



merci

multi-site events response
and coordinated intervention

LATTS

LABORATOIRE TECHNIQUES
TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS

Etat de l'art

—

Projet MERCI



Funded by
European Union
Civil Protection

Octobre 2017

Contribution :

- Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTTS), Ecole des Ponts ParisTech
- Croix-Rouge Française

Auteurs/Principaux chercheurs :

- Jean-Pierre Galland (LATTTS)
- Cassandre Rey-Thibault (LATTTS)
- Valérie November (LATTTS)

Table des matières

Projet MERCI	1
Table des matières	3
Introduction	4
Partie 1. La littérature académique sur les rapports entre autorités publiques et bénévoles lors de catastrophes	5
A. L'anticipation des catastrophes, la planification et les problèmes de coordination.....	5
B. Le rôle des <i>non-profit organizations</i> en gestion de crise	7
C. La question des bénévoles spontanés	12
D. Conclusion partie 1	14
Partie 2. L'organisation des pays européens en matière de gestion de crise	15
A. Principaux critères définissant les systèmes européens de protection civile	15
B. Description des systèmes nationaux de gestion de crise	19
C. Traits de comparaison des systèmes nationaux de sécurité civile au sein de l'Union-Européenne	34
D. Conclusion partie 2	36
Conclusion	36
Bibliographie	39

Introduction

Selon les termes de références du projet MERCI (Multi-site events response and coordinated intervention), le rapport demandé sur l'état de l'art des recherches en matière de secours d'urgence dans les cas d'évènements multi-site ou multi-risque devait inclure

- Une définition de ce que sont ces évènements dans le contexte des grandes zones urbaines,
- Une analyse d'évènements de ce ou de ces types du point de vue de l'intervention des répondeurs ainsi qu'une revue des besoins émergents dans ces situations, et un résumé des recommandations ou des « bonnes pratiques » déjà en œuvre ou susceptibles d'être mises en œuvre,
- Le cadre légal à l'intérieur duquel organiser la planification.

Par ailleurs, l'objectif principal du projet MERCI étant d'améliorer la résilience des grandes zones urbaines européennes pour faire face aux catastrophes multi-site et multi-risque en renforçant la coordination entre les organisations volontaires de protection civile et les autorités publiques, cette question même de la coopération/coordination entre autorités publiques et bénévoles, avant, pendant et après de tels évènements, était centrale pour la réalisation de l'état de l'art.

Dans ces conditions, nous avons commencé nos investigations en recherchant des textes issus de la littérature académique, - à travers le moteur de recherche d'Internet Google Scholar -, centrés sur la question des rapports entre autorités publiques et bénévoles dans le cadre strict de catastrophes classées multi-site et multi-risque.

Nous avons rapidement constaté, en utilisant les mots-clés multi-site et multi-risque qu'il n'existait pas de littérature académique sur un sujet aussi circonscrit, et sans doute aussi neuf. Ce qui nous a amené à élargir notre champ de recherche, et à séparer notre questionnement initial vers plusieurs directions complémentaires.

D'une part, nous avons ouvert nos recherches sur la question des rapports entre autorités publiques et bénévoles en situation de catastrophe en général, en passant cette fois par des mots-clés plus généraux (*volunteer, non profit organization*). Depuis les premiers travaux d'Emilio Quarantelli et du Disaster Research Center (fondé en 1963), les travaux sur les catastrophes se sont multipliés. Nous passons en revue (partie 1 du rapport) un certain nombre de ces travaux qui concernent plus spécifiquement les rapports entre autorités publiques et bénévoles (appartenant à des organisations ou pas).

D'autre part, et en nous appuyant en partie sur les résultats du questionnaire du projet MERCI (Besoins et capacités des intervenants en gestion de crise. Les évènements *multi-site* et *multi-risque*) envoyé en parallèle dans les pays européens, nous présentons (partie 2 du rapport) une revue des manières avec lesquelles les divers pays européens sont actuellement organisés en matière de gestion de crise.

Enfin, nous revenons en conclusion sur les notions mêmes de catastrophes multi-site et multi-risque.

Partie 1. La littérature académique sur les rapports entre autorités publiques et bénévoles lors de catastrophes

Sans doute en raison de l'advenue, depuis quelques décennies, de catastrophes de nature ou d'une ampleur nouvelles (attentats terroristes comme celui du 11 septembre 2001 à New York, catastrophe naturelle comme Katrina, catastrophe naturelle/technologique, -que l'on appelle désormais NaTech-, comme celle de Fukushima), la question de la gestion de la crise lors de tels événements a pris une importance considérable.

Jusqu'à et pour schématiser, les pouvoirs publics nationaux et locaux, dans la plupart des pays industrialisés, avaient mis en place, non pas des outils de gestion de crise, mais plutôt des plans de réponse à des catastrophes pré-identifiées (comme le Plan ORSEC en France décidé en 1952), qu'ils se chargeaient eux-mêmes de mettre en œuvre, le cas échéant, au cas par cas.

Avec les « nouvelles catastrophes » telles que celles évoquées plus haut, combinées avec un certain nombre des évolutions sociétales ou technologiques de ces dernières années, des questions anciennes se posent avec une acuité nouvelle, tandis que d'autres émergent : quelle planification pour des événements d'un tel ordre ? Quelle place pour la « société civile » dans la gestion de la crise ? Quelle place pour les « réseaux sociaux » dans la gestion de telles crises ?

Certaines de ces questions sont abordées par la littérature académique. Nous essayerons dans cette partie (1) de regrouper les réponses données par les chercheurs à 3 types de questions en insistant particulièrement sur la question centrale pour MERCI des rapports entre pouvoirs publics et bénévoles de diverses natures dans ces situations :

- L'anticipation des catastrophes, la planification de la gestion de crise et les problèmes de coordination
- Le rôle des « *non-profit organizations* » en gestion de crise
- La question des « bénévoles » spontanés.

A. L'anticipation des catastrophes, la planification et les problèmes de coordination

Depuis les attentats terroristes du World Trade Center le 22 septembre 2001, les gouvernements aux Etats Unis et dans le monde entier ont investi des ressources importantes pour écrire des plans de réponse aux attaques terroristes. Perry et Lindell (2003, a) proposent un guide pour planifier l'urgence (*guidelines for the emergency*

planning process) et énoncent un certain nombre de conseils pour cette planification. L'idée essentielle est de faire la distinction entre le résultat (le plan écrit), le fait d'être prêt (*preparedness*, ce qui est aussi la notion mise en avant par Lakoff (2007)), l'entraînement, et le processus de planification lui-même, qui doit être permanent. Le guide concerne en fait l'ensemble des menaces, y compris les risques naturels ou technologiques, qui peuvent peser sur les communautés. Les conseils donnés aux managers pour la réalisation de ces plans vont de la nécessité d'une connaissance solide des menaces et des réponses possibles, à l'idée qu'il faut distinguer planification et management, en passant par la nécessité de l'entraînement, et surtout par l'idée que la planification n'est jamais aboutie, qu'elle peut faire l'objet de conflits et de résistances, et qu'il s'agit en fait d'un processus plutôt que d'un produit.

Dans un article plus ancien, Dynes et Aguirre (1979) proposaient une typologie des groupes impliqués dans la gestion des catastrophes, en mettant en exergue les problèmes possibles de coordination entre ces différents « types ». Ceci donne le tableau suivant pour la répartition des tâches selon les types de groupes impliqués lors de désastres :

« *Tasks*

	<i>Regular tasks</i>	<i>Non-regular tasks</i>
<i>Old structures</i>	<i>Type 1 (Established)</i>	<i>Type 3 (Extending)</i>
<i>New structures</i>	<i>Type 2 (Expanding)</i>	<i>Type 4 (Emergent)</i>

- *Type 1 is an established group carrying out regular tasks. This is exemplified by a city police force directing traffic around the impact zone after a tornado has struck a company.*
- *Type 2 is an expanding group with regular tasks. The group frequently exists “on paper”, not as an ongoing organization prior to the disaster event, and would be illustrated by Red Cross volunteers running a shelter after a hurricane.*
- *Type 3 is an extending group which undertakes its men and equipment to dig through debris during rescue operations.*
- *Type 4 is an emergent group which becomes engaged in non-regular tasks. An example is an ad hoc group made up of the city engineer county city director, local representatives of the state highway department and a Colonel from the Corps of Engineers who co-ordinate the overall community response during a flood.”¹*

Bien qu'il ne mentionne que de manière incidente la question des rapports entre pouvoirs publics et bénévoles dans le cadre des catastrophes, l'article de Charles R. Wise (2006) qui analyse la réponse du gouvernement américain à l'ouragan Katrina mérite d'être rapporté ici, pour les réflexions en termes d'organisation qu'il propose. On sait que les événements du 11 septembre 2001 ont été à l'origine d'une vaste réorganisation de l'administration américaine, avec la création du Department of Homeland Security (DHS), en charge d'une « *all hazards approach* » incluant la lutte contre le terrorisme, la Federal Emergency Management Agency

¹ Dynes et Aguirre, 1979, p 72

(FEMA), traditionnellement en charge jusque-là des risques naturels passant sous la houlette du DHS nouvellement créé. La catastrophe provoquée par l'ouragan Katrina (2005), et sa gestion, notamment par la FEMA, jugée désastreuse, sont venues remettre en cause cette réorganisation. En tout cas pour Wise : « *Only four years after 9/11 and three years after the establishment of the DHS, the nation is confronted with the question of whether government organization for homeland security is sufficient to ensure security with respect to catastrophic incidents, whether they are the result of natural hazards or terrorism* »². Pour répondre à cette interrogation, Wise propose et oppose deux modèles pour réorganiser le DHS, le modèle hiérarchique avec des co-ordinations *top-down* ; et un modèle « en réseaux » (Network Model) davantage orienté vers la co-opération horizontale avec les autres acteurs de la gestion de crise. Il considère que les premiers temps du DHS, et son attention première alors sans doute vers la lutte contre le terrorisme, ont eu tendance à favoriser le modèle hiérarchique, et que, sans pour autant dédaigner les vertus de ce dernier, mais pour tenir compte des enseignements de Katrina, il est temps de favoriser des modes de gestion de crise plus adaptés aux situations locales, ce qui suppose de favoriser les collaborations et organisations en réseau.

Dans un article qui concerne une tornade survenue dans le Missouri en 2011, Mason, Drew et Weaver (2017) ont analysé grâce à une quinzaine d'entretiens auprès des principaux acteurs de la crise la manière avec laquelle les *first responders* ont géré l'incertitude pendant les premières 48h de celle-ci. L'incertitude, ici définie comme « *ambiguity about the outcomes of various actions, exists when details of situations are ambiguous, complex, unpredictable, or probabilistic; when information is unavailable or inconsistent* »³. Les auteurs proposent un « *uncertainty management theoretical frame* »⁴ pour rendre compte des difficultés de communication entre les « *first responders* » (depuis les autorités locales jusqu'aux citoyens volontaires, en passant par la Croix Rouge) pendant les premières 48 h de la crise. Les données recueillies permettent aux auteurs de confronter les conseils et autres informations fournies par le Centre for Disease Control (CDC) américain à la situation locale étudiée.

B. Le rôle des *non-profits organizations* en gestion de crise

Pour un certain nombre d'auteurs nord-américains en particulier, la question du rôle des *non profit organizations* dans la gestion des crises s'inscrit dans une question plus générale qui est celle de la contribution de la « société civile » à l'action publique. En tout cas, plusieurs des publications qui peuvent être sélectionnées sous ce dernier registre s'appuient sur le cadre théorique proposé par J. Bryson, B. Crosby et M Middleton Stone (2006), lequel développe, lui-même à partir d'une revue de littérature, les conditions d'une fructueuse collaboration à l'action publique (en général) entre les trois « secteurs » que constituent les autorités publiques, les organisations à but lucratif (les entreprises), et les « *non-profit organizations* » (dans lesquelles on peut ranger les organisations de volontaires et de

² Wise, 2006, p 302.

³ Mason, Drew et Weaver, 2017, p 231.

⁴ Mason, Drew et Weaver, 201, p 232.

bénévoles). Dans cet article très général, Bryson et al. développent notamment l'idée que les trois « secteurs » susmentionnés sont d'autant plus enclins à collaborer qu'ils ont chacun expérimenté les limites de leurs interventions séparées : les pouvoirs publics par exemple seraient d'autant plus enclins à envisager une collaboration avec le secteur privé et le secteur du bénévolat si ces pouvoirs publics ont au préalable compris et assumé, suite à un ou plusieurs échecs vis-à-vis de tel ou tel objectif d'action publique, que leurs actions en solitaire y étaient insuffisantes. De manière plus générale, les auteurs de l'article en question, comme beaucoup d'autres auteurs nord-américains d'ailleurs, considèrent que la collaboration « intersectorielle » pour l'action publique est devenue d'autant plus nécessaire que le monde et les problèmes publics sont devenus plus complexes depuis quelques décennies, ce qui justifie l'implication d'un maximum d'acteurs d'origines diverses. D'autres conditions sont passées en revue par Bryson et al. pour une collaboration fructueuse entre les 3 « secteurs » : l'habitude du travail en commun entre secteurs, la croyance des uns dans les capacités des autres, la capacité d'entretenir des relations (en réseaux trans-sectoriels) dans le temps.

