



L I V R E
B L A N C
H C F D C



20 ans constats propositions



HAUT COMITÉ FRANÇAIS POUR LA DÉFENSE CIVILE

L I V R E
B L A N C
H C F D C



20 ans
constats
propositions



HAUT COMITÉ FRANÇAIS POUR LA DÉFENSE CIVILE



20 ans
constats
propositions

Sommaire

Préface	p. 4
Introduction	p. 6
Chapitre 1 : Un nouveau cadre géostratégique	p. 10
Chapitre 2 : Des vulnérabilités accrues.	p. 16
I - Menaces sur les infrastructures critiques	p. 18
II - Les menaces terroristes nouvelles	p. 24
Conclusion	p. 32
Chapitre 3 : Constats et propositions	
N° 1	p. 33
N° 2	p. 37
N° 3	p. 43
N° 4	p. 46
N° 5	p. 51
N° 6	p. 56
N° 7	p. 63
N° 8	p. 71
N° 9	p. 74
N° 10	p. 78
Conclusion	p. 84
Annexe 1 - Effort financier.	p. 88
Annexe 2 - Méthodologie.	p. 89
Annexe 3 - Contributions.	p. 90





20^{ans}
constats
propositions

Préface

Il y a 20 ans, à l'initiative de Maurice SCHUMAN et du Général BILLOTTE, visionnaires s'il en fut, naissait le Haut Comité Français pour la Défense Civile.

Son fondement était à l'époque réaction - dans le sens noble du terme - contre le côté risqué du pari du «tout-dissuasion nucléaire». Protéger notre population d'une contre-frappe aurait, selon la doctrine de l'époque, été l'aveu d'un manque de confiance suicidaire en la totale efficacité de notre arsenal.

Le monde était alors extrêmement dangereux, mais les modes de raisonnement des adversaires probables - les dictatures Soviétiques et leurs dérivées - connus et déchiffrables. Les limites du non-dit, la crise de Cuba l'a démontré, existaient.

20 ans plus tard, tout autre est notre monde. La conviction des bonnes volontés, qui sont plus que jamais à l'œuvre au sein du Haut Comité Français de Défense Civile, est que notre époque est encore plus incertaine et dangereuse que celle de ses origines.

Nos Etats doivent en être en permanence conscients. Le caractère diffus de la menace implique *volens nolens* le citoyen. L'Etat ne peut plus s'abriter, comme par le passé, derrière le caractère somme toute élitiste du risque, pour ne pas nous impliquer dans notre propre défense. L'Ordonnance de 1959 en est toujours la Bible. Au-delà de son aspect classique, elle implique toute la Nation. Informer, préparer, alerter, responsabiliser : la Défense est plus que jamais l'affaire de chacun, des militaires certes, mais aussi des civils, donc de nous tous, partout et en tous instants.

Ce Livre Blanc, qui célèbre le génie prémonitoire des Créateurs du Haut Comité Français de Défense Civile, se veut créateur de débats... pour décisions.

Paul GIROD
Sénateur de l'Aisne
Président du Haut Comité Français de Défense Civile





20 ans
constats
propositions

Introduction

Maurice Schuman a prédit, dès 1981, que le 21^{ème} siècle commencerait par une guerre diffuse et permanente. Sa vision non seulement se révèle exacte, mais elle justifie pleinement et rétrospectivement, il y a 20 ans, la création du Haut comité français pour la défense civile.

Créé pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'importance stratégique de la notion de défense globale, dont les formes civile et économique sont, au même titre que la défense militaire, indissociables, le Haut comité poursuit, depuis lors, son action d'information, d'éveil et d'alerte.

Dans un monde qui n'est plus bipolaire, les menaces, dont les origines et les formes sont nombreuses et variées, sont pour les plus probables, asymétriques. On l'a vu le 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, celles-ci ont des effets terribles sur la vie humaine et les valeurs qui s'y attachent. À côté de ces menaces terroristes, forme nouvelle de guerre continue et persistante, les risques naturels et technologiques majeurs forment une épée de Damoclès que nos sociétés développées doivent intégrer. En outre l'addition des menaces et des risques peuvent conduire à des catastrophes dont les conséquences humaines et écologiques sont considérables.

Enfin, les conséquences sociales et économiques des actes de terrorisme, des accidents et catastrophes majeurs sont aujourd'hui tellement lourds que nos sociétés refusent de les envisager; le marché mondial de l'assurance et de la réassurance en est un bon indicateur. Tout doit donc être fait en termes

d'information, de prévention, de surveillance, d'intervention, de secours et de restauration pour empêcher les effets de l'acte ou de la catastrophe... Il n'est donc plus possible aujourd'hui de penser qu'un seul type d'action puisse nous prémunir : la réponse est, plus que jamais, multiforme.

Cette notion de défense globale, bien qu'affirmée dans l'organisation de notre défense depuis 1959, n'a pas eu, jusqu'à présent, la place qu'elle mérite et ce pour de nombreuses raisons. Mis en sommeil un temps par les doctrinaires de la dissuasion pure et dure, puis oubliée par la suite en raison de contraintes budgétaires, la défense civile et la protection des populations face aux agressions majeures n'ont jamais eu l'attention ni du politique, ni des pouvoirs publics, ni du monde économique. Confinée à l'impensable, personne n'y pensait... jusqu'au 11 septembre 2001, bien que des événements, depuis la décennie 90, auraient dû éveiller notre attention : Tokyo, Oklahoma City, Nairobi, Dharan... et, plus proches de nous, les attentats de Paris de 1995, la prise d'otages de l'Airbus d'Alger. Sans oublier, depuis cette date, l'explosion d'AZF à Toulouse qui a fortement marqué les esprits.

Aujourd'hui, le concept de défense globale est d'une actualité criante et particulièrement le volet « défense civile » qui revêt une importance primordiale pour la sauvegarde de nos sociétés. Ne pas s'en préoccuper à sa juste valeur, reviendrait, dès l'événement survenu, à faire douter la Nation de sa politique de défense et de sécurité, à déstabiliser nos gouvernements, et à conforter les terroristes dans leur pouvoir de nuire, voire d'imposer leurs idées par la terreur.

Il faut donc repenser et re-calibrer l'effort de défense nationale dans ce nouveau contexte stratégique où dissuasion, opérations extérieures, défense et sécurité intérieures, conscience citoyenne sont très étroitement mêlées.

L'objet de ce livre blanc est donc bien d'apporter une réflexion sur le volet « civil » de cet effort de défense globale. Il n'a pas pour but de critiquer l'organisation de l'Etat, l'action des gouvernements successifs, ou le professionnalisme et le dévouement des acteurs de la défense civile, que l'on sait très grand.





20^{ans}
constats
propositions

Il n'a qu'un seul objet : "alimenter le débat sur ce que doit être la défense civile de la France". Avec pour point de départ ce qu'elle est aujourd'hui : efficace et professionnelle au quotidien, malgré certaines imperfections, mais peu préparée et sous-dimensionnée pour faire face aux nouvelles formes de la crise et à l'exceptionnel qui nous guette, et ce, dans un contexte où nos populations sont parfois peu conscientes des dangers qui les menacent et des comportements citoyens à adopter.

Ce débat, qui traite bien de la défense de la Nation et de la sécurité intérieure, doit être ouvert, transparent, ambitieux et contribuer à construire la sécurité collective dont la France et l'Europe ont besoin, dès aujourd'hui, car il y a urgence.





20^{ans}
constats
propositions

Chapitre I

Un nouveau cadre géostratégique.

En ce temps là, les choses étaient simples. Le monde était partagé en deux ensembles antagonistes, d'un côté le bloc atlantique, de l'autre le bloc soviétique, avec pour ligne de partage la diagonale européenne tracée à la fin de la seconde guerre mondiale. Washington pour l'Ouest, Moscou pour l'Est s'efforçaient, d'une part de maîtriser leurs zones d'influences respectives, d'autre part, de contenir et grignoter l'adversaire dans une politique de stratégie indirecte.

La France était fidèle à son camp mais marquait son indépendance en se dotant de la triade nucléaire; les institutions politiques renouvées et le consensus populaire lui conférant sa crédibilité dissuasive.

En dehors des guerres dites coloniales au Vietnam ou en Corée, quelques conflits localisés, périphériques éclataient ici ou là, mais les capacités guerrières mises à disposition par les deux grands frères permettaient rarement de dépasser la semaine. La crise en résultant se gérait au niveau supérieur et la France y prenait toute sa part, sur le terrain comme à l'ONU.

Pour l'essentiel - le face à face en Europe - l'OTAN marquait le Pacte de Varsovie et, in fine, l'équilibre du monde était assuré par les "systèmes nucléaires centraux" et l'assurance d'une capacité de destruction mutuelle garantie par un jeu d'accords et traités internationaux destinés à encadrer les capacités nucléaires de chacun des deux grands sans pour autant attenter aux capacités majeures des cinq "détenteurs légaux".

Pour entretenir la flamme dans son camp et stigmatiser l'autre, le "Qui menace la paix ?" édité par Moscou faisait pendant au "Soviet military power" annuel de Washington.

A la fin des années 80, l'effondrement soviétique marquait la fin de l'équilibre de la terreur et de la bipolarité du monde. On parlait de toucher les dividendes de la paix.

1991, l'espérance - plutôt l'illusion - des dividendes de la paix s'évanouit avec Desert shield - Desert storm, dernier avatar du vieil équilibre autant que première matérialisation de l'asymétrie conflictuelle du monde qui s'est installée. Le Koweït a été libéré, mais rien n'est réglé.

Depuis, à l'équilibre de la terreur a succédé la terreur terroriste.

Les Etats-Unis, qui n'avaient jamais connu chez eux d'autre guerre qu'indigène étaient touchés en plein cœur de leur entité physique autant que symbolique de l'Amérique triomphante mais aussi du monde occidental dans toutes ses dimensions - politique, économique, culturelle, philosophique...

Depuis, à la bipolarité a succédé "l'unilatéralité" des USA, désormais sans contrepoids et à peu près omnipotents.

Cette unilatéralité a pour nom "National missile defense", système de couverture anti-missile balistique, réputé hermétique et national, mais à vocation universelle pour peu que l'on accepte de lui confier sa sécurité au prix de l'abandon de sa propre défense.

Corollaire, la dissuasion nucléaire deviendrait inutile, rétrograde voire diabolique et le traité ABM de 1972, important facteur d'équilibre stratégique, unilatéralement dénoncé.

Cette unilatéralité a pour nom "Al - Qaida et l'axe du Mal".

Force du Bien sous mandat de l'ONU, les USA frappent vite et fort Al - Qaida et ses appuis talibans que cette même unilatéralité avait, en son temps, contribué à installer en Afghanistan.

L'OTAN qui, pour la première fois, pouvait agir en vertu de son Article 5 n'était pas associée à la manœuvre. Participait qui voulait, au mieux de ses possibilités mais surtout de sa capacité à s'intégrer à une





20 ans
constats
propositions

force américaine totalement maîtresse de toutes les dimensions du champ de bataille, première véritable concrétisation de la “Révolution dans les affaires militaires” lancée fin 90.

Cette maîtrise est le résultat d’un effort de défense constant sur tous les plans et en particulier la recherche.

Auparavant l’OTAN s’était militairement engagée dans les Balkans, avec la bénédiction de l’ONU et après l’impuissance de l’interposition sous casque bleu.

Mais il aura fallu l’engagement des USA pour y entraîner les européens et disposer des structures et des moyens essentiels de l’action aérienne.

Attaquée et redoutant de l’être à nouveau, elle se déclare prête à exécuter des frappes préventives ou préemptives avec les armes les plus adaptées, armes nucléaires comprises.

L’Amérique est certaine que ce qui est bon pour l’Amérique est bon pour le monde, dans tous les domaines. C’est son vice et sa vertu.

Disposant des moyens d’action à la mesure du rôle qu’elle s’est donnée et volontiers messianique elle a, unilatéralement, débuté sa croisade.

Peut-on lui en faire le reproche ?

Elle n’est pas seule en cause.

Il ne lui appartenait pas d’attendre l’adhésion, l’unité de vue et la disponibilité des forces européennes pour frapper le terrorisme, l’adhésion de sa nation a été unanime et lui a suffi.

Il ne lui appartient pas de convaincre les européens de se doter des moyens mettant leur puissance à la hauteur des enjeux du monde et de leurs ambitions politiques.

La menace ne vient plus seulement de l’Est, elle est effectivement tous azimuts, multiformes et des pires qui soient.

Aujourd’hui, la menace première n’est plus associée à une vague

déferlante aero-terrestre ni a une pluie préemptive et apocalyptique de missiles dont les plus lointains seraient seulement à quelques minutes de vol du cœur du pays ; même si elle demeure majorante et dimensionnante pour le niveau de suffisance en matière de Dissuasion.

Il ne faut pas minimiser les performances des engins irakiens, iraniens ou coréens mais leurs capacités intercontinentales et stratégiques sont loin d'être avérées.

L'urgence est au terrorisme sur fond de fanatisme religieux et de déséquilibre grandissant du monde. Mais l'élimination ne saurait être que militaire.

Malgré tout, la riposte américaine à l'attaque terroriste du 11 septembre a montré que la formule - Capacité militaire x Soutien populaire x Volonté politique - gardait son efficacité, au moins dans la phase de victoire tactique, préalable aux phases de résolution politique.

Encore faut-il disposer, en propre ou en association, d'une capacité militaire adaptée en volume et performances aux exigences du théâtre d'opération, à l'objectif militaire recherché et au but de guerre à obtenir, sans céder aux effets de mode ou aux a priori.

Les menaces actuelles nous rappellent fort à propos que le nucléaire ne dissuade pas (que) du nucléaire mais de la guerre et de la tentation d'attenter à nos intérêts vitaux, sous la réserve majeure que l'adversaire soit un Etat clairement identifié et non pas une nébuleuse terroriste polyforme et tentaculaire. Reste que les armes nucléaires ne sont pas des armes d'opportunité tactique mais des armes d'emploi ultime, sous réserve que la panoplie soit diverse et les performances adaptées. Alors la dissuasion du fort au dangereux devient crédible, d'autant que - volens nolens - d'une part l'atome gardera son pouvoir égalisateur et d'autre part ne sera pas "de-inventé".

De la même façon les affrontements sont majoritairement en zone urbaine et Jenine, après Sarajevo, donne une dimension urbaine nouvelle au duo char de bataille / avion ou hélicoptère d'appui rapproché, précis et tout temps.

Et partout un besoin toujours plus grand et urgent d'automates aériens ou terrestres, armés ou non, de satellites, de moyens de projection, de





20^{ans}
constats
propositions

systèmes d'alerte pour les forces comme pour la population...

Le besoin est immense et la France ne pourra pas seule se doter de tous les systèmes d'armes indispensables.

Cela ne dispense pas de reprendre et soutenir l'effort national de défense.

Cela doit surtout faire prendre conscience à l'Union européenne d'aujourd'hui de l'urgence d'une politique d'armement et de défense cohérente avec la Puissance qu'elle se doit d'être pour l'équilibre du monde.

Sinon, dans l'OTAN incluant la Russie, passée à vingt partenaires ou plus - à suivre lors du prochain sommet de Prague - et de ce fait plus forum politique que force militaire, l'Amérique assumera sans partage l'action offensive, laissant au mieux aux européens, le rôle de supplétif, exportant de la sécurité et important mafias et trafics.

La menace, les risques ne sont pas seulement de nature explosive ou contaminante.

Ils sont aussi, et parfois surtout, d'ordre économique depuis la mondialisation, l'internationalisation de toutes les activités qui conduisent à appréhender dans une logique de profit financier les productions artistiques comme les matières premières ou les productions industrielles.

Les populations du Sud se paupérisent, se radicalisent et alimentent des diasporas sauvages.

Celles du Nord s'inquiètent des délocalisations, de leur avenir, de celui de leurs enfants, de la pérennité de leur identité culturelle.

Les fonds de pension croissent, jouent Euro contre Dollar et l'argent sale est devenu un acteur économique mondial certes à combattre, mais certains pays y survivront difficilement.

L'Amérique décide de ne pas honorer ses engagements de Kyoto et propose de racheter le droit à polluer des plus démunis.

La menace, les risques sont tout autant endogènes, que générés par l'évolution contradictoire de nos sociétés qui, se voulant ultra performantes, ultra sûres, sont devenues hyper fragiles et hyper vulnérables; individualisme exacerbé mais exigence corporatiste, autonomie locale mais appel à l'Etat dès le premier dysfonctionnement, communautarisme mais souhait d'une reconnaissance nationale.

Il suffirait actuellement d'un nouvel événement accidentel, interne, grave pour créer très vite une psychose avec une profonde mise en cause de l'action de l'Etat et, sous peu, une remise en cause de la paix et du modèle social.

Le rôle, même purement technique des médias dans le cadre de l'information des foules, contribuerait involontairement mais largement à l'effet de psychose, voire de panique. Le syndrome "anthrax" aux USA et AZF en France en donnent un aperçu.

Cela compromettrait gravement, dans notre formule, le facteur Soutien populaire indispensable, ne serait-ce qu'à la mise en sécurité et au rétablissement de la situation.

Cela fragiliserait surtout le troisième paramètre, la Volonté politique dont la mise en doute est, en soi, un facteur premier de vulnérabilité, et dès le temps permanent.

“Demain, dans la bataille, le Roi portera tous les péchés de son armée”

Shakespeare
Propos sur la bataille d'Azincourt





Chapitre II

Des vulnérabilités accrues

Nos concitoyens veulent à la fois la liberté, la sécurité et la protection ; demandes légitimes qui fondent le pacte social. La lutte contre le terrorisme, le crime organisé, l'insécurité (réelle ou supposée) nécessite cependant l'adaptation permanente de nos moyens humains et techniques et de nos mentalités.

