

Vers une synergie dans la gestion de crise sur le bassin lémanique ?



Master ingénierie et management de la sécurité globale appliquée (IMSGA)
Promotion 2018 - 2020





VERS UNE SYNERGIE DANS LA GESTION DE CRISE SUR LE BASSIN LEMANIQUE ?

Master IMSGA



Bernard GAY

15/12/2019

Année universitaire 2018 - 2020

Vers une synergie dans la gestion de crise sur le bassin lémanique ?

Présenté par Bernard GAY

Sous la direction du Professeur Patrick LACLEMENCE,
enseignant-chercheur à l'université de technologie de Troyes

Et le tutorat du Docteur Guillaume DELATOUR,
enseignant-chercheur à l'université de technologie de Troyes

Mémoire présenté le 9 janvier 2020.

Mémoire de Master sciences et technologie, mention risques et environnement, spécialité ingénierie et management de la sécurité globale appliquée, à l'université de technologie de Troyes, en partenariat avec l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers

Préface

Dans mes fonctions d'officier de sapeur-pompier, pendant plus de deux décennies d'exercice, je me suis régulièrement interrogé sur les situations qui pouvaient conduire à un dépassement des organisations et aux conséquences induites en cas de non-maîtrise d'un événement qui dépasse les limites courantes. Au cours des missions de secours auxquelles j'ai pu participer, l'action combinée des acteurs agissant en partenariat entre services a pu être déterminante en évitant une aggravation de la situation initiale et en permettant la mise en œuvre de la tactique la plus appropriée.

Lors d'événements d'envergure, l'engagement conséquent de colonnes de renfort provenant de nombreux départements, jusque parfois même en outre-mer, incarne la réponse concrète sur le terrain en vue de faire face à l'ampleur de la situation. Dans ces cas, les conséquences de l'événement pour les populations et sur la vie quotidienne peuvent être très importantes. Que la cinétique soit rapide ou lente, que l'événement ait pu être redouté ou totalement imprévisible, que l'origine trouve sa source de manière naturelle ou dans le dysfonctionnement d'une technologie, tous ces événements peuvent être de nature à conduire à un basculement vers une situation de crise.

Dès lors, la réponse ne se limite plus à une articulation tactique sur le terrain. La crise pouvant engendrer des effets dominos, une conduite stratégique s'impose. La notion de gestion de crise prend alors toute sa signification.

Au cours de ma carrière, j'ai été impliqué dans des travaux transfrontaliers, notamment lors de la mise à jour du plan multilatéral de secours sur le lac Léman. Dans ce cadre, l'interrogation portait alors sur une autre dimension. Le caractère transfrontalier pousse à concevoir la réflexion sous un autre paradigme, en s'interrogeant sur les modalités communes et partagées de réponses opérationnelles.

Ces diverses expériences m'ont conduit à élargir le champ de la réflexion au travers du sujet de ce mémoire de recherche. Aussi, ces travaux se destinent à toutes celles et ceux qui partagent cette même interrogation et ce même besoin de comprendre par quels leviers d'efficacité il serait possible de répondre à cette problématique.

En écho à l'exposé de la mise en contexte, ce mémoire de recherche s'articule en deux parties fondées sur les dimensions opérationnelles et managériales. Pour en faciliter la lecture, les termes inscrits en *italique* sont explicités dans le glossaire en fonction du contexte spécifique de ce terrain d'études.

Enfin, l'ensemble de ces travaux de recherche et leurs résultats n'engage que son auteur et ne constitue qu'une vision spécifique en fonction des données recueillies.

Ces travaux n'auraient pu être conduits sans le soutien précieux des organisations et des personnes qui ont pu y contribuer. Aussi, j'adresse mes remerciements les plus sincères à mon employeur, le SDIS de la Haute-Savoie qui m'a apporté un soutien important. Cette reconnaissance s'adresse aussi aux concepteurs de la formation au Master IMSGA réalisée en partenariat entre l'UTT de Troyes et l'ENSOSP. J'adresse de chaleureux remerciements au Docteur Guillaume DELATOUR, mon tuteur pour ces travaux, qui en permanence m'a transmis ses encouragements et ses précieux conseils. Je n'oublie pas non plus toutes les personnes ressources en Suisse, au Luxembourg et en France, qui m'ont consacrées une part de leur temps et fait partager leur vision de la gestion de crise transfrontalière. Je tiens également à noter toute l'affection de mes proches, ma famille, qui m'ont apporté sans réserve un très grand soutien.

« Rien n'est impossible, seules les limites de nos esprits définissent certaines choses comme inconcevables. »

Marc LEVY, « Et si c'était vrai », 1999.

Résumé

Résumé

Sous l'influence de causes intrinsèques ou externes, il arrive que des équilibres se rompent et conduisent parfois à des situations d'une ampleur importante qui débouchent sur une crise. Selon sa localisation géographique et le contexte, les conséquences varient. Mais en quoi la gestion d'un accident majeur en zone frontalière mettant en jeu la sécurité de nombreuses personnes de nationalités différentes requière une organisation particulière ?

Pour tenter d'y répondre, il est tout d'abord nécessaire de déterminer le contexte. Ce sera celui du transfrontalier contemporain, avec un accent tout particulier porté sur le bassin lémanique, territoire situé au cœur de l'Europe entre la Suisse et la France. Ce carrefour international adossé à la façade occidentale des Alpes, au rayonnement mondial par les nombreuses institutions internationales implantées sur la place genevoise connaît depuis de nombreuses années un formidable essor économique et démographique. L'effacement progressif des frontières, les échanges multimodaux, la grande perméabilité des limites territoriales poussent à s'interroger sous deux angles : celui des défis d'une gestion conjointe d'un événement sur la frontière ; l'impact d'un rétablissement, voire d'une restriction de l'accès aux frontières.

C'est par la collecte de données, l'étude du cadre juridique, la confrontation de points de vue lors d'entretiens et l'observation de terrain que les éléments de réponse vont pouvoir être recueillis. Leur mise en perspective et leur confrontation permettra de mettre en évidence la nécessaire coordination des acteurs, l'harmonisation des pratiques, la prise en compte de la maîtrise des frontières, les bénéfices tirés d'une formation commune.

Abstract

Under the influence of intrinsic or external causes, it sometimes happens that equilibrium breaks up and sometimes leads to situations of considerable magnitude that lead to a crisis. Depending on its geographical location and context, the consequences vary. But how does the management of a major accident in a border area involving the security of many people of different nationalities require a particular organization?

To try to answer it, it is first necessary to determine the context. This will be that of the contemporary cross-border, with a particular emphasis on the Lake Geneva area, located in the heart of Europe between Switzerland and France. This international crossroads backed by the western facade of the Alps, with a global influence by the numerous international institutions established on the Geneva square, has for many years enjoyed a tremendous economic and demographic growth. The gradual obliteration of borders, multimodal exchanges, and the great permeability of territorial boundaries raise questions from two angles: that of the challenges of joint management of an event on the border; the impact of a recovery, or even a restriction of access to borders.

It is through the collection of data, the study of the legal framework, the confrontation of points of view during interviews and the observation on the ground that the elements of answer will be able to be collected. Putting them in perspective and confronting them will make it possible to highlight the necessary coordination of the actors, the harmonization of the practices, the taking into account of the control of the borders, the benefits drawn from a common formation.

Sommaire

<i>Le bassin lémanique : une dynamique transfrontalière maîtrisée ?</i>	25
Emergence d'un terrain d'étude	27
<i>La gestion conjointe d'un événement sur la frontière franco-suisse : défi ou concession ?</i>	37
Partie I - Quand la sécurité des personnes et des biens incarne une finalité d'un concept opérationnel	39
Chapitre 1 - La gestion d'une crise implique la coordination de l'ensemble des acteurs	45
Chapitre 2 - L'harmonisation des pratiques est un levier d'efficacité face aux enjeux de coordination en cas d'événement majeur	63
Synthèse de la partie 1	81
<i>Une gestion transfrontalière : leviers d'action en situation de crise</i>	83
Partie II - Quand la prise en compte de la spécificité de l'accès à la frontière représente un enjeu dans la gestion de crise	85
Chapitre 3 - Le cadre réglementaire mis en œuvre en cas de maîtrise des frontières entraîne une limitation de la libre circulation	89
Chapitre 4 - La gestion d'événements majeurs nécessite de prendre en compte la maîtrise des frontières	105
Chapitre 5 - Une formation commune des acteurs institutionnels favorise la gestion des situations de crise complexe	125
Synthèse de la partie 2	140
<i>Conclusions</i>	143
<i>Bibliographie</i>	147
<i>Table des matières</i>	157
<i>Annexes</i>	161

Mots clés : gestion de crise, bassin lémanique, lac Léman, transfrontalier, État de séjour, État de renfort

Table des illustrations

Figure 1 - Idéogramme chinois "wēi jī" qui signifie danger et opportunité	27
Figure 2 - Facteurs potentiellement concernés par la sécurité globale	29
Figure 3 - Espace lémanique (<i>Source : Conseil du Léman 2015</i>)	29
Figure 4 - Territoire franco-valdo-genevois (<i>Source : Observatoire statistique transfrontalier - Grand Genève</i>).....	30
Figure 5 - Territoires transfrontaliers aux frontières françaises (<i>Source : Mission opérationnelle transfrontalière</i>) .	31
Figure 6 - Part d'actifs travaillant dans le canton de Genève parmi les actifs occupés des communes françaises en 2015 (<i>Source : Observatoire statistique transfrontalier 2018</i>).....	32
Figure 7 - Cycle de vie d'un processus de déséquilibre (<i>Dufès et Ratinaud - 2015</i>)	40
Figure 8 - Modèle générique de la décision stratégique (<i>Nioche, 1985, 1988 - Source Groupe Préventique</i>)	42
Figure 9 - Modèle de Nioche appliqué au processus décisionnel en situation de crise (<i>Boutté, 2006</i>).....	42
Figure 10 - Modèle 3D de la déstabilisation de systèmes en situations de crise (<i>Dufès et Ratinaud, 2013</i>).....	43
Figure 11 - Processus de préparation à une crise majeure.....	45
Figure 12 - Cellule interministérielle de crise (<i>Source : www.interieur.gouv.fr</i>).....	47
Figure 13 - Schéma de fonctionnement de la CIC (<i>Source : circulaire du Premier ministre n°5567/SG</i>)	48
Figure 14 - Principe de gestion intégrale des risques (<i>Source : OFPP</i>).....	50
Figure 15 - Structure ORCA-GE (<i>Source : OCPPAM</i>).....	53
Figure 16 - Niveaux stratégiques en France (<i>Ratinaud - 2016</i>)	54
Figure 17 - Poste de Commandement de l'Engagement (<i>Source : service de la sécurité civile et militaire - Vaud</i>) ..	54
Figure 18 - Poste de Commandement des Opérations (<i>Source : service de la sécurité civile et militaire - Vaud</i>)	55
Figure 19 - Organisation type de l'OCC et des EMC / EMCR (<i>Source : service de la sécurité civile et militaire - VS</i>)	56
Figure 20 - La chaîne de direction opérationnelle des secours	58
Figure 21 - Coordination des acteurs de la Sécurité civile (<i>Source : plaquette de présentation du dispositif ORSEC - DGSCGC</i>)	59
Figure 22 - Types de situations et conduite (<i>Source : service de la sécurité civile et militaire - VS</i>)	61
Figure 23 - Mise en œuvre de l'assistance dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'UE (<i>Source : DG ECHO</i>)	66
Figure 24 - Organigramme de l'état-major et de l'état-major général (<i>Source : système de commandement des interventions québécois</i>)	68

Figure 25 - Structure et groupes régionaux de l'INSARAG (Source : méthodologie et lignes directrices INSARAG)	69
Figure 26 - Diagramme de Pareto relatif à la conduite des situations de crise transfrontalière sur le bassin lémanique	77
Figure 27 - Territoire des États de Savoie vers 1420 (Source : Sabaudia.org - Conseil Savoie Mont-Blanc)	86
Figure 28 - Formation du canton de Genève (Source : dictionnaire historique de la Suisse)	87
Figure 29 - Principe de détermination de la frontière sur le lac Léman (Source : « Les lacs-frontière », Ph. Pondaven, 1972)	88
Figure 30 - Mur d'Hadrien en Grande-Bretagne	90
Figure 31 - La France de Vauban, carte des places et villes fortifiées (Source : association Vauban.fr)	91
Figure 32 - Frontières en Europe après le congrès de Vienne en 1815 (Source : www.lhistoire.fr)	92
Figure 33 - Principales étapes à l'élargissement de l'UE	95
Figure 34 - États membres de l'espace Schengen (Source : infographie "le Monde")	99
Figure 35 - Réintroduction du contrôle aux frontières intérieures au début 2016 (Source : Frontex)	102
Figure 36 - Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen (26/09/2019)	106
Figure 37 - Canicule en Europe en août 2003 (Source : Météo France)	107
Figure 38 - Crise sociétale en Ukraine (2014)	108
Figure 39 - Guerre en Afghanistan (2001 / 2014)	108
Figure 40 - Séisme d'Haïti (2010)	109
Figure 41 - Processus de crise (d'après Carole DAUTUN) et intégration d'une typologie des crises (en mauve sur le schéma)	110
Figure 42 - Articulation entre prévention des risques et gestion de crise - Principales phases (Source : INHESJ septembre 2016)	111
Figure 43 - Localisation des secteurs faisant l'objet d'une entente régionale pour la réponse aux demandes de secours	118
Figure 44 - Espérance de vie dans l'eau (Source : garde-côtes canadiens)	121
Figure 45 - Matrice des risques sur le lac Léman (Source : plan multilatéral de secours lac Léman - Version 2016)	122
Figure 46 - Logique de professionnalisation (Source : conception du CNCMFE-NRBC-E)	126
Figure 47 - Techniques d'observation (Source : tecfa.unige.ch)	129
Figure 48 - Actions principales d'une conduite de crise transfrontalière	130

Figure 49 - Réseau CEVA (Source : Dossier de presse CEVA)	130
Figure 50 - Schéma de principe du réseau CEVA à la frontière (Source : Dossier de presse CEVA)	131
Figure 51 - Déclinaison de la planification (Source : PSB CEVA)	132
Figure 52 - Vue satellite du lac Léman	163
Figure 53 - Carte bathymétrique simplifiée du lac Léman.....	164
Figure 54 - Implantation des "feux d'alerte" autour du lac Léman	164
Figure 55 - Modèle d'analyse pour le mémoire de recherche	167
Figure 56 - Facteurs de déséquilibre (Dufès et Ratinaud)	169

Liste des abréviations

CECA.....	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
CEE.....	Communauté Économique Européenne
CEN	Centrale d'ENGagement de la police cantonale valaisanne
CEVA	Cornavin, Eau-Vive, Annemasse
CFF	Chemins de Fer Fédéraux
CGCT.....	Code Général des Collectivités Territoriales
CGN.....	Compagnie Générale de Navigation
CH.....	Confédération Helvétique - Suisse
CI	Chef d'Intervention (VS)
CI	Commandant d'Intervention (modèle ICS)
CIC.....	Cellule Interministérielle de Crise
CIG.....	Chef d'Intervention Général (VD)
CIPEL	Commission Internationale de Protection des Eaux du Léman
CNCMFE NRBC-E	Centre National Civil et Militaire de Formation et d'Entraînement NRBC-E
COD.....	Centre Opérationnel Départemental
CODIS	Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours
COFGC	Centre Opérationnel de la Fonction Garde-Côtes
COGIC	Centre Opérationnel de Gestion Interministériel de Crise
COP.....	Commandant des Opérations de Police
COS.....	Commandant des Opérations de Secours
COSEC.....	COMité de SÉCurité
COZ	Centre Opérationnel Zonal
CTRA-CODIS 74.....	Centre de Traitement et de Régulation des Alertes - Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Savoie
CU.....	Commandement Unifié

DG ECHO.....	Direction Générale European Community Humanitarian Office
DSM.....	Directeur des Secours Médicaux
ECDC.....	European Centre for Disease prevention and Control
EMC.....	État-Major de Conduite Communal (VS)
EMCC	État-Major Cantonal de Conduite (GE – VD)
EMCR.....	État-Major de Conduite Régional (VS)
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
F	France
FEMA	Federal Emergency Management Agency
GDACS.....	Global Disaster Alerting Coordination System
HOME.....	Humain, Organisation, Moyens, Environnement (et parfois Économique)
ICS	Incident Command System
INHESJ	Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice
INSARAG.....	International Search And Rescue Advisory Group
IRMa.....	Institut des Risques Majeurs
LEMA	Local Emergency Management Authority
MOT.....	Mission Opérationnelle Transfrontalière
NIMS	National Incident Management System
NRBC-E.....	Nucléaire, Radiologique, Bactériologique, Chimique et Explosif
OCC	Organe Cantonal de Conduite (VS)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCPPAM.....	Office Cantonal de la Protection de la Population et des Affaires Militaires
OCri	Observatoire Cantonal des Risques
OCVS.....	Organisation Cantonale Valaisanne des Secours
ODL	Officier De Liaison
OFPP	Office Fédéral de la Protection de la Population
OIC.....	Observatoire International des Crises
OMS.....	Organisation Mondiale de la Santé
ONU.....	Organisation des Nations Unies
ONUG	Office des Nations Unies à Genève

ORCA	ORganisation en cas de CAstrophe (GE – VD)
ORSEC	Organisation de la Réponse de SÉcurité Civile
OSOCC	On-Site Operations Coordination Centre
PCC	Poste de Commandement Communal
PCE	Poste de Commandement de l'Engagement (VD)
PCI	Poste de Commandement de l'Intervention (GE)
PCIS	Poste de Commandement Interservices
PCO	Poste de Commandement Opérationnel (F) , Poste de Commandement des Opérations (VD)
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PGHM	Peloton de Gendarmerie de Haute-Montagne
PIB	Produit Intérieur Brut
PIS	Plan d'Intervention et de Sécurité
PISIC	Plan d'Intervention et de Sécurité International Commun
PSB	Plan de Secours Bilatéral
RDC	Reception / Departure Centre
RER	Réseau Express Régional
SAMU	Service d'Aide Médicale Urgente
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SDN	Société des Nations
SGDSN	Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale
SIDPC	Service Interministériel de Défense et de Protection Civile
SIG	Services d'Information du Gouvernement
SII	Système d'Information et d'Identification
SINUS	Système d'Information Numérique pour l'Urgence et les Secours
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
UE	Union Européenne
UNDAC	United Nation Disaster Assessment and Coordination
USA	United States of America (États-Unis d'Amérique)
USAR	Urban Search And Rescue

Glossaire

Les termes définis ci-dessous apparaissent en *italique* dans le corps du texte, pour l'ensemble des parties de ce mémoire.

Termes	Définitions
<i>Alarme</i>	Au sens étymologique, ce terme correspond à un « appel aux armes pour annoncer l'approche d'un ennemi ». De nos jours, par extension, il s'agit d'une action permettant d'avertir de tout danger matériel ou moral, réel ou supposé (ex. : donner l'alarme). La signification de ce terme sous-entend plus particulièrement une action interne à un établissement, un lieu, une organisation (Cf. signal d'<i>alarme</i>, <i>alarme</i> incendie, etc.)¹. Pour certains cantons suisses, ce terme est employé lors de l'activation des forces d'intervention et de leur projection sur site.
<i>Aléa</i>	L' <i>aléa</i> (« hazard » en anglais) est un phénomène résultant de facteurs ou de processus qui échappent, au moins en partie, au contrôle de l'homme.
<i>Alerte</i>	Ce terme concerne la diffusion d'un signal informant de la survenue d'un danger et de la nécessité de prendre des mesures adaptées pour l'éviter. Cette action a habituellement une portée générale, notamment auprès du grand public (ex. : <i>alerte</i> aux populations). Cette expression est également employée dans le cas d'un appel à l'aide, doublé d'une demande d'intervention et d'assistance immédiates, adressé à la personne ou à l'organisme compétents (médecin, pompiers ...)².
<i>Analyse FFOM</i>	L'analyse des <i>Forces</i>, des <i>Faiblesses</i>, des <i>Opportunités</i> et des <i>Menaces</i> (en anglais SWOT pour Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) est une méthode d'analyse employée dans les domaines de stratégie d'entreprise. Son usage permet de dégager les différentes alternatives possibles et de clarifier les objectifs d'un établissement ou d'un projet. Cette méthode d'analyse permet également de faire émerger les éléments internes ou externes, de même que les données favorables ou défavorables.
<i>Analyse PESTEL</i>	L' <i>analyse PESTEL</i> (Politique, Economique, Sociologique, Technologique, Ecologique, Légal) est un outil d'analyse stratégique utilisé en entreprise, dont l'objectif est d'encourager leurs créateurs à adopter une démarche globale pour construire la stratégie de leur futur établissement pendant la rédaction de leur business plan.

¹ Cf. définition par le centre national de ressources textuelles ou lexicales (<https://www.cnrtl.fr/definition>).

² Dito note de bas de page n°1 ci-dessus.

Termes	Définitions
<i>Aubette</i>	Abri pour les usagers des transports en commun leur permettant d'attendre à l'abri des intempéries. A l'origine, ce terme était employé pour désigner une cabane, puis une guérite ou un bureau où les sous-officiers allaient prendre les ordres. Au niveau des postes frontières, on dénomme ainsi les infrastructures utilisées par les agents chargés du contrôle aux frontières.
<i>CEVA</i>	Il s'agit d'une partie du réseau ferroviaire du « Léman express » mis en service en décembre 2019. Cette liaison franco-suisse correspond plus particulièrement au tronçon <i>Cornavin</i> (CH), <i>Eau-Vive</i> (CH), <i>Annemasse</i> (F). Construite sur 16 km, cette connexion au deux-tiers souterraine comporte plusieurs ouvrages d'art (tunnels, tranchées couvertes, viaducs) et permet le franchissement de la frontière : l'objectif est de réaliser la desserte de Genève par l'ouest et le sud-est (7 gares).
<i>DG ECHO</i>	Nom donné à l'une des directions générales de la Commission européenne chargée de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire. Initialement, cette <i>Direction Générale</i> était un office humanitaire de la communauté européenne (en anglais : <i>European Community Humanitarian Office</i>), malgré le changement d'appellation, le nom a été conservé.
<i>Early Warning and Response System</i>	La traduction française signifie : système européen de surveillance et d'alerte. Il s'agit du dispositif d'alerte après détection de menaces sanitaires dépendant du centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC : European Centre for Disease prevention and Control).
<i>État de séjour</i> <i>État de renfort</i>	Ces notions sont abordées dans le guide ORSEC G.7 relatif à l'organisation territoriale de gestion de crise. L' <i>État de séjour</i> correspond au territoire sur lequel se produit un événement qui peut avoir des retentissements au-delà de sa frontière. La direction des opérations menante est alors confiée à l'autorité de ce pays. L' <i>État de renfort</i> concerne l'autre pays impacté par la crise qui apporte sa collaboration.
<i>Enjeu</i>	Personnes, biens, équipements, environnement, susceptibles d'être affectés par un phénomène d'origine naturelle et/ou anthropique et de subir des préjudices ou des dommages.
<i>Frontex</i>	Agence européenne (european border and coastguard agency) financée par l'Union européenne et par les pays associés à l'espace Schengen. Cette agence de gardes-frontières et de gardes-côtes a été créée en 2004. Elle est chargée de la protection des frontières extérieures de l'espace de libre circulation issu des accords de Schengen et de lutte contre la criminalité transfrontalière.

Termes	Définitions
<i>HOME</i>	Moyen mnémotechnique permettant de classifier les principaux facteurs de déséquilibre en situations de crises (<i>Humain, Organisation, Moyens, Environnement</i> et parfois <i>Économique</i>).
<i>ICS</i>	Pour « <i>Incident Command System</i> ». Il s'agit d'un système nord-américain de conduite d'événements d'ampleur et de gestion de situation de crise promouvant l'interservices et répondant à des procédures standardisées.
<i>KATAPLAN</i>	Il s'agit du nom donné à un aide-mémoire cantonal élaboré par l'office fédéral de la protection de la population (OFPP) en Suisse. Ce guide méthodologique définit la base méthodologique pour l'analyse cantonale des dangers et la planification intégrale des mesures de préparation aux situations de crise.
<i>Limes</i>	A l'époque romaine, il s'agissait de fortifications édifiées au long des frontières en limite de l'Empire, face aux pays barbares ou aux déserts.
<i>Main courante</i>	Transcription de données relatives à la conduite de la gestion d'une crise sur un document permettant d'assurer le suivi des événements et des décisions prises. La <i>main courante</i> peut être tenue sous divers formats (supports papiers, numériques, etc.), selon les besoins et l'organisation impulsée par le cadre chargé d'assurer la coordination d'une cellule de crise ou d'une structure de management opérationnel.
<i>Marche</i>	Au Moyen-Âge, il s'agit du nom donné à un fief dans une zone frontalière.
<i>Officier de liaison</i>	L' <i>officier de liaison</i> est chargé d'assurer la représentation de son service dans le cadre de l'activation d'une cellule de crise, notamment en centre opérationnel départemental (COD). Une fiche de poste est décrite en annexe du guide ORSEC G.7 relatif à l'organisation territoriale de gestion de crise.
<i>ORSEC</i>	Le dispositif <i>ORSEC</i> (<i>Organisation de la Réponse de Sécurité Civile</i>) issu de la loi de modernisation de la Sécurité civile de 2004 se décline dorénavant en dispositions générales qui définissent l'organisation de base permettant de faire face à tout type de situation et en dispositions spécifiques propres à certains risques particuliers identifiés au préalable. Ces mesures de planification ont évolué depuis la première loi créant le plan <i>ORSEC</i> de portée départementale en 1957, puis élargi au niveau zonal par la loi de 1987. Cette dernière loi a également institué les plans d'urgence que sont les plans particuliers d'intervention (PPI) et les plans de secours spécialisés (PSS).

Termes	Définitions
<i>REGA</i>	Il s'agit de la garde aérienne suisse de sauvetage. Créée en 1952 sous la forme d'une association, cette société est depuis devenue une fondation à but non lucratif, financée par ses membres et le fruit de dons, qui est spécialisée pour assurer les secours aériens. Elle dispose d'avions permettant d'assurer des rapatriements sanitaires et d'hélicoptères de secours et de sauvetage médicalisés.
<i>RER</i>	Un <i>réseau express régional (RER)</i> est un chemin de fer, souvent souterrain, reliant une ville à sa banlieue. Il se caractérise pour ses spécificités essentielles, par le cadencement et la densité des rames de transport, la proximité des stations desservies, l'interconnexion avec d'autres modes de transport en commun.
<i>Réserve européenne de protection civile</i>	Modules opérationnels ou équipes préalablement identifiés et recensés par les États participants au mécanisme de protection civile de l'Union européenne, dont le format et les conditions d'engagement sont prédéfinis.
<i>Réserve rescUE</i>	Nouvelle réserve européenne créée en mars 2019 qui renforce le mécanisme de protection civile de l'UE afin d'apporter une réponse plus réactive en termes de moyens spécifiques lors des périodes de crise (ex. : flotte d'aéronefs bombardiers d'eau, moyens d'urgence médicale, moyens NRBC-E).
<i>Résilience</i>	Dans un cadre socio-spatiale, la <i>résilience</i> désigne la capacité d'un système à assimiler, voire à tirer profit, d'une perturbation extérieure. Dans ce cas, il s'agit de capacités d'adaptation, plus que de retour à un état initial, telles qu'elles permettront au système socio-spatial de fonctionner après un désastre, en présence d'un stress continu ou plus couramment d'une bifurcation géopolitique, économique, environnementale.
<i>RETEX</i>	Cet acronyme signifie « <i>retour d'expérience</i> », parfois dénommé « <i>REX</i> ». Il s'agit de mettre au profit d'un groupe ou d'une organisation les enseignements tirés d'un événement passé, selon une méthodologie adaptée en tentant d'objectiver les éléments recueillis. Cette démarche se place dans une logique d'organisation apprenante sur le principe de l'amélioration continue. Selon les organisations, il est parfois élaboré un document synthétique reprenant les principales caractéristiques du <i>RETEX</i> sous une forme concise dénommée « <i>partage d'expérience - PEX</i> ».
<i>Risque</i>	Le <i>risque</i> (« <i>risk</i> » en anglais) peut être défini comme la probabilité d'occurrence de dommage compte tenu des interactions entre facteurs d'endommagement (<i>aléas</i>) et facteurs de vulnérabilité. La vulnérabilité exprime le niveau d'effet prévisible de ce phénomène sur des <i>enjeux</i> (l'homme et ses activités).

Le bassin lémanique : une dynamique transfrontalière maîtrisée ?



Illustration : jmbaud74 - Vevey sous l'orage (VD), 12 septembre 2018 - [www.flickr.com](https://www.flickr.com/photos/jmbaud74/2548111111/)

Emergence d'un terrain d'étude

Que l'on remonte aux origines les plus lointaines de la vie humaine sur terre, comme dans les périodes les plus récentes, l'Homme a depuis toujours été exposé aux *risques* les plus divers. Essentiellement d'origine naturelle aux temps les plus reculés, ceux-ci ont évolué comme par effet de miroir avec le développement des technologies les plus élaborées. A notre époque contemporaine, il y a lieu de considérer un panel très large de *risques*. Que leur source soit naturelle, technologique, sociétale, climatique, sanitaire, économique ou autres : tous peuvent avoir des effets particulièrement graves, qu'ils surviennent de manière diffuse ou conjuguée.

Nul continent, nul pays, nul état, nul territoire ne peut se prévaloir d'une exonération à ce type d'exposition. Sur ce point, les connaissances historiques nous conduisent à le constater régulièrement.

Le développement de la vie humaine, l'extension des civilisations, la découverte de nouvelles techniques, la construction des cités, la conception des modes de transport, la recherche et le développement des technologies les plus élaborées : toutes ces évolutions sont de nature à présenter des *enjeux* exposés à de multiples *aléas*. De leur confrontation dépend le fondement même du *risque*. Cette conception englobe tout autant la potentialité d'une catastrophe que la perception qu'en aurait la société, sans occulter l'ampleur des dommages éventuels.

La survenue d'un événement pouvant conduire à une situation de catastrophe entraîne spontanément à s'interroger sur la notion de crise qui pourrait en résulter. Mais qu'en est-il réellement ? Avons-nous tous la même perception de ce que peut être une crise ? La perception qu'en ont les médias, le grand public, en l'absence de signification scientifique bien précise, ne serait-elle pas de nature à en galvauder sa définition, si tant est qu'il en existe une qui puisse être consensuelle ?

En effet, selon le contexte historique et/ou conjoncturel, la définition du mot crise ne comporte pas la même signification.

En Chine le terme crise est révélé par deux idéogrammes « wēi jī » :

- « wēi » - signifie danger ;
- « jī » - signifie opportunité.

Ainsi, pour Didier HEIDERICH, le « wēi jī » appartient à la pensée stratégique³. Selon-lui, chaque crise possède deux constituants indissociables, le *risque* (wēi) et l'opportunité (jī). L'ouverture à la pensée « wēi jī », dont l'idéogramme est représenté ci-contre (Cf. Figure 1), serait une capacité à sortir plus fort d'une crise. L'Observatoire international des crises en a d'ailleurs fait son symbole (OIC).



Figure 1 - Idéogramme chinois "wēi jī" qui signifie danger et opportunité

Dans les temps anciens également, Hippocrate considérait que la crise n'était pas le signe de la maladie, mais le fait qu'elle touche à son terme : il s'agissait donc de la mise en évidence de la résistance du corps à la maladie. Dans les tragédies grecques, il s'agissait du moment de vérité où le passé est révélé.

Dans les domaines de la cybernétique (théorie des systèmes), la crise signifie une bifurcation, un changement radical de direction ou un système en mutation. On pourrait ainsi retenir l'idée d'un

³ Source : Magazine de la communication de crise et sensible. *L'esprit wēi jī*. Volume 11. Avril 2006. Pages 5-6.

passage d'une évolution lente inscrite sur le long terme, à une évolution très brève dans un temps très court.

Selon Edgar MORIN⁴, il y aurait dorénavant un retournement de sens. A l'origine, « Krisis⁵ signifie décision : c'est le moment décisif, dans l'évolution d'un processus incertain, qui permet le diagnostic. » Aujourd'hui, c'est plutôt le reflet d'une indécision, comme le moment où survient en même temps une perturbation et les incertitudes.

Cela forcera donc à s'interroger au cours de l'élaboration de ce mémoire de recherche sur le sens donné au terme de crise, comme au cycle de vie de ce processus de déséquilibre.

Cette première approche conceptuelle doit s'inscrire sur un terrain d'étude particulier. Cela permet de donner du sens à la réflexion et de la situer à l'échelle d'un territoire plus précis.

Le cadre géographique choisi pour l'élaboration de ce mémoire - **le bassin lémanique** - repose sur une région transfrontalière qui présente les caractéristiques particulières d'un territoire très dynamique, au carrefour de l'Europe, très largement ouvert sur l'international où la démographie ne cesse de croître et où les échanges économiques, touristiques, culturels, géopolitiques et biens d'autres encore demeurent spécialement soutenus. La mise en perspective d'événements ou d'accidents majeurs connus, ramenés à l'échelle de ce territoire met réellement en relief une forte exposition de nature à soulever certaines questions.

Le concept de sécurité globale

Préalablement au développement du sujet, il s'avère utile de faire un focus sur le concept de sécurité globale. Ce préalable permettra de définir le cadre général de la réflexion, dans le sens où ce concept doit permettre de prendre en compte tous les facteurs qui peuvent impacter un environnement tant humain, que matériel ou immatériel.

Car il s'agit bien de placer l'Homme au cœur du raisonnement. Les multiples activités qu'il a su développer reposent sur un ensemble d'infrastructures et de matériels qui ont été conçus au gré des évolutions sociétales. Perfectibles et parfois fragiles, force est de constater qu'ils peuvent parfois être à l'origine d'événements mettant en cause la sécurité de leurs utilisateurs.

Par son intelligence et sa volonté de progrès, l'Homme a su élaborer des dispositifs des plus sophistiqués, que ce soit dans des domaines techniques, comme en termes de finances et d'économie. Sur ces derniers aspects, la mondialisation, modèle au sein duquel le monde s'est dorénavant pleinement engagé, implique une forte interaction des organisations en présence.

Lorsqu'un événement survient, selon son ampleur et la perception que peuvent en avoir les observateurs, voire les personnes ou les structures impactées, il n'est pas improbable que la notoriété du système ou de la structure soit mise en cause. Les actions d'influence initialement déployées au bénéfice de leurs instigateurs peuvent, comme par effet de balancier, se retourner alors contre eux et être mises en défaut.

Il s'agit donc bien de considérer la sécurité d'une manière globale, dans une dimension systémique et non de façon segmentée et axée uniquement sur un domaine précis. L'ensemble des composantes de toutes organisations en présence peut s'en trouver de fait impacté.

⁴ Source : *Pour une crisologie*. In Persée - Communications n°25 : la notion de crise. 1976. pp. 149-163.

⁵ Krisis signifie crise en grec (κρίσις), au sens de séparer, distinguer.

Ce concept est schématiquement représenté ci-dessous (Cf. Figure 2). Il s'agit d'un ensemble de briques plus ou moins fortement liées qui peuvent subir l'impact d'un événement majeur.



Figure 2 - Facteurs potentiellement concernés par la sécurité globale

Le bassin lémanique : une démographie galopante au cœur d'une région au rayonnement international

Le bassin lémanique se caractérise par une population d'environ 2,9 millions d'habitants, répartis sur une superficie d'un peu plus de trois fois la taille moyenne d'un département français de métropole (18 868 km²). Ce bassin de vie s'étend sur deux pays regroupant trois cantons suisses (Genève, Valais, Vaud) et deux départements français (Ain, Haute-Savoie)⁶.



Figure 3 - Espace lémanique (Source : Conseil du Léman 2015)

⁶ Sur l'ensemble du bassin lémanique, le nombre d'habitants pour la France s'élève à 1 350 821 personnes (valeurs 2011), alors qu'il est de 1 545 817 pour la Suisse (valeur 2014). Source : Conseil du Léman, Chiffres clés de l'espace lémanique, Edition 2^{ème} trimestre 2015. p. 2.

A lui seul, l'arc « franco-valdo-genevois » (partie ouest du bassin lémanique F - CH) concerne 2 734 000 habitants⁷ (population au 1^{er} janvier 2017). La croissance reste soutenue et supérieure aux valeurs nationales. L'influence de la métropole genevoise demeure importante. En effet, l'espace transfrontalier genevois, délimité en rouge sur la carte suivante (Cf. Figure 4), totalise 988 900 habitants au 1^{er} janvier 2015⁸. Pour la même période, 184 700 personnes⁹ exercent une activité professionnelle en Suisse, tout en résidant en France. Près de la moitié d'entre-elles habitent dans le genevois français, ce qui représente 84 000 personnes (47%).

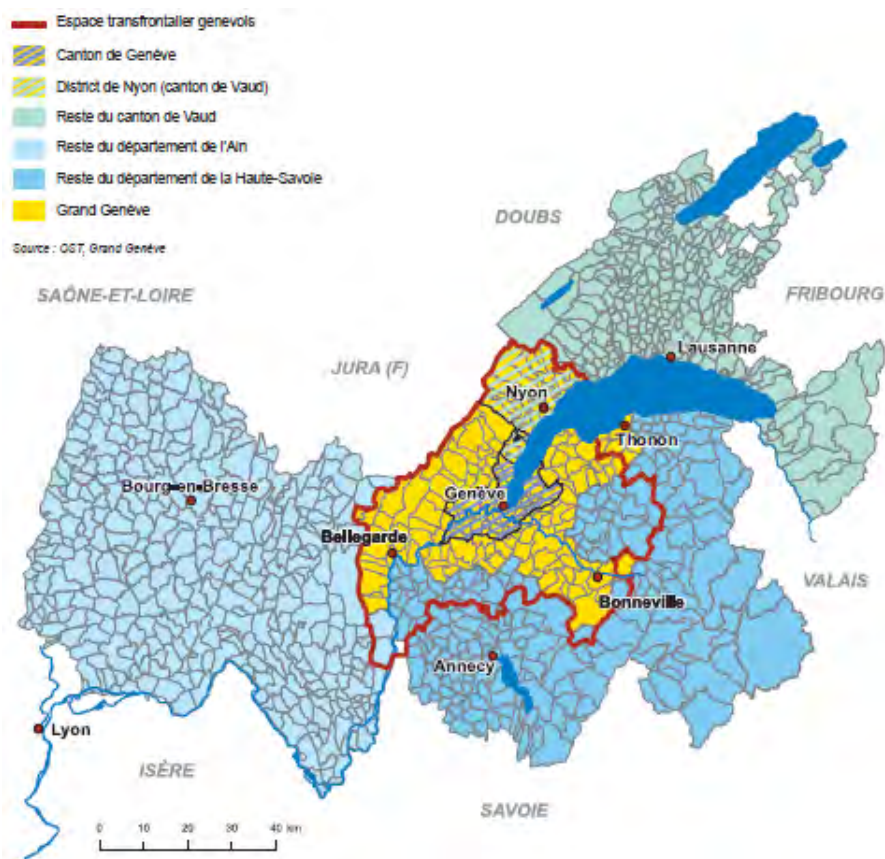


Figure 4 - Territoire franco-valdo-genevois (Source : Observatoire statistique transfrontalier - Grand Genève)

Enfin, Genève incarne un formidable rayonnement mondial, notamment en raison de l'implantation de plus d'une trentaine d'organisations internationales (ex. : ONU, OMS, etc.) et de plusieurs missions permanentes et consulats. Au global, ce sont un peu plus de 30 000 personnes qui sont employées dans le secteur public international¹⁰.

⁷ Au cours de la dernière décennie, la croissance démographique est de l'ordre de 1,4% par an, contre 1,2% en Suisse et 0,5% en France métropolitaine. Source : Observatoire statistique transfrontalier - Synthèse 2018. p. 8.

⁸Source : Observatoire statistique transfrontalier - Synthèse 2018. p. 9.

⁹Source : Observatoire statistique transfrontalier - Synthèse 2018. p. 14.

¹⁰ 25 972 personnes au sein des 34 organisations internationales et 4 211 au sein des missions permanentes accréditées auprès de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que dans les consulats. Source : Office cantonal de la statistique du canton de Genève, Information statistique n°19, Octobre 2018. p. 1.

Au niveau français, ce n'est pas le seul territoire frontalier qui se caractérise par de nombreux échanges entre États voisins. En effet, de nombreuses collectivités territoriales, départements frontaliers ou régions sont liés par des accords donnant lieu à diverses organisations :

- structures de gouvernance transfrontalière à caractère urbain ;
- structures de gouvernance transfrontalière à caractère mixte ;
- parcs naturels frontaliers ou structures de gestion transfrontalière d'un espace naturel ;
- équipements opérationnels transfrontaliers.

Ces multiples échanges sont soutenus par la mission opérationnelle transfrontalière (MOT) qui assiste les porteurs de projets, veille aux intérêts des territoires transfrontaliers et met en réseau les acteurs¹¹.

On peut constater en effet, une réelle importance des échanges sur l'ensemble des frontières françaises. C'est le cas pour le sud du pays au-delà des Pyrénées avec l'Espagne, sur l'arc alpin avec l'Italie, ainsi qu'au long des frontières suisse, allemande, luxembourgeoise et belge.

Ce sont autant de territoires bénéficiant de multiples partenariats construits au gré de l'histoire en relevant parfois de véritables défis de collaboration compte-tenu d'une géographie pouvant être contraignante.

Pour leur quasi-totalité, les pays voisins sont membres de l'Union européenne. Toutefois, ce n'est pas le cas de la Suisse, qui fait figure d'exception, ce qui procure un terrain d'étude particulier et original.

Le bassin lémanique : un territoire de libre circulation face à un défi de transports multimodaux

Bien que n'étant pas membre de l'Union européenne, la Suisse a ratifié la convention de Schengen, avec une mise en œuvre devenue effective en décembre 2008 (accord de Schengen en 1985 pour la France). Par ailleurs, depuis le 1^{er} juin 2002, la Suisse dispose d'accords bilatéraux avec l'Union européenne de libre circulation des personnes, d'échanges commerciaux, pour la recherche, la sécurité territoriale, etc. Conclues en deux périodes différentes, l'ensemble de ces accords est devenu pleinement effectif depuis le 1^{er} juin 2014¹².



Figure 5 - Territoires transfrontaliers aux frontières françaises

(Source : Mission opérationnelle transfrontalière)

¹¹ La mission opérationnelle transfrontalière (MOT) est une association créée en 1997 par le gouvernement français. Elle est soutenue par le commissariat général à l'égalité des territoires, la banque des territoires, les ministères de l'Europe et des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de l'Outre-mer.

¹² Une première série de 7 accords ont été ratifiés le 21 juin 1999 entre la Suisse et l'Union européenne : ils sont rentrés en vigueur le 1^{er} juin 2002, après référendum populaire du 21 mai 2000 (accords bilatéraux I). Le 26 octobre 2004, 9 autres accords sont ratifiés avec une entrée en vigueur progressive entre mars 2005 et juin 2014 (accords bilatéraux II). Source : La Suisse mode d'emploi - Institutions politiques suisses. pp. 172-173.

Sur le plan de l'emploi, environ 110 000 travailleurs frontaliers franchissent la frontière de l'Ain et de la Haute-Savoie vers la Suisse chaque jour¹³.

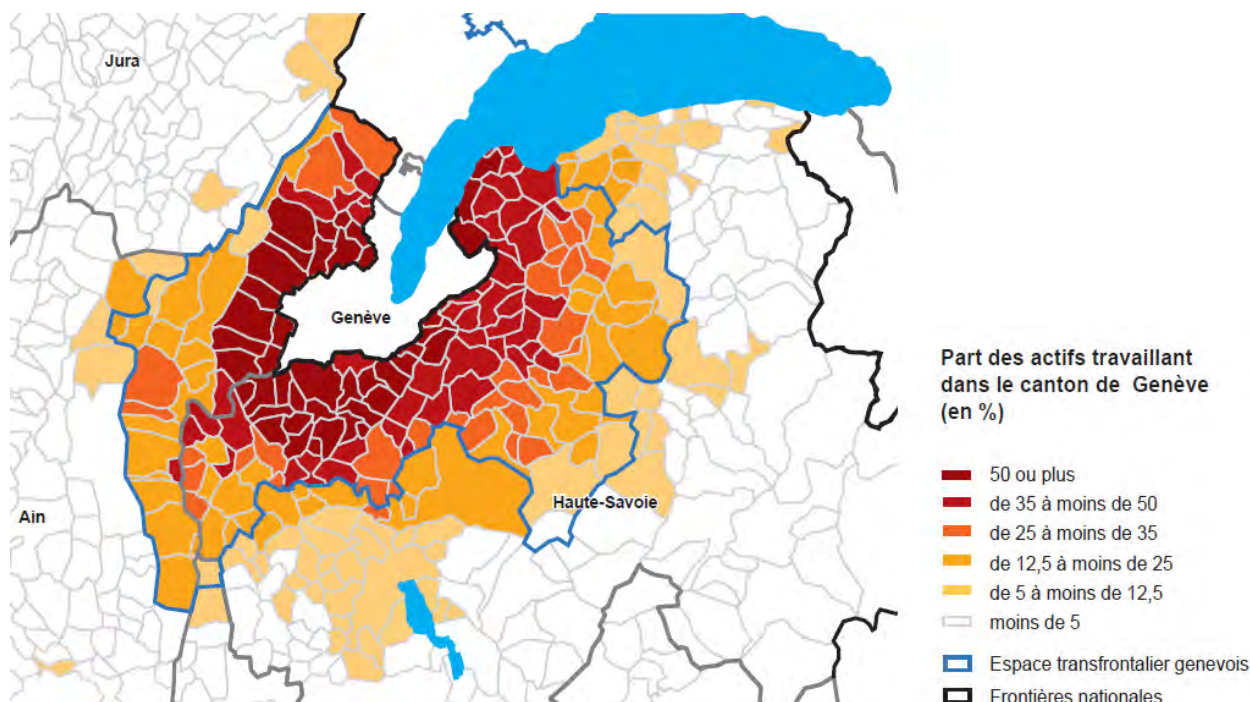


Figure 6 - Part d'actifs travaillant dans le canton de Genève parmi les actifs occupés des communes françaises en 2015
(Source : Observatoire statistique transfrontalier 2018)

Les flux pendulaires, associés aux activités touristiques, reposent sur des transports multimodaux utilisant l'air (aéroport international de Genève : 190 778 mouvements / an, près de 17,4 millions de passagers transportés¹⁴), le fer (« Léman express » mis en service en décembre 2019 : RER transfrontalier franco-suisse en partie tunnelisé¹⁵), la route (réseau routier et autoroutier) et l'eau (lac Léman).

Sur ce dernier mode de transport, un certain nombre d'accidents et de naufrages est déjà survenu. Ils peuvent être mis en perspective avec des événements recensés sur des lacs, en mer ou en océan. Parmi les plus récents, on peut citer le naufrage du « MV Nyerere » le 20 septembre 2018 dans la partie Sud du lac Victoria qui causa la mort d'au moins 218 personnes. Également, le 7 octobre 2018, deux navires sont entrés en collision au Nord-Ouest du Cap-Corse (« Ulysse », navire roulier et « CLS Virginia », porte-conteneurs) provoquant une pollution maritime d'hydrocarbure jusque sur les côtes du Var et des Bouches-du-Rhône.

Avec une superficie de 580 km², le Léman est le plus grand lac naturel d'Europe de l'ouest¹⁶. Dans son axe longitudinal, la frontière franco-suisse s'étend sur une soixantaine de kilomètres. Une flotte d'une vingtaine de bateaux d'une capacité nominale allant de 200 à 1 200 passagers

¹³ Cf. valeurs 2015. Ce flux progresse de près de 4 300 personnes par an en moyenne depuis 2010. Source : Observatoire statistique transfrontalier - Synthèse 2018. p. 15.

¹⁴ Source : aéroport international de Genève, Rapport annuel 2017. p. 14.

¹⁵ Source : <http://lemanexpress.ch> (consulté le 09/10/2018), 45 gares en Suisse et en France, 230 km de ligne pour 1 million de personnes connectées, 50 000 passagers par jour (estimation) empruntant 240 trains.

¹⁶ Cf. Annexe n°1 - Morphologie et principales caractéristiques du lac Léman.

transporte environ 2,38 millions¹⁷ de personnes chaque année vers 40 ports. Ce nombre croît en permanence. Le transport des travailleurs frontaliers représente la plus grande part, avec des navettes organisées chaque jour de 4h30 à minuit, quelles que soient les conditions météorologiques. Les croisières touristiques sont fréquentes, particulièrement en dehors de la période hivernale.