Dans un article cette fois spécifiquement consacré à l'action collective en réponse à des catastrophes, Gloria Simo et Angela L. Bies (2007) mobilisent le modèle général élaboré par Bryson et al. et le critiquent en s'appuyant en particulier sur une analyse des réponses données sur certains territoires concernés lors du passage des ouragans Katrina et Rita (2005), dans le sud des Etats Unis. Les auteurs valident en particulier les hypothèses du modèle de Bryson et al. en montrant par exemple que la collaboration intersectorielle sur l'aide immédiate aux évacués ne se décrète pas au moment de la catastrophe mais ne peut s'activer que sous conditions d'une interconnaissance préalable : « *In both New Orleans and southern Louisiana, respondents indicated that it took several meetings and more than six months to come to any initial agreement about where and how to begin collaborative efforts. In the central Texas context, collaboration that were built on previously established agreements were reported more nimble in responding to the needs of evacuees* »⁵. Dans leurs conclusions et recommandations pour le futur, Simo et Bies confirment l'intérêt d'une collaboration intersectorielle dans les cas de catastrophes : « *This study has revealed that cross-sector collaborative efforts in disaster response create and enhance public value* »⁶. Ils n'en remarquent pas moins que leur travail est pionnier en la matière et que « *the research also suggests the need to link the literatures on nonprofit collaboration, collaboration under conditions of extreme events, and cross-sector collaboration* »⁷ ceci parce que, remarquent-ils, « *extreme events change the assumptions for planning and implementation of cross-sector collaboration* »⁸. Ils recommandent dans ces conditions une meilleure préparation et une plus grande anticipation du rôle attendu par les uns et les autres, vis-à-vis de ces situations particulières ; s'agissant en particulier des organisations de bénévoles ou de volontaires « *non-profit infrastructure organizations could help foster greater nonprofit involvement in state emergency task forces, with a clear understanding of intersections for*

⁵ Simo et Bies, 2007, p 134

⁶ Simo et Bies, 2007, p 139

⁷ Simo et Bies, 2007, p 139

⁸ Simo et Bies, 2007, p 139.

*nonprofits with federal state, and local officials, and other key emergency agencies, such as Red Cross »*⁹.

Dans un article plus récent, W Eller, B.J. Gerber, et L. E. Branch (2015) reviennent sur le modèle de Bryson et al., dans le cas cette fois d'un autre évènement majeur, l'ouragan Sandy (2010). L'étude se fonde sur des enquêtes menées après la catastrophe, auprès des associations engagées dans la gestion de la crise et porte essentiellement sur la collaboration entre ces associations et les autorités locales et fédérales. Les conclusions de l'article sont résolument optimistes sur ces points :

*« What our analysis shows is that the nonprofit sector's capabilities in coordination and collaboration can be viewed as robust and extensive. The scope of service provision and the ability to meet organizational goals – even in the face of large scale disasters- is notable. Similarly, we found that in this case the both inter- and intra-sector coordination and collaboration in accomplishing service provision goals functioned at a high level. But at the same time, there are important –if nuanced- distinctions between organizations in terms of what working relationships they maintain and what that means for work efforts on the front end (i.e., mass care service provisions) and on the back end (i.e., community recovery actions) of a disaster incident.»*¹⁰

Dans un article plus général, Alexander (2010) examine le rôle des volontaires dans les activités de protection civile en distinguant entre volontaires spontanés et volontaires organisés et en se focalisant particulièrement sur ces derniers. Cet article synthétique peut être lui-même considéré comme une forme d'état de l'art de la question, puisque l'auteur y passe en revue un nombre important d'articles scientifiques sur la question. L'auteur aborde des questions peu traitées ailleurs comme celles du recrutement, de la motivation et de la satisfaction des volontaires organisés, ainsi que celle de l'aide psychologique dont ils peuvent avoir besoin en raison de leurs activités. Il reprend à sa façon et illustre les modèles théoriques avancés par d'autres quant à l'organisation de la protection civile, verticale/horizontale, ou hiérarchique/en réseau et insiste sur la nécessité de l'enseignement et de l'entraînement pour l'ensemble des acteurs, y compris volontaires, de la protection civile.

Le texte de Naim Kapucu (2006) intitulé « *Public-non profit partnerships for collective action in dynamic contexts of emergencies* », qui s'appuie pour beaucoup sur une analyse des attentats du 11 septembre 2001 constitue un autre plaidoyer pour la reconnaissance du rôle des associations, et des bénévoles non organisés, lors de catastrophes. Certes, les autorités publiques ont tendance à montrer des réserves à s'appuyer sur les volontaires lors d'évènements extrêmes en raison d'un manque de confiance, ou par peur que les volontaires ne s'engagent dans des actions dangereuses pour eux. Il n'en demeure pas moins selon l'auteur que l'action de la Croix Rouge américaine, celle de l'Armée du Salut, et celle de bien d'autres organisations de volontaires a été déterminante en réponse aux

⁹ Simo et Bies, 2007, p 140.

¹⁰ Eller, Gerber et Branch, 2015, p 235;

attaques du 11 novembre 2001. « *Public–nonprofit partnerships (PNP) can play an important role in bridging the critical gap in service delivery that in emergencies is not met by public organizations* »¹¹

D'autres textes dans lesquels cet auteur est impliqué méritent d'être cités. La question de la coordination entre les divers intervenants lors de ces mêmes évènements du 11 septembre est spécifiquement développée dans « *Inter-organized Coordination in Extreme Events: The World Trade Center Attacks, September 11, 2001* » (Comfort, Kapucu, 2006), article dans lequel les auteurs mentionnent (et en l'occurrence critiquent) la participation de la Croix Rouge Américaine à la collecte de sang à destination des blessés. Mais l'essentiel du propos délivré par Comfort et Kapucu dans cet article est de dessiner un modèle « d'auto adaptation » pour les réponses d'urgence, qui nécessite toutefois la mise en place de systèmes de communication appropriés. « *The model builds on the human ability to learn and adapt to new information, but acknowledges that this capacity can only occur with the support of an appropriate information infrastructure* »¹². Dans un autre article collectif, Unlu, Kapucu et Sahin (2010) passent en revue l'évolution du système de gestion de crise en Turquie (en particulier face aux séismes, mais pas seulement), de l'avant seconde guerre mondiale à nos jours. Les auteurs concluent dans ce cas également sur la nécessité de mobiliser l'ensemble des acteurs de la gestion de crise et de les aider à travailler en réseau : « *New types of crises around the world show that the traditional top-down crisis management style does not work effectively. New crises such as terrorist attacks and big-scale natural disasters urge governments to plan a crisis management that is more effective. Particularly, the September 11 terrorist attacks had a significant impact on other countries' crisis management approaches. The new perspective in crisis management requires both linear and non-linear management flexibility. Horizontal networks are attracting more attention because it gives governments the opportunity to organize both national and local level public organizations, while considering non-profit organizations' participation* »¹³.

Dans un article consacré, à l'instar de celui de Wise cité plus haut, aux conséquences de la catastrophe Katrina sur l'organisation de la sécurité civile américaine, Smith (2011) insiste pour sa part sur l'évolution du partage des responsabilités entre l'agence fédérale FEMA et la Croix-Rouge américaine s'agissant de la politique dite d'Emergency Support Functions (ESFs), qui concerne les secours apportés aux victimes (*mass care, housing and human services*) suite à une catastrophe naturelle. En 2005, c'est-à-dire dans les premiers mois consécutifs à la catastrophe elle-même, la Croix-Rouge américaine et l'agence FEMA partageaient l'autorité pour la mise en place de la politique (EFS 6) de secours aux victimes de Katrina. Mais suite au constat d'une certaine confusion et de délais importants dans les réponses données aux victimes de Katrina, l'agence FEMA a ensuite (2008) enlevé toute autorité à la Croix-Rouge dans la mise en œuvre de la politique EFS. L'auteur s'interroge sur les raisons de cette décision, la met en perspective par rapport à la longue histoire des

¹¹ Kapucu, 2006, p 140

¹² Comfort et Kapucu, 2006, p326.

¹³ Unlu, Kapucu et Sahin, 2010, p 172

relations entre autorités publiques et Croix-Rouge américaine, et propose un certain nombre d'alternatives pour refonder un partenariat efficace entre les deux institutions concernées.

Alors que l'administration fédérale en charge de la gestion de crise (FEMA) distingue traditionnellement celle-ci en deux phases bien distinctes (réponse et "retour à la normale" - *recovery*), ce schéma ne convient guère selon Egan et Tischler (2010), pour comprendre le rôle que jouent les associations de sécurité civile, qui couvrent aussi bien des actions de réponse que de "*recovery*". Cela explique pourquoi les pouvoirs publics ont tant de difficultés à catégoriser le rôle des associations. Les auteurs proposent donc d'ajouter une autre catégorie opérationnelle d'intervention "*relief and disaster assistance*", parallèlement aux deux catégories préalablement identifiées. De cette façon, les associations pourraient davantage profiter des possibilités ouvertes par un article de la législation américaine (le "Stafford Act", section 309), permettant la distribution de nourriture et de services sans avoir à passer préalablement par un partage des coûts avec l'Etat, ce qui serait plus efficace.

La plupart des articles cités jusqu'ici s'attachent à décrire et proposent des pistes pour améliorer les relations entre autorités publiques de niveau national et les organisations de bénévoles en situation de catastrophe, en particulier aux Etats Unis. Partant du constat que les travaux sont plus rares sur la manière avec laquelle les gouvernements locaux prévoient de travailler avec les organisations de bénévoles, Brudney et Grazley (2009) ont réalisé un « *national survey of county-level emergency planning agencies to describe the role of volunteers and voluntary organizations in local disaster planning* »¹⁴. L'étude est quantitative et repose sur l'exploitation de questionnaires adressés aux gestionnaires locaux des crises. La collaboration dans cette planification dépend du niveau de risque considéré, des ressources de la collectivité locale, et est fonction des routines instaurées ou pas entre les autorités publiques locales et les organisations de bénévoles. Ce qui encourage les autorités publiques locales en charge de la gestion des crises à associer le plus tôt possible les organisations de bénévoles dans la planification.

Enfin, nous mentionnerons dans cette revue de textes consacrés aux rapports entre autorités publiques et bénévoles lors de catastrophes une initiative décrite et analysée par une équipe de chercheurs pilotée par un auteur néerlandais (Schmidt et al., 2017) qui s'appuie sur les nouvelles technologies d'information et de communication. Il s'agit en l'occurrence d'un outil développé par la Croix-Rouge Néerlandaise, appelé « Read2help », inspiré d'ailleurs d'un modèle mis en place par la Croix-Rouge Autrichienne, qui permet de mobiliser au cas par cas des citoyens volontaires préalablement enregistrés. « *Interested citizen volunteers can register themselves through the Ready2help website, where they are asked to provide some personal information and contact details. In case of a crisis situation, volunteers are subsequently contacted by the Red Cross via e-mail, SMS, or automated calls. Volunteers are then asked whether they are available to provide specific assistance at*

¹⁴ Brudney et Grazley, 2009.

a designated time (filling sand bags, cleaning a refugee shelter, etc.). This allows volunteers to decide for themselves whether they can perform a certain task”¹⁵. Les auteurs concluent de leur étude que de telles plate-formes fonctionnent « *as an interface between established, expanding, extending and emergent forms of behaviour, which enables a more flexible form for managing citizen volunteers* »¹⁶ et ouvrent des possibilités nouvelles pour faire converger les actions des uns et des autres en situation de crise.

C. La question des bénévoles spontanés

La question du comportement des citoyens lors de catastrophes et leur capacité à se comporter en « bénévoles spontanés » a fait l’objet depuis plusieurs décennies de l’intérêt des chercheurs.

Dans un article qui synthétise bon nombre des travaux qui ont été consacrés à cette question, Helsloot et Ruitenberg (2004) reviennent sur les principaux points établis par les chercheurs. Ils reprennent l’idée que les communautés ne se comportent pas de la même façon selon qu’elles ont, ou pas, déjà été confrontées à des désastres : « *Communities which have more than once been hit by certain types of disasters often develop so-called « disaster subcultures », in which the exchange of knowledge, exercises and other preparations are of central importance* »¹⁷. Ils réaffirment également que, contrairement à un mythe bien ancré, notamment du côté des pouvoirs publics, les citoyens ne paniquent pas en situation de désastre ; pas plus qu’ils ne deviennent (deuxième mythe) immédiatement dépendants de l’extérieur et des secours à venir. Helsloot et Ruitenberg rappellent qu’au contraire les citoyens sont bien souvent les *first responders* aux désastres et que leur altruisme se manifeste par un engagement souvent immédiat dans l’aide qu’ils peuvent apporter aux victimes. Ils sont alors (ceci a notamment été observé lors de séismes au Japon) ceux qui portent les tout premiers secours.

Les auteurs indiquent toutefois que cette assistance spontanée est de nature différente selon les types de désastres qu’ils distinguent de la manière suivante ;

- Le désastre instantané (flash disaster) : explosion, catastrophe aérienne
- La diffusion progressive de substances dangereuses ou contagieuses
- Les catastrophes naturelles attendues (inondations progressives)
- Les désastres impliquant des foules
- Les catastrophes liées à des défaillances des services publics.

