

# **Protection civile en Europe**

## **Vers un système unifié de commandement opérationnel ?**

► **Par le Lieutenant-colonel Jeu-Paul MONET,  
le Lieutenant-colonel Marc DUMAS,**

Chefs de groupement,

**le Capitaine Sébastien LAHAYE,**

Chef de centre,

Service Départemental d'Incendie et de Secours des Bouches-du-Rhône

**et le Lieutenant-colonel Pierre SCHALLER**

Chef de la division des formations de capitaines et de lieutenants, École  
Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers

Le domaine de la gestion des grands accidents et des catastrophes, est monde particulier, espace redouté et lieu de convoitises, d'influences et de dominations. Les travaux y sont nombreux, hétérogènes parfois : le monde universitaire apporte régulièrement sa contribution [Wybo, Topper, 1,2] à cette vaste réflexion, tout comme les nombreux projets financés par les programmes (FP7 puis H2020) relatifs à la recherche dédiée à la sécurité-sureté en Europe. Des projets récents [CRYSIS, ACRIMAS, 2,4] ont permis de conduire des réflexions fécondes sur l'état des lieux et des besoins. D'autres [DECOTESC1, CBRNEMAP, 5,6] ont affiné cette vue dans le secteur particulier des risques nouveaux et des menaces terroristes.

Aujourd'hui, plus que jamais et à l'évidence sous la houlette de l'ERCC (Emergency Response and Coordination Center) de la Direction Générale «ECHO», la question du renforcement du système européen de commandement de protection civile se pose avec insistance.

Demandé par de nombreux auteurs stratégiques, [Brisset, 7], un outil d'harmonisation donnerait au citoyen européen la sécurité et la protection civile adaptées à la largeur du territoire et à l'acuité des enjeux.

Le document ici constitué se veut un essai, conscient de la réalité des risques, des contraintes européennes mais aussi des tendances mondiales actuelles. Après une description sommaire du système américain de commandement

des opérations de secours (Incident Command System), nous y évoquerons successivement les niveaux nationaux, transfrontaliers, européens et internationaux. Nous proposerons d'identifier l'éventuel apport que l'ICS pourrait représenter pour les modes opératoires français et nous évaluerons la pertinence d'un échelon permettant de passer de la conduite d'une opération de secours au pilotage d'un dispositif de gestion interservices (voire international) d'un évènement de grande ampleur.

Enfin, nous poserons comme nécessaire une forte incitation de l'Union Européenne à se doter d'un système de commandement opérationnel sui generis, particulier et unique et cependant interopérable avec les autres grands systèmes mondiaux préexistants sans leur être asservi.

Ici la mondialisation des crises et des systèmes de réponse (la demande opérationnelle) dépasse la simple interopérabilité pour confiner au mode de gouvernance.

## 1) QU'EST-CE QUE L'ICS ?

Après le 11 septembre, et sur décision ad hoc du gouvernement fédéral, l'ICS (pour Incident Command System) a fait l'objet d'une rapide et large diffusion, aux Etats-Unis.

Il y préexistait depuis quelques décennies dans le monde du feu de forêt et des risques naturels, reconnu comme un efficace système de commandement interservices, utilisé par l'US Forest Service dès les années 80.

Etendu désormais sur tout le territoire dans sa version « All Hazards Management », l'ICS rassemble aujourd'hui des milliers de fonctionnaires, forestiers, policiers, pompiers et élus qui constituent sur le territoire américain plus de 15 équipes régionales de commandement (*Incident Management Teams*, fig.1), soit 46 personnes pour le plus haut niveau, dit de type I, en astreinte 24h sur 24.

La FEMA (Federal Emergency Management Agency [www.fema.gov](http://www.fema.gov)) est en charge, à travers du *National Incident Management System training*, de l'organisation et de l'enseignement de cette doctrine.