Depuis le 19^{ème} siècle, jusqu'au milieu du 20^{ème}, plusieurs naufrages ont eu lieu, causant la mort de plusieurs dizaines de personnes. Les derniers d'entre eux survinrent au cours du 20^{ème} siècle, à la fin des années soixante¹⁸. Ils ont profondément marqué les esprits et donnèrent lieu aux prémices d'une organisation transfrontalière des secours, de même qu'à la mise en place d'un dispositif d'alarme des navigateurs¹⁹.

Dès lors, à la lumière d'événements survenus dans d'autres pays, sur d'autres continents ou de catastrophes recensées dans l'histoire de cette région lémanique, il y a lieu de considérer la potentialité d'une situation de crise majeure. La conjonction de plusieurs causes pourrait d'ailleurs complexifier la capacité des États à faire face à ce type d'événements.

Chacun garde en mémoire les terribles images du tsunami survenu dans l'océan indien au début du 21^{ème} siècle²⁰. Lors de cet événement, un grand nombre de personnes sembla découvrir l'ampleur dévastatrice de ce type de cataclysme. Les mêmes images devaient malheureusement ressurgir moins d'une décennie plus tard au Japon²¹. Outre les très nombreuses victimes (plus de 18 000 morts et disparus), l'énorme vague sera à l'origine de l'accident nucléaire de Fukushima, accident industriel majeur le plus important du siècle²².

Si les littoraux apparaissent comme étant les plus exposés, l'environnement des lacs ne semble pas exempt de *risques*, à fortiori lorsque leur taille engendre des masses d'eau significatives. Si en Europe, la taille de nos lacs est sans commune mesure avec celle de ceux situés sur d'autres continents²³, des études conduites en 2012 par des chercheurs de l'université de Genève mettent l'accent sur des tsunamis enregistrés sur des lacs causés par des séismes et des glissements de terrain, des chutes de rochers ou des effondrements de flancs volcaniques. Le lac Léman fut le témoin de l'un d'entre eux au 6^{ème} siècle de notre ère²⁴. Les travaux de recherche cités ci-dessus tendent à démontrer que la chute de roche en amont du lac, près de l'embouchure du Rhône, aurait engendré l'effondrement d'un amas de sédiments accumulés dans le delta du fleuve.

¹⁷ Source : Compagnie Générale de Navigation (CGN), Rapport annuel, Edition 2017. p. 8.

¹⁸ Cf. naufrages de « la Fraidieu » en 1969 (21 morts, dont 15 enfants) et de « la Sainte-Odile » en 1970 (7 morts).

¹⁹ Cf. mise en place d'un « service d'avis des tempêtes » qui permet de renseigner les usagers du lac de l'imminence d'un probable coup de vent ou d'un orage. Ces avis de tempête sont donnés par 22 phares orange répartis sur tout le périmètre du lac.

²⁰ Le tsunami du 26 décembre 2004 dans l'océan Indien fut la conséquence d'un tremblement de terre qui s'est produit au large de l'île indonésienne de Sumatra (magnitude de 9,1 à 9,3 sur l'échelle ouverte de Richter).

²¹ Le séisme du 11 mars 2011 de la côte Pacifique du Tōhoku au Japon trouve les mêmes origines : tremblement de terre d'une magnitude 9,1 survenu au large des côtes nord-est de l'île de Honshu.

²² Accident nucléaire classé au niveau maximum de gravité, comme le fut celui de Tchernobyl en 1986 (Cf. important volume des rejets radioactifs).

²³ Outre la mer Caspienne en Asie occidentale (371 000 km²), on peut citer les lacs Michigan-Huron (117 702 km²) et Supérieur (82 100 km²) en Amérique du Nord, le lac Victoria en Afrique (69 485 km²), etc.

²⁴ Cf. *Giant Lake Geneva tsunami in AD 563*, NATURE GEOSCIENCE, Vol. 5, and November 2012 (published online: 28 October 2012).

Ce phénomène aurait été à l'origine de la création d'une vague se propageant d'Est en Ouest sur environ soixante-dix kilomètres en à peine plus d'une heure. Sa hauteur aurait atteint 3 à 8 mètres sur la rive française et jusqu'à 13 mètres à Lausanne. Les fortifications de la ville de Genève furent inondées par une déferlante atteignant une hauteur de 8 mètres...

Au regard de l'évolution démographique actuelle sur le bassin lémanique, l'impact d'un tel événement, ou plus généralement de toutes sortes de situations mettant en jeu la sécurité d'un grand nombre de personnes dépasserait-il notre capacité de gestion de ce type de crise ?

Dans le but de poursuivre les activités sur le territoire et de garantir une capacité de *résilience* acceptable, des mesures de prévention et de protection face aux divers *risques* et menaces ont été élaborées. Peut-on considérer que celles-ci sont suffisantes et correctement dimensionnées ?

Emersion d'une question centrale

Le sujet porte sur la sécurité en zone frontalière impliquant un grand nombre de personnes de nationalités différentes. Dans le cadre de ces travaux de recherche, le mot « sécurité » qui sera employé mérite d'être défini. En effet, selon le contexte, un sens différent peut être donné à ce terme. Outre le fait que celui-ci soit parfois confondu avec le mot « sureté », une rapide recherche lexicographique permet d'identifier plus d'une quinzaine de sens différents (ex. : « sécurité » - nationale, civile, intérieure, juridique, économique, alimentaire, sanitaire, industrielle, au travail, des systèmes d'information, des données, des transports, nucléaire, sociale, privée, etc.).

Dans le cadre de ces travaux de recherche, je propose de retenir comme socle de la réflexion une définition portant sur le cas de la « conduite de situations visant à contenir les *risques* de sécurité civile à leur meilleur minimum possible ». La définition porte donc sur un contexte situationnel et non au sens psychologique en termes d'état d'esprit, ni sur le terrain de la mesure des *risques* ou de la sureté.

Afin de réduire le champ de l'étude, il s'avère nécessaire de cibler la recherche, tant le sujet de la sécurité demeure étendu. Avec le prisme d'une zone frontalière, on peut considérer les flux que cela représente, tout particulièrement pour les individus. Le parti-pris sera donc de circonscrire le sujet à la sécurité des personnes, dans le cadre d'événements de sécurité civile. En outre, la situation géographique transfrontalière amène la contrainte des multiples nationalités, accentuée par la nature des échanges internationaux identifiés. C'est pourquoi, afin de placer la réflexion dans un contexte spécifique, le territoire choisi est le bassin lémanique.

Son emplacement géographique, sa dimension, la diversité de l'organisation administrative et politique des États concernés, la multiplicité des échanges sur le plan humain comme dans les modes de transport représentent autant de critères permettant de dégager une problématique. Celle-ci s'appuie principalement sur plusieurs points déclinés ci-dessous. Ceux-ci ont été mis en évidence sur la base d'une analyse *PESTEL*²⁵.

A ce jour, les organisations administratives et les différents modes de gouvernance conduisent à des écarts entre certaines réglementations des pays concernés. A l'intérieur même de la confédération suisse, chaque canton peut faire valoir une réglementation spécifique eu égard à sa propre constitution. L'autonomie conférée à chaque canton suisse nous conduit donc à considérer chacun d'eux comme un État à part entière. Cela amène à concevoir l'organisation de la réponse en cas d'événement d'ampleur entre quatre partenaires différents²⁶. Néanmoins, sur la base

²⁵ Cf. Annexe n°2 - Analyse PESTEL portée sur le bassin lémanique.

²⁶ Pour mémoire : à minima, cantons suisses de Genève, du Valais et de Vaud ; département de la Haute-Savoie.

d'accords conclus durant les dernières décennies, les principes d'assistance mutuelle et de réponse multilatérale à des sinistres majeurs sont définis.

Dans le domaine du secours aux personnes et de la lutte contre des sinistres majeurs, les partenaires institutionnels diffèrent, selon leurs origines. Ainsi, leurs cœurs de métier divergent selon les pays ; la conduite de la gestion de crise également. Il y a donc lieu d'examiner les écarts éventuels et de faire émerger les situations de convergence possible.

La potentialité d'un accident majeur impliquant un grand nombre de victimes de nationalités différentes n'est pas à écarter, tout particulièrement en raison des multiples activités exercées dans ces bassins de vie. Un événement majeur peut trouver sa source tant dans le domaine des *risques* naturels que technologiques, voire selon d'autres paradigmes tels que les problématiques sociétales pour ne citer que cet exemple. Dès lors, l'assistance mutuelle entre les États s'opère, selon des mécanismes réglementaires déjà en place.

De manière plus précise, le socle des travaux de recherche de ce mémoire repose sur une question centrale formulée de la manière suivante.

En quoi la gestion d'un événement majeur en zone frontalière mettant en jeu la sécurité de nombreuses personnes de nationalités différentes requière une organisation particulière ?

Formulée ainsi, cette question centrale permet de s'interroger sous des angles complémentaires :

- Pourquoi la gestion d'un événement majeur devrait-elle être pleinement efficiente ?
- Comment la maîtrise des frontières deviendrait-elle un frein ou un levier d'actions ?

La base de ces questionnements, après étude de l'état de l'art abordée dans les paragraphes précédents, repose sur une structuration de la pensée permettant de dégager clairement deux questions de recherche²⁷. Chacune d'entre-elles permettra d'explorer diverses hypothèses qui seront confrontées à plusieurs marqueurs potentiels.

La problématique relative à un événement majeur en zone frontalière mettant en jeu la sécurité de nombreuses personnes permet de développer deux axes de recherche qui portent respectivement sur la « sécurité des personnes et des biens », puis sur la « sécurité des espaces vie et économie ». Chacun de ces axes sera alors révélé dans les deux parties de ce mémoire.

²⁷ Cf. représentation schématisée de la réflexion en Annexe n°3 - Modèle d'analyse pour le mémoire de recherche.

La gestion conjointe d'un événement sur la frontière franco-suisse : défi ou concession ?



Illustration : SDIS 74 - lac Léman, 15 septembre 2016 - Exercice de secours binational sur un bateau à passagers au large de Lausanne

Partie I - Quand la sécurité des personnes et des biens incarne une finalité d'un concept opérationnel

Tel que cela a pu être mis en relief dans la l'introduction précédemment, la problématique d'un accident majeur en zone frontalière impliquant un grand nombre de personnes de nationalités différentes donne lieu à s'interroger sur un **premier axe** relatif à la **sécurité des personnes et des biens**. Dans ce cas, il s'agit donc d'explorer le **concept opérationnel**.

Pour ce faire, le parti-pris consiste à placer les travaux de recherche dans le contexte du bassin lémanique, région frontalière à forte densité de population qui incarne des lieux d'échanges socio-économiques soutenus. Cela nécessite d'explorer plusieurs domaines portant sur la manière dont sont organisés les États en présence face à ce type d'événement, l'identification des instruments d'harmonisation éventuels, sans occulter les modalités particulières qui s'imposent lorsque de multiples nationalités sont impactées.

Les éléments de réponse recherchés pour l'ensemble de ces domaines conduisent à cerner plusieurs hypothèses qui sont développées dans cette partie, sur la base de la **première question de recherche** ainsi formulée :

Quels pourraient être les défis de la gestion conjointe d'un événement sur la frontière et/ou impliquant plusieurs nationalités ?

En premier lieu, il s'agira d'examiner les points de convergence d'une coordination des acteurs dans la gestion d'un événement majeur. Dès lors, une **première hypothèse** est ainsi formulée :

H1 - La gestion d'une crise implique la coordination de l'ensemble des acteurs.

Cela conduit à examiner respectivement l'organisation de la réponse en cas de crise et l'exercice de l'autorité de police administrative. En complément, une investigation des structures respectives de gestion de crise sera utile.

Seconde hypothèse :

H2 - L'harmonisation des pratiques est un levier d'efficacité face aux enjeux de coordination en cas d'événement majeur.

Dans ce cas, il sera utile de comparer les modèles mis en œuvre par les États concernés. Une situation de crise majeur peut conduire à solliciter des moyens et concevoir une organisation au-delà des frontières. Pour ce faire, les leviers potentiels apportés par d'autres modèles de gestion de crise seront examinés. Une tentative de promotion d'un modèle commun sera étudiée en fonction des modalités d'interactions supranationales.

Modélisation d'un processus de déséquilibre

Avant de s'engager plus précisément sur ces terrains d'étude, il y a lieu de s'entendre sur la nature d'un événement qui aurait un impact majeur et pourrait nécessiter, de fait, une organisation conjointe adaptée. A ce jour, chaque État dispose d'une capacité de réponse et d'une organisation propre tenant compte de son contexte historique, politique et économique.

Pourtant, comme cela a pu être mis en évidence par une modélisation, l'organisation en place peut verser vers un processus de déséquilibre venant directement impacter la raison d'être de ladite organisation. La représentation suivante met en évidence les différentes phases du cycle de vie d'un processus de déséquilibre pouvant conduire à une crise (Cf. Figure 7). Les points remarquables de ce processus (en noir sur la figure) séquentient les grandes phases (en rouge sur la figure) qui se trouvent influencées par les activités de management (en vert sur la figure).

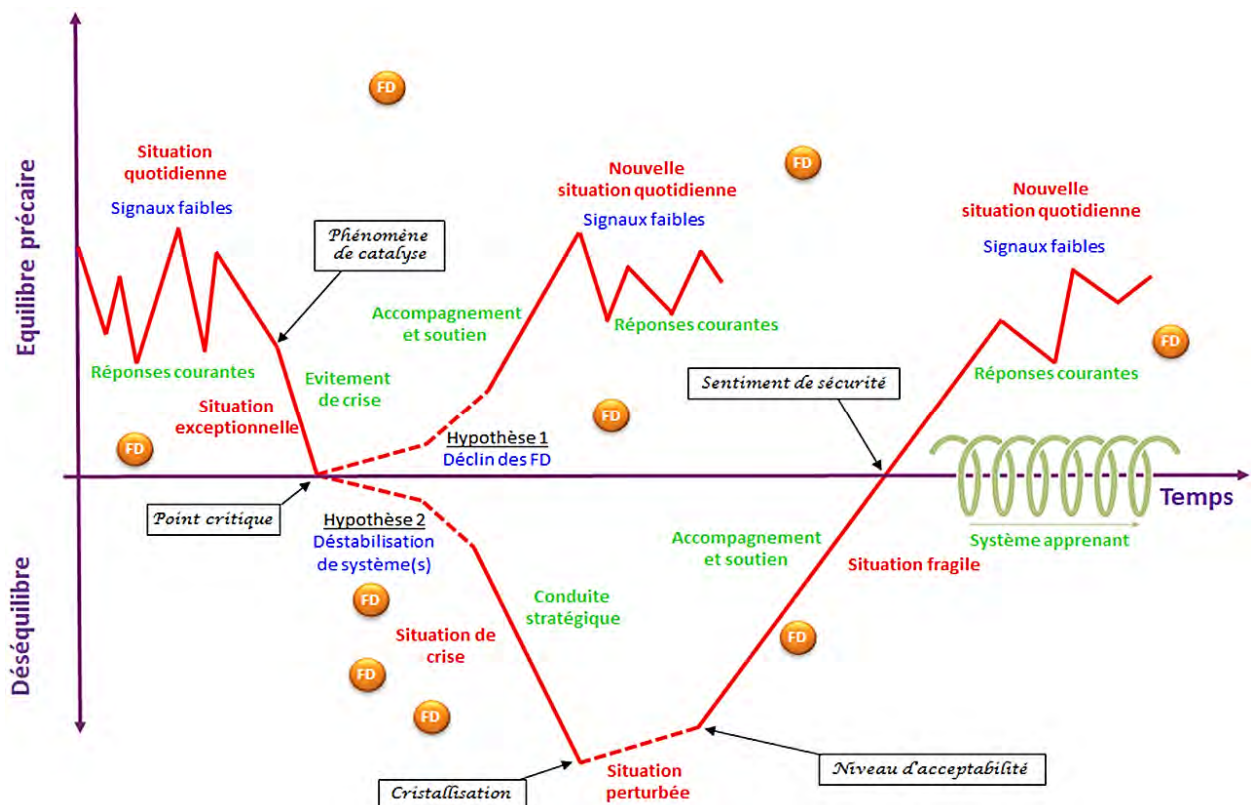


Figure 7 - Cycle de vie d'un processus de déséquilibre (Dufès et Ratinaud - 2015)

En situation quotidienne, les réponses courantes permettent de garantir un certain équilibre. Néanmoins, celui-ci peut s'avérer précaire et instable. Sous l'influence de divers facteurs de déséquilibre²⁸, un phénomène de catalyse peut conduire à un basculement vers une situation exceptionnelle.

²⁸ Les facteurs de déséquilibre peuvent être multiples : tous reposent néanmoins fortement sur l'humain (Cf. modèle HOME en Annexe n°4 - Facteurs de déséquilibre).

Dès lors, l'organisation peut se trouver confrontée à deux hypothèses, instant qui caractérise un point critique :

- Evitement de crise, si les facteurs de déséquilibre déclinent, notamment en raison de la réponse apportée face à l'événement ;
- Déstabilisation des systèmes, en cas d'afflux ou d'influence trop forte des facteurs de déséquilibre.

Par un accompagnement et un soutien spécifique, la première hypothèse conduit à une nouvelle situation quotidienne et à un retour à des réponses courantes.

Pour le second cas, il y a basculement vers une situation de crise, ce qui implique dès lors une nécessaire conduite stratégique. Lorsque le système devient ainsi déstabilisé, l'influence de nombreux facteurs de déséquilibre conduit irrémédiablement à une situation perturbée. La cristallisation du phénomène entraîne l'organisation vers une période plus ou moins longue faite d'incertitudes avant de tendre vers un niveau d'acceptabilité. Cette situation peut prendre des formes plus ou moins exacerbées, ce qui caractérise l'ampleur de la crise.

Survient ensuite une situation fragile nécessitant un accompagnement et un soutien spécifique avant d'atteindre un sentiment de sécurité. De nouveaux facteurs de déséquilibre peuvent influencer l'organisation avant qu'elle ne retrouve enfin une nouvelle situation quotidienne et un niveau de réponses courantes.

La capacité de *résilience* se trouve alors mise à l'épreuve, le système devenant apprenant, selon la faculté des acteurs et l'aptitude de la structure à pouvoir se remettre en question.

Importance de la conduite stratégique

On peut noter dans le déroulement de ce processus toute l'importance caractérisée par la conduite stratégique. Celle-ci intervient en effet dès lors que le système se trouve en situation de crise. Les études menées sur ce point portent sur plusieurs modèles qui ont pu être enrichis au fil du temps.

Le sujet initial porte sur le modèle général de management stratégique de Jean-Pierre NIOCHE²⁹(Cf. Figure 8) qui prend en compte la complexité reposant sur une variété des cas de figure et les interactions potentielles. Les situations multiples peuvent interagir en provoquant des complémentarités ou des contradictions entre les effets des différentes variables.

Ce modèle porte sur deux dimensions qui concernent :

- l'environnement (on pourrait aussi parler de situation) ;
- le pouvoir (qui concerne l'aspect organisation).

L'assemblage de ces deux étendues donne lieu à neuf situations différentes que l'on perçoit immédiatement comme étant graduées selon le niveau de maîtrise possible. La situation dénommée « grand jeu » pourrait être assimilée à une situation de crise.

²⁹ Cf. Anastassopoulos et al. Quatrième tirage, 1991. In *Strategor : Stratégie structure, décision, identité - Politique générale d'entreprise*. Chapitre 16 de la troisième partie. pp. 374-396.

Sur la base de ces travaux, ce concept a été adapté au domaine de la Sécurité civile par le colonel Gilbert BOUTTÉ³⁰ en portant l'accent sur les deux dimensions singulières qui sont :

- l'environnement : le degré de stabilité donne lieu à trois natures de situation de décision ;
- le pouvoir qui, selon le niveau de maîtrise, conduit à trois modèles de décision.

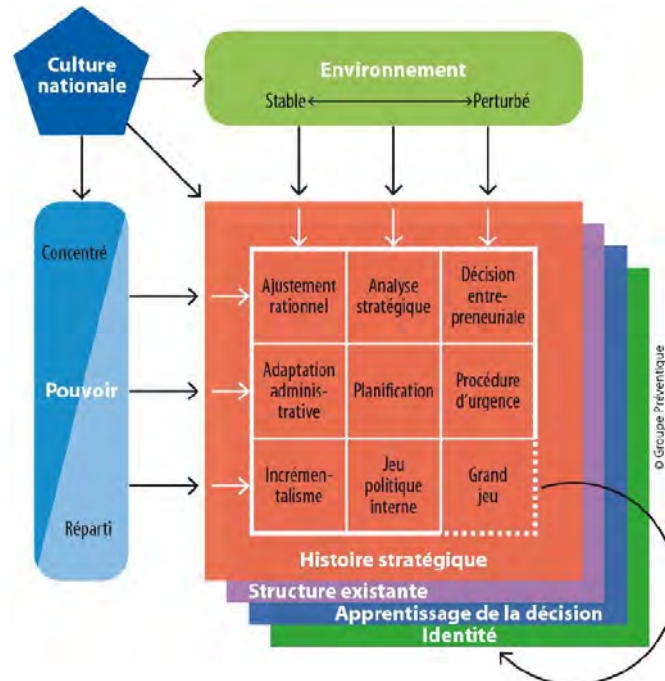


Figure 8 - Modèle générique de la décision stratégique (Nioche, 1985, 1988 - Source Groupe Préventique)

Découlant de cette étude, Gilbert BOUTTÉ met en évidence que la combinaison de l'ensemble donne lieu à neuf positions qui sont semblables à celles du modèle initial (Cf. Figure 9).

Dans ce concept, l'organisation devra agir afin d'éviter de basculer vers une situation de crise.

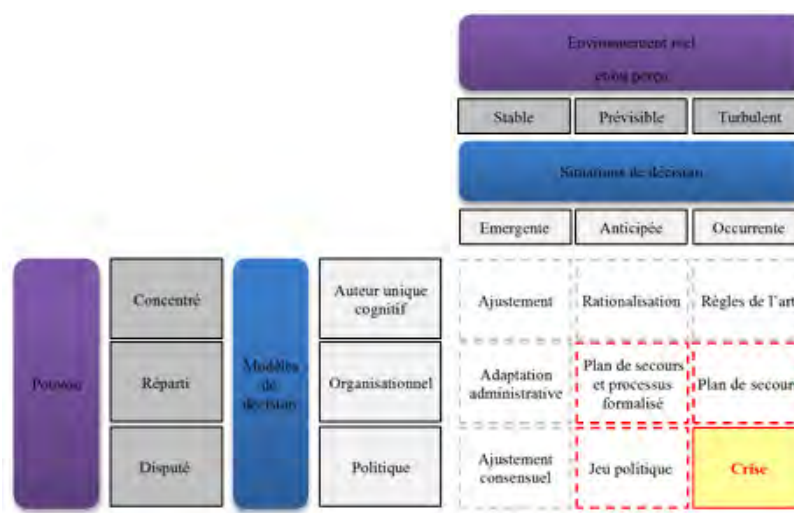


Figure 9 - Modèle de Nioche appliqué au processus décisionnel en situation de crise (Boutté, 2006)

³⁰ Source : *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ? - Le management des situations complexes*. Editions du Papyrus. 2006. pp. 31-80.

Ces travaux ont été complété plus récemment en conservant les deux dimensions précédentes, tout en y ajoutant une troisième qui concerne le temps (Cf. Figure 10). Cela permis de faire émerger trois axes qui, lorsqu'ils convergent, mettent en évidence le point focal d'une crise :

- dimension situationnelle ;
- dimension organisationnelle ;
- dimension temporelle.

Dans le cadre de leurs recherches, les trois modes d'organisation retenus s'appuient sur les études menées par Henry Mintzberg qui définit sept types de structures dans les organisations³¹.

Ce modèle 3D représenté sur la figure suivante met donc en perspective vingt-sept positions différentes qui associent la combinaison d'une situation et d'une organisation, d'une organisation avec le temps, et du temps confronté à une situation.

Par un jeu de couleur, le lecteur peut donc identifier le basculement allant d'un équilibre précaire vers une situation de crise :

- blanc et ivoire : situation en équilibre précaire ;
- jaune : situation exceptionnelle ;
- orange : hypothèse de déclin ou hypothèse de déstabilisation ;
- rouge : situation de crise.

Dans la transcription de ce modèle 3D, les auteurs ont également intégré le facteur humain qui influence pleinement la conduite de la crise « car l'Homme en tant que stratège, opérateur ou acteur est un générateur principal de facteurs de déséquilibre ». Selon sa position et son attitude, il influence plus ou moins fortement la sécurité du système (équilibre précaire) ou contribue à sa déstabilisation.

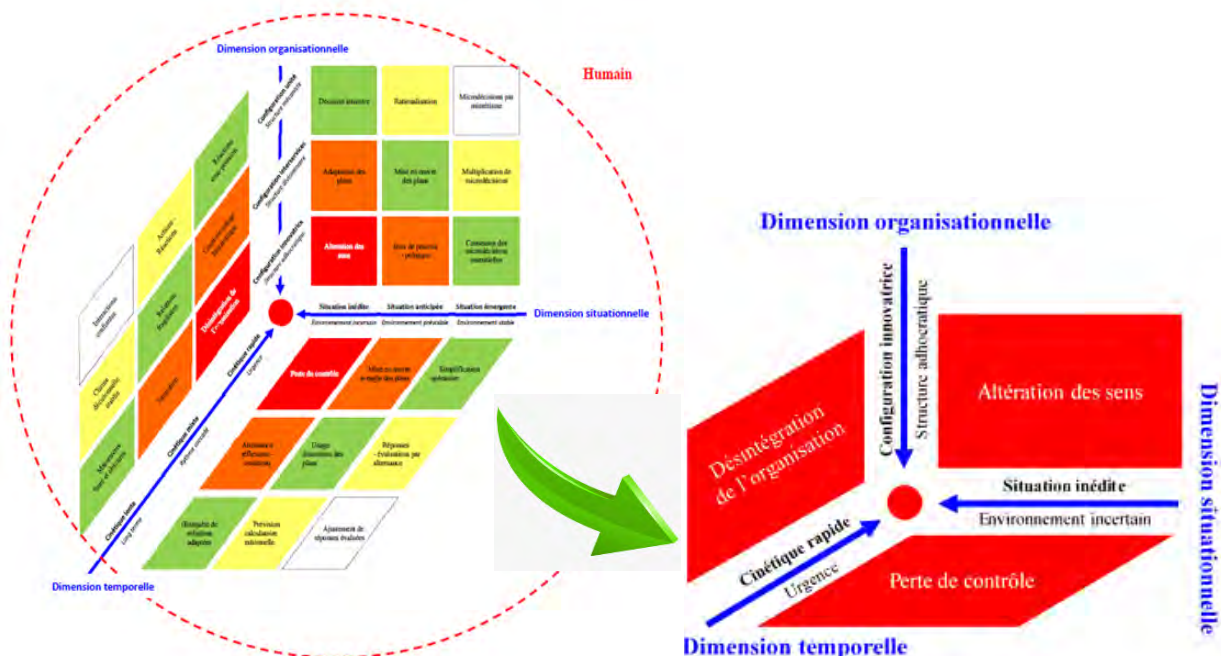


Figure 10 - Modèle 3D de la déstabilisation de systèmes en situations de crise (Dufès et Ratinaud, 2013)

³¹ Source : Le management - Voyage au centre des organisations. Eyrolles, Editions d'Organisation. 1989. pp. 203-211.

Chapitre 1 - La gestion d'une crise implique la coordination de l'ensemble des acteurs

La première hypothèse doit permettre d'explorer les champs relatifs à l'organisation de la conduite et de la gestion d'une crise.

Les structures de gouvernance étant différentes selon les États, chacun dispose de modalités spécifiques. Il est donc utile de mesurer quelles sont ces dissemblances, et plus particulièrement si elles seraient de nature à engendrer une insuffisance de coordination entre les acteurs dans la gestion d'un événement majeur en zone frontalière.

Ainsi, la réflexion se porte tour à tour sur l'organisation de la réponse en cas de crise, puis sur l'exercice de l'autorité administrative, et enfin sur les structures respectives de gestion de crise.

Organisation de la réponse en cas de crise

En raison de son organisation administrative singulière, la Suisse décline la conduite de crise au niveau des cantons, alors qu'en France la centralisation du pouvoir politique implique une structuration pyramidale marquée. Pour autant, existe-t-il de réelles différences ?

Pour la France, une vision régaliennne de la gestion d'une crise majeure

« Les crises majeures imposent, du fait de leur intensité et parce qu'elles affectent plusieurs secteurs ministériels, la mise en œuvre d'une réponse globale de l'État. Elles nécessitent par ailleurs souvent la mise en place d'une coordination forte avec des partenaires extérieurs, notamment européens. » Débutant par ces termes, une circulaire du Premier ministre pose le fondement d'une gestion régaliennne de la crise lorsque celle-ci représente une grave menace pour la stabilité de l'État ou de la société³².

Afin de conduire au mieux sa réponse à une crise majeure, l'État s'organise en amont selon un processus spécifique tel que présenté ci-contre (Cf. Figure 11).

Accent mis sur la préparation à la crise

La première étape dénommée « préparation aux prochaines crises » repose sur la planification, la veille et les exercices. A ce stade, il ne s'agit pas de décrire par le détail l'ensemble de la planification, seuls quelques aspects essentiels seront abordés, en portant notamment l'accent sur la planification



Figure 11 - Processus de préparation à une crise majeure

(Source : www.gouvernement.fr)

³² Cf. circulaire du Premier ministre n° 5567/SG du 2 janvier 2012 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures. Celle-ci s'appuie sur le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, conforté par la loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Cette dite loi concerne la défense, ainsi que les responsabilités gouvernementales pour la préparation et la gestion des crises majeures.

de défense et de sécurité nationale³³. Dans ce cadre, la planification est abordée de manière globale afin de permettre la « continuité de l'État et des fonctions essentielles de la Nation ». Sans être exhaustifs, les menaces et les *risques* identifiés concernent :

- les menaces d'agressions armées d'origine étatique ;
- les menaces portant atteinte à l'ordre public (ex. : émeutes, dégradation ou interruption d'une activité essentielle) ;
- les menaces terroristes ;
- les menaces vis-à-vis de ressortissants français hors territoire national ;
- les cybermenaces ;
- les *risques* naturels ;
- les *risques* technologiques ou industriels ;
- les *risques* sanitaires.

La planification de défense et de sécurité nationale repose sur un niveau national piloté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) en coordination avec les ministères concernés³⁴. Outre le SGDSN, les différents acteurs nationaux sont les ministres (notamment : défense, intérieur, économie et finances, affaires étrangères et européennes, justice, santé environnement) et les armées.

Cette planification comporte une déclinaison territoriale s'appuyant sur les préfets de zones de défense et de sécurité, en concertation avec les préfets de département³⁵. Cette planification implique donc les préfets de zone de défense et de sécurité, les préfets de région, les préfets de département, le représentant de l'État en mer, le chef de la mission diplomatique, les acteurs non étatiques, c'est-à-dire les collectivités territoriales et les opérateurs (ex. : travaux publics, transports, énergie, eau, communication).

Dans le cadre de leur élaboration, les plans doivent répondre à quatre grands principes qui sont :

- l'analyse des menaces et des *risques* ;
- la subsidiarité (mise en œuvre au niveau le plus proche du terrain et au degré le plus approprié) ;
- la mise en œuvre de mesures sans engager systématiquement un déclenchement formel du plan ;
- l'approche capacitaire des moyens mobilisables par les acteurs.

Il en découle une typologie différente de plans qui se déclinent au niveau national et territorial³⁶.

La veille, seconde sous-partie de la « préparation aux prochaines crises », est assurée par les autorités publiques et les opérateurs qui disposent d'outils spécifiques adaptés à chaque contexte. Celle-ci est également confortée, le cas échéant, par des campagnes nationales de sensibilisation.

Enfin, la troisième sous-partie relative à l'organisation d'exercices permet d'éprouver l'opérationnalité des structures. Le développement de ces mesures sera décliné dans le second chapitre de ce mémoire (Cf. pages 125 et suivantes).

³³ Cf. directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale (source : SGDSN).

³⁴ En mer, la coordination est assurée avec le secrétariat général de la mer.

³⁵ En mer, la planification est assurée par le préfet maritime, en coordination avec les préfets de zone et les préfets de département.

³⁶ Cf. Annexe n°5 - Vue synthétique de la planification de défense et de sécurité nationale.

Réponse de l'État en cas de crise majeure

Préconisée dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, l'organisation intégrée de la gestion d'une crise majeure a donné lieu à la création d'une cellule interministérielle de crise (CIC). Son activation est décidée par le Premier ministre qui réunit l'ensemble des ministères concernés.

Il s'agit de l'outil de pilotage politique et stratégique de l'action gouvernementale pour ce qui concerne la gestion des crises majeures qui surviennent sur le territoire national ou qui touchent des ressortissants et des intérêts français à l'étranger. Les engagements des forces armées ne font pas l'objet de ces dispositions, compte-tenu des caractéristiques propres à leur cadre réglementaire et de leurs structures spécifiques.



Figure 12 - Cellule interministérielle de crise
(Source : www.interieur.gouv.fr)

La gestion des crises majeures : une responsabilité gouvernementale

Le but étant d'assurer la protection de la population et du territoire, de maintenir le fonctionnement des pouvoirs publics et d'assurer la continuité de la Nation, la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 définit comme principes que :

- la responsabilité de la gestion des crises majeures revient au Premier ministre, en lien avec le Président de la République ;
- chaque ministre a en charge la préparation et l'exécution des mesures de défense et de sécurité nationale relevant de son ministère.

Le premier principe est issu du droit constitutionnel, codifié dorénavant dans le code de la défense³⁷. Pour le second, on peut citer le rôle prépondérant de trois ministères qui sont :

- la défense : anticipation et suivi des crises intéressant la défense, préparation et mise en œuvre de la politique de défense (le chef d'état-major des armées étant responsable de l'emploi de la force) ;
- l'intérieur : anticipation et suivi des crises susceptibles d'affecter la sécurité intérieure et la sécurité civile, conduite opérationnelle des crises sur le territoire national, transposition et application des plans gouvernementaux au niveau déconcentré ;
- les affaires étrangères et européennes : gestion et planification civile des crises extérieures, actions diplomatiques en Europe et à l'international (stratégie de sécurité nationale, politique de défense).

Activation de la cellule interministérielle de crise (CIC)

Lors d'une crise majeure, la mise en place de la CIC implique la désignation du ministre chargé d'en assurer la direction afin d'assurer la conduite opérationnelle de la crise. La désignation par le Premier ministre est réalisée selon la nature de l'événement, le type de crise et/ou l'orientation politique qu'il souhaite apporter.

³⁷ Cf. articles 5 et 20 de la Constitution et L.1111-3 et L.1131-1 du code de la défense.

En principe, la conduite opérationnelle est confiée au ministre de l'intérieur en cas de crise sur le territoire national, sinon au ministre des affaires étrangères et européennes s'il s'agit d'une crise extérieure. Selon la nature et/ou l'importance guidée par les circonstances, le Premier ministre peut conserver la conduite opérationnelle, en lien avec le Président de la République.

En fonction des cas, la survenue d'une crise majeure peut être soudaine ou consécutive au développement d'une crise sectorielle. D'une manière générale, tout est mis en œuvre afin de permettre une activation le plus précocement possible de la CIC, en prenant en considération l'anticipation d'un éventuel basculement vers une situation de crise majeure.

Lorsqu'un seul secteur d'activité est impacté, le ministre concerné est responsable de la réponse apportée. Celle-ci repose notamment sur l'activation de la cellule de crise et de la cellule communication de son ministère. Généralement, cette posture s'appuie sur son centre opérationnel en mobilisant ses directions et en organisant un lien étroit avec les opérateurs et les experts se rapportant à la gestion de l'événement. Lorsque celui-ci entraîne une implication maritime, le concours du secrétariat général de la mer est également requis.

Dès lors que plusieurs secteurs d'activité sont touchés, il y a activation de la CIC. Par un message transmis du secrétariat général de la défense et de la sécurité national (SGDSN), le Premier ministre désigne le ministre chargé d'assurer la conduite opérationnelle.

Organisation et fonctionnement de la cellule interministérielle de crise (CIC)

Son organisation implique la présence des ministères concernés, ainsi que des experts et des opérateurs mobilisés selon la typologie de la situation. La composition courante est représentée ci-après (Cf. Figure 13).

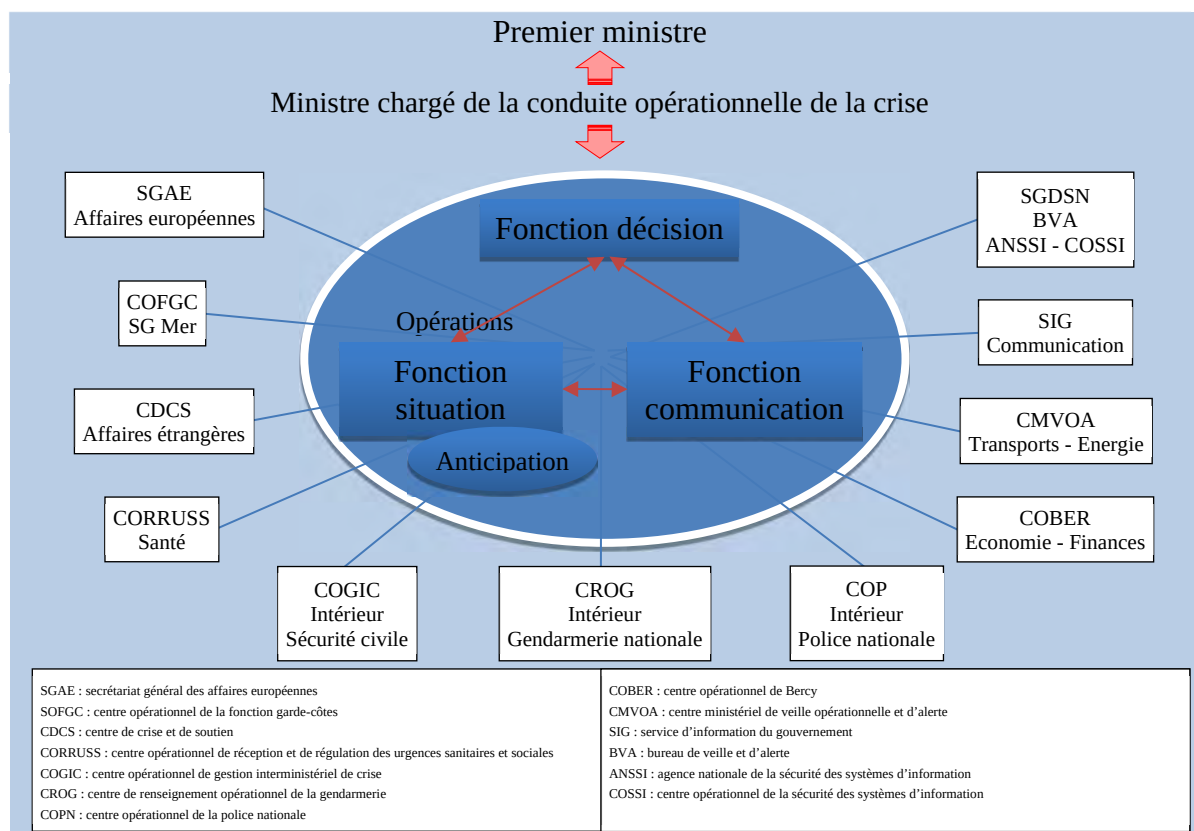


Figure 13 - Schéma de fonctionnement de la CIC (Source : circulaire du Premier ministre n°5567/SG)

La stratégie générale fixée par le Premier ministre vise à définir l'objectif à atteindre en sortie de crise, de même que les impératifs politiques, les priorités et les contraintes majeures, la stratégie de relations internationales et la stratégie de communication gouvernementale.

S'appuyant sur les points de situation et les évaluations réalisées, le ministre chargé de la conduite opérationnelle de la crise assure la centralisation de toutes les informations en relation avec la crise. Leur analyse permet de concevoir des scénarii d'anticipation pour préparer les décisions gouvernementales : leur mise en œuvre implique également une coordination interministérielle.

Dans ses grands principes, le fonctionnement de la CIC repose sur l'articulation de trois fonctions supports qui sont :

- la fonction « situation » ;
- la fonction « communication » ;
- la fonction « décision ».

La fonction « situation » se décline en deux sous-parties qui concernent, tout d'abord, les « opérations » permettant de réaliser la synthèse de l'information sur la situation et des renseignements provenant du théâtre des opérations, de transmettre des décisions à destination des centres opérationnels et de tenir à jour la *main courante*. « L'anticipation » est la seconde sous-partie, elle agit sur instruction de la fonction « situation » au profit de la fonction « décision » en vue de formuler des propositions d'actions. Les réflexions portent sur des horizons temporels qui seront de plus en plus lointains, au fur et à mesure de l'évolution de la situation : cela a pour objectif d'anticiper une sortie de crise.

La fonction « communication » est chargée d'élaborer et de proposer un plan de communication adapté en puisant les informations nécessaires, notamment, auprès de la fonction « situation ». Le plan de communication est arrêté par la fonction « décision ». Dès lors, l'ensemble de la communication est piloté par la fonction dédiée à cette mission. Pour mener à bien cette charge, la fonction « communication » s'attachera à apprécier la perception de la crise par l'opinion publique et à mesurer les attentes des citoyens et des opérateurs, face aux décisions des pouvoirs publics. D'une manière plus globale, il s'agit d'informer sur les événements et les mesures prises et de diffuser les recommandations nécessaires. L'action de communication étant à la charge du ministre chargé d'assurer la conduite opérationnelle, celui-ci peut déléguer cette mission au porte-parole de son ministère. Selon les besoins, l'association des services d'information du gouvernement (SIG) en lien avec les services communication des ministères concernés, voire des experts et des opérateurs, permet d'agir en appui.

La fonction « décision », sur la base des connaissances quant à l'analyse de la situation et de ses évolutions potentielles, examine des propositions d'action. S'agissant de celles relevant d'un niveau stratégique ou nécessitant un arbitrage, la fonction « décision » soumet au Premier ministre les options potentielles. Elle est chargée de prendre les décisions visant à assurer la conduite de la crise. Dès lors, elle donne les directives pour la mise en œuvre des décisions prises et en vérifie l'exécution. Pour se faire, elle élabore un « relevé des décisions prises » qu'elle transmet pour mise en œuvre aux ministères concernés, via leurs centres opérationnels :

- COGIC (centre opérationnel de gestion interministériel de crise) au ministère de l'intérieur pour les préfets des zones de défense et de sécurité et les préfets des départements ;

- COFGC (centre opérationnel de la fonction garde-côtes³⁸) au secrétariat général chargé de l'action en mer pour les préfets maritimes et les délégués du Gouvernement pour l'action de l'État en mer ;
- CDCS (centre de crise et de soutien) au ministère des affaires étrangères et de l'Europe pour les missions diplomatiques.

Pour la Suisse, un déploiement très large du principe de subsidiarité

L'organisation de la réponse aux situations de crise en Suisse trouve son fondement dans le cadre de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile³⁹. L'article 2 de cette loi fédérale stipule que « la protection de la population a pour but de protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou en cas de conflit armé, ainsi que de limiter et de maîtriser les effets d'événements dommageables ».

L'objet de ce texte consiste à régler la collaboration de la Confédération et des cantons dans le domaine de la protection des populations⁴⁰. Celle-ci pose également la base réglementaire de la protection civile.

C'est sur ce fondement que l'office fédéral de la protection de la population⁴¹ (OFPP) définit le plan directeur permettant la programmation de l'ensemble des dossiers afin d'atteindre les objectifs assignés. D'une manière plus générale, l'organisation de la réponse aux situations de crise repose sur un principe de gestion intégrée des *risques* qui s'applique dans chaque canton (Cf. Figure 14).



Figure 14 - Principe de gestion intégrale des risques (Source : OFPP)

³⁸ La fonction garde-côtes a été décidée par le comité interministériel de la mer du 8 décembre 2009, pour mettre en place un dispositif global et adapté aux défis maritimes de notre siècle. Ce dispositif se déploie dans le cadre de la stratégie nationale pour la mer et les océans (Cf. livre bleu du 8 décembre 2009). Le secrétaire Général de la mer dispose sous son autorité du COFGC, actif depuis le 20 septembre 2010. Ce centre opérationnel est armé par une quinzaine d'agents issus des sept administrations (Marine Nationale, Gendarmerie Nationale, Gendarmerie Maritime, Douane, Police Nationale, Sécurité Civile, et Affaires Maritimes). Sa création a pour finalité de renforcer l'organisation interministérielle de l'action de l'État en mer et sa visibilité, d'améliorer ses performances et la coordination inter-administrations tout en permettant à l'avenir de mieux s'insérer dans l'organisation européenne (source : <https://www.gouvernement.fr>).

³⁹ Cf. loi n° RS 520.1, dite LPPCi, arrêtée par l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse le 4 octobre 2002.

⁴⁰ En Suisse, chaque canton dispose de ses propres institutions politiques. A leur niveau se déclinent les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires.

⁴¹ L'OFPP est rattaché au département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Il s'agit de l'un des sept ministères qui composent le conseil fédéral (gouvernement suisse).

Au centre de cet ensemble de règles et de démarches se situent l'analyse des dangers et l'évaluation des *risques*. Ceux-ci sont définis selon une méthode dénommée *KATAPLAN*⁴² qui sert de socle à l'analyse des dangers dans chaque canton et à la planification intégrale des mesures de préparation permettant de faire face à la survenue d'un événement.

Cette première étape conduite par les cantons consiste à :

- analyser les dangers et à apprécier les *risques* ;
- présenter et à évaluer ces *risques* ;
- évaluer les mesures de réduction de ces *risques* ;
- définir la mise en œuvre de ces mesures.

A l'échelle des cantons de Genève, de Vaud et du Valais, c'est cette méthodologie qui prévaut. Cette démarche a permis de recenser l'ensemble des *risques* auxquels ils doivent faire face. Selon la configuration géographique, on peut constater quelques différences, comme notamment pour le canton de Genève. De faible superficie et essentiellement concentré sur sa zone urbaine, ce canton se trouve de fait confronté à des *risques* technologiques et sociétaux. La prise en compte de la vulnérabilité face à une pénurie d'énergie est par exemple un *risque* émergeant pris au sérieux par les autorités.

Dans une autre mesure, les cantons de Vaud et du Valais sont confrontés plus particulièrement aux *risques* naturels et technologiques. Le canton du Valais y est particulièrement exposé, en raison de sa configuration géographique montagnarde alpine avec la plaine principale creusée par le sillon du Rhône. Elle constitue en quelque sorte l'épine dorsale qui désert un ensemble de vallées d'altitude conduisant vers des hauts sommets alpins. Le canton de Vaud doit faire face, quant à lui, à un ensemble de *risques* naturels et technologiques. C'est notamment le cas pour un certain nombre de transports de matières dangereuses, notamment par voies ferrées, auxquelles s'additionne la menace terroriste de façon émergeante.

Le second volet concerne la prévention et la préparation aux situations d'urgence du canton.

Pour la prévention, chaque canton a toute latitude pour réduire la vulnérabilité en s'appuyant sur des bases légales. Cela consiste donc à définir les mesures d'aménagement du territoire, de même que les mesures techniques de construction, d'écologie et d'organisation.

Les mesures de préparation ont pour but d'assurer la maîtrise de la catastrophe et des situations d'urgence. Cette posture repose sur un panel plus large qui concerne :

- la conduite (structure des différentes organisations d'intervention, coordination commune, gestion de la communication) ;
- les systèmes pour l'*alerte* et l'*alarme* (mise en place et exploitation technique des systèmes, contenu des consignes de comportement) ;
- les moyens d'intervention (personnels, matériels) ;
- la planification d'engagement, selon les dangers (transmission de l'*alerte* et de l'*alarme*, convocation des forces d'intervention, structures de conduite, canaux de communication, missions des organisations d'intervention, développements possibles) ;
- la formation et les exercices (instruction liée à la fonction, coopération lors d'exercices combinés, formation du commandement et de l'état-major) ;
- les mesures individuelles et les assurances (Cf. moyens nécessaires à la reconstruction rapide après l'événement).

⁴² Cf. aide-mémoire *KATAPLAN* - Analyse cantonale des dangers et préparation aux situations d'urgence (2013).