Perry et Lindell (2003, b) reviennent sur plusieurs de ces points dans le cas particulier des attaques terroristes. Là encore, ces auteurs soulignent que si la réaction première des citoyens est la peur, celle-ci ne les mène pas le plus souvent à la panique ou à l’inaction. « *Indeed, most citizens do not develop shock reactions, panic flight occurs only rarely and people tend to act in what they believe is their best interest, given their limited understanding*

¹⁵ Schmidt et al., 2017, p 4

¹⁶ Schmidt et al., 2017, p 9

¹⁷ Helsloot et Ruitenberg, 2004, p 100

*of the situation*¹⁸. Dans ces conditions, les auteurs recommandent aux pouvoirs publics de comprendre que les citoyens qui sont informés d'un danger vont entreprendre toute action qui va leur permettre d'échapper à ce danger. Mais il faut également s'attendre à ce que des citoyens viennent en aide aux victimes, surtout si la scène du désastre est circonscrite. En conclusion, Perry et Lindell insistent sur le fait que le comportement des citoyens lors d'attaques terroristes n'est pas totalement imprévisible. Les pouvoirs publics ont tout intérêt à prendre en compte la connaissance accumulée par le monde académique sur ces questions pour l'organisation de la gestion de crise.

L'article de Lorenz, Schulze et Voss (2017) qui concerne l'Allemagne va dans le même sens que les deux précédents : les mythes évoqués quant au comportement des citoyens en cas de désastre constituent un obstacle à la collaboration des volontaires spontanés avec les professionnels de la gestion de crise. Les récentes inondations de l'Elbe (2013) ont particulièrement mis en lumière ce point. « *Even though the value of informal citizen responses was partially recognized in 2013 and especially during the refugee crisis 2015, professional rescue forces have commonly seen unaffiliated responders as a problem and are reluctant to cooperate with unaffiliated responders because they perceive them as unexperienced, untrained, and unmanageable* »¹⁹. Les auteurs ont cherché à identifier les obstacles à la collaboration entre bénévoles spontanés et les équipes professionnelles de secours (au rang desquelles ils rangent la Croix-Rouge Allemande) en combinant des méthodes qualitatives et quantitatives de recueil de données. Ils concluent de leur étude que tous les acteurs de la sécurité civile devraient être informés des conséquences qu'ont la persistance des mythes attachés au comportement des bénévoles spontanés sur la gestion des crises elles-mêmes. D'une certaine manière, ils proposent de former davantage les professionnels que les bénévoles sur ces questions : « *To instruct the professional relief forces adequately on this topic, it is for instance necessary to adjust their training and give advice on how to cooperate with unaffiliated responders as many professional rescue workers lack respective experience* »²⁰.

Whittaker, Mc Lyman et Handmer (2015) proposent de leur côté une définition plus large du « volontarisme informel » qui soit à même de reconnaître les différentes façons par lesquelles des citoyens ordinaires offrent de leur plein gré leur temps, leurs ressources et leurs capacités pour aider les autres dans des situations de crise. Ils distinguent plusieurs types de volontarisme informel, celui des volontaires individuels spontanés, et celui de ceux qui sont préalablement engagés dans des associations diverses et examinent les rapports respectifs des représentants de ces deux types avec les autorités publiques. Ils pointent également la montée en puissance d'une nouvelle forme de volontarisme informel, celui du « volontarisme digital » qui prend une place de plus en plus importante dans la gestion des crises modernes. Sur la coopération entre volontarisme informel et organisation plus formelle de la gestion des crises, ils concluent sur les écueils d'une trop grande ou trop rapide volonté

¹⁸ Perry et Lindell, 2003 b, p 50.

¹⁹ Lorenz, Schultze et Voss, 2017, p 3

²⁰ Lorenz, Sculze et Voss, 2017, p 6.

d'intégration des uns par les autres: « *Attempts to « integrate » informal volunteers into formal systems may prove counterproductive by quashing the adaptability, innovativeness and responsiveness that informal volunteers bring in emergency and disaster management*²¹.

D. Conclusion partie 1

Les textes passés en revue ci-dessus confirment l'importance de l'action des bénévoles lors des catastrophes et la nécessité d'une meilleure coordination de leurs actions avec celles des pouvoirs publics en charge de la gestion des crises. Mais ils nous invitent à distinguer, au sein de la catégorie générale des bénévoles, ceux qui appartiennent à des organisations dont la compétence en situation de catastrophe est connue et reconnue (comme la Croix-Rouge), des « bénévoles spontanés » qui s'engagent, au cas par cas, dans des opérations de secours. Les grandes organisations de bénévoles collaborent, de manière plus ou moins formalisée selon les pays (voir Partie 2 de ce rapport), avec les autorités publiques à la gestion des crises consécutives aux catastrophes. Sur ce registre, les auteurs cités plaident pour une intensification des communications, pour une mise en commun des modes d'anticipation et de planification des crises, et pour des exercices d'entraînement et de simulation communs qui favorisent l'interconnaissance entre ces deux « secteurs » de l'action publique.

La question des rapports entre pouvoirs publics et « bénévoles spontanés », dont les représentants vont d'ailleurs de certaines populations habituées à une « subculture du désastre » aux « volontaires digitaux » qui prennent, le cas échéant, des initiatives individuelles en réaction à des catastrophes, est sans doute plus complexe. Faut-il, ou pas, essayer d'intégrer davantage cette dernière catégorie émergente de « volontaires informels » à l'action publique en situation de crise ? Des réponses commencent à être données à ces questions, par exemple avec la plate-forme Ready2help citée plus haut. La question de la collaboration entre l'ensemble des acteurs, y compris « digitaux », de l'action collective en situation de catastrophe, est en tout cas désormais une des questions majeures pour la gestion des crises. Le projet MACIV qui débute en janvier 2018 (financement ANR) porte également sur ces questions (Management of Citizens and Volunteers: the social media contribution in crisis situation).

²¹ Whittaker, Mc Lyman et Handmer, 2015, p 366.

Partie 2. L'organisation des pays européens en matière de gestion de crise

La lecture des textes évoqués en (1), de même qu'une première lecture des questionnaires retournés à la Croix-Rouge française de l'enquête « Besoins et capacités des intervenants en gestion de crise. Les événements *multi-site* et *multi-risque* », nous invitent à clarifier les rapports entretenus entre les « autorités publiques » et les « bénévoles » lors de catastrophes. Selon les pays, européens en particulier, les autorités publiques en matière de gestion de crise peuvent être centrales ou plus locales, les « bénévoles » peuvent être de diverses natures (appartenant à des associations du type Croix-Rouge, s'impliquer de manière autonome au moment de l'évènement, ou appartenant à des organisations plus ou moins reliées aux pouvoirs publics), et les organisations de volontaires peuvent être, ou non, en première ligne lors de la gestion de la crise.

Nous avons donc cherché à compiler plusieurs matériaux existants, auxquels peuvent être ajoutés quelques éléments tirés des réponses au questionnaire de l'enquête MERCI, pour amorcer une comparaison de l'organisation des 28 pays européens en matière de gestion de crise en portant en particulier l'attention sur le rôle dévolu aux bénévoles dans cette gestion.

Nous commençons par présenter les différentes sources d'informations mobilisées pour réaliser ce compte-rendu, ainsi que les critères que ces différentes sources utilisent pour caractériser et comparer les systèmes de gestion de crise nationaux. Ensuite, nous proposerons un descriptif de chacun de ces systèmes, avant de pouvoir conclure sur quelques traits de comparaison.

A. Principaux critères définissant les systèmes européens de protection civile

Dans le contexte européen, où les différentes organisations nationales sont amenées à évoluer pour être davantage compatibles et cohérentes les unes avec les autres, les systèmes nationaux de protection civile n'échappent pas à la règle. De ce fait, plusieurs réflexions ont pu être menées au niveau européen, suivant des angles variés, afin de clarifier quels sont les systèmes nationaux de protection civile, quels sont leurs grands principes d'organisation, leur point commun et leur divergence, et la façon dont ils évoluent. Ces différentes enquêtes permettent de dégager quelques grands critères de comparaison et de définition des systèmes nationaux.

*Les différentes sources d'information

Dans plusieurs études menées ces dernières années, on trouve ainsi une documentation assez systématique sur l'organisation des systèmes nationaux de protection civile. Ces études ont des objets spécifiques d'enquête particuliers, comme nous ici, et un périmètre qui ne correspond que très rarement aux 28. C'est pourquoi nous proposons de réaliser une

combinaison ici de ces différentes études. Le tableau 1 rend compte des différents pays étudiés par les sources que nous avons utilisées.

Notre principale source d'information est un projet de recherche mené entre 2012 et 2014, financé par le fond européen FP7, qui a précisément pour but d'analyser la façon dont les **systemes de sécurité civile** fonctionnent dans les pays européens (ou les régions européennes). Ce projet, nommé ANVIL (pour *Analysis of Civil Security Systems in Europe*), après avoir décrit ces différents systèmes, cherche à identifier ce qui fonctionne et ce qui fonctionne moins bien au sein de ces systèmes, afin de formuler un ensemble de recommandations. Nous leur empruntons la notion de « système de sécurité civile », qu'ils définissent comme l'ensemble des procédures et des organisations (non-militaires) en place pour prévenir, répondre et récupérer des crises et des catastrophes²². Leur enquête ne couvre cependant pas les 28, et s'étend au-delà de l'Union (la Suisse, la Norvège et la Serbie sont également étudiés).

Deux autres enquêtes récentes de grande ampleur sont également instructives. Il s'agit de l'étude de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice français (INHESJ), nommé *La gestion de crise en Europe, vers une coexistence des organisations actuelles basées sur la culture des Etats-membres ou vers une convergence structurelle dans un système européen*, publié en 2015, et le projet *CBRN Integrated Response Italy*, projet mené en 2014. Toutes les deux s'intéressent à une question spécifique : la convergence des systèmes européens de sécurité civile vers un modèle unique européen pour la première, et la façon dont ces systèmes nationaux de gestion de crise sont en capacités de prendre en charge les menaces Nucléaire, Radiologique, Chimique et Bactériologique (NRBC), pour la seconde. Mais elles proposent dans un premier temps une description de ces systèmes existants. Toutes deux ne s'étendent pas non plus aux 28.

La commission européenne a coordonné également plusieurs projets pouvant nous être utiles, notamment dans le cadre du programme de *revue par les pairs de la gestion de crise* (disaster management peer review programme). Un rapport sur la Bulgarie a notamment été réalisé en 2015²³, à la demande du pays, suite à d'importantes inondations. Ce rapport avait pour objectif de réformer le système de gestion de crise national. La DG ECHO produit également des vadémécum (guides) présentant les principales caractéristiques des structures nationales de gestion de crise.

Il en est de même pour le Bureau des Nations Unies pour la Réduction des Risques de catastrophes (UNISDR), qui a produit plusieurs rapports intéressants : *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe*, en 2009.

Notre propre enquête menée dans le cadre du projet MERCI nous a permis de recueillir quelques données auprès des intervenants de la gestion de crise dans 12 pays européens, ainsi qu'en Israël et aux Etats-Unis. Ces modestes informations, qui contrairement aux

²² Civil Security system function in different countries and regions. Civil security systems are the (non-military) processes and organizations in place to prevent, respond to and recover from crises and disasters. (analysis framework, p. 3).

²³ http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/civil-protection/peer-review_fr

autres enquêtes, ne visent pas l'exhaustivité, pourront être ponctuellement ajoutées, notamment pour quelques pays non étudiés dans les précédentes enquêtes.

Enfin, la lecture de plusieurs articles scientifiques nous a permis de dénicher, au fil des exemples évoqués, quelques éléments de réponses sur les traits caractéristiques de ces différents systèmes. Il s'agit notamment de l'article de D. Alexander (2010) ; de celui de Barkahoui et al (2016).

*Les éléments clés pour comprendre un système de sécurité civile

Pour distinguer et caractériser un système européen de sécurité civile, plusieurs éléments peuvent être tirés de ces différentes études.

Tout d'abord, les auteurs de l'enquête ANVIL nous invitent à être prudents sur la terminologie employée, et à ne pas réduire l'analyse à un seul terme : ils soulignent la diversité et la confusion partielle dans la terminologie européenne de la sécurité civile²⁴ : le terme de « crise » n'apparaît que peu dans les procédures, qui parlent plutôt d'accident, d'urgence, ou de désastre²⁵ ; la notion de « sécurité civile » ne se retrouve que dans la législation allemande, les autres parlant plutôt de « protection civile », « défense civile », ou de « gestion de crise »²⁶. Autant de termes qui traduisent des approches sensiblement différentes de ces systèmes européens.

Cette même étude ANVIL nous propose quatre entrées principales pour décrire les systèmes européens de sécurité civile :

- Les aspects culturels et historiques ;
- Les aspects légaux et constitutionnels (est-ce qu'il existe une seule loi ou bien législation fragmentée ; est-ce que cette législation est récente ou ancienne ; qui a les responsabilités exécutives, quels mandats opérationnels²⁷) ;
- La relation du système avec les citoyens (quelle confiance dans le système de gestion de crise) ;
- Les rôles du secteur privé (où sont intégrées les organisations à buts non-lucratifs, du type Croix-Rouge).

Nous retiendrons seulement quelques critères de cette comparaison très exhaustive, pour mieux comprendre les systèmes nationaux de sécurité civile.

- Est-ce que le système est « multi-risque » : un système de réponse unique existe quelle que soit la source de la crise, ou bien est-il plus fragmenté, avec des législations et des structures hiérarchiques différentes suivant le type de menace ?
- Est-ce que le système est centralisé ou plutôt décentralisé : qui légifère en matière de gestion de crise ?
- Quelle est la place des militaires dans le système de protection civile ?
- Quelle est la place des organisations de bénévoles dans le système : sont-elles les principales organisations, participent-elles aux exercices, à des projets d'innovation ?

²⁴ *The prevailing diversity and partial confusion in European civil security terminology*. P. 6 ANVIL.