En France, des cadres<sup>1</sup> et plusieurs services départementaux ont approché ce système : ainsi, le SDIS de la Haute-Corse a commencé à former ses commandants d'opération de secours tandis que celui des Bouches-du-Rhône engageait une démarche en 2008, dans le cadre des études et du développement du principe de management et d'organisation des situations complexes HRO (High Reliability Organisations) et à la faveur d'accord bilatéraux initiaux avec des structures états-uniennes. Ce SDIS a pu faire bénéficier, à partir de 2011, un groupe de 15 de ses officiers (GOC 4 et 5, anglophones) de plus de 200 heures de formation dispensées par des formateurs, américains, canadiens, sud-africains et australiens.

---

1. Le colonel Peuch, directeur départemental fut en particulier un des premiers initiés.

Ceci les a amenés à la certification ICS-420, avec de nombreux exercices communs au simulateur, sur terrain et pour certains, un stage de validation auprès du « Bushfire service » australien ou auprès de l'« US Forest Service » aux Etats-Unis. Toutes ces formations, dispensées par des professeurs certifiés, se sont déroulées en synergie et collaboration permanente avec Aix-Marseille Université, et plus ponctuellement avec l'Université californienne de Berkeley [Vidal, Hardy, 8,9].

Et tout naturellement, à la comparaison des deux modes opératoires, une interrogation s'est imposée : quels éléments de l'ICS, apportant une réelle plus-value, pourrait-on importer dans la doctrine française de commandement des opérations de secours ?

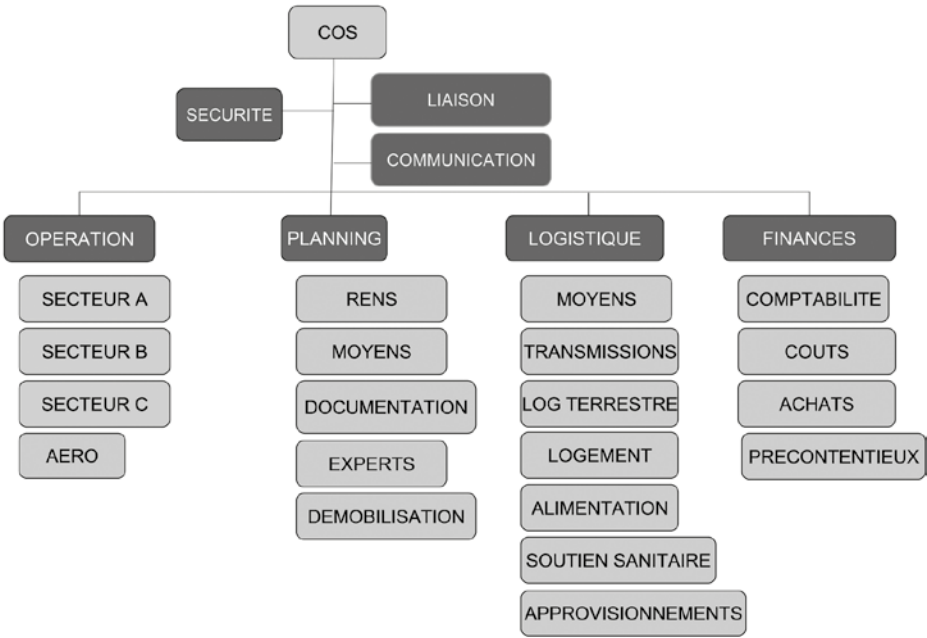


Figure 1 - Schéma organisation IMT

**2) UN PREMIER NIVEAU RESPECTUEUX DES SYSTEMES NATIONAUX EN PLACE**

L'analyse montre que l'Europe, historiquement, possède un système de première réponse adapté au risque courant et aux accidents de grande ampleur. Sa densité de population, ses voies de communication, ses climats, sont plus favorable à une distribution des secours et à une rapidité de montée en puissance du commandement qu'en zones rurales d'Australie, de Chine ou des USA.

L'histoire, aussi, de ce vieux continent et de cette Union en construction plaide pour une reconnaissance des mécanismes nationaux.