Cadre législatif et réglementaire

Sur le plan législatif fédéral, l'essentiel des mesures de protection de la population repose sur la loi du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile⁴³, ainsi que sur une ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs⁴⁴. Selon le principe du fédéralisme, il y a une déclinaison de cette loi fédérale en lois cantonales qui se traduisent ensuite, selon le cas, en règlements.

Ainsi, pour le canton de Genève, cela donne lieu à plusieurs lois cantonales relatives à la police, aux services d'incendie et de secours, à la protection civile, à la protection des populations, de même qu'au service sanitaire (chargé du secours à personnes). Leur application réglementaire débouche sur un règlement spécifique en cas d'événement majeur dénommé règlement ORCA⁴⁵.

Sur le canton de Vaud, la déclinaison législative fédérale donne lieu à la loi cantonale sur la protection de la population⁴⁶ qui se traduit en un règlement sur l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe dénommé également règlement ORCA⁴⁷. Il est complété par le règlement sur le service sanitaire en cas de situation particulière, d'accident majeur ou de catastrophe dénommé RSSan⁴⁸.

Enfin, pour le canton du Valais, la déclinaison fédérale se traduit par la loi cantonale sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires⁴⁹.

Organes de conduite

La loi fédérale citée auparavant⁵⁰ précise dans son article 4 que « Les autorités compétentes créent des organes chargés de la conduite ». Cette disposition législative fédérale confère donc de fait une décentralisation de la conduite d'une crise majeure dans chaque canton.

L'article 5 précise quant à lui : « En accord avec les cantons, la Confédération peut assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite en cas d'événements touchant plusieurs cantons, l'ensemble du pays ou des régions frontalières ». Dans les faits, l'essentiel de la conduite d'une situation de crise se réalise au niveau des cantons. Ceux-ci règlent d'ailleurs les conditions d'échanges et de coordination avec leurs voisins, y compris avec la France⁵¹.

Du point de vue de la mise en œuvre, chaque canton crée sa structure de conduite. Selon les lieux, elle prend l'appellation d'État-Major Cantonal de Conduite (EMCC) comme c'est le cas pour les

⁴³ Dito note de bas de page n°39 en page 50.

⁴⁴ Cf. ordonnance 814.012, dite OPAM, émise par le Conseil fédéral suisse le 27 février 1991.

⁴⁵ Cf. règlement sur l'organisation en cas de catastrophe et de situation exceptionnelle du canton de Genève (RORCA-GE).

⁴⁶ Cf. loi sur la protection de la population (LProP) du 23 novembre 2004 - 510.11.

⁴⁷ Cf. règlement sur l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe du 5 juillet 2006 (RORCA) - 510.21.1.

⁴⁸ Cf. règlement sur le service sanitaire en cas de situation particulière, d'accident majeur ou de catastrophe du 23 avril 2008 (RSSan) - 510.21.5.

⁴⁹ Cf. loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires du 15 février 2013 (LPPEx).

⁵⁰ Dito note de bas de page n°39 en page 50.

⁵¹ Cf. accords et arrangements particuliers décrits dans le chapitre 4 en seconde partie (page 112 et suivantes).

cantons de Genève et de Vaud ou d'Organe Cantonal de Conduite (OCC) comme dans le canton du Valais.

Même s'il n'y a pas de différences majeures, on peut relever quelques ajustements qui déterminent la structuration en fonction des cantons. Les causes sont essentiellement fondées sur l'histoire politique locale.

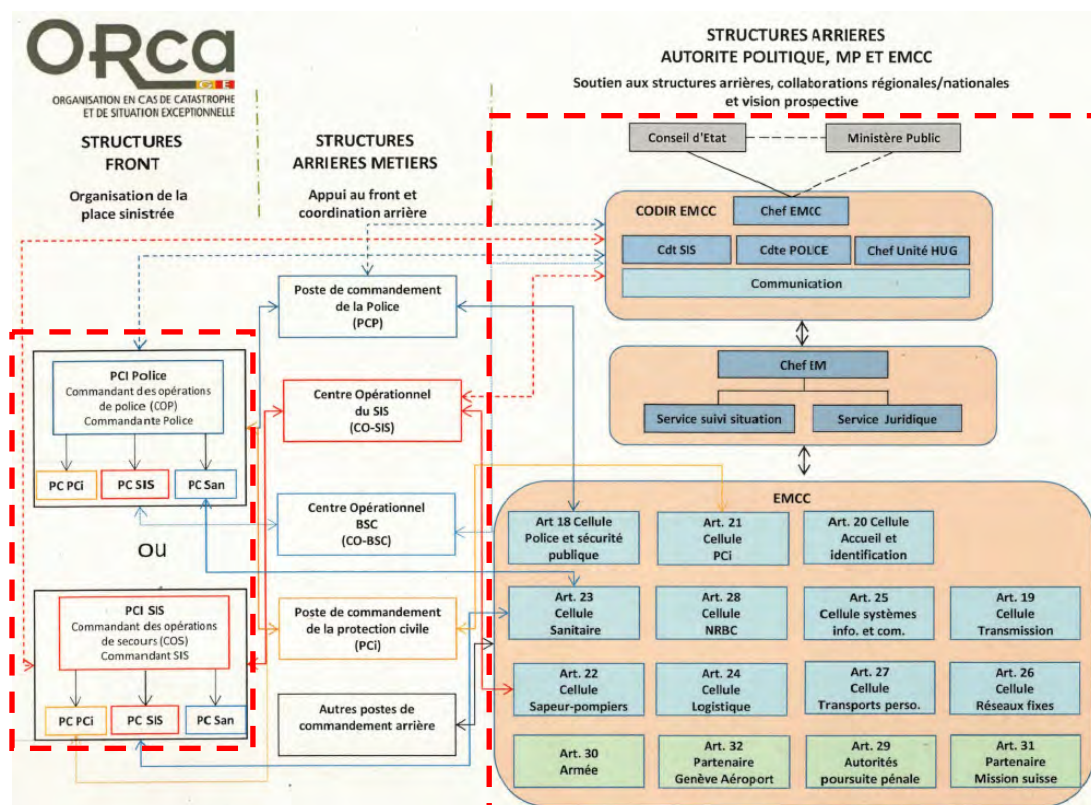
EMCC du canton de Genève

La révision du règlement ORCA en 2017 a consacré le rôle de l'EMCC qui est chargé de coordonner les cinq acteurs principaux qui sont :

- la police ;
- le service d'incendie et de secours ;
- le service sanitaire (Cf. secours à personne) ;
- la protection civile ;
- les services techniques (Cf. services assimilables aux opérateurs vitale en France).

L'EMCC est rattaché au Conseil d'État, au travers de l'Office Cantonal de la Protection de la Population et des Affaires Militaires (OCPAM). Un comité directeur, structure permanente de validation et d'arbitrage, définit l'organisation stratégique et politique à l'échelle du canton. Ce CODIR EMCC regroupe, sous l'autorité du chef EMCC, la police, le service d'incendie et de secours, de même que le sanitaire.

En cas d'activation de l'EMCC, la conduite est organisée selon l'organigramme présenté sur la Figure 15.



Légende :

PCI : Poste de Commandement de l'Intervention
SIS : Service d'Incendie et de Secours

HUG : Hôpitaux Universitaires de Genève
BSC : Brigade Sanitaire Cantonale

Figure 15 - Structure ORCA-GE (Source : OCPAM)

On peut noter un principe commun à tous les cantons d'une structure de conduite avant dénommée « structure front » et d'une structure arrière. La fonction de Commandant des Opérations de Police (COP) est confiée à la police lorsqu'il s'agit d'une problématique de sécurité publique, alors que la fonction de Commandant des Opérations de Secours (COS) est confiée au service d'incendie et de secours s'il s'agit d'une problématique de sécurité civile, selon le principe de la force menante et des forces concourantes. Le commandant des opérations dispose d'un Poste de Commandement de l'Intervention (PCI) pour coordonner les services partenaires.

Chaque service conserve sa coordination arrière, tel que représenté en partie centrale de la Figure 15. Ainsi, chacun des services assure son appui propre au bénéfice de ses moyens engagés à l'avant (Cf. appui au front et coordination arrière).

Par analogie avec la structuration française, on peut considérer que le « front » correspond au niveau tactique et stratégie d'activité. La structure arrière correspond alors aux niveau stratégie globale et politique (Cf. Figure 16).

EMCC du canton de Vaud

A la suite d'un accident dans une centrale nucléaire en 1969 (Lucens au nord du canton), le Conseil d'État décida de la mise en place d'une organisation des secours en cas de catastrophe. La structure ORCA devint effective dès l'année suivante. Le service de la sécurité civile et militaire chargé de la protection de la population est rattaché au Conseil d'État au travers du département des institutions et de la sécurité.

La protection de la population s'articule dès lors autour de deux structures, l'une permanente composée d'un comité directeur (CODIR ORCA) chargé d'ordonner les mesures préparatoires, la formation des cadres et la planification des exercices périodiques ; l'autre correspondant à l'engagement dans le cadre du plan ORCA. La structure permanente s'appuie sur un Observatoire Cantonal des Risques (OCRI). Celui-ci est chargé de la tenue à jour d'un inventaire des dangers et des *risques* pour le canton⁵² et d'élaborer les plans de coordination et d'intervention.

Dans le cadre du plan ORCA, la planification, la conduite et la coordination en cas de situation sortant de l'ordinaire sont confiées à l'EMCC.

Sur le plan opérationnel, le principe d'une conduite « au front » est mis en vigueur en activant un Poste de Commandement de l'Engagement (PCE) qui regroupe sous une structure unique les principaux



Figure 16 - Niveaux stratégiques en France
(Ratinaud - 2016)

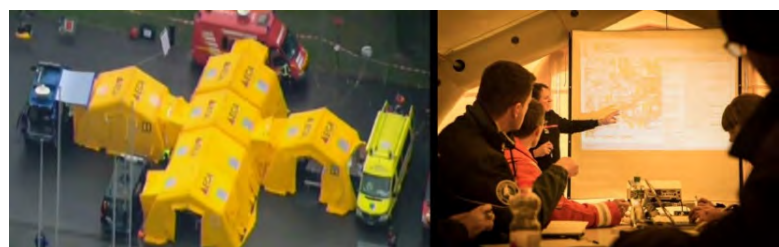


Figure 17 - Poste de Commandement de l'Engagement
(Source : service de la sécurité civile et militaire - Vaud)

⁵² A ce jour, une trentaine de dangers et *risques* sont recensés sur le canton de Vaud. Ils sont classés selon leur typologie en trois familles : dangers naturels, dangers techniques, dangers de société.

partenaires (Cf. Figure 17). Cette configuration peut s'apparenter à ce que l'on pratique en France en cas d'activation d'un Poste de Commandement Interservices (PCIS) ou d'un Poste de Commandement Opérationnel (PCO) en présence de l'autorité préfectorale.

La fonction de Chef d'Intervention Général (CIG), correspondant au COS pour la France, peut être confiée à la police s'il s'agit d'une problématique de sécurité publique ou au service d'incendie et de secours en cas de problématique de sécurité civile, selon le principe de la force menante et des forces concourantes.

A l'arrière, l'EMCC assure la conduite au sein d'un Poste de Commandement des Opérations qui regroupe l'ensemble des partenaires par cellules métiers (PCO - Cf. Figure 18).



Figure 18 - Poste de Commandement des Opérations
(Source : service de la sécurité civile et militaire - Vaud)

Le déclenchement du plan ORCA est une décision politique faisant l'objet d'un acte officiel. Sa mise en œuvre peut correspondre à trois types de situations prenant des appellations différentes :

- plan ORCA : correspond à un événement majeur de « survenance immédiate » (ex. : accident avec de nombreuses victimes) ;
- plan « infra ORCA » : correspond à un événement évoluant avec le temps pour conduire à une « survenance évolutive » (ex. : inondation de plaine) ;
- plan « grande manifestation » : correspond à une anticipation, il s'agit d'une « survenance planifiable » (ex. : grand rassemblement de personnes).

Enfin, selon le principe de gestion intégrée des *risques*, l'EMCC coordonne également le post crise en accompagnant le rétablissement vers une situation ordinaire (Cf. actions de « remise en état » sur la Figure 14).

OCC du canton du Valais

Le canton du Valais se caractérise par son étendu qui en fait le troisième canton suisse en termes de superficie, alors que sa population totale s'élève à environ 350 000 habitants. Ce canton présente une densité de population assez faible qui toutefois varie de manière significative en raison de l'influence touristique avec plus de 4 millions de nuitées chaque année (été et hiver)⁵³.

Ce canton est essentiellement alpin : on y retrouve en proportion significative un grand nombre de *risques* naturels. Cette géographie très particulière de montagne avec des stations d'altitude confère une organisation originale, notamment sur le plan de la conduite des situations de crise.

Depuis le début des années 2000, un office cantonal de la protection des populations est chargé de piloter les organes de conduite. On peut noter que contrairement aux cantons de Genève et de Vaud où la conduite de crise relève uniquement du niveau cantonal ; à l'échelle du canton de Vaud, la conduite des situations de crise peut se décliner de deux manières (Cf. Figure 19) :

- le niveau cantonal en cas d'événement majeur ou d'ampleur géographique touchant un large territoire : la conduite est alors assurée par un état-major issu de l'Organe Cantonal de Conduite (OCC) ;

⁵³ Source : entretien avec le chef du service de la sécurité civile et militaire (juillet 2019).

- le niveau régional, à l'échelle d'une ou de plusieurs communes : la conduite est alors assurée à un niveau le plus proche du terrain par un État-Major de Conduite Communal ou Régional (EMC / EMCR).

L'organisation cantonale a axée ses efforts sur la professionnalisation des cadres armant les organes de conduite. Le parti-pris consiste à privilégier la conduite « au front », tout en garantissant une conduite arrière pour assurer une coordination globale.

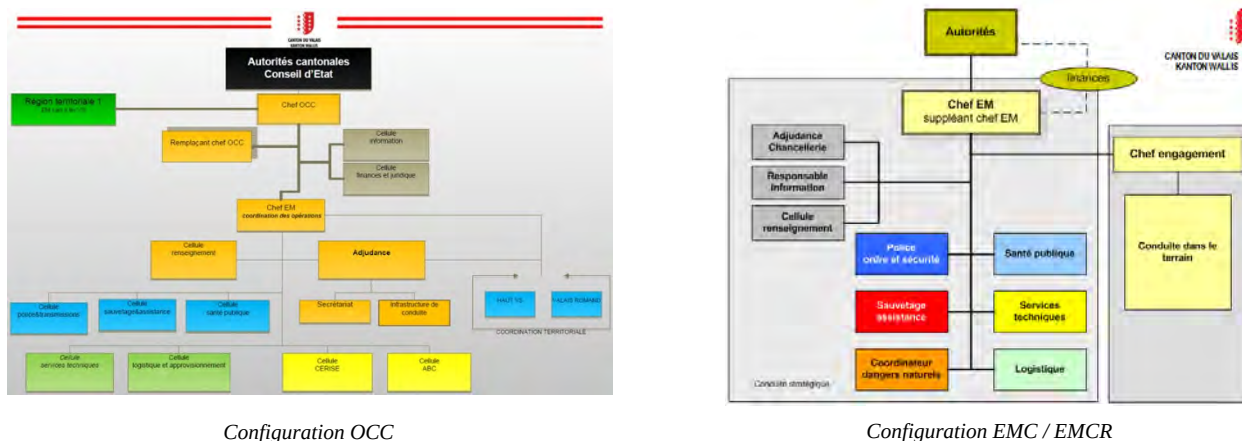


Figure 19 - Organisation type de l'OCC et des EMC / EMCR (Source : service de la sécurité civile et militaire - VS)

Le chef de l'OCC est en prise directe avec le Conseil d'État.

Pour les deux niveaux de conduite, on peut noter l'implication de plusieurs partenaires qui sont la police, le sauvetage assistance, le coordinateur des dangers naturels, la santé publique, les services techniques et la logistique. Il y a ainsi un principe de collégialité dans la conduite de la situation de crise régulée par le chef d'état-major qui est en lien permanent avec l'autorité publique, notamment dans le cas de l'EMC ou de l'EMCR.

Dans le cas d'une configuration OCC, le coordinateur des dangers naturels rejoint une cellule dénommée « CERISE » qui regroupe également le géologue cantonal et des hydrologues. On peut noter ainsi la prégnance des *risques* naturels (ex. : crues torrentielles, avalanches).

Sur le plan opérationnel, la conduite « au front » est assurée par le Chef d'Intervention (CI). Cette fonction, selon le principe de la force menante et des forces concourantes, peut être assurée par la police, les sapeurs-pompiers ou les services sanitaires (Cf secours à personne). Dans les faits, le leadership est très fréquemment assuré par la police cantonale, jusqu'à l'activation effective d'un état-major de conduite. Cette configuration est réglementairement définie par une loi cantonale⁵⁴.

Exercice de l'autorité de police administrative

Afin de mieux cerner les points de convergence, voire de faire émerger les éventuelles différences, il est nécessaire d'aborder les domaines concernés par l'exercice de la police administrative, au sens du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁵⁴ Cf. article 7 de la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires du 15 février 2013 (LPPEX).

La police administrative en France

L'exercice de la police administrative en France a pour but d'assurer le maintien de l'ordre public. Cela se caractérise par l'édiction des normes juridiques ou réglementaires : c'est donc ainsi que se traduit son caractère public.

Toutefois, cette mise en application s'appuie aussi sur un caractère matériel afin d'éviter un désordre visible par des actes matériels (ex. : rondes de police, contrôles d'identité). Enfin, elle a un caractère général, car ces notions fondamentales consistent à garantir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publique⁵⁵.

L'exercice de ce pouvoir de police administrative est assuré au niveau de l'État pour l'ensemble du territoire par :

- le Premier ministre (Cf. adoption des règlements visant à assurer l'ordre public) ;
- le Ministre de l'Intérieur qui est l'autorité hiérarchique des personnels de la police d'État et des préfets ;
- les préfets qui ont la responsabilité du maintien de l'ordre public dans leurs départements.

Cet exercice se décline également au niveau communal, selon le principe d'une autorité déconcentrée. Ainsi, le maire est chargé de l'exécution des mesures de police générale découlant de la police d'État et de la police municipale. Il agit ainsi sous l'autorité du préfet qui, en cas de carence, peut exercer son pouvoir de substitution pour assurer le maintien de l'ordre.

L'exercice de la police administrative se réalise selon un cadre spécifique qui consiste à veiller au respect du principe de légalité. Ainsi, les mesures prises par l'autorité compétente doivent l'être selon des procédures prévues par les textes et justifiées par le maintien de l'ordre public. A cet effet, elles doivent être légitimées par l'existence d'un *risque* suffisamment grave pour menacer l'ordre public (Cf. tranquillité, sécurité ou salubrité publique). Par ailleurs, le juge administratif assure le contrôle de la proportionnalité de la mesure de police administrative prise, au regard de l'objectif à atteindre (Cf. sauvegarde de l'ordre public).

Police administrative générale et spéciale

La police administrative est dite générale lorsqu'elle vise à assurer le maintien de l'ordre public selon les compétences générales sur un territoire (ex. : interdictions, autorisations). Comme évoqué ci-dessus, il y a un partage des compétences entre le préfet et le maire qui exercent ainsi ce pouvoir au nom de l'État⁵⁶. Dans ce cadre, le maire assure l'exercice de la police municipale au nom de la commune. Toutefois, le préfet reste compétent pour prendre les mesures qui dépassent le territoire d'une seule commune.

La police administrative est dite spéciale lorsqu'elle touche à des domaines particuliers et implique l'usage de moyens déterminés à cette fin. C'est le cas, par exemple, pour la police de la pêche, des étrangers, des baignades ou des installations classées pour la protection de l'environnement.

⁵⁵ Cf. obligations du maire (Art. L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales).

⁵⁶ Cf. lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983 qui ont été mise en œuvre depuis une trentaine d'année. Elles ont marqué une rupture franche avec la tradition centralisatrice séculaire qui caractérisait le pouvoirs politique et administratif de la France.

Extension du pouvoir de police administrative dans des circonstances exceptionnelles

Les circonstances exceptionnelles, que sont l'état de siège et l'état d'urgence, conduisent l'autorité administrative à pouvoir prendre des mesures de police qui seraient jugées illégales en période normale.

L'état de siège est décrété en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée, sur tout ou partie du territoire⁵⁷. L'article 36 de la Constitution précise qu'il est décrété en conseil des ministres. Si sa prolongation s'étend au-delà de 12 jours, l'autorisation du parlement est requise. Dans le cadre de l'état de siège, il y a transfert des pouvoirs de l'autorité civile vers l'autorité militaire. De plus, ceux-ci sont élargis (ex. : autorisation de perquisition de jour et de nuit au domicile des citoyens, éloignement des repris de justice, remise des armes et munitions, interdiction de certaines publications ou réunions, etc.).

L'état d'urgence est décrété en conseil des ministres dans les cas d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas de calamité publique sur tout ou partie du territoire⁵⁸. Il doit être autorisé par la loi lorsque sa durée dépasse 12 jours. Dans le cadre de l'état d'urgence, les pouvoirs de police administrative du Ministre de l'Intérieur et des préfets sont étendus.

Déclinaison du pouvoir de police administrative en direction opérationnelle des secours

Dans le cadre d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'expression du pouvoir de police administrative trouve bien entendu sa déclinaison. Ainsi, la direction des opérations de secours est confiée au représentant de l'État sur son territoire de compétence : maire⁵⁹ pour la commune, préfet⁶⁰ lorsque l'événement dépasse le cadre communal par son ampleur ou son étendue géographique.



Figure 20 - La chaîne de direction opérationnelle des secours

(Source : guide de doctrine opérationnelle DGSCGC - Exercice du commandement et conduite des opérations)

La figure ci-dessus (Cf. Figure 20) reprend de manière synthétique les différents niveaux territoriaux impliqués dans la direction des opérations de secours et la conduite d'une situation de crise.

⁵⁷ Cf. loi du 3 avril 1978 relative à l'état de siège.

⁵⁸ Cf. loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁵⁹ Cf. article L.742-1 du Code de la sécurité intérieure.

⁶⁰ Cf. article L.742-2 du Code de la sécurité intérieure.

Au plus près de l'événement, les rôles du maire (niveau communal) et du préfet (niveau départemental) sont prépondérants, alors qu'au niveau national, les plus hautes autorités de l'État se trouvent impliqués dans la conduite sur le plan politique (Ministre de l'intérieur, Président de la République).

Au niveau zonal, le préfet de zone assure la coordination des moyens en renfort, alors qu'au niveau européen, l'Union européenne apporte une assistance dans le cas d'engagement des modules d'intervention et de soutien.

La police administrative en Suisse ?

Tel que cela a pu être abordé auparavant lors de la description des organes de conduite (Cf. page 52 et suivantes), le pouvoir de police administrative propre à la France ne trouve pas sa déclinaison en Suisse.

Il en résulte alors que les chefs d'état-major des organes de conduite ont en charge la prise des décisions de niveau stratégique, alors que le lien avec le niveau politique du Conseil d'État se réalise parfois à posteriori. Il s'agit d'une différence notable, régulièrement mise en évidence lors des entretiens avec certaines autorités⁶¹.

Structures respectives de gestion de crise

La conception de la réponse globale apportée par les États en cas de crise a été développée auparavant (Cf. pages 45 et 50). Que ce soit en France avec le dispositif *ORSEC* comme en Suisse avec la méthode *KATAPLAN*, la préparation repose pour une partie importante sur la planification.

D'un point de vue fonctionnel, la gestion de crise s'appuie sur un ensemble de structures que sont les centres opérationnels et les salles de crise. Il n'y a pas lieu d'aborder dans le détail l'ensemble de ces structures : seules celles directement liées à la gestion d'une crise de Sécurité civile seront évoquées.

Déclinaison pour la France

Au-delà d'une gestion quotidienne des secours, chaque niveau territorial dispose d'une structure de coordination pilotée par l'autorité décisionnelle (Cf. Figure 21).

Au plus près de l'événement, le maire peut activer un poste de commandement communal (PCC), dans le cadre de la mise en œuvre de son plan communal de sauvegarde (PCS). L'activation de ce centre opérationnel a pour objectif d'assurer la coordination des services municipaux afin de permettre au maire d'assurer la sauvegarde des populations, dans le

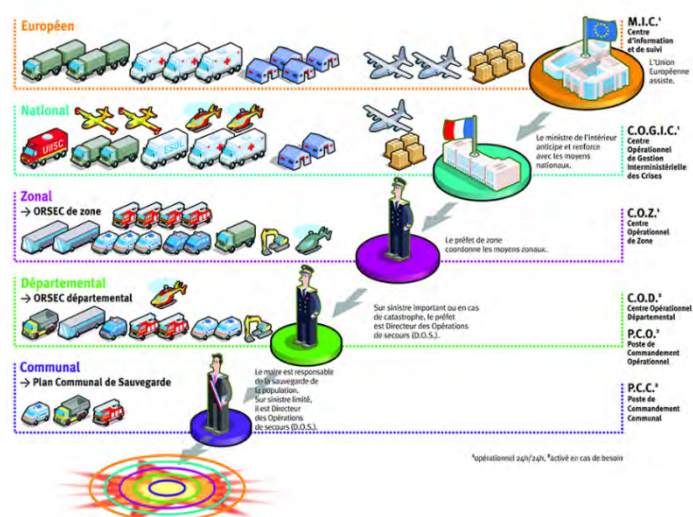


Figure 21 - Coordination des acteurs de la Sécurité civile
(Source : plaquette de présentation du dispositif ORSEC - DGSCGC)

⁶¹ Cf. entretiens réalisés auprès des chefs d'organes de conduite suisses, d'un sous-préfet d'arrondissement frontalier et de la cheffe d'un SIDPC (Annexe n°13 - Transcription des entretiens semi-dirigés).

cadre de son pouvoir de police administrative.

Au travers du dispositif *ORSEC* départemental, lorsque l'événement revêt une ampleur particulière et dépasse un cadre uniquement communal, le préfet peut activer le centre opérationnel départemental (COD) et, selon le cas, déployer au plus proche du terrain un poste de commandement opérationnel (PCO). Ces deux types de centre opérationnel regroupent les acteurs nécessaires à une conduite interservices de la crise. L'activation d'un PCO peut s'avérer nécessaire pour favoriser une coordination de proximité en raison des contraintes géographiques ou lors de la survenue d'événements multisites.

En cas d'événement majeur, le préfet de département peut solliciter des moyens de renfort provenant d'autres départements, voire d'autres États membres de l'Union européenne.

Ainsi, dans le cadre du dispositif *ORSEC* de zone, le préfet de zone coordonne les moyens de renfort nécessaires par l'intermédiaire de son centre opérationnel de zone (COZ). Au niveau national, le centre opérationnel de gestion interministériel de crise (COGIC) a un rôle d'anticipation et de renforcement du dispositif avec les moyens nationaux. C'est le COGIC qui assure le lien avec la cellule interministérielle de crise (CIC) en cas d'activation de celle-ci pour le ministère de l'intérieur.

Enfin, en cas de recours, l'assistance apportée par d'autres pays membres de l'Union européenne est assurée par le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC)⁶².

Déclinaison pour la Suisse

En décrivant les organes de conduite suisses (Cf. page 52 et suivantes), il a été possible de mettre en évidence la manière dont les structures respectives de gestion de crise apportent leur réponse sur le plan tactique et stratégique. On peut finalement noter trois cas de figure respectifs qui pourraient être qualifiés, en reprenant la description faite par le chef du service de la sécurité civile et militaire du Valais, de situations ordinaires, particulières et extraordinaires.

Le schéma de la Figure 22 ci-après synthétise ces cas de figure, en s'inspirant de la plaquette de présentation du dispositif *ORSEC* français.

En « situations ordinaires », la conduite opérationnelle est réalisée par le commandement local qui peut prendre diverses appellations selon le canton⁶³. En fonction de la typologie prédominante, le leadership est assuré par :

- la police ou le service d'incendie et de secours sur les cantons de Genève et de Vaud ;
- essentiellement la police sur le canton du Valais.

Pour les « situations particulières », la conduite « au front » est renforcée par des organes de conduite qui diffèrent dans leur forme et leur appellation :

- Poste de Commandement de l'Intervention (PCI) pour le canton de Genève ;
- Poste de Commandement de l'Engagement (PCE) pour le canton de Vaud.

⁶² L'ERCC (Emergency Response Coordination Centre) est la nouvelle appellation donnée au MIC (Monitoring and Information Centre - Centre d'information et de suivi). Cette structure assure pour le compte du mécanisme de protection civile européenne la coordination de l'acheminement de l'aide vers les pays demandeurs. Il s'agit également d'une plate-forme de coordination entre les États participants, le pays concernés et les experts mandatés.

⁶³ Les appellations du commandement « au front » diffèrent selon les cantons : COS ou COP sur le canton de Genève ; CIG sur le canton de Vaud ; CI sur le canton du Valais.

Se superpose à ce dispositif une conduite arrière qui prend là aussi un format et une dénomination différentes selon les cantons :

- EMCC pour les cantons de Genève et de Vaud ;
- deux niveaux de conduite pour le canton du Valais :
 - niveau régional par l'activation d'un EMC ou d'un EMCR ;
 - niveau cantonal avec une coordination assurée par l'EMCR.

Pour les cas de « situations extraordinaires » l'organe de conduite arrière peut faire appel auprès de la confédération aux forces armées qui apportent leur soutien logistique et une capacité de transport notamment.

On peut noter que la sollicitation d'une aide internationale, au-delà des accords de mutuelle assistance conclus avec les états voisins, seraient également arbitrés au niveau de la confédération.

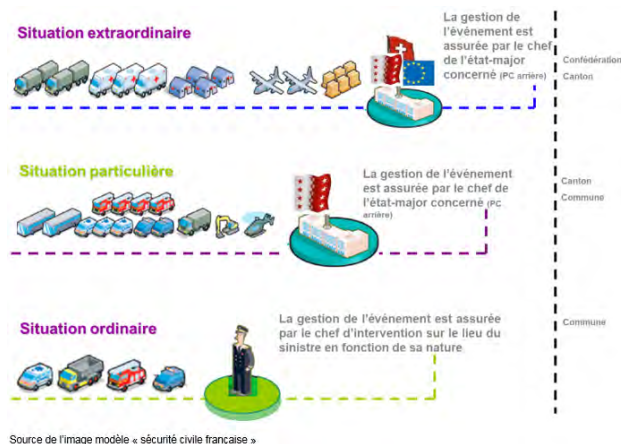


Figure 22 - Types de situations et conduite (Source : service de la sécurité civile et militaire - VS)

Chapitre 2 - L'harmonisation des pratiques est un levier d'efficacité face aux enjeux de coordination en cas d'événement majeur

Seconde hypothèse formulée, la recherche de leviers d'efficacité au travers d'une harmonisation de la gestion de crise permet d'explorer d'autres modèles, sur le plan international.

La zone géographique concernée se trouvant en partie centrale du continent, interrogeons-nous sur les caractéristiques du mécanisme de protection civile de l'Union européenne. L'étude de ses particularités et des modalités de mise en œuvre pourrait apporter d'utiles éléments d'appréciation, dans la mesure notamment où la Suisse n'est pas un État membre de l'UE.

Afin d'élargir la réflexion, l'existence d'autres modèles sera étudiée. Ce sera par exemple le cas des règles nord-américaines dénommée : « *incident command system - ICS* ». Ce dispositif permet une approche normalisée du commandement, du contrôle et de la coordination des interventions d'urgence. Plusieurs organismes peuvent ainsi collaborer efficacement au sein d'une hiérarchie commune.

En portant le regard sur la dimension d'une crise pouvant potentiellement dépasser les frontières des pays, il sera alors pertinent de s'intéresser au modèle « onusien » permettant l'engagement et la coordination de l'aide internationale.

Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne

Le mécanisme de protection civile européenne a été institué par une décision du Conseil de l'Union européenne en 2001⁶⁴. Le cadre législatif européen a largement évolué depuis une vingtaine d'années, avec une transformation notable décidée par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en 2013⁶⁵.

A ce jour, le mécanisme est constitué par les trente-quatre pays participants⁶⁶ qui ont choisi de coopérer dans différents domaines :

- aide dans la prévention et la coordination de la préparation face aux catastrophes ;
- coordination de la fourniture de l'assistance de protection civile ;
- coordination des ressources mises à disposition par les pays participants ;
- échanges de bonnes pratiques.

Par des échanges permanents entre les pays participants, le mécanisme contribue à promouvoir le développement continu des normes communes et à faire évoluer la capacité des pays participants à faire face aux catastrophes.

Un accent particulier est mis sur la prévention qui passe par l'évaluation des *risques*, de même qu'un soutien aux actions de recherche qui visent à faciliter la *résilience*. Dans cette même

⁶⁴ Cf. décision du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (2001/792/CE, Euratom). Les modalités d'exécution ont été déterminées par les commissaires européens le 29 décembre 2003 : décision de la Commission européenne fixant les modalités d'exécution de la décision 2001/792/CE, Euratom, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (2004/277/CE, Euratom).

⁶⁵ Cf. décision n°1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

⁶⁶ Le mécanisme de protection civile de l'UE regroupe les vingt-huit États membres de l'UE, auxquels s'ajoutent : l'Islande, la Norvège, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie.

démarche, le mécanisme de l'UE apporte son assistance afin de renforcer les outils d'*alerte* précoce face aux catastrophes.

Au travers de l'organisation d'exercice à grande échelle sur le territoire européen, une bonne part de la préparation des États se joue également. Par des actions de formations spécifiques et adaptées, un réseau d'experts est aussi constitué. Les objectifs de ces instructions visent à permettre une compatibilité et une complémentarité entre les équipes intervenantes.

Le déploiement des moyens peut se faire en direction de tout pays qui en fait appel dans le monde. Depuis la création de ce dispositif, l'engagement du mécanisme a pu être réalisé à plus de trois cents reprises au sein de l'UE, comme en dehors de son territoire. L'assistance apportée concerne deux grands domaines qui sont l'aide humanitaire et la protection civile.

Une réponse modulaire

S'agissant de la protection civile et de l'aide humanitaire de l'Union européenne, l'assistance apportée par les pays participants est structurée sous la forme de vingt et un modules⁶⁷. Ceux-ci sont dimensionnés de manière à permettre une réponse standardisée et uniforme quelle que soit la nature des moyens qui les compose.

Leur conception doit correspondre avant tout à une réponse capacitaire potentielle. Le critère de qualité et un processus de certification déterminent la prise en compte de la constitution de ces modules.

D'un point de vue réglementaire, les modules sont déterminés comme étant une « organisation prédéfinie, autosuffisante et autonome des capacités des États membres, en fonction des missions et des besoins »⁶⁸. Ce principe pose le préalable d'une capacité d'action propre à faire face à une typologie de catastrophe, de manière indépendante afin d'assister au mieux le pays bénéficiaire. De la même manière, il peut s'agir d'une « équipe opérationnelle mobile [...] constituée d'un ensemble de moyens humains et matériels ». Celle-ci doit pouvoir être caractérisée selon :

- sa capacité à agir ;
- la(les) mission(s) qu'elle est en mesure de réaliser.

Les pays participants attribuent des ressources nationales à la réaction d'urgence pour constituer une *réserve européenne de protection civile*. Cette mesure permet d'anticiper la capacité d'assistance de l'UE en privilégiant un gain de temps lors de l'activation des modules européens.

La réserve rescUE

En mars 2019, le Parlement européen a modifié l'article 12 de la décision relative au mécanisme de protection civile de l'UE en créant la *réserve rescUE*⁶⁹. Cette décision résulte d'une volonté des membres d'accroître les capacités d'assistance face aux *risques* de catastrophes, en réhaussant la réactivité du mécanisme de protection civile de l'UE.

L'ambition est de viser un double objectif d'amélioration de la protection des citoyens face aux catastrophes, de même que la gestion des *risques* émergents. Cette force apporte une aide en cas d'événements d'envergure qui dépassent les capacités intrinsèques d'un pays et qui nécessitent

⁶⁷ Cf. Annexe n°6 - Objectifs de réponse modulaire du mécanisme de protection civile de l'UE.

⁶⁸ Cf. article 4, alinéa 6, de la décision n°1313/2013/UE.

⁶⁹ Cf. décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 13 mars 2019 modifiant la décision n°1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

des moyens supérieurs à ceux préalablement prévus dans le cadre de la réserve européenne initialement constituée. A ce jour, la *réserve rescUE* se compose essentiellement d'avions et d'hélicoptères bombardiers d'eau. A termes, les moyens permettant de faire face à d'autres *risques* et menaces sont envisagés (ex. : urgences médicales, incidents de type NRBC-E).

L'activation de la *réserve rescUE* intervient donc après la mobilisation complète des moyens du pays concerné et de la *réserve européenne de protection civile*.

Cette décision fait notamment suite aux récentes catastrophes survenues en Europe, tels que les incendies de forêts en Grèce et en Espagne, les inondations, tempêtes ou séismes qui ont causés la mort de très nombreuses personnes et engendrés des dégâts conséquents sur les infrastructures et l'environnement estimés à plusieurs milliards d'euros. Ces situations dramatiques ont mis en exergue la nette vulnérabilité des populations face aux changements climatiques et sociétaux et éprouvées les capacités de réaction du dispositif initial.

La simultanéité de certains événements, tout comme la superficie importante de certains territoires touchés, parfois concernant plusieurs pays, ont également contribué à cette prise de conscience. Dès lors, les pays voisins n'étant plus réellement en capacité de se soutenir mutuellement, il y a lieu de solliciter une assistance provenant d'une plus grande distance.

Ces nouvelles mesures issues de la décision du Parlement européen renforcent également la *réserve européenne de protection civile* et permet de faire évoluer les capacités de chaque pays participant par l'octroi d'un soutien financier plus musclé.

Activation et coordination du mécanisme

La coordination du mécanisme de protection civile de l'UE est confiée à l'une des trente-trois directions générales de la Commission européenne sous l'appellation de la *DG ECHO*⁷⁰. Pour l'aspect opérationnel, elle s'appuie sur le centre de coordination de la réaction d'urgence : l'ERCC (Emergency Response Coordination Centre). Ce centre, armé en permanence, est chargé de suivre l'évolution des catastrophes quel qu'en soit le lieu.

Lors d'une demande d'assistance de la part d'un pays sinistré ou d'un organe des Nations Unies, il fait correspondre les offres d'aide aux besoins des populations concernées et coordonne le transport et la fourniture de cette aide. Par cette action concertée, il optimise l'emploi des moyens nécessaires et facilite les échanges avec le pays bénéficiaire en devenant un interlocuteur unique pour le suivi et la coordination des moyens provenant du mécanisme de protection civile de l'UE. De ce fait, l'ERCC veille à l'engagement des moyens les mieux adaptés, en réponse à la crise et se met en capacité de pouvoir proposer les matériels et équipes nécessaires selon les besoins identifiés. Le soutien apporté n'est pas uniquement en termes de matériels et de personnels, il peut aussi s'agir d'une aide financière permettant, par exemple, le soutien aux frais inhérents à la réponse nécessaire en situation de crise.

L'ERCC est également chargé d'animer la plate-forme de coordination entre les pays participants, le pays touché et les experts déployés (Cf Figure 23). Dans ce cadre, il assure les échanges entre les autorités chargées de la protection civile du pays bénéficiaire et les opérations d'aide déployées. Le dimensionnement des besoins est évalué grâce à l'engagement d'équipes de coordination et d'évaluation composées d'experts qualifiés selon la typologie de la crise.

⁷⁰ Initialement, cette direction générale était un office humanitaire de la communauté européenne qui prenait alors l'appellation en anglais de : European Community Humanitarian Office. Malgré le changement d'appellation au gré des évolutions législatives relatives au mécanisme de protection civile de l'UE, le nom a été conservé.

Dans le cadre de ses attributions, l'ERCC est également chargé de veiller à la coopération et à la cohérence des actions entre les différentes institutions. Pour ce faire, il est en prise directe avec le service européen pour l'action extérieure, le Conseil de l'Union européenne et les États membres.

Enfin, l'ERCC est chargé de gérer le système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS). Il s'agit d'une application d'alerte et de notification permettant notamment des échanges d'informations en temps réel et l'accès à des outils de veille permettant le suivi de certaines situations à risques.⁷¹

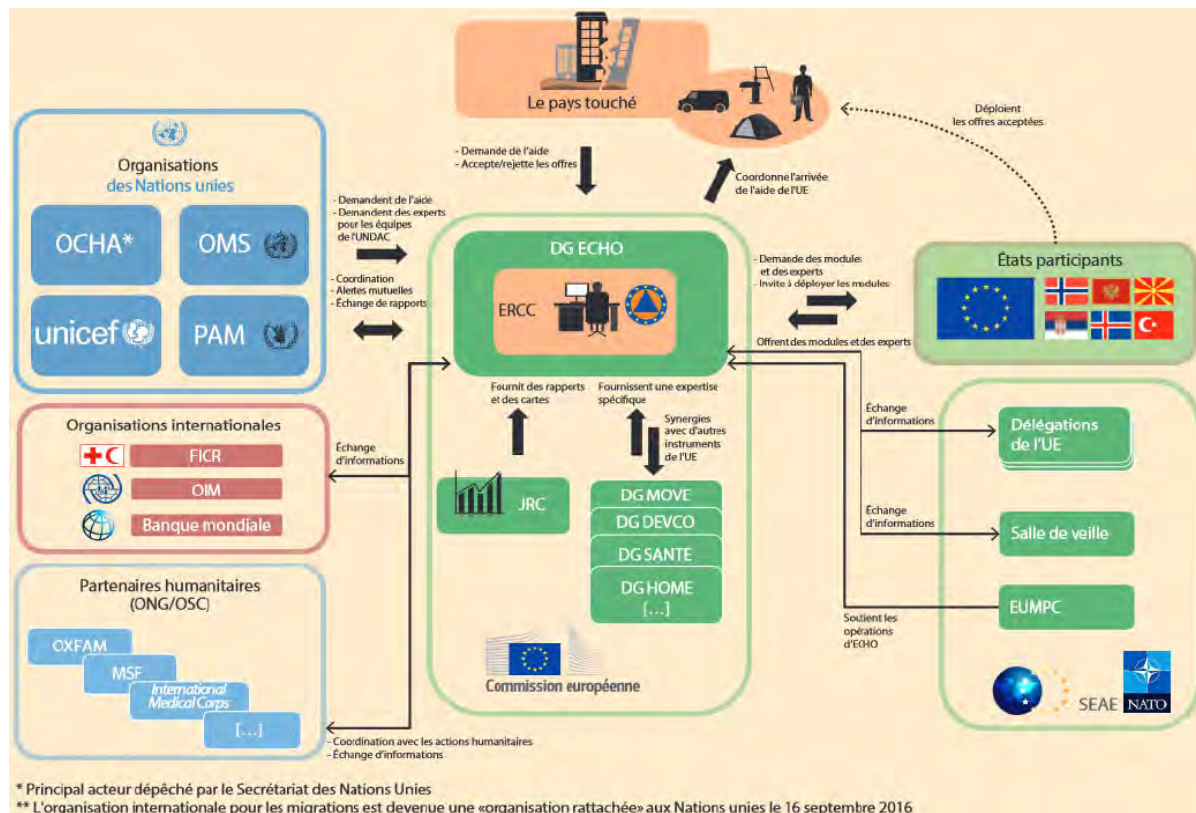


Figure 23 - Mise en œuvre de l'assistance dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'UE (Source : DG ECHO)

Le modèle « Incident Command System - ICS »

Créé en 1968 à la suite de feux de forêts catastrophiques dans les États de l'Arizona et de Californie aux USA, ce dispositif s'est développé durant les années soixante-dix pour être dorénavant pleinement intégré au système de gestion des incidents⁷² dans tout le pays. Dans le cadre du plan national d'intervention de la FEMA (Federal Emergency Management Agency), ce dispositif a été

⁷¹ L'institut pour un environnement durable de la Commission européenne a développé plusieurs outils de veille :

- système européen d'alerte pour les inondations « European Flood Awareness System » (EFAS),
- système européen d'information sur les feux de forêts « European Forest Fire Information System » (EFFIS).

Le système commun de communication et d'information d'urgence est en accès direct également avec le :

- site d'alertes météorologiques « meteoalarm »,
- système mondial d'alerte et de coordination en cas de catastrophe « Global Disaster Alert and Coordination System » (GDACS)...

⁷² Dans la suite de cette partie, le terme « incident » aura pour signification un ensemble d'événements redoutés non prévisibles et d'ampleur plus ou moins importante. L'administration américaine retient en effet cette expression en opposition à des situations programmables et prévisibles (ex. : grands rassemblements, compétitions importantes, meetings, etc.).

étendu et intégré au système national de gestion des incidents (NIMS - National Incident Management System)⁷³.

Par une approche standardisée, le modèle *ICS* vise à harmoniser le commandement, le contrôle et la coordination des interventions en situation d'urgence. Le principe fondamental repose sur une hiérarchie commune au sein de laquelle les intervenants de plusieurs organismes peuvent être efficaces. L'ensemble des acteurs suit une formation modulaire spécifique qui porte sur la structuration de l'organisation standard et des procédures préétablies de gestion des incidents ponctuels.

La mise en œuvre de ce dispositif trouve toute sa place lors des situations urgentes ou des dispositifs programmés. Fortement développés dans le domaine public, ces standards sont également déployés et mis en œuvre au sein d'établissements privés.

Afin d'imposer largement ce système, le département américain de la sécurité intérieure incite vivement ses partenaires au travers de l'octroi de ses financements fédéraux, notamment dans le cadre de la préparation à la gestion de crises.

Près de cinquante ans après sa première mise en œuvre, l'usage de ce dispositif s'est répandu et a été adopté dans certains pays anglosaxons :

- Royaume Uni ;
- Nouvelle Zélande (dénommé alors « système de gestion des incidents coordonnés ») ;
- Australie ;
- Canada (dénommé en province de Québec : « système de commandement des interventions ») ;
- Brésil (utilisé par les services d'incendie de Rio-de-Janeiro et par la défense civile).

Quels sont les concepts clés de l'ICS ?

L'*ICS* repose sur une dizaine de concepts clés qui caractérisent le fondement du dispositif.

L'unité du commandement (un seul superviseur pour renforcer la responsabilité de chacun, améliorer la circulation de l'information et renforcer la coordination opérationnelle, sans occulter la sécurité) : cette mesure impose une structuration de la chaîne de commandement.

L'adoption d'une terminologie commune : élément fort de cohésion et de communication (en interne, comme vers d'autres organisations). Un glossaire des termes utilisés assure la cohérence globale, avec la description des ressources et leurs conditions de mise en œuvre.

Un mode de gestion par objectif qui implique un classement par priorité (objectifs précis, réalisables avec une temporalité définie). Au préalable, cela signifie que les stratégies sont décrites sous la forme de plans généraux d'actions. La tactique appropriée y est décrite afin de ne pas laisser de doute sur la façon d'exécuter la stratégie.

Une organisation flexible et modulaire offre une adaptabilité selon les besoins : organisation agile. Le commandement est hiérarchisé, avec une montée en puissance progressive en fonction de l'événement.

⁷³ Source : site Internet de la FEMA (<https://www.fema.gov/fr>). Cette agence est un organisme gouvernemental des USA chargé d'assurer l'arrivée et l'organisation des secours en situations d'urgence. Elle est rattachée au département de la sécurité intérieure depuis sa création en 1979 sous la présidence de Jimmy CARTER. Elle regroupe l'administration de protection civile contre les incendies de grande ampleur et l'ensemble des activités de la préparation de la sécurité civile.

Une attention particulière est apportée à l'étendu du contrôle qui limite chaque responsable à n'avoir comme lien de subordination que trois à sept entités (ou personnes). Idéalement, la norme est fixée à cinq.

La coordination repose sur un réseau inter-organisationnel d'intervenants, tout en favorisant la flexibilité et l'expertise nécessaire à la conduite de la mission.

En cas d'incident, le plan d'actions repose sur la cohésion des intervenants dans le but de réaliser les objectifs définis, durant des périodes opérationnelles précises. L'expression des ordres s'appuie sur quatre éléments qui font l'objet de formulaires normés spécifiques :

- « Que devons-nous faire ? »
- « Qui a la responsabilité de le faire ? »
- « Comment communiquons-nous entre nous ? »
- « Quelle est la procédure si quelqu'un est blessé ? »

Une gestion complète des ressources est réalisée avec un suivi permanent du personnel et des moyens. Cette mesure vise à répartir les ressources affectées (forces engagées), connaître celles qui sont disponibles (prêts pour un déploiement ultérieur), tout en identifiant celles qui seraient hors service.