²⁵ Accident, emergency, disasters

²⁶ Civil protection, civil defense, crisis management.

²⁷ executive responsibility and operational mandates

Ce dernier point sera observé avec attention. En effet, comme le rappelle D. Alexander, *the degree to which volunteers participate in emergency response organisations varies considerably from one country to another*²⁸. Selon lui, une des composantes de différences de cadrage théorique entre les notions de “défense civile” et de “protection civile” se lit notamment dans la place des volontaires dans cette organisation : dans les pays où l’on parle de défense civile, les milieux sont plus spécialisés et moins concernés par la participation de la population en général, que là où on raisonne en termes de protection civile.²⁹

L’enquête de l’INHESJ propose une catégorisation duale des systèmes de gestion de crise européens : ceux organisés par **une subsidiarité verticale** qui adapte l’échelon de réponse à l’échelle de la crise en partant du local pour aller au national, privilégiant la réactivité de l’action collective ; ceux organisés par une **subsidiarité horizontale** qui préserve l’autonomie des acteurs en la coordonnant et qui associe fortement les acteurs locaux³⁰.

Quels sont les pays étudiés par ces différentes grandes études ?

Pays	Integrated NRBC	ANVIL	Etude de l’INHESJ	Enquête préliminaire MERCI	Autre documentation spécifique
Allemagne	X	X	X		
Autriche		X		X	
Belgique	X			X	X
Bulgarie				X	X
Chypre					X
Croatie		X			
Danemark				X	
Espagne	X		X	X	
Estonie	X	X			
Finlande		X		X	
France	X	X	X	X	X
Grèce				X	
Hongrie		X			
Italie	X	X	X	X	X
Irlande	X	X			
Lettonie		X			
Lituanie		X			
Luxembourg				X	X
Malte		X			
Pays-Bas	X	X		X	
Pologne		X			
Portugal				X	
République Tchèque	X	X	X		
Roumanie		X			X
Royaume-Uni	X	X	X		X
Slovaquie		X			
Slovénie					X
Suède	X	X	X		

²⁸ P157, Alexander 2010

²⁹ Elsewhere, civil defense, as opposed to civil protection, become more specialized and less subject to popular participation. p157, Alexander 2010

³⁰ P. 10, INHESJ, 2015

B. Description des systèmes nationaux de gestion de crise

* Allemagne

Le système allemand, traditionnellement décentralisé, a connu récemment des évolutions importantes visant à y donner davantage de place à l'échelon fédéral. Jusqu'alors la division entre les Länder (les régions) et Etat fédéral se faisaient uniquement sur la distinction entre des catastrophes en temps de paix, ou en temps de guerre (les second seulement impliquant l'intervention de l'Etat fédéral), avec deux systèmes différents : *prévention des catastrophes (Katastrophenschutz)* pour le premier, et *protection civile (Zivilschutz)* pour le second. De ce fait, la place des militaires dans le système de sécurité civile est traditionnellement peu importante : l'armée allemande n'est pas habilitée à intervenir sur le territoire en temps de paix.

Cependant, le manque de réactivité et de moyens admis suite à la crue de l'Elbe en 2002, a entraîné une évolution de la législation, donnant davantage de poids à l'échelon fédéral. Depuis la loi-cadre sur la protection civile et l'assistance en cas de catastrophes, les responsabilités sont davantage partagées entre les Länder et l'Etat. Celui-ci s'est doté d'un certain nombre d'outils pour se préparer à la gestion de crise, et notamment de l'Office fédéral pour la protection des populations et l'assistance en cas de catastrophes (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BKK*), un centre commun de veille opérationnelle (*Gemeinsames Melde- und Lagezentrum – GMLZ*).

Les Länder conservent cependant une large autonomie : dans la mesure où les domaines de la police et de la sécurité civile sont des compétences décentralisées, ce sont eux qui légifèrent en la matière. De ce fait, il existe une grande diversité dans ces textes de lois applicables en matière de gestion de crises. Certains Länder ont une approche « multi-risque », couvert par une législation unique, tandis que d'autres ont des dispositifs distincts suivant les types de risque.

Enfin, le système allemand est marqué par une place très importante accordée aux volontaires et aux organisations de bénévoles. L'étude de l'ANVIL évoque « plus d'un million » de volontaires, tandis que l'enquête de l'INHESJ précise le chiffre à 1,8 million (« soit un habitant sur 22 »). Outre les organisations internationales du type Croix-Rouge ou Ordre de Malte, l'Allemagne possède d'autres grands corps de volontaires : les pompiers volontaires (1 200 000 personnes), et l'agence pour le secours technique (*Technisches Hilfswerk – THW*), qui a environ 630 bases dans tout le pays³¹.

Le recours très important à cette main d'œuvre à la fois qualifiée et nombreuse concourt, d'après les différentes analyses, à l'efficacité du système de gestion de crise allemand, mais peut éventuellement le fragiliser à terme, pour des raisons *démographiques* (le vieillissement de la population), et *sociologique* (le délaissement du volontariat).

*Autriche

Le système de gestion de crise de ce second pays germanique se rapproche de celui de l'Allemagne à bien des égards. Comme en Allemagne, il est qualifié de modèle à subsidiarité

³¹ Alexander, 2010

horizontale, c'est-à-dire, où les échelons locaux sont en première ligne pour légiférer et intervenir en cas d'évènements majeurs.

Pour la plupart des scénarios, ce sont les autorités locales (mairies et districts) qui sont en charge d'organiser la réponse, avec l'aide de la police et des pompiers. Le rôle de coordination peut cependant être pris en charge au niveau fédéral lorsque les crises dépassent l'échelle locale. Par ailleurs, l'Etat fédéral est en première ligne pour certain type de risque, et notamment ce qui concerne les épidémies ainsi que les feux de forêt. L'approche est donc plutôt multi-risque, bien qu'elle co-existe avec des approches spécifiques pour certaines menaces.

Par ailleurs, à la différence de l'Allemagne, l'armée occupe un rôle plus important. Bien que leur intervention soit plutôt considérée comme un « dernier recours », l'armée est fréquemment appelée en Autriche, notamment pour ses équipements lourds.

Comme en Allemagne, les volontaires jouent un rôle central dans ce système. Les organisations de volontaires sont intégrées à tous les niveaux de la gestion de crise : elles dialoguent aussi bien avec les échelons locaux qu'avec l'échelon fédéral. Leur intégration au système de gestion de crise est bien formalisée. Comme l'indiquent les répondants au projet MERCI, la Croix-Rouge nationale fait alors partie des principales organisations de secours aux populations, au quotidien. La proportion de volontaires est comparable avec celle de l'Allemagne : 413 000 volontaires, soit environ 5% de la population. Certaines organisations sont spécialisées, tels les pompiers, ou les services de secours en montagne, d'autres sont plus générales, comme la Croix-Rouge autrichienne ou l'association des travailleurs samaritains.

Les mêmes problématiques sociologiques et démographiques qu'en Allemagne pèsent sur ce système de gestion de crise. Cependant, le dispositif « Team Austria » lancé en 2007, cherche, avec un certain succès, à encourager la préparation de chacun aux situations de crise, sans pour autant exiger l'affiliation à un groupe donné.

*Belgique

A la différence des deux précédents, le système de gestion de crise belge est désigné par le rapport de l'INHESJ, comme reposant sur une *subsidiarité verticale*. La réglementation et les rôles de chacun en matière de gestion de crise sont définis par le gouvernement central. Suivant l'ampleur de l'évènement, la coordination de la réponse incombe à l'échelon local (communes), provincial ou directement à l'Etat fédéral : les plans d'urgence se déclinent alors à ces trois échelles. Les principes sont généraux, défini dans le Plan Général d'Urgence et d'Intervention (PGUI, General emergency and implementation plan), mais peuvent être complétés suivant le type de risque via des plans spécifiques.

Les organisations de bénévoles semblent jouer un rôle bien plus marginal dans la gestion de crise. Ce sont les pompiers, les unités opérationnelles de protection civile, l'armée et la police qui interviennent sur le terrain. Cependant, les unités de protection civile et les pompiers comportent une part importante d'agents volontaires : 12 000 pompiers volontaires

et 650 volontaires dans la protection civile³², soit une proportion bien plus faible de la population (0.1 %). En revanche, les autres organisations, de type Croix-Rouge, ne sont pas mentionnées dans les différents rapports. D'après nos propres données d'enquête, ces organisations doivent obtenir une accréditation pour avoir l'autorisation d'intervenir sur le terrain.

*Bulgarie

Le système bulgare de sécurité civile semble être en pleine restructuration. En effet, les deux principales sources d'informations que nous avons trouvées évoquent des changements importants. Suite à des crues de 2005, le rapport de l'UNISDR de 2009 parle d'une profonde réforme. Il en est de même pour le rapport coordonné par la Commission Européenne en 2015, un des préalables à une réforme nationale. Sans doute y a-t-il des évolutions en cours assez importantes, mais nous n'avons pas pu trouver de sources en anglais expliquant les réformes en cours.

Cependant, nous pouvons nous appuyer sur ce que le rapport de la Commission considère comme des « bonnes pratiques » pour identifier quelques traits de caractères probablement maintenus du système bulgare.

La prévention des risques en Bulgarie s'appuie sur la loi de protection des catastrophes (Disaster Protection Act, DPA), de 2006 qui organise la réponse, et ce pour tous les risques. L'approche est donc centralisée. Cependant, les actions de prévention ne sont que peu reliées entre elles³³, et les plans d'intervention sont développés par type de risque : cette segmentation est jugée problématique par le rapport de la Commission. Les acteurs locaux (représentants de l'Etat en région et maires) ont également des responsabilités dans la gestion de crise : leurs plans déclinent des principes généraux établis au niveau national.

Les principaux acteurs de la gestion de crise sont les services de la DGFSCP (Directorate-General for Fire Safety and Civil Protection), avec un service national et des délégations territoriales qui coordonnent les actions de réponses. Ce sont donc les services du ministère de l'Intérieur, et peu ceux de l'armée, qui sont en première ligne, contrairement à d'autres pays de l'ex-bloc soviétique. Enfin, la Croix-Rouge bulgare semble occuper une place spécifique dans ce système. Contrairement à d'autres organisations de bénévoles ou acteurs du secteur économique, la Croix-Rouge bulgare est étroitement associée dans le système national : son rôle est défini dans la législation. Cependant, des organisations locales de volontaires sont en cours d'émergence. Elles sont organisées autour des maires de chaque commune.

*Chypre

Le système de sécurité civile chypriote donne une place centrale aux Officiers de districts (District officers). Ces hauts fonctionnaires qui représentent l'Etat dans les 5 principaux districts (Eparhies) disposent d'une grande autonomie, mais restent sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. En matière de gestion de crise, ils ont la responsabilité de la coordination interministérielle sur leur territoire sur tous les sujets : prévention, planification,

³²https://www.belgium.be/fr/justice/securite/precautions_a_prendre/services_de_securite/protection_civile; <http://jedevienspompier.be/fr/un-pompier-sommeille-en-vous> ; consultés le 12/10/2017

³³ Peer review rapport, p.16

gestion de crise, etc. Ils passent en revue également l'ensemble des plans d'urgence établis par les autres acteurs (autres ministères, police, municipalités, pompiers, services de santé, etc.). Les collectivités locales chypriotes sont peu indépendantes, mais elles doivent tout de même réaliser des plans, ainsi que donner l'information à la population.

Une coordination existe également au niveau national, notamment avec le service de défense civile du ministère de l'intérieur. Les organisations de bénévoles ne semblent pas jouer un rôle central dans ce système.

Les informations retrouvées pour comprendre ce système restent lacunaires. Une possibilité de clarification pourrait être de lire le travail de Piertantonios Papazoglou³⁴.

*Croatie

Alors que le système croate a initialement hérité des traditions de la fédération Yougoslave, et donc un système largement dominé par les militaires, il a évolué, pour être davantage basé sur les forces civiles. Les militaires ne sont plus appelés qu'en soutien de la police ou d'autres corps opérationnels. Au niveau national, ce système est pensé de façon multi-risque, tandis que le système de réponse, organisé au niveau local, est subdivisé et spécialisé pour répondre à des menaces spécifiques. Cependant, suivant l'ampleur de la crise, cette responsabilité peut être reprise par l'échelon national. Le rapport ANVIL sur la Croatie mentionne qu'une loi était en préparation au moment de la recherche (le rapport a été publié en janvier 2014) ; il est donc possible que des évolutions importantes aient eu lieu. Nous n'avons cependant pas réussi à retrouver la trace de ces réformes.

Les organisations de volontaires jouent un rôle central dans ce système. Elles collaborent étroitement avec l'ensemble des administrations publiques impliquées dans la gestion de crise, et ce, à tous les échelons. Toutes les organisations de bénévoles (Croix-Rouge, pompiers, mais aussi les très reconnu services de secours en Montagne – *Croatian Mountain Rescue Service – CMRS*) interviennent à la fois dans la prévention, la préparation et les opérations de secours. La Croix-Rouge Croate joue par exemple un rôle important dans la sensibilisation des populations aux risques liées aux mines dans le pays, risque encore important. Numériquement, ces volontaires représentent près de 9 000 personnes pour la Croix-Rouge Croate, 750 pour les CMRS et plus de 58 000 pompiers³⁵, soit 1.5% de la population.

