stratégiques. Le resserrement autour du cabinet du directeur général des fonctions support¹¹, mais aussi le rattachement direct au directeur général à la fois du centre interministériel de crise (CIC), de l'inspection de la sécurité civile¹² et d'un adjoint militaire¹³ procèdent de cette logique. De même en est-il de l'institution des deux sous-directions autonomes que sont la sous-direction des moyens nationaux chargée de définir, préparer et mettre en œuvre les moyens propres de la DGSCGC¹⁴ et la sous-direction de la planification et de la gestion des crises instaurée en lieu et place de la direction de la prospection et de la planification de sécurité nationale du ministère de l'intérieur créée par le décret du 27 août 2010 (v. infra).

2- Le renforcement de la résilience pour prévenir et faire face aux crises majeures

Le rattachement d'une sous-direction de la planification et de la gestion des crises à la DGSCGC est l'autre grande nouveauté de la

9. Cette sous-direction est, elle-aussi, composée de 3 bureaux : le bureau de l'administration, des finances et du pilotage de la performance ; celui de la réglementation incendie et des risques courants ; celui de l'organisation.

10. La prééminence ainsi donnée à la direction des sapeurs-pompiers dans l'organigramme de la DGSCGC s'explique par le rôle primordial joué par les SDIS en cas de crise. Il était déjà relevé dans le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale (p.231) : « une grande partie des capacités du pays reposera sur la mobilisation des moyens des collectivités territoriales autour des objectifs décrits au titre de la sécurité nationale ».

11. Le cabinet est composé du bureau du cabinet, du bureau des affaires financières et juridiques, du bureau des ressources humaines et des moyens généraux, du pôle santé, des relations internationales, du pôle communication.

12. Le champ de compétences de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles est resté pratiquement inchangé.

13. Il lui incombe de favoriser la coopération civilo-militaire.

14. La sous-direction des moyens nationaux est subdivisée ainsi : le bureau des moyens aériens, le bureau du déminage, le bureau des unités militaires de sécurité civile et le bureau des établissements de soutien logistique.

réforme de l'organisation du ministère de l'intérieur introduite par le décret du 23 août 2011.

Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale avait pourtant préconisé, dans le but de consolider les capacités d'anticipation du ministère de l'intérieur, la création d'une délégation à la prospective et à la stratégie afin de renforcer les moyens de prévision et de préparation du ministère et accroître la cohérence de son action dans ses différents champs d'intervention¹⁵.

Mais en mars 2011, le Président de la République était pourtant amené à constater : « le découpage entre l'action opérationnelle et la planification, je le dis, a montré clairement ses limites (...). Il faut envisager de fusionner la direction de la sécurité civile et la direction de la prospection et de la planification en une grande direction générale »¹⁶.

La sous-direction de la planification et de la gestion des crises est chargée, ainsi que le précise l'article 8 de l'arrêté du 23 août 2011, de « l'élaboration, de l'actualisation, de l'application territoriale et du suivi des plans qui relèvent de la responsabilité du ministère de l'intérieur afin d'assurer la protection du territoire et des populations face aux différentes menaces ». Restent cependant, hors de son champ de compétences, la politique de sécurité dans les secteurs d'activités d'importance vitale et l'application du plan VIGIPIRATE.

Les quatre bureaux qui la composent permettent d'avoir une vision assez précise de ses missions. Ils correspondent aux termes de l'article 9 de l'arrêté du 23 août 2011, au bureau de la planification, exercices, retour d'expérience; au bureau opérations et gestion interministérielle des crises; au bureau d'expertise résilience aux risques; et enfin au bureau de l'alerte, de la sensibilisation et de l'éducation des publics.

Un double avantage est attendu de la nouvelle organisation. Elle devrait permettre, en premier lieu, d'instaurer « un continuum entre la préparation à des crises de plus en plus complexes et l'action opérationnelle »¹⁷. Elle devrait, en second lieu, favoriser une gestion intégrée des situations de crise en permettant une mobilisation progressive de tous les échelons qu'ils soient départementaux, zonaux ou nationaux¹⁸ : l'arrêté du 23 août 2011 précise à cet égard, en son article 7, que la sous-direction de la planification et de la gestion des crises s'assure de la déclinaison territoriale des plans gouvernementaux.