*En France, par exemple, le système de dévolution du commandement s'opérant du chef d'agrès jusqu'au chef de site, demeure un outil efficace. Bien entendu, le niveau de commandement interservices autour d'un Directeur des opérations de secours du rang de Préfet peut être encore amélioré, par exemple par des enseignements interministériels de niveaux de commandement validés comme le sont les unités de valeur de GOC 1 à 5 dans les écoles de sécurité civile. Depuis vingt années [Pandelé, 1994 : 10], ces niveaux de formation sont parfaitement mis en œuvre par les commandants d'opérations de secours (Cos) que sont successivement les sous-officiers puis officiers de sapeurs-pompiers.*

*Les retours d'expérience de récents événements graves (Tempête Xynthia, inondations du Var en 2010), demandent par ailleurs que l'on s'interroge sur la perspective attendue de créer et enseigner un sixième niveau (le GOC 6 ?) correspondant à la gestion interservices d'événements de grande ampleur.*

Au passage, on pourra utilement y associer une réflexion sémantique autour de la notion de « situation de crise » : cette expression, désignant à l'origine le dysfonctionnement de la cellule de décision entraînant la paralysie de la puissance publique face à un événement majeur, a été progressivement dévoyée et vidée de sa substance pour désigner une gestion interservices d'événements majeurs. Or une situation opérationnelle tendue n'est pas nécessairement une situation de crise : ainsi, l'écart entre les moyens nécessaires au retour à une situation nominale et les moyens disponibles n'est pas un critère suffisant pour parler de situation de crise. En revanche, l'inadaptation de la cellule de décision à un environnement en évolution aléatoire ou l'irruption de conflits de pouvoir dans cette cellule constituent des signaux faibles devant rapidement amener une réponse d'évitement de crise [Dufès, Ratinaud, 11]

Au plan européen, tous ces dispositifs nationaux détenus par les états membres, leur permettent de procéder à ces évitements de crise ou à minimiser, tout le moins, l'ampleur des accidents.

Les travaux récents de certains états membres font évoluer leurs systèmes de commandement, en créant des interfaces ou en les rendant interopérables avec les systèmes mondiaux.

*En Espagne, par exemple, les travaux du service du GRAFF de la province de Catalogne, par une analyse approfondie et experte du risque de feu de forêt, s'inspirent du système américain [Castellnou, 12] ; ce système, tout en conservant ses spécificités, devient du coup totalement intégrable dans les opérations importantes.*

C'est précisément lorsque l'ampleur, la durée, les enjeux ou la complexité des événements s'accroît que le commandement opérationnel doit s'ajuster, quantitativement et qualitativement.

### 3) UN DEUXIÈME NIVEAU NATIONAL INTERFACÉ AVEC LE MÉCANISME EUROPÉEN DE PROTECTION CIVILE

En Europe et pour des accidents de type II et I dans la classification ICS (cf. fig. 2), une transcription et une réécriture peuvent être fournies pour la communauté des secours civils, si nous ne voulons pas (nous) voir imposer une formalisation héritée d'une simple traduction, non adaptée à nos doctrines et concepts opérationnels. Les accidents ici concernés sont à nos yeux ceux dont l'ampleur dépasse les 100 km<sup>2</sup> et/ou ont une durée supérieure à trois jours.

Evidemment, ces critères sont extrêmement subjectifs et s'adaptent plutôt à des risques naturels (inondations, feux de forêts, tempêtes...) mais aussi aux risques technologiques (accidents industriels majeurs, marées noires etc.) ou aux autres situations complexes avec des critères différents : nombre de malades, morts... (pandémies, actes terroristes spécifiques, Nrbc ou multiples...).

Type I	Interservices longue durée (ORSEC)	Inondation, tempête ou autre, durée semaine
Type II	+ de 24h nombreux moyens + impact médiatique	FDF ou inondation quelques jours
Type III	Niveau chef de site durée de l'ordre de 24h	Ex TMD ou feu important durant 24h
Type IV	Chef de colonne	Opération brève avec dévolution(s), du commandement

Figure 2 - Classification d'après l'ICS

Le système ICS est aujourd'hui en phase d'adoption sur de nombreux continents, et il semble presque urgent d'adapter ce système aux théâtres européens, plus centralisés et moins marqués par la présence d'agences diverses. Mettre en place un système de conduite de crise au service de l'autorité investie de la stratégie passe nécessairement par l'interministérialité et l'interservices. Cette autorité, ce Directeur des Opérations de Secours, (DOS) ou LEMA dans la terminologie de l'Union Européenne (Local Emergency Management Authority) sera d'une nature différente de celles prévues aux USA par ce système, évidemment plus étatique ou institutionnelle.