Cette recherche de la sécurité se heurte aujourd'hui à deux limites :

- L'acceptation de risques "difficiles à contrôler", rançons d'une modernité et de progrès technologiques galopants et d'une menace diffuse et asymétrique, dont les conséquences pourraient être majeures.
- La tolérance du poids sécuritaire par notre société, tant au plan moral, social que financier, et cela sur une longue période.

Bien que de récents sondages démontrent effectivement une crainte de la population tant avant le 11 septembre qu'après, force est de constater qu'il n'est pas évident de faire accepter durablement cette démarche sécuritaire par nos sociétés latines, aussi bien que par les sociétés anglo-saxonnes, si elles n'en comprennent pas les enjeux et si la crédibilité des mesures n'est pas acquise.

Il faudrait que les pouvoirs publics s'engagent dans une politique d'information des populations, claire, objective et multiforme.

- sur le caractère des risques inhérents à une société aujourd'hui très technologique
- sur la mondialisation des réseaux terroristes qui entretiennent des menaces diffuses, permanentes et totalement asymétriques, comme l'ont démontrées les récentes attaques aux USA et en Asie du Sud-est.

Il convient aussi de donner au citoyen la formation et le savoir nécessaires pour pouvoir prendre, en situation de danger, la bonne attitude pour sa sauvegarde personnelle et celle de ses proches. Ceci doit être appris dès l'école. Pour les adultes, une sensibilisation entretenue, continue est indispensable, sachant qu'en matière de communication de crises, la phase d'information préalable est seule garante d'une communication de crise crédible.

A cet égard, le principe de précaution s'applique-t-il aux menaces terroristes et aux risques majeurs provoqués ? Si l'État doit protection et assistance à ses citoyens et résidents, et si la notion juridique de la précaution est encore floue, nous sommes bien en présence d'un « *risque potentiel plausible, sans retour d'expérience* » comme le définit le rapport au Premier Ministre de Philippe Kourilsky et Geneviève Vineyre sur le principe de précaution. Le principe de précaution ne saurait néanmoins être assimilé à une exigence irréaliste de risque zéro et encore moins de menace zéro.

En revanche, il est patent que la période de haute intensité terroriste que le monde occidental vit actuellement, et qui semble s'inscrire comme une donnée géostratégique nouvelle, doit conduire l'État français et l'Europe à prendre des mesures structurelles et pérennes de sécurité et de défense civiles à un niveau encore inconnu jusque là.

Face à ces risques et ces menaces multiples, l'objectif de ce Chapitre n'est pas d'en évaluer les probabilités d'occurrence ou les niveaux de menace, mais seulement d'évoquer les principales vulnérabilités induites par l'évolution de notre société, et d'en imaginer les conséquences possibles en cas d'agression ou de catastrophes.

Nous distinguerons les menaces sur les infrastructures critiques et les menaces de nature terroriste NRBC en gardant également présents à l'esprit les risques naturels majeurs.





20^{ans}
constats
propositions

I. Menaces sur les infrastructures critiques

Indispensables à la vie du pays, les infrastructures qui conditionnent notre vie quotidienne aussi bien que notre économie sont multiples : réseaux d'eau, d'énergie, de télécommunications, de transports, etc. Elles sont vulnérables aux agressions, entraînant ainsi des dysfonctionnements et des atteintes économiques majeures.

À cette notion d'infrastructures critiques indispensables à la vie de la population, il convient d'ajouter celle de sites pour lesquels une agression entraînerait une catastrophe humaine et/ou écologique majeure : centrales nucléaires, industries chimiques, biotechnologies, transport de matières dangereuses, transport aérien, sans oublier le cyber-terrorisme à travers une agression sur les réseaux.

Le nucléaire

Aujourd'hui près de 440 réacteurs électronucléaires fonctionnent dans le monde. Ils fournissent 6 % de l'énergie totale produite et 17 % de l'électricité. En France, 57 réacteurs sont en exploitation et fournissent 75 à 80 % de l'électricité consommée.

La vigilance permanente en matière de sûreté nucléaire ne doit pas cacher l'extrême conséquence que peut avoir une agression soit par voie aérienne, cas du gros porteur qui serait précipité sur une centrale, soit par des commandos fortement armés.

La sécurité des installations nucléaires doit être absolument parfaite et de très haut niveau. Est-ce le cas aujourd'hui ? On peut en douter. Face à des scénarios nouveaux et très élaborés, des efforts sont à entreprendre. La vigilance sur le parc nucléaire français est un impératif premier et absolu.

Sur ce plan, le cas particulier du surgénérateur doit absolument être reconsidéré au plus tôt, eu égard à sa vulnérabilité, car, bien qu'arrêté, il a été conçu sans enceinte de confinement.

L'industrie chimique

Dans le cadre de la directive européenne, pour être classé “SEVESO 1”, un site devait abriter un ou plusieurs produits ou familles de produits toxiques et/ou inflammables et/ou explosifs. Ces produits ou familles de produits devaient figurer sur une liste de 178 noms et les quantités stockées ou manipulées devaient être supérieures à un seuil défini pour chaque produit¹. Avec ce type de classement, une entreprise qui avait stocké 90 % des seuils de chaque produit n’était pas classée SEVESO ! 423 entreprises françaises répondaient à ces critères, la Seine-Maritime était le leader avec 43 entreprises, les Bouches-du-Rhône deuxième avec 35 et le Rhône troisième avec 18 et, ce, malgré le couloir de la chimie.

Les DRIRE (Directions Régionales de l’Industrie de la Recherche et de l’Environnement) imposent aux établissements classés SEVESO de réaliser des études de dangers faisant apparaître les périmètres de sécurité correspondant à un épandage, ou à une fuite de produit toxique ou susceptible d’engendrer une explosion, et de prévoir des mesures préventives adaptées.

De leur côté, les préfetures doivent réaliser des Plans particuliers d’intervention (PPI) pour chaque site SEVESO, et prévoir des campagnes d’information du public sur la conduite à tenir en cas d’accident.

Le droit à l’information des citoyens est reconnu, mais il est évident que les scénarios d’accident consécutif à un attentat qui provoquerait la destruction totale d’un stockage pouvant atteindre plusieurs milliers de tonnes, ne sont pas pris en compte dans les études de dangers, car les périmètres de sécurité atteindraient alors plusieurs dizaines de kilomètres autour des sites !

Depuis le 3 février 1999, la Directive 96/82/CE, dite SEVESO 2, remplace la Directive de 1982. Elle a été transposée en droit français par des modifications de la loi de 1987, dite Sécurité Civile, dans les décrets, notamment l’arrêté du 10 mai 2000 consacré plus spécifiquement à l’environnement.

La directive SEVESO 2 est beaucoup plus contraignante que la précédente.

¹ A titre d'exemple, ce seuil était de 50 000 tonnes pour la famille “liquides inflammables”, 500 tonnes pour l’ammoniac, 50 tonnes pour le chlore, 1 kg pour la benzidine





20 ans
constats
propositions

Les produits ou familles de produits ne sont plus traités séparément mais en tenant compte, ce qui est plus logique, de l'effet "domino", c'est à dire de l'incidence sur une installation voisine d'un accident survenant sur une première installation. Les seuils devenant cumulatifs, le nombre de sites classés SEVESO 2 a beaucoup augmenté par rapport au nombre de SEVESO 1. Il est pour l'instant de l'ordre de 1 500, mais le recensement n'est pas encore achevé.

La directive SEVESO 2 élargit considérablement la participation du public dans différentes procédures : accessibilité aux informations contenues dans le rapport de sécurité, avis sur l'implantation d'un nouvel établissement, mise à sa disposition de l'inventaire des substances dangereuses présentes dans l'établissement, ouverture d'un site Internet par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement².

Sur ce dernier point, on peut s'interroger sur l'opportunité de révéler des données aptes à informer d'éventuels terroristes. Il y a un juste équilibre à trouver entre information publique et information réservée.

M. Philippe Eyssig, dans son rapport au Premier ministre sur les risques industriels, constate :

« *Nous manquons en France d'une vraie culture de sécurité* ». Si cette assertion est exacte au plan de la sécurité industrielle, on peut craindre qu'elle le soit plus encore lorsqu'on prend en compte le risque terroriste sur les sites chimiques. En effet, aucune législation européenne ou nationale ne préconise des études, ou des mesures préventives face à ces menaces.

Une réflexion urgente doit être entreprise tant pour les études de dangers qui prendraient en compte le risque terroriste, que pour la sécurité intrinsèque de ces sites : sécurité physique et contrôle des flux doivent donc être revus afin de réduire fortement la vulnérabilité d'installations qui peuvent constituer des cibles majeures. L'État doit réfléchir à ce que pourraient être les mesures d'accompagnement nécessaires pour permettre à ces industries d'atteindre un niveau de sécurité acceptable.

² www.SEVESO.ema.fr

Les transports de matières dangereuses et radioactives (TMD-TMR)

Tous les scénarios d'accidents qui sont examinés dans les études de danger de sites peuvent se produire en dehors de l'entreprise lors d'un accident transports de matières dangereuses. On peut toujours établir des mesures préventives autour des sphères de propane, mais qu'en est-il lorsque ce même propane, en quantité souvent plus importante, circule sur route, sur rail ou par voie fluviale ?

On peut citer l'exemple d'une usine soumise à la Directive SEVESO à cause d'un stockage d'un wagon de 55 tonnes de chlore (le seuil SEVESO étant de 50 tonnes). Avant d'arriver dans l'entreprise, ce même wagon de chlore a nécessairement circulé sur le réseau marchandises et passagers et stationné dans une gare de triage à proximité d'autres wagons transportant des matières dangereuses, mais en toute ignorance des normes "Seveso". Il en est de même avec les péniches qui, chargées de 1 000 tonnes d'ammoniac, naviguent en plein Paris.

Selon les statistiques portant sur la dernière décennie, 115 millions de tonnes de matières dangereuses seraient transportées chaque année en France ; elles se répartissent en 78 millions de tonnes d'hydrocarbures (79 % par route, 15 % par rail et 6 % par voie d'eau) et 37 millions de tonnes de produits chimiques divers (65 % par route, 30 % par rail et 5 % par voie d'eau).

Le risque représenté par les TMD (transports des matières dangereuses) et, dans une moindre mesure, les TMR (transports de matières radioactives) est important car la vulnérabilité des transports est grande. Pour des terroristes, ils constituent une cible facile pour le vol, le détournement ou même l'acquisition de matières et/ou de leurs vecteurs en vue de scénarios multiples et très difficiles à anticiper.

En conséquence, il faut sans plus attendre penser à :

- une sensibilisation accrue et un meilleur contrôle des entreprises de transports
- un renforcement de la surveillance et de la protection de certains points névralgiques (zones de transit routier et d'attente, gares de triages, écluses et zones de regroupement)





20^{ans}
constats
propositions

- l'équipement et le suivi sous GPS des transports les plus sensibles.

Les points sensibles

Dans l'ensemble des infrastructures sensibles, quelques-unes sont considérées comme points sensibles par les pouvoirs publics en raison de leur importance. Cette définition de "point sensible" précise, en temps normal et de crise, le niveau de protection que les pouvoirs publics accordent à cette installation. On en dénombre aujourd'hui plusieurs milliers.

Dans la multiplicité des points sensibles, les barrages hydro-électriques méritent une mention spéciale. Leur destruction, selon des modes d'attaque qu'il ne convient pas de décrire ici, entraînerait des catastrophes majeures. Une réflexion spécifique est à mener sur la sécurité de ces installations.

Cependant, force est de constater que le temps "normal" n'existant plus, la notion de points sensibles renvoyant à des plans de protection n'est peut-être pas aujourd'hui la plus pertinente. De plus, et en raison de leur nombre, les pouvoirs publics ne disposent pratiquement pas ou plus des moyens humains pour en assurer la garde ou la surveillance.

Dans la décennie à venir, les solutions au besoin de sécurité de tous les points sensibles passeront essentiellement par le développement et l'introduction de technologies de sécurité : vidéosurveillance numérique, analyse de scène rendant la vidéosurveillance plus intelligente, apparition de la biométrie pour l'authentification des personnes, bases de données accessibles du terrain en temps réel; l'interconnexion des réseaux et des informations permettra à coup sûr de faire avancer la sécurité, y compris face aux menaces les plus graves. Dans ce cadre, des centres de sécurité des points sensibles pourraient être créés au niveau départemental ou zonal pour assurer la sécurité des sites en tout temps et à effectif minimum.

La sûreté et la sécurité aérienne

Le 11 septembre l'a démontré, l'avion peut devenir une arme redoutable. Les mesures prises depuis, au niveau mondial, pour la sûreté des aéroports et des aéronefs, traduisent une nouvelle étape dans la prise en compte de cette menace.

Au plan de la sûreté aéroportuaire, les réponses techniques se mettent en place dans l'urgence, au meilleur rythme possible, en se basant plus sur le contrôle humain que sur la technologie. La sûreté reste difficile à appliquer au quotidien et nécessite une volonté sans faille des opérateurs et des autorités de tutelles.

Si la situation s'est considérablement améliorée, des progrès restent à faire pour réellement fiabiliser les mesures prises et améliorer la technologie des contrôles tant vis-à-vis des passagers, que des personnels travaillant sur les plates formes aéroportuaires. A titre d'exemple, ADP qui délivre environ 90 000 badges d'accès, envisage de remettre à niveau son système de contrôle d'accès avec un système biométrique pour fin 2003, voire 2004. On voit bien là le temps qui est nécessaire pour faire évoluer les systèmes de sécurité, les procédures et finalement les esprits.

Un important travail de R&D reste nécessaire pour développer et fiabiliser les technologies permettant des contrôles renforcés, notamment dans le domaine de la détection des explosifs dans les bagages accompagnés et sur les individus, et de la sûreté en général, sans pénaliser l'industrie du transport aérien. Ce travail, qui a débuté aux USA, n'a pas encore démarré en Europe. Il nécessite une attention toute particulière des États et un effort coordonné pour accéder, dans des délais courts, à ces nouvelles technologies et équipements pour lesquels les enjeux économiques sont majeurs.

Concernant les aéronefs eux-mêmes, et en dehors des mesures relatives au renforcement des cockpits et de la vidéosurveillance des cabines, le problème de la sécurité en approche, au roulage et au décollage, se pose face à la menace présentée par les armes d'épaules de type missiles ou roquettes¹. Des systèmes d'alerte, voire de leurres, pourraient être étudiés et intégrés dans les avions de transport civil de prochaine

¹ Cf la tentative d'attentat au Kenya contre un avion Israélien.





génération comme cela est déjà fait pour les avions de transport militaire. Ici aussi des réflexions sont à mener pour parer des attaques futures.

II. Les menaces terroristes nouvelles

Les transferts de technologies duales

Pour répondre à leurs besoins économiques, les pays les moins avancés sont demandeurs de nouvelles technologies dans tous les domaines, que ce soit la production d'énergie, les communications, le génie chimique ou biologique, etc.

Ces nouvelles technologies ne sont détenues que par un petit nombre de pays développés. Nombre de ces technologies présentent un caractère dual; d'un côté, elles sont destinées à un usage pacifique, généralement celui pour lequel elles ont été développées; de l'autre, elles peuvent servir à la fabrication d'armes de destruction massive, nucléaire, biologique ou chimique ou à leurs vecteurs (missile balistique, missile de croisière, drones, avion sans pilote, etc.).

Pour prévenir ce risque, les pays exportateurs se sont regroupés. Ils ont dressé des listes d'articles sensibles et se sont accordés pour exiger des pays bénéficiaires des garanties d'utilisation pacifiques et de n'exporter que si certaines conditions étaient remplies.

Il s'agit du Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) dont les règles exigent du pays bénéficiaire qu'il ait souscrit avec l'AIEA un accord de garanties généralisées (TNP), le *Missile Technology Control Regime* (MTCR) pour le balistique et du Groupe Australie pour le chimique et le biologique.

Entre la satisfaction des demandes légitimes des pays les moins avancés et le souci des pays industrialisés de ne pas fournir à des états ou des groupes terroristes les moyens de se doter d'armes de destruction massive, l'équilibre est difficile à respecter et est l'enjeu de luttes politiques permanentes.

Si les contrôles des exportations ont montré leur efficacité, la diffusion des techniques duales est inéluctable sur le long terme.

La prolifération des armes de destruction massive est une réalité, et cela en dehors des cas d'écoles Irakien ou Nord Coréen. Les USA estiment que plus de 12 pays sont dotés de capacités de développement et ou de production d'armes biologiques ou chimiques, et seul l'engagement de chacun des états de ne pas se doter d'armes de destruction massives par l'adhésion à des instruments internationaux (Traité de non prolifération, Convention d'interdiction des armes chimiques, Convention biologique) permettra peut-être d'endiguer la prolifération de ces armes.

Les technologies de l'information et le cyber-terrorisme

Les technologies de l'information et de la communication (T.I.C.) connaissent une évolution spectaculaire. Les ordinateurs personnels sont toujours plus puissants, les logiciels plus performants. L'ouverture des réseaux tout comme l'accélération des performances technologiques ont créé une situation nouvelle en quelques années seulement.

Ces outils évoluent en permanence et permettent aujourd'hui de se connecter aux réseaux d'infrastructures n'importe où à partir de points d'accès fixes, mobiles et même sans fil.

Ordinateurs et réseaux sont le support fonctionnel d'infrastructures sensibles et vitales comme les transports, l'énergie, la finance, les services gouvernementaux, la santé et autres secours d'urgence. De même les entreprises exercent leurs activités industrielles, commerciales et financières en ayant recours aux moyens modernes disponibles. Les citoyens eux aussi communiquent et échangent des informations à partir des mêmes outils. La vitesse des échanges a fait disparaître l'élément temporel, car tout se passe aujourd'hui à la vitesse de l'électron. Un virement bancaire peut faire le tour de la terre en quelques minutes. La mondialisation des réseaux comme l'Internet a supprimé les distances géographiques en gommant les frontières. La sophistication des outils techniques disponibles permet de garantir une forme certaine d'anonymat (cryptage des données, effacement des traces).