*Danemark

Le système danois de sécurité civile est flexible dans l'autorité de gestion, mais fondé sur une approche multi-risque, qui permet d'appliquer les mêmes principes de réponses à tous les types d'accidents ou de catastrophes³⁶. L'ensemble des pouvoirs publics doivent se préparer à la gestion de crise, que ce soit les acteurs locaux (municipalités), les régions ainsi que le gouvernement central et les ministères. Tous rédigent des plans de continuité et de

³⁴ Recherche en cours, d'après Crisis Management and Emergency planning in Cyprus, 2014 .

³⁵ <http://www.hvz.hr/en/>, consulté le 12/10/2017

³⁶ *In Denmark, the crisis management system is constructed as a general and flexible capacity, and therefore the system is applied to any kind of accident or disaster, as well as scheduled large-scale events, such as political summits in*
[http://brs.dk/eng/emergency management/national emergency management organisation/Pages/national_emergency_management_organisation.aspx](http://brs.dk/eng/emergency%20management/national%20emergency%20management%20organisation/Pages/national_emergency_management_organisation.aspx)

maintenance dans leurs domaines de compétences. Les principes de réponses sont donc la responsabilité sectorielle et la subsidiarité. Ces principes de réponses sont édictés par l'agence nationale de gestion de crise (DEMA – Danish Emergency Management Agency), sous l'autorité du ministère de la Défense. Cette agence stipule la façon dont le système national de gestion de crise (National Crisis Management System) doit être organisé, et intègre les services de secours et d'incendie, qui assistent les services locaux et la police dès lors qu'ils se trouvent dépassés. Elle supervise les centres régionaux de réponse, et accompagnent les services étatiques et les collectivités dans leur préparation. Par ailleurs, elle est responsable de la préparation aux risques chimiques et nucléaires.

D'après nos propres données d'enquête, les organisations de bénévoles ne constituent pas les principales ressources de réponses : elles ne sont pas intégrées au plan national de réponse (ibid), et représentent des ressources modestes. Ainsi, la principale organisation évoquée est la Ligue de protection civile danoise, avec 5000 membres³⁷.

*Espagne

Comme en Allemagne, le système espagnol de sécurité civile a connu au cours des années 2000 une importante évolution, suite aux difficultés constatées lors de deux crises majeures, les attentats à Madrid en 2004 et les violents incendies de l'été 2005. Alors que depuis une trentaine d'années, la tendance était à la décentralisation, les régions autonomes et les communes obtenant un rôle central dans l'organisation face aux crises, cette architecture a été en partie remodelée à partir de 2005.

Tout d'abord, la compétence étatique a été réaffirmée : l'Etat central coordonne la gestion de crise quand la situation affecte plusieurs communautés autonomes ou « lorsque la crise requiert une direction nationale ». Ce rôle de l'Etat central s'affirme également dans la coopération entre les forces civiles et militaires, ces dernières se voyant davantage intégrées, via notamment une Unité Militaire d'urgence. Cependant, le régime reste largement décentralisé : les compétences restent entre les mains des régions autonomes, les municipalités de plus de 20 000 habitants réalisent la planification de protection civile. Leur planification est générale, avec des dispositions spécifiques pour certains types de risque. Pour certaines menaces, c'est directement l'échelon fédéral qui est responsable.

Par ailleurs, le rapport de l'INHESJ souligne également qu'une des faiblesses initiales du système espagnol était la contribution limitée des citoyens à la protection civile : leurs actions restaient limitées à la prévention et la sauvegarde, alors même que de très nombreuses associations de volontaires existent. Si l'information au public a été réaffirmée comme principe du système de protection civile, il n'y a pas d'évolutions notables soulignées dans la place qu'elles occupent.

*Estonie

Re-fondé totalement à partir de 1991, le système estonien a transformé progressivement l'approche soviétique qui mobilisait l'ensemble de la société civile pour toutes les opérations de défense ou de secours, vers un système qui se veut « orienté vers la population » (people-oriented). Le système est demeuré centralisé, mais segmenté : chaque ministère est responsable des crises pouvant survenir dans son domaine d'intervention. La loi prévoit que

³⁷ <http://ercportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/dk/2-dk-1.html>, consulté le 16/10

des plans de réponse d'urgence doivent être développés au niveau national, et, si nécessaire, aux niveaux régional et local. Cependant, une institution unique est chargée d'un rôle directif dans la planification et les opérations de secours : le conseil de secours estonien (Estonian Rescue Board, *Päästeamet*), qui coordonne les opérations et examine le travail réalisé par les régions. Cela assure une approche multi-risque au système estonien.

L'approche « people-oriented » estonienne ne signifie pas que les organisations de bénévoles classiques, comme la Croix-Rouge, occupent un rôle central dans le système de gestion de crise. Ce sont toutes les organisations du secteur privés qui sont mobilisées, y compris les acteurs économiques. Les ressources privées sont mises à contribution pour les actions de préparation et de planification. Les Estoniens ont conservé une grande participation dans le système de gestion de crise également via des initiatives nationales, certaines récentes. Les principales, d'après le rapport de l'ANVIL sont : l'Union de secours volontaires estonienne (Estonian Voluntary Rescue Union) ; les assistants volontaires des officiers de police ; mais également l'initiative citoyenne ENW (Estonian Neighbourhood Watch) – *La surveillance de voisinage estonienne*.

*Finlande

Le système finlandais a conservé des héritages du système développé pendant la guerre froide, et orienté vers la préparation à des situations extrêmes, dont la guerre totale : cet héritage se lit notamment dans la distinction entre protection et sécurité civile.

Les crises qui nécessitent une prise en charge globale, correspondent à une définition étroite : les situations liées à conflits armés, celles qui ont des impacts économiques majeurs, et enfin les catastrophes naturelles ou anthropiques. Les auteurs de l'étude ANVIL insistent sur le fait que les activités terroristes ne font donc pas partie de ces situations.

Il est à la fois sectoriel en matière de risque et décentralisé, avec une importante indépendance des secteurs administratifs et opérationnels (fonctionnel). Chaque autorité sectorielle conserve les responsabilités durant toutes les situations de crise. La tradition finlandaise veut que chaque secteur soit clairement indépendant. Les capacités d'intervention d'un échelon supérieur sur des échelons inférieures sont strictement encadrées. De ce fait, il n'y a pas d'agences spécifiquement dédiées à la gestion de crise dans les municipalités ou les comtés finlandais. Cependant, afin d'encourager la planification régionale, des comités régionaux de préparation ont été mis en place, chargé de planification, mais pouvant également être réuni en cas de crise. Ils sont dirigés par les agences représentant l'Etat dans les régions – bien que ces agences n'aient aucun pouvoir en matière de gestion de crise - et rassemblent tous les acteurs clés : police, services de secours, corps frontalier, militaires, acteurs de la santé, et d'autres organisations telle la Croix-Rouge. Ces comités promeuvent une planification similaire pour tous les types de risque.

Ainsi, si les organisations de bénévoles ne sont pas les principaux répondants en cas de crise, elles occupent une part importante, et en croissance. Dans certains territoires, des arrangements ont été signés, afin qu'elles complètent, voire se substituent aux services de sécurité civile officiels. Le projet est de contractualiser formellement davantage ces activités volontaires. Les pompiers disposent ainsi de 14 300 volontaires. La Croix-Rouge et d'autres

organisations comme les équipes cynotechniques nommées VAPEPA sont également très utilisées.

*France

Le système français de gestion de crise est particulièrement centralisé et hiérarchisé. Plusieurs échelons de la « chaîne préfectorale » ont la charge de la planification et de la direction des opérations en cas de crise. Dès qu'un échelon est « dépassé », c'est l'échelon supérieur qui prend le relais. Au niveau local, c'est le maire, en tant que représentant de l'Etat, qui a les responsabilités. Puis, vient le préfet de département, qui est un représentant de l'Etat. Ensuite le préfet de zone, et enfin le niveau national. Suivant le type d'évènements, plusieurs possibilités existent dans la gestion nationale de la crise. Le code de la défense prévoit que *chaque ministère est responsable, sous l'autorité du Premier ministre, de la préparation et de l'exécution des mesures de défense et de sécurité nationale incombant au département dont il a la charge (article L. 1141-1)*. Lorsque la crise ne concerne que la sécurité civile, le ministère de l'Intérieur garde la main, avec son Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises – le COGIC. En revanche, si une crise prend de l'ampleur, le Centre Interministériel de Crise (CIC) peut être activé pour les actions de réponses. Organisation créée par la circulaire du 2 janvier 2012, le CIC coordonne tous les centres opérationnels de tous les ministères. Lorsqu'une crise survient, c'est au premier ministre que revient la décision d'ouvrir le CIC ou non, et quel ministère doit conduire la crise, et prendre la direction du CIC. Il s'agit souvent du ministère de l'Intérieur.

Au sein du ministère de l'Intérieur, c'est la direction générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des crises (DGCSGC), regroupant police, sécurité civile et gendarmerie, qui assure la planification et la coordination. C'est en son sein qu'est animé le COGIC. Le premier ministre dispose lui dans ses services du Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) pour la planification interministérielle.

L'approche est donc multi-risque : le dispositif ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile) prévoit les grandes dispositions de réponse, dont le contenu est défini par la loi. Elaboré au niveau national, zonal et départemental par les représentants de l'Etat, il prévoit également des dispositions spécifiques pour certains types de risque. Il permet d'organiser les secours sous une direction unique.

Les intervenants en gestion de crise sont nombreux. Tout d'abord, les armées constituent d'importantes ressources pour les autorités civiles, mais leur mobilisation est réduite aux crises majeures, celles qui menacent la vie de la Nation. Les associations de sécurité civile sont intégrées en complémentarité des missions des services publics. Elles ne peuvent intervenir que sur demande des autorités préfectorales. Ces différentes associations (Croix-Rouge française, Fédération nationale de protection civile, Société nationale de Sauvetage en mer, etc.) regroupent près de 250 000 bénévoles, ce qui représente environ 0.3% de la population. Enfin, les communes ont la possibilité de développer des organisations de bénévoles locales qui interviennent sous l'autorité du maire, nommées réserves communales de sécurité civile (RCSC). Elles restent peu développées.

*Grèce

Trop peu d'informations ont été recueillies sur le cas grec afin de développer une présentation solide de son système de sécurité civile.

D'après nos propres données d'enquête, la Croix-Rouge locale n'y est pas une organisation essentielle dans les services de secours, et la planification s'organise plutôt au niveau local.

*Hongrie

Le système hongrois de sécurité civile a connu une évolution significative à partir de 2012, renforçant sa centralité et créant de nouvelles institutions. Un nouveau corps de professionnel a notamment été créé, chargé d'accompagner les maires dans leurs missions liées à la crise. Lorsque l'état d'urgence est activé, ces professionnels prennent les responsabilités exécutives du maire. Toutes les crises ne génèrent cependant pas la déclaration de cet état d'urgence.

La centralité du système hongrois est assurée par le fait que les autorités de gestion de crise sous l'autorité du ministère de l'Intérieur (la direction Nationale pour la gestion de crise - NDGDM, National Directorate General for Disaster Management,) et les directions régionales supervisent toutes les autres institutions. Les maires doivent pourtant apporter les premières réponses aux situations de crise. Ils doivent alors respecter les principes définis nationalement. Sous cette direction du ministère de l'Intérieur, des plans spécifiques sont établis au niveau local, régional et national par type des risques.

Si les armées ne sont mobilisées qu'en cas exceptionnel, le secteur non-marchand joue un rôle important. En nombre de personnes et d'organisations, ce secteur croit depuis une quinzaine d'années³⁸.

Durant les deux évènements majeurs de 2010 (crue et accident industriel de Akja), les quatre principales organisations de volontaires ont signé un accord avec le ministère de l'Intérieur pour encadrer leur intervention. Plusieurs associations de bénévoles sont présentes en Hongrie (Hungarian Maltese Charity Service, Baptist Charity Service, Hungarian Interchurch Aid and the Catholic Caritas.), mais c'est la Croix-Rouge qui est l'organisation la plus importante, avec près de 130 000 bénévoles en 2011 (soit 1.3% de la population hongroise). Suite à ces évènements majeurs, des discussions sont en cours pour définir légalement les principes de coordination entre organisations de bénévoles et autorités.

*Italie

Le système italien est assez complexe, car basé sur une interaction flexible entre tous ses acteurs institutionnels. Suivant le type de crise, le gouvernement central, et/ou les acteurs locaux interviennent avec les acteurs privés et les organisations de volontaires³⁹. La spécificité italienne, c'est sa partition entre le système de protection civile et celui de défense civile. Le premier se préoccupe de catastrophes naturelles/accidents industriels qui créent des situations d'urgence au niveau national, régional ou local, l'autre (Civil defense), se préoccupe des mêmes situations qui montent en puissance et deviennent des crises. Le second intervient également dès lors qu'il y a une intentionnalité, et que la crise n'est pas accidentelle (activités criminelles, actions terroristes, attaques militaires., etc.). Les deux notions de "crises" et "d'urgence" sont définies dans le droit italien, mais ces définitions ne

³⁸ In Hungary the non-profit sector shows an increase both in involved persons and number of such organizations during the last 15 years, ANVIL

³⁹ The complex Italian civil security system is based on a flexible interaction among its numerous institutional actors, ANVIL p. 4

permettent pas de tracer une ligne claire de séparation entre les deux systèmes (mis à part la référence à l'intérêt national dans la crise). Ainsi, si l'approche majeure de la gestion de crise est fondée sur les activités civiles, dans certains cas, les militaires contribuent aux opérations.