Mais, au fond, peu importe, laissant à la DG « ECHO » de l'Union le rôle pivot [Maestracci, 13], l'inspiration de l'Incident Command System (ICS) nord américain peut être ici intéressante.

Dans le détail, la structure de planification/anticipation (cf. fig. 3), *moteur métronomique du système ICS* peut être récupérée avec peu de modifications.

Elle serait garante d'une interopérabilité parfaite lors de projections hors Europe de forces de protection civile devant inéluctablement collaborer avec les systèmes étrangers et/ou de l'ONU qui utilisent déjà ce système.

La fonction *logistique/moyens*, aussi, conditionnerait cette possibilité d'interface car elle nous paraît s'adapter correctement aux besoins d'une gestion de longue et vaste opération.

En revanche, les deux autres fonctions sectorielles *opérations* et *finances* devront être adaptées : la première en regard des spécificités des états membres et de la sectorisation géographique ou fonctionnelle désirée, la fonction financière devra, à l'inverse, faire, l'objet d'un cadre européen normé permettant d'installer toute solidarité au sein de l'Union.

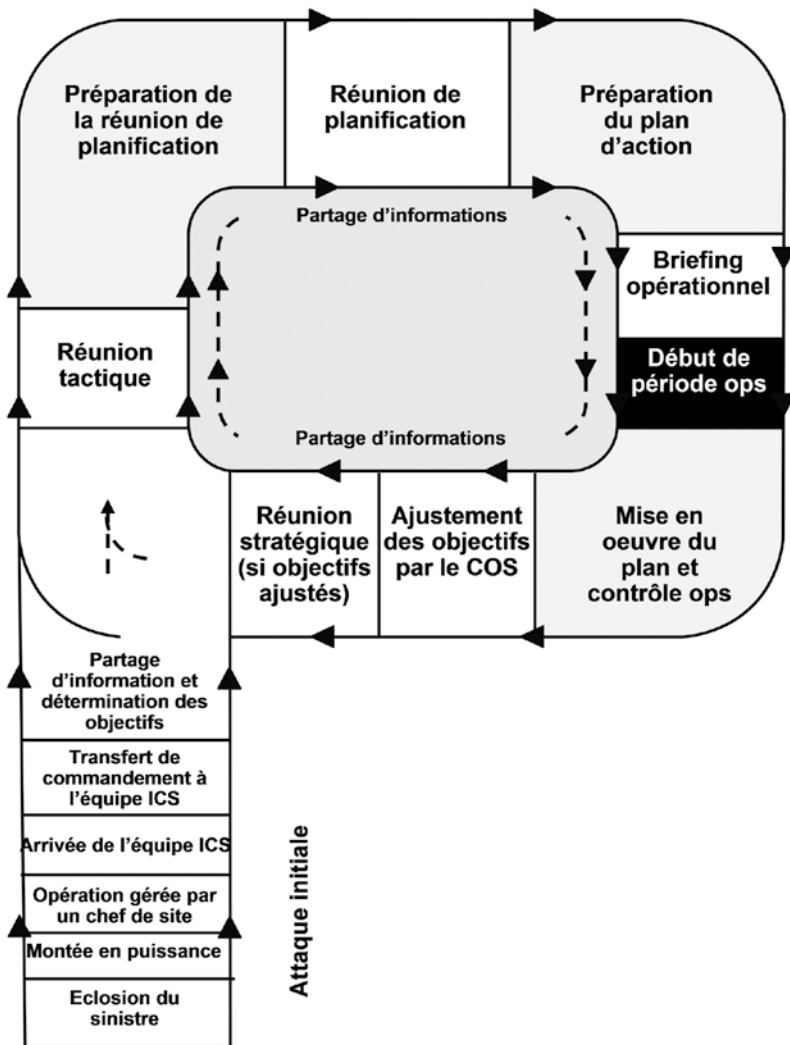


Figure 3 - Processus P

Le Commandant des opérations de secours serait, comme l'Incident Commander, désigné par le DOS (LEMA) avec l'ensemble de son staff.