Des attaques touchant ces outils sophistiqués sont possibles ; la volonté





20^{ans}
constats
propositions

de nuire, une certaine compétence et un minimum de moyens : un ordinateur portable, un modem, des logiciels trouvés librement sur l'Internet, permettent de faire un maximum de dégâts. Virus, vers et chevaux de Troie pullulent et provoquent de graves dysfonctionnements. Si des actes spectaculaires de cyberterrorisme comme le dérèglement des services de secours après un attentat classique sont envisagés, on peut aussi imaginer des attaques sur des systèmes de gestion des énergies, du trafic aérien ou neutralisant le paiement des prestations sociales capables d'entraîner le désordre public, le mécontentement de la population et une crise politique. Tout cela est du domaine du possible.

Face à ces nouvelles menaces, la réponse de l'État se dessine. La mise en place et le renforcement de la DCSSI du SGDN en est l'illustration, tout comme l'arsenal juridique qui prend également le phénomène en compte. Mais les efforts sont encore largement insuffisants.

Pour le secteur privé, la situation est alarmante. Les entreprises reconnaissent qu'elles ne peuvent se passer de leur informatique plus de 4 heures pour 40 % d'entre elles, plus d'un jour pour 10 %, plus de trois jours pour 20 % plus d'une semaine pour 30 %.

Pourtant les mesures de protection des informations et des systèmes sont insuffisantes dans plus de 70 % des cas.

90 % des organisations qui ont procédé à un audit externe ont découvert des vulnérabilités dans leurs liaisons avec Internet. 80 % supposent des brèches de sécurité. 75 % des entreprises n'ont pas testé la sécurité de leurs sites et moins de la moitié possèdent des procédures internes sous forme de plan de sécurité.

En ce qui concerne les individus, tout reste à faire. S'agissant des professions libérales qui engrangent des données confidentielles, ou des simples particuliers qui gèrent leurs informations personnelles, la sensibilisation aux risques encourus et la mise en place de moyens de défense sont quasi inexistantes.

Il s'agit donc d'organiser la connaissance, la mémorisation du phénomène et d'améliorer la communication au plan national, européen et mondial. Plusieurs grands chantiers pourraient s'ouvrir comme : la création d'un outil de veille permanente des réseaux, l'ouverture d'un numéro vert à destination du public, mais aussi des entreprises et des administrations, pour répondre aux questions de sécurité; la création d'un site Web capable d'aiguiller et de renseigner toute personne victime d'une attaque ou encore de répondre à toute question relative à la sécurité des systèmes, le développement d'un outil unique, de type base de données centralisée; regroupant toutes les connaissances sur le cyber-terrorisme, accessibles par moteur de recherche puissant, disponible 24h/24 et ouvert à toutes les parties intéressées, avec accès sécurisé sélectif et personnalisé en fonction du profil du questionneur et de son besoin d'en connaître.

Les menaces NRBC de type terroriste liées à la prolifération ou à la fabrication d'agents

En dehors de la prolifération d'État qui reste préoccupante, notamment en raison de l'émergence des nouvelles techniques bio-technologiques, telles que la création par synthèse de virus, ou la manipulation génétique d'agents biologiques naturels, la menace représentée par l'obtention d'agents chimiques ou biologiques par des groupes transnationaux fanatiques demeure de loin la plus sensible et la plus immédiate.

Dans ce domaine, tous les tabous de l'emploi de l'arme chimique et biologique ont été franchis par des groupes terroristes. Après les attaques au Sarin par la secte Aum Shinrikyo en 1995, les attaques à la Salmonelle dans l'Oregon puis au Charbon (anthrax) aux USA l'année dernière, il apparaît que seules les menaces radiologiques ou nucléaires n'ont pas encore été mises à exécution.

Si les résultats de ces attentats n'ont pas entraîné un haut niveau de mortalité, ce n'est que parce que les auteurs n'ont pas maîtrisé les aspects techniques de diffusion (cas du métro de Tokyo) ou n'ont pas eu la volonté de causer des morts en masse (cas du Charbon aux USA), mais le fort niveau de toxicité des produits et leurs capacités fortement létales étaient avérées, particulièrement dans le cas du bacille du





20^{ans}
constats
propositions

Charbon aux USA, dont la dangerosité au début des agressions a même été sous-estimée par les autorités.

Les armes chimiques peuvent causer des centaines, voire des milliers de victimes dans des agressions à cinétique rapide (quelques minutes), alors que les armes biologiques peuvent provoquer des milliers ou des dizaines de milliers de victimes dans des délais de quelques jours à quelques semaines, selon les agents, les conditions météorologiques et les méthodes de dispersion. A ce titre, une surveillance particulière doit être appliquée aux systèmes d'épandage utilisés dans l'aviation agricole, ainsi qu'aux ULM, qui constituent des vecteurs de diffusion très efficaces pour ces menaces.

Les révélations de l'été dernier sur les recherches menées par "Al Quaida" sur les armes chimiques avec la vidéo de l'expérimentation d'un agent neurotoxique ou sanguin sur un chien, ainsi que de nombreux rapports tant aux Etats Unis qu'en Europe, démontrent bien la volonté des terroristes fondamentalistes de se doter de ce type d'agents. Si, jusqu'à présent, il n'a pas été apporté la preuve que ces groupes avaient la capacité de frapper avec ce type d'armes, le temps n'est peut-être plus très loin où ils pourront les acquérir, soit par des transferts de technologies d'états ou d'individus supportant leurs causes, directement ou indirectement, soit par trafic de produits précurseurs ou finis.

La bombe radiologique, ou bombe "sale", souvent présentée par les médias comme une arme de destruction massive du type "bombe nucléaire", peut être définie comme tout dispositif qui combine de la matière nucléaire ou une source radioactive et un système destiné à sa dispersion sur une surface plus ou moins grande.

Ce type de bombe, dont les effets les plus graves seraient immédiats (mais fonction du mode de dispersion mis en œuvre), viserait essentiellement à créer une situation de panique dans la population. Il aurait sans doute des conséquences sanitaires

importantes, même en l'absence d'effets d'un strict point de vue radiologique.

Les efforts déjà réalisés au plan national pour améliorer continuellement la gestion et le contrôle des sources radioactives, participent aux mesures indispensables pour réduire le risque de menaces de réalisation de telles bombes. Ces efforts doivent être étendus au niveau international et des autorités de contrôle adéquates mises en place.

Les lieux d'agressions privilégiés pour les menaces NRBC sont l'ensemble des plates-formes de transports, de préférence souterraines ou closes : métro, aéroports, gares, centres commerciaux, immeubles de grande hauteur..., sans que, malheureusement, cette liste soit exhaustive.

La réponse des pays ne peut que s'articuler autour de plusieurs axes : d'abord et avant tout le renseignement, mais aussi la capacité à tous les niveaux de gérer une crise NRBC, à savoir les autorités, mais aussi les intervenants de base : Sapeurs-pompiers, Police et services d'urgences médicaux; ainsi que l'ensemble des services de l'État impliqués dans une post-crise. Cela demande un niveau de compétence et de préparation qui ne peut s'improviser et qui correspond à un investissement important et stratégique de la Nation pour sa défense et sa sécurité, tant en formation qu'en équipement, et ce, à tous les niveaux.

Menaces émergentes terroristes biologiques

Une menace terroriste potentielle : la diffusion de bacilles tuberculeux multirésistants aux antibiotiques (MDR-Tb)

La résistance multiple de *Mycobacterium tuberculosis* aux antibiotiques (MDR-Tb) est observée actuellement chez 5 à 10 % des malades des pays en développement et des ex-pays de l'Est². Face au flux migratoire en provenance de ces pays, la prise en charge des MDR-Tb dans les pays de l'Ouest sont aggravés. En France, le nombre annuel de patients avec MDR-Tb est de \pm 50 et 56 % d'entre eux sont nés à l'étranger. Leur traitement étant très difficile, la mortalité est partout proche de 50 % à moins de disposer, comme le recommande l'OMS, d'un service clinique

² Espinal M, et al. Global trends in resistance to anti-tuberculosis drugs. *N. Engl J Med* 2001; 344: 1294-1303.





20^{ans}
constats
propositions

et d'un laboratoire spécialisés. Ces deux structures seraient particulièrement utiles en cas d'éventuelle menace terroriste de diffusion de MDR-Tb qui créerait, en plus d'une angoisse de la population générale, de multiples problèmes concrets : détection et traitement de trois catégories de sujets, les malades, les infectés et les exposés.

L'agroterrorisme

L'utilisation intentionnelle de microorganismes, de toxines dérivées d'organismes vivants, ou encore de substances toxiques, contre les animaux et les plantes, constitue une menace majeure, économiquement catastrophique. Réaliste, ce risque l'est en raison de l'extrême facilité d'introduction clandestine d'un agent biologique à partir d'animaux, d'aliments ou de plantes contaminées recueillies dans des zones d'endémie. N'oublions pas non plus que les agents du bioterrorisme sont, hormis la variole spécifiquement humaine, des zoonoses touchant aussi bien de nombreuses espèces animales.

Les dommages produits dans le secteur de l'industrie alimentaire ainsi qu'à la faune et la flore sauvages peuvent être considérables, d'autant que la concentration des élevages industriels renforce leur susceptibilité aux maladies infectieuses et accroît la vulnérabilité économique. La dissémination simultanée en plusieurs points du territoire conduirait à un effondrement des moyens d'intervention.

A titre d'exemple, la récente épidémie de fièvre aphteuse au Royaume Uni a coûté 14 millions de dollars par semaine à l'industrie alimentaire et 350 millions par semaine à l'industrie touristique.

Plus qu'en d'autres domaines, la prévention de telles attaques est quasi impossible, ce qui nécessite la mise sur pied de plans d'intervention à l'échelon local, national et européen, et des actions volontaristes de formation des professionnels du monde agricole et des vétérinaires.

La sécurité alimentaire

La sécurité des aliments est une exigence absolue des consommateurs. C'est aussi une priorité des pouvoirs publics. La création récente des Agences (AFSSA en 1998 en France, Agence Européenne en 2001) souligne le caractère prioritaire de ces missions.

Les dangers transmis par les aliments sont nombreux et de nature variée : dangers physiques (corps étrangers...), chimiques (résidus contaminants, toxiques naturellement présents) et biologiques (bactéries, virus, parasites, agents transmissibles non conventionnels comme les prions).

La prise en compte et la lutte efficace contre ces dangers nécessitent une approche pluridisciplinaire et rationnelle. Au niveau des entreprises, l'application des principes de la méthode HACCP (analyse des dangers – points critiques pour leur maîtrise) permet une garantie optimale de la sécurité des produits et des services. Depuis 1993, une directive européenne recommande d'y avoir recours. Dans ce domaine, le besoin de conseil, de formation et de validation est important.

Au niveau des États, la fixation de critères concernant la sécurité des produits et des services doit résulter d'une démarche complexe d'analyse des risques. Seuls des travaux préliminaires ont actuellement été réalisés. Le travail qui reste à accomplir est immense.

Les statistiques officielles concernant les toxi-infections alimentaires font état, en 1998, de 9 200 malades et 9 décès. Ces chiffres sont nettement sous-évalués car ils ne prennent en compte que les accidents "aigus", graves ou spectaculaires. Sans commune mesure avec la morbidité et la mortalité découlant des déséquilibres alimentaires, du tabagisme, de l'alcoolisme ou de la consommation de stupéfiants, ou des accidents de la route, un accident alimentaire même très limité a des répercussions profondes et durables sur notre économie, en portant atteinte à la confiance des consommateurs dans leur alimentation.

Dans le cadre particulier du bioterrorisme, les risques liés à la chaîne alimentaire peuvent être variables selon les objectifs visés, mais là encore, un produit biologique très pathogène, n'ayant entraîné le décès que de quelques personnes, pourrait provoquer un boycott de toute une filière alimentaire.





20 ans
constats
propositions

Conclusion

En conclusion de ce chapitre, force est de constater que les risques et les menaces qui pèsent sur nos sociétés développées et dont la liste dressée n'est pas exhaustive, sont multiples et variés. Ils s'inscrivent dans un contexte de complexité technologique et sociale qui accroît notre vulnérabilité. A tout moment une catastrophe ou un attentat bien préparé peut plonger nos sociétés dans des turbulences graves et dans des crises entraînant des coûts humains et financiers considérables; la médiatisation de toute action étant le premier effet recherché par les terroristes. Il faut donc, aujourd'hui plus que par le passé, penser à l'impensable et dimensionner nos systèmes de défense et de sécurité intérieures et civiles en conséquence.

Chapitre III

Constats et propositions

1

- Intégrer la défense civile dans la politique de défense et de sécurité de la Nation.

Constat n° 1

La politique de défense et de sécurité intérieure de la Nation n'intègre pas suffisamment l'impact sur les populations et les sociétés des crises émanant des menaces émergentes ou des risques naturels et technologiques majeurs.

Les menaces actuelles et futures, largement fondées sur le terrorisme sous toutes ses formes (classique, NRBC, technologique, informatique) auront, dans l'avenir, un impact direct et plus important sur les populations et les structures sociales que par le passé, soit par l'ampleur des frappes, soit par la symbolique des moyens utilisés ou des cibles visées.

Les risques majeurs, naturels ou technologiques, fortuits ou provoqués, le plus souvent insuffisamment prévenus, entraînent des catastrophes dont les bilans s'alourdissent toujours plus, tant sur le plan des traumatismes humains et sociétaux que financiers, mettant à mal des pans entiers de l'économie, ainsi que les systèmes d'assurance et de réassurance. Ils obligent l'Etat et les collectivités à des actions de complément, le plus souvent insuffisantes et mal coordonnées.

L'importance de la médiatisation des crises, tant dans l'instant que dans la durée, impose à la puissance publique une réelle prise en compte du





20^{ans}
constats
propositions

cycle complet : prévention, gestion, réparation, faute de perdre sa crédibilité et de “devenir elle-même” par ses insuffisances un enjeu de la crise.

Face à ces menaces et risques, la politique de défense et de sécurité intérieure de la Nation et l’organisation qui en découle se trouvent en décalage avec les besoins et les attentes de la société en matière de prévention et de sécurité. La société civile n’est que peu associée à cette politique. L’intégration des élus locaux à cette problématique est insuffisante.

L’organisation de l’Etat, encore par trop axée sur des principes datant de la guerre froide, ne réagit qu’une fois la menace concrétisée, ou le risque avéré ou la catastrophe passée, n’englobe pas la totalité de la réponse à l’événement, et n’a que très peu de vision prospective. Le capital de sympathie des “secours” en France ne pourrait à lui seul cacher l’insuffisance d’organisation et de moyens face à certaines situations qui pourraient survenir.

Le premier point critique est le manque de moyens et de clarté de l’organisation actuelle. Les réformes engagées pour la professionnalisation des armées, la refonte des systèmes de secours au plan départemental, la police, n’ont pas été (ou ne sont pas), le plus souvent, vues dans une logique de défense globale, même si le niveau zonal prend plus de poids dans les esprits.

L’enjeu dans la gestion des crises “de défense civile” est d’avoir la capacité de basculer en temps réel, d’un dispositif de sécurité quotidien à un dispositif de sécurité “exceptionnel”. Pour cela, il faut que l’ensemble des acteurs s’appuie sur une excellente planification apte à faire face à tous les risques et menaces envisageables, sur des structures de coordination bien dimensionnées, et dispose de moyens d’actions suffisants et spécialisés, ainsi qu’une sensibilisation et une formation de tous les acteurs à ces nouveaux enjeux. Le constat est que nous en sommes loin aujourd’hui.

Cette posture de défense globale nécessite une organisation, lisible, efficace et des moyens à la hauteur des enjeux, face à une

des obligations des plus régaliennes de l'Etat : la sécurité du citoyen. Cette posture, s'appuyant tant sur les structures nationales que peut-être à l'avenir sur les structures européennes et communautaires, demeure de la responsabilité du politique.

Proposition n° 1

La prise en compte de la défense civile passe par un re-équilibre des trois volets de sécurité de l'Etat : défense militaire, défense civile et défense économique.

Il convient également que la Nation soit "associée" à cette préparation aux temps difficiles. Cela passe par l'information des populations et la prise en compte dans les dispositifs de prévention, d'alerte, de secours et de soutien, les associations, de la société civile et des initiatives économiques de partenaires privés ou para-publics.

La défense civile, sans changer les missions qui la définissent, inclue tous les acteurs de sécurité intérieure dans les domaines de la prévision, de la prévention, de la gestion des crises, de l'organisation des secours, de la gestion post-crise.

En termes politique et administratif, cela signifie que "la défense civile" doit s'appuyer sur une volonté politique clairement exprimée et sur une organisation apte à impulser l'action, à être reconnue par tous, tant au sein de l'Etat que des collectivités territoriales et locales et de la population. Il faut pour cela des engagements forts, réalistes et concrets.

Nous suggérons donc une implication plus forte de l'Etat sur cette thématique régalienne par :

1. Une réforme du ministère en charge de l'Intérieur créant un "Secrétariat d'Etat à la protection des populations" qui serait de nature à montrer la volonté politique du gouvernement et à conférer l'impulsion nécessaire pour la remise à niveau de la politique de défense civile.
2. La réforme des services de Hauts Fonctionnaires de Défense¹ au sein des ministères.

¹ Cf les propositions détaillées dans les fiches spécialisées





20 ans
constats
propositions

3. L'adoption d'une loi de programmation en matière de défense et de sécurité civiles, ou pour le moins une mention très claire au sein de la loi de programmation sur la sécurité intérieure permettant d'identifier sans ambiguïté les axes d'effort et les moyens financiers associés², répartissant clairement les rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales.
4. L'adoption d'une politique volontariste d'information des populations et de formation des acteurs, notamment, face aux menaces et risques NRBC³.
5. La redéfinition du rôle du SGDN dans ce nouveau cadre⁴.
6. La création d'un partenariat public-privé sur ces thèmes.