Enfin, une communication intégrée permet de déployer des moyens interopérables, tout en connaissant les systèmes et matériels utilisés. L'attention est également portée sur la planification pour l'utilisation des ressources et l'organisation des réseaux afin de faciliter les procédures de transfert des données.

Organisation type du système ICS

Un organigramme type définit la composition de ce dispositif qui peut se renforcer, selon les besoins en différents niveaux⁷⁴.

La Figure 24 ci-contre met en évidence deux niveaux d'état-major permettant d'assurer la conduite des incidents. A la tête d'un commandement d'intervention⁷⁵, l'état-major de l'ICS repose sur trois cadres, respectivement chargés de la liaison entre les partenaires, organisation et agences concernées ; l'information et la sécurité.

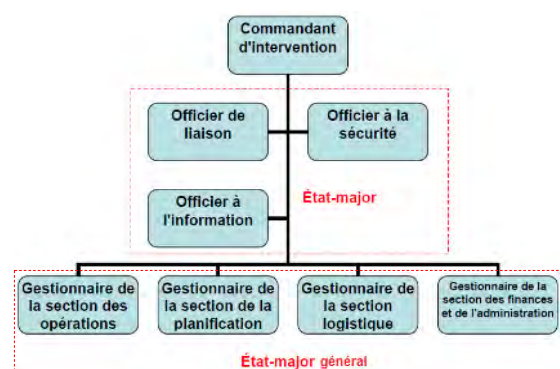


Figure 24 - Organigramme de l'état-major et de l'état-major général (Source : système de commandement des interventions québécois)

Le modèle « International Search And Rescue Advisory Group - INSARAG »

Le groupe consultatif international de recherche et de sauvetage, traduction venant de « International Search And Rescue Advisory Group - INSARAG », a été créé sous l'égide de

⁷⁴ Cf. Annexe n°7 - Organigramme type de l'ICS aux États-Unis d'Amérique.

⁷⁵ Le commandement de l'incident peut être unique (CI) ou unifié (CU). Le commandant d'intervention (CI) est l'unique responsable de la définition des objectifs et des stratégies d'intervention. Le commandement unifié (CU) est assuré par les personnes désignées par les autorités de leur territoire de compétence ou de leur organisation. Ils déterminent conjointement les objectifs, les stratégies, les plans, les affectations des ressources et les priorités. Elles collaborent entre-elles dans la conduite des opérations. (Source : système de commandement des interventions - Descriptions des opérations - ICS Québec - 2012).

l'ONU en 1991 à la suite des terribles séismes au Mexique et en Arménie survenus respectivement en 1985 et 1988. A ce jour, plus de quatre-vingt-dix pays et organisations le compose.

Avec pour objectif d'organiser la recherche et le sauvetage en milieu urbain (Urban Search And Rescue - USAR), ce groupe fixe les normes internationales minimales pour les équipes intervenantes, de même qu'une méthode de coordination internationale, dans le cadre notamment d'une réponse opérationnelle à la suite d'un séisme.

Un ensemble de résolutions des Nations Unies prises depuis 1991 vise à « renforcer l'efficacité et la coordination de l'assistance internationale en matière de recherche et de sauvetage en milieu urbain »⁷⁶.

Le principal objectif définit consiste à faciliter la coordination entre les équipes USAR. Ainsi, l'INSARAG est mandaté pour :

- Rendre plus efficaces les activités de préparation et d'intervention en cas d'urgence, sauvant ainsi plus de vies, réduisant les souffrances et minimisant les conséquences néfastes.
- Améliorer l'efficacité de la coopération entre les équipes USAR internationales travaillant dans des structures effondrées sur un site sinistré.
- Promouvoir des activités conçues pour améliorer l'état de préparation aux opérations de recherche et de sauvetage dans les pays exposés aux catastrophes, donnant ainsi la priorité aux pays en développement.
- Développer des procédures et des systèmes acceptés sur le plan international pour une coopération durable entre les équipes USAR nationales opérant sur la scène internationale.
- Développer les procédures, les directives et les meilleures pratiques USAR et renforcer la coopération entre les organisations intéressées pendant la phase de secours d'urgence.

La structure de l'INSARAG s'appuie sur un comité de direction, un secrétariat et des groupes régionaux.



Figure 25 - Structure et groupes régionaux de l'INSARAG (Source : méthodologie et lignes directrices INSARAG)

Articulation pratique du dispositif INSARAG

L'ensemble du dispositif permettant le déploiement des équipes de recherche et de sauvetage en milieux urbains repose sur plusieurs entités.

⁷⁶ La directive n°57/150 du 16 décembre 2002 fixe le cadre actuel de l'INSARAG (Source : méthodologie et lignes directrices INSARAG (INSARAG guidelines). Nations Unies, secrétariat INSARAG - mai 2008.

Organes et autorités chargés de la coordination

Le secrétariat INSARAG est assuré par OCHA-ONU⁷⁷ implanté à Genève. Ce bureau a en charge d'assurer la coordination de l'assistance internationale en cas de catastrophes ou de crises humanitaires. Ces prérogatives visent à garantir l'usage le plus efficace des ressources internationales.

Sur le théâtre des opérations, LEMA (Local Emergency Management Authority) est l'autorité locale de gestion des urgences. Il s'agit de la plus haute autorité responsable du commandement général, de la coordination et de la gestion de l'opération. C'est l'interlocuteur des autorités du pays sinistré.

Pour permettre une coordination optimale au plus près des zones sinistrées, la mise en œuvre d'un OSOCC (centre opérationnel de coordination sur site) s'avère nécessaire. Il s'agit d'une plateforme de coordination des intervenants internationaux installée par l'équipe UNDAC (évaluation et coordination des catastrophes de l'ONU). Celle-ci agit donc en collaboration étroite avec LEMA pour assurer la coordination de la réponse internationale, évaluer les besoins prioritaires, gérer les informations. Les premières actions de l'UNDAC peuvent être entreprises en lien avec l'autorité de coordination de l'ONU dans le pays sinistré. Les membres de cette équipe sont des gestionnaires formés à l'urgence. Leurs actions sont dirigées par l'OCHA-ONU.

En complément, il existe un OSOCC virtuel, véritable outil de gestion de l'information sur le web. Ce portail d'informations permet de faciliter les échanges entre les intervenants au bénéfice du pays sinistré. La gestion du site est assurée par OCHA-ONU.

Mise en œuvre pratique

La mise en œuvre pratique repose sur un système global d'*alerte* et de coordination des catastrophes dénommé GDACS. Ce site Internet fournit les *alertes* quasiment en temps réel sur les événements catastrophiques dans le monde entier. Il s'agit également d'un outil de coordination qui peut être mis en œuvre en cas de sollicitation d'une assistance internationale.

Dès lors que les équipes de recherche et de sauvetage en zones urbaines (USAR) sont mobilisées, un centre d'accueil et de départ (RDC) est activé aux points de passage à l'entrée dans le pays sinistré (ex. : aéroport). Ce centre représente en définitive le prolongement de l'OSOCC : il est installé par l'équipe UNDAC. Il agit de manière étroite avec les services de l'immigration, les douanes et les autorités locales.

Quant aux équipes USAR, bien que pouvant différer en termes de dimensionnement selon leurs effectifs et leur autonomie d'actions⁷⁸, elles répondent aux mêmes standards internationaux en comportant une direction, une logistique, des moyens de recherche, de sauvetage et un élément médical.

⁷⁷ OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) est le bureau de la coordination des affaires humanitaires rattaché au secrétariat des Nations Unies.

⁷⁸ Selon les lignes directrices INSARAG, les équipes USAR se présente sous trois dimensions différentes : légères, moyennes ou lourdes. Cette classification permet de formaliser et harmoniser la réponse capacitaire sur le plan international.

Comparaison des modèles

Cette rapide présentation de quelques modèles de gestion de crise sur le plan international donne un aperçu des potentialités, mais aussi des points de vigilance nécessaires. Une analyse au moyen de « matrices *FFOM* » permet d'en cerner les principales caractéristiques⁷⁹.

Il faut néanmoins rappeler que tous les modèles n'ont pas été étudiés. De nombreux pays ont développés leurs propres modèles, en fonction de leurs contraintes institutionnelles, organisationnelles, historiques, géographiques, économiques, etc. Seuls ceux semblant faire apparaître une dimension hors territoire national ont été abordés.

Potentialités de certains modèles

Pour les trois modèles présentés, on peut remarquer une forte prédominance de l'harmonisation des procédures de mise en œuvre et parfois des moyens. Il s'agit en effet d'un trait de caractère notable qui facilite l'activation du dispositif et la compréhension commune. Cela peut correspondre à un enjeu important qui a d'ailleurs régulièrement été mis en évidence par les personnes ressources rencontrées, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de cadres chargés d'assurer la conduite stratégique en cas de crise⁸⁰.

Le fait que les trois modèles ont déjà été maintes fois éprouvés, soit par leur antériorité, soit par la fréquence de leur mise en œuvre correspond également à une caractéristique importante qui peut traduire la solidité de ces dispositifs et leur capacité à évoluer et à être ajusté avec le temps. Pour le plus ancien, le modèle *ICS*, il est intéressant de noter qu'il a d'ailleurs traversé les continents bien que n'étant pas porté par une organisation internationale comme c'est le cas par exemple du modèle *INSARAG*. Le mécanisme de protection civile de l'UE, bien que relativement récent (moins de vingt ans), a néanmoins fait ses preuves puisqu'il a déjà fait l'objet d'une mise en œuvre plus de trois-cents fois en Europe, comme dans le monde entier.

Un autre point de convergence concerne le rapprochement des cultures qui peut prendre des formes différentes, selon les cas. L'histoire commune et la proximité géographique sont des marqueurs importants sur les continents où certains modèles ont pris naissance : USA pour l'*ICS*, Europe pour le mécanisme de protection civile de l'UE.

La centralisation et la coordination par un centre opérationnel commun sont des points forts du mécanisme de protection civile de l'UE et du modèle *INSARAG*, avec une capacité de veille permanente facilitant la réactivité lors de survenue d'un événement d'ampleur. Pour ces deux modèles, la capacité à pouvoir détacher et engager des experts permet d'évaluer la situation et d'anticiper sur l'engagement des moyens et l'ajustement des besoins.

La doctrine commune d'engagement est aussi déterminante et permet de faire travailler en collaboration des équipes provenant de nombreux points éloignés sur le globe, en cas de catastrophe. Cette particularité est mise en évidence par le modèle *INSARAG* qui formalise grâce à sa guideline le dimensionnement des moyens, les procédures opérationnelles, les durées et conditions d'engagement, la formalisation des comptes-rendus, etc.

La capacité à travailler en interservices est nettement mise en évidence au travers du modèle nord-américain de l'*ICS*. Dans ce modèle, la notion de force menante et de forces concourantes y est particulièrement développée, avec une évolution progressive et ajustée selon la typologie de

⁷⁹ Cf. Annexe n°8 - Comparaison de certains modèles de gestion de crise.

⁸⁰ Sous-préfet d'arrondissement, chefs d'EMCC, cheffe de SIDPC, directeur régional des douanes, etc.

l'événement. Il s'agit d'un point fort et d'un *enjeu* notable souvent mis en évidence par les personnes ressources rencontrées (Cf. note de bas de page n°80 en page 71).

En complément, on peut souligner que dans le cas de catastrophe majeure mettant à mal les institutions d'un État et plaçant les autorités dans une incapacité à agir, le modèle INSARAG favorise la réponse à la crise par une prise de relai et un soutien qui sont réalisés par la communauté internationale, au travers des institutions onusiennes.

Enfin, les récentes évolutions législatives apportent au mécanisme de protection civile de l'UE une potentialité élargie au travers de la *réserve rescUE* notamment. En complément, il faut noter les évolutions à venir dans les domaines de la formation et de la préparation qui laissent entrevoir des perspectives d'évolution dans les domaines de la conduite en situation de crise.

Points de vigilance nécessaires

La mise en évidence des potentialités ci-dessus ne doit toutefois pas faire oublier quelques points de vigilance, au risque de les voir se transformer en éventuels freins qui pourraient alors amenuiser la mise en œuvre de certains modèles ou orienter certains choix de façon incertaine.

La nécessité de développer un travail en interservices, à fortiori sur le plan du transfrontalier, a été déjà mise en évidence à diverses reprises. Il s'agit, en effet, d'un *enjeu* à ne pas négliger. Dès lors, l'orientation vers un modèle trop éloigné de la culture habituellement partagée par les partenaires impliqués pourrait devenir un frein. En cela, le modèle ICS semble mettre en évidence cette problématique ou, tout au moins, l'éloignement par rapport à ce continent apparaît comme un critère pouvant complexifier les conditions de mise en œuvre de la formation des partenaires.

Un biais non négligeable pourrait surgir si l'on réduisait par exemple la conduite de crise à un nombre limité de personnes, ce qui conduirait à disposer d'un groupe trop restreint chargé de la conduite. Cela apparaît assez éloigné de la philosophie et de la culture franco-suisse actuelle. À l'inverse, il va de soi que ce type de missions ne peut s'étendre également sur un grand nombre de personnes, sans formation ni entraînement préalable. En cela, le modèle onusien apparaît aussi comme visant un nombre restreint de personnes, d'autant qu'il semble moins ouvert à la conduite et à la réponse opérationnelle apportée en dehors des cas de sauvetages en milieu urbain. Une ouverture vers d'autres typologies de *risques* s'avère nécessaire.

Les travaux de recherche menés jusqu'alors me permettent également de mettre l'accent sur la méconnaissance persistante vis-à-vis de certains concepts. À titre d'exemple, la perception qui peut être faite des institutions européennes apparaissant dans l'inconscient collectif comme pouvant être complexes et technocrates ne participe pas à une meilleure connaissance du mécanisme de protection civile de l'UE. La relative jeunesse de ce dispositif explique aussi ce constat. En outre, il faut rappeler que la Suisse n'est pas l'un des pays participants.

Cette analyse met l'accent sur le fait qu'il ne peut y avoir de suprématie d'un modèle plutôt qu'un autre. Il semble en fait nécessaire d'identifier les points de convergence utiles et d'améliorer les conditions dans lesquelles la conduite de crise pourrait s'opérer en agissant sur les points de divergence pouvant représenter des freins.

Cette approche doit pouvoir se réaliser en gardant à l'esprit la nécessité de définir des règles partagées qui ne s'éloignent pas trop des conditions de mise en œuvre quotidiennes. Cette démarche part de l'adage que l'on ne réalise bien que ce que l'on pratique de façon régulière. Dans le même esprit, il y a lieu également de veiller à l'optimisation des coûts et des moyens financiers déjà mis à contribution.

Promotion d'un modèle commun

En présentant les principaux modèles connus sur le plan international, il a pu être mise en évidence que chacun d'entre eux comporte des points forts, mais aussi des points faibles. Il est surtout nécessaire de bien cerner le contexte dans lequel ces modèles ont pris naissance et ont pu se développer. Cela permet d'en mesurer leur portée et la capacité à pouvoir les mettre en œuvre.

On note en effet, que le mécanisme de protection civile de l'UE est axé avant tout sur la solidarité entre les États pour favoriser la prévention, la préparation et la réaction en cas de survenue d'une catastrophe. Cela caractérise l'Europe qui protège les personnes, l'environnement et les biens. L'objectif politique clairement énoncé est de développer une réponse collective plus forte et plus cohérente. Néanmoins, pour ce modèle, la conduite de situation de crise n'est pas clairement mise en évidence. Ou tout au moins, le mécanisme ne semble pas exclusivement apporter de réponse sur ce point. Il s'agit plus en effet, d'une capacité en engager des experts selon la typologie de crise et des modules permettant de renforcer le pays sinistré.

En cas de catastrophe majeure nécessitant l'engagement d'une aide internationale, le modèle onusien présente un format adapté, notamment pour la conduite des opérations de sauvetage en milieu urbain. Ce format correspond toutefois à des événements de très grande ampleur qui peut concerner un large territoire géographique.

Le modèle « incident command system - ICS » apparaît plus spécifiquement porté sur la conduite interservices en situation de crise, ce qui pourrait mieux correspondre au besoin dans le cas d'un événement d'ampleur moindre. Néanmoins, cela implique un long apprentissage de la part de l'ensemble des partenaires concernés qui devraient, par ailleurs, supplanter leurs références quotidiennes pour s'inscrire dans un dispositif encore non éprouvé de leur point de vue.

Une option intermédiaire pourrait consister à définir ce qui est commun dans les modèles actuellement mise en œuvre dans les États franco-suisses concernés, de façon à cerner les points de convergence et à prioriser les actions permettant de tendre vers une capacité commune à faire face aux situations de crise. Il y aurait avantage à consolider cette pratique car elle semble moins éloignée d'une mise en œuvre quotidienne.

Quelles convergences entre les modèles suisses et le modèle français ?

Les recherches réalisées auparavant dans le premier chapitre avaient pour objectif de mettre l'accent sur les principales caractéristiques de l'organisation de la conduite de crise au sein de chacun des États. Interrogeons-nous sur ce que pourraient en être les actions principales.

De manière à mettre en relief les aspects les plus typiques, la construction de la réflexion va se fonder sur un diagramme de Pareto⁸¹. Pour se faire, il est tout d'abord nécessaire d'identifier l'échantillon sur lequel doit se placer l'observation. De toute évidence, l'attention se porte sur les acteurs qui, pour les besoins de cette étude, seront essentiellement regroupés par domaines métiers. Ainsi, pour chacun d'entre eux, l'intérêt sera de mesurer les actions principales qu'ils produisent ou auxquelles ils contribuent.

⁸¹ Vilfredo PARETO, économiste italien, mis en évidence au début du 20^{ème} siècle dans un certain nombre d'études que 20% des personnes détenaient 80% des richesses. Ce constat repris par d'autres spécialistes dans des domaines différents, permis souvent de mettre en avant la « loi des 20/80 » qui signifie en réalité que la majorité des résultats ou des impacts est généralement due à une minorité de causes. De ce fait, il est pertinent d'étudier les éléments qui se rapprochent de cette configuration.

Plusieurs domaines métiers concernés

La première étape consiste donc à recenser les acteurs potentiels, dans le cadre d'une crise de sécurité civile. A ce stade, il ne s'agit pas d'être exhaustif : ne seront pris en compte uniquement ceux qui paraissent incontournables et systématiquement concernés. L'objectif est de permettre une analyse comparative reposant sur les points les plus majorant.

Dans le cas d'une crise de sécurité civile impliquant un grand nombre de personnes, il est manifeste que les premières actions se placent au niveau le plus proche du terrain, à l'échelle des communes, avec comme mission :

- le soutien des populations.

Selon les cas, ces missions peuvent être assurées par différents partenaires que sont les communes et leurs services respectifs, de même que les bénévoles engagés individuellement ou au sein d'organisations spécifiques.

Pour la suite, identifions les domaines métiers susceptibles d'être concernés.

L'implication de personnes dans ce type de situation permet d'emblée de cerner deux premiers domaines métiers qui concernent :

- le secours d'urgence aux personnes ;
- la médicalisation.

Il aurait été aisé de les regrouper. Néanmoins, selon les États ce ne sont pas les mêmes services qui assurent ces missions. Dès lors, leurs modes d'organisation diffèrent par la culture métier et les moyens mis en œuvre. En Suisse, le vocable « sanitaire » regroupe souvent les deux métiers avec un engagement d'ambulance généralement paramédicalisées. Elles proviennent le plus souvent de sociétés spécialisées. Le service public est parfois impliqué dans ces missions avec quelques ambulances armées par les services d'incendie et de secours, notamment dans les centres professionnalisés. Pour ce qui concerne la France, la réponse repose sur deux entités qui sont le service d'aide médicale urgente (SAMU) et le service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Un troisième domaine métier concerne les opérations de :

- lutte contre l'incendie ;
- les sauvetages, la désincarcération.

Ces missions pour les deux pays concernent les services d'incendie et de secours.

Un quatrième domaine métier concerne le(s) :

- maintien de l'ordre ;
- forces d'intervention et de sécurisation.

Ces missions sont confiées aux forces de police et de gendarmerie. Ces services s'entendent au sens large ; il va de soi néanmoins que certaines opérations spéciales nécessitent l'engagement d'unités spécialisées.

Enfin, le dernier domaine identifié concerne les :

- opérateurs.

Il s'agit d'un ensemble de structures chargées en particulier d'assurer la distribution d'énergie, de la délivrance de l'eau potable, de l'assainissement, etc. pour les besoins de cette étude, c'est cette appellation qui a été retenue. Il faut noter qu'en Suisse, on retient généralement la dénomination de services techniques.

En complément des cinq domaines métier ci-dessus, le sondage porte aussi sur l'exercice des responsabilités stratégiques, ainsi que sur la communication de crise. De cette manière, le terrain d'étude est plus largement défini.

Les actions principales examinées

L'essentiel de la mesure repose sur les actions principales qui sont réalisées ou auxquelles chaque acteur contribue, dans son domaine métier. Partant de cette vision, on peut remarquer deux thématiques qui concernent les mesures intrinsèques à chacun des domaines métiers et les actions collectives.

Dès lors, chacun d'eux agit selon différentes mesures qui lui sont propres. C'est la capacité contributrice de chaque organisation qui pourrait donner l'illusion d'une action autonome et détachée. Pourtant, ce mode de production est de nature à permettre la résolution commune du problème.

C'est à partir de ce point qu'intervient la seconde partie où chaque organisation s'inscrit dans une dimension interservices. Dès lors les actions prennent une forme commune à tous. C'est la capacité de chaque domaine métier à agir collectivement.

Des mesures intrinsèques

En fonction de ses prérogatives et de l'envergure des missions confiées, chaque domaine métier a pu développer, de manière plus ou moins conséquente, une organisation particulière lui permettant d'apporter la meilleure réponse possible. Ces mesures intrinsèques peuvent prendre plusieurs formes :

- règles de conduite spécifiques ;
- activation de postes de commandement à l'avant ;
- détachement d'un officier de liaison ;
- formation et préparation à la gestion de crise ;
- réalisation et exploitation du retour d'expérience.

Les deux premières actions reposent sur la structuration du commandement opérationnel qui peut être spécifiquement mis en œuvre par les partenaires engagés. Par suite, l'intérêt du détachement d'un officier de liaison a souvent été mis en avant lors des entretiens réalisés avec les personnes ressources. Le fait d'explorer cette action permet d'en mesurer l'envergure réelle, ramenée à chaque service impliqué. Les deux dernières actions peuvent apparaître comme plus marginales dans un contexte de gestion de crise. Pourtant, elles sont représentatives de l'approche globale qui peut en être faite, plus particulièrement par la préparation et l'usage qui peut être pratiqué en vue d'améliorer les processus.

S'agissant de la formation, celle-ci intervient déjà en amont afin de permettre une préparation à la gestion de crise et à la conduite de ces événements. Elle se poursuit également concomitamment à d'autres actions pour accompagner les acteurs des services partenaires concernés, notamment au travers d'entraînements et d'exercices. Quant au retour d'expérience, il clôt en quelque sorte le déroulement des événements et permet aux organisations de s'inscrire dans une logique d'amélioration continue.

L'ensemble de ces mesures prises isolément ne sont pas déployées de la même façon dans tous les services. Les causes sont multiples, mais elles reposent généralement sur l'importance des moyens engagés qui peut nécessiter une hiérarchisation des décisions et donc la mise en œuvre d'un mode d'organisation spécifique. En complément, selon le moment de l'action, le degré d'implication dans un contexte interservices peut éventuellement être modulé.

Des actions de portée interservices

Les actions de portée interservices peuvent potentiellement prendre différentes formes :

- conduite stratégique commune ;
- force menante et forces concourantes ;
- interopérabilité des communications ;
- responsabilités stratégiques ;
- communication de crise.

Les deux premières actions sont fondées sur la maîtrise de processus partagés et acceptés par les partenaires impliqués. Elles se caractérisent par la coordination, l'adaptabilité et l'évolutivité. L'interopérabilité des communications est un moyen facilitant pour l'atteinte des objectifs.

Les déclinaisons qui sont issues des responsabilités stratégiques peuvent concerner les autorités communales ou préfectorales, le commandant de l'opération, les chefs d'états-majors, les chefs d'offices cantonaux ou les Conseillers d'État.

S'agissant enfin de la communication de crise, il s'agit de mesurer quel est le niveau le plus impliqué : niveau tactique par le commandant de l'opération, niveaux stratégiques préfectoraux ou fédéraux, niveau politique.

Dans le cadre interservices, on notera que l'implication de chaque domaine métier, pour s'inscrire dans une dimension collective, doit se faire de manière coordonnée sous le leadership d'un chef. Cette dynamique est valable tant au niveau de la conduite tactique, que stratégique.

Quelles sont les actions principales qui regroupent l'essentiel des composantes de la conduite d'une crise transfrontalière sur le bassin lémanique ?

Les principaux résultats de l'étude sont présentés sur le graphique de la Figure 26 ci-après. Ceux-ci ont été recueillis par l'intermédiaire d'un sondage comportant une dizaine de questions⁸². Il a été transmis aux états-majors de conduite des cantons de Genève, Vaud et du Valais, ainsi qu'aux services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC) de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Mise en évidence d'une nette convergence des actions principales

Une première lecture permet de mettre en évidence certaines caractéristiques. Tout d'abord, on peut signaler que les résultats sont plutôt équilibrés entre les États d'une part, et par la répartition des indicateurs d'autre part.

On note, par exemple, qu'il ne ressort pas d'action majeure : il n'y a pas d'évidence qui se détache. En effet, il est nécessaire de considérer les deux-tiers des indicateurs pour atteindre 80% des résultats.

Cela est peut-être dû au faible échantillonnage interrogé ; c'est d'ailleurs une limite de cette analyse. Néanmoins, il reste possible d'en tirer quelques enseignements.

Sur les six actions principales qui apparaissent en tête, si on fait abstraction de la réalisation des retours d'expérience et de la formation à la gestion de crise, la plupart s'apparentent à des implication en interservices, ce qui paraît plutôt logique.

⁸² Cf. sondage en ligne « Google forms » dont les résultats complets sont repris en Annexe n°9 - Sondage sur la conduite des situations de crise transfrontalière sur le bassin lémanique.

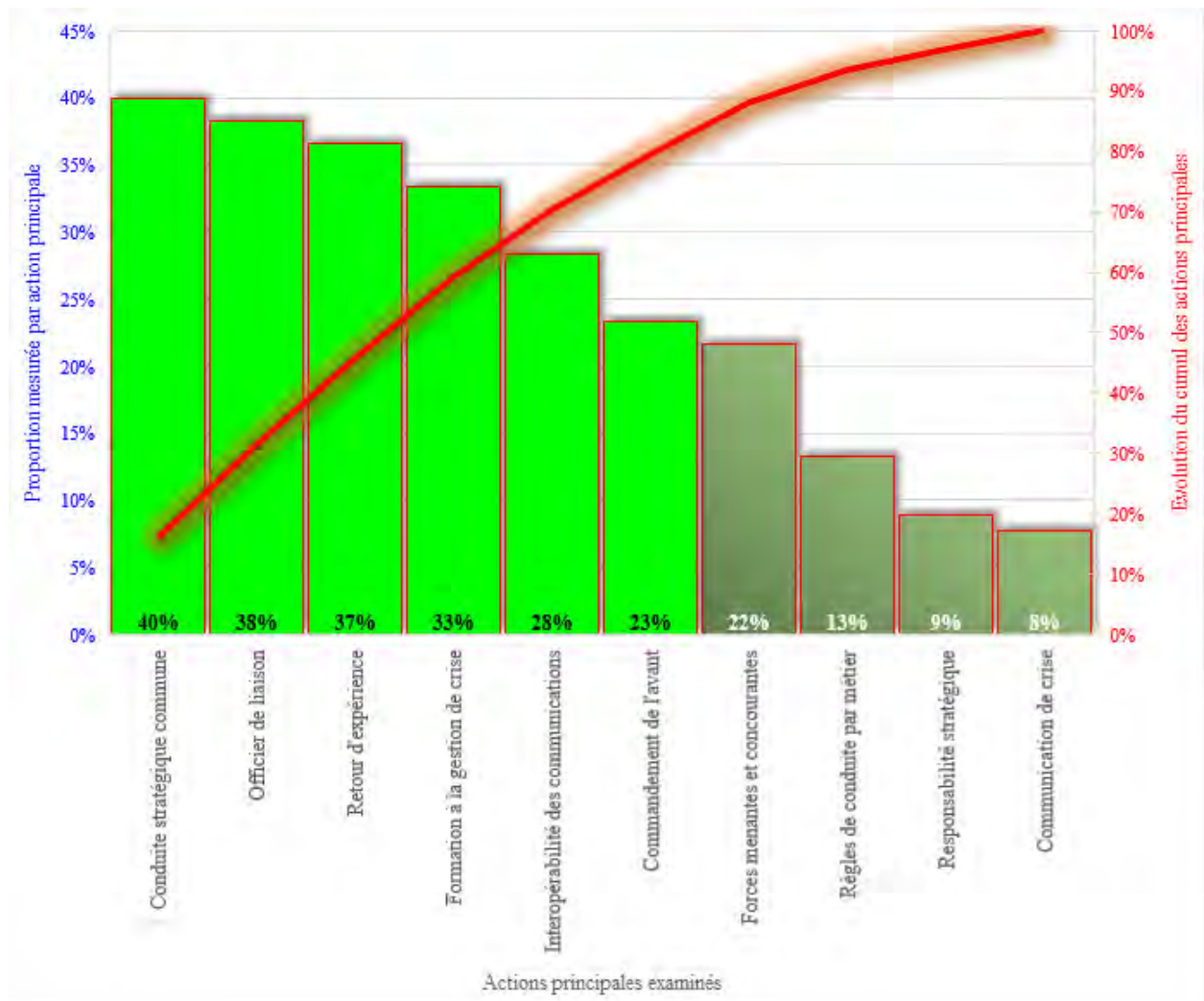


Figure 26 - Diagramme de Pareto relatif à la conduite des situations de crise transfrontalière sur le bassin lémanique

Equilibre entre les niveaux de conduite tactique et stratégique

Avant de poursuivre et d'explorer plus en détail les résultats du sondage, on peut relever qu'il y a équilibre entre les niveaux de conduite, pour ce qui relève du tactique et du stratégique. Le classement peut paraître arbitraire, néanmoins, il est possible de répartir les six actions principales qui apparaissent en tête de la manière suivante :

- niveau stratégique :
 - conduite stratégique commune ;
 - officier de liaison ;
 - formation à la gestion de crise ;
- niveau tactique :
 - retour d'expérience ;
 - interopérabilité des communications ;
 - commandement de l'avant.

Cela peut s'expliquer de la façon suivante. Les personnes-ressources qui ont été sollicitées sont en responsabilité des organes de conduite : cela explique que leur regard se place avec une vision stratégique en priorité. De plus, comme cela a été évoqué dans le chapitre précédent, le leader qui assure la conduite des opérations à l'avant agit selon une organisation tactique, mais fait aussi usage de stratégie d'action (Cf. Figure 16 en page 54).

D'ailleurs, pour ce qui concerne le modèle suisse, le commandant des opérations de secours (ou de police) assume aussi la responsabilité stratégique, puisque la fonction de directeur des opérations n'existe pas au sens où on l'entend pour le rôle du préfet en France (déclinaison du pouvoir de police administrative).

Ce constat démontre également un certain équilibre qui subsiste entre le terrain à l'avant et l'état-major à l'arrière. Cette saine répartition de la charge contribue à une conduite de la situation déclinée au plus près de l'événement, sans obérer le recul nécessaire et indispensable permettant de prendre de la distance sur la situation.

Il existe une réelle convergence pour la plupart des actions principales de conduite

En examinant les résultats du sondage, on peut noter plusieurs points de convergence⁸³. Certaines actions principales se retrouvent systématiquement comme :

- la lutte contre l'incendie / sauvetages ;
- le maintien de l'ordre.

Le secours d'urgence aux personnes est aussi majoritaire, alors que les opérateurs sont très peu signalés. Ces résultats sont confortés par l'émergence des domaines métiers identifiés comme forces menantes.

Les actions principales qui se détachent

Tous les domaines métiers sont concernés par la *conduite stratégique commune*, quels que soient les structures interrogées. On peut considérer en effet qu'outre les partenaires incontournables, l'ensemble des acteurs concernés par la crise sont potentiellement mobilisés pour l'organisation de la conduite à l'arrière. Ils arment respectivement les différentes cellules mises en œuvre.

Selon les cas, ceux-ci sont également représentés au niveau tactique, en fonction des forces engagées et des missions nécessaires. Cette implication peut d'ailleurs intervenir à divers instants de la crise, soit précocement, soit tardivement lorsqu'il est envisagé un retour à la normale. Cette implication peut être ponctuelle ou durable, selon les besoins.

La fonction d'*officier de liaison* est représentée pour quasiment tous les domaines métiers, ce qui laisse supposer cette interprétation possible : un représentant de chaque domaine métier est présent au sein des organes de conduite. Dans ce cas, les réponses sont à mettre en lien avec le sujet précédent.

Cela laisse toutefois le doute quant à l'engagement d'un officier de liaison de manière croisée sur les structures de conduite arrière transfrontalières. Il n'y a pas de doute sur la nécessité de pouvoir le mettre en œuvre, en pratique, on peut constater que cette mesure est ponctuelle et qu'elle ne concerne pas tous les domaines métiers.

La part du doute exprimée à ce stade de l'analyse repose sur le manque de précision dans la question qui a été posée. En effet, celle-ci n'exprimait pas clairement la notion d'officier de liaison transfrontalier.

Quasiment tous les domaines métiers sont concernés par le *retour d'expérience*, à l'exception de la médicalisation et des opérateurs sur un canton.

L'élaboration du retour d'expérience bénéficie au principe d'amélioration continue, néanmoins, il n'est pas certain que les résultats soient croisés entre les domaines métiers pour permettre une

⁸³ Cf. résultats détaillés dans l'Annexe n°9 - Sondage sur la conduite des situations de crise transfrontalière sur le bassin lémanique.

évolution plus globale. Ce point de vue tient au fait que le parti-pris est de considérer la réalisation du retour d'expérience au niveau tactique, dans chacun des domaines métiers isolément.

Dans le cas d'une élaboration du retour d'expérience au niveau stratégique, le partage et la mise en commun deviennent d'emblée réalisables.

Les retours du sondage montrent que beaucoup des domaines métiers mettent en œuvre une *formation à la gestion de crise*, à l'exception des opérateurs et de la médicalisation pour la partie française.

Les domaines métiers qui ont opéré ces choix ont pu les réaliser au travers de sensibilisations ou de formations qui favorisent la partage de culture et le décloisonnement des organisations.

Dans le cas de l'*interopérabilité des communications*, les résultats du sondage mettent en évidence que cette possibilité ne concerne pas les opérateurs. Sur un canton, le secours d'urgence aux personnes, la médicalisation et le soutien des populations au niveau communal n'est pas non plus concerné.

Cette mesure semble à priori plus spécifique au niveau tactique. Toutefois, le résultat présenté au niveau communal interroge dans la mesure où les moyens traditionnels de communication n'y sont généralement pas déployés. Cela laisse donc entrevoir deux possibilités :

- la mise en œuvre de cette mesure au niveau stratégique, ce qui implique que les moyens de communication s'appuient de fait sur un échange direct entre les partenaires ;
- un officier de liaison serait détaché au sein des structures de conduite, y compris à l'avant.

Ce dernier point laisse toutefois circonspect, car il n'est pas vraisemblablement le reflet de la pratique constatée en France.

Dans le cas du *commandement de l'avant*, on constate une implication systématique de certains domaines métiers :

- lutte contre l'incendie / sauvetages ;
- maintien de l'ordre.

Le secours d'urgence aux personnes est majoritairement présent, sauf sur un canton. La médicalisation et le soutien des populations au niveau communal sont ponctuellement représentés.

Cette action est mise en œuvre au niveau tactique. Malgré les disparités, il est intéressant de noter qu'un socle commun se dégage, ce qui peut traduire l'émergence d'un leadership généralement représenté par certains services. Ce résultat est à mettre en lien avec la notion de forces menantes et concourantes.

Certaines actions principales peuvent sembler plus spécifiques

L'implication des *forces menantes et concourantes* s'appuie de manière nette sur deux domaines métiers :

- lutte contre l'incendie / sauvetages ;
- maintien de l'ordre.

Ponctuellement, en fonction de l'organisation des secours propre à la France, le domaine du secours d'urgence aux personnes peut également conduire à déterminer une force menante. Cela est aussi le cas dans deux cantons suisses.

En complément, on peut noter une forte déclinaison entre les services devenant force menante sur un canton. Cela traduit un large principe de collégialité dans la conduite de crise au sein des territoires.

Les *règles de conduite par métier* sont développées essentiellement pour deux domaines métiers :

- lutte contre l'incendie / sauvetages ;
- maintien de l'ordre.

C'est aussi ponctuellement le cas en France pour le domaine relatif au secours d'urgence aux personnes. Dans un canton, en fonction du déploiement très large du principe de subsidiarité dans les territoires, le soutien des populations au niveau communal répond aussi à des règles de conduite spécifique. Il est intéressant de noter que malgré l'existence d'une planification spécifique à l'échelle communale en France, ce sujet n'a pas été mis en évidence⁸⁴.

Autres actions de la conduite de crise

La *responsabilité stratégique* se décline par autorité, et non par domaine métier. De toute évidence, le sondage démontre une approche différente entre la Suisse et la France, eu égard aux organisations administratives et politiques qui sont spécifiques.

En Suisse, celle-ci repose sur le chef de l'EMCC et les Conseillers d'État ; alors qu'en France, il y a une répartition entre le préfet et le commandant des opérations de secours ou de police (essentiellement stratégie d'action dans ce cas).

La *communication de crise*, quant à elle, se décline par niveaux de conduite. En Suisse, il y a un partage entre les niveaux stratégique et politique. C'est le canton qui est impliqué, voire ponctuellement la confédération, pour ce qui est du niveau stratégique. Le niveau politique est concerné en complément. Pour la France, cette action est essentiellement recentrée sur le niveau préfectoral.

⁸⁴ Cf. activation d'un poste de commandement communal par le maire en cas de déclenchement des mesures inscrites dans le plan communal de sauvegarde.

Synthèse de la partie 1

Cette première partie relative au concept opérationnel et plus particulièrement à la sécurité des personnes et des biens a donnée lieu aux questionnements nécessaires pour répondre au trois premières hypothèses.

Après avoir présenté brièvement la modélisation d'un processus de déséquilibre, la poursuite sur les fondamentaux qui permettent de comprendre l'importance de la conduite stratégique a semblé tout naturellement nécessaire à la compréhension du concept opérationnel dans sa globalité.

Réponse aux hypothèses 1 à 2

L'hypothèse n°1 concerne la coordination des acteurs, dans le cadre de la gestion de crise. Cela permet, au préalable, de présenter les organisations prévues pour apporter la réponse en cas de crise.

Tout d'abord en France où la dimension régaliennne et centrale marque d'une forte empreinte la réponse de l'État, puis en Suisse où le principe de subsidiarité dans les cantons disposant d'une très large autonomie politique laisse entrevoir une nette différence plaçant chaque territoire au cœur du schéma décisionnel.

L'exercice de l'autorité de police administrative propre à la France caractérise également une différence avec la Suisse où l'on ne retrouve pas cette spécificité.

Enfin, l'étude des structures respectives de gestion de crise permet de mettre l'accent sur les similitudes et les écarts subsistants entre chaque État.

Ainsi, au regard des enjeux que représente la gestion de crise, la coordination des acteurs s'avère incontournable.

Cela conforte l'hypothèse n°1.

L'hypothèse n°2 repose sur l'harmonisation de la gestion d'un événement majeur qui serait un levier d'efficacité. Cela permet d'intégrer dans la réflexion les différents modèles existants sur le plan international.

Au niveau de l'Europe tout d'abord grâce au mécanisme de protection civile de l'Union européenne. Ce dispositif permet principalement de mettre à la disposition des États requérants un ensemble de modules préconstitués. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une organisation de la conduite de situation de crise.

En changeant de continent, l'intérêt se porte sur le modèle nord-américain dénommé « incident command system - ICS ». Il s'agit typiquement d'un format dédié à la conduite de situations de crise qui vient renforcer les moyens locaux, voire se substituer à leur organisation. Cette mesure semble assez adaptée aux États ou aux territoires rompus à ce principe de substitution, dans une logique fédérale.

En prenant un champ plus large à l'échelle internationale, le modèle INSARAG attire aussi l'attention. Adapté à l'organisation du sauvetage en milieu urbain lors de grandes catastrophes, il s'agit plus particulièrement d'une organisation de la conduite de situation de crise majeure. Activé dans un cadre onusien, cela ne semble pas opportun pour les crises de niveau intermédiaires où l'État reste en capacité de pouvoir gérer la crise, même si la dimension fait que cela peut dépasser ses capacités courantes.

Bien qu'ayant restreint le périmètre de l'étude à ces trois modèles et en l'absence d'exploration d'autres formats déployés dans différents pays, il en ressort toutefois l'intuition qu'un modèle différent et parfois éloigné des concepts quotidiens pourrait s'avérer être un frein à la gestion d'une crise de faible ou de moyenne importance.

En outre, la comparaison des modèles de conduite franco-suisse met en évidence un certain nombre de points convergents. Cela encourage à développer et à cultiver ces similitudes sans toutefois imposer un modèle extérieur.

Cela conforte l'hypothèse n°2.

Préconisations

Les préconisations présentées ci-dessous sont déclinées au regard des éléments recueillis lors de l'étude des deux premières hypothèses. Elles sont dès lors spécifiques au bassin lémanique, dans une logique de partenariat transfrontalier.

- 1 Mettre en œuvre une structure permanente de collaboration franco-suisse chargée du développement de la conduite de crise.
- 2 Définir un modèle commun de conduite des situations de crise.
- 3 Assurer une formation commune des acteurs de la conduite de crise.

La *première préconisation* s'inspire des échanges existants à ce jour sur le bassin lémanique. On constate néanmoins que ceux-ci sont ponctuels et essentiellement événementiels, au gré des situations telles qu'elles se présentent. Le développement qui sera réalisé dans la seconde partie de ce mémoire à propos de la planification en apporte l'illustration. La préconisation s'appuie en définitive sur une nécessité à pouvoir disposer d'un organe permanent de régulation et de pilotage des échanges transfrontaliers, notamment dans les domaines relatifs à la sécurité civile. Cette structure pourrait trouver un mode d'action courant au travers de groupes de travail spécifiques chargés d'émettre des propositions d'ajustements et d'amélioration.

La *seconde préconisation* vise à faire surgir un modèle commun de gestion de crise. On a pu relever dans la fin de cette première partie une réelle similitude dans la manière de conduire les situations de crise. Pour autant, il est nécessaire d'optimiser ce constat et de faire éclore une réelle dynamique commune au travers des actions principales qui ont été identifiées et qui nécessitent d'être confortées. La parution récente d'une instruction ministérielle relative au guide ORSEC peut apporter un éclairage utile à la mise en œuvre d'une collaboration transfrontalière⁸⁵.

La *troisième préconisation* s'appuie sur la nécessité de sensibiliser et de former l'ensemble de la chaîne hiérarchique qui se trouve impliquée lors d'un événement d'ampleur. Cela concerne à minima les trois premiers niveaux de la conduite de crise allant de l'opératif au stratégique. Ces formations devraient permettre de diffuser le cadre retenu pour la conduite commune, mais avant tout d'apporter les connaissances nécessaires à la compréhension mutuelle des organisations franco-suisse, tant sur le plan politico-administratif, qu'en termes d'organisation des services partenaires.

⁸⁵ Cf. instruction du ministre de l'intérieur aux préfets relative au guide ORSEC « organisation territoriale de gestion de crise » - Tome G.7 du 24 octobre 2019 (NOR : INTE1922032J). Le paragraphe 2.5.2. de la première partie relative à la direction et au commandement présente le principe de la coopération transfrontalière et met en évidence la notion d'*État de séjour* et d'*État de renfort*.

Une gestion transfrontalière : leviers d'action en situation de crise



Illustration : photo de l'auteur - Exercice de secours binational « CEVA Confinement », 13 septembre 2019 - Léman express, tunnel du CEVA

Partie II - Quand la prise en compte de la spécificité de l'accès à la frontière représente un *enjeu* dans la gestion de crise

A l'instar du concept opérationnel développé dans la partie I, la problématique d'un accident majeur en zone frontalière impliquant un grand nombre de personnes de nationalités différentes donne également lieu à s'interroger sur un **second axe** relatif à la **sécurité des espaces vie et économie**. Dans ce cas, il s'agit alors d'explorer le **concept managérial**.

En poussant la réflexion sur des effets dominos potentiels, on peut s'interroger sur les situations qui seraient influencées par une maîtrise des frontières. Une crise sociétale, voire migratoire, une pandémie additionnée à un événement majeur en cours pourrait aggraver l'impact déjà ressenti. Légitimement, un État pourrait ambitionner de rétablir un contrôle vis-à-vis de ses voisins.

La finalité de cette réflexion permettra également d'aborder un aspect de la formation qui pourrait intégrer l'ensemble des particularismes qui ont pu être mis en évidence lors de ces travaux de recherche.

Ces observations conduisent à cerner d'autres hypothèses qui sont développées dans cette partie, sur la base de la **seconde question de recherche** ainsi formulée :

Quels pourraient être les instruments de gestion de crise permettant de limiter les conséquences du contrôle ou de la fermeture des frontières en situation de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ?

L'étape incontournable qui apparaît lorsque l'on aborde cette question de recherche consiste à cerner la réglementation applicable. Dès lors, une **troisième hypothèse** s'annonce :

H3 - Le cadre réglementaire mis en œuvre en cas de maîtrise des frontières entraîne une limitation de la libre circulation.

Pour ce faire, l'examen du cadre réglementaire issu de la législation européenne et des aspects liés au franchissement des frontières s'impose.

Quatrième hypothèse :

H4 - La gestion d'événements majeurs nécessite de prendre en compte la maîtrise des frontières.

La conséquence d'une limitation des accès aux frontières pourrait être un frein en cas d'événement d'ampleur nécessitant une assistance mutuelle. Ce chapitre a pour but d'en cerner l'ampleur.

Cinquième hypothèse :

H5 - Une formation commune des acteurs institutionnels favorise la gestion des situations de crise complexe.

La réflexion ne serait pas suffisamment aboutie si l'on n'abordait pas le volet formation qui a déjà pu être évoqué à plusieurs reprises dans les réflexions abordées auparavant. L'accent sera mis sur la dimension de la formation qui concerne les acteurs chargés d'une conduite commune en cas de crise ou d'événement d'ampleur.

Un long processus de stabilisation des frontières sur le bassin lémanique

La dernière grande glaciation touchant le nord des Alpes a décliné pendant plusieurs milliers d'années, à partir de 20 000 ans avant notre ère. Le retrait progressif des glaciers du Würm a alors laissé place au développement d'une végétation herbacée attirant les grands gibiers, sur les traces desquels l'homme du Paléolithique supérieur commença à s'établir. Ainsi, ce chasseur-cueilleur s'installa peu-à-peu dans des abris sous roches au pied des falaises calcaires.

Le développement de l'occupation humaine a pris progressivement son essor, plus particulièrement vers - 4 500 avant JC en occupant de plus en plus de terres sur le bassin lémanique. Le lac nouvellement créé par la fonte des glaces offrit les ressources nécessaires à l'établissement d'une population de plus en plus importante. Au Néolithique tout d'abord, grâce à la baisse du niveau du lac Léman, des installations progressives dans les premières stations lacustres eurent lieu⁸⁶. Puis, plus tard après l'occupation romaine, les Burgondes s'y établir afin de défendre ce territoire des invasions des Aléman.

Dès le milieu du second millénaire, le comte de Savoie, souhaitant étendre ses terres afin de consolider son implantation sur le versant ouest des Alpes, s'intéressa également à ce large territoire auparavant rattaché au Royaume de Bourgogne (Cf. Figure 27).

L'urbanisation qui s'est fortement développée depuis le 19^{ème} siècle a, quant à elle, notablement changé la physionomie des berges et des rives du lac Léman, en s'étendant jusqu'au niveau des vallées les plus encaissées.

Ainsi, au fil du temps, la détermination des limites géographiques entre les différentes contrées devenant progressivement des pays, a régulièrement fait l'objet de tractations et d'accords, en fonction des divers *enjeux* du moment.