Très clairement, et considérant les enjeux et les pratiques engagées en Amérique du Nord (USA et Canada) depuis une dizaine d'années, cette nouvelle donne aurait pour conséquence dans les états membres de mettre en astreinte une ou deux équipes de commandement du système européen de protection civile. Dimensionné à environ 40 hommes, ceci permettrait aux états de l'Union d'avoir une gestion harmonisée des accidents après les 48 premières heures. Naturellement, il permettrait aussi le renforcement ou le remplacement inter nations de ces équipes, si les crises devaient durer plusieurs dizaines de jours.

*En France, par exemple, deux équipes de commandement interministérielles de 40 hommes pourraient être maintenues en astreinte à H24, une pour la moitié sud et une pour la moitié nord. Cette posture impliquerait des compléments de formation pour environ 500 cadres sur l'hexagone, suivant les pratiques et avec l'aide de l'Union. On voit que cet effort ne serait pas hors de portée et permettrait déjà un pas considérable dans l'harmonisation du traitement de nos grands événements ainsi que dans la possibilité d'accepter ou de fournir une équipe à un autre état membre. Dans le cas de théâtres nationaux, la direction des opérations de secours relèverait alors du premier ministre ou de celui désigné par ce dernier.*

L'ERCC piloterait évidemment ce dispositif en se portant garant de la normalisation des procédures de formation et de l'engagement des équipes à la demande d'un état membre.

#### **4) UN NIVEAU TROISIÈME, EUROPÉEN, TRANSFRONTALIER ET INTERCONTINENTAL**

Les questionnements récents évoquent presque comme tabou le cas d'accidents transfrontaliers majeurs. La page est blanche dans ce domaine et c'est ici que l'Union trouve sa pleine expression et sa capacité à construire mieux qu'une Union modulaire des protections civiles [décision 14] : une protection civile de l'Union.

Les accidents visés sont les accidents naturels de grande ampleur et transfrontaliers : par exemple, tempêtes concernant deux ou trois pays, séries de sinistres régionaux discontinus mais de même typologie comme plusieurs dizaines de feux de forêts en Europe centrale concernant 3 à 4 pays à la suite d'une sécheresse, nombreuses inondations à travers plusieurs pays, le long d'un ou plusieurs fleuves ou enfin accidents technologiques comme les crises nucléaires transfrontalières, etc.

Dans telles situations, l'Union doit être en mesure de donner une structure de coordination, d'arbitrage et de commandement aux états touchés. On comprend immédiatement que chaque Etat membre concerné aura alors engagé ses équipes de commandement d'opérations nationales.

L'ERCC pourrait alors projeter sur ordre du Conseil des ministres de l'Union un « *Commandant international des opérations des secours* » (Cios) avec une équipe inspirée de celle décrite au chapitre précédent. Sera-ce un jour juridiquement recevable ?

Cette dernière devrait simplement être prélevée par l'ERCC de la DG Echo, dans les chaînes de commandement mises en place (en astreinte permanente) dans les Etats membres et dans le pool de cadres formés au mécanisme européen de protection civile. Le commandant international des opérations de secours désigné serait un officier supérieur sénior, issu de l'ERCC ou de la protection civile d'un Etat membre. Le Directeur des opérations de secours internationales (Dosi) pourrait, en tant que de besoin, être désigné par le Conseil des ministres de l'Union à un rang élevé, de ministre ou d'ambassadeur.

Les missions de cette équipe de commandement s'inspireront du mécanisme précédemment décrit (chapitre 3) mais aussi de l'*area command* de l'ICS. Toutefois la fonction opération, au niveau central, sera réduite puisqu'assurée par les différentes équipes des différents sinistres.