² Loi remplaçant l'actuel projet de loi de modernisation de la sécurité civile, reprenant mais aussi modifiant certaines dispositions du projet de loi actuel

³ Cf les propositions détaillées dans les fiches spécialisées

⁴ Cf les propositions détaillées dans les fiches spécialisées

Constats et propositions

2

- Un cadre politico-administratif avec des moyens très insuffisants par rapport aux enjeux.

Constat n° 2

Face aux nouvelles menaces et aux risques majeurs, les moyens et structures de l'Etat, en termes de R&D, de prospective, de développement, de formation et de préparation à la gestion de crises majeures sont largement sous-dimensionnés. La lisibilité des actions de l'administration est insuffisante. La participation des élus locaux et du secteur privé à la défense globale n'est pas prise en compte.

L'ordonnance de 1959 qui fonde notre concept de défense globale est toujours pertinente et d'actualité. On peut noter que c'est le plus souvent dans l'absence d'application concrète des concepts exprimés et dans l'insuffisance des moyens consacrés que notre défense civile pêche aujourd'hui. La base conceptuelle et les textes sont là. Ils ne demandent que quelques aménagements, certains mineurs, pour retrouver leur pleine actualité.

Le SGDN a, entre autres, pour mission de coordonner l'ensemble des actions de défense globale. En matière de défense civile et économique, il assure sa mission à travers la réalisation d'instructions interministérielles, l'actualisation des plans de défense et de protection, et impulse des actions à travers le programme civil de défense, notamment en matière de lutte contre le terrorisme NRBC.

Concrètement, le SGDN a certes un rôle d'impulsion et de coordination important, mais il ne dispose ni d'une autorité "effective" auprès des ministères concernés, ni du pouvoir de contrôle et d'évaluation de leurs actions. Cela tient autant à son statut qu'à son organisation interne.

Par ailleurs, il ne dispose pas, ou plus, des ressources nécessaires (humaines, financières, logistiques), à l'issue des réformes entreprises,





20 ans
constats
propositions

pour établir et suivre l'ensemble de ses missions de défense globale. Le budget du programme civil de défense est totalement insuffisant en regard des enjeux et des missions, ce qui sert trop souvent de prétexte pour éluder la mise en œuvre de programmes majeurs.

Le rôle du SGDN et son programme civil de défense demeurent très confidentiels, y compris pour l'ensemble des acteurs de la défense civile, notamment territoriaux. Même si, sur certains domaines, la confidentialité doit être la règle, celle-ci est trop souvent mise en avant pour cacher une réalité de pénurie financière ou d'insuffisance de planification ou de moyens. Le partenariat "public-privé" ne fait pas l'objet de l'attention qu'il devrait susciter.

Le ministère de l'Intérieur a, en matière de défense civile, un rôle de coordination de l'ensemble des services des Hauts fonctionnaires de défense des ministères civils. Pourtant, force est de constater que cette coordination est de fait a minima, faute d'une structure bien établie et de moyens suffisants.

Le ministère de l'Intérieur s'appuie sur une Direction de la défense et de la sécurité civiles qui, malgré un poids qui s'est renforcé dans les années passées, est toujours une direction "subalterne" du ministère dans lequel les sapeurs-pompiers sont insuffisamment reconnus dans leurs diversités et parfois trop engagés dans des réformes corporatistes.

Aucune politique de R&D, étude prospective et d'organisation n'est développée sur les thèmes touchant aux menaces émergentes ou aux scénarios de catastrophes réellement majeures au sein du ministère. Face aux scénarios de risques ou de menaces sérieuses ou sévères, les aspects de planification et de prévention sont insuffisamment pris en compte, et les outils techniques de gestion (SIC)¹ d'événements complexes sont quasiment inexistants.

La formation des acteurs face aux situations engendrées par les menaces émergentes, notamment NRBC, est faible, voire inexistante.

¹ Système d'information et de commandement

Les services des Hauts fonctionnaires de défense dans les ministères civils, quoique théoriquement bien placés hiérarchiquement, ne disposent pas au sein même de leurs institutions, des prérogatives leur permettant d'agir efficacement. Les moyens dont ils disposent sont trop faibles et ils ne bénéficient pas, le plus souvent, d'une attention suffisante de leur ministère.

Leurs moyens d'action sont "minimum" et, dans la plupart des cas, ne leur permettent pas d'être à même de planifier et finalement de répondre à des situations d'urgences sérieuses.

La formation des acteurs civils face aux situations d'urgences et plus spécifiquement aux menaces émergentes, notamment NRBC, est faible, voire inexistante.

Le ministère de la Défense ne dispose pas de relais "institutionnalisés" de la coopération civilo-militaire, à l'exception du CPCO², au plan opérationnel national, et des commandements militaires désignés aux niveaux zonal et départemental. Même si le SGDN réalise une coordination entre l'ensemble des ministères, y compris avec certains services du ministère de la Défense, il apparaît que les mesures "civiles" de défense ne sont pas "institutionnalisées" dans les missions du ministère de la Défense : intitulé qui engendre l'illusion que la défense est purement militaire. On peut se demander s'il ne serait pas préférable qu'il s'intitule ministère des Forces armées ?

Par conséquent, de nombreux moyens, études et mesures à caractère "dual" ne sont pas, ou insuffisamment, pris ou conduits dans un esprit de défense globale, faute d'impulsion politique, de responsabilisation des différents échelons et de moyens de répartition des charges et de financement. Ceci s'applique tant aux organismes de la DGA, qu'aux différents Etats-majors ou services, notamment le Service de santé des armées.

Les élus locaux sont totalement en dehors de la boucle de défense et de sécurité civiles, bien qu'ils aient, au plan local, la charge de la protection des populations et la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de sauvegarde jusqu'au déclenchement d'un plan d'urgence et le transfert de la compétence au Préfet. Or l'Elu local a la connaissance du terrain

² Centre de Planification et de Conduite des Opérations





20 ans
constats
propositions

et, en cas de crise, il peut assister efficacement les autorités. Mais l'Elu local n'est pas formé. Il n'a aujourd'hui ni la connaissance de la menace et des risques, ni la culture de gestion de crises. Il n'est pas davantage associé à la réalisation des plans de secours et aux exercices, sauf cas exceptionnels.

Proposition n° 2

Au niveau du SGDN

- Reconsidérer l'ensemble des missions de défense globale attribuées au SGDN et allouer une augmentation significative du programme civil de défense en concordance avec ses missions.
- Faire en sorte que le SGDN dispose de moyens d'investigations et de contrôle de l'action des ministères en matière de défense à caractère non militaire, en créant une "Inspection générale de la défense globale" qui serait rattachée directement auprès du Secrétaire Général.
- Muscler la Direction de la protection et de la sécurité de l'Etat pour lui permettre d'assurer plus efficacement, notamment au plan technique, ses missions de conseils et d'impulsions de l'ensemble des ministères.
- Définir dans le cadre interministériel une politique de partenariat avec les élus locaux, leurs associations et avec le secteur privé (PPP) en matière de défense à caractère non militaire.
- Réaliser annuellement un "Rapport de l'état de préparation de la Nation en termes de défense globale", précisant les programmes, les actions entreprises et les résultats obtenus, notamment face aux menaces nouvelles et aux risques majeurs : terrorisme de masse, risques technologiques et naturels majeurs.

Au niveau du ministère de l'Intérieur

- Renforcer son rôle de coordination des HFD³ au travers d'un service du Haut fonctionnaire de défense, distinct de la Direction de la défense et de la sécurité civiles, rattaché au Ministre, ayant autorité, compétence et moyens à assumer une action transverse tant au niveau des directions du ministère de l'Intérieur que des autres ministères civils.
- Réformer l'actuelle Direction de la défense et de la sécurité civiles en la scindant, sous le secrétaire d'Etat à la protection des populations, en une Direction générale des secours nationaux, et une Direction générale des sapeurs-pompiers.
- Renforcer les outils techniques de type "SIC"⁴ tant au niveau national que zonal en veillant à leurs intégrations avec les niveaux départementaux.

Au niveau des ministères civils

- Repenser, ministère par ministère, les moyens des services de Hauts fonctionnaires de défense, en regard des missions pouvant leur incomber dans le cadre des scénarios de menaces nouvelles. Donner une légitimité renforcée à la fonction de HFD en en faisant un point fort dans la carrière des fonctionnaires. Le rattachement direct de la fonction au cabinet du Ministre serait un gage d'efficacité.
- Attribuer une ligne budgétaire particulière aux mesures de défense non militaire ministère par ministère⁵.

Au niveau du ministère de la Défense

- Créer un poste de Haut fonctionnaire de défense auprès de la DGA⁶ et de l'EMA⁷ pour coordonner au sein du ministère de la Défense les actions de défense à caractère non militaire; ce poste rapportant directement au ministre de la Défense.
- Imposer le réflexe dual dans l'ensemble des programmes de recherches et de développements, notamment en matière de défense NRBC et de médecine militaire et de catastrophe, tant au sein de la DGA, que des Etats majors et du SSA⁸.

³ Hauts fonctionnaires de défense

⁴ Cf. Fiche n°3

⁵ Système d'information et de commandement

⁶ Délégation générale pour l'Armement

⁷ Etat major des armées

⁸ Service de santé des armées





20 ans
constats
propositions

- Penser un plan d'emploi des forces dans une optique de défense intérieure ou de secours en cas de catastrophes majeures, notamment en matière NRBC et de santé, par une planification opérationnelle plus poussée et des exercices civilo-militaires.

Constats et propositions

3

- Le budget de la défense civile : combien et comment ?

Constat n° 3

Le budget de la défense civile est trop faible et peu lisible, notamment en regard des menaces nouvelles. Le budget de la défense à caractère non militaire doit être indexé sur un pourcentage indexé au PIB, pour établir un lien cohérent au niveau de la défense globale de la Nation entre toutes les formes de défense.

Le programme civil de défense (PCD) du SGDN ne représente qu'une faible part des dépenses de défense non militaires, mais constitue souvent pour certains organismes la source budgétaire unique, notamment face aux menaces nouvelles. Les ministères n'ont pas de lignes budgétaires identifiées¹.

L'absence d'une loi de programmation ne permet pas une gestion pluri-annuelles des dépenses d'investissement. L'application des mesures de défense civile au plan local achoppe sur l'absence d'une clé de répartition entre l'Etat, les zones de défense², les départements et les communes. Rien n'est prévu pour inciter le secteur privé à contribuer à l'effort de préparation de défense civile ou économique.

Le budget de la défense civile est trop faible, sans loi de programmation et sans lien avec le budget de défense de la Nation. La défense civile ne peut avoir l'outil nécessaire à la préparation du pays face aux menaces nouvelles et aux conséquences des catastrophes majeures.

Malgré une situation internationale préoccupante, voire alarmante, le budget du programme civil de défense du SGDN demeure faible. Il a chuté de près de 80 % en 10 ans et après une légère remontée en 2001, il ne semble pas certain qu'il poursuive une croissance très forte en 2003 et au-delà³. Il représente pour beaucoup de services, notamment dans la préparation et l'acquisition de moyens spécialisés, la seule source de financement. Celle-ci étant centré sur le titre V investissement, de

¹ Sauf au sein du ministère de l'Intérieur avec la DDSC, mais pour laquelle les mesures de défense n'en représentent qu'une faible part

² Création nécessaire des établissements publics zonaux tel que prévu dans le projet de loi de modernisation de la sécurité civile

³ CF annexe 1





20 ans
constats
propositions

nombreux services ou départements ministériels se retrouvent parfois avec des dispositifs ou équipements dont ils ne peuvent même pas assurer l'exploitation, faute de crédits d'entretien, d'exploitation ou de personnels (postes ouverts).

Les ministères civils n'ont pas de budget propre. En conséquence, les actions concrètes ne peuvent être menées ou pérennisées, faute de lignes budgétaires spécialisées, notamment dans les secteurs de la santé, des transports ou de l'éducation.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales, notamment au travers des services d'incendie et de secours, des hôpitaux ou des SAMU, ne conçoivent pas, pour faire face aux menaces émergentes, de financer des dispositifs qu'il incombe à l'Etat de prévoir. Ils attendent de l'Etat une clarification autant politique que financière. La conséquence est, qu'au-delà des dispositifs d'application s'appliquant tant aux risques naturels ou technologiques qu'aux menaces terroristes, et de certains éléments de dispositifs payés à titre expérimental par le PCD, l'équipement des collectivités territoriales face aux menaces émergentes et aux risques majeurs est très faible.

Propositions n° 3

Proposer une loi de finances incluant un budget de la défense civile représentant au minimum 0,05 %⁴ du PIB en fonctionnement et investissement ; soit pour l'année 2002, environ 730 millions d'Euros.

Inclure le budget du programme civil de défense (PCD) dans la loi de programmation sécurité intérieure, en qualité de budget appliqué à la R&D, aux études prospectives et à la réalisation d'opérations pilotes de portée nationale.

Etablir, sous l'autorité du SGDN et des ministères de l'Intérieur et de l'Economie - respectivement en charge de la défense civile et de la défense économique - un projet de loi de programmation de défense et de sécurité "globale" apte à fournir aux niveaux national et zonal, la totalité des ressources nécessaires à la mise en œuvre

⁴ Le rapport de M. Raymond Marcellin en 1980 réclamait une enveloppe de 2 % du budget de la défense militaire dans un contexte géostratégique passablement différent, aujourd'hui avec un budget de la défense évaluée à 2,5 % du PIB cela correspondrait toujours à environ 2 % du budget de la défense militaire de la nation.

d'une politique de défense à caractère non militaire comprenant les aspects de prévision, prévention, protection, secours, gestion de crises et de post-crise ; en précisant sur un programme de 5 ans, les objectifs et ressources assignés à chaque département ministériel et en incluant autant les crédits d'investissements et les crédits de fonctionnement qui en découlent.

Cette loi de programmation doit décliner des systèmes d'incitations et de subventions pour la réalisation d'actions aux niveaux régional, départemental, communal pour au moins 50 % du montant annuel de dépenses engagées. Les aides et subventions devant être accordées sur un principe de 50 % des dépenses finales engagées par les derniers utilisateurs, elles, doivent être centrées, en priorité, pour faire face aux manques graves de moyens en matière de gestion de crises.

Cette loi de programmation devra instituer un concept de partenariat public-privé (PPP) en matière de défense civile et économique. Plus précisément, en matière de défense civile : il s'agira de subventions aux entreprises assurant une délégation de service public ou ayant des obligations de services publics et d'incitations fiscales pour les entreprises privées.





20 ans
constats
propositions

Constats et propositions

4

- La prévision, la prévention, la planification, la formation, la communication et la sensibilisation.

Constat n° 4

- La prévision n'est pas prise en compte sur le long terme.
- Les analyses de risques majeurs sont fondées le plus souvent sur une approche déterministe et non probabiliste.
- La prévention est du ressort des acteurs locaux et n'est pas appliquée aux menaces mais seulement aux risques.
- La planification est aujourd'hui plus un recensement de moyens et de plans de réponses généraux, qu'une planification opérationnelle réaliste, faute de moyens techniques et de ressources humaines.
- La formation est limitée sur le domaine de la gestion des crises et des risques majeurs, elle est quasiment totalement absente en matière de menaces nouvelles (NRBC, cyber-terrorisme...)

Prévision

Il n'existe pas de plan prospectif à 10, 15 ou 30 ans en matière d'évolution des menaces en matière de défense civile et économique, voire de sécurité intérieure comme le fait la DGA dans le domaine de la défense militaire (PP30). L'évolution des risques, des menaces, des techniques et technologies, ... des moyens de réponse à mettre en œuvre, ne fait l'objet d'aucune réflexion globale au niveau de l'Etat.

Prévention

Pour les risques majeurs, la méthodologie appliquée aux études de danger et d'impact fait appel à des méthodes déterministes,

minorant le plus souvent l'occurrence du risque. Il conviendrait d'adopter des modèles probabilistes et de réintroduire cette philosophie dans le dimensionnement des outils de réponse et de gestion de crises. La prévention est appliquée uniquement aux notions de risques et ne prend pas en compte la malveillance ou le terrorisme, notamment sur les établissements à caractère potentiellement dangereux.

Planification

La planification est réalisée selon une méthode de planification par détermination des responsabilités et recensement de moyens, sans jamais introduire une approche de scénarios permettant de dimensionner concrètement un plan de réponse, face à une agression quantifiée¹ et d'en mesurer la pertinence.

Les outils informatiques de planification sont quasiment inexistants au plan national, zonal et local, notamment face aux menaces nouvelles et aux risques naturels majeurs, qui réclament beaucoup de données pour gérer et anticiper les situations d'urgence.

Formation

Les acteurs de la défense et de la sécurité de l'Etat et des collectivités territoriales et locales ne sont que peu formés à la gestion des crises et pas formés aux nouvelles menaces. Il en ressort une absence de compétence pour faire face à des situations complexes à évolution rapide comme le sont les menaces NRBC ou les attaques sur des infrastructures critiques.

Propositions n° 4

Prévision

Mener, sous l'autorité du SGDN, une réflexion prospective du type PP30 (DGA), sur 10 ans au moins, qui permette de fixer les orientations à court, moyen et long terme en matière de Sécurité Intérieure, de fournir un cadre d'actions, unique et indiscutable, pour l'ensemble des structures étatiques concernées.