La partie de « protection civile » du système italien est décentralisée, et fondée sur le principe de subsidiarité : les actions sont d'abord menées au niveau local, et impliquent les administrations supérieures, si besoin. De ce fait, les crises sont classées en trois niveaux : le *niveau a* n'implique que la municipalité, le *niveau b* la province et la région, le *niveau c* signifie que la crise est de niveau national. Municipalités provinces et régions réalisent des plans de prévention. En revanche, la partie impliquant les armées, de défense civile est clairement centralisée. De ce fait, le modèle italien correspond davantage à celui de la subsidiarité horizontale.

En revanche, la planification est liée au type de risque : plusieurs plans existent pour différents types de risque. Les organisations de volontaires jouent un rôle crucial dans le système italien, tout autant dans les phases de planification que dans les opérations de secours. La Croix-Rouge est citée en exemple, avec ses 160 000 volontaires, mais l'Eglise catholique participe également activement à ce système. Par ailleurs, il y a de nombreuses réserves locales de sécurité civile, bien organisées et en liaison avec le niveau national. En tout, l'Italie disposerait de plus d'un million de volontaires.

*Irlande

Le système irlandais présente une réelle originalité en Europe : alors que la gestion de crise est organisée de façon civile, le rôle administratif du ministère de la Défense est important, car c'est en son sein que se trouvent les structures responsables de la sécurité civile. Cela peut s'expliquer par le fait que, historiquement, le système irlandais s'est surtout développé autour des enjeux liés à l'Irlande du Nord, la région frontalière n'étant pacifiée que depuis la fin des années 1990.

Ce système possède des caractéristiques types à la fois d'un régime centré sur l'Etat et du régime décentralisé. C'est d'abord à l'Etat central de gérer une crise, et plusieurs administrations exercent dans son giron. Cependant, une réforme importante a eu lieu en 2012, et les autorités locales sont en première ligne pour répondre aux urgences. Ainsi, le système peut être considéré comme décentralisé, avec possibilité de déléguer le pouvoir pour les autorités locales, dès lors que la crise prend une ampleur trop importante.

Ce système irlandais est très flexible, comme le système italien, car trois autorités locales sont définies comme Agences de réponses principales (Principal Response Agencies – PRAs). Suivant le type de la catastrophe, une de ces trois agences prend le rôle de leader et coordonne la réponse, en plus de ses propres fonctions liées à l'urgence. Chacune possède donc son propre plan de gestion de crise.

De ce fait, le nombre de personnes mobilisées est assez conséquent. De plus, la réponse est basée en partie sur le volontariat (6 000 volontaires pour le service de défense civile, près de 3 000 pour la Croix-Rouge), mais également plusieurs autres associations.

Comme au Luxembourg, la direction de la Croix-Rouge Irlandaise est liée aux pouvoirs publics : le président de la société nationale est le président Irlandais, et un membre du ministère de la Défense siège dans son conseil.

*Lettonie

Le système letton est un combiné de coordination centralisée par le premier ministre et l'action de multiples agences. De ce fait, aucun ministère ou autre agence n'émerge comme ayant la responsabilité de la gestion de crise, aussi bien pour les opérations tactiques que stratégiques. Le rapport ANVIL nous donne un exemple de ces responsabilités impliquées : la prévention contre les substances dangereuses incombe au ministère de l'Economie, tandis que les ministères de l'Intérieur et de l'Environnement gèrent la situation lorsqu'elle survient. Chaque ministère prend en charge la gestion lorsque la crise survient dans son champ d'expertise.

Le système est donc segmenté et centralisé. Cependant, un conseil national de sécurité (NDP), dirigé par le président letton, passe en revue l'ensemble des plans et dispositifs ministériels afin de proposer des uniformisations. Il ne peut que formuler des recommandations.

Les collectivités locales sont centrales dans le dispositif : elles doivent coordonner la réponse, gérer l'évacuation. Elles prennent en charge notamment les services de pompiers et de secours, intervenants principaux dans la gestion de crise.

En revanche, peu de place est accordée aux organisations de volontaires. Leur intervention est plus visible dans le champ de la préparation que sur les actions de réponses à proprement parler. Cependant, les quelques organisations existantes, et notamment la Croix-Rouge lettone qui est la principale, sont incluses dans les structures de gestion, et participent aux exercices.

*Lituanie

Encore plus clairement que le système letton, le système lituanien est centralisé et segmenté par type de risque, même s'il tend à adopter progressivement une approche plus intégrée et « multi-risque ». La loi du 1 janvier 2010 a sensiblement fait évoluer le système.

Alors qu'il était organisé en trois niveaux (local, comté et national), l'évolution législative fait disparaître le niveau intermédiaire, pour ne laisser plus que les échelons locaux et nationaux en charge de la planification et des opérations de secours. Deux acteurs principaux se dégagent : le département incendie et secours (Fire and Rescue Department – FRD), en charge de la coordination de la protection civile à tous les niveaux, et les commissions d'urgence (EC), assistés par les services d'incendie et de secours, mis en place au niveau national et au niveau municipal. Il s'agit des corps opérationnels en gestion de crise. Les forces militaires n'interviennent qu'en cas exceptionnel.

Les organisations de bénévoles se voient reconnaître une importance centrale dans le dispositif, notamment pour les actions de réponses. Leur intervention est encadrée par la loi de 2010, ce qui a permis aux organisations, telle la Croix-Rouge lituanienne ou l'Union des tirailleurs lituaniens de conclure des arrangements avec les collectivités.

*Luxembourg

Contrairement aux autres pays francophones, le Luxembourg n'est pas doté de plans généraux établissant une procédure générale pour la gestion de crise. H. Barkaoui et al (2016), émettent l'hypothèse que la faible superficie et le nombre peu important de personnes concernées (environ 583 000 habitants en 2016), expliquent le recours direct à des plans spécifiques, nommés PIU (Plan d'Intervention et d'Urgence). L'approche est donc segmentée : en fonction du type de risque, ou de sources de la crise, l'autorité ministérielle responsable varie. Ainsi, le ministère de l'Economie est responsable du PIU rupture énergie, tandis que le ministère de l'Intérieur est lui responsable du plan « nombreuses victimes »⁴⁰.

La gestion des crises se fait de façon centralisée : les autorités locales n'ont pas à préparer leurs propres plans de gestion de crise, mais sont tout de même souvent impliqués pour mettre en œuvre les plans nationaux : des PGUI communaux peuvent alors être élaborés⁴¹.

Les services de secours sont assurés essentiellement par les services publics, les organisations de bénévoles ne sont, d'après les données récoltées dans MERCI, pas les principales organisations. Cependant, si ces associations n'ont pas à disposer d'une accréditation officielle pour intervenir en gestion de crise, on peut relever la grande proximité entre la Croix-Rouge luxembourgeoise et les pouvoirs publics : la présidence de la Société de la Croix-Rouge Luxembourgeoise revient à la Grande-duchesse consort de Luxembourg, et ses statuts ont été définis par arrêté ministériel.

*Malte

La gestion de crise à Malte est centralisée : quel que soit le type d'urgence, c'est le niveau national qui prend en charge la réponse. Il n'existe pas du tout de réponse de crise au niveau local ou régional. Très peu d'actions de planification ont été menées : en général, les pouvoirs publics se confrontent à la crise seulement lorsque celle-ci survient. Le département de protection civile, faisant partie du ministère de l'Intérieure et des affaires parlementaires (Home and Parliamentay affairs), peut cependant être sous l'autorité d'autres ministères.

Comme les moyens d'intervention des pouvoirs publics sont limités, le secteur associatif et bénévole est un soutien très important, voir même l'ensemble de la collectivité citoyenne. Les organisations de bénévoles interviennent massivement dans les actions de préparation, de réponse, et de reconstruction. La Croix-Rouge maltaise dirige informellement un groupe d'organisations de la société civile engagées dans la protection (CSO). Ce groupe peut intervenir comme auxiliaire du département de protection civile dans les actions de secours.

*Pays-Bas

Comme d'autres pays étudiés, les Pays-Bas ont connu une réforme récente de leur système de sécurité civile. Alors qu'historiquement, les « crises » et les « urgences » font l'objet de définition et de réponses différentes, en 2010, la loi sur les régions de sureté (Safety Regions act), a mis en place un système plus cohérent.

⁴⁰ <https://www.infocrise.lu/fr/web/guest/urgence-nucleaire>, consulté le 13/10

⁴¹ *In Luxembourg, there is no requirement for local authorities to prepare their own emergency plans. However, they are usually involved in implementing national plans and are therefore required to make preparations for such implementation.* European and Mediterranean major hazards agreement (Europa), *Involvement of local and regional authorities in major hazard management*, 2010

Alors que la question des crises était initialement gérée par les différents ministères, un organisme unique (Netherlands's National Coordinator for Security and Counterterrorism – NCTV) a été créé, sous l'autorité du ministère de la sécurité et de la justice. Il a en charge l'anti-terrorisme, la cyber-sécurité, et l'ensemble de la gestion de crise dans le pays. Plusieurs évènements ont conduit à mettre en place la *Safety Regions* act, qui encadre l'organisation de la réponse dans les territoires.

- Mai 2000 : « le désastre des feux d'artifice » à Enschede (explosion d'un entrepôt de feu d'artifice, causant la mort de 23 personnes et 947 blessés)
- Décembre 2001 : un feu dans le bar « De Hemel » (Volendam) (entraînant le décès de 14 personnes, 241 hospitalisées)

Ces deux évènements ont entériné l'idée qu'il fallait organiser la gestion de crise à une échelle plus large que la seule commune, et surtout de façon multi-disciplinaire. Cela permet d'avoir une direction unique en cas de crise – les régions de sûreté correspondant aux découpages administratifs de la police. Le système reste fragmenté, mais la grande familiarité des différentes agences permet une large coordination. La responsabilité première pour l'assistance et la sécurité en cas de crise reste entre les mains des municipalités, mais en cas de catastrophes, elles doivent coopérer avec les régions. Le système est donc essentiellement décentralisé.

Les militaires sont peu présents dans ce système de sécurité civile, les néerlandais n'ayant pas une grande tradition militaire. De façon occasionnelle, ils peuvent être mobilisés pour aider l'évacuation, gérer des équipements. En revanche, les actions volontaires sont très importantes. Entre 70 et 80 % des pompiers sont volontaires, et 4% des effectifs policiers. Par ailleurs, la Croix-Rouge néerlandaise et les services de secours Néerlandais (Dutch Rescue Service), interviennent auprès des pouvoirs publics. Il existe également des organisations de volontaires spécifiquement dédiée à l'aide au gouvernement en cas d'inondation. Un décret de 1988 définit les conditions de coordination et les rôles de la Croix-Rouge néerlandaise en cas de crise. Celle-ci peut mobiliser jusqu'à 25 000 personnes pour ses diverses opérations.

*Pologne

Reconstruit à partir des années 1990, le système polonais est encore en cours de transformation, de ce fait la terminologie est encore en cours de fixation : défense civile, sécurité civile, protection civile, gestion de crise peuvent être trouvés dans la littérature législative. Quelques traits se dégagent cependant : le système est plutôt sectoriel, avec quelques éléments d'une approche multi-risque : plusieurs services indépendants ont en charge des risques spécifiques. En revanche, une unique plateforme de coordination pour toutes les crises existe.

Par ailleurs, la création du service national de pompiers et de secours (national fire fighting and rescue system), marquant le passage de la gestion de crise du monde militaire à une gestion civile, a renforcé l'unification du système. Ce service gère à la fois les opérations d'urgence quotidienne et les interventions en gestion de crise. L'armée est cependant régulièrement appelée en renfort aux opérations civiles.

Le système de gestion de crise est décentralisé : les trois échelons locaux (municipal, comté, province) doivent réaliser des plans d'urgence. Cependant, des procédures sont en place

pour que la gestion de crise soit prise en charge à l'échelle adaptée si la crise monte en puissance.

La décentralisation de la préparation est renforcée par le rôle que jouent les pompiers volontaires, très présents dans les milieux ruraux et les petites villes, dans la gestion de crise. Ce sont de fait les services de pompiers et de secours qui sont en première ligne pour intervenir dans les situations d'urgence. Bien que le secteur privé ne soit que peu intégré au dispositif, les organisations de bénévoles, et en premier lieu les pompiers volontaires, sont essentielles et collaborent étroitement avec les autorités. Les autres organisations de volontaires centrales dans le pays sont les services de secours en montagne, et les « water rescue service ».

*Portugal

Peu d'informations en anglais ont été trouvées. Nous pouvons cependant dire que, si l'Etat portugais est l'un des plus centralisé d'Europe, la responsabilité de sécurité civile incombe d'abord aux municipalités⁴². Cependant, ces municipalités peuvent déléguer leur compétence à des entités inter-communales, ou infra-communale (les *freguesias*) L'agence nationale de protection civile (*Autoridade Nacional de Proteção Civil, ANPC*), assure cependant la coordination de tous les acteurs impliqués.

Si une collectivité se trouve dépassée dans la réponse à la crise, l'ANPC active le centre de coordination nationale. Cette agence est centrale dans la gestion de crise.

D'après nos propres données d'enquête, la Croix-Rouge n'est pas l'organisation principale des secours,

*République Tchèque

Suite à d'importantes inondations à la fin des années 1990, le gouvernement tchèque a réorganisé son système de sécurité civile, en s'inspirant du système français. De ce fait, la gestion de crise est conçue selon une hiérarchie pyramidale, où les principes d'organisation et de planification sont les mêmes pour tous les acteurs (Etat, commissaire régional, maire, autorité du district).