Un rapport parlementaire du 13 janvier 2004⁸⁷ met l'accent sur un riche historique de ces traités, conventions, procès-verbaux de délimitation ou encore échanges de notes qui ont pu être réalisés depuis plus de quatre siècles. Le plus ancien d'entre eux est un traité du 30 octobre 1564 entre le duc Emmanuel-Philibert de Savoie et la ville de Berne.

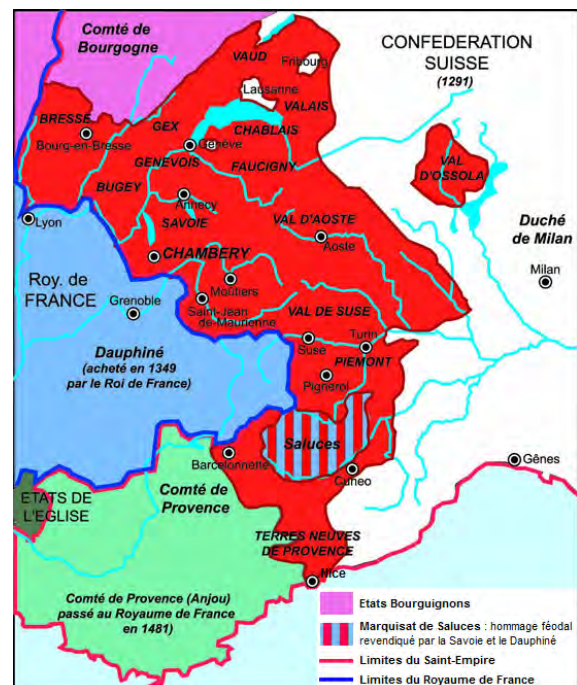


Figure 27 - Territoire des États de Savoie vers 1420
(Source : Sabaudia.org - Conseil Savoie Mont-Blanc)

⁸⁶ Les premières tombes de l'époque Néolithique ont été mises au jour sur les rives du lac Léman (ex. : Vidy, Chamblandes) : elles dataient de la période – 4 800 à – 3 200. Plusieurs stations lacustres, dénommées « palafittes » ont été découvertes sur les rives du lac datant de l'époque – 2 700 à – 1 900 (source : Croisière limnogéologique sur le Léman : histoire géologique du bassin lémanique et peuplement humain, Stéphanie GIRARDCLOS et al., Université de Genève, 2014).

⁸⁷ Cf. rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention entre la République française et la Confédération suisse portant rectifications de la frontière entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et le canton de Genève, par M. René ANDRÉ, Député (13/01/2004).

concernant la restitution d'une partie des pays savoyards conquis en 1536 par cette ville. Il serait bien fastidieux de tous les décrire ici, notons simplement que « les rectifications de frontières intervenues entre la Suisse et la France sont nombreuses et reposent, depuis 1950, sur la prise en compte des aménagements respectifs de territoires des deux États »⁸⁸.

Globalement, les limites de la frontière avec les cantons de Vaud et du Valais ont assez peu évoluées depuis les deux derniers siècles. Cela est notamment lié à la géographie particulière imposée par les sommets alpins (Cf. frontière avec le Valais notamment). La frontière avec le canton de Genève a toutefois subi plusieurs changements avant de trouver la configuration actuelle (Cf. Figure 28).

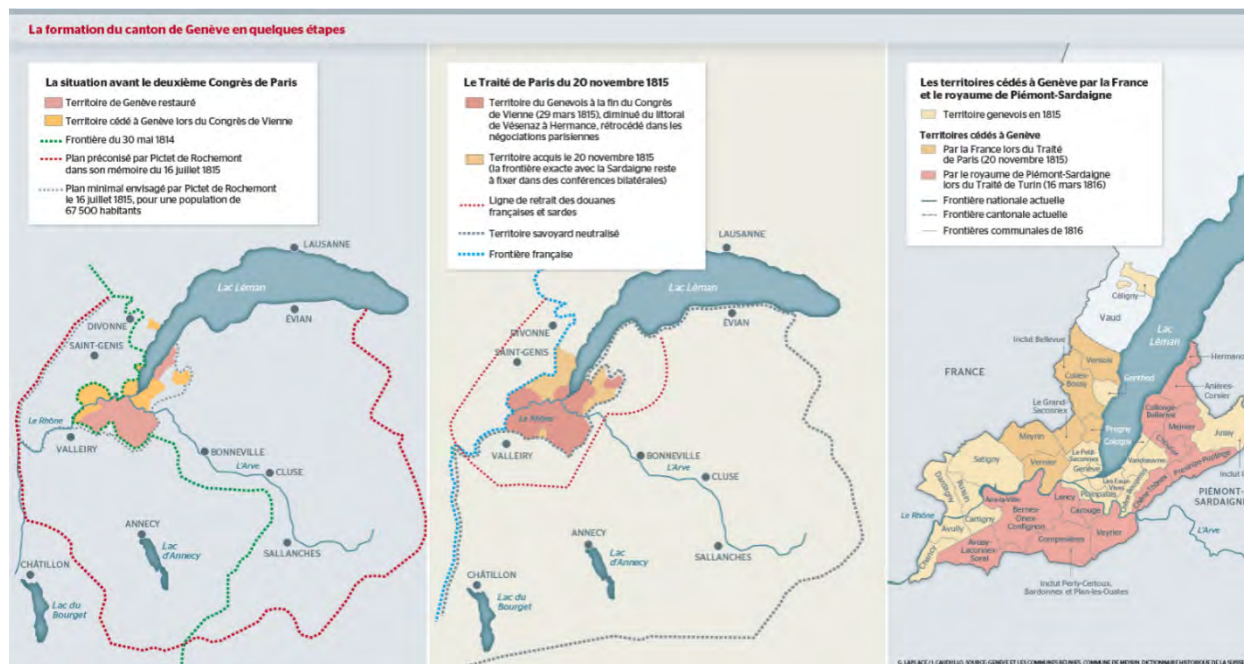


Figure 28 - Formation du canton de Genève (Source : dictionnaire historique de la Suisse)

Parmi les modifications récentes réalisées au cours du 20^{ème} siècle, l'une d'entre-elles suscite une attention plus particulière : il s'agit de la détermination de la frontière sur le lac Léman.

Dès 1913, des pourparlers entre la Suisse et la France ont été entrepris sur ce point⁸⁹. Bloqué par la survenue des deux conflits mondiaux, ils reprirent dans le courant des années cinquante. Le principe de la ligne frontière au milieu du lac est ancien et remonte à un traité arbitral du 30 octobre 1564. Néanmoins, il s'agissait de le formaliser sur plan et de définir la direction et les formes des frontières latérales à l'est au niveau de Saint-Gingolph et à l'ouest au niveau d'Hermance.

⁸⁸ Cf. rapport parlementaire cité en note de bas de page n°87 et Annexe n°10 - Liste des modifications de frontières intervenues entre la Suisse et la France depuis le 16^{ème} siècle.

⁸⁹ Cf. message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'approbation de trois conventions relatives à la modification de la frontière franco-suisse du 14 septembre 1953 (pp. 75-76 et 107-109).

La méthode retenue est fondée sur le tracé déterminé par la ligne médiane définie par les centres des cercles théoriques inscrits entre les rives suisses et françaises (Cf. Figure 29). Par souci de simplification, cette ligne médiane a été remplacée par une ligne polygonale de six cotés qui donna lieu à des échanges de surfaces entre les deux États.

Les deux ailes Est et Ouest sont définies par des lignes normales abaissées à la médiane du lac au niveau des limites frontière sur les communes de Saint-Gingolph et d'Hermance.

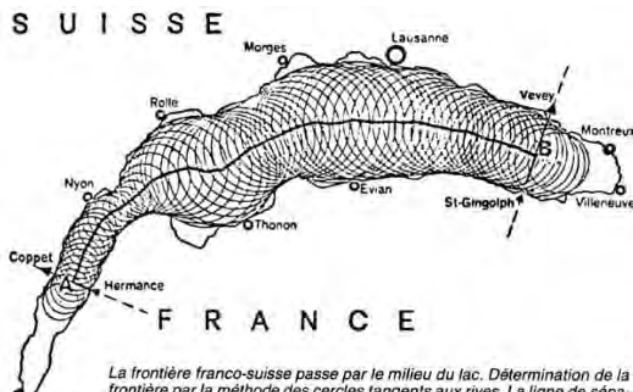


Figure 29 - Principe de détermination de la frontière sur le lac Léman (Source : « Les lacs-frontière », Ph. Pondaven, 1972)

Accords transfrontaliers sur l'assistance mutuelle

Accompagnant le mouvement de stabilisation des frontières, des accords complémentaires sont venus enrichir le droit entre les États autour du bassin lémanique. Au fil des ans et selon les besoins identifiés, ceux-ci ont pu se décliner en divers arrangements et ententes, notamment dans les domaines relatifs aux problématiques de sécurité civile⁹⁰.

L'un d'entre eux ayant une large portée dans le domaine de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave a été conclu entre le Conseil fédéral suisse et la Gouvernement de la République française, le 14 janvier 1987⁹¹. Ce texte confère la compétence de demander et de recevoir l'assistance entre les États concernés au département fédéral des affaires étrangères et aux gouvernements des cantons pour les régions frontalières en Suisse, ainsi qu'au Ministre de l'Intérieur et aux préfets des départements frontaliers pour la France. Dans le cadre de l'application de cet accord, la communication directe entre ces autorités est également autorisée.

Il est également précisé que d'un commun accord entre les autorités, celles-ci définissent au cas-par-cas la mise en œuvre de l'assistance pour ce qui concerne la nature, l'étendue et les modalités.

S'agissant du mode d'engagement, l'assistance est fournie par des éléments organiques qui ont reçu une formation spéciale dans les domaines de la lutte contre l'incendie, lutte contre les *risques* radiologiques et chimiques, secourisme, recherche et sauvetage ou déblaiement. Ceux-ci peuvent être engagés par voies terrestres, aériennes et navigables.

Sans aller plus en avant dans la description de cet accord qui sera développée ultérieurement, il est intéressant de signaler néanmoins, que les premières ententes portent sur la lutte contre la pollution des eaux et les conditions de navigation sur le lac Léman⁹².

⁹⁰ Cf. exemple de déclinaisons ramenées au niveau d'un SDIS en Annexe n°11 - Déclinaison des accords transfrontaliers dans les domaines de l'assistance et du secours en Haute-Savoie.

⁹¹ Cf. accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, conclu le 14 janvier 1987, entré en vigueur par échange de notes le 1^{er} avril 1989.

⁹² Cf. convention entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution, conclue le 16 novembre 1962 et accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la navigation sur le Léman, conclu le 7 décembre 1976.

Chapitre 3 - Le cadre réglementaire mis en œuvre en cas de maîtrise des frontières entraîne une limitation de la libre circulation

La quatrième hypothèse repose essentiellement sur le cadre réglementaire et les conditions de sa mise en œuvre au sein des États membres ayant choisi de faciliter la libre circulation des personnes dans un espace commun.

Au préalable, le concept de frontière sera décliné dans son évolution historique, comparé au contexte international. Par la suite, cette approche permettra de mettre en exergue les choix des peuples européens de favoriser une libre circulation, tout en s'inscrivant dans le cadre de la mondialisation.

Le « code frontières Schengen » définit un régime de franchissement des frontières par les personnes⁹³. Ce cadre réglementaire européen est opposable à l'ensemble des États membres de l'Union européenne (UE) l'ayant ratifié, dits membres de « l'espace Schengen ». Il faut rappeler que certains États non-membre de l'UE font toutefois partie de l'espace Schengen : c'est le cas de la Suisse notamment. Une première étude de ces dispositions permettra ainsi d'en cerner les contours.

Une étude de la conception de la libre circulation et des contraintes survenant en cas de limitation de cette mesure permettra ensuite d'identifier les conséquences potentielles, dans le cadre d'une situation de crise existante.

La lente évolution du concept de frontière

Dès les origines antiques, le concept de frontière est mis en évidence. En Grèce par exemple, l'influence politique des cités conduit à une représentation des frontières qui s'impose et qui semble donner lieu à de nombreux débats aux seins des instances arbitrales dès le III^{ème} siècle avant notre ère. La matérialisation des frontières des cités grecques se fait au travers des écrits épigraphiques⁹⁴ étudiés, et parfois par des bornages⁹⁵. Le sens donné alors aux frontières s'appuie sur l'influence politique qui prédomine entre les cités.

Selon Jean-Pierre BOIS, professeur d'histoire à l'université de Nantes⁹⁶, à l'époque romaine, les limites de l'Empire étaient avant tout fondées sur des considérations stratégiques vue de manière unilatérale par Rome. Les *limes* étaient édifiées pour constituer des zones de départ afin de conduire les opérations offensives. Elles pouvaient parfois prendre l'apparence de fortifications défensives dont certains vestiges subsistent encore à ce jour (Cf. Figure 30).

Au niveau de cette zone tampon se situaient surtout des camps, des cultures pour l'entretien des troupes, un réseau d'avant-postes et d'installations défensives.

Pour l'Empire romain, les *limes* avaient une définition politique et stratégique.

⁹³ Cf. Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontière Schengen).

⁹⁴ Il s'agit d'inscriptions réalisées sur des matériaux non putrescibles, tels que la pierre, l'argile ou le métal.

⁹⁵ Source : Les frontières des cités grecques. Premières réflexions à partir du recueil des documents épigraphiques. Denis Rousset. Publié en ligne le 13 mai 2018.

⁹⁶ Source : La naissance historique des frontières, de la féodalité aux nationalités. Jean-Pierre BOIS. Publié en ligne le 20 février 2018.

Après plusieurs siècles, une lente gestation a pris naissance au cours du Moyen-Âge et a progressivement conduit à l'éclosion de l'Europe moderne.

A l'époque féodale, en Occident, en Gaule ou en Germanie, la notion de frontière n'a pas de signification particulière. Tout au moins pas au sens politique des États. Cela s'explique principalement par l'exercice de l'autorité féodale sur les hommes plutôt que sur les territoires, au travers d'engagements personnels réciproques conduisant à des obligations et à une fidélité entre le suzerain et son vassal. Il n'y a pas de vision concrète d'un espace, car la définition légale d'une terre repose uniquement sur les droits qui la concerne : ce n'est pas lié à son étendue ou à ses limites.



Figure 30 - Mur d'Hadrien en Grande-Bretagne

Avec la nécessité pour les monarques de s'assurer la fidélité de leurs vassaux, une lente évolution débute dès les VII^{ème} et VIII^{ème} siècles. Par serments vassaliques, des fiefs sont accordés, ensuite transmis de manière héréditaire. Néanmoins, l'attachement à la terre des pères (patrie) demeure circonscrit à la mémoire familiale. Ainsi, les limites d'une terre se réduisent à une zone d'influence ou de puissance. Selon le cas, il peut s'agir d'une ligne de partage de fiscalité royale ou seigneuriale. Les spécificités culturelles ou l'homogénéité d'un groupe peuvent aussi définir les limites de partage de la justice et des coutumes.

Durant cette période, la limite des terres d'un seigneur ne donne pas encore lieu à des rapports politiques ou militaires entre les vassaux, le suzerain et le souverain. L'évolution des frontières qui demeurent imprécises change au gré des guerres, des liens de vassalité, des alliances ou des héritages. L'imprécision des *marches*, nom donné à certaines zones frontalières à cette époque, conduit les voyageurs à ne percevoir leur modification qu'en fonction d'un changement de langue, de coutumes ou de seigneur.

Progressivement, l'émergence d'un sentiment d'appartenance à un grand espace culturel commun survient : l'héritage de l'Empire romain donne naissance à l'Occident, l'héritage spirituel débouchant lui sur la Chrétienté. Les prémices de l'Europe se dessinent petit-à-petit...

Apparition des enjeux politiques autour des frontières

Durant les cinq derniers siècles du Moyen-Âge, les royaumes affichent plus généralement leurs frontières par des lignes fortifiées. Il s'agit alors pour le souverain d'imposer son autorité envers les suzerains et les vassaux. Avec la création d'organes centraux apparaissent des administrateurs en les personnes des baillis, des sénéchaux ou des vidames.

Les frontières deviennent alors l'*enjeu* de nombreuses guerres entre les diverses monarchies (ex. : France, Écosse, Angleterre, Aragon et Castille, Bohême et Hongrie, Danemark et Suède) et/ou principautés (ex. : Italie, Venise, Florence, Milan, Ferrare).

Dès la Renaissance, avec le développement de l'imprimerie notamment, la représentation territoriale prend fréquemment l'aspect de cartes géographiques. Les populations se reconnaissent peu-à-peu au travers d'un territoire et dans l'obéissance à un souverain placé au-dessus du seigneur. L'ébauche d'un sentiment national se développe progressivement.

Après la Renaissance et les guerres de religion, une mutation des royaumes en États modernes, puis en États absolutistes au XVII^{ème} siècle, avec une centralisation politique et militaire, bénéficie à la consolidation de la souveraineté territoriale des États. Dès lors l'État centralisé et unifié s'appuie sur des frontières aux limites linguistiques, tout en recherchant un certain équilibre entre les grandes puissances.

Progressivement, une nouvelle Europe territoriale prend forme.

Après les frontières dessinées sur les cartes, voici qu'elles deviennent construites, en vue de rechercher plus de stabilité. Cela est d'autant plus vrai en France, sous le règne du roi Louis XIV qui confie à Vauban le soin d'ériger de nombreuses fortifications comme le « Pré carré » qui matérialise les *limes* de la Couronne de France dans le Nord-est, mais aussi en Roussillon, en Béarn, en Alsace, dans les Alpes, les Pyrénées ou en Normandie (Cf. Figure 31).



Figure 31 - La France de Vauban, carte des places et villes fortifiées (Source : association.vauban.fr)

Les frontières prennent alors un sens politique où se joue l'exercice du pouvoir et se déroule le plus fréquemment les zones de conflits. Les frontières deviennent un droit héréditaire des monarques, sans distinction des peuples, de leurs cultures, de leurs langues, et même de leurs religions ou de la géographie.

Frontières en Europe après le congrès de Vienne

Après la révolution française qui symbolise l'avènement des nations et conduit à l'appropriation des frontières, se développe de nouveaux droits pour les citoyens. Un nouveau concept national fondé sur le patriotisme avec ses valeurs civiques et morales conduit à considérer la patrie comme un bien commun, ce qui justifie de la défendre.

L'adhésion à un projet politique universel favorise une vision différente et met en exergue un principe de frontières naturelles qui s'appuie sur des barrières géographiques : montagnes, fleuves, vallées. Cette idée portée par le Directoire, régime politique de la Première République, conduit à la création de nombreuses républiques dites « sœurs », telles que la République Cisalpine⁹⁷ ou la République Helvétique⁹⁸.

A l'issue des guerres napoléoniennes, le congrès de Vienne (du 18/09/1814 au 09/06/1815) réunissant les pays vainqueurs et les autres États européens donna lieu à la rédaction et à la

⁹⁷ La République cisalpine est une république « sœur », située dans l'actuel nord de l'Italie, créée par Napoléon Bonaparte le 27 juin 1797 en réunissant les républiques transpadane située au nord du Pô et cispadane au sud du Pô. Elle deviendra République italienne le 26 janvier 1802, puis Royaume d'Italie le 17 mars 1805.

⁹⁸ Créée le 12 avril 1798, la République helvétique correspond à une évolution des cantons suisses, sous l'influence de la révolution française et du Directoire. Elle met fin aux baillages communs : les habitants deviennent citoyens. Elle donna lieu à une nouvelle constitution le 18 mars 1803 consentie par Napoléon Bonaparte (acte de médiation) et permis de conforter le modèle fédéral.

signature des conditions de la paix et une nouvelle détermination des frontières en Europe (Cf. Figure 32).

Il s'en suit ainsi une extension de certains territoires comme pour l'Empire Russe vers le sud et Constantinople, l'Empire d'Autriche avec un développement méridional et méditerranéen, l'Angleterre sur l'île de Malte et les îles Ioniennes et la Prusse qui acquiert le statut de grande puissance européenne avec une extension de son territoire vers l'ouest.

La France se retrouve cantonnée à ses frontières de 1792, avec une volonté des États vainqueurs de contenir ses velléités d'expansion vers l'est en créant les Royaumes des Pays-Bas et de Piémont-Sardaigne.

Dans une certaine mesure, ce redécoupage semble fondé sur une véritable revanche de l'ancien régime sur les idéaux de liberté issus de la révolution française. Ainsi, ce nouveau modelage territorial fut fondé sur deux principes fondamentaux :

- la restitution des équilibres entre les puissances ;
- la restitution des vieilles dynasties européennes.

Il ne répond pas aux aspirations nationales qui grandissent en Europe et suscitent de la déception pour de nombreux peuples (allemands, bulgares, grecs, norvégiens, polonais, serbes, roumains). Cette situation va entraîner l'Europe vers une longue période de trouble et d'instabilité.

Le 19^{ème} siècle va ainsi être marqué par une longue série d'insurrection de certains peuples (Grèce en 1822), de déclarations d'indépendances (Belgique en 1830, peuples balkaniques de 1875 à 1913), d'acquisition d'autonomie (Serbie en 1830), de chute de la monarchie (France en 1848), d'unifications (Italie de 1859 à 1870, Allemagne de 1866 à 1871) ou encore d'alliances⁹⁹ qui conduiront le continent vers la 1^{ère} guerre mondiale.

La vague du printemps des peuples portée par le mouvement romantique se répand en Europe et tente de remettre en cause l'ordre du congrès de Vienne. Cet ordre libéral sera défait, notamment en Allemagne, Autriche et Italie.

Le nouvel ordre mondial issu de la 1^{ère} guerre mondiale

Le traité de Versailles signé en 1919 après la fin de la première guerre mondiale entraîne une nouvelle modification des frontières en Europe. Les quatre grands vainqueurs que sont la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et les USA s'entendent pour redéfinir les limites territoriales au détriment d'autres États qui voient leurs territoires amputés et redistribués (chute de l'Empire Russe après la révolution de 1917, Allemagne, Autriche-Hongrie, Empire ottoman).



Figure 32 - Frontières en Europe après le congrès de Vienne en 1815 (Source : www.lhistoire.fr)

⁹⁹ Une triple alliance (Triplice) entre les Empires allemand et d'Autriche-Hongrie, ainsi que le Royaume d'Italie est conclu entre 1882 et 1897 dans le but d'isoler diplomatiquement la France et de contrarier son expansion coloniale. Celle-ci est contrée par la Triple entente en la France, le Royaume Uni et la Russie entre 1893 et 1907, en vue d'une protection mutuelle et d'une alliance en cas de conflit.

Ainsi l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie deviennent des nouveaux États indépendants. La Pologne renaît, alors qu'elle avait disparu vers la fin du 18^{ème} siècle.

Le traité de Versailles donne lieu à la création de la société des nations¹⁰⁰ qui concrétise le pacte visant à préserver la paix en Europe.

Fondé sur un traité de libre-échange, il vise le désarmement, à prévenir les guerres par un principe de sécurité collective, à la résolution des conflits par la négociation et à l'amélioration globale de la qualité de vie. Tout en étant dépendant des grandes nations car ne disposant pas de force armée, il promeut la négociation collective, ce qui tranche avec les pratiques précédentes des diplomaties secrètes.

Toutefois, l'instabilité règne encore et trois pays quittent la société des nations après quelques années d'existence :

- l'Allemagne et le Japon en 1933 ;
- l'Italie en 1937.

Outre la résolution de tensions et de conflits mineurs, la société des nations doit néanmoins subir des échecs nombreux qui entraînent peu-à-peu vers l'éclosion du second conflit mondial. La seconde guerre mondiale s'achève sur un chaos indescriptible qui causa la destruction de nombreuses villes en Europe et plus de trente millions de morts. Cet énorme traumatisme conduit à la résolution de la charte de l'ONU en juin 1945 qui ambitionne la création d'un monde nouveau, tant sur le plan politique que moral.

Les frontières en Europe sont à nouveau remantelées et modifiées, cela conduit à un fort déplacement de populations afin d'éviter la persistance de minorités nationales. C'est le cas, tout particulièrement en Allemagne, en Bohême, en Pologne, en Hongrie et en Italie.

Alors que deux superpuissances émergent (USA, URSS), quelques dictatures persistent comme en Espagne, au Portugal ou en URSS. Plus récemment, l'écclatement de la Yougoslavie, dès le début des années 90, sur fond de volonté d'indépendance des croates et des slovènes en opposition avec les serbes, conduit à une nouvelle guerre sur le territoire européen et suscite les plus grandes inquiétudes.

Un long processus de construction de l'Union européenne

Dans un discours devenu célèbre le 9 mai 1950, Robert SCHUMAN ministre des affaires étrangères français scelle ce qui est dorénavant considéré comme le fondement de la construction européenne. Cela fait suite à une série de discussions entre les « pères de l'Europe¹⁰¹ » débutée quatre ans auparavant.

¹⁰⁰ La société des nations (SDN) est implantée à Genève au palais Wilson de 1920 à 1936, puis au palais des Nations nouvellement construit jusqu'en 1946. A partir de cette date la SDN évolue pour prendre la forme de l'Organisation des Nations Unies (ONU). En 1966, le palais devient le site européen des Nations Unies, second site international en termes d'importance après New-York (siège), sous l'appellation de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG).

¹⁰¹ Il s'agit des sept personnalités politiques qui ont permis l'amorçage du processus de création de l'association supranationale d'États souverains qui a donné naissance à l'actuelle Union européenne : Il s'agit de l'allemand Konrad Adenauer, du luxembourgeois Joseph Bech, du néerlandais Johan Willem Beyen, de l'italien Alcide De Gasperi, des français Jean Monnet et Robert Schuman et du belge Paul-Henri Spaak.

En effet, lors d'une rencontre en 1946 à Cologne entre les dirigeants des parties démocrates-chrétiens français, allemand et italien¹⁰², les idéaux d'une Europe unie sont posés. Ils traduisent une volonté de coopération entre les États, ayant pour but de mettre fin aux guerres. La communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) pris naissance en 1951 autour de six pays :

- Allemagne,
- Belgique,
- France,
- Italie,
- Luxembourg,
- Pays-Bas.

Il s'agissait alors d'une union économique et politique entre les États membres qui évolua en 1957 par la ratification du traité de Rome donnant naissance au « marché commun » au travers de la communauté économique européenne (CEE). La décennie suivante se caractérise par une période de croissance économique, notamment grâce à l'abandon des droits de douanes entre les États membres. Le contrôle conjoint de la production agricole est également de nature à permettre de répondre aux besoins alimentaires des populations.

Sur fond de guerre entre Israël et les pays arabes, une grave crise de l'énergie survient dès 1973, ce qui fragilise l'économie européenne. Cette période marque aussi la fin des régimes dictatoriaux en Espagne et au Portugal¹⁰³. Le régime politique de la CEE s'oriente vers le soutien massif pour la création d'emplois et d'infrastructures au bénéfice des pays les plus pauvres et l'intensification de la lutte contre la pollution d'où émergent les premières lois sur la protection de l'environnement et l'introduction de la notion de « pollueur-payeur ».

La chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 conduisit à un bouleversement politique de grande ampleur qui aboutit à la réunification allemande en octobre 1990. Cet événement qui changea en profondeur la situation géopolitique trouve notamment sa source dans l'effondrement du communisme en Europe centrale et orientale.

La décennie des années quatre-vingt-dix est tout particulièrement marquée par la ratification de deux importants traités : Maastricht en 1992¹⁰⁴ et Amsterdam en 1997¹⁰⁵. Durant cette même période, l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen donna lieu à la disparition du contrôle aux frontières intérieures, au sein des pays dits de « l'espace Schengen ».

Après les attentats du 11 septembre 2001 débutent la « guerre contre le terrorisme » et la coopération dans le domaine de l'anticriminalité. La crise mondiale de 2008 nécessite la création

¹⁰² Cf. rencontre entre Robert SCHUMAN ministre des affaires étrangères français, Konrad ADENAUER chancelier allemand et Alcide DE GASPERI président du conseil italien.

¹⁰³ Cf. renversement du régime de Salazar au Portugal en 1974 et mort du général Franco en Espagne en 1975.

¹⁰⁴ Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, conduit à la création de l'Union européenne et de la monnaie unique (union économique et monétaire de la zone euro comportant dix-neuf États entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002) ; il définit également le système des trois piliers : politiques intégrées qui transfère à l'UE une grande part des compétences et de la souveraineté des États membres (politique agricole commune, union douanière, marché intérieur, euro, etc.), politique étrangère et sécurité commune, coopération policière et judiciaire.

¹⁰⁵ Le traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 modifie le traité instituant la communauté européenne (Cf. Traité de Rome) et le traité de l'Union européenne (Cf. Traité de Maastricht). Il a pour objet la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en renforçant notamment la coopération judiciaire initiée lors du traité de Maastricht.

d'une « union bancaire » afin d'aider les pays en difficulté. Enfin, la décennie actuelle reste particulièrement marquée par la montée de « l'euroscpticisme », notamment lors des élections européennes de 2014 et fortement influencée par l'extension des extrémismes religieux au Moyen-Orient et dans plusieurs pays au monde. Ce récent phénomène entraîne de très nombreux réfugiés vers l'Europe et provoque sur son sol plusieurs actes terroristes sans précédent.

Durant ces presque soixante-dix années, la politique en Europe n'a cessé d'évoluer pour conduire au contour actuel de l'UE des vingt-huit, après plusieurs phases d'élargissement (Cf. Figure 33). Sa configuration actuelle repose sur un marché intérieur fondé sur un espace sans frontières intérieures, dans lequel quatre libertés fondamentales sont assurées selon les dispositions des traités : libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

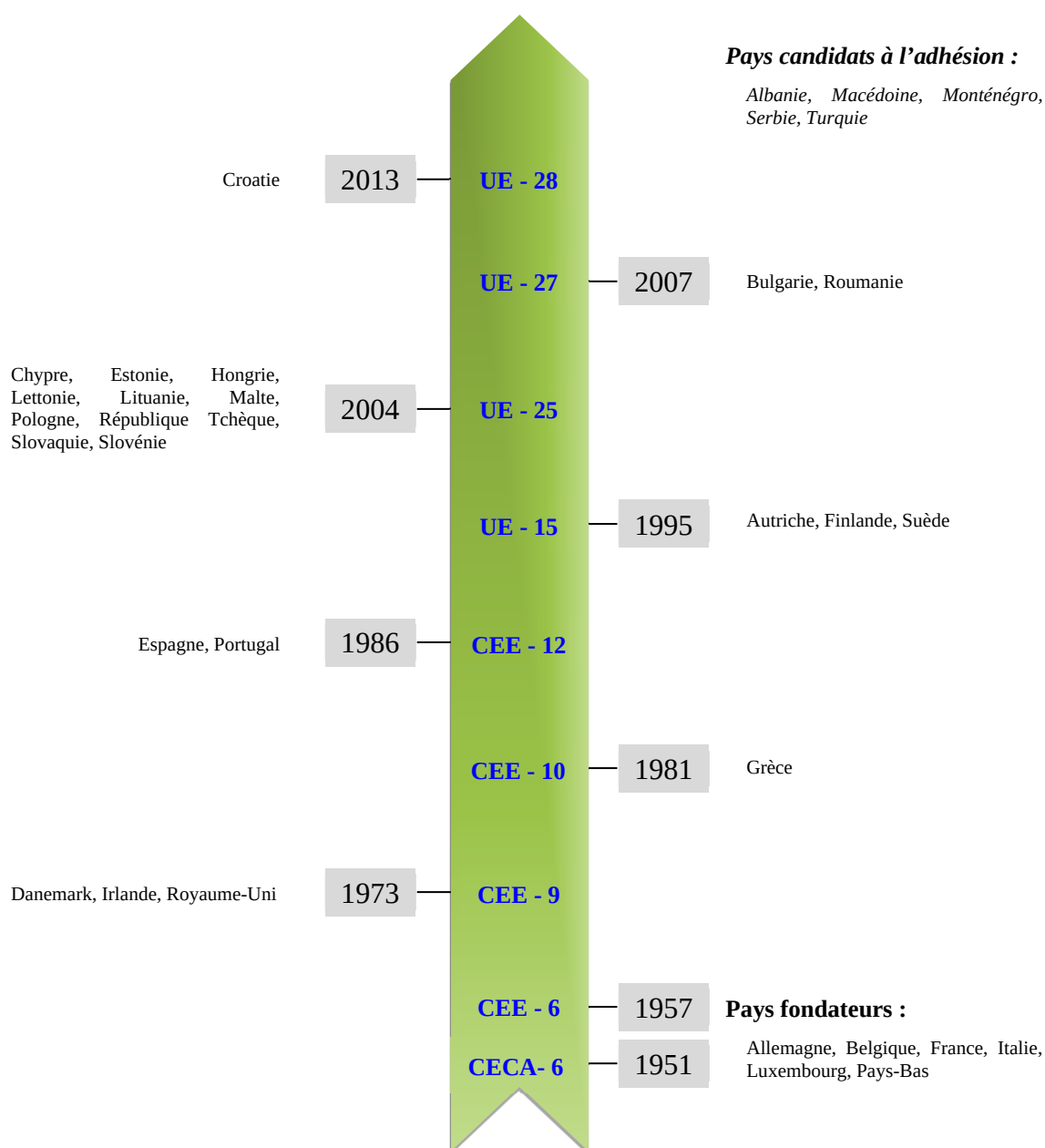


Figure 33 - Principales étapes à l'élargissement de l'UE

Vers une libre circulation des peuples en Europe

La seconde moitié du 20^{ème} siècle reste marquée par la volonté politique en Europe de consolider la paix et de développer le libre-échange entre les peuples.

Fondé sur le principe d'une économie de marché, il est rapidement apparu la nécessité de faciliter les échanges au-delà des frontières, tout particulièrement en tentant de s'affranchir des contraintes de circulation des personnes. Cette construction inspirée de la volonté des « pères fondateurs » n'a pu se réaliser que progressivement, après avoir ajusté le cadre législatif et réglementaire propre à chaque pays.

En effet, si la libre circulation semble une idée séduisante et facilite les échanges intérieurs, il n'en demeure pas moins la nécessité de garantir la sécurité des concitoyens à l'intérieur même de leurs frontières. Ce principe fondamental pose ainsi comme règle le nécessaire renforcement du contrôle tourné vers les autres pays qui ne sont pas intégrés à ce dispositif sur leur sol.

Il est ainsi rapidement apparu la notion de « frontières intérieures » où les contrôles demeurent limités voire inexistant aux yeux du citoyen lambda, avec comme corolaire les « frontières extérieures » qui nécessitent, elles, un réel contrôle des flux et des conditions d'accès.

Les États membres ont ainsi développé un arsenal juridique et technique conséquent qui a d'ailleurs évolué progressivement afin de prendre en considération l'ensemble des contraintes survenues tout au long de la mise en œuvre du dispositif.

La naissance et l'évolution d'un effacement des antagonismes entre les États européens

Après le traité de Rome de 1957 instituant la communauté économique européenne (CEE), les antagonismes cessent progressivement entre certains pays européens qui choisissent d'unir leurs efforts pour éviter le retour aux conditions qui avaient conduit aux terribles drames de la seconde guerre mondiale. Les échanges commerciaux prennent un réel essor, grâce également à la période favorable qui caractérise les « trente glorieuses ».

Néanmoins, après deux décennies d'existence, la libre circulation des personnes demeure une volonté abstraite non suivi d'effet pour les citoyens toujours contraints aux contrôles lorsqu'ils franchissent les limites de leurs pays. La volonté politique a du mal à se concrétiser de manière effective, ralentie par le scepticisme ambiant, voire des craintes, comme autant de freins au déploiement de ces mesures.

Au printemps de l'année 1984, un mouvement de grogne des conducteurs routiers lassés par les nombreuses formalités qui sont imposées lors du franchissement des frontières va apporter un levier supplémentaire pour qu'enfin la classe politique traduise en actes ce qui ne se définissait alors qu'en discours. Plusieurs points de blocage sont ainsi recensés à la frontière franco-allemande, ce qui traduit la nette protestation des usagers.

Les gouvernements, forcés à réagir, se réunissent et définissent les termes de l'Accord de Sarrebruck qui scelle un ensemble de mesures permettant l'effacement progressif des contrôles aux frontières de la France et de la République fédérale d'Allemagne¹⁰⁶. L'article premier de cet accord précise que « les formalités relatives à la circulation des personnes à la frontière entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sont supprimées en ce qui concerne

¹⁰⁶ Cf. accord du 13 juillet 1984 entre la France et la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande. Ce texte a été signé par Roland Dumas, ministre français des Affaires étrangères, et Waldemar Schreckenberger, secrétaire d'État auprès du chancelier fédéral allemand.

les ressortissants des États membres des Communautés européennes dans les conditions fixées par le présent Accord ».

Cet accord pose ainsi le principe de la libre circulation entre États signataires, pour les citoyens issus de pays membres de la CEE. Ces mesures sont applicables sans délai dès le jour de la signature bilatérale.

La mise en œuvre se traduit par une simple surveillance visuelle des véhicules franchissant la frontière à vitesse réduite sans provoquer leur arrêt par les forces de police ou les douanes. Néanmoins, des contrôles plus approfondis par sondages demeurent réalisables. Ceux-ci sont entrepris sur des emplacements spécifiques ne réduisant pas le flot de circulation des véhicules à la frontière. Les parties conviennent également de mettre en œuvre des actions fréquentes afin de lutter contre la drogue, la criminalité et les entrées irrégulières de personnes. La garantie d'une sécurité intérieure se traduit parallèlement par un renforcement de la coopération entre les États afin de lutter plus efficacement contre la délinquance nouvelle.

Sur le plan politique cet accord vise à faciliter le déplacement des personnes, tout en garantissant un niveau de sécurité et de contrôle suffisant. Il s'agit tout autant de faciliter les flux aux frontières, tout en rassurant les citoyens sur la garantie du niveau de sécurité intérieure.

Ce texte comporte une seconde étape qui se traduit dans son article huit par « les deux parties rechercheront les moyens de transférer aux frontières externes des deux États les contrôles effectués à la frontière franco-allemande ».

Cette mesure d'élargissement se concrétise rapidement par la volonté de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg de s'engager dans cette collaboration. De cette volonté va alors naître l'Accord de Schengen signé le 14 juin 1985 qui vise à supprimer progressivement les contrôles aux frontières communes, instaurant un régime de libre circulation pour toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité.

Cet accord introduit de manière tangible la création d'un espace commun de totale liberté de circuler pour les personnes, les marchandises, les capitaux et les services. Cela se matérialise par la disparition des postes de contrôle aux frontières intérieures des États membres, renforçant dès lors le sentiment d'appartenance à une entité commune.

La mise en œuvre à court terme des mesures de libre circulation s'accompagne d'autres dispositions à long terme ayant pour but de consolider les conditions dans lesquelles la suppression du contrôle aux frontières intérieures pouvait se réaliser. Cela débouche sur la convention d'application de l'Accord de Schengen conclue le 19 juin 1990. Il s'agissait, tout particulièrement, de faire cohabiter deux objectifs antinomiques :

- liberté totale de circuler à l'intérieur d'un espace commun ;
- renforcement du niveau de sécurité.

La convention d'application de l'Accord de Schengen définit des règles communes et similaires relatives à l'entrée sur le territoire de libre circulation et aux déplacements en son sein (ex. : délivrance de visas, de titres de séjour et de droits d'asile). En complément s'additionnent des mesures en termes de police et de sécurité (ex. : règles de coopération policière et judiciaire pénale). Concrètement, cela donne lieu à la mise en œuvre d'un « système d'information Schengen¹⁰⁷ » recensant les biens volés et les personnes recherchées.

¹⁰⁷ Le système d'information Schengen s'appuie sur l'engagement des États membres à créer, dans les zones frontalières, des moyens techniques permettant une communication en vue de faciliter et optimiser la coopération

La réunion des deux textes adoptés en 1985 et en 1990 forme un ensemble cohérent dénommé « Accords de Schengen ».

Que prévoient les Accords de Schengen ?

Tel que cela a été brièvement abordé ci-dessus, les Accords de Schengen se composent de deux principales dimensions : la simplification de la circulation transfrontalière entre les États signataires ; le renforcement de la sécurité intérieure.

Une libre circulation à l'intérieur de l'espace des États membres

Le choix politique entrepris par les États membres qui repose sur une liberté de circuler sur l'ensemble des territoires, sans contrôle d'identité ni contrainte aux frontières intérieures, a d'emblée nécessité une harmonisation des réglementations administratives.

En effet, le fait de rendre chaque État dépendant de ses voisins fait surgir des difficultés pratiques non soupçonnées auparavant. La sécurité définie au sein de chaque État membre l'engage de fait vis-à-vis de ses partenaires. Il y a donc une responsabilité solidaire qui nécessite de définir les règles pratiques à l'échelle d'un territoire élargi au transfrontalier.

Les États membres ont dû s'entendre sur des règles communes et similaires de franchissement de leurs frontières extérieures, tout autant pour les voies de circulations à terre ou en mer, de même que dans les aéroports. Un niveau standard commun de sécurité a été déterminé et des conditions identiques d'entrée sur le territoire de l'espace Schengen ont été définies

Le renforcement de la sécurité intérieure

Afin de garantir un niveau de sécurité intérieure acceptable par l'ensemble des États membres, des règles communes en matière de coopération policière et judiciaire ont permis d'accroître l'efficacité de l'action policière. Dans le même but, la rapidité d'exécution de la justice et la réalité de son action ont su trouver leurs sources dans une coopération judiciaire renforcée.

En facilitant la localisation des délinquants, la lutte contre la criminalité transfrontalière, tout comme la lutte contre le crime organisé et les trafics en tous genres ont aussi gagné en efficacité. La prévention et la répression des infractions pénales relèvent des mêmes objectifs. Grâce à des moyens matériels communs (Cf. système d'information Schengen), les échanges d'informations entre les services de police ont renforcé la coopération transfrontalière.

Pour ce qui concerne l'aspect judiciaire, on peut noter quatre principales mesures sur lesquelles repose la coopération en matière judiciaire pénale :

- l'entraide judiciaire entre les États membres ;
- une procédure d'extradition facilitée ;
- l'interdiction des doubles poursuites ou de d'une double condamnation (Cf. règle « ne bis in idem »)¹⁰⁸ ;

policière et judiciaire (Cf. réseaux de communication). Ce système est également une banque de données regroupant toutes les informations relatives aux personnes recherchées et aux objets volés au sein de l'espace Schengen. Il s'agit d'une mise en partage des informations nécessaires à l'exécution des recherches dans toute l'Europe.

¹⁰⁸ La règle « ne bis in idem » est un principe classique de la procédure pénale, déjà connu du droit romain, d'après lequel « nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement à raison des mêmes faits » (Cf. ancien code d'Instruction criminelle). Cette règle, qui répond à une double exigence d'équité et de sécurité juridique, est reconnue et appliquée dans l'ordre juridique interne par l'ensemble des pays respectueux de l'État de droit. En France, elle figure notamment à l'article 368 du code de procédure pénale.

- le transfert de l'exécution des jugements pénaux : ainsi un ressortissant de l'espace Schengen qui serait condamné dans un autre État membre que celui dont il est originaire voit sa peine exécutoire même s'il regagne son État d'origine.

Périmètre géopolitique et pays associés

Fondé au départ autour de cinq pays (France, République fédérale d'Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg), l'espace Schengen s'est étoffé ensuite au fil des années entre 1985 et 2008, pour regrouper à ce jour vingt-six États membres, dont quatre d'entre eux dits « États associés » car non intégrés à l'Union européenne (Cf. Figure 34). C'est le cas notamment de la Suisse qui a rejoint cet espace le 12 décembre 2008.

Initialement, l'espace Schengen s'est construit sur les principes du droit international commun où chaque État conserve sa pleine souveraineté. Chacun demeure libre de ses décisions en gardant toute latitude à prendre des engagements dans divers domaines et à en assurer la mise en œuvre sur le plan national.

Dans le cadre de la construction européenne, un droit communautaire spécifique s'applique, ce qui entraîne un transfert de certaines compétences des États membres. Chacun des organes permanents¹⁰⁹ de l'UE intervient de manière plus ou moins importante dans la mise en œuvre et le contrôle du respect du droit européen. L'UE exerce ainsi ses pouvoirs, de manière supranationale, au travers d'un transfert de la souveraineté des États.

Toutefois, à l'origine en 1985, lors de l'approbation de l'Accord de Schengen, les cinq États membres devaient transposer cette décision au niveau national afin qu'elle puisse être effectivement mise en œuvre.

Dans le même temps, la Communauté économique européenne prend conscience de l'importance de l'ouverture des frontières permettant de faciliter le développement des échanges, notamment sur le plan économique. Ce constat renforce ainsi la volonté de faciliter l'accroissement du marché commun entre les pays européens. La poursuite de la construction européenne prend alors en considération cette nécessité au travers de l'Acte unique européen adopté en février 1986¹¹⁰ qui fixe aux États membres le délai du 1^{er} janvier 1993 pour élaborer et mettre en œuvre un espace intérieur sans frontière. On relève donc une démarche parallèle entre l'UE et les pays ayant créé l'espace Schengen.



Figure 34 - États membres de l'espace Schengen
(Source : infographie "le Monde")

¹⁰⁹ Pour mémoire, les cinq organes permanents de l'Union européenne sont : le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, la Cour de Justice de l'Union européenne, la Cour des comptes.

¹¹⁰ L'Acte unique européen a été signé par neuf États membres le 17 février 1986, suivi par trois autres le 28 février, avec une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Cette décision politique peut être considérée comme le prolongement du traité de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne, en permettant la transformation du marché commun en un marché unique limitant les frontières intérieures prévu le 1^{er} janvier 1993. Il amorce l'instauration de l'Union européenne issue du traité de Maastricht.

Néanmoins, en 1993, alors que la libre circulation des marchandises et des capitaux est effective au sein des pays membres de la Communauté économique européenne, il n'en est pas de même pour la circulation des personnes : celle-ci n'est réalisée qu'au sein des pays composant l'espace Schengen.

Au cours des années suivantes, jusque vers le milieu des années quatre-vingt-dix, l'espace Schengen s'est étendu à d'autres États de la Communauté économique européenne au travers d'accords d'adhésion (Italie en 1990, Espagne et Portugal en 1991, Grèce en 1992, Autriche en 1995, Danemark¹¹¹, Finlande et Suède en 1996). En 1997, sur les quinze pays membres de l'Union européenne, seul le Royaume-Uni et l'Irlande n'avaient pas intégré l'espace Schengen¹¹².

Lors de la signature du Traité d'Amsterdam, les États membres de l'Union européenne s'accordent sur le choix d'intégrer « l'acquis Schengen » sous la forme d'un protocole annexé au dit traité¹¹³.

L'acquis Schengen

L'acquis Schengen regroupe un ensemble de textes issus de l'Accord Schengen de 1985, de la convention d'application de l'Accord Schengen de 1990, tout comme les accords d'adhésion conclus entre 1990 et 1996 par l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède. A ceux-ci s'ajoute un ensemble de décisions prises par l'organe d'exécution.

La principale difficulté, lorsqu'il s'agit d'intégrer cet acquis Schengen au protocole annexé au Traité d'Amsterdam, repose sur la nécessité de ventiler l'ensemble des dispositions dans les trois piliers de l'Union européenne¹¹⁴.

Ainsi, les mesures relatives à la libre circulation, à l'immigration, aux règles d'asile et aux visas sont intégrées au premier pilier (pilier communautaire), ce qui implique un transfert important de la souveraineté des États membres auprès de l'Union européenne sur ces sujets.

L'ensemble des dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire relève du troisième pilier qui est fondé sur un mode intergouvernemental entre les États membres.

La ventilation du système d'information Schengen est apparue plus complexe, car selon les mesures plusieurs piliers étaient concernés. Par exemple, les conditions de franchissement des frontières relèvent du premier pilier, alors que celles relatives à la coopération policière et judiciaire relèvent du troisième pilier. En conséquence de quoi, la mise en œuvre du système d'information Schengen repose pour partie sur un transfert de la souveraineté des États à l'Union européenne, et pour autre partie aux actions intergouvernementales.

Quoi qu'il en soit, depuis l'entrée en vigueur du Protocole Schengen le 1^{er} mai 1999, toute la mise en œuvre de l'acquis Schengen s'applique dorénavant pleinement dans le cadre réglementaire

¹¹¹ Le Danemark fait l'objet d'un statut particulier ayant obtenu une appartenance sous un statut régit par le droit international : toutes décisions de l'Union européenne relatives aux dispositions Schengen doivent faire l'objet d'une acceptation de ce pays pour qu'elles lui soient opposables.