¹ Sauf les POI et PPI face aux risques d'accidents définis dans les études de danger





20 ans
constats
propositions

La réflexion doit pouvoir s'inspirer des méthodes et de l'organisation mise en place pour le PP30 Défense :

Systèmes de Force (SF) ⇔ Domaines d'action, réflexion : SGDN + grands ministères de tutelle (Intérieur, Défense, Economie)

Architectures Système de force (ASF) ⇔ Leaders au sein de la structure concernée (HFD des ministères)

Officiers de Cohérence Opérationnels (OCO) ⇔ Correspondants des Administrations concernées.

Prévention et planification

Reprenre l'ensemble des plans d'expositions aux risques dans le cadre d'une approche probabiliste et lier ces plans aux plans opérationnels spécialisés (PSS et plans d'urgence)².

Doter les planificateurs d'outils logiciels modernes ayant trait à la nature des risques traités, permettant à la fois :

- La simulation, donc le dimensionnement des effets des agressions et des secours
- Les exercices d'Etat major
- L'aide à la décision et à la gestion de crises par l'information en temps réel

Ces modules doivent être intégrés dans une approche nationale et modulaire de systèmes d'information et de commandement (SIC et SIG) de sécurité et de défense civiles, reliés en réseaux sécurisés.

Il est indispensable que les analyses relevant des menaces d'actes terroristes majeurs ou d'atteinte aux infrastructures critiques soient incluses dans les Schémas Départementaux d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR), on ne peut que constater que seul un département sur deux possède un SDACR validé par le préfet ! Pourtant, les SDACR sont supposés évaluer l'adéquation des moyens des Services d'Incendie et de Secours (SDIS) aux risques, et justifier, le cas échéant, les programmes de

² Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile prévoit la refonte des plans de secours, il convient effectivement de s'assurer de la cohérence entre plans d'exposition aux risques et plans de secours

financement et de structuration à mettre en place, constituant ainsi un élément capital de la planification des secours.

Encore faut-il savoir que la réalisation des SDACR est confiée au Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours (DDISIS) à la fois juge et partie, ce qui rend toute relative son objectivité.

Sans compter que ces schémas ne concernent que l'échelon départemental comme si le risque connaissait les limites administratives... En réalité, l'étendue du risque ne peut se définir que dans la notion de bassin de risques. De même, les risques et les moyens évoluant avec le temps, les SDACR, se devraient de suivre cette perpétuelle évolution.

Enfin, une fois réalisés, les SDACR restent utilisés par très peu de SDIS comme support de référence pour mener une évaluation annuelle de validité. Le SDACR devient une sorte de « bible » qui fige casernements, effectifs et moyens, très souvent après d'après négociations budgétaires, syndicales et politiques qu'il ne saurait être question de remettre en cause régulièrement en fonction de l'évolution des risques et des menaces, fonction qu'ils sont pourtant supposer remplir.

Formation

- Il faut sensibiliser les populations civiles aux nouvelles menaces en intégrant dès l'école et dans le cadre des cours d'instruction civiques un volet sur le thème des risques et menaces majeurs.
- La sensibilisation de tous les agents de l'état et des collectivités locales ayant une action dans le cadre de la gestion d'une catastrophe doit être entreprise au travers des formations tant initiales au sein d'une école nationale de défense civile que continues. Des stages spécifiques sur la défense civile doivent aussi être proposés dans le cadre des circuits normaux de formation continue.
- Créer une école nationale de défense civile ouverte aux administrations d'Etat, aux collectivités et aux grandes entreprises, orientée vers les aspects pratiques et techniques de la gestion des crises et aptes à former.





20^{ans}
constats
propositions

- des planificateurs, des gestionnaires de crise et de systèmes de sécurité globaux et complexes
- des acteurs de secours aux menaces émergentes, notamment NRBC et aux situations de désastres ; l'École devant inclure un plateau technique apte à simuler ce type d'événements.
- Créer, au sein de l'école de défense civile nationale, un centre d'étude, de recherche et de formation sur la défense civile apte à soutenir l'effort des administrations et services de l'Etat et des collectivités, notamment face aux menaces nouvelles : NRBC, cyber terrorisme, sécurité des sites (points sensibles).
- Inclure des modules de formation sur les menaces nouvelles dans tous les cursus de formation élémentaire et avancé des agents de l'administration : Corps préfectoral, mais aussi tous les échelons des corps de la Police, des Douanes, des agents des collectivités locales.
- Aider les IUT et l'Université à la création et à l'organisation cohérente, tant au plan des enseignements qu'au plan géographique, de filières de formation aboutissant à des diplômes techniques et supérieurs de prévisionniste, de planificateur et de gestionnaire de crises en matière de défense civile et économique pour les comptes des collectivités territoriales et locales ainsi que pour les grandes entreprises publiques et privées.

Constats et propositions

5

- La coordination opérationnelle, nationale, zonale et départementale.

Constat n° 5

- Le commandement unique des secours attribué au Préfet, représentant de l'Etat, est un principe d'organisation salué unanimement néanmoins, la culture de gestion de crises est encore insuffisamment partagée par tous les acteurs des crises.
- Le manque d'outil de gestion de crises, au niveau départemental et zonal, entache la capacité du Préfet à gérer des crises graves.
- Le rôle de l'échelon zonal de coordination, à travers les CODZ, bien que réaffirmé, n'est pas assez pris en compte dans la réalité des crises.
- Les moyens nationaux de gestion de crises : le COGIC est apte à réaliser des synthèses de situation au profit des hautes autorités, néanmoins les moyens de consolidation de l'information et de gestion opérationnelle de situations complexes sont limités.

La coordination opérationnelle et les moyens de gestion de crises du préfet de département

Beaucoup d'acteurs impliqués dans les crises proviennent d'horizons différents. Les problèmes de culture, d'appréciation des événements, induisent souvent des incompréhensions qui peuvent conduire à des erreurs de jugement ou à des retards dans la mise en place des dispositifs de réponse.

Les moyens de gestion des crises et de coordination mis à la disposition du Préfet sont trop faibles en regard de la gravité potentielle des crises :

- Moyens de communication non homogènes entraînant de fréquentes difficultés de communication avec les unités de terrain sont fréquents,





20 ans
constats
propositions

- Absence de salles de commandement dédiées et équipées, de moyens de commandement informatisés (SIC)¹ liés à la planification opérationnelle, et à des logiciels d'analyse d'impact et de prévision rendant difficile la gestion de crises sérieuses dans la plupart des départements.

Le Préfet, dans une crise de longue durée, a du mal à disposer de personnels compétents et en nombre suffisant pour assurer, en toute sécurité et dans le temps, toutes les missions du COD.

L'échelon zonal, coordination et moyens zonaux : le CODZ, structure de veille et de coordination à développer

Si la zone de défense constitue bien l'échelon nécessaire et indispensable entre le département et l'échelon national, il apparaît néanmoins que celui-ci est parfois, voire souvent court-circuité dans la gestion des crises de niveau départemental. Les moyens des CODZ sont souvent insuffisants pour assurer leur crédibilité vis-à-vis des préfets de département qui, par un réflexe, souvent jacobin, vont souvent préférer s'appuyer directement sur l'échelon central.

Le préfet de zone, également préfet de département, doit avoir les moyens de gestion de crises lui permettant d'assurer ses deux missions; on peut toutefois s'interroger sur ce cumul de mission et de fonction dans le cadre de crises graves.

Par ailleurs, en cas de neutralisation d'une préfecture de département, aucun système de remplacement sous très faible préavis n'est prévu et opérationnel. Une structure de commandement projetable devrait être prête, au moins au plan national, si ce n'est au plan zonal (plus souhaitable).

L'échelon national

Le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) est aujourd'hui une structure moderne de veille et de gestion de crises. Néanmoins, des progrès restent à faire sur les outils de visualisation et de simulation SIC¹, pour être apte à

¹ Système d'information et de commandement

consolider, confirmer, présenter et diffuser les éléments de décision aux plus hautes autorités dans le cadre de crises spécialisées ou d'ampleur exceptionnelle. Cette démarche est à intégrer dans le cadre européen où un projet de création d'un Centre Européen de Coordination Opérationnelle de Sécurité Civile est en gestation.

Il n'existe pas aujourd'hui de grand centre opérationnel apte à assurer la veille, à détecter puis à gérer une crise majeure de cyber-terrorisme, permettant à la fois de chercher la provenance des attaques sur des réseaux d'intérêts vitaux ainsi que d'en mesurer les conséquences sous un faible préavis.

Propositions n° 5

Culture de gestion de crises

Développer une plus grande culture de la gestion de crises auprès des partenaires de l'Etat : collectivités locales et entreprises mais avec, pour ces dernières, des cursus de formation plus adaptés. Pour les formateurs et cadres et agents spécialisés, ces cursus pourraient être réalisés par l'Ecole de défense civile de Cambrai², ainsi que par des relais au plan territorial : associations et formateurs certifiés afin de réaliser un maillage au plus près des intervenants de terrain.

Un effort tout particulier doit être fait en matière de gestion de crises à caractère NRBC pour en préciser la nature aux différents acteurs.

Moyens de commandement départementaux, zonaux et nationaux

Il convient de lancer un programme de création de salles de commandement et d'information moderne (SIC) "standardisées" pour toutes les préfectures. Le système SIC-DSC (Défense et sécurité civiles) des préfectures devant, sur la base d'une architecture ouverte mais sécurisée, avec toutes fonctionnalités des SIC modernes, permettre, en temps réel, une remontée et une transversalité des informations opérationnelles tant avec l'échelon zonal et central qu'avec les départements adjacents. Par ailleurs de nouveaux outils logiciels de simulation d'impact des catastrophes naturelles majeures et des situations de risques technologiques et terroristes (explosion et NRBC

² Annoncée le 26 Juin et réaffirmée le 14 septembre par M. Sarkozy, Ministre de l'Intérieur





20^{ans}
constats
propositions

industriel et militaire) doivent être intégrés au SIC pour permettre de disposer d'informations pertinentes sur la caractérisation d'un événement et les effets d'une agression dans la durée.

Un réseau d'alarme à destination des maires et responsables doit être installé au niveau des CODIS et COD, pour permettre d'avertir sous très faible préavis aux moyens de serveurs vocaux les maires et responsables de sécurité des communes de dangers imminents. Ce service existant (France Telecom) n'est que rarement mis en œuvre par les préfetures, faute de moyens financiers.

A la suite de cette alarme, des informations et points de situation pourraient être mis en place utilement à destination des maires sur un Intranet "Alerte et Crise" de défense et sécurité civile ouvert aux collectivités locales et aux services déconcentrés de l'État (sous-préfetures et services...).

Parallèlement, un concept adjacent d'Intranet "Défense et sécurité civiles" à destination de tous les acteurs pour l'ensemble de la préparation aux situations de crises doit aussi être développé. Cet Intranet sécurisé contiendrait toutes les informations nécessaires à la connaissance et aux retours d'expériences sur la gestion des crises de toutes natures : textes de référence, informations françaises et internationales, cours, exercices, support de gestion, etc... autant de contenus à développer ou à mettre en ligne.

Ces informations pourraient être portées par des extensions du réseau Rimbaud ou autre réseau sécurisé, mais peut-être moins durcis, vers les maires et les principaux services des collectivités locales.

Au plan national, voire zonal

Enfin un PC projetable de préfeture devrait être en place, pour le moins au niveau national et au mieux au niveau zonal, pour

permettre un relais ou un doublement d'un COD de préfecture en cas de neutralisation de ce dernier ou de crises longues et lourdes.

Une réflexion doit également être menée au plan national sur la création d'un centre de soutien aux crises "cyber-terroristes" : centre doté de spécialistes et de moyens informatiques performants aptes à mener une veille ainsi que des audits et évaluations en cas d'attaque de réseaux supports de télécommunication, ou des infrastructures critiques (eau, énergie, transport...).





Constats et propositions

6

- Les secours spécialisés, les renforts nationaux, les exercices.

Constat n° 6

- L'échelon départemental n'est pas toujours pourvu de moyens d'intervention et de secours et soins pour faire face à des risques exceptionnels, notamment dans le domaine du risque technologique et NRBC.
- L'échelon zonal manque d'outils d'intervention, et d'unités de secours, soins, soutien, structurées, projetables et disponibles sous faible préavis dans les départements adjacents. Le problème des réserves de défense civile se pose, notamment dans le contexte actuel du volontariat.
- L'échelon zonal manque également de ressources spécialisées, face à certains risques ou menaces NRBC et notamment face à des situations de populations contaminées en masse, les plans hospitaliers et sanitaires ne prennent pas en compte, à un niveau suffisant, les risques d'agressions biologiques ou radiologiques.
- Les moyens nationaux (UIISC) ne disposent pas de capacité de projection propre et de moyens et personnels spécialisés en nombre suffisant, rendant leurs interventions illusoire sur des catastrophes à cinétique rapide, et difficiles dans la durée. Leurs missions, leur formation et leur emploi méritent un réexamen face à de nombreux scénarios.
- Les exercices sont trop peu nombreux, souvent confidentiels. Le caractère de réalisme en est souvent absent. Les évaluations et les retours d'expérience sont jugés par les intervenants eux-mêmes qui sont à la fois juges et parties, nuisant ainsi à une évaluation totalement objective. Néanmoins l'exercice Euratox 2002 marque une rupture salutaire dans l'approche des exercices de défense civile.

Les moyens locaux

Dans un contexte de départementalisation et de contrainte budgétaire forte des SDIS, tant les besoins de structuration et d'organisation sont importants, il apparaît que certains moyens spécialisés vieillissent et/ou ne sont pas renouvelés ou développés.

A titre d'exemple, les CMIC et CMIR¹, qui ont été dimensionnées et réalisées sur le risque de transport de matières dangereuses il y a plus de vingt ans dans certains départements, sont d'un niveau non homogène et inégal. Leur couverture nationale n'est toujours pas totalement achevée et les moyens n'incluent pas de matériels d'analyse adéquat (spectromètre de masse, par exemple) ou de moyens aptes à prendre en charge un accident industriel majeur ou un acte terroriste NRBC : moyens de protection de masse et de protection des populations (cagoules adultes enfants, ...), moyens de décontamination adaptée à traiter plusieurs centaines de victimes sous des délais courts (inférieurs à 3 heures).

Enfin la formation aux risques technologiques est très limitée et réservée aux sapeurs pompiers professionnels "spécialisés"; aucune formation aux techniques NRBC et aux situations d'ampleur exceptionnelle n'est entreprise.

La formation des autres acteurs des secours locaux, notamment hospitaliers et la dotation en moyens spécialisés pour faire face à un afflux de nombreuses victimes contaminées ou intoxiquées est totalement insuffisante. Les hôpitaux, au niveau départemental (CHU), n'ont pas de moyens de décontamination propre, de protection de leurs personnels en quantité suffisante (au-delà d'une dizaine de personnes) et de moyens, même de fortune, ou de recommandations techniques pour gérer des victimes fortement contagieuses (isolement). Les plans blancs ne prennent pas en compte réellement le scénario bio terroriste.

La préparation de l'ensemble des acteurs de secours aux situations de stress majeur n'est pas suffisante.

Les moyens zonaux

Les moyens zonaux n'existent pas aujourd'hui sauf par l'intermédiaire

¹ CMIC - CMIR - Cellule Mobile d'intervention chimique ou radiologique





20 ans
constats
propositions

d'une aide mutuelle d'un département à l'autre. Aucune réserve spécifique de moyens n'existe à ce niveau.

Les moyens nationaux : une évolution historique et une professionnalisation qui repose la question des secours nationaux.

L'évolution historique et la professionnalisation des UIISC entraînent aujourd'hui un certain nombre de questions sur l'objet et la mission de ces unités. Auparavant unités d'instructions de jeunes appelés, parfois diplômés de l'enseignement supérieur qui, à l'issue de leurs temps de service, faisaient une carrière de Sapeurs pompiers professionnels ou volontaires. Les UIISC avaient donc une double mission : formation et intervention.

Sur le plan de l'intervention, historiquement, les moyens de secours nationaux ont été créés pour renforcer les moyens de secours locaux soit quantitativement, soit en moyens spécialisés. Orientés depuis toujours sur les feux de forêts et les grandes pollutions, les UIISC, compte-tenu de la montée en puissance et en organisation des départements de l'entente, n'ont plus aujourd'hui, sur ce plan, la même utilité que par le passé.

Malgré cela, la campagne de feux de forêts reste pour ces unités encore l'élément fort de leurs missions, avec l'envoi à l'étranger pour des missions de secours (sauvetage/déblaiement, assistance médicale et sanitaire) ou de soutien humanitaire. Or, leurs capacités de formation, de projection et de moyens spécialisés, sont très limitées, face aux risques émergents, notamment NRBC. La polyvalence, associée à la multiplication des missions et des interventions, peut également nuire à la spécialisation nécessaire de ce type d'unités. La réorganisation d'une unité avec une compagnie spécialisée, deux à terme², sur les risques technologiques et NRBC est un effort qui semble sous-dimensionné, et dont les résultats concrets en termes de capacité opérationnelle sont très insuffisants en regard des enjeux.

Les Etablissements de soutien logistique de la sécurité civile (ESOL) sont dimensionnés à minima pour apporter des moyens logistiques de base (énergie, traitement d'eau, couchage) face à

² La deuxième unité est annoncée depuis 3 ans mais non encore opérationnelle à ce jour

une crise locale. Face à des catastrophes d'ampleur, les moyens des ESOL ne permettent pas d'apporter un soutien à des populations sinistrées.

Les exercices

Les exercices de défense civile sont rares, en dehors des exercices nucléaires ou ceux prévus par les textes réglementaires, les exercices impliquant la chaîne complète du Préfet à l'intervenant de terrain sont rares et ceux impliquant les plus hautes autorités de l'Etat jusqu'au terrain totalement inexistant.

Les exercices sont le plus souvent organisés par l'Etat, jugés et débriefés par les acteurs eux-mêmes qui sont donc à la fois juges et parties. Cet état de fait conduit à penser que les enseignements tirés de ces exercices ne sont pas toujours totalement complets.