La loi tchèque définit 4 états de crise : danger, urgence, menace, guerre. L'état de danger est déclaré dès qu'un événement dépasse les capacités de réponses au niveau local. Plus un événement prend de l'ampleur, plus haut se trouve l'échelon de direction de la réponse. Il existe donc un système unique de réponse, avec une approche multi-risque.

La gestion de crise a quitté le giron du ministère de la défense, et fait partie du ministère de l'Intérieur, cependant les militaires sont partie-prenantes du système intégré de secours créé en 2000, services de secours qui rassemblent également les pompiers, la police, et les organisations de bénévoles. La participation formelle au système intégré de secours signifie que les services peuvent être appelés, participent à des exercices réguliers et à des projets financés par l'Etat.

Parmi ces organisations, les sapeurs-pompiers volontaires (Voluntary Fire Brigades, VFB) sont centraux. Hérité d'une longue tradition nationale, le groupe rassemble plus de 300 000

⁴² <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Portugal.pdf>, consulté le 14/10

membres. La Croix-Rouge tchèque est également très présente, et annonçait plus de 27 000 membres en 2011. D'autres organisations comme ADRA ou Caritas interviennent également.

*Roumanie

Profondément transformé au cours des années 2000, le système roumain de sécurité civile est plutôt centralisé, selon une subsidiarité que l'on pourrait qualifier de verticale en terminologie du rapport de l'INHESJ. En effet, suivant l'ampleur de la crise, c'est l'échelon local (le maire), le préfet de comté, ou le niveau national qui coordonne les actions. L'échelon national prend la main lorsque plusieurs comtés sont impliqués. L'approche est multi-risque.

Les parties prenantes extra-étatiques sont fortement intégrées au dispositif : au sein du Comité national pour les Situations d'Urgence (National Committee for Emergency situations), participent les ministères, les agences impliquées ainsi que les organisations non gouvernementales. Le rapport de l'UNISDR évoque 140 000 volontaires mobilisables (ce qui représentent 0.6% de la population).

*Royaume-Uni

Le système britannique est fondé sur une logique entièrement décentralisée. Cependant, ce système a été fortement déstabilisé par les attentats de Londres en juillet 2005, bien qu'il eût déjà été réformé en 2004, afin de donner un rôle de coordinateur plus claire au gouvernement central de Londres.

Deux approches cohabitent donc dans le système britannique : d'une part, l'idée d'une « gestion d'urgence intégrée »⁴³ (Integrated Emergency Management), afin d'encourager la coopération entre agences : d'autres part, le maintien clair de logique décentralisée, et des responsabilités de chaque gouvernement dévolu. Si des possibilités de prises en charge par l'échelon supérieur existent, elles ne sont que rarement mises en œuvre.

Le système identifie trois degrés d'intensité de crise, au niveau local : le niveau de bronze, d'argent et d'or. Ce dernier niveau signifie l'activation d'un groupe de coordination stratégique, rassemblant les différentes autorités locales, et en lien avec la cellule de crise du ministère de l'Intérieur central, à Londres. Ce système prévoit également que le type de réponse est fortement dépendant du type de risque : l'approche est plutôt segmentée.

Par ailleurs, deux catégories de répondants sont identifiées par la législation. Les répondants de la première catégorie rassemblent les services d'urgence (police, pompiers, services ambulanciers), les autorités locales, les agences de l'Etat ainsi que les corps médicaux. Les répondants de seconde catégorie sont les acteurs des services de distribution (eau, électricité, téléphone), de transport, et d'autres agences de l'Etat. C'est la police qui est donc le premier acteur de réponse en situation de crise, sauf pour les cas de crises sanitaires, auquel cas ce sont les pompiers et les agences de santé qui interviennent.

⁴³ 'Contingency planning arrangements need to be integrated both within and between organisations in a coherent multi-agency effort to build greater overall resilience to disruptive challenges. They should be an integral part of departmental and organisational planning and should work both individually and in collaboration with each other on certain key activities' (Ministry of Defence, 2007), in ANVIL, p12.

Des organisations de volontaires peuvent être reconnues comme acteur de première catégorie. Leur rôle dépend largement des accords locaux passés avec les autorités, cependant un cadre national pour ces accords a été défini.

La Croix-Rouge britannique dispose d'environ 35 000 volontaires.

*Slovaquie

L'étude ANIVIL souligne qu'il y a un manque de clarification sur les autorités responsables de la gestion de crise, ce qui peut s'expliquer par une vague de réformes importantes ayant transformé l'administration. De fait, il existe une administration dite de « modèle parallèle » : les administrations de l'Etat, en région, sont indépendants des pouvoirs politiques. De ce fait, et alors que l'administration est plutôt décentralisée en Slovaquie, le système de sécurité civile est centralisé. Les maires jouent cependant un rôle important. L'approche est également unique pour tous les types de risque.

L'opérateur des secours est le système intégré de réponse, une plateforme qui rassemble les ministères, et les services de secours, qui sont distingués entre « services basiques » (pompiers, santé, services de secours en montagne dans les mines) et autres services, dont font partie, l'armée, les brigades de pompiers municipales, la Croix-Rouge et d'autres organisations de bénévoles. De fait, au niveau local, les organisations de volontaires sont très importantes, et notamment la brigade de pompiers volontaires (90 000 membres). La Croix-Rouge (près de 75 000 membres) a également signé un accord officiel de coopération avec le ministère de l'Intérieur, et est pleinement intégré au dispositif de gouvernance de la réponse.

*Slovénie

Initialement créé dans les années 1960 autour du secours des populations en temps de guerre, le système de sécurité civile slovène a progressivement évolué pour prendre davantage en compte les catastrophes en temps de paix. Le système de sécurité nationale s'appuie sur trois piliers : protection, secours et réparation (*protection, rescue, relief*). Le système de secours est organisé pour tous les types de risques. Il faut noter que le terme de « protection civile » désigne, dans le pays, une entité bien spécifique (civil protection Units), à savoir les services en charge des accidents spécifiques (incluant les menaces chimiques par exemple), qui ne peuvent pas être gérés par les services de secours plus classiques.

Deux niveaux de planification et de réponses cohabitent : l'Etat central et les collectivités. Au niveau local, ce sont les maires qui ont en charge la planification. Au niveau national, c'est l'Administration pour la Protection Civile et le Secours pendant les Catastrophes (Administration for Civil Protection and Disaster Relief – ACPDR).

Bien que cette organisation soit affiliée au ministère de la Défense, les militaires n'occupent pas toute la place dans les actions de terrain. Les bénévoles jouent un rôle important dans le système slovène de gestion de crise, à la fois au niveau local et au niveau national. De fait, l'ensemble des personnels disponibles représentent 5% de la population, et une grande partie d'entre-eux interviennent volontairement (70% d'entre eux), ou dans le cadre du

service national⁴⁴. La principale organisation de bénévoles est le service de pompier, mais la Croix-Rouge slovène est très présente.

*Suède

L'Etat suédois étant largement décentralisé, ce sont les autorités locales qui ont la responsabilité première de la réponse à l'urgence et à la crise. C'est l'un des systèmes les plus décentralisés en Europe. Trois niveaux sont susceptibles d'intervenir : les communes, les comtés et enfin le niveau national, si la crise a une ampleur majeure. Il existe bien une agence gouvernementale pour la gestion de crise, l'Office national suédois de la protection civile et de la préparation aux crises (MSB), mais celui-ci n'a qu'un rôle de coordination, et pas de pouvoir hiérarchique. De fait, le principe de responsabilité est fondamental dans la législation suédoise : une entité responsable d'une activité en temps normal conserve sa responsabilité jusqu'à la mise en place d'une coopération entre les différents secteurs. Cependant, les principes de gestion de crise sont définis nationalement, ce qui permet une approche intégrée de la réponse.

Le système suédois n'intègre que partiellement les organisations de bénévoles dans la planification : seule la moitié des collectivités a établi des contrats partenariaux avec les organisations de bénévoles présentes sur leur territoire. Pourtant, les ressources bénévoles constituent un complément important en situation de crise, avec plus de 400 000 membres – 4% de la population. L'Office national (MSB) a établi des accords avec plusieurs de ces organisations.

C. Traits de comparaison des systèmes nationaux de sécurité civile au sein de l'Union-Européenne

Le tableau ci-dessous rend compte synthétiquement des principaux traits caractéristiques identifiés pour chacun des pays européens étudiés sur quatre aspects :

- Qui est le ministère compétent en charge du système de sécurité civile ?
- L'approche est-elle plutôt décentralisée ou centralisée, c'est-à-dire, à quel point les principes de gestion de crise sont définis à l'échelle nationale ou bien laissés à la discrétion et aux choix des acteurs territoriaux ?
- L'approche est-elle intégrée ou segmentée selon le type de risque : existe-il une façon relativement globale d'appréhender tous les risques, ou bien plusieurs dispositifs co-existent-ils ?
- Quelle est la place des associations de bénévoles dans cette organisation : elles peuvent parfois constituer une des principales sources de réponses, comme en Allemagne par exemple, ou bien être davantage des supports aux ressources publiques (comme en Belgique par exemple), voire même être quasiment absentes.

⁴⁴ These units and services involve around 5 per cent of the total population of Slovenia, the majority of which carries out tasks voluntarily or as part of national service. The main rescue service is the Fire Rescue Service, p. 48; *The structure, role and mandate of civil protection in disaster risk reduction for South Eastern Europe*, rapport de l'UNISDR, 2009

Pays	Compétence ministérielle	(Dé)-centralisation ?	Approche segmentée ou intégrée par risque	Place des associations de bénévoles
Allemagne	Intérieur	Décentralisé	Segmentée	Important
Autriche	Intérieur	Décentralisé	Segmenté	Important
Belgique	Intérieur	Centralisé	Intégrée	Secondaires
Bulgarie	Intérieur	Centralisé	Segmentée	Important
Chypre	Intérieur	Centralisé	Intégrée	Très rare
Croatie	NA	Décentralisé	Segmentée	Important
Danemark	Défense	Centralisé	Intégrée	Secondaire
Espagne	Intérieur et Défense	Décentralisé	Intégrée	Secondaires
Estonie	Intérieur	Centralisé	Segmenté	Secondaires
Finlande	Intérieur et Défense	Décentralisé	Segmenté	Secondaires
France	Intérieur	Centralisé	Intégré	Secondaires
Grèce	NA	NA	NA	NA
Hongrie	Intégré	Centralisé	Segmenté	Important
Italie	Premier ministre	Décentralisé	Segmenté	Important
Irlande	Intérieur et Défense	Décentralisé	Segmenté	Important
Lettonie	Multiplés	Centralisé	Segmenté	Secondaires
Lituanie	Intérieur	Centralisé	Segmenté	Important
Luxembourg	Grand duc (chef de l'Etat)	Centralisé	Segmenté	Secondaires
Malte	NA	Centralisé	Intégré	Central
Pays-Bas	Tous les ministères	Décentralisé	Intégré	Important
Pologne	Premier ministre	Décentralisé	Segmenté	Important
Portugal	Intérieur	Décentralisé	NA	NA
République Tchèque	Intérieur et Défense	Centralisé	Intégré	Secondaire
Roumanie	Intérieur	Centralisé	Intégrée	Important
Royaume-Uni	Premier ministre	Décentralisée	Segmentée	Secondaire
Slovaquie	Intérieur	Centralisé	Intégrée	Important
Slovénie	Défense	NA	Intégré	Important
Suède	Premier ministre	Décentralisé	Intégré	Important

Légende : NA signifie que nous n'avons pas pu identifier la situation du pays

D. Conclusion partie 2

Cet aperçu de l'organisation des systèmes nationaux de gestion de crise des différents pays membres de l'Union européenne nous permet d'argumenter l'analyse de leur grande diversité. Il ne ressort clairement pas de cette analyse un profil type d'organisation européenne de gestion de crise, mais bien plutôt plusieurs types d'organisations. Si l'on ne regarde que le profil d'organisation suivant l'échelle d'intervention, une dichotomie s'installe entre le profil d'Etat « centralisé » et le profil d'Etat « décentralisé » : un peu plus de la moitié des pays européens étudiés ici (14 vs 12) ont une organisation centralisée. Pourtant, il n'y a guère d'uniformité dans ces deux sous-groupes, lorsque l'on prend en compte les autres critères.

De fait, pour les trois principales variables étudiées (échelle d'organisation, intégration ou segmentation, place de la Croix-Rouge), on trouve toutes les combinaisons de critères possibles. Il ressort toutefois que le modèle d'Etat décentralisé, mettant en œuvre une approche segmentée des risques et accordant une place importante à la Croix-Rouge ou à d'autres organisations de bénévoles, est le plus répandu, avec 6 Etats y correspondant (Allemagne, Autriche, Croatie, Italie, Irlande et Pologne). Le deuxième modèle qui émerge est son exact opposé : celui de l'Etat centralisé, les risques étant abordés de façon intégrée, tandis que les organisations de bénévoles telle la Croix-Rouge sont plus secondaires dans le dispositif. 5 Etats correspondent à ce modèle : Belgique, Chypre, Danemark, France et République-Tchèque. Les autres modèles ont chacun entre 1 et 3 « représentants ».

Conclusion

Le présent état de l'art rend compte à la fois de la diversité des situations de catastrophe auxquelles font face les pouvoirs publics et les bénévoles et de la variété des modes d'organisation nationaux pour réaliser les opérations de secours aux victimes. Il rend compte également de réussites et de difficultés dans la coordination entre les pouvoirs publics et les bénévoles, en association pré-organisée ou non, lors de la mise en œuvre des secours aux populations.