¹¹² Ces deux pays n'ont pas intégré l'espace Schengen arguant leur volonté de préserver au maximum leur souveraineté nationale. Ils ont toutefois adopté en partie certaines dispositions qui ne relèvent pas d'une décision des institutions européennes (ex. : exclusion d'adhésion aux mesures de libre circulation).

¹¹³ Le Traité d'Amsterdam et le Protocole Schengen sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 1999.

¹¹⁴ Cf. note de bas de page n°104 en page 94.

européen. Cela se traduit par quelques changements significatifs, en comparaison à la situation initiale :

- le Conseil de l'Union européenne a remplacé le comité exécutif originel ;
- le Parlement européen est obligatoirement consulté avant l'adoption définitive d'un acte par le Conseil de l'Union européenne, ce qui confère un caractère de contrôle parlementaire qui n'existait pas auparavant ;
- tout acte modifiant l'acquis Schengen fait l'objet d'une publication renforçant la transparence ;
- la Cour de Justice de l'Union européenne peut initier un contrôle des actes adoptés par le Conseil de l'Union européenne ; elle demeure compétente pour toute question d'interprétation d'une disposition de l'acquis Schengen.

Conditions de réversibilité de la libre circulation au sein de l'espace Schengen

Le code frontière Schengen pose le principe de libre circulation en précisant que « les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité »¹¹⁵. Cela se traduit dans les faits par la suppression des obstacles au trafic sur les points de passage routier.

Bien qu'étant une mesure pérenne, celle-ci n'est pas pour autant irréversible. En effet, ce règlement prévoit les conditions dans lesquelles une réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures est rendu possible. On peut ainsi distinguer trois cas de figure principaux.

Le cas général repose sur une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure

Dans ce cas de figure, la réintroduction exceptionnelle du contrôle aux frontières intérieures est réalisable sur tout ou partie des tronçons¹¹⁶. Par principe, cette mesure rentre en vigueur pour la période prévisible de la menace, par périodes de trente jours qui peuvent être renouvelables sur une durée ne dépassant pas six mois. Le choix de la durée de mise en œuvre repose sur un principe de proportionnalité de la mesure, au regard de la menace. Dans des circonstances exceptionnelles, cette durée peut néanmoins être portée à deux ans.

La mise en œuvre de cette décision implique une notification aux États membres dans un délai normal de prévenance de quatre semaines. La notification doit également être présentée au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, en précisant :

- les motifs ;
- les portions de frontières concernés (ex. : tronçons) ;
- le nom des passages autorisés, le cas échéant ;
- la date d'entrée en vigueur et la durée envisagée ;
- les éventuelles mesures spécifiques devant être prises par les États membres.

Cette décision repose ainsi sur un principe d'anticipation, au regard des enjeux, comme ce peut être le cas lors de grands événements internationaux.

¹¹⁵ Cf. article 24 du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontière Schengen). La version initiale en vigueur issue du Règlement (CE) n°562/2006 du 15 mars 2006 a été significativement complétée en septembre 2016 et mars 2017, à la suite des vagues d'attentats et de la survenue de la crise des migrants en Europe.

¹¹⁶ Cf. article 25 du code frontière Schengen susvisé.

Procédure spécifique pour les cas nécessitant une action immédiate

Le dispositif réglementaire évoqué ci-dessus est complété dans les cas où la survenue d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure impose de réagir rapidement. Dans ce genre de situation, il est bien évident que le délai de prévenance ne peut être respecté.

Le rétablissement du contrôle aux frontières est dès lors réalisable pour une période allant jusqu'à dix jours sur la base d'une notification aux États membres et à la Commission européenne et d'une information du Parlement européen. Ce délai peut être reconduit jusqu'à deux mois, par période n'excédant pas vingt jours¹¹⁷.

Sous l'influence des vagues d'attentats et de la crise migratoire, plusieurs pays européens ont ainsi rétabli le contrôle de leurs frontières, avec une accentuation du phénomène sur la période 2015-2016 (Cf. Figure 35).

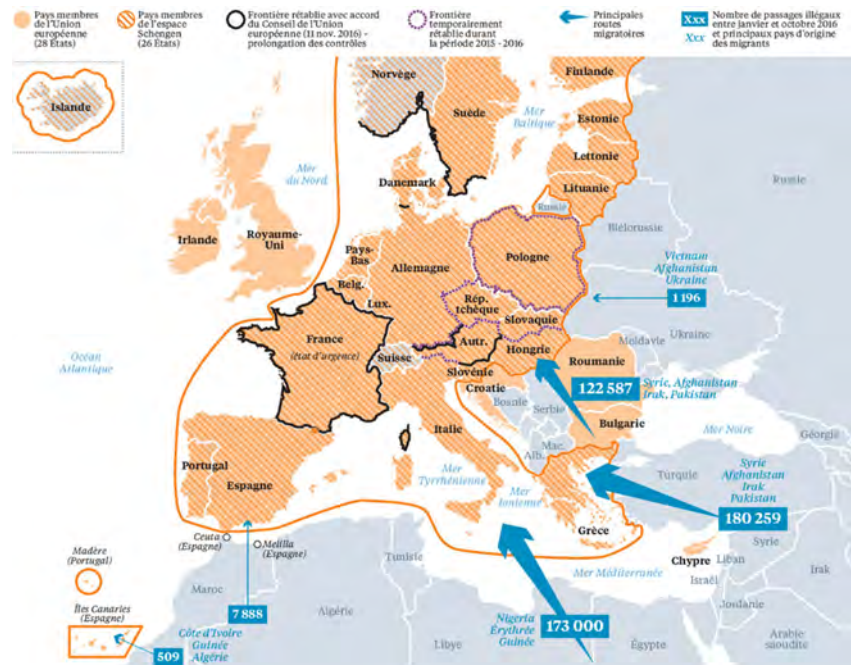


Figure 35 - Réintroduction du contrôle aux frontières intérieures au début 2016
(Source : Frontex)

Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace intérieur

Ce cas de figure concerne les situations de manquements graves et persistants liés aux contrôles des frontières extérieures. Il peut aussi s'agir des cas de non-respect par un État membre d'une décision du Conseil de l'Union européenne, notamment sur les mesures applicables aux frontières extérieures. Dans ce cas, le contrôle aux frontières intérieures ou à certains de leurs tronçons peut être rétabli pour une durée de six mois, qui peut être prolongée par semestre jusqu'à trois fois au maximum¹¹⁸.

La mise en œuvre de cette décision s'appuie sur des critères d'évaluation de la mesure et de sa proportionnalité définis par le Conseil de l'Union européenne.

En complément, dans le cas où des manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières intérieures seraient constatés, le déploiement d'équipes européennes de gardes-frontières peut être décidé par le Conseil de l'Union européenne.

¹¹⁷ Cf. article 28 du code frontière Schengen cité à la note de page n°115 en page 101. A titre d'exemple, en 2015 la France avait initialement renforcé ses contrôles aux frontières dans la cadre de l'organisation de la COP 21 (conférence des Nations Unies pour le climat) qui se tenait à Paris, selon les dispositions de l'article 25 du code frontières Schengen. La survenue des attentats du 13 novembre entraînera le prolongement de la durée et un renforcement de cette mesure, notamment en lien avec le déclenchement de l'état d'urgence.

¹¹⁸ Cf. article 29 du code frontière Schengen cité à la note de bas de page n°115 en page 101.

Réalité de la mise en œuvre du contrôle aux frontières intérieures

Après plus de trois décennies de mise en œuvre de la libre circulation des personnes aux frontières intérieures pour les États membres de l'espace Schengen de la première heure, force est de constater les facilités apportées par ces mesures, tout particulièrement en zones frontalières.

En effet, durant cette période on ne peut que mesurer une évolution constante, et parfois significative, des déplacements pour les personnes. Ce constat est à mettre en perspective avec la croissance démographique et la mise en tension de l'urbanisme sur certains secteurs. Cela est tout particulièrement le cas en zone frontalière franco-suisse, plus particulièrement sur le bassin lémanique et à fortiori sur le bassin genevois.

La mise en œuvre des accords de Schengen dès 2008 entre la Suisse et la France, doublée d'accords bilatéraux, a facilité ce processus. Les échanges et les flux de circulation demeurent permanents, tant pour les très nombreux travailleurs frontaliers, que pour les fonctionnaires internationaux de multiples nationalités résidants sur le territoire français.

La nécessaire fluidification du trafic transfrontalier impulsée par le code frontières Schengen a dans un grand nombre de cas conduit à la suppression des infrastructures de contrôle. Ainsi, très souvent, les *aubettes* ont été démantelées. En outre, les forces chargées du contrôle ont été redéployées sur les secteurs les plus marquées en termes de flux : positionnement des gardes-frontières et des douaniers sur les zones de plus grand passage, redéploiement des contrôles vers l'intérieur du territoire, à distance parfois des zones frontalières.

Cela traduit donc une réelle porosité des frontières, tout particulièrement dans les secteurs concernés par de multiples petites voix de circulation et d'accès transfrontalier.

Ces paramètres sont à prendre concrètement en considération, car ils traduisent concrètement une difficulté avérée lors d'un rétablissement des contrôles aux frontières. Dans les faits, la multiplicité des points de passage, de même que la disparition des *aubettes* d'entrée et/ou de sortie du territoire, nettement influencées par l'accroissement notable des flux de circulation, sont autant de freins à la mise en œuvre effective d'un rétablissement du contrôle aux frontières.

Ainsi, il est possible de mettre en évidence qu'une volonté d'un État de fermer sa frontière, dans les conditions actuelles, serait un objectif particulièrement difficile à atteindre et relève quasiment d'une utopie. En tout état de cause, cela nécessiterait une grande coordination binationale pour permettre une réalisation effective sur les territoires concernés. L'ensemble des acteurs rencontrés partage ce point de vue et le place comme un *enjeu* fort si une situation particulière devait conduire à prendre ce genre de décision¹¹⁹.

¹¹⁹ Cf. échanges avec plusieurs personnes ressources : douanes, direction de la coordination internationale (Annexe n°13 - Transcription des entretiens semi-dirigés).

Chapitre 4 - La gestion d'événements majeurs nécessite de prendre en compte la maîtrise des frontières

Avant de développer de manière plus précise la manière dont les États pourraient prendre en considération la maîtrise des frontières, il peut s'avérer nécessaire de s'arrêter quelques instants sur l'importance des événements auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés. En effet, selon l'ampleur de la situation rencontrée, les contraintes qui s'imposent dans l'organisation de la conduite ne sont pas toutes de même nature. Pour autant, selon le prisme avec lequel on regarde l'événement, l'appréciation apparaît comme différente, notamment en fonction de l'impact provoqué par les effets redoutés qui pourra avoir un retentissement plus ou moins significatif.

En premier lieu, il s'avère nécessaire de développer et d'explicitier les typologies de crises. Leurs caractéristiques propres et les principales conséquences sont de nature à fortement influencer la capacité de gestion des événements. A la lumière des problématiques évoquées ci-dessus, il est nécessaire d'élever le niveau de réflexion pour prendre en considération des situations d'événements majeurs pouvant s'apparenter à des crises « hors cadre ».

Dans un contexte transfrontalier, une grande coordination binationale s'avère être indispensable. Un regard sur l'approche processuelle de la crise s'avère utile, afin d'en cerner plus clairement les contours.

En complément, il sera utile de relever les mesures réglementaires existantes permettant d'assurer une mise en œuvre d'une assistance mutuelle en cas de situation d'urgence. Au regard des impacts potentiels et de la complexité des situations, il s'agira d'éprouver et de s'assurer de la pertinence d'un modèle commun de gestion de crise.

Comment caractériser les événements pouvant nécessiter de prendre en compte la maîtrise des frontières ?

Tel que cela a pu être mis en évidence dans le chapitre précédent, la fermeture totale des frontières semble peu envisageable dans le contexte actuel. Néanmoins, une limitation des accès, voire la mise en place de contrôles renforcés n'est pas complètement à exclure et demeure crédible. Il peut y avoir plusieurs raisons à cela ; une crise sanitaire nécessitant une régulation des flux de circulation pourrait en être l'origine. Dans des cas de figure de ce genre, il semble utile de s'interroger sur les conséquences que cela pourrait avoir, tout en prenant en considération les mesures d'accompagnement préexistantes.

Cette réflexion n'offre d'intérêt que si on la met en perspective avec des situations d'envergure qui nécessiteraient une collaboration transfrontalière. Au début de la première partie de ce mémoire, le cycle de vie d'une crise a été présenté (Cf. pages 40 à 43). Si cela a permis de comprendre la conjonction des situations et les paramètres qui peuvent conduire à ce phénomène de rupture, il ne s'en dégageait pas nécessairement un dimensionnement des crises. Par ailleurs, la réponse à apporter en termes d'organisation de la conduite d'une situation de crise ne porte pas tant sur sa propre nature ou sur sa cause, mais plutôt sur sa typologie car cela est en définitive le reflet de son importance. C'est bien l'ampleur d'un événement qui nécessite une organisation adaptée et spécifique pour la gestion de la crise qui en découle.

L'étendue de celle-ci peut prendre des formes très diverses : dès lors, peut-on établir quelques caractéristiques communes ?

Approche possible de la typologie des crises

Bien qu'il y ait une part de subjectivité dans l'appréciation faite de l'importance d'une crise, tout particulièrement en fonction de son ressenti par la population, les médias, les milieux sociaux-professionnels ou politiques, le contexte, et bien d'autres raisons encore ; force est de constater que tous les cas de figure ne reflètent pas la même dimension.

Effectivement, en fonction de l'impact sur l'espace concerné, une typologie peut en être dégagée. Dans ce cas, l'espace est à considérer au sens générique du terme sous divers aspects qui concernent la zone géographique, le(s) secteur(s) d'activité, la durée du désordre, les dégâts occasionnés, parfois les pertes de vies humaines, la capacité des organisations à pouvoir se relever, la remise en question des processus et des procédures auparavant utilisées, etc.

Les lectures réalisées sur ce sujet m'amènent à constater qu'il y a un risque de confusion entre la mesure d'un niveau de danger, généralement fondée sur une criticité, et les effets constatés qui pourraient donner l'apparence d'une détermination d'un niveau de crise. Même s'il semble évident qu'un accident majeur dans le domaine industriel par exemple peut conduire à une crise sévère, il s'agit néanmoins de notions différentes. Cette approche est transposable à de nombreux domaines.

Selon Xavier GUILHOU, la typologie des crises comporte cinq niveaux¹²⁰. Cette approche reprise par Marie-Caroline MOULIN peut se décliner en graduant les situations de crise¹²¹. Elle décrit ainsi trois états qui reprennent les cinq niveaux de Xavier GUILHOU.

Un état de crise « normale » comportant deux niveaux

Ces deux premiers niveaux se caractérisent par des événements face auxquels les pouvoirs publics ont la capacité de répondre par l'application de mesures préétablies. On reste ainsi dans le cadre de ce qui a pu être planifié en amont. Malgré l'impact et le retentissement important que peuvent avoir ces crises, un cadre réglementaire prédéterminé suffit à mettre en œuvre les réponses et les moyens nécessaires.

Dans ces cas de figure, l'occurrence de l'événement est connue et mesurable ; les conséquences également. Lorsque l'événement survient, même si les forces en présence peuvent être surprises par l'ampleur et la soudaineté de la situation, les acteurs ne subissent pas de dépassement et après la phase de montée en puissance, les moyens de réponse sont suffisants.

Le fait que ce genre de situation puisse être lié à un événement isolé ou avoir une dimension plus globale conduit à déterminer deux niveaux :

- Niveau 1 - Crise événementielle :

Ce peut être le cas, par exemple, lors d'accidents ponctuels de type industriel ou impliquant un moyen de transport collectif, mais aussi lors d'événements climatiques touchant un territoire restreint. Les conséquences liées à ce type d'événements restent limitées dans le temps sans affecter en profondeur la situation économique du



Figure 36 - Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen
(26/09/2019)

¹²⁰ Cf. article de Xavier GUILHOU, *Sortie de crise : quels scénarios ?* Constructif n°22, mars 2009.

¹²¹ *La gestion des crises « hors cadre », « L'inconcevable n'est pas impensable ! »*, Marie-Caroline MOULIN, Edition L'Harmattan, 2014, pp. 19-27.

pays, ni nuire de façon durable au fonctionnement de la société.

Cela n'empêche pas toutefois que ces crises occasionnent un impact émotionnel fort sur la population concernée. Un retour à l'état initial peut s'avérer long et difficile d'un point de vue individuel (ex. : deuils, blessures, convalescence, troubles psychologiques, pertes de biens, conséquences économiques).

Néanmoins, la stabilité de la nation n'est pas remise en question.

A titre indicatif, ce type de crises peut correspondre au naufrage du Costa Concordia (Italie : 2012), au crash du vol 9525 de la Germanwings (France : 2015), à l'incendie de l'usine Lubrizol (France : 2019).

- Niveau 2 - Crise systémique :

Ce cas de figure concerne des crises qui ne se limitent pas au secteur initial où elles ont pris naissance. Elles ont un impact sur des réseaux, sur d'autres domaines et provoquent un phénomène de diffusion qui peut entraîner des effets dominos sur les organisations, les structures, la société dans son ensemble. Cela peut être par exemple le cas d'une pandémie.

Il y a lieu de pouvoir réguler le plus précocement possible ce genre de crises, afin que la situation ne s'aggrave pas. Leur résolution fait généralement appel à des experts, comme à des spécialistes.

Ce type de crises peut correspondre aux tempêtes Lothar et Martin (France et Europe de l'ouest : 1999), à la canicule d'août 2003 qui provoqua plus de 20 000 morts en France et toucha également une bonne partie de l'Europe de l'ouest, à la pandémie grippale H1N1 (France : 2009).

Ces deux premiers niveaux de crise nécessitent, dans leur résolution, une mobilisation plus conséquente qu'à l'accoutumé de la part des nombreux partenaires qui doivent avoir la capacité de développer des modes d'action : dans ces cas, leur savoir-faire est essentiel.

La capacité des décideurs à mettre en œuvre une planification efficace demeure également déterminante. La résolution de ce genre de crise se place au plus près du terrain, afin de mobiliser le plus précocement possible la capacité de *résilience* des populations touchées.

La dimension donnée à la communication revêt une importance toute particulière afin de favoriser un retour à une situation de normalité acceptable, dans les meilleurs délais possibles.

Un niveau intermédiaire : l'état de crise « hors cadre »

Le niveau suivant dépasse le cadre dit « conventionnel » et l'état « normal » développé ci-dessus dans la mesure où la planification habituelle ne fonctionne pas, soit par inadaptation, soit parce qu'il n'existe pas de disposition prévoyant ce genre de situation. Ce cas de figure constitue donc un troisième niveau.

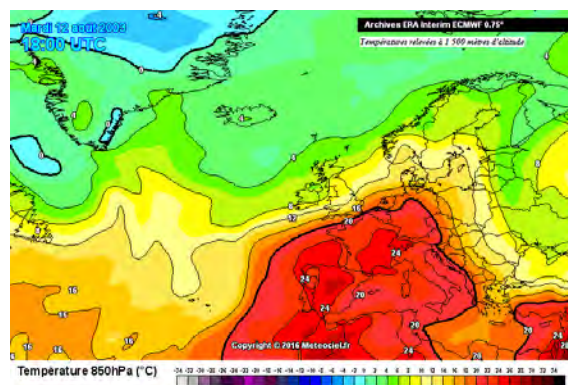


Figure 37 - Canicule en Europe en août 2003
(Source : Météo France)

- Niveau 3 - Crise « hors cadre » :

Bien que ne rentrant pas dans la sphère d'une planification établie, les crises « hors cadre » ne requièrent pas toutefois le recours à des forces engagées dans le cadre de juridictions d'exception ou comme en temps de guerre.

Il s'agit néanmoins d'un contexte de chaos, de grande confusion et de désordre. Le cas des crises sécuritaires rentre dans cette typologie. Des désordres importants qui donnent lieu à des actions de pillages de la part de la population pour assurer sa survie, comme à des émeutes, en sont quelques reflets. Certaines crises sociétales qui mettent en évidence une remise en cause des institutions et une volonté de déstabilisation de l'État seraient à classer également dans les crises « hors cadre ».

Les violentes manifestations survenues dans certains pays lors de la crise financière de 2008 correspondent à ce genre de crise. D'ailleurs, à elle seule, la crise financière à l'échelle planétaire s'apparente à une crise « hors cadre » dans la mesure où le système bancaire international a été déstabilisé. Aucune planification spécifique n'avait été élaborée au préalable et la résolution de cette crise a nécessité une forte adaptabilité des décideurs à l'échelle planétaire, comme de la part des experts du domaine de la finance.



Figure 38 - Crise sociétale en Ukraine (2014)

L'état de « destruction massive » constitue les deux niveaux ultimes

La principale spécificité de ce genre de crise concerne la très grande ampleur des dégâts engendrés. D'où la dénomination de « destruction massive ». Depuis l'éclosion de la seconde guerre du Golfe en 2003, cette expression a une résonance particulière dans le langage populaire. En effet, ce fut un argument politique utilisé pour justifier l'implication des forces armées américaines en vue de neutraliser la capacité de l'Irak à faire usage d'armes dites de « destruction massive ». Cette expression est devenue depuis largement audible pour le grand public. L'état de « destruction massive » constitue les deux niveaux ultimes de la typologie des crises.

- Niveau 4 :

Ce niveau implique l'engagement massif des forces militaires avec, dans certains cas, la définition des règles d'emploi de la force de même que des conditions d'ouverture du feu, généralement déterminé par une résolution de l'ONU.

Les derniers conflits armés en sont l'exemple : ex-Yougoslavie (de 1995 à 1997), Afghanistan (de 2001 à 2014).



Figure 39 - Guerre en Afghanistan (2001 / 2014)

- Niveau 5 :

Le niveau ultime s'appuie sur les mêmes caractéristiques que le précédent, en y ajoutant néanmoins une notion de réponse stratégique d'ordre international.

Pour les conflits armés, une résolution de l'ONU définit quasi-systématiquement les conditions d'engagement et d'intervention sur le théâtre de ces opérations militaires.

Outre les conflits impliquant une coalition internationale, les catastrophes majeures provoquées par des puissants séismes ou des événements climatiques de grande ampleur rentrent aussi dans cette typologie : séisme d'Haïti (2010).



Figure 40 - Séisme d'Haïti (2010)

Pour ces deux derniers niveaux, les scénarios de sortie de crise nécessitent des actions civiles soutenues par les forces militaires. C'est en règle générale la structuration nécessaire à la remise en ordre des services publics et au redressement des emplois essentiels au bon fonctionnement du pays touché. Selon Thierry Tardy¹²², « la gestion de crise implique une forme de substitution à des structures nationales défaillantes, ou plus précisément une superposition d'actions internationales et locales. C'est d'ailleurs l'incapacité des structures étatiques à apporter les réponses appropriées à une situation de crise qui justifie l'intervention extérieure. »

Peut-on se préparer à faire face à une crise « hors cadre » ?

Par la description des cinq niveaux présentés ci-dessus, on note bien une graduation de la typologie des crises, ce qui conditionne de façon certaine l'organisation nécessaire à la gestion et à la conduite stratégique et politique pour y faire face. Comme nous l'avons vu, la présentation d'une typologie des crises décrite ci-dessus met en exergue trois états différents :

- état de crise « normale » ;
- état de crise « hors cadre » ;
- état de « destruction massive ».

Le premier état, la crise « normale », apparaît vraisemblablement maîtrisable dans nos sociétés occidentales, car il rentre dans le périmètre de nos capacités d'anticipation et d'organisation couramment éprouvées et normalement exercées de manière régulière.

Le second état, la crise « hors cadre », attire plus l'attention car il met en évidence une rupture nette au-delà d'une situation dite « normale » face à laquelle les autorités peuvent être dépassées et les partenaires concernés mis à rude épreuve. La non-maîtrise de cet état serait bien évidemment de nature à aggraver le phénomène et à en accentuer ses effets. De plus, le retour à une situation acceptable et la capacité de *résilience* pourraient relever d'un véritable défi.

Le troisième état, la « destruction massive », requiert une approche et des réponses opérationnelles, tactiques, stratégiques et surtout politiques très particulières avec le recours aux forces armées. Dans le cadre de ce mémoire, la réflexion porte uniquement sur les événements

¹²² Cf. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix*. Thierry Tardy (2009). pp. 15-34.

d'ampleur susceptibles d'entraîner une crise de sécurité civile intéressant les trois premiers niveaux de la typologie des crises. C'est pourquoi, ce sujet ne sera pas développé outre mesure.

La crise abordée par une approche processuelle

Au début de ce chapitre, il a été rappelé le travail de présentation réalisé pour décrire les cycles de vie d'une crise (Cf. page 105). Une autre approche mise en évidence par les travaux de Carole DAUTUN¹²³ apporte néanmoins un éclairage différent et tout aussi intéressant. Sa réflexion repose sur une vision processuelle de la crise qui comporte ainsi plusieurs phases (Cf. Figure 41). Présenté sous la forme d'une boucle comportant des excroissances, le processus est ainsi jalonné en cinq temps qui conduisent l'organisation à partir d'un « état initial 1 » pour finalement atteindre un « état 2 », ce qui peut laisser supposer la survenue d'une nouvelle crise :

- fonctionnement normal ;
- événement révélateur ;
- crise ;
- retour d'expérience ;
- réajustements.

S'agissant de la crise à proprement parler, son éclosion est mise en évidence par un événement révélateur, à la suite d'une période d'incubation. Il s'en suit trois périodes principales :

- phase aigüe de la crise ;
- sortie de crise ;
- rechute éventuelle.

Abordée sous cet angle, l'approche processuelle de la crise offre un intérêt dans la mesure où l'intensité (ou la gravité) de la crise représente la seconde dimension, en se combinant avec le déroulement du processus dans le temps. Cette seconde dimension qui concerne l'intensité ou la gravité peut donc tout à fait être mise en lien avec la typologie des crises abordée auparavant.

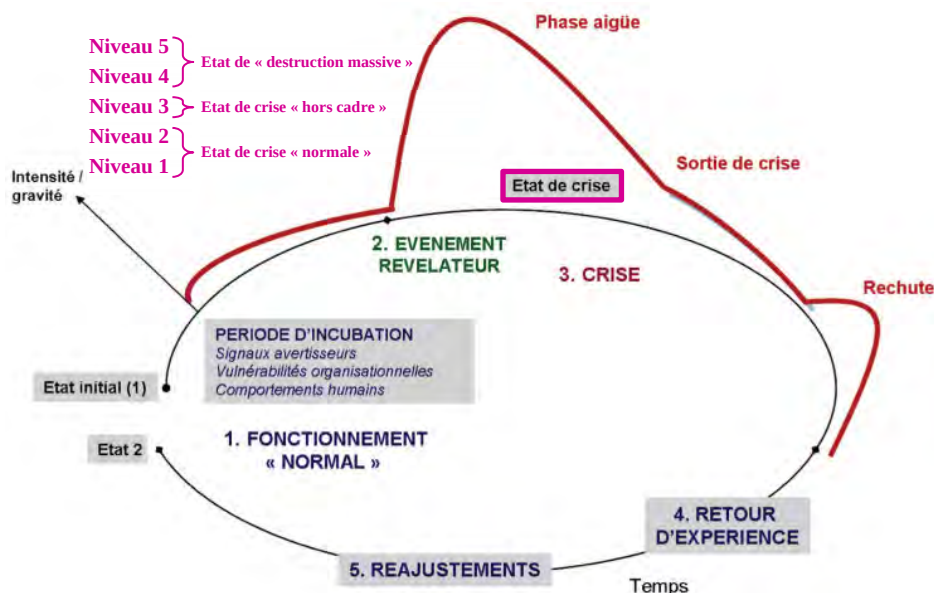


Figure 41 - Processus de crise (d'après Carole DAUTUN) et intégration d'une typologie des crises (en mauve sur le schéma)

¹²³ Cf. thèse du docteur Carole Dautun : *Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : Connaissance et aide à la décision pour la Sécurité Civile* (2007) pp. 53-58 et article de Carole Dautun et Gérard Pardini : *Les formations à la gestion de crise des personnels d'encadrement de l'Éducation nationale* (2011) pp. 97-105.

Sur la base de cette approche processuelle, les travaux conduits par le groupe des auditeurs de l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) permettent de faire le lien entre la prévention des *risques* et la gestion de crise¹²⁴. Dans le cadre de leurs travaux, les auditeurs de l'INHESJ mettent en évidence un continuum nécessaire entre la prévention des *risques* et la gestion de crise (Cf. Figure 42).

De leur point de vue, la gestion de crise comporte trois temps qui partent de la phase amont, en passant par la phase de conduite, pour atteindre la phase post-crise. Un lien peut également être fait avec l'approche processuelle définie par Carole Dautun.

La phase amont de la crise

Cette phase correspond pleinement au premier temps du processus de crise, à l'instant où l'organisation se trouve alors en fonctionnement pouvant être qualifié de « normal ».

Les auditeurs de l'INHESJ font le lien avec plusieurs actions qui relèvent de la :

- prévention portant notamment sur la cartographie des *risques* ;
- préparation reposant sur un audit organisationnel et la planification ;
- formation qui peut être planifiée.

Toutes ces actions relèvent de la capacité des acteurs à faire face, par l'anticipation, à la survenue d'une crise. Celles-ci sont habituellement mises en œuvre en préparation de la réponse à une crise « normale » (niveaux 1 et 2 de la typologie des crises).

Pour ce qui concerne la capacité à faire face à une crise « hors cadre » (niveau 3 de la typologie des crises), ces mesures sont le préalable indispensable qui pourrait permettre de mieux l'appréhender, si elles sont développées de manière complète.

La phase de conduite de crise

Lorsque survient le second et le troisième temps du processus de crise (événement révélateur, crise), la phase de conduite de la crise entre en jeu. La gestion de celle-ci s'appuie sur la capacité et le savoir-faire des acteurs et de l'ensemble des partenaires concernés.

La phase post-crise

La phase post-crise coïncide avec les deux derniers temps du processus de crise (retour d'expérience, réajustement).

Fondées sur l'analyse des retours d'expérience, des adaptations sont élaborées. Elles impliquent parfois des plans d'actions et un suivi spécifique sur lesquels il est nécessaire de communiquer.

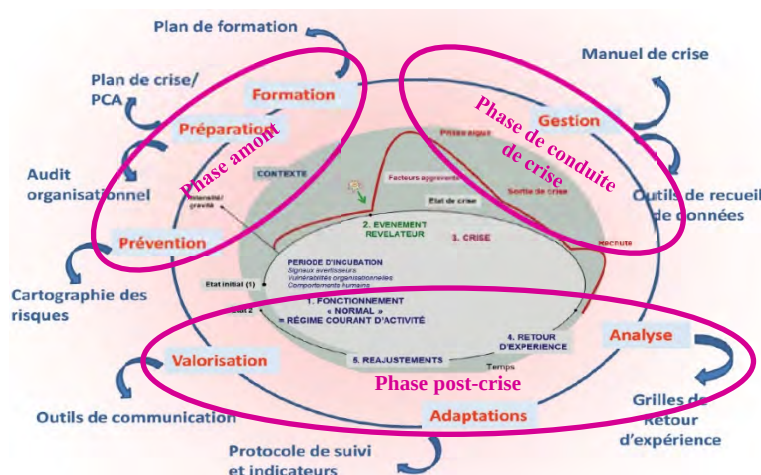


Figure 42 - Articulation entre prévention des risques et gestion de crise - Principales phases (Source : INHESJ septembre 2016)

¹²⁴ Cf. travaux de groupe des auditeurs lors de la 3^{ème} session nationale spécialisée en 2015-2016 portant sur le « management stratégique de la crise », pp. 11-24.

Description d'un cadre juridique prenant en compte la maîtrise des frontières

L'approche processuelle décrite ci-dessus permet de cerner plus clairement la temporalité des événements et de se faire une représentation plus précise de leur intensité potentielle.

En prenant en considération le contexte d'une crise « hors cadre » en secteur frontalier, intéressons-nous aux spécificités du cadre juridique spécifiquement élaboré sur le bassin lémanique.

« Accord de Paris » portant sur une coopération judiciaire, douanière et policière

Sur le plan réglementaire, un décret entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009 définit la mise en œuvre d'une coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière¹²⁵. Bien qu'étant essentiellement orienté sur ces aspects, quelques dispositions inscrites dans ce texte apportent des éléments utiles. Pour les utilisateurs au quotidien, ce texte a pris l'appellation « d'accord de Paris ».

Assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves

L'article 16 du décret définit un principe de mutuelle assistance dans le cas de manifestations de masse, d'événements majeurs, de catastrophes ou d'accidents graves. Il est intéressant de noter que l'application de ce décret est en vigueur sur la zone frontalière ainsi définit¹²⁶ :

- pour la République française : départements de la Haute-Savoie, de l'Ain, du Jura, du Doubs, le Territoire de Belfort et le département du Haut-Rhin ;
- pour la Suisse : cantons du Valais, de Genève, de Vaud, de Neuchâtel, du Jura, de Bâle-Campagne, de Soleure et de Bâle-Ville.

Ces dispositions concernent donc un large territoire situé le long d'une frontière d'environ 500 kilomètres entre la France et la Suisse. Plus d'un tiers de cette distance concerne le bassin lémanique.

Cela implique de devoir assurer une information réciproque entre les parties concernées, notamment lorsque des situations particulières sont de nature à avoir une répercussion transfrontalière. L'accord vise également à permettre la mise en œuvre des mesures nécessaires et à en assurer leur coordination en cas de besoins. L'une des parties peut requérir l'aide de l'autre en sollicitant des unités spécialisées, des unités de maintien de l'ordre, des spécialistes, des conseillers, ainsi que la livraison de biens et d'équipements, autant que nécessaire.

L'anticipation demeure une règle à privilégier, notamment pour les cas de manifestations de masse ou d'événements de grande envergure. Ainsi, des accords spécifiques peuvent être élaborés et porter sur la nature de la manifestation ou de l'événement, tout en prenant en considération la date et la durée, les conditions d'emploi des forces mobilisées et les modalités d'indemnisation.

¹²⁵ Cf. décret n°2009-836 du 7 juillet 2009 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière, signé à Paris le 9 octobre 2007. Cet accord transfrontalier est généralement appelé « Accord de Paris ».

¹²⁶ Cf. article 2 du décret n°2009-836 du décret n°2009-836.

Exemples de réalisations possibles

Pour rendre concret la mise en application du décret qui vient d'être présenté, l'accent est mis sur deux natures d'événements qui sont décrites ci-dessous :

- EURO 2008 de football ;
- protocole franco-suisse dans le domaine de la formation.

La mise à disposition de forces de police lors de l'EURO 2008

En 2008, l'Autriche et la Suisse coorganisent le championnat d'Europe des nations de football (EURO 2008) du 7 au 29 juin. Quatre villes hôtes sont retenues en Suisse pour accueillir une partie de la trentaine des matchs de poule, quarts de finale et demi-finale (Bâle, Berne, Genève, Zurich). Dès l'année précédente, des discussions sont engagées avec les pays voisins, et notamment l'Allemagne et la France, afin de solliciter des renforts de forces de police en vue de sécuriser les zones frontalières. Ce sont ainsi plusieurs centaines d'agents issus d'unités de police et de gendarmerie qui viendront porter main forte à leurs homologues suisses.

Un échange de lettres entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française est réalisé entre juin et août 2007. Cela conduit à un accord officialisé par décret le 19 juin 2008¹²⁷. Celui-ci porte sur la mise à disposition d'unités de police et de la gendarmerie nationale au profit de la Suisse du 1^{er} au 30 juin 2008 afin de contribuer à assurer la sécurité des personnes et des biens en zone frontalière.

Pendant cette période, sur des courtes durées, ces forces sont chargées :

- d'apporter aide et assistance aux personnes ;
- d'assurer une surveillance générale ;
- d'appliquer des mesures de police sur la voie publique.

Le décret précise ainsi les conditions d'emploi de ces forces en précisant notamment qu'elles sont placées sous l'autorité et en présence constante des forces suisses qui sont ainsi chargées de :

- fixer les missions ;
- contrôler la mise en œuvre des mesures d'usage de la force et des armes ;
- respecter le commandement organique des unités qui sont mises à disposition.

L'accord conclu détermine également les conditions de port de l'uniforme, des armes et des équipements habituels en dotation et autorise explicitement l'action d'initiative en cas de légitime défense. Il est également précisé le respect des règles d'intervention et l'autorisation de déplacement hors du territoire national d'origine.

Enfin, l'accord précise également comment s'opère la prise en charge des frais et met en avant les conditions d'organisation des missions : réunion de coordination et d'information systématiques entre les services concourants.

D'un point de vue pratique, la France a mis à dispositions des autorités helvétiques des forces de police au bénéfice du canton de Genève. L'Allemagne a, quant à elle, mis à disposition des forces de police au bénéfice du canton de Bâle-Ville.

¹²⁷ Cf. décret n°2008-583 du 19 juin 2008 portant publication de l'accord sous forme décharge de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la mise à disposition d'unités de police et de la gendarmerie nationale française à l'occasion du Championnat d'Europe des nations de football, signés à Berne le 27 juin 2007 et à Paris le 3 août 2007. Cet accord est entré en vigueur le 3 août 2007.

Cet exemple qui concerne en premier lieu des mesures d'ordre public est intéressant, car il met en évidence la capacité d'organisation de la réponse d'un État face à l'éclosion potentielle d'une crise pouvant dépasser les capacités habituelles préexistantes. Il s'agit réellement d'une conception de la réponse par anticipation pour un événement qui ne comporte pas particulièrement de planification au sens où nous pourrions l'entendre, comme dans le cadre du *risque* majeur par exemple.

Toutefois, on perçoit aisément que l'éclosion d'une crise concernant l'ordre public en présence d'un grand nombre de supporters au sein desquels pourraient s'infiltrer des centaines de hooligans, serait un événement dimensionnant qui pourrait dépasser le cadre d'une crise « normale » pour verser vers une crise « hors cadre ».

Protocole franco-suisse dans le domaine de la formation des forces de police

En 2017, les autorités suisses, vaudoises, valaisannes et genevoises ont contracté un protocole avec le ministère de l'intérieur français¹²⁸. Ce protocole a pour objet de formaliser la participation des aspirants de l'Académie de police de Savatan à des stages de formation au maintien de l'ordre, au sein du centre national d'entraînement des forces de la gendarmerie (CNEFG) à Saint-Astier en Dordogne.

Cette coopération implique la gendarmerie nationale française qui fournit les locaux et les équipements nécessaires à la formation, de même que les installations et les moniteurs, au profit des élèves policiers et gendarmes suisses.

L'ensemble des mesures contractuelles est décrit dans le document, que ce soit en termes d'aptitude des stagiaires et de l'organisation du soutien sanitaire, comme pour ce qui concerne les obligations respectives (implication des stagiaires, alimentation, hébergement, transport, conditions financières, etc.).

Ce protocole annuel, tacitement renouvelable, est l'un des exemples de la coopération transfrontalière qui existe entre partenaires.

Engagement de proximité

En cas d'accidents graves impliquant des personnes et/ou des biens qui nécessiteraient l'engagement de forces de police, les dispositions du décret relatif à « l'accord de Paris » prévoient explicitement une intervention de proximité rendue possible pour les patrouilles du secteur, en vue d'apporter les premiers secours et la sécurisation du site¹²⁹.

En fonction d'ententes préalablement conclues, le recours à des moyens aériens et fluviaux est également possible¹³⁰.

¹²⁸ Cf. protocole n°38398 GEND/DPMGN/SDC/BFORM du 18 mai 2017 visant à formaliser la coopération entre la gendarmerie nationale française et l'Académie de police de Savatan à Saint-Maurice (Suisse) dans le domaine de la formation.

¹²⁹ Cf. article 16 du décret n°2009-836.

¹³⁰ Cf. article 17 du décret n°2009-836.

Détachement d'agents

Dans le cadre de « l'accord de Paris », la France et la Suisse peuvent détacher des agents entre leurs services centraux¹³¹ pour des durées indéterminées ou des périodes ponctuelles. Ces agents détachés ont pour fonctions de :

- formuler des avis,
- délivrer des conseils,
- apporter un appui et une assistance.

Leur rôle consiste également à fournir des informations au bénéfice des autorités auprès desquelles les agents de liaison sont détachés.

Le détachement peut aussi s'opérer entre services¹³². Dans ce cas, il contribue à un travail en relation au sein de l'unité correspondante. Ces dispositions sont déterminées par des protocoles additionnels qui précisent les conditions et le périmètre des missions confiées.

Accord relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave

L'article 16, alinéa 5, de « l'accord de Paris » ci-dessus présenté précise que « l'Accord du 14 janvier 1987 entre la Confédération suisse et la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave¹³³ demeure applicable ».

Cet accord définit quelles sont les autorités compétentes pour conclure une entente préalable d'un commun accord au cas par cas en définissant la nature, l'étendue et les modalités de mise en œuvre de l'assistance :

- Confédération suisse : département fédéral des affaires étrangères et Gouvernements des cantons frontaliers ;
- République française : ministre de l'intérieur, préfets des départements frontaliers.

Il est précisé que l'assistance est fournie en priorité par les éléments organiques chargés des missions de secours, voire par tout autre moyen approprié. L'envoi des équipes de secours ayant reçu une formation spéciale concerne les domaines suivants :

- Lutte contre l'incendie ;
- Lutte contre les *risques* radiologiques et chimiques ;
- Secourisme ;
- Recherche et sauvetage ou déblaiement.

Ces équipes peuvent être engagées par voies terrestres, aériennes ou navigables.

Mesures spécifiques liées au franchissement de la frontière

L'accord prévoit que les formalités de franchissement de la frontière sont limitées au « minimum indispensable ». Ainsi, le chef de l'équipe de secours doit être porteur de tout type de document justifiant de la mission, précisant la nature de l'unité de secours et la liste des personnels engagés. Ceux-ci sont exemptés de l'obligation de passeport et du permis de séjour.

¹³¹ Cf. article 15 du décret n°2009-836. Pour la France, il s'agit de trois directions générales : police nationale, gendarmerie nationale, douanes et droits indirects. Pour la Suisse, cela concerne l'office fédéral de la police.

¹³² Cf. article 27 du décret n°2009-836.

¹³³ Cf. accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, conclu le 14 janvier 1987, approuvé par l'Assemblée fédérale le 10 décembre 1987. Cet accord est entré en vigueur par échanges de notes le 1^{er} avril 1989.

Le franchissement de la frontière est réalisable en dehors des points de passage autorisés en cas d'urgence. Dans ce cas, l'État requérant doit en aviser les autorités chargées de la surveillance des frontières. Par parallélisme des formes, les mêmes mesures sont applicables aux personnes évacuées : le transfert de leur identité pouvant se faire à postériori.

L'accord prévoit également des dispositions spécifiques à l'importation et à l'exportation des moyens destinés à l'opération :

- équipements ;
- moyens de secours ;
- moyens de fonctionnement.

Les conditions d'usage de ces moyens sont soumises au régime de l'admission temporaire : il n'y a pas d'obligation de fournir un document d'importation ou d'exportation. En outre, les moyens destinés à l'opération sont exemptés de droits et taxes à l'importation.

Le passage de la frontière est facilité hors des points de passage autorisés : l'information des services douaniers doit être réalisée le plus rapidement possible.

L'usage d'aéronefs pour le transport des équipes de secours et pour tout type d'intervention de secours est autorisé. Le survol, l'atterrissage, le décollage même hors des aérodromes est expressément autorisé. L'État d'envoi doit échanger certaines informations avec l'État requérant, telles que :

- le type d'appareil et son immatriculation ;
- l'équipage et son chargement ;
- l'heure de décollage et l'itinéraire de vol.

Au prime abord dans le contexte actuel, ces mesures peuvent surprendre, dans la mesure où en situation quotidienne bon nombre d'entre-elles ne sont pas requises. Mais il est nécessaire de placer cet accord dans le contexte du moment de son entrée en vigueur, c'est-à-dire au 1^{er} avril 1989. En effet, il y a trente ans, les conditions de franchissement des frontières en Europe étaient effectivement différentes de ce que l'on connaît à ce jour. La Suisse n'a rejoint l'espace Schengen qu'en décembre 2008. Lors de l'entrée en vigueur de l'accord relatif à l'assistance mutuelle, la France et l'Allemagne venaient tout juste d'étendre les prémices d'un territoire de libre circulation à la Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg¹³⁴.

Partant de ce constat, il semble intuitivement envisageable de prétendre qu'en cas de restriction des conditions d'accès aux frontières, voire d'un rétablissement de celles-ci, les mesures contenues dans l'accord conclu le 14 janvier 1987 seraient pleinement applicables. Cela implique néanmoins une situation géopolitique semblable à celle qui prévalait au moment de sa signature et une absence de remise en cause de l'accord.

A ce stade de la réflexion, cette approche n'est toutefois pas fondée sur une analyse juridique très poussée et nécessite d'être abordée avec prudence. Ce sujet pourrait d'ailleurs constituer un développement plus complet, ce qui n'est pas l'objet de ce mémoire de recherche.

Coordination et direction globale

L'accord sur l'assistance mutuelle définit les règles de coordination et de direction globale en confiant ce rôle aux autorités de l'État requérant, selon un principe de territorialité. Lors de la demande d'assistance, les tâches confiées aux unités sollicitées doivent être précisées. Il est

¹³⁴ L'accord de Schengen créant progressivement un espace de libre circulation entre les cinq premiers pays membres a été signé le 14 juin 1985.

spécifiquement prévu que les directives sont transmises aux chefs organiques des unités de l'État d'envoi qui, par suite, donnent instructions à leurs éléments subordonnés.

Il est également précisé que les dépenses d'intervention restent prises en charge par l'État d'envoi pour ce qui concerne les territoires situés en zone frontalière¹³⁵. Au-delà, c'est l'État requérant qui assume ces frais. En complément, l'État requérant a pour rôle de prendre à sa charge les frais de logistique et de subsistance, ainsi que l'aide médicale qui pourrait être nécessaire auprès des intervenants de l'État d'envoi. En cas de dommages, c'est l'État requérant qui en assure la charge.

Autres formes de coopération

Sur la base de l'article 13 de l'accord sur l'assistance mutuelle d'autres formes de coopérations peuvent être réalisées, dans les limites des droits nationaux.

Ces coopérations spécifiques prennent la forme d'arrangements particuliers qui peuvent concerner :

- l'exécution d'opérations de secours ;
- des mesures de prévention et de lutte contre les catastrophes et accidents graves.

Dans ce second cas, il s'agit alors d'échanges d'informations à caractères scientifiques et techniques portant sur les *risques* et les dommages. La coopération se concrétise au travers de réunions, programmes de recherche, commissions techniques ou exercices d'opérations de secours. Les domaines touchant à la sécurité et à la défense nationale, de même qu'à la protection du secret industriel, sont exclus du champ de cette coopération.

Pour ce qui concerne l'exécution d'opérations de secours l'accord autorise des liaisons radios :

- spécifiques entre les autorités ;
- mettant en relation les autorités et leurs équipes de secours ;
- permettant le contact entre les équipes de secours.

Les administrations chargées des télécommunications des deux États sont chargées d'en assurer l'examen et d'élaborer les arrangements particuliers afin de définir les fréquences radios requises.

Exemples de réalisations possibles

La concrétisation de l'article 13 de l'accord sur l'assistance mutuelle peut être décrite au travers de deux exemples qui concernent :

- l'organisation d'une réponse opérationnelle quotidienne sur des territoires éloignés de structures de secours de premier appel ;
- la planification *ORSEC* permettant de prendre en compte un *risques* d'accident majeur relatif au transport en bateaux à passagers sur la lac Léman.

Organisation de la réponse aux demandes de secours sur les territoires proches du canton du Valais

En Haute-Savoie, les territoires situés à l'est du département se caractérisent par un relief escarpé et des hauts massifs qui contraignent nettement la distribution des secours et leur délai d'arrivée au quotidien. Ces secteurs de montagne englobent un certain nombre de stations de sports d'hiver

¹³⁵ Il est à noter que l'accord sur l'assistance mutuelle présente un périmètre légèrement différent de la zone frontalière. Pour la France, il s'agit des six départements repris dans l'accord relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière. La différence provient du nombre de canton cités pour la Suisse : on retrouve en effet les huit cantons cités dans l'accord relatif à la coopération transfrontalière auxquels est ajouté le canton de Berne (Cf. article 10-2 de l'accord sur l'assistance mutuelle / article 2 de l'accord de coopération transfrontalière) ...

et plusieurs petites communes avec des hameaux difficile d'accès, selon les conditions météorologiques.