Une mention particulière pour l'exercice Euratox 2002 qui a vu pour la première fois, réunis à Canjuers en octobre 2002, la plupart des moyens spécialisés existants en France, ainsi qu'une participation européenne de plusieurs groupes d'interventions. Cet exercice marque une rupture salubre dans l'organisation et la conduite d'exercice d'ampleur, permettant d'aller de l'avant, tant en matière de transparence qu'en matière de retours d'expériences.

Cet exercice, basé sur des scénarios réalistes, a démontré la difficulté des équipes à mettre en place une réponse satisfaisante dans les temps imposés par les effets des agressions face à des volumes de victimes importants.

Si la partie médecine de catastrophe a été bien appréhendée, les gestes techniques de protection et de secours NRBC sont, le plus souvent, peu ou mal connus des intervenants, y compris spécialisés. Le premier retour d'expériences démontre des besoins importants en matière de déclinaison de la doctrine en modes opératoires et en formation des intervenants à tous niveaux.





20 ans
constats
propositions

Proposition n° 6

Les moyens locaux

Les dispositifs CMIC et CMIR doivent être revus et amplifiés pour être apte à traiter des situations de risques industriels ou terroristes au moins sur les fonctions d'identification, d'intervention sur des sources de danger et de décontamination de personnels (sous un angle quantitatif). La part "secours à victimes" devant être traitée en dehors de ces unités spécialisées. La quantité de CMIC et CMIR doit être augmentée pour permettre des délais d'intervention plus rapides. Le maillage d'une CMIC pour 2 départements doit être revu au niveau de une CMIC par département ou permettant des délais d'intervention en tout point du territoire inférieurs à 60 minutes. Pour les CMIR, les moyens de détection vieillissants doivent être renouvelés par des moyens permettant de détecter des faibles niveaux, pouvant ainsi rapidement exercer des levées de doutes, y compris en matière de risques terroristes.

Pour le secours à victimes contaminées ou intoxiquées, des lots de 500 équipements de protection, décontamination, thérapeutique d'urgence, devraient être constitués face aux risques chimiques et radiologiques. Ces lots, accompagnés de moyens de décontamination plus lourds autorisant des débits de 200/300 personnes heure environ, associés à de moyens de contrôle de la contamination et de gestion des victimes, permettraient la prise en charge de "chantiers" de 500 victimes. Il serait souhaitable qu'ils soient placés dans chacune des grandes villes françaises ou près des sites offrant une vulnérabilité particulière.

Les hôpitaux doivent être dotés, au-delà d'un hôpital référant par zone de défense, c'est-à-dire au plan départemental, de plans blancs qui prennent mieux en compte la menace chimique mais aussi et surtout, la menace bio-terroriste, en matière de capacité d'isolement de fortune et de moyens de décontamination propre. Les personnels doivent être formés en conséquence.

Les moyens zonaux et nationaux

Mutualisation : la création d'un établissement public au niveau zonal permettant de mutualiser des moyens spécifiques est impératif. Cet établissement pourrait également être le siège de la gestion des réserves de défense civile organisée au niveau de la zone (auxiliaire de sécurité civile et réservistes). Cette mutualisation doit aller au-delà des seuls moyens de sécurité civile pour intégrer ceux de la santé et des autres services clés dans la réponse face aux catastrophes. Cette mutualisation ne veut pas dire lieu unique de stockage des moyens qui doivent être intelligemment déployés sur la zone.

Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue que les menaces de nature "étatique", notamment le terrorisme de masse doivent faire l'objet d'un financement d'Etat tant auprès des collectivités territoriales que de l'établissement public zonal en charge de la mutualisation des moyens.

Structuration de colonnes de secours départemental

Il convient, à partir des ressources de chaque département, de mettre en œuvre un plan d'armement de moyens de renfort départementaux par spécialité, capable de renforcer rapidement les échelons locaux dans l'attente des renforts nationaux. Cette notion doit également s'appliquer pour le renfort des dispositifs hospitaliers, et de certains services étatiques et départementaux. Ces unités s'appuyant si nécessaire sur les ressources de l'établissement public zonal.

Les moyens nationaux

Il convient de lancer une vraie réflexion sur les UIISC, leurs missions et leurs capacités à intervenir dans le cadre du terrorisme de masse et des catastrophes majeures, notamment sur les événements à cinétiques rapides et sur ceux réclamant une action dans la durée de la crise ou de la post-crise; domaine où les UIISC ne sont pas suffisamment dimensionnées aujourd'hui, notamment face aux crises de type NRBC. Des rapprochements sont peut-être possibles avec des dispositifs développés par certains acteurs comme le GIE Intra (CEA-EDF-Framatome)





20^{ans}
constats
propositions

Enfin la nature, la mission et l'organisation des ESOL pourraient être repensées dans le cadre de partenariats public-privé, en complément des moyens propres, notamment par une planification plus poussée des besoins et des conventions de mises à disposition pré-établies.

Les exercices

Les exercices de défense civile doivent être plus fréquents, et ce à tout niveaux. La communication autour de ces exercices doit être transparente, au moins sur les actions et enseignements majeurs. Cette communication est capitale pour donner confiance à la population. Les exercices participent autant à l'effort de préparation des équipes de secours qu'à la sensibilisation de la population.

Les scénarios, la conduite des événements (animation) et le débriefing de ces exercices doivent être confiés à des organisateurs tiers (publics ou privés) pour avoir un audit réel des situations. Les matériels spécifiques doivent être acquis pour permettre de réaliser ces exercices de manière réaliste. Un budget spécifique "exercice" devrait être attribué annuellement sur les crédits du PCD aux différentes administrations, pour "assurer" la bonne réalisation de ceux-ci.

Des exercices bi-annuels doivent être réalisés au niveau des unités spécialisées et un exercice de type Euratox 2002 devrait être organisé tous les 2 ans au plus en y intégrant de surcroît la chaîne de gestion de crises nationales jusqu'au plus haut niveau (ministres, Premier ministre et présidence), et européennes à travers les instances communautaires, pour sensibiliser l'ensemble des acteurs politiques à la nature de ces crises.

Constats et propositions

7

- Les réseaux d'alarme, d'alerte et de radiocommunications.

Constat n° 7

Les réseaux d'alarme sont multiples ; ils sont fondés sur la remontée d'informations provenant de capteurs spécialisés, en fonction de la nature des risques, tels que risques météorologiques, sismiques ou radiologiques. Ces réseaux existent. Ils sont généralement conçus pour assurer une mission de surveillance particulière en rapport avec une problématique donnée. Ils sont hétérogènes, tant au plan de leur couverture géographique, que de leur qualité technique. Leur interconnexion n'est pas assurée. Ils ne prennent pas en compte les menaces émergentes de type NRBC terroriste.

L'alerte à la population est aujourd'hui réalisée par le réseau national d'alerte (RNA) fort de 4 500 sirènes environ. Ce réseau est, depuis de nombreuses années, « en voie d'obsolescence rapide ». Sans une refonte urgente de ce dernier, prise en compte par l'Etat, dans le cadre d'un système national d'alerte multi supports, il ne sera plus possible d'alerter, avec l'efficacité voulue, les populations d'un danger grave et imminent. A côté de ce réseau d'alerte général, les communes sont souvent peu ou mal averties des dangers particuliers, faute de réseaux dédiés.

Les systèmes de radiocommunications des services de secours, notamment des sapeurs-pompiers et des SAMU sont vieillissants, voire, dans certains départements, obsolètes. Les systèmes analogiques n'offrent pas la capacité de gérer des interventions de terrain lourdes impliquant un grand nombre d'intervenants et réclamant l'interconnexion de plusieurs services. Seuls les services de Gendarmerie et de Police sont équipés ou en cours de dotation de réseaux numériques modernes.

Les réseaux de détection et d'alarme

Les réseaux de détection et d'alarme sont multiples. Parmi eux, et probablement le plus développé, est celui de Météo France, qui assure





20 ans
constats
propositions

en permanence la veille et l'alerte des populations face aux dangers météorologiques. Le système d'information a été, depuis les tempêtes de 1999, simplifié et généralisé à travers le système des cartes de vigilance. Donnant satisfaction, ce réseau, doté de plus de 800 stations réparties sur le territoire national, constitue un modèle pour les autres réseaux, qui, moins vitaux quotidiennement, sont à des niveaux d'excellence souvent moindre.

Le réseau d'alarme à la radioactivité, Teleray, géré par l'IRSN¹, est constitué de 178 stations réparties sur le territoire. Le maillage Teleray est insuffisant en regard du risque général de radioactivité. A titre d'exemple, l'Espagne a 5 fois plus de capteurs. Les moyens de mesures mobiles étant par ailleurs limités à un nombre d'unités mobiles de quelques dizaines (CMIR, moyens du CEA et d'EDF), plus les moyens des armées, la capacité de détection mobile ne peut combler l'absence de maillage en cas d'événements graves.

Par ailleurs aucun réseau fixe n'est conçu pour permettre la détection à certains points clés, et à très faible niveau, de matière radioactive qui pourrait transiter au travers des voies de communication (routes, voies fluviales, etc...) permettant ainsi de localiser des mouvements de matières radioactives. Seules les Douanes contrôlent de manière non systématique les flux de marchandises aux frontières, y compris au plan radioactif.

Des réseaux de surveillance de l'environnement existent dans les principaux centres urbains pour mesurer les polluants. Ils ne sont pas du tout orientés pour permettre la détection d'agents biologiques ou de nuages toxiques.

La prévision des crues ne pose plus de problèmes techniques particuliers, mais elle requiert des efforts pour automatiser les mesures hydrométriques et pluviométriques, leur transmission, l'utilisation de modèles de prévision et les réseaux d'alerte. S'il existe certains systèmes automatiques de détection de crues sur certains bassins (Seine, Dordogne par exemple), ces systèmes ne sont pas installés sur tous les bassins fluviaux.

¹ Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (qui résulte de la fusion de l'OPRI et de l'IPSN)

Le service d'alerte des crues (S.A.C.) assure la veille pour l'ensemble des bassins fluviaux, mais les acteurs de secours se plaignent d'une alerte souvent tardive.

Face aux risques sismiques, la détection est réalisée par le CEA-DAM et l'Institut de Géophysique du Globe qui offrent un service de veille permanente des événements sismiques sur l'ensemble de la surface du globe.

Le réseau d'alerte à la population

Le RNA est aujourd'hui un réseau d'alerte quasi-obsolète. Il est composé de 4500 sirènes, dont une partie date de la seconde guerre mondiale, voire avant. La télécommande du réseau est réalisée aux moyens de lignes téléphoniques spécialisées et s'articule autour d'un bureau d'alerte pour 2 départements et d'une chaîne d'alerte basée sur l'organisation de l'armée de l'air en matière de défense aérienne (BCA-BGA). La fiabilité de ce réseau est aujourd'hui aléatoire et n'excède pas 80 %.

Insuffisamment maillé, non sélectif, (on ne peut, au minimum, déclencher les sirènes que sur 2 départements), impossible à maintenir parce que trop ancien, peu fiable, le RNA n'a objectivement que peu d'utilité dans sa configuration actuelle. Et ce d'autant que le signal d'alerte et les conduites à tenir en cas d'alerte ne sont pas vraiment connus de la population, faute de campagne d'information.

L'Etat tergiverse sur ce dossier depuis de nombreuses années. Ceci démontre bien à l'évidence la difficulté, faute d'impulsion politique en matière de défense civile à faire aboutir des projets structurants dont la visibilité auprès de la population est grande, et qui nécessitent, de fait, une expression forte de la politique de défense globale de la Nation.

Les réseaux de radiocommunications des services de secours

Les réseaux de radiocommunications des services de secours : Police, Gendarmerie, Sapeurs-Pompiers et SAMU sont hétérogènes.





20^{ans}
constats
propositions

Police et Gendarmerie

La Police met en place le réseau numérique ACROPOL déployé actuellement sur 11 départements et Paris. Basé sur la technologie TETRAPOL, ce réseau représente la pointe de la technologie (chiffrement, transmissions de données, modes multiples, conférence etc...). Il offre aux opérateurs la flexibilité nécessaire à la gestion complexe d'événements. Il doit, à terme, être déployé sur l'ensemble des zones Police du territoire national.

La Gendarmerie a terminé le déploiement du réseau numérique RUBIS, programme majeur pour la Gendarmerie. Rubis, de technologie numérique, satisfait aux besoins de la Gendarmerie, mais ne peut s'interconnecter avec ACROPOL.

Sapeurs-pompiers et SAMU

Les réseaux sapeurs-pompiers sont, pour leur part, fondés sur les technologies analogiques. Depuis 10 ans, les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) attendent une prise de position de l'Etat sur le devenir de ces réseaux. Cette situation a conduit à un vieillissement du parc plus que préoccupant. Ajouté à la réforme de la départementalisation, les SDIS auront le plus grand mal à assurer leurs missions, si une décision ferme et définitive sur le devenir de leur réseau n'est pas prise rapidement. La situation des SAMU est identique.

Le choix est basé sur 2 alternatives : l'une est la généralisation d'ACROPOL à l'ensemble des services de secours, l'Etat prenant en charge l'infrastructure de réseau ; l'autre est de laisser à chaque département la charge et les choix techniques de son réseau de radiocommunication.

La première solution semble être celle retenue par le Ministre de l'intérieur telle qu'exprimée lors de son allocution au dernier Congrès des Sapeurs-Pompiers à Martigues. Elle est assurément la seule qui permette de disposer d'un outil clé à la gestion des crises complexes de défense civile ; en même temps que d'assurer

une rationalisation des différents réseaux et une optimisation des communications de secours au quotidien. La proposition de loi sur la création d'un établissement public pour les radiocommunications des services publics de sécurité et d'assistance déposée au Sénat en février 2002 démontre bien l'urgence des départements à être dotés d'un réseau de radiocommunication moderne et unique pour tous les acteurs de secours.

Proposition n° 7

Réseaux de détection et d'alarme

Les technologies numériques modernes utilisées tant au plan des capteurs que des réseaux de communications simplifient, plus que par le passé, la mise en réseau d'informations.

Au-delà des frontières de compétence de chaque service, il convient d'examiner les possibilités de renforcer la détection face à certains types de risques ou menaces moins fréquents en utilisant des réseaux opérants au quotidien, cette démarche offrant l'avantage de générer, à un coût marginal, des fonctionnalités extrêmement intéressantes.

Face au risque radiologique, il convient tout à la fois de renforcer le réseau Teleray actuel en nombre de stations de détection. À titre d'exemple, le réseau de Météo France fort de 800 stations pourrait être couplé à celui de Teleray, réduisant ainsi les coûts d'exploitation et permettant aussi de multiplier les points de détection à un coût marginal, celui de la sonde qui, en matière radiologique, n'est pas très élevé.

Il convient également de créer un réseau de surveillance des transports de matières radioactives, notamment par la mise en place de balises sur certaines artères-clés de communications (autoroute, accès aux villes, ports, voies navigables, frontières,...) aux fins de renforcer la détection précoce de transport illégal de matières radioactives.

De manière identique, la quarantaine de réseaux de surveillance de l'air pourraient, sous réserve d'une révision de leur statut, constituer la base de surveillance et d'alerte en cas de menaces chimiques ou biologiques d'ampleur en milieu urbain en ajoutant des capteurs spécifiques





20^{ans}
constats
propositions

capables d'effectuer des détections à distance. Certaines technologies : Lidar ou capteurs thermiques sont en voie de développement ou déjà disponibles.

Le développement de capteur biologique d'alerte est un besoin immédiat. Ces capteurs, placés dans les nœuds de communication les plus exposés (gares, stations de métro, aéroports), permettraient d'accroître le niveau de vigilance face à la menace bio-terroriste. Une réflexion avec un calendrier d'actions devrait être mis en place.

Enfin, il conviendrait d'examiner les possibilités d'optimisation et d'interconnexion de ces réseaux associées à la création d'un « centre opérationnel de contrôle et de prévention des menaces majeures ». Fonctionnant 24h/24, multidisciplinaire, ce centre opérationnel serait apte à consolider de nombreuses informations, tant à travers les réseaux de veilles traditionnels et policiers (veille épidémiologie, cyber-veille, synthèse du renseignement,...), que ponctuels, tels les réseaux de surveillance décrits auparavant.

Ce centre pourrait réaliser des analyses précoces de situation anormale, permettant très certainement de diminuer, voire de prévenir, les conséquences d'agressions majeures, notamment si celles-ci sont combinées ou font appel à des cinétiques d'agression lente (telle la menace biologique). En cas de crise, il pourrait être le centre de réflexion axé sur l'analyse des risques postérieurs à l'événement initial ou sur l'analyse des conséquences de l'agression et sur les effets domino possibles.

Le système national d'alerte

Le RNA doit faire place à un véritable système national d'alerte à destination de la population et des élus.

Utilisant non seulement les sirènes, qui sont encore aujourd'hui irremplaçables pour une alerte large et instantanée des populations, notamment en zone urbaine, le système d'alerte doit tirer parti des technologies modernes offertes notamment par la téléphonie portable et l'ensemble des médias audio-visuels.

Concernant le réseau de sirènes, et de manière urgente, un programme de rénovation du réseau de télécommandes doit être entrepris, notamment à l'aide des technologies satellitaires. Le nouveau système devra permettre d'accroître la fiabilité de l'alerte ainsi que la sélectivité de la zone à alerter et permettre le déclenchement aux différents niveaux de responsabilité opérationnelle : locaux, zonaux et national suivant la nature du danger.

Il convient également d'envisager le renouvellement des sirènes les plus anciennes, notamment celles qui ne sont pas aptes à délivrer le message d'alerte codifié. Le maillage des 4500 sirènes peut être augmenté des 3500 sirènes implantées dans le cadre de la protection des populations des sites SEVESO, par simple raccordement au système de télécommande national. Des économies d'échelle sont peut-être possibles pour ce système de télécommande en utilisant des réseaux existants, diffusant dès à présent, des informations par satellite (comme Météo France avec le système RETIM 2000).