Sa fonction *anticipation/planification* sera toute entière tournée vers les arbitrages et la désignation des priorités (fig. 3). Elle devrait pour cela fonctionner dans un cycle temporel lui permettant d'étayer les arbitrages et de « nourrir » les fonctions d'anticipation des équipes de commandement nationales.

La fonction *moyens/logistique*, deviendrait, elle, le contact international unique de ses homologues nationaux, transmettant après arbitrage ses besoins à l'ERCC dont elle constituerait, de fait, la structure avancée.

La structure *finances* agglomèrerait les comptes-rendus de ses homologues nationales en vue d'une évaluation permanente au profit du Dosi et du Conseil des ministres

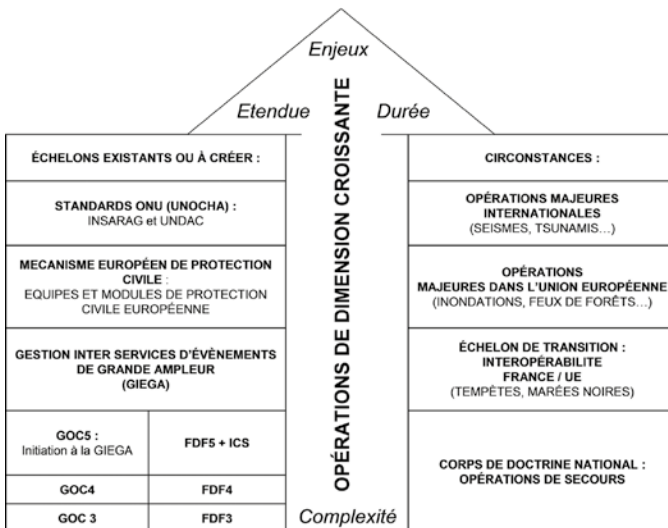


Figure 4 - Un échelon de transition euro-compatible ?



## 5) CONCLUSION

Nous avons tenté ici de poser trois réflexions fondamentales qui méritent d'être approfondies :

- Quels sont les principes de l'Incident Command System qui apporteraient une réelle plus-value aux modes opératoires de la gestion opérationnelle et de commandement ?
- Comment assurer une définition et une formation adaptées aux opérations majeures dépassant, par leurs enjeux ou leur complexité, le seul cadre de la sécurité civile ?
- Comment rendre compatibles les modes opératoires hexagonaux, qui ont fait leurs preuves, avec le mécanisme européen de protection civile et les règles, couramment appliquées dans le monde anglo-saxon, des Nations-Unies ?

Pour ce faire, nous pourrions alors imaginer un corps de doctrine inspiré des pistes décrites dans cet article. Réactif, interopérable, et respectueux des souverainetés des états membres, l'idée de ce dispositif, total ou partiel, entre complètement en phase avec le concept de solidarité que l'Union veut mettre en œuvre au profit d'états ou de région non européennes [Barnier, 15]. Ce fonctionnement s'inspire, à divers titres de l'Unified Command, de l'Area Command et de l'Interagency Command Américain qui sont les expressions les plus vastes, à caractère interservices, de l'ICS. Notre proposition semble plus adaptable au monde civil des catastrophes et crises que les méthodes de planification militaire.

Les services d'incendie et de secours qui ont engagé une démarche novatrice peuvent être à la base d'un large retour d'expérience inspiré du rôle de laboratoire qu'ils ont joué ; l'exploitation des enseignements tirés doit être assurée par l'Ensp en vue de définir et enseigner ce corps de doctrine (fig.4). Déclinés en référentiels de compétences, de formation et d'évaluation, ces cursus nationaux seraient en fait la partition nationale des enseignements du mécanisme européen de protection civile, préparant à ceux, purement européens et internationaux.

Aujourd'hui, la construction européenne de sécurité passe par un choix : faut-il laisser en l'état les différents systèmes nationaux de commandement et de pilotage des opérations majeures, au risque de se voir imposer les standards ICS et INSARAG dont les qualités mais aussi les faiblesses sont connues ? Ou faut-il inventer une protection civile européenne, différenciée des standards nord-américains, mais dont le dernier étage leur serait adaptable ? Structurellement, les organisations politiques des états membres et celle de l'Union sont sur un modèle où le poids de l'Etat se fait sentir, notamment dans les compétences de protection civile, traditionnellement régaliennes ; cette orientation, colonne vertébrale d'un système de commandement centralisé manque selon nous au système nord-américain, et constitue une véritable opportunité pour notre démonstration européenne.