Dans certains cas, le délai d'intervention des secours est significatif, compte-tenu de l'éloignement et de l'absence de ressource suffisante permettant d'armer une structure de premier appel. Par ailleurs, des incidents survenant sur certaines infrastructures pourraient être de nature à entraîner des conséquences au-delà de la frontière (ex. : barrage hydroélectrique d'Emosson situé entre Chamonix-Mont-Blanc (F) et Martigny (VS).

C'est pour ces raisons qu'une entente régionale a été conclue entre les autorités du département de la Haute-Savoie et celles du canton du Valais.

Cette entente portant sur une aide en cas de catastrophe ou d'accident a été complétée par une série de quatre avenants¹³⁶ traitant respectivement de la gestion quotidienne des secours et de l'organisation de la défense. Les secteurs géographiques concernés sont identifiés sur l'extrait de carte de la Figure 43 :

- du Haut-Lac (secteur n°1 au nord) ;
- de Vallorcine, Finhaut et Trient (secteur n°2 au sud) ;
- de la Haute-vallée d'Abondance et Troistorrents (secteur n°3 au centre).

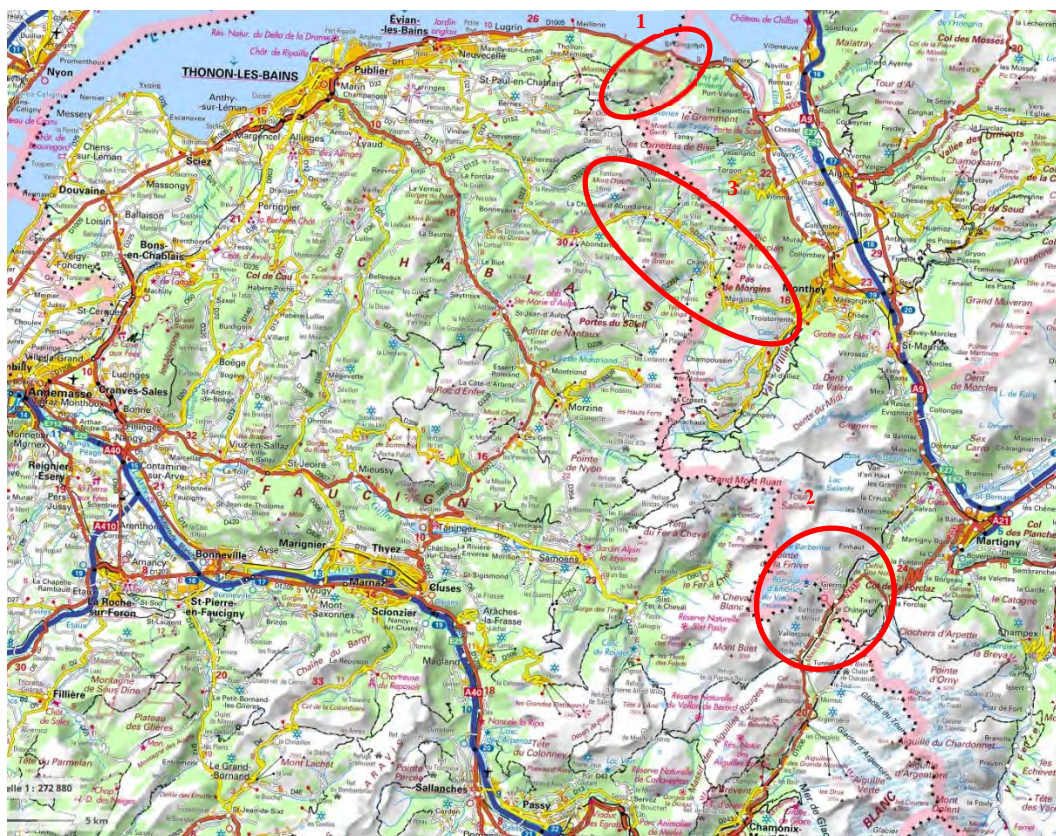


Figure 43 - Localisation des secteurs faisant l'objet d'une entente régionale pour la réponse aux demandes de secours

¹³⁶ Cf. Entente régionale du 3 avril 1997 entre le département de la Haute-Savoie et le canton du Valais ayant fait l'objet de quatre avenants relatifs à la gestion quotidienne des secours ou à la défense de certains territoires, notamment pour les communes de Saint-Gingolph (F) et de Novel, ainsi que sur la vallée d'Abondance (Cf. tableau en Annexe n°11 - Déclinaison des accords transfrontaliers dans les domaines de l'assistance et du secours en Haute-Savoie). En effet, certaines communes se situent à distance de structures de secours : elles sont ainsi défendues en première intention, dans l'attente de l'arrivée des secours français, par des moyens provenant de Suisses.

L'entente régionale entre la préfecture de la Haute-Savoie et la République et canton du Valais du 3 avril 1997 a pour objectif de définir une procédure simplifiée et rapide d'informations réciproques, ainsi que de prévoir des procédures d'intervention coordonnées¹³⁷. Elle s'inscrit dans un contexte de sauvetage des vies humaines et de préservation des installations importantes pour la collectivité.

Cette entente définit les principes retenus pour l'alarme des populations qui s'appuie sur le respect de la territorialité. Des dispositions spécifiques concernent le barrage d'Emosson situé à proximité de la frontière sur le territoire suisse, entre Chamonix-Mont-Blanc en France et Martigny en Valais.

Les dispositions prévues pour l'information réciproque et la coordination opérationnelle définissent :

- l'obligation de renseigner, en dehors de tout dispositif d'*alarme* national ;
- le détachement d'un « correspondant » au-delà de la frontière, auprès de l'état-major chargé de la conduite d'une opération de secours.

Celui-ci a pour mission de renseigner et d'informer son autorité sur l'évolution de la situation et sur la conduite de l'opération. Il n'a pas de pouvoir de décision au sein de l'état-major, mais un rôle d'anticipation d'une évolution de la situation pouvant s'étendre au-delà de la frontière. Le profil déterminé dans l'entente régionale concerne un personnel issu des forces de gendarmerie et du service départemental d'incendie et de secours pour la France. Pour la République et canton du Valais, il s'agit du détachement d'un agent du département compétent.

L'entente régionale reprend les dispositions préalablement définies dans l'accord du 14 janvier 1987 relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, concernant les règles de franchissement de la frontière¹³⁸. Il est également précisé la nature des autres formes de coopération qui concernent les échanges d'expérience :

- exécution des opérations (plans d'intervention) ;
- mesures de prévention et de lutte contre les catastrophes ;
- détermination des demandes d'entraide ;
- réalisation des exercices.

La spécificité des interventions en zone de montagne

Cette entente régionale a été complétée au fil des ans par quatre avenants. Le premier, signé le 23 décembre 1998 sur la gestion quotidienne des secours au niveau frontalier, traite essentiellement des aspects liés aux interventions en zone de montagne nécessitant l'engagement d'un vecteur hélicoptère. Il précise les organismes chargés de la gestion des secours :

- en France, il s'agit du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS), sauf pour le massif du Mont-Blanc et la Haute-vallée de l'Arve placés sous la gestion du peloton de gendarmerie de haute-montagne (PGHM) ;
- en Suisse, il s'agit de l'organisation cantonale valaisanne des secours (OCVS).

¹³⁷ Cf. préambule de l'entente régionale entre la préfecture de la Haute-Savoie et la République et canton du Valais dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe ou d'accident au sens des dispositions de l'article 4 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral Suisse du 14 janvier 1987. Cette entente régionale a été signée le 3 avril 1997 par le préfet du département de la Haute-Savoie et le représentant du Conseiller d'État de la République et canton du Valais.

¹³⁸ Cf. note de bas de page n°133 en page 111.

L'avenant définit les événements pouvant entraîner une coopération transfrontalière par le survol et l'atterrissage d'aéronefs lors d'opérations de secours. Il précise que cela concerne les cas nécessitant « *alerte*, recherche, engagement, sauvetage, assistance, transport, acheminement adéquat et transfert de toutes personnes accidentées, malades ou en danger, quel que soit le lieu où elles se trouvent et quel que soit le moyen de transport autorisé ».

Il est précisé les conditions de survols de la frontière par les appareils d'État pour la France (sécurité civile, gendarmerie nationale) et par les appareils des sociétés de secours pour la Suisse (garde aérienne suisse de sauvetage - *REGA*, air-glacier, air-Zermatt).

L'avenant définit également les secteurs géographiques de compétence et le traitement du cas particulier des rattachements depuis une station de sport d'hiver d'un ressortissant de l'une ou l'autre des parties.

La spécificité de certains territoires distants des structures de secours d'urgence

En complément de l'entente régionale dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe ou d'accident, trois autres avenants ont été signés, portant respectivement sur la défense contre l'incendie et autres sinistres sur des secteurs différents¹³⁹ :

- zone du Haut-lac France-Suisse ;
- communes de Vallorcine (F), Finhaut (CH) et Trient (CH) ;
- communes de la Haute-vallée d'Abondance (F) et de Troistorrents (CH).

Sur ces territoires, les avenants précisent que les organismes chargés de la gestion des moyens de lutte contre l'incendie et les autres sinistres sont respectivement :

- pour la France, le centre de régulation et de traitement des *alertes* - centre opérationnel départemental d'incendie et de secours de la Haute-Savoie (CTRA-CODIS 74) ;
- pour le Valais, la centrale d'engagement de la police cantonale valaisanne (CEN).

Les événements pour lesquels les secours peuvent être assurés par les sapeurs-pompiers sur les secteurs des communes citées auparavant concernent un ensemble d'événements courants touchant aux missions de lutte contre les incendies de toutes natures, aux secours d'urgence aux personnes, aux opérations de protection de l'environnement et d'une manière générale à tout type de situation consécutive à des intempéries ou des événements climatiques. Il est par ailleurs précisé que les sapeurs-pompiers suisses n'étant pas formés au secours d'urgence aux personnes, le prompt secours sur ces territoires est assuré autant par les services publics français (SDIS), en lien avec le service d'aide médicale urgente (SAMU), que par les services sanitaires engagés par la centrale de l'organisation cantonale valaisanne des secours (OCVS).

Le franchissement de la frontière est autorisé de manière permanente pour tout véhicule de secours en mission. Les règles spécifiques relatives à la direction des opérations de secours pour la France sont précisées, étant rappelé que le commandement sur les lieux des opérations est confié au commandant des opérations de secours (COS) pour le territoire français et au chef d'intervention (CI) sur le territoire suisse. La règle de la territorialité demeure permanente au travers d'une structure de commandement commune sur les lieux de l'événement.

¹³⁹ Cf. avenants n°2, 3 et 4 à l'entente régionale du 3 avril 1997 prise en application des dispositions de l'article 13 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse du 14 janvier 1987. Ils ont été signés le 4 octobre 2016 et abrogent les versions précédentes datant respectivement du 20 décembre 2000, du 21 octobre 2002 et du 2 août 2004.

Ainsi, au travers de l'étude de cette entente régionale et de ces avenants, on peut mettre en évidence la volonté des autorités à structurer l'organisation de la réponse quotidienne, ce qui peut être de nature à faciliter d'autant plus la conduite d'un événement d'ampleur par anticipation et application de procédures qui ne sont pas des mesures d'exception.

Plan multilatéral de secours sur le lac Léman

Dans le cadre d'arrangement particulier, en complément de l'accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave du 14 janvier 1987, un « plan multilatéral de secours lac Léman » a été élaboré et mis en vigueur depuis le 9 juillet 2002. Une mise à jour a été réalisée à l'issue des réflexions portées par plusieurs groupes de travail transfrontaliers et d'un exercice d'ampleur¹⁴⁰.

Ce plan a pour objet de « déterminer les règles d'engagement, de commandement et de coordination des moyens de secours suisses et français, publics et privés, en cas d'accidents majeurs sur le lac Léman ou ses abords immédiats, quelle que soit sa localisation ». Cette planification qui a valeur permanente pour la distribution des secours au quotidien lorsque des moyens de plusieurs parties sont engagés, précise les modalités opérationnelles, administratives et financières mises en œuvre.

Ce plan définit une organisation commune sur le lac Léman et implique une articulation spécifique avec les autres plans territoriaux pour la partie terrestre. Les principales dispositions portent sur :

- l'alerte et l'information réciproque ;
- l'assistance et l'entraide (notamment pour la secours « au quotidien ») ;
- le déclenchement formel du plan.

Une organisation qui découle de l'analyse des *risques*

Dans le cadre des travaux conduit lors de la mise à jour du plan multilatéral de secours de 2016, une attention particulière a été apportée à l'analyse des *risques*.

Outre leur recensement permettant d'identifier les *aléas* et les *enjeux*, une approche spécifique a été faite quant à l'espérance de vie dans l'eau, fondée sur des travaux conduits notamment par les gardes-côtes canadiens (Cf. Figure 44), mais aussi en tenant compte des données supervisées par l'organisation maritime internationale. Les températures de l'eau en hiver de l'ordre de 6°C conduisent à identifier un seuil de lésions provoquant des troubles susceptibles de fortement limiter les chances de survie pour les naufragés de bateaux à passagers ; ce qui nécessite de concevoir une capacité d'intervention dans les quarante-cinq premières minutes.

Ce sont ces critères qui ont permis de concevoir une matrice des *risques* qui tient compte de la criticité de dix événements redoutés qui avait été identifiés, en mettant en exergue le scénario probable et le scénario majorant (Cf. Figure 45). Ces scénarios regroupent globalement un spectre

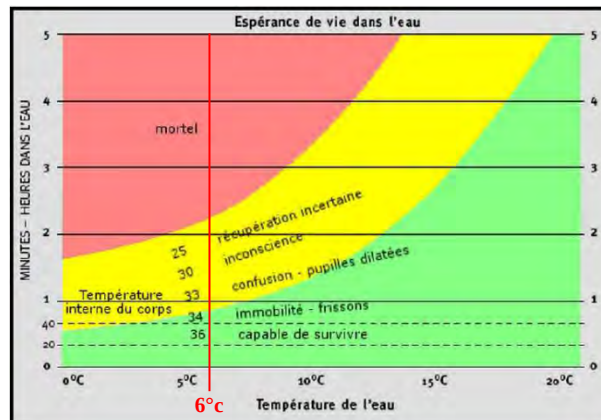


Figure 44 - Espérance de vie dans l'eau (Source : garde-côtes canadiens)

¹⁴⁰ Cf. exercice dénommé « Léman 16 » réalisé au large de Lausanne le 15 septembre 2016 ayant pour thème un incendie à bord d'un bateau de transport de passagers entraînant un grand nombre de naufragés.

assez largement représentatif des événements susceptibles de se produire et nécessitant d'apporter une réponse de sécurité civile spécifique.

Ces événements identifiés de « A » à « J » portent principalement sur l'exposition des personnes, des biens ou de l'environnement¹⁴¹.

Sur ces bases, la réponse opérationnelle a été élaborée selon trois niveaux :

- vert « usuel » : une coordination réduite par métier suffit ; la conduite de l'opération repose sur les niveaux opératif et tactique ;
- orange « particulier » : la coordination est sectorielle et se situe au niveau tactique et en termes de stratégie d'actions ;
- rouge « sortant de l'ordinaire » : cela nécessite une conduite spécifique qui concerne les niveaux stratégique et politique.

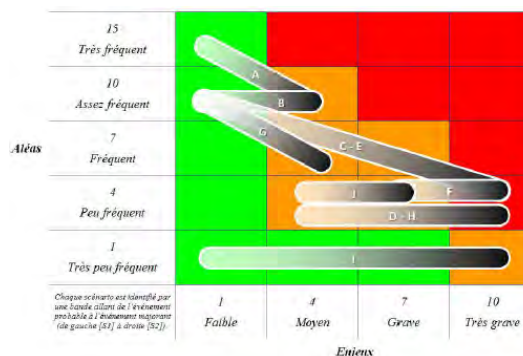


Figure 45 - Matrice des risques sur le lac Léman
(Source : plan multilatéral de secours lac Léman - Version 2016)

Les principes du plan multilatéral de secours lac Léman

Le plan multilatéral de secours lac Léman pose également comme principe une nécessité de pouvoir réaliser une mise à jour constante et une réactivité selon l'évolution des risques et des conditions d'usage du lac. Ainsi, une commission d'application du plan est chargée de :

- veiller à l'application du plan multilatéral de secours et à ses mises à jour formelles ;
- régler l'application du plan par l'élaboration des directives nécessaires ;
- définir la politique de formation et en contrôler son application ;
- proposer aux États concernés toutes les améliorations nécessaires.

D'un point de vue pratique, une organisation sous la forme de sous-commissions techniques est rendue possible. L'une d'entre-elles, la sous-commission technique à dominante opérationnelle, est composée de quatre membres permanents qui sont le directeur départemental du service d'incendie et de secours pour la Haute-Savoie et les trois représentants des cantons suisses. Selon les besoins de leurs travaux, ils peuvent s'adjoindre toutes les compétences nécessaires issues des services partenaires, que ce soit dans le domaine du secours, de la médicalisation, de la lutte contre l'incendie, de la sécurité publique, du recours aux associations agréées de sécurité civile, des moyens aériens, des radio-télécommunications, etc.

Cette sous-commission technique à dominante opérationnelle a pour mission de faire des propositions :

- élaborer et mettre à jour la doctrine d'engagement et recenser les moyens opérationnels ;
- déterminer les besoins ou intérêts en matière d'information et de formations communes, en organiser la diffusion et/ou la mise en œuvre ;
- réaliser des manœuvres opérationnelles, en faire les retours d'expérience et proposer une adaptation de la doctrine opérationnelle ;

¹⁴¹ Scénarios redoutés : A- accident de personne isolée ; B- accident de plongée ; C- collision entre bateaux ou objets flottants ; D- fuite de carburant sur embarcation ou pollution ; E- incendie sur embarcation ; F- nombreuses victimes à l'eau ; G- cellules orageuses et/ou nombreux secours simultanés ; H- voie d'eau sur embarcation ; I- chute d'un train ; J- chute d'un autre moyen de transport collectif routier.

- rendre compte à la commission d'application du plan, en vue d'apporter les modifications nécessaires et de faire remonter toutes difficultés pouvant compromettre la sécurité sur le lac Léman.

Enfin, les dispositions arrêtées dans le plan multilatéral de secours lac Léman portent également sur la fréquence des exercices communs et l'élaboration des retours d'expérience. Les grands principes permettant de définir les procédures opérationnelles y sont inscrits, tels que l'organisation des secours et les phases de montée en puissance, la coordination lacustre et la fonction d'homme de liaison détaché auprès des organes de conduite à l'avant et à l'arrière.

Dans le cadre d'une organisation commune de la conduite d'une situation de crise, le principe de la territorialité est également mis en évidence.

Application pratique de l'accord relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave

Au travers des exemples développés ci-dessus, on peut relever l'approche qui a pu être faite et la mise en œuvre de manière quotidienne, en termes de coopération transfrontalière, sur la base des accords initialement conclus entre les États et leurs gouvernements.

On voit bien que sur le plan règlementaire, l'accord conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française le 14 janvier 1987 sert de socle à l'organisation d'une réponse quotidienne. Outre le fait qu'il a pour objet dans son article premier de définir « ... les conditions dans lesquelles les parties contractantes se prêtent mutuelle assistance dans la limite de leurs possibilités respectives, en cas de catastrophe ou d'accident grave... », il précise également dans son article 9 que la « ...coordination et la direction globale des interventions de secours et de sauvetage appartient dans tous les cas aux autorités de l'État requérant ». Par suite, ces mesures sont systématiquement reprises dans les ententes régionales, les arrangements, les avenants ou la planification réalisée.

Ces procédures opérationnelles impliquent néanmoins d'être connues et parfaitement comprises de la part de tous les intervenants, qu'ils soient institutionnels ou collaborateurs occasionnels. Par ailleurs, l'efficacité de la mission repose sur une connaissance des acteurs afin de promouvoir une confiance mutuelle.

En pratique, ce « modus operandi » engage une réponse satisfaisante pour un grand nombre de situations qui relèvent du quotidien, tout en visant à permettre une montée en puissance rapide et coordonnée de l'organisation de la conduite en situation de crise.

Chapitre 5 - Une formation commune des acteurs institutionnels favorise la gestion des situations de crise complexe

La formation représente un très large champ qui ne peut être développé de façon exhaustive dans ce chapitre. Le choix délibéré est donc de mettre l'accent sur quelques aspects placés dans un contexte local et au regard de l'actualité.

Au préalable, le point de vue sera porté sur la dimension qui peut être donnée à la formation interservices, dans le domaine de la gestion de crise, à l'instar de ce qui peut se réaliser sur d'autres territoires nationaux. Sur ce point, les travaux conduits par des chercheurs de l'Université de Genève apportent une vision intéressante de ce qui se réalise dans le cadre de la lutte contre les *risques* NRBC-E.

Pour coller à l'actualité, la mise en service du « Léman express » contribue à l'organisation d'un exercice de sécurité civile d'ampleur, avec une dominante secours à nombreuses victimes en zone frontalière. L'observation des principaux marqueurs de cet exercice suscite également un intérêt particulier. Il sera possible de mettre en évidence les potentialités, mais aussi les limites qui s'en dégagent.

Enfin, une brève approche vers d'autres possibilités, toujours dans un contexte d'entraînements et d'exercices sera abordée en fin de ce chapitre.

Quelle dimension donner à la formation ?

Lorsque l'on évoque le sujet de la formation, des approches très diverses peuvent être développées. Selon Simon FLANDIN, chercheur à l'Université de Genève¹⁴², les activités envisagées peuvent reposer sur des dimensions apprenantes, pédagogiques, constructives, développementales ou encore formatives... En effet, de la simple sensibilisation à l'organisation d'exercices d'ampleur, on peut noter une large diversité des concepts et des objectifs.

En l'occurrence, dans le cadre de ce mémoire de recherche, il s'agit de s'interroger sur le format permettant de favoriser l'acquisition des compétences nécessaires à la gestion d'une crise transfrontalière.

Intuitivement, on pressent que la formation doit largement dépasser le cadre d'un seul service et qu'elle doit impérativement s'inscrire dans une logique de partenariat dépassant les clivages corporatifs. En outre, les multiples acteurs concernés avec, selon leurs fonctions, des niveaux de responsabilité très différents allant de l'exécution et de la mise en œuvre des procédures prédéfinies à la conduite globale dépassant les frontières, impliquent une approche pluridisciplinaire et multifactorielle.

Le point de vue d'une équipe de chercheurs

Dans le cadre de leurs travaux, l'équipe de Simon FLANDIN a tenté de comprendre en quoi les habituels programmes de formation à la sécurité pouvaient s'avérer être insuffisants pour la

¹⁴² Le Docteur Simon FLANDIN est chercheur à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation à l'Université de Genève. Il anime l'équipe CRAFT (Conception, Recherche, Activité, Formation, Travail) qui oriente principalement ses recherches sur les processus d'apprentissage et de développement, dans le cadre professionnel. Ces travaux ont récemment porté sur l'observation d'entraînements interministériels zonaux orientés sur le *risque* NRBC-E.

préparation des acteurs en cas de gestion de crises à hauts risques¹⁴³. Ils mettent en évidence la nécessité de recourir à des connaissances allant bien au-delà des savoirs et des conditions permettant leur acquisition. En effet, dans le cas de situations très stressantes, complexes et inconnues, il s'avère nécessaire de développer des capacités à interpréter et à agir dans l'incertitude, notamment au regard des difficultés à identifier la survenue d'événements hautement improbables et à en mesurer leurs impacts.

Partant de ce postulat, ils démontrent l'intérêt à concevoir les outils de formation à la gestion de crise au travers de simulation promouvant l'autonomie et l'auto-organisation de l'activité et facilitant l'action dans l'incertitude.

Ces conclusions s'appuient sur une observation d'une série d'exercices de sécurité civile réalisés en France dans le cadre d'une émergence de nouveaux *risques* et de la révélation au grand jour de la menace terroriste. Au cours de ces dernières années, chaque organisation a tenté d'y faire face, selon l'influence de son histoire, dans la limite des moyens intrinsèques.

Dans le domaine de la menace NRBC-E, par exemple, la France a développé sa capacité de réaction et d'engagement des forces civilo-militaires dans une dimension interservices soutenu par le centre national civil et militaire de formation et d'entraînement (CNCMFE - NRBC-E)¹⁴⁴.

Une logique de professionnalisation

Dans le cadre d'entraînements interministériels zonaux, une étude a été conduite en 2017 et 2018 par une équipe de chercheurs de l'Université de Genève. Cette équipe s'est notamment penchée sur la logique de professionnalisation, au travers du dispositif de formation mis en œuvre¹⁴⁵. Cette logique de professionnalisation y est présentée sous une approche comportant quatre niveaux (Cf. « logique de professionnalisation » présentée par le CNCMFE-NRBC-E - Figure 46).

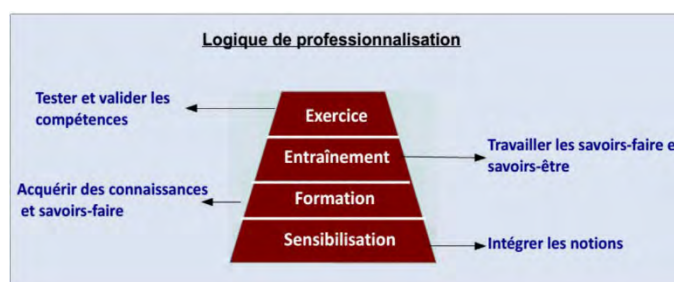


Figure 46 - Logique de professionnalisation
(Source : conception du CNCMFE-NRBC-E)

A la lecture de ce rapport, on peut noter l'accent qui est mis sur la conception de l'entraînement qui trouve alors une place prépondérante (c'est notamment le sujet principal de l'étude menée) et qui peut être considéré comme le pivot de la logique de professionnalisation.

¹⁴³ Cf. colloque international de didactique professionnelle 2019 organisé par l'association « recherches et pratiques en didactique professionnelle » (RPDP) en partenariat avec l'Université de Sherbrooke du 23 au 25 octobre 2019 (Longueuil, Québec), *Quatre axes d'analyse des simulations de crise en sécurité civile : des pistes pour la conception de formations*. Simon FLANDIN, Germain POIZAT, 2019.

¹⁴⁴ Le Centre National Civil et Militaire de Formation et d'Entraînement NRBC-E (CNCMFE-NRBC-E) a été créé par décret en 2014 (décret n°2014-338). Il est implanté dans le sud du pays à Aix-en-Provence. Il regroupe les compétences du ministère des Armées, du ministère de la Solidarité et de la Santé, ainsi que du ministère de l'Intérieur. Placé sous la responsabilité du Directeur Général de la sécurité civile et de la gestion des crises, il a pour mission de mettre en place des procédures conjointes d'intervention afin de renforcer la capacité de réaction et de *résilience* en cas de crise majeure de type NRBC-E sur le territoire national.

¹⁴⁵ Cf. *Développer la résilience face aux menaces NRBC-E : Etude de trois entraînements interministériels de la zone de défense et de sécurité sud-est (2017-2018)*. Simon FLANDIN et al., Université de Genève. Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation.

En permettant l'acculturation au travers de la sensibilisation, ainsi que par l'apport de la recherche et de l'expertise, le lien est fait avec les deux premiers niveaux du dispositif. La sensibilisation, en effet, est propice à l'intégration des notions nécessaires. La formation contribue à l'acquisition des techniques et des procédures, notamment lorsque les mises en situation sont très proches des situations de travail réelles. Par un phénomène de mécanisation basé sur l'acquisition des connaissances, la stabilisation et l'automatisation des pratiques, les intervenants se mettent en capacité de pouvoir tester la coordination des actions pratiques.

L'entraînement prend ensuite toute son envergure, au travers de ce que le CNCMFE-NRBC-E dénomme le « jeu dirigé » qui permet d'exercer les modalités d'intervention censées être maîtrisées et qui peut aller jusqu'à des mises en situation complexes au plus près de la réalité. Par la simulation, les intervenants se trouvent plongés dans une ambiance ressemblant fortement aux situations de travail, où ils peuvent développer les activités qu'ils seraient censés mettre en œuvre en réalité.

L'entraînement contribuant à une organisation socio-professionnelle

Dans un second temps, l'étude met en évidence les apports pour les organisations, au travers la réalisation des entraînements. Ceux-ci se placent sur trois plans différents :

- le test de la doctrine ;
- le travail « inter ... » ;
- l'exploitation du retour d'expérience.

Pour le premier plan, le test de la doctrine est décrit comme un cadre de ressources évolutif où chacun peut mettre en œuvre et autoévaluer ses capacités à agir. Cette autoévaluation (individuelle ou collective) peut être formelle et faire l'objet d'une attention spécifique de la part des organisateurs ou informelle à l'occasion des débriefings ou des réunions post-entraînement. Sur ce premier plan, il faut noter l'importance du rôle des observateurs qui doivent pouvoir aider à la réalisation des débriefings.

Le second plan concerne le travail « inter ... » qui spontanément peut se traduire en travail « interservices ». L'étude met en exergue l'intérêt de cette étape qui correspond à un levier de progrès important, tant les apports de la collaboration peuvent être démontrés. Ils facilitent le décroisement entre les structures habituellement segmentées et permettent de pallier les tentations corporatives parfois observées. En promouvant une culture partagée, les acteurs développent un sentiment d'appartenance à une entité nouvelle et valorisante. Ils mettent toutefois en évidence un frein possible au travers la collaboration « inter niveaux hiérarchiques » qui, parce que le concept des entraînements est de placer les acteurs proches des situations réelles, cela les expose socialement au regard sur leurs compétences ou incompétences...

Le troisième plan concerne l'exploitation du retour d'expérience. Généralement, deux étapes distinctes sont observées : le débriefing réalisé immédiatement à l'issue de l'entraînement et le *RETEX* qui survient ultérieurement. Les chercheurs ont pu observer que le débriefing prend parfois la forme d'un retour sur la situation qui est relatée de manière descriptive, l'objectif étant de susciter une confrontation de points de vue. Un second format a pu être relevé lorsque le retour sur la situation se fait de manière réflexive avec pour but de conceptualiser les choses pour rendre collective l'expérience individuelle ou susciter une certaine approbation de la part des formateurs.

Concernant ce troisième plan, il est important de noter la nécessité d'apporter un développement particulier, de manière à le faire évoluer vers un moment de :

- concertation ;
- analyse partagée ;
- discussion et débat.

Ces points mettent également en évidence l'attention particulière qui doit être apportée aux observateurs afin qu'ils aient la capacité de cibler les sujets à débriefer. Leur implication repose tout particulièrement sur la qualité donnée aux grilles d'observation qui servent de socle à l'animation de la dernière étape de l'entraînement.

Quant au *RETEX*, les chercheurs constatent qu'il est généralement placé au profit des organisateurs, ce qui peut apparaître une dérive par rapport à l'objectif initial de servir les participants. Toutefois, cela s'explique, dans la mesure où les décideurs sollicitent les informations nécessaires au pilotage des systèmes, dans le cadre d'une organisation apprenante, selon une démarche d'amélioration continue.

L'analyse de terrain

A travers les observations développées ci-dessus, il a été possible de mettre l'accent sur la vision des chercheurs dans le domaine de la formation, notamment quant à la réalisation des entraînements interservices. Une importance toute particulière a émergé concernant le rôle des observateurs.

Mais, comment définit-on l'observation ? Dans un contexte contraint par les multiples paramètres d'influence que sont la temporalité, la technicité, le partage de culture nécessaire, une ressource contrainte, souvent les organisations ont tendance à négliger cet aspect. Dès lors, chaque observateur est confronté à sa vision des choses, avec une approche faite de subjectivité, voire d'interprétation, au regard de sa propre expérience. Il apparaît donc nécessaire que l'observation soit formalisée et élaborée en amont, afin de permettre les apports au développement de l'organisation.

L'observation : une méthode qualitative à concevoir

L'observation trouve sa source dans l'ethnographie et l'anthropologie qui consistait, il y a plusieurs siècles, à observer les us et coutumes des peuples. A l'heure actuelle, l'observation d'une activité réelle consiste à comparer la tâche (ce qui est à faire : le prescrit) à l'activité (ce qui est réellement fait : le réel). L'observation consiste également à analyser l'environnement, c'est-à-dire à contextualiser la tâche, voire à tester des hypothèses sur les utilisateurs et les visions biaisés que l'on pourrait porter sur eux. Il s'agit ainsi d'extraire la vision du terrain.

Plusieurs techniques peuvent être mise en œuvre pour recueillir des données (Cf. Figure 47).

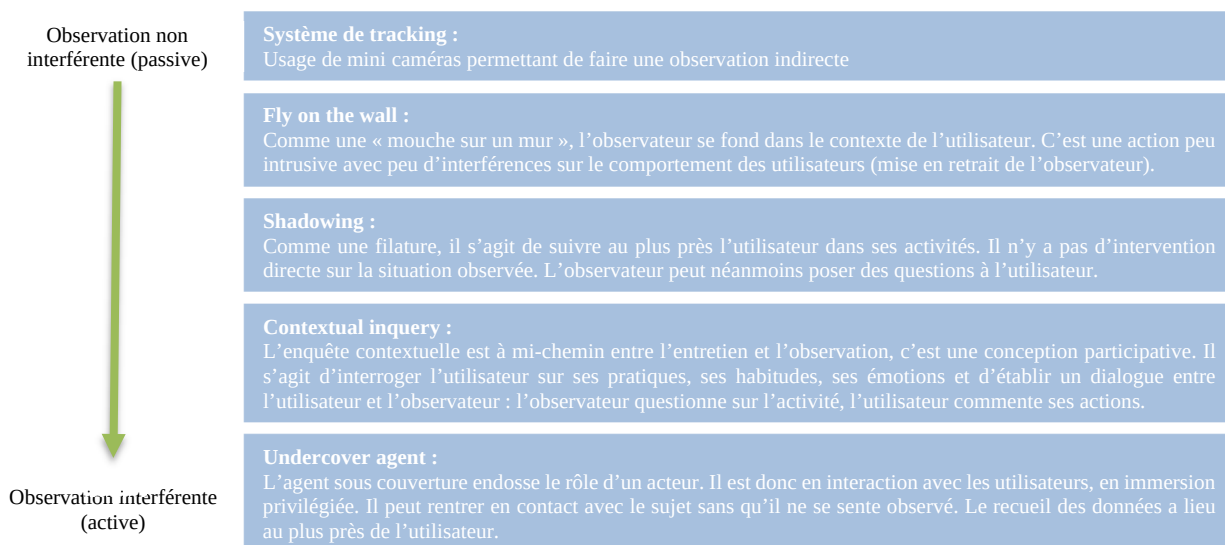


Figure 47 - Techniques d'observation (Source : tecfa.unige.ch)

La mise en pratique consiste tout d'abord à définir le format de l'observation : sera-t-elle passive, voire plus ou moins active ? Partant de ce choix, il est ensuite nécessaire de planifier la démarche en définissant avec soin le sujet d'étude. Il s'agit en effet de définir clairement ce que l'on veut observer, étant entendu que des choix doivent être opérés, au risque de rendre l'observation inopérante car trop étendue.

Après avoir sélectionné les participants, défini le lieu d'observation et la durée, l'élaboration d'une grille d'observation s'avère indispensable. Si les premiers points sont généralement réalisés de manière intuitive, l'outil essentiel de recueil de données que représente la grille d'observation est bien souvent négligé.

Par la suite, l'observation consiste à recueillir le maximum d'informations afin de faciliter l'analyse et l'interprétation des résultats.

Exemple d'un exercice de sécurité civile

Institué par la loi de modernisation de la sécurité civile¹⁴⁶, l'organisation des exercices représente une part importante de la démarche de préparation à la crise. Dans l'annexe de cette loi, les orientations de la politique de sécurité civile mettent l'accent sur les exercices qui « ... feront l'objet d'un suivi par des évaluateurs indépendants, dotés d'instruments objectifs de nature à garantir la fiabilité des enseignements ».

Cette mesure met en évidence toute l'attention qu'il y a lieu d'avoir vis-à-vis de l'observation.

Qu'est-ce que l'on peut observer ?

Dans le cadre de ce mémoire, l'accent a été mis sur les différents niveaux de conduite, sur la base du modèle français de sécurité civile (Cf. Figure 16 en page 54). Sur ce principe, pour les besoins de cette étude, le regard sera plus particulièrement porté sur les niveaux tactiques et stratégiques.

¹⁴⁶ Cf. loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Les actions principales qui ont été identifiées lors du développement de la troisième hypothèse sont organisées selon des mesures intrinsèques aux organisations et leurs implications interservices (Cf. pages 75 et Figure 48).

Pour les besoins de ce mémoire de recherche, j'ai pu m'intéresser plus particulièrement à certaines d'entre elles dans le cadre de l'organisation d'un exercice de sécurité civile transfrontalier :

- règles de conduite par métier ;
- activation de postes de commandement de l'avant ;
- forces menantes et concourantes ;
- interopérabilité des communications ;
- conduite stratégique commune.

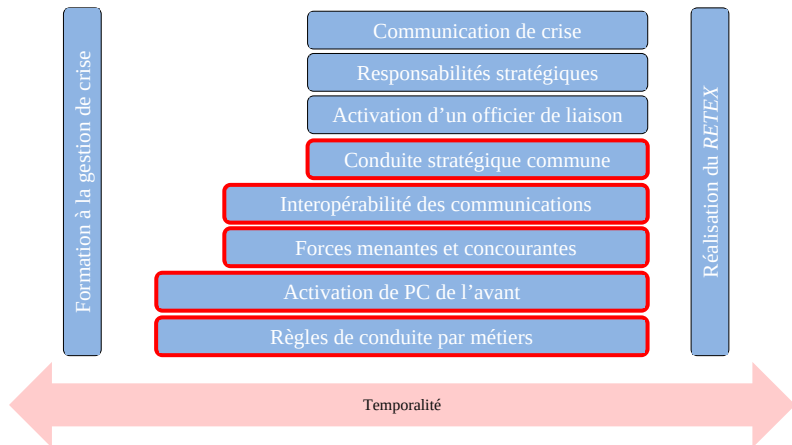


Figure 48 - Actions principales d'une conduite de crise transfrontalière

Exercice « CEVA Confine tre »

Le 15 décembre 2019, un nouveau réseau express régional (RER) est mis en service entre la Suisse et la France.

Dénommé « Léman express », ce mode de transport emprunte le réseau ferré initialement géré par les opérateurs historiques¹⁴⁷ et seize kilomètres de voies nouvellement construites pour assurer la liaison « Cornavin, Eaux-Vives, Annemasse » (CEVA).

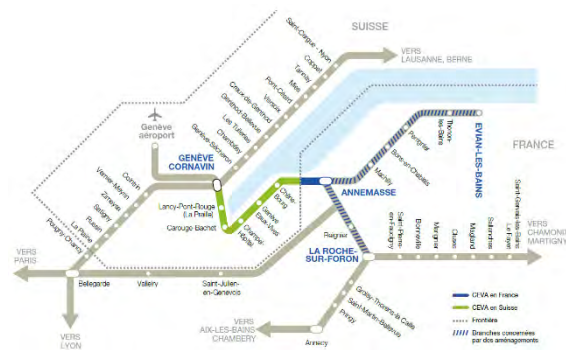


Figure 49 - Réseau CEVA
(Source : Dossier de presse CEVA)

Annoncé comme étant le premier RER transfrontalier européen, il met en liaison Genève et les communes proches (CH) à Annemasse (F). Près des deux tiers du tronçon CEVA se trouvent en tunnels ou tranchées couvertes.

L'interconnexion avec les réseaux ferrés suisses et français permet de relier près d'un million d'habitants qui disposent d'une quarantaine de gares réparties sur plus de deux-cents kilomètres de ligne.

Après un peu moins d'une décennie de travaux des deux côtés de la frontière, la mise en service du réseau a notamment été accompagnée d'une série de trois exercices de sécurité civile, sur les années 2018 et 2019, consistant à tester le concept de mise en sécurité des usagers et la conduite d'une situation de crise d'envergure transfrontalière :

- « Confine uno » : exercice de cadres sur table et test du concept opérationnel ;
- « Confine due » : exercice de cadre sur le terrain et test de mise en œuvre des structures de conduite de l'avant (validation du concept et d'un emplacement dédié) ;
- « Confine tre » : exercice échelle 1 sur le terrain et prise en charge de nombreuses victimes.

¹⁴⁷ Cf. Chemins de Fer Fédéraux (CFF) pour la Suisse, Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) pour la France.

Ce long processus mené en parallèle de la rédaction d'une planification spécifique a été piloté en interservices transfrontalier. La finalité consistait à définir le mode d'organisation nécessaire à la conduite d'une situation de crise majeure touchant plusieurs États, sans remettre en cause l'organisation quotidienne spécifique à chacun des partenaires.

Le dernier exercice « Confine tre » a été souhaité par les autorités comme étant l'étape ultime visant à tester :

- l'évacuation de l'ouvrage souterrain en situation réelle et en pleine capacité d'utilisateurs ;
- l'organisation de la conduite transfrontalière d'une crise majeure de sécurité civile.

Le lieu de l'exercice

Tout naturellement, l'exercice « Confine tre » avait lieu sur la zone frontalière, dans une partie de la tranchée couverte abritant les deux voies du réseau CEVA. Au niveau de la frontière, la ligne est enterrée à treize mètres de profondeur, sous un ruisseau marquant la limite entre la Suisse et la France (« le Foron » - Cf. Figure 50).

Cette portion entre les gares de Chêne-Bourg (GE) et Annemasse (F) représente une longueur de 2 800 mètres, dont 90% sont dénommés « section frontière CEVA » (2 500 mètres). Celle-ci compte cinq issues de secours, dont les inter-distances varient de 316 à 566 mètres¹⁴⁸.



Figure 50 - Schéma de principe du réseau CEVA à la frontière (Source : Dossier de presse CEVA)

La planification opérationnelle

La planification opérationnelle repose sur deux documents structurants qui sont le :

- plan de secours bilatéral (PSB) ;
- plan d'intervention et de sécurité international commun (PISIC).

Ces documents s'articulent avec la planification propre à chaque État et opérateur gestionnaire d'infrastructure tel que représenté sur le schéma ci-dessous (Cf. Figure 51).

¹⁴⁸ Cf. Manuel d'intervention CEVA / Fiche de données de l'objet / Module 6 / Tronçon Chêne-Bourg - Annemasse. La « section frontière » est située entre les points kilométriques 73.260 et 75.770 sur 2 510 mètres. La frontière se situe précisément au point kilométrique 74.390.

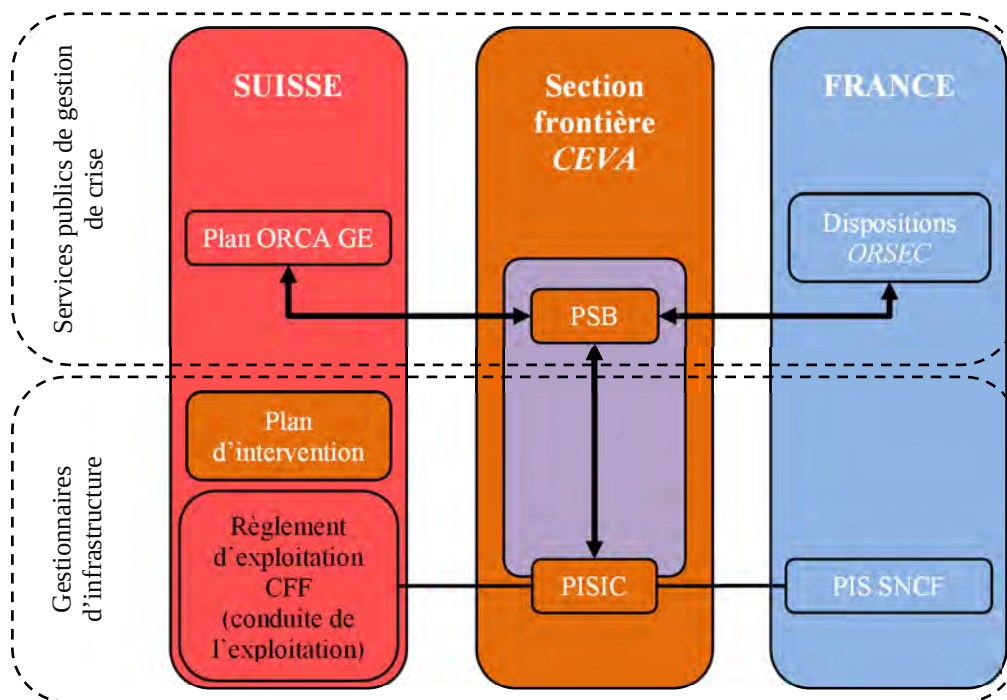


Figure 51 - Déclinaison de la planification (Source : PSB CEVA)

Le plan de secours bilatéral

Le plan de secours bilatéral (PSB) est une déclinaison de la planification *ORSEC* pour la partie française et *ORCA GE* pour la partie genevoise, élaboré en application des dispositions de la décision du Conseil européen relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse¹⁴⁹.

Cette planification est spécifique et applicable uniquement à la « section frontière *CEVA* ». Il est précisé que pour ce qui concerne la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière, les mesures et notamment le périmètre de la zone frontalière définies à l'article 2 de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sont pleinement applicables¹⁵⁰.

Le PSB est commun aux différents partenaires intervenants dans les domaines tels que :

- sécurité civile ;
- sécurité publique ;
- gestion des infrastructures ;
- établissements ferroviaires.

Il fixe les modalités de gestion d'un événement survenant sur la ligne ferroviaire en « section frontière *CEVA* » et vise à assurer la cohérence entre les planifications de chacun des États, en fixant les mesures permettant de :

- travailler selon un schéma partagé ;
- coordonner l'alerte ;

¹⁴⁹ Cf. décision n°2008/163/CE de la Commission européenne du 20 décembre 2007 relative à la spécification technique d'interopérabilité concernant la sécurité dans les tunnels ferroviaires du système ferroviaire transeuropéen conventionnel à grande vitesse.

¹⁵⁰ Cf. note de bas de page n°125 en page 110.

- coordonner la conduite des différents acteurs.

Des mesures propres à l'action des secours et du sauvetage, à l'information des populations et des médias, ainsi qu'au suivi judiciaire y sont déclinées. Pour se faire, le PSB définit trois niveaux d'activation :

- niveau ALPHA : cela correspond à un incident restant dans un périmètre interne à l'exploitant, sans engagement de moyen public ;
- niveau BETA : l'événement nécessite l'engagement et le recours à des moyens du service public ;
- niveau CHARLIE : l'événement implique une montée en puissance du dispositif de secours.

Particularité liée à la territorialité

Un des points essentiels du PSB concerne la règle de détermination de la territorialité, ce qui conditionne in-fine la responsabilité de la conduite lors d'un événement. Il s'agit en effet de pouvoir identifier sans ambiguïté le lieu exact de l'événement. Concrètement, la limite de la frontière est matérialisée dans l'ouvrage par une bande peinte au point kilométrique correspondant. Le principe retenu est que « l'emplacement du poste de conduite de la gare de destination, occupé par le conducteur desservant le convoi, détermine la territorialité de l'intervention ». En complément, un dispositif technique de compteur d'essieu est installé à la hauteur de la frontière : le gestionnaire du réseau peut donc avoir la capacité de préciser quelle est la position du convoi.

Tant que la territorialité n'est pas clairement établie, les mesures suivantes s'appliquent.

Le commandement des opérations de secours (COS) est assuré par le commandant du service d'incendie et de secours de Genève ou par son représentant. Il a pour adjoint le directeur du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Savoie (ou son représentant).

Le commandement des opérations de police (COP) est assuré par un officier de la police cantonale genevoise qui a pour adjoint le directeur départemental de la sécurité publique de la Haute-Savoie (ou son représentant).

Dès que la situation le permet, la règle de territorialité s'applique.

Selon le même principe, la structuration de toute la chaîne de commandement est réalisée avec pour particularité que la notion de directeur des opérations (DO) assurée par le préfet n'est applicable qu'en France. Pour la Suisse, c'est le commandant de l'opération de secours (COS) ou le commandant de l'opération de police (COP) qui assure également la direction opérationnelle de l'intervention.

Un principe de binôme est systématiquement établi pour les principales fonctions de commandement et de conduite, à l'instar de ce qui s'applique pour la règle de territorialité. Ainsi, le PSB prévoit donc explicitement la fonction d'adjoint au commandant des opérations de secours ou de police. Il en est de même, dans le cadre d'un dispositif de secours à nombreuses victimes, de la fonction de directeur des secours médicaux (DSM) qui dispose d'un adjoint désigné.