Les technologies de diffusion de messages SMS peuvent être utilisées pour alerter les porteurs de téléphones dans une zone à risque (cellule numérique) en cas d'un danger immédiat. La diffusion des messages d'alerte sur les stations de radio et de télévision au travers des conventions déjà existantes demeure également un facteur d'efficacité important mais qui est déjà bien engagé.

Mais l'alerte doit également concerner des populations plus spécifiques, tels les élus, les services techniques des villes, certains autres acteurs spécialisés et les groupes à risques : sourds, malentendants, aveugles, hospitalisés à domicile... Il faut généraliser les systèmes d'alerte automatisés par voie téléphonique, télécopie et SMS entre les préfetures, les mairies et les acteurs spécialisés. Ces services de télécommunication sont disponibles auprès des opérateurs, notamment France Telecom. Ils doivent être systématisés.

Il est également possible de concevoir à travers le réseau de télécommande satellitaire des sirènes, une redondance de certaines alertes spécifiques (météo notamment), auprès des mairies et autres sites où ces sirènes sont installées.





20^{ans}
constats
propositions

Les réseaux de radiocommunications

Il y a urgence à confirmer les choix techniques qui sont annoncés autour du réseau ACROPOL et à entreprendre un déploiement de ces nouvelles solutions numériques pour l'ensemble des services de secours au travers d'un programme national. L'Etat prenant en charge le programme d'infrastructure, les collectivités locales assumant à travers les services de secours l'acquisition des terminaux et la quote-part nécessaire à l'exploitation du réseau. Ceci permettra à la nation, d'une part, d'optimiser les investissements lourds d'un tel réseau et, d'autre part, de disposer en tout lieu du territoire de la même qualité de services pour les acteurs de secours au quotidien et dans les crises.

Constats et propositions

8

- La coopération civilo-militaire, les réserves, l'esprit de défense

Constat n° 8

- Après la réforme du service national et des réserves militaires, les réserves de défense civile n'existent pas.

Proposition n° 8

- Face aux nouvelles menaces et aux risques majeurs, les structures d'alerte et de gestion des crises et catastrophes pourraient être utilement renforcées par un apport de réservistes civils dans la mesure où leur motivation et leur compétence seraient entretenues.

Comme pour la "Défense armée", les réserves civiles doivent devenir une composante à part entière de la "Défense civile" de la Nation.

Elles peuvent et doivent assurer, à la fois, la double et nécessaire fonction de liaison permanente avec le tissu national, à tous les niveaux de la société et la complémentarité avec les structures opératives, spécialisées au quotidien dans la fonction sûreté - sécurité - secours.

Dans cette logique, plus précisément, deux grands types d'actions doivent être organisées ;

- Renfort de structures opérationnelles existantes, dans le temps ou l'espace, pour gérer une crise grave et /ou longue.
- Relais de diffusion dans la population - au plus près - des comportements et actes réflexes sécurisants, en toute circonstance de danger imminent ou avéré.

Dans le premier rôle, il s'agira, pour l'autorité de tutelle :

- de parfaitement définir les postes à tenir et d'en entretenir l'inventaire,





20 ans
constats
propositions

- de définir le “profil” des personnels de renfort, poste à poste,
- d’établir, poste à poste, le schéma de formation et son actualisation,
- d’assurer, poste à poste, le schéma d’entraînement et en particulier les minima admissibles pour le maintien des qualifications,
- d’entretenir les états de personnel - réserve “affecté et disponible” et d’en assurer la gestion, c’est-à-dire l’instruction, l’entraînement, l’avancement, les rémunérations compensatrices des rappels en activité (quelques jours par an), etc ...

Concrètement, le Haut Comité propose les orientations suivantes pour les réserves civiles :

- Création de deux stades de renfort :
 - Le stade 1, qui s’adresse à des spécialistes en nombre limité.
 - Le stade 2, qui a pour but d’obtenir des effectifs en nombre de personnes qualifiées.
- Rendre soit obligatoire, soit plus certainement en volontariat, la possibilité pour les secteurs public et privé de faire appel aux personnels ayant quitté l’activité depuis moins de trois ans (avec extension possible à cinq ans), sous réserve :
 - Que ces personnels s’engagent à suivre une formation régulière de recyclage permettant de garder un niveau de connaissances suffisant;
 - Que, sauf exception, l’emploi de ces personnels se passe toujours en appui des services actifs; (le retour d’expérience a largement démontré l’utilité du système);
 - Qu’une ligne budgétaire spécifique et des procédures administratives simplifiées favorisent la créativité du dispositif et la nécessaire rétribution des services ainsi rendues à la collectivité.

- Dans certains types de crise, notamment celles liées à des actions terroristes de type NRBC, les associations œuvrant dans le domaine des secours à la population (Croix Rouge, Protection Civile...), ne sauraient être utilisées en premier échelon, compte-tenu de la spécificité des matériels à utiliser et des actions à mener. Par contre, il est certain que les établissements de soins, publics et privés verraient affluer un nombre de personnes particulièrement important : impliqués évacués par les services de secours, impliqués se présentant spontanément, familles, ...

Cette situation nécessite une montée en puissance des personnels mis à disposition de l'établissement. Le Haut Comité propose donc que ces conventions soient signées avec les associations volontaires qui pourraient, en fonction des qualifications requises, renforcer les personnels soignants, la pharmacie de l'établissement, tenir des lieux d'accueil pour les familles, etc.

- Enfin, le Haut Comité propose que la formation des enfants et adolescents à l'esprit de défense, soit intensifiée afin de diffuser cet esprit au sein de la population. La méthode et le contenu de cette formation devraient être particulièrement adaptés à un public spécifique, généreux et altruiste, prompt à se mobiliser et qui ne doit pas être déçu, ni trompé.
- Dans le cadre de la coopération civilo-militaire et au titre de la réserve citoyenne, on peut envisager la mise à disposition des préfets de réserves spécifiques recrutés, instruits et gérés par les associations d'officiers et de sous-officiers de réserve.

La réalisation de ces propositions peut s'étaler dans le temps (trois ans ?) mais ne pourra effectivement se concrétiser que s'il existe une volonté politique forte permettant d'abord de dégager les crédits de fonctionnement indispensables. Tous les contacts que peut avoir le Haut Comité le conduit à penser que le citoyen est prêt à se mobiliser pour l'intérêt de la Nation si les "règles du jeu" sont clairement définies.





20 ans
constats
propositions

Constats et propositions

9

- Les dimensions européenne et internationale.

Constat n° 9

- Le manque de volonté politique comme préalable à la définition et à la mise en œuvre d'une défense civile européenne.
- Le dossier Protection civile de l'Union européenne est calqué sur le format du plus petit dénominateur commun des structures nationales des Etats membres. La prise en compte se limite aux risques naturels et aux incidents technologiques laissant pour compte l'ensemble des menaces émergentes.
- La coopération internationale est pénalisée par la faible lisibilité des structures de coopération et leur redondance (ONU, OTAN, UE, OSCE...) et compromise du même fait par la dispersion de moyens humains et financiers déjà limités.

De la même façon que la Défense ne peut plus à présent être envisagée exclusivement dans sa dimension militaire, la transnationalisation des menaces impose une prise en compte internationale des moyens de prévention et de réponse.

La dimension européenne

Malgré la prise de conscience de sa nécessité, mais, faute d'une véritable convergence de vue entre les Etats membres de l'Union, la volonté de se donner les moyens d'une PECS¹ n'en finit pas de faire l'objet de (constantes) redites au fil des réunions du Conseil européen sans pour autant se concrétiser; en témoigne la paralysie de l'Union européenne face aux crises balkaniques. L'Union européenne tarde à se prononcer en faveur ou non d'une gestion commune des crises par le recours à des moyens civils et militaires européens.

¹ Politique extérieure commune de sécurité et de défense

Le dossier Protection civile illustre la tendance à abandonner tout rôle d'impulsion dans ce domaine en se cantonnant à entériner une coopération internationale sur la gestion des risques naturels, déjà largement couverte par des accords de coopération bilatéraux. Ce programme constitue un recul pour un certain nombre d'Etats membres déjà dotés de structures opérationnelles de Défense civile.

Le 11 septembre a abouti à ce qu'on formule enfin, en mai 2002, le projet d'un volet NRBC sur l'information du public et l'organisation d'exercices conjoints. Cependant, sa mise en œuvre sera compliquée par les conflits de compétence et le manque de cohérence dont pâtit le processus décisionnel européen². Les lenteurs de la mise en œuvre effective et opérationnelle du 112³ en sont une illustration patente.

La dimension internationale

La (consternante) multiplicité des enceintes susceptibles d'accueillir un dialogue sur la coopération internationale en matière de défense et de sécurité civiles brouille la donne engendrant une profusion de textes et de décisions strictement déclaratoires.

En outre, l'OTAN, quoique structure principalement influencée par la mise en œuvre d'initiatives américaines, reste un élément de confort pour les Etats peu soucieux de développer un projet et des moyens d'action autonomes en matière de défense civile.

Proposition n° 9

Au plan européen

- L'UE doit déterminer le rôle qu'elle entend jouer sur la scène internationale, ses objectifs à long terme, en assortissant ses décisions d'une planification financière. Elle doit s'affirmer en tant qu'acteur international et pour cela lever, y compris en son sein, les doutes qui pèsent sur la légitimité des actions qu'elle entend conduire.
- Renforcer le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux en ce qui concerne la prévention et le développement des outils civils et militaires de gestion des crises afin d'accroître le contrôle

² La Protection civile dépend de la Direction générale de l'Environnement de l'UE (1er pilier) quand les moyens à mettre en œuvre relèvent de la compétence du 3ème pilier (JAI)

³ Numéro d'appel unique européen





20 ans
constats
propositions

démocratique de la PESC.

Remédier aux blocages et au manque de cohérence provoqués par la division des compétences entre chacun des piliers et au sein même de ces piliers.

- L'Europe ne doit pas faire oublier que dans le domaine stratégique le pilier "protection"⁴ est avant tout à la charge de chacun des pays membres. Cela dit, l'UE doit apporter un niveau de soutien du pilier protection dans un cadre de mutualisation de certains moyens ou stocks stratégiques, ainsi que dans celui de la coordination de l'aide européenne à un Etat membre victime d'une agression ou d'une catastrophe. Il est urgent de penser à la création d'un réseau d'alerte européen par sirène.
- Dans le cadre du pilier intervention, les missions de Petersberg⁵ doivent être précisées en terme de moyens, notamment militaires, à engager si nécessaires dans le cadre d'intervention au profit d'un des états membres, et de moyens européens propres à mettre en œuvre : formations, équipements... prolongés par des procédures efficaces et rapides de financement du dispositif puis des interventions extérieures.
- Réunir les conditions d'une coopération civilo-militaire sur le terrain en prévoyant, entre autres, l'interopérabilité des matériels et une chaîne de commandement clairement articulée subordonnant les décisions militaires aux structures politiques civiles. Il est important de systématiser l'organisation d'exercices de gestion de crise⁶, le partage de retour d'expériences, et prévoir un standard de formation Défense civile, notamment sur le plan de la défense NRBC, dispensée au sein des Etats membres.
- Enfin, tout en conservant son attachement aux principes et aux mécanismes de défense collective de l'alliance Atlantique, et en privilégiant toujours une articulation en particulier au niveau des moyens, l'UE doit veiller à préserver sa propre capacité de décision et disposer de moyens d'intervention indépendamment de l'OTAN.

⁴ Les 3 autres piliers étant Prévention, dissuasion et intervention

⁵ Missions humanitaires, y compris l'évacuation des ressortissants, le maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris le rétablissement de la paix (Art 17.2 TUE)

⁶ L'organisation d'un exercice européen de gestion de crise NRBC, premier du genre, est prévue à l'automne 2002

Au plan international

Observer avec attention les actions engagées dans le cadre du renouvellement du concept stratégique de l'OTAN :

- Concevoir, sur le modèle des Schémas régionaux d'analyse et de couverture des menaces et des risques (SDACR), recensant les zones sensibles.
- Elaborer des outils de modélisation des crises et multiplier les exercices à l'échelle internationale.
- Plus largement, approfondir les relations avec d'autres structures internationales - OI ou ONG - et mettre à profit leurs compétences spécifiques dans les domaines de la Santé (alerte épidémiques...), de l'Environnement (pollution, météorologie...), par la mise en réseau de ces organismes.
- Enfin, une politique d'échange et de partenariat avec les USA doit être instaurée dans la mesure où les USA investissent massivement dans ce domaine; le retour d'expérience américain, notamment technique, présente un intérêt majeur pour l'Europe, même si ses structures ne sont pas transposables.





20 ans
constats
propositions

Constats et propositions

10

- La recherche et le développement, les études.

Constat

La défense civile ne bénéficie pas d'une interface adéquate avec les différents poles de R&D de la nation pour ses besoins de recherches et développements.

La défense civile ne bénéficie pas d'une structure propre pour ses besoins de recherches et développements.

Cette situation n'est pas surprenante car les besoins de recherches et développements pour la défense civile touchent de nombreux domaines scientifiques ou techniques et concernent des disciplines très variées allant de la sociologie à l'électronique ou l'informatique en passant par toute la gamme des sciences médicales, biologiques, ou chimiques, sans que cette liste soit exhaustive.

Disposer d'une structure en propre serait illusoire et sans intérêt; la défense civile doit donc s'appuyer sur toutes les ressources de la nation dans les domaines liés à ses besoins.

Ce qui est étonnant, par contre, c'est l'absence d'un programme de recherche et développement coordonné et financé pour répondre aux besoins exprimés par les services de sécurité et de secours publics et de gestion de crises, et ce, sur une base pluri-annuelle, dans le cadre d'un plan à long terme.

La défense civile, tant en matière de sécurité publique que civile ou sanitaire, répond à ses besoins sur un concept de solutions industrielles "sur étagères", développées soit par les industriels

eux-mêmes pour répondre à un certain marché, soit pour le besoin d'autres services : la défense notamment, mais rarement, voire jamais sur un besoin direct exprimé de manière technique et cohérente, pourtant des besoins spécifiques existent.

Cet état de fait cause un grand préjudice, car faute de structure administrative dédiée à gérer la réflexion, la coordination et des budgets de R&D, et faute de posséder un minimum de compétences technique ou scientifique propre à s'interfacer avec le monde scientifique ou technique, la défense civile n'exploite pas à son profit les capacités françaises et européennes de R&D.

Cette situation engendre souvent un retard notable par rapport à nos voisins, et impose parfois l'achat de solutions étrangères qui aboutit à un appauvrissement des industries nationales et donc de leur capacité de R&D.

Il existe 3 domaines particuliers où se concentrent actuellement les besoins de R&D :

1. Les aspects liés à la problématique du terrorisme de masse NRBC, notamment en matière de détection, identification et modèles d'impact consécutifs aux agressions biologiques, et dans une moindre mesure aux agressions chimique et radiologique.
2. La sécurité des sites et points sensibles majeurs : surveillance physique de lieux et de sites face à toutes les menaces et les conséquences d'agressions sur ces sites.
3. La surveillance des réseaux immatériels essentiels et les conséquences d'agressions sur ces réseaux et en premier lieu Internet.

Les aspects liés à la problématique du terrorisme de masse NRBC

Pour la menace nucléaire et radiologique, des moyens de détection performants existent mais ne sont pas entièrement adaptés aux besoins de protection des populations. Des études de R&D sont à entreprendre pour répondre à ces nouvelles menaces en visant à en augmenter la sensibilité pour atteindre une alerte très précoce, autant que de se





20 ans
constats
propositions

prémunir. En s'appuyant sur les acteurs et les spécialistes du nucléaire français, des résultats concrets peuvent être obtenus à court et moyen terme.

Pour la menace chimique, les principaux moyens existants proviennent du monde militaire. Certains de ces moyens peuvent être directement utilisables pour des missions de défense civile, néanmoins dès que l'on aborde le risque industriel et le risque terroriste combinés, le nombre de produits en cause et les différences dans les modes opératoires font que la couverture des matériels existants est incomplète ; cela est vrai notamment dans le domaine des balises de surveillance mais aussi dans celui de la décontamination des personnes et des sites. De la même façon que pour la menace N et R, un programme d'études R&D à court et moyen terme doit être établi.

Pour la menace biologique, en raison d'une finalité différente, les moyens de la Défense ne sont pas adaptés à la défense civile. C'est dans ce domaine que les efforts d'études R&D à court, moyen et long terme sont à entreprendre pour répondre à la menace. C'est le volet le plus important et le plus urgent : les besoins sont immenses et concernent à la fois la détection d'alerte, la détection de contrôle et l'identification. La détection du bruit de fond biologique, la capacité à analyser rapidement une suspicion de menace, et à confirmer cette menace dans des délais brefs et à un niveau raisonnablement proche du terrain doivent être considérés comme une priorité nationale. La création de modèle permettant d'appréhender les épidémies en gestation et de fournir des projections en temps réel est également une priorité de manière à aider tant à la planification des crises biologiques qu'à la gestion de celles-ci, si elles devaient survenir.

La sécurité des personnes, des sites et points sensibles majeurs

En matière de défense des points sensibles, il n'existe aucune coordination des études appliquées à la sécurité des personnes et des sites sensibles. Or, l'Etat doit favoriser l'émergence des technologies, si possible françaises, qui, à terme, joueront un rôle

primordial dans la sécurité des biens, des personnes et des installations sensibles. Pour cela, il doit coordonner les programmes de R&D ayant trait à la sécurité des personnes et des installations sensibles.