Enfin, une salutaire clarification de compétences au sein des DG de la commission pourrait intervenir afin de rendre plus transparents les comptes que les dirigeants doivent aux citoyens de l'Union en matière de protection civile.

Aujourd'hui, après les rapports, les études et les recherches il faut agir. Agir pour sortir de notre hétérogénéité obsolète. Agir pour harmoniser. Agir pour l'avenir. Agir pour exister.

## **BIBLIOGRAPHIE :**

[1] Wybo J.L., Latiers M. ; « Exploring complex emergency situations' dynamic: theoretical, epistemological and methodological proposals » ; in International Journal of Emergency Management, Inderscience Publishers ed. ; Geneva, 2006.

[2] Topper B., Lagadec P. ; « Fractal Crises - A new path for crisis theory and management » ; in special Issue Exploring the Theoretical Foundations of Crisis Management of Journal of Contingencies and Crisis Management, Wiley-Blackwell ed. ; Plymouth, March 2013.

[3] CRISYS final report ; EOS coord. Collective work ; UE Research executive agency ed.; Brussels, May 2012.

[4] ACRIMAS final report ; Fraunhofer coord. Collective work ; UE Research executive agency ed.; Brussels, 2012.

[5] DECOTESSC1 final report ; Van den Brink M., Nieuwenhuizen M. (TNO) ; UE Research executive agency ed.; Brussels, June 2011.

[6] CBRNEMAP final report; Fraunhofer coord. Collective work; UE Research executive agency ed.; Brussels, March 2012.

[7] Brisset J-V. ; « Europe et Nrbc : quel est l'état de la coordination européenne en cas d'attentat terroriste Nrbc ? Quelles perspectives ? » ; tiré à part, Iris éd. ; Paris 2006.

[8] Vidal, R., C. Arnaud et B. Tiberghien ; « Fiabilité organisationnelle et maîtrise de la tension entre contrôle et écoute dans la gestion des incendies de forêt : approche comparée France/États-Unis », Télescope, revue d'analyse comparée en administration publique, numéro spécial sur la gestion des risques, vol. 16, n° 2, p. 59-74 ; Enap éd. ; Québec, 2010.

[9] Hardy K., Comfort L.K. ; « Dynamic decision processes in complex, high-risk operations: The Yarnell Hill Fire, June 30, 2013 » ; in Safety science, Elsevier ed. ; Amsterdam, 2014.

[10] Pandelé P. ; « La méthode de raisonnement tactique d'état-major niveau 1 » et « Le poste de commandement du chef de site » ; documents pédagogiques, Ensosp éd. ; Nainville-les-Roches, 1997.

[11] Dufès E., Ratinaud C. ; « Situations de crise : une réponse modélisée en 3D » ; in Perspective n°12, p. 57-78 ; Ensosp éd. ; Aix en Provence, juin 2014.

[12] Molina D., Castellnou M., Garcia-Marco D., Salgueiro A. ; « Improving Fire Management Success through Fire Behaviour Specialists», in « Towards Integrated Fire Management », p105 [Outcomes of the European Project Fire Paradox] ; European Forest Institute ed. ; Joensuu, 2010.

[13] Maestracci B. ; « La gestion de crise, perspective européenne » ; in Perspectives n°9, p. 159-161 ; Ensosp éd. ; Aix en Provence, janvier 2013.

[14] Décision de la commission européenne du 29 juillet 2010, modifiant la décision 2004/277/CE, Euratom en ce qui concerne les modalités d'exécution de la décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil instituant un mécanisme communautaire de protection civile, Journal officiel de l'Union Européenne du 7 09 2010.

[15] Barnier M. ; « Pour une force européenne de protection civile : Europe aid » ; rapport technique ; Commission européenne éd. ; Bruxelles mai 2006.