Par ailleurs, chargée d'assurer les fonctions d'État-major et de gestion interministérielle des crises, la sous-direction met en œuvre en permanence le centre opérationnel de gestion interministérielle des

15. Livre blanc, p. 258.

16. Discours précité du 17/03/2011.

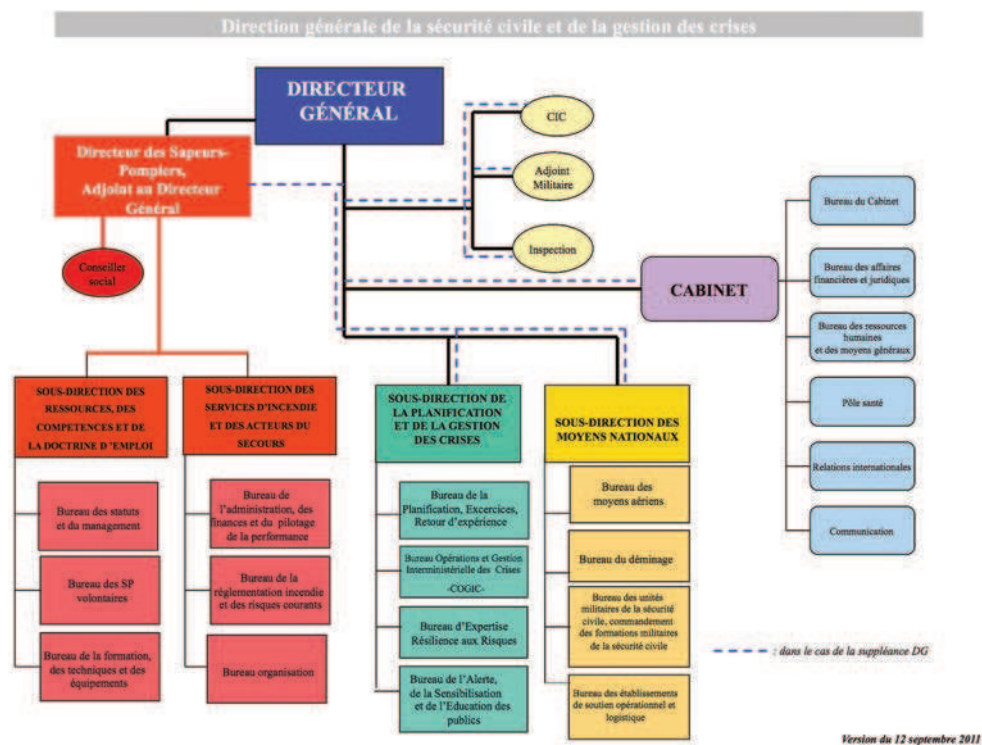
17. Entretien accordé par le préfet J.P KHL à la revue de l'ENSOSP « le sabre et la plume » n° 13, p. 16.

18. Voir sur ces questions dans les fiches pratiques de la PNJ de l'ENSOSP notre étude d'avril 2011 intitulée: « pouvoirs de police et situation de crise: état des lieux juridiques ».

crises (COGIC) dont les missions se développent dans trois directions principales: la veille permanente ; l'engagement des moyens en France comme à l'étranger; la participation au mécanisme européen de protection civile. Il lui appartient également d'organiser, de maintenir en condition opérationnelle et d'assurer le fonctionnement du centre interministériel des crises (CIC) dans ses trois cellules (décision, situation et communication) lorsqu'il est activé.

Pour autant, la DGSCGC n'a pas une totale plénitude de compétences. D'une part, comme le prévoit l'article 14 de l'arrêté, le pilotage du CIC qui revient normalement au directeur général peut, par dérogation, être confié au secrétaire général du ministère, haut-fonctionnaire de défense, au directeur général de la police nationale ou au directeur général de la gendarmerie nationale. D'autre part, la fonction de haut-fonctionnaire de défense n'a pas été rendue au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises pour rester entre les mains du secrétaire général du ministère de l'intérieur comme c'est le cas dans tous les autres ministères¹⁹.

Quoi qu'il en soit, les sapeurs-pompiers ne peuvent que se féliciter des avancées ainsi obtenues.



19. Les missions confiées au service de haut-fonctionnaires de défense sont définies à l'article 4 du décret du 23/08/2011. Elles correspondent à 6 domaines d'intervention (v. article d'A. MOREL-SENATORE dans L'Hebdo juridique de l'ENSOSP n° 2011/33 du 26 août 2011).