Ces questions de coordination pourraient bien se trouver exacerbées, ou se poser de manière sensiblement différente, dans le cadre des « nouvelles » catastrophes qui sont qualifiées de « multi-risque » ou « multi-site ».

Bien que les notions de catastrophe multi-risque et multi-site ne fassent pas l'objet à ce jour de définitions académiques univoques, elles se diffusent dans le vocabulaire des gestionnaires de crise (Cf. MERCI survey), parfois d'ailleurs pour qualifier finalement les mêmes événements complexes. Mais lorsque l'on cherche des textes académiques qui se réfèrent à la notion de catastrophe multi-sites, on rencontre en premier et immanquablement les événements du 13 novembre 2015 à Paris, ou qui concernent des attaques terroristes similaires (attaques quasi simultanée sur plusieurs sites tout proches). Et lorsque l'on cherche des textes concernant des catastrophes multi-risque, l'exemple qui revient le plus

souvent est celui de Fukushima. Lorsque l'on demande d'ailleurs aux acteurs de la gestion de crise (cf. MERCI survey) de citer un exemple d'une catégorie et de l'autre, ce sont d'ailleurs majoritairement les mêmes exemples qui viennent.

Nous partons de l'hypothèse selon laquelle les attentats terroristes du 13 novembre constituent l'archétype de la catastrophe multi-site, alors que la catastrophe de Fukushima serait celui de la catastrophe multi-risque. Ces deux événements s'opposent sous plusieurs aspects :

	13 novembre 2015, Paris	Fukushima
Origine	Actes intentionnels	Catastrophe naturelle, puis technologique
Périmètre	Périmètre géographique limité de la crise.	Crise aux effets géographiquement importants
Victimes	Victimes : Toutes à traiter dans l'urgence absolue. Question du « triage » des victimes	Urgent (séisme) + Urgent + crise à long terme avec risques en continu : radiations nucléaires
Incertitudes pendant la crise	Autres sites possibles. Nouvelles attaques sur les mêmes lieux.	Effets cascade. Jusqu'à questions scientifiques sur les niveaux d'exposition et leur nocivité

Par ailleurs, les articles scientifiques qui concernent les attentats du 13 novembre 2015 sont pour beaucoup le fait de médecins (Hirsch et al., 2015 ; Numéro spécial des Annales Françaises de la Médecine d'Urgence, 2016), et décrivent les réponses données par le système de santé parisien lors de cette situation exceptionnelle, alors que Fukushima a donné lieu à des articles et commentaires d'origine beaucoup plus variée.

On notera toutefois que le cas des catastrophes multi-site et les problèmes d'allocation de ressources qu'il suscite commencent à donner lieu à des propositions de chercheurs qui s'appuient sur des techniques de simulation (Hawe et al., 2015) ; alors que les chercheurs qui s'intéressent à développer des outils d'aide à la décision face aux situations multi-risque commencent à confronter leurs méthodes aux partenaires de la sécurité civile (Komendantava et al., 2014).

Enfin, les relations entre pouvoirs publics et organisations de bénévoles, bien que non centrales dans les articles scientifiques traitant des attentats du 13 novembre sont mentionnées dans certains retours d'expérience (Rapport Fenech, assemblée nationale, 2015). Dans ce type de situation, les organisations de bénévoles comme la Croix-Rouge s'insèrent dans des dispositifs hiérarchisés, en tant que supplétifs des pouvoirs publics, sans que ceci ne semble apparemment poser de problème particulier. En revanche, la manière avec laquelle la crise de Fukushima, et surtout la question de l'information en matière de dangerosité radioactive sur les territoires a été gérée par les autorités japonaises a amené le Président de la Croix-Rouge Japonaise à s'interroger rétrospectivement sur l'utilité de disposer de ses propres informations pour répondre aux besoins des populations : « *Our response to the accident at the nuclear power plant was not sufficient due to the lack*

of information and inadequate preparedness. We keenly realized the importance of independently assessing the situation without relying entirely on administrative agencies and swiftly establishing appropriate politics on how to respond to the situation” ⁴⁵. Les catastrophes multi-risques de l'ampleur de Fukushima pourraient ainsi, dans certains contextes, en tout cas lorsque les incertitudes scientifiques quant aux effets des phénomènes sur les populations sont grandes, engendrer une défiance accrue entre organisation de bénévoles et autorités publiques.

Plutôt que d'avancer des définitions des termes maintenant couramment employés de catastrophe multi-site et multi-risque, nous avons proposé ici de comparer les deux archétypes qui semblent les plus représentatifs de ces deux types de catastrophes. Cette démarche permet plutôt de poser des questions : les catastrophes multi-sites sont-elles systématiquement d'origine intentionnelle ? Ou bien certaines catastrophes naturelles (séismes) sont-elles susceptibles d'entrer dans cette catégorie ? Ne faut-il pas référer alors la notion de catastrophe multi-site d'abord aux problèmes d'organisation et de ressources que ces événements posent, dans la très grande urgence, et dans un territoire restreint, pour un traitement optimal des blessés ? D'un autre côté, convient-il de réserver la qualificatif de catastrophe multi-risque à celles qui résultent d'effets domino imprévus ? Lesquels génèrent sur un territoire aux contours évolutifs, et dans un temps plus long, les victimes successives des différentes catastrophes qui s'enchainent ?

Si l'on opte pour les « définitions » précédentes, il semble en tout cas que les deux types de catastrophes donnent lieu à des modalités de gestion de crise différentes. Les catastrophes multi-site du type « 13 novembre 2015 » nécessitent la mise en œuvre d'une gestion plutôt hiérarchique de la crise, qui s'appuie sur la capacité d'acteurs pré-identifiés (police, centres hospitaliers) à coordonner dans la plus grande urgence les actions des équipes de secours. Dans le cas de catastrophes multi-risque du type de « Fukushima », à cette nécessité première s'ajoute celle de l'évolution progressive de la nature de la crise elle-même. Les catastrophes qui se succèdent au fur et à mesure des effets domino amènent à agrandir progressivement les contours de la crise et à identifier de nouveaux acteurs susceptibles de contribuer à la gérer. Ce qui de fait oblige les pouvoirs publics à une gestion plus ouverte et plus horizontale de la crise ou des crises successives, avec toutes les difficultés de coordination que cet exercice suppose.

L'incertitude dans laquelle se trouvent les acteurs de la gestion de crise et des secours aux populations ne semble pas être de même nature selon que l'on se trouve dans le cas d'une catastrophe multi-site ou multi-risque. Dans un cas, les acteurs de terrain redoutent surtout une réplique des événements auxquels ils sont en train de répondre, dans l'autre, ils doivent faire face à des incertitudes de nature plus scientifique (nocivité d'une pollution diffuse par exemple) quant à l'évolution, à court ou à long terme, de la situation de catastrophe dans laquelle ils interviennent. Quelles conséquences, ces différences ont-elles pour la diffusion des informations et la coordination des secours, entre pouvoirs publics et bénévoles ?

⁴⁵ JRCS, 2013

Bibliographie

Articles/ouvrage scientifiques

Alexander David, 2010, "The Voluntary Sector in Emergency Response and Civil Protection: Review and Recommendations", *International Journal of Emergency Management*, 7 (2), pp 150-166.

Barkaoui Houssein, Guenet Alain, Tao Wang et Meskens Nadine, 2016, *Les plans de gestion de crises dans les pays francophones*. La 8^{ème} conférence francophone en Gestion et Ingénierie des Systèmes Hospitaliers, juillet 2016, Casablanca, Maroc.

Brudney Jeffrey L. and Beth Gazley, 2009, "Planning to be Prepared: An Empirical Examination of the Role of Voluntary Organizations in County Government Emergency Planning", *Public Performance & Management Review*, 32 (3), pp 372-379.

Bryson John M., Barbara C. Crosby and Melissa Middleton Stone, 2006, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration: Propositions from the Literature", *Public Administrative Review*, 66, pp 44-55.

Comfort Louise K. and Naim Kapucu, 2006, "Inter-organized Coordination in Extreme Events: The World Trade Center Attacks, September 11, 2001", *Natural Hazards*, 39, pp 309-327.

Dynes Russell R. and B.E. Aguirre, 1979, "Organizational adaptation to Crisis: Mechanisms of Coordination and Structural Change", *Disasters*, 3 (1), pp 71-74.

Egan Matthew J. and Gabor H. Tischler, 2010, "The National Voluntary Organizations Active in Disaster Relief and Disaster Assistance Missions: An Approach to Better Collaboration with the Public Sector in Post-Disaster Operations", *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), art.3, pp 63-96.

Eller Warren, Brian J. Gerber and Lauren E. Branch, 2015, "Voluntary Nonprofit Organizations and Disaster Management: Identifying the Nature of Inter-Sector Coordination and Collaboration in Disaster Service Assistance Provision", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6 (2), pp 223-238.

Hawe Glenn, Graham Coates, Duncan T. Wilson and Roger S. Crouch, 2015, "Agent-based Simulation of Emergency Response to Plan the Allocation of Resources for a Hypothetical Two-site Major Incident", *Engineering Applications of Artificial Intelligence*, N°46, pp 336-345.

Helsloot I. and A. Ruttenberger, 2004, "Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12, (3), pp 98-111.

Hirsch Martin, Pierre Carli et al., on behalf of the health professionals of Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (APHP), 2015, « The Medical Response to Multisite Terrorist Attacks in Paris, *Lancet*, Vol 386, pp 2535-38.

- Kapucu Naim, 2006, "Public-nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts of Emergencies", *Public Administration Review*, 84 (1), pp 205-220.
- Komendantova Nadejda, Roger Mzyglocki, Arnaud Mignan, Bijan Khazai, Friedmann Wenzel, Anthony Patt and Kevin Fleming, 2014, "Multi-hazard and Multi-risk Decision-support Tools as Part of Participatory Risk Governance: Feedback from Civil Protection Stakeholders", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 8, pp 50-67.
- Lakoff Andrew, 2007, "Preparing for the next emergency", *Public Culture* 19 (2), pp 247-271.
- Lorenz Daniel F., Katja Schulze, and Martin Voss, 2017, "Emerging Citizen responses to Disasters in Germany. Disaster Myths as an Impediment for a Collaboration of Unaffiliated Responders and Professionals Rescue Forces", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Wiley online, pp 1-10.
- Mason A.M, Shirley Drew and David Weaver, 2017, "Managing Crisis-induced Uncertainty: First Responder Experiences from the 2011 Joplin-Duquesne Tornado", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 23, pp 231-237.
- Papazoglou Pierantonios, 2014, *Crisis Management and Emergency planning in Cyprus*, Conference Paper.
- Perry Ronald W, and Michael K Lindell, 2003 (a), « Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process", *Disasters*, 27 (4), pp 336-350.
- Perry Ronald W. and Michael K. Lindell, 2003 (b), "Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11, (2), pp 49-60.
- Schmidt Arjen, Jeroen Wolbers, Julie Ferguson and Kees Boersma, 2017, "Are you Ready2help? Conceptualizing the Management of Online and Onsite Volunteer Convergence", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1 (12), Wiley online, pp 1-12.
- Simo Gloria and Angela L. Bies, 2007, "The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration", *Public Administrative Review*, Special issue, pp 125-142.
- Smith Steven L., 2011, "An Analysis of Authority Issues within National Response Framework ESF6- Mass Care, Housing and Human Services Policy", *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*, 2 (3), art. 5, pp 1-14.
- Unlu Ali, Naim Kapucu and Bahadir Sahin, 2010, "Disaster and Crises Management in Turkey: a Need for a Unified Crisis management System", *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19 (2), pp 155-174.
- Whittaker Joshua, Blyte McLeman and John Handmer, 2015, "A Review of Informal Volunteerism in Emergencies and Disasters: Definition, Opportunities and Challenges", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, pp 358-358
- Wise Charles R., 2006, "Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing?", *Public Administration Review*, 66 (3), pp 302-318.

Rapports

Assemblée Nationale, 2016, *Rapport (Fenech) fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015.*

Bonfant Matteo E., Capone Francesca, 2014, *Mapping Report on the legal, Institutional and Operative Framework concerning response to CBRN Threats in Italy and in other 10 EU Member States*, CBRN Integrated Response Italy Project.

Bossong Raphal, Hegemann, 2014, *Project ANVIL, deliverable 4.2 Final Analytical Report, critical findings and research outlooks.*

Briggs, Rosanna ; Coskun Aslan ; Katsikopoulos, Panagiotis ; Näslund-Landermark, Barbo, 2015, *Peer review Bulgaria 2015*. Program for peer reviews in the framework of the EU cooperation on civil protection and disaster risk management.

INHESJ, 2014-2015, *La gestion de crise en Europe, Vers une coexistence des organisations actuelles basées sur la culture des Etats-membres ou vers une convergence structurelle dans un système européen ?*, Rapport du Groupe de diagnostic stratégique n°1, 26^{ème} Session nationale « Sécurité et Justice ».

Japanese Red Cross Society, 2013, *Great East Japan Earthquake and Tsunami. Complete record document covering from relief activities to recovery support.*

Kuipers, Sanneke, Boin Arjen, 2013, *Projet ANVIL (Analysis of Civil Security systems in Europe), deliverable 1.1 (Analysis framework).*

UNISDR, 2009, *The structure, role and mandate of civil protection in disaster risk reduction for south eastern Europe*, South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Program (SEEDRMAP).