Dans ce cadre, l'apparition des technologies liées à la biométrie, à l'intelligence artificielle, ainsi que la généralisation des réseaux informatiques nécessitent de repenser les données de la sécurité publique, privée et de la surveillance. L'état, garant des libertés publiques et de la sécurité doit, dans le cadre du nouveau contexte géostratégique, et pour les sites sensibles et répertoriés, réfléchir à son rôle de démonstrateur et de prescripteur de solutions globales de sécurité privée aptes à s'interfacer avec les services de sécurité publique et civile.

La surveillance des réseaux immatériels

Au-delà des systèmes techniques de surveillance de l'ensemble des réseaux immatériels que possèdent les services de renseignements en matière d'espionnage ou de surveillance des réseaux terroristes, et pour lesquels, secret oblige, peu de choses sont connues, la question qui se pose est celle d'une surveillance plus large des réseaux pour faire face aux agressions à caractère économique ou de terroristes "de pointe" visant à perturber des éléments importants de la vie économique : systèmes de transports, bancaires, etc... Une réflexion sur les mesures appropriées pour faire face à ces menaces doit être lancée ou poursuivie.

Propositions n° 10

- Créer au sein du Ministère de l'intérieur, une mission de recherches et d'études technologiques permettant de spécifier et de gérer, avec le soutien du SGDN, les travaux de R&D et d'études nécessaires à ce ministère, tant en matière de sécurité publique que civile, et ce dans toutes les disciplines des sciences.

Cette entité devra aussi être l'interface entre les besoins de recherches civiles et militaires ainsi que, d'une manière générale, avec tous les organismes français ayant un rôle dans la recherche. Elle devra s'assurer des implications à moyen et long termes des découvertes scientifiques et technologiques sur les champs de la sécurité intérieure.





20^{ans}
constats
propositions

Face aux menaces NRBC

Pour parer les menaces NRBC, et à terme disposer de moyens de détection et d'identification utilisables pour la Défense civile, un effort très important de R&D doit être entrepris sous l'égide de l'Etat sur ce domaine de très haute technicité et porteur d'enjeux technologiques et industriels majeurs.

Concernant la menace biologique, le programme d'études et de R&D doit s'appuyer sur l'ensemble des organismes de R&D étatiques et para-étatiques qui possèdent la volonté et les capacités requises. Les acteurs peuvent être nombreux : la DGA, à travers ses centres experts, tel le CEB, les Etats majors, notamment le service de santé des armées avec le CRSSA, le CEA (avec la DAM et la division des sciences de la vie), les laboratoires publics et privés du secteur de la santé (CNRS, Institut Pasteur, Aventis, Mérieux...).

Sous la maîtrise d'ouvrage du SGDN et d'un comité de pilotage ad hoc, le mieux placé de ces organismes pourrait assurer la maîtrise d'œuvre d'un grand programme de défense biologique national civil associé aux travaux de recherche purement militaire. En étant apte gérer et à faire aboutir le plus rapidement possible les études fondamentales et appliquées, et aux fins de disposer d'une capacité nationale propre de défense, cet organisme piloterait les études jusqu'à la réalisation de prototypes d'équipement de défense biologique en y associant dès que possible les compétences industrielles nationales.

La sécurité des personnes, des sites et points sensibles majeurs

La sécurité de nombreux points sensibles pourrait être "réellement" réalisée à faible coût par l'intégration des technologies émergentes, tant au plan de l'identification des personnes intervenant sur les sites sensibles, que de la surveillance, de l'alarme et de la réponse aux agressions, conférant, pour les sites à hauts risques, un niveau de sécurité très supérieur à celle existante aujourd'hui. En participant ainsi à la réduction des risques et des menaces, ces dispositifs

concourraient à limiter l'envolée des primes d'assurances industrielles que l'on note en général depuis le 11 septembre, et en particulier en France depuis la catastrophe d'AZF. Ce système trouverait une efficacité autant en termes de sécurité qu'en termes économiques.

Un concept de centrale de surveillance des sites sensibles, au niveau des zones de défense, pourrait voir le jour, opéré soit par le secteur privé (sous forme de délégation de service public), soit par le secteur public directement, cette centrale devrait avoir en gestion la totalité des points sensibles nationaux et zonaux, voire à terme départementaux; le financement étant assuré au prorata par les différents opérateurs de ces installations.





20^{ans}
constats
propositions

Conclusion

Qu'on l'accepte ou non, notre pays et ses habitants sont en situation de danger face à ces risques et menaces majeurs.

Les propositions de cet ouvrage sont autant de pistes à explorer pour l'ensemble des citoyens, les élus et les fonctionnaires en charge de la défense et de la sécurité de la Nation. Mais ce recueil ne se réduit pas à cela. Il permet aussi de sortir le débat d'un monde trop spécialisé où seuls les experts ont voix au chapitre.

C'est donc bien l'ensemble des personnes résidant en France qui doit être associé à cet effort de sécurité et de protection. Le citoyen est responsable et, à ce titre, doit être informé, non seulement des menaces ou des risques qui pèsent sur lui, mais aussi des actions qu'il peut entreprendre, tant en termes de vigilance que d'autoprotection.

La tâche d'information et d'adhésion de la population à sa propre sécurité est difficile, car elle est politique, mais l'efficacité de la défense civile dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels l'adhésion de la nation n'est pas la moindre.

Ceux qui prendraient le risque de ne pas informer pour ne pas inquiéter seraient responsables de la panique qui pourrait survenir et de ses conséquences.

À ce titre, "l'esprit de défense" doit être inculqué, enseigné et reconnu¹. Le climat y est propice et le souhait du Haut comité est que le Ministère de l'éducation nationale, à tous niveaux, participe à cet effort de sensibilisation des jeunes, pour que demain leur futur soit mieux appréhendé et plus sûr qu'aujourd'hui.

¹ Aux termes du décret de 1965, cette tâche incombe au Ministre de l'Intérieur

La difficulté porte aussi sur un aspect technique : la planification, la formation, la coordination, la dotation d'équipements et l'entraînement de tous les acteurs de la défense civile sont essentiels. Or, ces efforts réclament du temps, des compétences, des moyens techniques innovants, des ressources budgétaires... bref une réelle politique sur le long terme.

Celle-ci ne peut se concevoir que dans un cadre général où la défense de la Nation est comprise globalement, ainsi que l'a pensé le Général de Gaulle dès 1959, et n'est pas soumise à des groupes de pression publics ou privés. Dans un passé récent, la France a parfois appréhendé certains choix de défense en fonction de son outil industriel et non de ses besoins objectifs.

Déclarer de nouveaux besoins, fixer des priorités, développer des synergies, mettre en œuvre une politique claire associée à une dynamique budgétaire réelle amèneront les entreprises de défense à s'adapter, là comme ailleurs. Or, par absence de reconnaissance et de structures ad hoc, la défense civile a été vécue par certains comme une nouvelle contrainte "budgétivore" de budgets militaires déjà à la baisse.

Aussi faut-il absolument lier l'effort de défense civile et économique, au travers d'un mécanisme, certes souple, à celui de la défense militaire. Faute de quoi, la défense civile, qui a besoin d'un effort continu et somme toute acceptable, sera soumise à l'aléa et ne pourra fournir à terme des résultats crédibles. En la matière, la durée de l'effort est aussi capitale que son intensité.

Le rôle de l'Etat, garant de la sécurité intérieure et extérieure de la nation, est certes primordial, mais la mise en œuvre de cette politique requiert l'adhésion et la participation des collectivités locales ainsi que celle du secteur privé. L'Etat devra donc trouver les moyens d'accompagnement à l'attention des secteurs publics et privés. Les mécanismes existent, il faut simplement fixer des objectifs réalistes et garder un cap clair.

Mais face aux menaces, des efforts immédiats sont à fournir, au-delà des vingt "constats-propositions" exprimés. Voici les 6 grands domaines d'action qui ont retenu l'attention des experts qui ont contribué à cet ouvrage et qui réclament une prise en compte rapide.





20 ans
constats
propositions

1. Le domaine de la sécurité des sites sensibles et du cyberterrorisme où de nouveaux modes de veille et d'organisation doivent être mis en place.
2. L'insuffisance de planification et le manque d'outils de gestion de crises performants dans nos centres de décisions, notamment les préfetures, face aux menaces et risques les plus graves.
3. Le vieillissement et la non-homogénéité des réseaux de transmissions des services de secours, avec comme corollaire la difficulté qu'ils auraient à "survivre" à une sollicitation majeure ou à un environnement difficile, et ceci sans préjuger de la difficulté qu'ils auraient à communiquer ensemble.
4. La vétusté de notre réseau d'alerte national, associé, pour la population, et faute d'information, au manque de clarté des modes d'alerte et des conduites à tenir.
5. Le domaine NRBC, où l'effort très récent, qui s'est fait jour, doit être poursuivi et amplifié sur deux axes : face à la menace biologique, en coordonnant, au plan national et Européen, un effort de recherche important; en poursuivant la dotation d'équipements de défense NRBC, pour tous les acteurs de la défense civile, à un niveau territorial correspondant à la nature du risque ou de la menace à traiter.
6. Le domaine de la formation et des exercices. Il convient de créer un lieu unique de formation, apte à diffuser une culture de défense civile commune à tous les acteurs de secours et apte à former pratiquement les personnels aux dangers et à la protection NRBC. Cette école associée à la pratique d'exercices locaux, zonaux et nationaux pourra garantir le bon niveau de préparation de nos acteurs de secours.

L'effort à consentir n'est pas négligeable dans un contexte économique incertain. Dans ce cadre, des marges de manœuvre devront être trouvées, des arbitrages rendus, voire des processus d'acquisition innovants imaginés, pour satisfaire dans des délais compatibles l'essentiel de ces besoins.

Ce problème n'est pas seulement français, les Etats-Unis d'Amérique ont, de manière spectaculaire, réorganisé leur sécurité intérieure. La plupart des pays européens y réfléchissent. Il y a là matière à observation et à analyse sur les retours d'expériences, ainsi qu'à promouvoir le renforcement de la coopération européenne.

Pour sa part, le Haut comité français pour la défense civile entend rester une force de proposition et non de critique stérile, continuer à participer, avec le soutien de tous les acteurs de la défense et de la sécurité, à l'effort de sensibilisation et de réflexion, et contribuer ainsi à accroître la sécurité de l'État, la protection de la Nation et des ressortissants européens et autre qui par goût et par nécessité ont choisis de vivre en France.





20 ans
constats
propositions

Annexe 1

E F F O R T F I N A N C I E R

Dépenses de défense et sécurité civiles de l'Etat

Titre III, IV et V en 2001

(en K Euros)

Ministère de l'Intérieur

DDSC

259 146

Police nationale*

15 244

Ministère de la Défense*

15 244

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

56 555

Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie

31 098

Ministère équipement logement et transport

70 122

Secrétariat d'état à l'Outre-Mer

128

Ministère de la Santé

13 872

Premier Ministre

Secrétariat général de la mer (pour mémoire)

Secrétariat général de la défense nationale

3 810

(programme civil de défense - Titre V en Crédit de paiement)

* (mission de secours uniquement)

Total : 465 218

A ces chiffres bruts, il convient de préciser les points suivants :

Pour le Ministère de l'Intérieur - DDSC, les titres III et IV représentent environ 75 % pour 25 % pour le titre V (en CP).

Pour les autres ministères (en moyenne), les titres III et IV représentent 80 % pour 20 % pour le titre V.

Le programme de défense NRBC en 2002 peut être évalué environ, entre les crédits du SGD N (PCD) et ceux du Ministère de l'Intérieur, à environ 15 millions d'Euros, hors acquisition de stocks pharmaceutiques (somme non divulguée) par le Ministère de la Santé.

Le montant estimé des actions des collectivités locales (2001) en matière de services de secours (financement des SDIS) est d'environ 2 290 millions d'Euros.

Source des informations : rapports parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale, colloques du HCFDC.

Annexe 2

M É T H O D O L O G I E

Le livre blanc du Haut comité français pour la défense civile est le fruit d'une consultation qui s'est voulue la plus large et ouverte possible, auprès des plus hauts responsables des questions de défense civile au plan national et des principaux acteurs de la protection de nos populations.

Afin de dresser au plus juste l'état des lieux de la défense civile en France au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 et de prendre la mesure des forces et faiblesses de notre système, le Haut comité a diffusé, en mai 2002, un questionnaire auprès des candidats à l'élection législative - présidents des conseils généraux et régionaux, maires des villes de plus de 30 000 habitants) - et des candidats à l'élection présidentielle. Ce document de consultation a également été adressé aux membres et correspondants des cinq collèges du Haut comité : collège des experts, des associations et des institutions, des élus, des industriels et le collège territorial.

Les rédacteurs de cet ouvrage, qui est à plus d'un titre collectif, se sont efforcés de se faire au mieux l'écho des nombreuses contributions reçues et nous tenons ici à les remercier de ce travail considérable, qui nous voulons le croire, ne restera pas lettre morte.





Annexe 3

C O N T R I B U T I O N S

- M. Alexis ARIF, Haut comité français pour la défense civile.
- M. Dominique BENTEJAC, secrétaire adjoint, Haut comité de zone Sud Ouest.
- M. Christian BOSSERELLE, pharmacien-commandant, SDIS de la Réunion.
- M. Jean BOURLIAUD, cellule non-prolifération, CEA/DAM.
- M^{lle} Frédérique BRANDON, secrétaire général adjoint, Haut comité.
- M. Daniel BRIQUET, directeur délégué, groupe THALES.
- M. Guy CARTAUD, Haut comité de zone Sud Ouest.
- M. Bernard CHARTIER, Cellule non-prolifération, CEA/DAM.
- G^{al} (cr) Etienne COPEL, président du collège des élus, Haut comité.
- G^{al} (cr) Michel CURE, président du conseil scientifique, Haut comité.
- M. Jean-Claude DESLANDES, rédacteur en chef, Urgence pratique.
- M. Francis DI GIORGIO, conseiller technique, Ministère de la Santé.
- M. Claude EON, adjoint au directeur des systèmes de force, Délégation générale pour l'armement.
- M. Norbert FARGERÉ, directeur, Centre d'Etudes du Bouchet.
- M. Michel GENESCO, consultant environnement et gestion des risques industriels.
- M. le sénateur Paul GIROD, président du Haut comité français pour la défense civile.
- M. Jérôme GOLL-PERRIER, professeur honoraire de Prévention, CNAM.
- M. Gérard GRANDIDIER, vétérinaire Lieutenant-colonel, SDIS des Ardennes.
- M. Denis GRAVERIAU, vice-président, Haut comité.
- M. Christian HUGUET, président de la zone de Défense Nord.
- M. Patrick JOURDAN, directeur général, EADS TELECOM.
- M. Bruno JOURNIAUX, cellule non prolifération, CEA/DAM.
- M^{me} Dominique LABOUREL, psychologue, Hôpital neurologique de Lyon.
- M. Jean-Claude LANNES, coordonnateur NBC - Groupe THALES.
- M. le commissaire div. Daniel MARTIN, chef du service assistance et protection, OCDE.

M. Charles MESNAGE, executive training officer.
M. Jean MINGASSON, préfet de région h.
M. Francis MISSLIN, Président de la FNRASEC.
M. Pierre MORELIS, Docteur en médecine.
Gal (cr) René NOTO, président de la société française de médecine de catastrophe.
M. Jacques PAYER, Directeur Exécutif, EADS TELECOM.
M. Gérard PESCH, Directeur du Département Industrie et technologies, Groupe THALES.
M. Maurice PEY, ancien directeur de la Sécurité civile.
M. Jean-Louis RECORDON, conseiller du président, EADS TELECOM.
M. Michel RICHARD, responsable des relations internationales, CEA/DAM.
M. Henri ROUANET, préfet de région h, Président du Conseil National de la Protection Civile.
M. le professeur Jean-Claude SARI, président du Haut comité de zone Sud.
Gal (cr) Jean-Serge SCHNEIDER, conseiller, État major des armées.
M. Christian SOMMADE, secrétaire général, Haut comité.
M. Patrick ZAMORA, adjoint au directeur, CEA/DAM.
D^r Laurence ZUNIC, médecin, Samu social de Paris.

Comité de rédaction et de relecture :

M. Alexis ARIF, Haut comité français pour la défense civile.
M^{lle} Frédérique BRANDON, secrétaire général adjoint, Haut comité.
Gal (cr) Etienne COPEL, président du collège des élus, Haut comité.
Gal (cr) Michel CURE, président du conseil scientifique, Haut comité.
M. le sénateur Paul GIROD, président du Haut comité français pour la défense civile.
M. Jacques GROCQ, président du Haut comité de zone Sud-Ouest.
M. le commissaire div. Daniel MARTIN, chef du service assistance et protection, OCDE.
M. le professeur Jean-Claude SARI, président du Haut comité de zone Sud.
Gal (cr) Jean-Serge SCHNEIDER, conseiller, Etat major des armées.
M. Christian SOMMADE, secrétaire général, Haut comité.

Les vues exposées dans cet ouvrage sont le fruit d'un travail collectif. Les contributeurs ne peuvent être engagés dans aucun aspect particulier de la rédaction. Ils se sont exprimés à titre personnel et en aucun cas au nom de la société ou de l'organisme auxquels ils appartiennent.





20^{ans}
constats
propositions





20 ans
constats
propositions





20 ans
constats
propositions



Le Haut Comité français pour la défense civile est une association loi 1901 qui, de manière indépendante et en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés, participe à la réflexion sur la doctrine, l'organisation et les techniques de notre pays en matière de défense et de sécurité civiles.



HAUT COMITÉ FRANÇAIS POUR LA DÉFENSE CIVILE

87-95, quai du Docteur Dervaux - 92600 Asnières-sur-Seine
Tél. : 01 41 11 35 55 - Fax: 01 41 11 35 56 - e.mail : hcfdc@hcfdc.org - Site Internet : <http://www.hcfdc.org>