Ce principe de binôme offre plusieurs avantages :

- permettre avec souplesse et de manière très réactive de transférer la responsabilité, en fonction de la détermination de la règle de territorialité ;
- ne pas créer de structure hybride qui éloignerait trop les partenaires institutionnels des règles de conduite propres à leurs structures et exercés à un usage quotidien ;

- favoriser la coordination inter-étatique, dans une logique de conduite transfrontalière et commune de la crise.

Cette mesure essentielle trouve d'ailleurs son application concrète dans la mesure où un emplacement a été dédié et imposé au gestionnaire du réseau de transport à l'aplomb de l'ouvrage en surface, sur un site implanté à proximité immédiate de la frontière. Le positionnement des structures de commandement de l'avant des services d'incendie et de secours, des services sanitaires, de la police et du gestionnaire du réseau de transport est clairement inscrit dans le PSB¹⁵¹.

Instances de suivi du PSB

A compter de la mise en exploitation commerciale du Léman express, le PSB prévoit la mise en action d'un comité de sécurité (COSEC) chargé notamment d'assurer le suivi de la mise en application du plan et d'initier son actualisation. Réuni au moins annuellement, il se compose des représentants des deux pays (autorités des États, autorités judiciaires, organes de tutelle et administrations centrales des transports et des ministères concernés, exploitants, services de secours et de sécurité publique).

En complément, un organe de suivi est également constitué au travers de trois groupes de travail, respectivement en charge de la :

- sécurité civile ;
- sécurité publique ;
- gestion de l'infrastructure.

La fréquence des exercices et la mise en œuvre des *RETEX* sont définies et placées sous le contrôle du COSEC.

Le plan d'intervention et de sécurité international commun (PISIC)

Le plan d'intervention et de sécurité (PIS) est élaboré et mis à jour régulièrement par les gestionnaires d'infrastructure de transports publics guidés urbains¹⁵². Pour cette infrastructure, le document prend l'appellation de plan d'intervention et de sécurité international commun (PISIC) dans la mesure où il implique plusieurs gestionnaires de pays différents.

Il est expressément prévu dans le PISIC de la ligne ferroviaire *CEVA* que la gestion de l'infrastructure assurée par les chemins de fer fédéraux (CFF) s'étend jusqu'à l'entrée en gare d'Annemasse (F). La société suisse a donc pour mandat d'assurer la gestion des circulations et des incidents, ainsi que la maintenance des installations sur une partie du territoire français. Elle a également la charge de décrire l'organisation de la gestion des situations d'accidents ou d'incidents graves, afin qu'elle puisse être formalisée dans le plan de secours binational (PSB).

Sans trop entrer dans les détails, l'objet du PISIC consiste à définir principalement :

- le rôle et la responsabilité des gestionnaires d'infrastructures ;
- de définir leurs actions ;
- de préciser les modalités d'information du préfet de la Haute-Savoie.

¹⁵¹ Cf. annexe 9 du plan de secours binational *CEVA*.

¹⁵² Cf. décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires - NOR : TRAT1904873D

Le scénario de l'exercice « CEVA Confine tre »

Le 13 septembre 2019 était organisé un exercice de sécurité civile dénommé « CEVA Confine tre ». Celui-ci se déroulait en « section frontière CEVA », précisément sur la commune d'Ambilly proche d'Annemasse (F).

Le scénario concernait la collision d'une rame de voyageurs avec un obstacle sur les voies, à une heure de pointe, en galerie couverte au niveau de la frontière. Compte-tenu des informations transmises lors de l'*alerte*, la potentialité d'un grand nombre d'impliqués semblait certaine. Le dispositif engagé de manière conséquente plaçait rapidement l'opération de secours dans une configuration faisant appel à la gestion d'un événement majeur avec nombreuses victimes.

Pour les autorités, cet exercice reposait sur plusieurs *enjeux* comme notamment le test de la capacité d'évacuation rapide d'un grand nombre de voyageurs. Pour se faire, plus d'un millier de figurants issus du grand public a été sollicité via les réseaux sociaux. En second lieu, il s'agissait de tester la prise en charge de nombreuses victimes des deux côtés de la frontière (environ 250 personnes grimées et conditionnées), d'assurer le tri, le dégagement, le traitement et le conditionnement sur des structures médicales avancées, puis de réaliser le transport vers des hôpitaux fictifs.

Au global, des deux côtés de la frontière, l'exercice aura mobilisé pendant une journée entière plusieurs centaines de partenaires des services de secours, des forces de l'ordre, des associations agréées de sécurité civile, des opérateurs et services techniques.

Choix d'une méthode d'analyse de terrain

Ayant été impliqué en tant qu'acteur dans le déroulement de l'exercice « CEVA Confine tre », le choix de la méthode d'analyse s'est imposé de fait : « undercover agent ». Il s'agissait donc d'une observation interférente.

Pour mener à terme cette démarche, il a été nécessaire de s'appuyer sur la construction d'une grille d'analyse, de manière à collecter et à pouvoir interpréter ensuite les données du terrain. En définitive et de manière concrète, deux grilles d'analyse ont été élaborées, car le rôle tenu dans l'exercice s'est déroulé en deux temps¹⁵³.

Conception des grilles d'analyse

Initialement, impliqué dès les premiers instants, l'action s'est déroulée au plus près de l'événement, au contact direct de l'accident simulé. Puis, dans le cadre de la montée en puissance du dispositif de secours, le rôle tenu m'a conduit à rejoindre la structure de commandement de l'avant commune aux différents partenaires franco-suisses. Les deux grilles d'analyse concernent donc le :

- niveau tactique pour la première phase d'observation ;
- niveau stratégique (stratégie d'actions notamment) ensuite.

Les grilles d'analyse ont en réalité été conçues à posteriori, dans une démarche faisant appel à la mémoire et ainsi décalée dans le temps. Comme cela a été évoqué auparavant, le niveau d'analyse était ciblé uniquement sur certaines actions principales : celles essentiellement observables au plus près de l'événement (Cf. développement de la page 129).

¹⁵³ Cf. Annexe n°12 - Grille d'observation d'un exercice de sécurité civile.

La conception de ces grilles d'analyse s'appuie sur une déclinaison successive des actions principales pour tendre vers l'observation fine de certains marqueurs utiles. Les deux grilles présentées en annexe sont donc conçues selon le même format reprenant :

- niveau d'analyse : actions principales de conduite identifiées aux niveaux tactique et stratégique ;
- famille de déterminants ou d'indicateurs : cela permet d'assurer un premier filtre des actions principales ;
- déterminants ou indicateurs : cela permet de définir plus précisément les points à observer ;
- marqueurs : ce sont les éléments observables qui font l'objet d'une évaluation.

En définitive, il faut considérer que le niveau d'analyse correspond à ce que l'on veut observer et évaluer en final au travers des marqueurs recensés. Cela peut paraître évident, mais identifier clairement ce que l'on veut évaluer peut constituer en soi un choix déterminant. Il peut paraître pertinent de le réaliser en fonction des objectifs de l'exercice qui auront préalablement été définis.

Il s'agit bien de savoir quel est la finalité de l'exercice et dans quel but celui-ci a été organisé. On peut noter d'ailleurs que selon les organisations et la place de chacun en leur sein, ces points peuvent sensiblement varier. Cela laisse donc aussi un champ libre à l'observation qui doit correspondre au besoin propre de chaque organisation.

Partant de là, la répartition des tâches d'observation nécessite aussi une attention particulière, de manière à répartir la charge. La répartition peut se faire selon la famille de déterminants ou d'indicateurs, voire sur le classement suivant par déterminants ou indicateurs selon l'importance du nombre de marqueurs à évaluer.

La conception des grilles d'analyse mérite une attention particulière qui doit être portée dès la conception de l'exercice, en fonction du(des) but(s) de celui-ci. Selon l'importance des marqueurs à observer, le travail de préparation peut nécessiter d'être réparti, voire morcelé. En tout état de cause, la conception de l'observation doit faire partie intégrante de l'exercice en étant l'une des fonctions particulières.

A l'issu de l'exercice, la conduite du débriefing peut s'appuyer pour bonne partie sur l'observation. Il en est de même pour l'élaboration du retour d'expérience.

Analyse et interprétation des résultats

Cette sixième et dernière hypothèse porte sur la formation commune des acteurs institutionnels dans la gestion des situations de crise. Le champ est en réalité très large et le parti-pris a été de cibler essentiellement sur l'observation d'un exercice de sécurité civile. Néanmoins, il ne s'agit pas d'apporter un jugement sur la nature des actions réalisées, ni sur la qualité des mesures prises. Il s'agit essentiellement de mettre l'accent sur l'un des points contribuant à l'exploitation des données du terrain, dans un but d'amélioration continue. C'est en cela que se justifie l'accent mis sur l'observation de terrain.

Dans le déroulement de l'exercice « CEVA Confine tre », en tant qu'acteur, un rôle concomitant d'observateur comporte le risque d'une vision trop restrictive et certainement subjective portée sur le déroulement des actions. Il semble que le rendu de l'observation dans un rôle « undercover agent » nécessite une analyse par une tierce personne, détachée de la situation vécue, et en capacité de pouvoir arbitrer et enrichir les résultats de l'observation. Car en définitive, la fonction essentielle de l'observation consiste à pouvoir mesurer les écarts entre le prescrit et le réel, d'une manière la plus objective possible.

Pour les besoins de ce mémoire de recherche, il est surtout utile de s'interroger sur la pertinence du classement des actions principales qui ont été précédemment recensées et qui sont liées à la

conduite. Il serait inopportun de les exposer toutes par le détail, aussi seule la description de deux d'entre elles sera réalisée. Les éléments structurants de la réflexion peuvent être assimilés par analogie pour les autres actions principales non développées à ce stade.

Au préalable, il s'avère utile de préciser que les rangs d'évaluation déclinés dans les grilles d'observation correspondent à un choix qui peut être discuté et faire l'objet d'ajustement (rangs d'évaluation définis de « sans objet » à « pleinement réalisé »). Il en est de même quant à la cotation numérique qui n'a d'intérêt que pour apporter une tendance générale sur les résultats observés (Cf. « qualité de la réalisation » dans les grilles d'observation). Cela correspond à un choix qui peut nécessiter discussions et arbitrages.

Accent mis sur une action dont l'évaluation paraît inadéquate

Sur la grille d'observation du niveau tactique, une action principale concerne l'interopérabilité des communications.

On peut noter d'emblée que les résultats de l'évaluation conduisent à un ensemble d'items « sans objet » ou « non réalisé ». Cela tient au fait qu'à ce jour il n'y a pas de réseau radio commun entre partenaires franco-suisse, à l'échelle de ce territoire¹⁵⁴. Pour ce qui concerne les partenaires français, les réseaux radios numériques dédiés à la sécurité civile intègrent cette potentialité grâce à des canaux dédiés dits « interservices » ou « autorités ». Dans le cadre de l'exercice, ils n'ont pas été activés ; ou tout au moins, pas sur la période faisant l'objet d'une observation.

Cette donnée brute nécessite d'être analysée plus précisément avant d'en tirer des conclusions. Plusieurs hypothèses existent :

- les utilisateurs non pas ressentis le besoin de le mettre en œuvre (ex. : proximité géographique forte entre les partenaires ne nécessitant pas l'usage de moyen radio) ;
- les utilisateurs étaient dans l'incapacité technique de le mettre en œuvre (ex. : dysfonctionnement, manque de poste) ;
- les utilisateurs ignoraient l'usage de cette fonctionnalité (ex. : oubli, non maîtrise de la procédure) ;
- etc.

On note donc sur ce point que la donnée brute provenant de l'observation demeure insuffisante et peut faire l'objet d'une analyse spécifique à posteriori : c'est donc son intérêt dans le cadre du *RETEX* par exemple. Toutefois, il existe un autre regard possible : la proximité géographique entre les différents partenaires ne nécessitait pas l'usage de cette action. La pertinence de l'observation est donc remise en cause...

Ainsi, uniquement au travers d'un exemple, on mesure bien toute l'importance de la conception de l'observation.

Action principale globalement bien aboutie

Sur la grille d'observation du niveau stratégique, une action principale concerne les forces menantes et concourantes.

Par une lecture rapide, on note que cette action semble plutôt bien réalisée (majorité d'items « réalisé majoritairement » et « pleinement réalisé »). L'évaluation de cette action paraît donc satisfaisante, au sens de l'objectif à atteindre dans la conduite de l'opération pour ce qui concerne

¹⁵⁴ A titre de comparaison, dans le cadre de l'organisation des secours sur le lac Léman, ce manque est en partie comblé par l'utilisation par les navigateurs, et donc par les services de secours publics et associatifs, d'un canal radio « VHF marine » spécifiquement dédié.

la stratégie d'actions. Néanmoins, l'observateur s'interrogera sur le fait que dès la préparation de l'exercice, les partenaires connaissaient la thématique principale nettement orientée vers un événement de sécurité civile impliquant de nombreuses victimes. Ceux-ci étaient donc « conditionnés » à la nature même de l'organisation susceptible de se mettre en place :

- absence d'ambiguïté quant à la désignation de la force menante ;
- planification *ORSEC* nombreuses victimes connue de la part des partenaires ;
- absence de facteur de déséquilibre ;
- scénario figé et peu évolutif tout au long de l'exercice.

Tous ces éléments sont donc à prendre en considération pour relativiser ou consolider le cas échéant l'évaluation de l'observation. Il est mis en évidence, là aussi, l'intérêt de l'observation et de l'attention qui peut y être apportée.

En dernier point, il est aussi nécessaire de préciser que selon le cas, et notamment pour un grand nombre de marqueurs à observer, le recours à plusieurs observateurs s'avère utile. Cela offre en outre la capacité à pouvoir croiser les regards et à permettre de limiter au mieux la subjectivité. Par suite, l'analyse des résultats peut ainsi être le fruit d'une réflexion collégiale.

Limites et biais possibles

Au-delà des aspects liés à la manière d'analyser les résultats de l'observation, il est nécessaire de prendre en considération différents aspects qui méritent là aussi une attention particulière.

Tout d'abord, dans le cadre de l'exercice « *CEVA Confine tre* », le champ de l'observation demeure relativement limité car la préoccupation principale était bien entendu de tenir le rôle opérationnel assigné. Cela signifie qu'au cours de l'exercice l'observateur ne dispose quasiment pas de temps pour enregistrer ses données. La prise de notes est généralement en lien direct avec le rôle d'acteur qui doit être assuré. Il est à posteriori nécessaire de faire appel à la mémoire, au risque de biaiser les informations.

En conséquence, les données recueillies sont généralement partielles et morcelées, selon l'évolution de la situation, les conditions de montée en puissance et la capacité très limitée à pouvoir enregistrer, au fil de l'eau, les informations nécessaires.

La principale complexité repose sur la construction de la grille d'analyse. Cela nécessite tout d'abord d'être rompu à ce genre d'expérience, ce qui n'est pas forcément le cas selon les fonctions courantes de l'observateur. Le choix peut parfois sembler délicat et représente une sorte de dilemme entre la volonté d'être exhaustif dans le recueil des données et la nécessité de fixer un corpus pertinent afin de ne pas se noyer dans les détails inutiles.

Cela a été évoqué auparavant, le biais de la subjectivité guette tout observateur, ce qui implique de compenser par un ciblage précis et raisonnable du nombre d'indicateurs à observer et de marqueurs à évaluer. Une analyse croisée et partagée demeure également indispensable, afin d'éviter une vision unique trop restrictive et manquant d'objectivité.

Enfin, pour rappel et pour faire le lien avec ce qui a été développé dans le paragraphe spécifique à la conception des grilles d'analyse, il est indispensable que celles-ci soient conçues dès le lancement de la préparation de l'exercice. L'absence de création de cette fonction spécifique obère fortement la capacité à pouvoir organiser les débriefings et l'élaboration du *RETEX* de l'exercice.

Autres potentialités

L'accent mis précédemment sur l'organisation d'un exercice de sécurité civile ne doit pas faire oublier les autres potentialités et thématiques possibles ouvrant le champ de la formation interservices transfrontalière, pour ce qui concerne la gestion et la conduite des situations de crise.

Il serait utile, par exemple, de pouvoir développer des scénarios mettant en action une conduite principalement orientée vers la sécurité publique, ce qui aurait pour intérêt de faire varier les attributions entre les forces menantes et concourantes. Selon la thématique, l'alternance des forces est un sujet également intéressant à exercer.

Dans le cadre de l'exercice décrit auparavant, il n'y avait pas de restriction d'accès à la frontière. D'ailleurs, cette nouvelle infrastructure de transport renforce encore la porosité et la perméabilité de la frontière, en intensifiant les flux entre les États. En cas de limitation des accès, voire du rétablissement du contrôle aux frontières, il serait utile d'évaluer les facteurs de déséquilibre et de s'assurer que les procédures spécifiquement imaginées pour la gestion des flux de personnes « incontournables » pour la fonctionnement propre des institutions et des établissements sensibles sur la place de Genève soient adaptées.

En effet, cela a été évoqué au début du mémoire, un grand nombre d'administrations, d'organismes internationaux, d'établissements dans des domaines très divers allant des secteurs de l'économie jusqu'à celui de la santé, en passant par celui des opérateurs vitaux, dépendent de personnes résidentes de l'autre côté de la frontière...

En outre, le format de la formation à la gestion de crise peut prendre plusieurs aspects, notamment au travers des entraînements et exercices, à des degrés divers qui peuvent se limiter à des exercices de cadres « sur table » pour aller jusqu'à l'organisation d'ampleur déployant un grand nombre d'acteurs sur le terrain.

Synthèse de la partie 2

Cette seconde partie relative au concept managérial et plus particulièrement à la sécurité des espaces vie et économie a donné lieu aux questionnements nécessaires pour répondre au trois dernières hypothèses.

Après avoir présenté de manière synthétique l'évolution des frontières, en se focalisant plus précisément sur le bassin lémanique, l'ouverture vers un cadre réglementaire a initié la démarche de recherche vers une dimension managériale de la crise.

Réponse aux hypothèses 3 à 5

L'hypothèse n°3 relative au cadre réglementaire mis en œuvre en cas de maîtrise des frontières entraînant une limitation de la libre circulation ouvre plus largement la réflexion sur l'évolution du concept de frontière. Celui-ci remonte aux origines antiques, mais a connu des évolutions notables en termes d'appropriation par les peuples. Au Moyen-âge, l'exercice de l'autorité des suzerains était dirigé essentiellement vers les hommes et non sur des territoires, au sens géographique.

Une lente évolution vers l'identification de frontières politiques a finalement conduit à des enjeux différents et à de multiples revendications guerrières. La naissance du patriotisme qui a suivi la Révolution française s'est spontanément adossée aux frontières naturelles et aux barrières physiques, avant de conduire à des velléités de guerres de territoires, avec comme point d'orgue les conquêtes napoléoniennes et leurs conséquences.

La redéfinition des frontières en Europe après la première guerre mondiale, puis le traumatisme de la seconde, ont engagé les peuples européens vers un long processus de construction pour conduire à l'actuelle Union européenne.

La mise en œuvre des premiers Accords de Schengen en 1990 scelle l'avènement de la libre circulation des peuples en Europe, sous l'effet de la mondialisation et des intérêts économiques. Bien que les conditions de réversibilité de la libre circulation disposent d'un cadre juridique très élaboré, on ne peut que constater la réelle porosité des frontières actuelles entre les États membres. Dans les conditions géopolitiques connues à ce jour, la fermeture des frontières s'avère particulièrement difficile à mettre en œuvre pour des raisons organisationnelles, techniques, humaines et économiques.

Cela relativise nettement l'hypothèse n°3.

L'hypothèse n°4 concerne la gestion d'événements majeurs qui nécessiteraient de prendre en compte la maîtrise des frontières. Au préalable, il a été utile de définir une dimension dans laquelle des mesures particulières auraient une réelle sensibilité et pourraient engendrer des conséquences dommageables.

C'est pourquoi, une première approche a consisté à déterminer une typologie de crise qui s'appuie sur cinq niveaux. Les deux premiers dénommés état de crise « normale » trouve une réponse au travers de la planification réalisée dans chaque territoire. Les deux derniers désignés état de « destruction massive » font appel à des moyens et à un contexte d'état de guerre. Ils sont donc écartés de la réflexion. Un état intermédiaire de crise « hors cadre » caractérise une nette rupture qui dépasse les capacités habituelles de réponse permettant une gestion par la seule planification. Pour ce cas d'espèce, il y a lieu de s'interroger en mettant en perspective le cadre juridique de la maîtrise des frontières.

Deux principaux accords franco-suisses et leurs déclinaisons pratiques attirent l'attention.

L'Accord dit « de Paris » relatif à la coopération judiciaire, douanière et policière de 2009 est applicable sur une zone frontalière d'environ 500 kilomètres. Une part de cet accord traite du cas des événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves. Le recours à ces dispositions permet de convenir de protocoles spécifiques de partenariat, comme de gestion d'événements d'envergure et ponctuels.

Depuis 1987, l'Accord d'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accidents graves offre le cadre juridique favorable pour des mesures spécifiques de franchissement des frontières. Il pose aussi clairement le principe du respect de la territorialité pour l'exercice de la coordination et la direction globale des moyens mobilisés. Il fixe également les dispositions juridiques permettant d'organiser une réponse quotidienne. Au travers d'ententes déjà établies, ces mesures permettent de répondre à un besoin de distribution quotidienne des secours, comme à l'organisation de la réponse en cas d'accident majeur.

Dès lors, on peut noter que le cadre réglementaire existe pour la prise en compte de la maîtrise des frontières et qu'il ne constitue pas un régime d'exception.

Cela conforte l'hypothèse n°4.

L'hypothèse n°5 avance l'idée qu'une formation commune des acteurs institutionnels favorise la gestion des situations de crises complexes. Le très large champ de la formation nécessite de cibler la réflexion sur une dimension spécifique qui a trait aux entraînements et aux exercices.

L'approche par le point de vue des chercheurs, dans un contexte de menace donne un cadre utile, en plaçant le curseur sur une nature d'événements pouvant conduire à une crise « hors cadre ».

L'analyse de terrain fondée sur l'observation d'une partie des actions principales mises en œuvre dans le cadre de la gestion d'une crise transfrontalière conduit à un questionnement intéressant lors d'un exercice transfrontalier. Cela permet, par exemple, de mettre en évidence l'attention particulière à avoir sur l'évaluation de l'entraînement ou de l'exercice, en vue de conduire les débriefings et de préparer le *RETEX*.

En complément, il a pu être mis en avant les potentialités émergentes en termes de culture partagée permettant d'exercer les partenaires.

Tous ces éléments sont de nature à conforter clairement le bénéfice d'une formation commune des acteurs institutionnels et à mettre en exergue certains points de vigilance.

Cela conforte l'hypothèse n°5.

Préconisations

Les préconisations présentées ci-dessous sont déclinées au regard des éléments recueillis lors de l'étude des trois dernières hypothèses. Elles sont également spécifiques au bassin lémanique, dans une logique de partenariat transfrontalier.

- 4 Diffuser la connaissance du cadre juridique spécifique à la prise en compte de la maîtrise des frontières.
- 5 Définir la dimension donnée à la formation des acteurs de la gestion d'une crise transfrontalière.
- 6 Définir la fonction d'officier de liaison et ses conditions d'engagement.
- 7 Organiser et harmoniser l'observation de terrain, dans le cadre des entraînements et des exercices.
- 8 Définir le processus et une méthodologie commune et partagée des *RETEX*.

La *quatrième préconisation* fait référence au cadre juridique spécifiquement applicable sur le bassin lémanique, notamment issu de l'Accord relatif à l'assistance mutuelle de 1987 et de l'Accord de Paris de 2009, ainsi qu'à leurs déclinaisons. Ces dispositions représentent un socle utile à la compréhension des mesures prises en application permanentes, que ce soit en termes de distribution des secours quotidien, comme dans le cadre d'une planification de la réponse de sécurité civile (ex. : secours sur le lac Léman, conduite d'une situation de crise en « section frontière CEVA »).

La *cinquième préconisation* concerne la dimension qui pourrait être donnée à une formation commune. Il s'agit en définitive de définir à quel niveau se place le curseur, selon les fonctions occupées. D'une simple sensibilisation, le déploiement de la formation peut aller jusqu'à la réalisation d'exercices d'envergure. Un questionnement sur la fréquence est également pertinent.

La *sixième préconisation* porte sur la définition de la fonction d'officier de liaison. Des diverses études menées et des échanges lors des entretiens que j'ai pu réaliser, je note des interrogations dans le profil et le mandat confié. S'il n'y a pas de doute sur l'intérêt apporté par cette fonction, les conditions et le lieu d'engagement méritent d'être définis¹⁵⁵.

La *septième préconisation* concerne l'organisation de l'observation réalisée dans le cadre des entraînements ou des exercices. Il apparaît nécessaire d'y consacrer une réelle attention, notamment sur les techniques d'observation pouvant être privilégiées et les outils nécessaires afin d'en exploiter les meilleurs résultats et faciliter le *RETEX*.

La *huitième et dernière préconisation* consiste à définir une méthode partagée et commune pour l'élaboration des *RETEX*. Il s'avère nécessaire de préciser la technique mise en œuvre et le contenu souhaité. Ces travaux préparatoires seraient de nature à faciliter l'élaboration des plans d'actions et à optimiser leur suivi.

¹⁵⁵ Le Tome G.7 du guide ORSEC départemental apporte des éclairages sur ce point, notamment les paragraphes 1.5., 1.5.1. et 1.5.2. relatifs à la fonction d'officier de liaison (ODL). Il peut constituer une source utile à l'élaboration de la fonction dans un cadre transfrontalier.

Conclusions

En quoi la gestion d'un accident majeur en zone frontalière mettant en jeu la sécurité de nombreuses personnes de nationalités différentes requière une organisation particulière ?

La problématique posée au travers de cette question centrale a conduit à explorer plusieurs domaines sous deux angles différents qui touchent à la dimension opérationnelle et à la dimension managériale.

La première réflexion axée sur la dimension opérationnelle offre l'opportunité de comprendre les facteurs qui peuvent conduire à la rupture d'un équilibre et à verser vers une situation de crise.

Dès lors, la conduite stratégique démontre toute son importance. La description de l'organisation de la réponse est le préalable indispensable à la mesure des écarts possibles entre les États concernés. On ne peut que constater que ceux-ci, et c'est bien naturel, sont interdépendant de l'organisation politico-administrative du territoire concerné. L'étude des modèles de gestion de crise sur le plan international conforte le socle de connaissances nécessaires et permet d'identifier les principaux enjeux, voire les conséquences qui découleraient de la recherche d'un ajustement commun de ces modèles.

C'est en définitive l'évaluation des écarts entre les organisations qui favorise la recherche d'une adaptation de la réponse commune. Sous certains aspects, on peut relever des approches différentes dans la mesure où les modèles en place dépendent fortement de l'évolution des organisations concernées et de l'importance donnée à une conduite de crise au plus près du terrain. Cela conforte l'idée que l'ajustement d'un modèle « hors sol », aussi performant qu'il soit, engendre une difficulté potentielle dans la recherche d'une harmonisation des pratiques. En effet, l'occurrence d'une crise demeure heureusement assez faible. Aussi, en cas d'événement majeur, il apparaît indispensable que les procédures et les modes d'organisation soient les plus proches possibles de la pratique quotidienne, au risque de surajouter de la difficulté dans la crise.

Néanmoins, au travers de l'étude menée, force est de constater qu'un certain nombre d'aspects convergent. A minima, on peut dire que les écarts qui pouvaient sembler important sont plutôt moindre. La réelle difficulté persiste dans la méconnaissance entre les organisations et leurs acteurs. Loin d'être un réel clivage, il s'agit plutôt d'une vision trop longtemps repliée sur elle-même sans favoriser l'ouverture et le partage des connaissances.

Le cercle des « spécialistes du transfrontalier » ne mérite que de s'étendre et de prendre de l'envergure. De l'exception, cela doit tendre vers un usage courant totalement maîtrisé et assumé. De cette manière, il serait aussi possible de capitaliser l'ensemble des démarches déjà entreprises en optimisant les résultats obtenus.

La poursuite de la réflexion sur le second axe donne de l'importance à la dimension managériale de la conduite de crise.

La description de la zone frontalière au travers de ses évolutions historiques met en évidence les points de rapprochement et la culture commune qui caractérise ces territoires. L'évolution contemporaine des frontières en Europe et le concept de libre circulation relativisent l'impact d'une restitution du contrôle aux frontières. Comme cela a été mis en évidence, cette vision est à placer dans le contexte transfrontalier de cette région de l'Europe, en tenant compte des dimensions géopolitiques actuelles.

En lien avec l'ensemble des éléments de contexte, l'éventualité de la fermeture des frontières ou tout au moins une restitution du contrôle se heurte à la capacité à pouvoir être effectivement mis en œuvre, ce qui n'écarterait pas totalement la problématique. Une poursuite des réflexions semble utile en cas de réalisation effective de cette mesure, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des flux de population et d'échanges qui existent entre les États.

En complément, un retour sur l'étude d'une typologie de crise apporte l'avantage de définir la mesure d'une crise potentielle et d'en sous-entendre les impacts potentiels.

Fort de ces éléments préalables, la connaissance et l'analyse de certains Accords et partenariats relatifs aux échanges transfrontaliers démontrent bien l'importance de la préservation des intérêts communs. Au travers de l'observation d'un exercice de sécurité civile, la vérification de la pertinence des principales actions qui caractérisent la conduite des situations de crise transfrontalière apporte également un éclairage utile.

Au-delà de ces aspects, le travail réalisé trouve malgré tout ses limites.

Comme cela a déjà été dit, l'ensemble des réflexions est à mettre dans le contexte transfrontalier spécifique à cette région et à son cadre économique régional. En outre, l'analyse et les travaux de recherche ont porté essentiellement sur les niveaux de conduite tactique et stratégique. Il serait intéressant d'étendre la réflexion sur le niveau politique, par exemple au sens des relations et des actions intergouvernementales.

Dans leur ensemble, les travaux de recherche n'ont pas porté sur certains aspects comme la communication de crise. On ne peut que relever qu'à l'instar de crises récentes survenues en Europe, et en France en particulier (ex. : incendie de l'usine Lubrizol à Rouen), cette dimension a une grande importance. Sous l'influence de la temporalité et en raison des incertitudes qui pèsent sur les choix des décideurs dans les premières heures de la crise, l'adaptation de la communication est particulièrement prégnante. Le développement considérable des modes de communication au travers des réseaux sociaux est de nature à fortement influencer cet aspect.

Enfin, le parti-pris consistait à aborder le sujet d'une manière globale. Cela explique, par exemple, que certains sujets comme les capacités et les méthodes de recensement et d'identification des victimes n'ont pas été abordés. Là aussi, des développements spécifiques pourraient être envisagés.

Bibliographie

Webographie

- <http://www.sabaudia.org> - Portail de l'Assemblée des Pays de Savoie - Conseil Savoie Mont-Blanc
- <https://ec.europa.eu/echo> - Portail de la protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO)
- <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html> - Portail du gouvernement suisse
- <https://www.cnrtl.fr> - Centre national de ressources textuelles et lexicales
- <https://www.fema.gov/fr> - Portail de la « FEMA - Federal Emergency Management Agency »
- <https://www.gouvernement.fr> - Portail du gouvernement français
- <https://www.insarag.org> - Portail de l'International Search And Rescue Advisory Group (INSARAG)
- <https://www.interieur.gouv.fr> - Portail du ministère de l'intérieur français
- <https://www.vd.ch> - Portail de l'État de Vaud (CH)
- [http://tecfa.unige.ch/tecfa/maltt/ergo/articles/P1/observation_\(Lallemand2016\).pdf](http://tecfa.unige.ch/tecfa/maltt/ergo/articles/P1/observation_(Lallemand2016).pdf) - Consultation : 05/11/2019 - Observation, par Technologie de Formation et d'Apprentissage (TECFA), Lallemand 2016
- http://wp.unil.ch/risk/files/2013/08/tsunami_fin.pdf - Consultation : 28/10/2018 - Le Léman victime d'un tsunami ? par Sylvain Bolt, Mis à jour le 13/08/2014
- <http://www.grand-geneve.org/grand-geneve/le-territoire/chiffres-cles> - Consultation : 21/02/2019 - Chiffres clé du Grand Genève, par Grand Genève agglomération franco-valdo-genevoise, Mis à jour en juillet 2014
- <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000651-les-travailleurs-frontaliers-francais-en-suisse-par-herve-rayner> - Consultation : 24/09/2018 - Les travailleurs frontaliers français en Suisse, par Hervé Rayner, Mis à jour le 12/10/2008
- <http://www.mementodumaire.net/dispositions-generales-2/vigilance-alerte-et-secours/dgv2-presentation-du-dispositif-orsec/> - Consultation : 30/05/2019 - Présentation du dispositif ORSEC, par IRMa, Mis à jour le 30/04/2012
- <http://www.mementodumaire.net/dispositions-generales-2/vigilance-alerte-et-secours/dgv1-organisation-de-la-securite-civile/> - Organisation de la Sécurité civile, par IRMa, Mis à jour le 12/04/2012
- <http://www.mementodumaire.net/dispositions-generales-2/vigilance-alerte-et-secours/dgv3-articulation-entre-le-dispositif-orsec-et-lorganisation-propre-des-acteurs/> - Articulation entre le dispositif ORSEC et l'organisation propre des acteurs, par IRMa, Mis à jour le 12/04/2012
- <https://sd-magazine.com/strategie-et-politique/les-grandes-orientations-de-la-securite-civile> - Consultation : 30/05/2019 - Les grandes orientations de la sécurité civile, par Sécurité & Défense magazine, Mis à jour le 04/04/2015
- <https://www.gouvernement.fr/risques/la-preparation-de-l-etat-face-aux-risques> - Consultation : 01/06/2019 - Risques, Prévention des risques majeurs, La préparation de l'État face aux risques, par Gouvernement, Mis à jour le 01/06/2019

<https://www.gouvernement.fr/risques/le-processus-de-gestion-de-crise> - Consultation : 01/06/2019 - *Risques*, Prévention des *risques* majeurs, Le processus de gestion de crise, par Gouvernement, Mis à jour le 01/06/2019

<https://www.histoirealacarte.com/frise-chronologique/Europe-XIXe-XXe-siecles/#>

- Consultation : 07/09/2019 - L'Europe et les Nations depuis 1815

<https://www.nature.com/news/ancient-trsunami-devastated-lake-geneva> - Consultation : 27/10/2018 - Ancient tsunami devastated Lake Geneva shoreline, par Jessica Marshall, Mis à jour le 28/10/2012

https://www.persee.fr/doc/ccgg_1016-9008_1994_num_5_1_1387 - Consultation : 01/09/2019 - Les frontières des cités grecques. Premières réflexions à partir du recueil des documents épigraphiques, par Denis Rousset, Mis à jour le 13/05/2018

<https://www.rts.ch/decouverte/monde-et-societe/monde/les-frontieres/9351779-la-naissance-historique-des-frontieres.html> - Consultation : 31/08/2019 - La naissance historique des frontières, de la féodalité aux nationalités, par Jean-Pierre Bois, Mis à jour le 20/02/2018

Ouvrages

BOUTTÉ, G. (2006). *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ? Le management des situations complexes*. Montreuil : Editions du Papyrus. 334 p.

MASSROURI, M. (2010). *Les accords de Schengen : désaccord à l'unisson ?* Charmey : Les éditions de l'Hèbe. 90 p.

MINTZBERG, H. (1989). *Le management. Voyage au centre des organisations*. Paris : Eyrolles, éditions d'Organisation. 667 p.

MOULIN, M.-C. (2014). *La gestion de crise hors cadre. L'inconcevable n'est pas impensable !* Paris : L'Harmattan. 154 p.

SUN TZU (5^{ème} S. av JC). *L'art de la guerre*. Paris : Guy Trédaniel éditeur, deuxième édition (2017). 160 p.

TARDY, T. (2009). *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*. Bruxelles : Editions De Boeck, première édition. 250 p.

Ouvrages collectifs

ANASTASSOPOULOS, J.-P., BLANC, G., NIOCHE, J.-P., RAMANANTSOA, B. (1985). *Pour une nouvelle politique d'entreprise : Contingence et liberté*. Paris : Presses Universitaires de France, Collection Gestion. 1^{ère} édition. 217 p.

BEAUREPAIRE, P.-Y., SUSS, Cyrille, (2019). *Atlas de l'Europe moderne. De la Renaissance aux Lumières*. Paris. 95 p.

BRULHART, J., ECHKENAZI, J., (2018). *Guide l'Union européenne*. Paris. 159 p.

DETRIE, J.-P., ANASTASSOPOULOS, J.-P., et al. (1988). *Stratégie, structure, décision, identité. Politique générale d'entreprise*. Paris : Strategor, Inter Editions, 4^{ème} tirage 1991. 511 p.

KERVERN, G.-Y., RUBISE, P. (1991). *L'archipel du danger. L'introduction aux cindyniques*. Paris : Economica. 425 p.

KUCHOLL, V., AMARELLE, C., JOST, C., NAPPEY, G., (2018). *La Suisse mode d'emploi - Histoire - Politique - Economie - Droit*. Le Mont-sur-Lausanne : LEP Loisirs et pédagogie. 489 p.

Rapports, livres blancs et études

Aide-mémoire KATAPLAN - Analyse cantonale des dangers et préparation aux situations d'urgence. (2013). Berne : Office fédéral de la protection de la population (OFPP). 60 p.

Articulation entre la prévention des risques et la gestion de crise. (2016). Paris : Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). 3^{ème} session nationale spécialisée « management stratégique de la crise ». 62 p.

Cellule de crise. Les conditions d'une conduite efficace. (1995). Paris : Patrick LAGADEC. 122 p.

Développer la résilience face aux menaces NRBC-E : Etude de trois entraînements interministériels de la zone de défense et de sécurité Sud-est. (2017-2018). Genève : Université de Genève - Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation. 26 p.

Frontex. L'Agence en un clin d'œil. Varsovie: European border and coastguard agency. 4 p.

Guide ORSEC départemental. Méthode générale. (2006). Paris : Ministère de l'Intérieur, DGSCGC. 69 p.

La coopération territoriale en Europe. Une perspective historique. (2015). Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. 172 p.

La gestion de crise en Europe. Vers une coexistence des organisations actuelles basées sur la culture des états membres ou vers une convergence structurelle dans un système européen ? (2015). Paris : Institut national des hautes-études de la sécurité et de la justice (INHESJ). 26^{ème} session nationale « sécurité et justice ». 131 p.

Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen. (2016). Paris : France stratégie. 11 p.

Livre blanc. Défense et sécurité nationale 2013. (2013). Paris : Ministère de la Défense. 160 p.

Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans. (2009). Paris : Premier ministre. 41 p.

Méthodologie et lignes directrices INSARAG. (2008). Genève : Nations Unies, bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). 86 p.

ORSEC pour la protection générale des populations. (2009). Paris : Ministère de l'Intérieur, DGSCGC. 16 p.

Renforcer la coopération transfrontalière. (2018). Paris : Centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI). 31 p.

Territoires transfrontaliers. La fabrique de l'Europe. (2017). Paris : Mission opérationnelle transfrontalière. 65 p.

Statistiques

Chiffres clés de l'espace lémanique. Edition 2^{ème} trimestre 2015. Conseil du Léman - Ain, Haute-Savoie, Vaud, Valais, Genève. 2 p.

Effectif au 3^{ème} trimestre 2018. Septembre 2018. Statistiques Vaud, département des finances et des relations extérieures. 1 p.

La population vaudoise croît de 1,0% en 2017. Edition 35^{ème} année n°3 avril 2018. Numéros. Courrier statistique. 3 p.

Rapport annuel 2017. Genève aéroport. Aéroport international de Genève. 49 p.

Articles et discours

BLOCH, E. *La communication de crise*. In Compilation d'articles - Management stratégique des situations de crise - ENSOSP. pp. 79-96.

BOUCHET, P. (2016). *Le management stratégique des situations de crise. La recreation d'une garde nationale - Une réponse opérationnelle à la gestion de situation de crise et une possibilité d'évitement de l'apparition de la crise*. In Perspectives, Cahiers scientifiques de l'ENSOSP, n°15, avril 2016. pp. 15-26.

CARRESSE H. (2019). *Gestion de crise : de l'incertitude à la simplicité*. In LIREC, Lettre d'information sur les risques et les crises, n°58, janvier 2019. pp. 19-22.

DAUTUN, C., PARDINI, P. (2011). *Les formations à la gestion de crise des personnels d'encadrement de l'Éducation nationale*. In Cahiers de la sécurité, n°16, avril-juin 2011. pp. 97-105.

DOMENACH, J. (2010). *Sécurité globale et défense sanitaire - Le cas de la grippe AH1N1 : essai de lecture critique*. In Cahiers de la sécurité, n°14, octobre-décembre 2010. pp. 124-129.

DONET-MARY, L., DUFES, E., RATINAUD, C., TORMOS, G. *La crise : du minimum requis au minimum commun*. In Compilation d'articles - Management stratégique des situations de crise - ENSOSP. pp. 39-56.

DUFES, E. (2016). *L'auto-organisation de la population en situation de crise : l'agir ensemble (1^{ère} partie)*. In Perspectives, Cahiers scientifiques de l'ENSOSP, n°15, avril 2016. pp. 51-82.

DUFES, E. *Théorie de la sécurité globale : rétrospective et perspectives*. In Compilation d'articles - Management stratégique des situations de crise - ENSOSP. pp. 15-38.

DUFES, E., RATINAUD, C. *Situations de crise : une réponse modélisée en 3D*. In Compilation d'articles - Management stratégique des situations de crise - ENSOSP. pp. 57-78.

FLANDIN, S., POIZAT, G. (2019). *Quatre axes d'analyse des situations de crise en sécurité civile : des pistes pour la conception des formations*. In Colloque international de didactique professionnelle 2019 organisé par l'association RPDP en partenariat avec l'Université de Sherbrooke à Longueuil, Québec. 8 p.

GUIDAT, R. (2016). *Regards croisés : le commandement opérationnel en France et aux Etats-Unis - Le centre opérationnel de zone Est - Une structure interministérielle de coordination et d'appui*. In Perspectives, Cahiers scientifiques de l'ENSOSP, n°15, avril 2016. pp. 125-134.

GUILHOU, W. *Sortie de crise : quels scénarios ?* In Constructif n°22 - Parution en ligne en Mars 2009.

HEIDERICH, D. (2006). *L'esprit wēi jī*. In magazine de la communication de crise et sensible. Observatoire international des crises (OIC). Volume 11. pp. 5-6.

KREMER K., SIMPSON G., GIRARDCLOS S. (2012). *Giant Lake Geneva tsunami in AD 563*. In Nature geosciences, Vol. 5, novembre 2012. pp. 756-757.

LAGADEC P. (2019). *Terra incognita*. In LIREC, Lettre d'information sur les risques et les crises, n°58, janvier 2019. pp. 7-13.

LANGLOIS M. (2019). *Prise de décision dans l'incertitude. Expérience des médecins tactiques du RAID*. In LIREC, Lettre d'information sur les risques et les crises, n°58, janvier 2019. pp. 14-18.

MONET, J.-P., DUMAS, M., LAHAYE, S., SCHALLER, P. (2016). *Regards croisés : le commandement opérationnel en France et aux Etats-Unis - Protection civile en Europe - Vers un système unifié de commandement opérationnel ?* In Perspectives, Cahiers scientifiques de l'ENSOSP, n°15, avril 2016. pp. 135-145.

MONTCHAMP, D., BIZET, P. (2016). *Le management stratégique des situations de crise. La nécessaire différenciation entre le tactique et le stratégique.* In Perspectives, Cahiers scientifiques de l'ENSOSP, n°15, avril 2016. pp. 27-29.

MORIN, E., (1976). *Pour une crisologie.* In Persée. Communications n°25, La notion de crise. pp. 149-163.

PREVOST, L., FAUVERGUES, JM., *Attentats terroristes : ce qui a changé en France.* In LIREC, Lettre d'information sur les risques et les crises, n°53, mars 2017. pp. 14-26.

RATINAUD, C. (2016). *Le management stratégique des situations de crise. De la tactique à la stratégie - Le nécessaire changement de paradigme de l'officier supérieur de sapeur-pompier.* In Perspectives, Cahiers scientifiques de l'ENSOSP, n°15, avril 2016. pp. 31-50.

ROCHE, J.-J. (2010). *Sécurité et défense globales - Des mutations en cours, un débat embryonnaire.* In Cahiers de la sécurité, n°14, octobre-décembre 2010. pp. 16-19.

WEBER JA., DEMONCHEAUX JP. (2019). *Un exemple de coopération civilo-militaire : la gestion de l'épizootie à virus Influenza en 2017.* In LIREC, Lettre d'information sur les risques et les crises, n°58, janvier 2019. pp. 23-26.

Thèses et mémoires

CAPART, R., ROYER, J.-M., WILM, A., TETART, R. (2016). *Outils de gestion de crise. Comparaison des standards internationaux et perspectives.* ENSOSP : Mémoire en vue de l'obtention de la formation d'adaptation à l'emploi de chef de groupement. 83 p.

CHANCE, H., CHOTARD, A. (2013). *La gestion de la post catastrophe - Bilan des retours d'expériences des événements passés.* Institut des risques majeurs (IRMa) : les dossiers. 123 p.

CHANCE, H., NOURY, M. (2011). *La gestion de la post catastrophe - L'approche française et la stratégie internationale.* Institut des risques majeurs (IRMa) : les dossiers. 135 p.

DAUTUN C. (2007). *Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : Connaissance et aide à la décision pour la Sécurité Civile.* Ecole nationale supérieure des mines de Saint-Etienne : Thèse en vue de l'obtention du doctorat en science et génie de l'environnement. 415 p.

DELATOUR, G. (2015). *L'écosystème décisionnel du manager : une contribution au défi d'anticipation de la crise.* Université de technologie de Troyes : Thèse en vue de l'obtention du grade de docteur. Spécialité : développement durable. 335 p.

GIRARDCLOS, S., CORBOUD, P., WILDI, W. (2014). *Croisière limnogéologique sur le Léman : histoire géologique du bassin lémanique et peuplement humain.* Genève : Université de Genève. 32 p.

JOURNÉ, G., LIGNY, M., MAGGIANI, F., TRANI, A. (2016). *Synchronisation des acteurs dans la conduite d'une situation de crise au sein d'un centre opérationnel départemental.* ENSOSP : Mémoire en vue de l'obtention de la formation d'adaptation à l'emploi de chef de groupement. 68 p.

MANRY, A. (2018). *Pluies extrêmes et submersions rapides : solidarités sociales et économiques au service de la résilience ?* UTT-ENSOSP : Mémoire Master II - IMSGA. 146 p.

PAICHOUX, C. (2015). *La décision stratégique en situation de crise : y contribuer, s'y préparer*. ENSOSP : Mémoire en vue de l'obtention de la formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint. 178 p.

ROY, O., GUILBERT, C., ANDRIOT, R., TISSERANT, F. (2018). *Passer d'une gestion de crise multisectorielle à une gestion de crise globale : utopie ou réalité ?* Aix-en-Provence : ENSOSP : Mémoire en vue de l'obtention de la FAE de chef de groupement. 147 p.

Textes juridiques internationaux

Traité de Lisbonne, JO C 306 du 13/12/2007, entrée en vigueur le 01/12/2009

Traité Atlantique Nord, 04/04/1949

Textes juridiques de l'Union européenne

Décision du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (2001/792/CE, Euratom)

Décision de la Commission européenne du 29 décembre 2003 fixant les modalités d'exécution de la décision 2001/792/CE, Euratom, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (2004/277/CE, Euratom)

Décision de la Commission européenne du 20 décembre 2007 relative à la spécification technique d'interopérabilité concernant la sécurité dans les tunnels ferroviaires du système ferroviaire transeuropéen conventionnel à grande vitesse (2008/163/CE)

Décision n°1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union

Décision d'exécution de la commission du 16 octobre 2014 fixant les modalités de mise en œuvre de la décision n°1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union et abrogeant les décisions de la Commission 2004/277/CE, Euratom et 2007/606/CE, Euratom (2014/762/UE)

Décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 13 mars 2019 modifiant la décision n°1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

Résolution 69/283 adoptée par l'assemblée générale le 3 juin 2015 relative au Cadre de Sendai pour la réduction des *risques* de catastrophe (2015-2030)

Textes juridiques de la confédération helvétique

Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) - RS 520.1

Ordonnance fédérale du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) - 814.012

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'approbation de trois conventions relatives à la modification de la frontière franco-suisse du 14 septembre 1953 - 6506

Textes juridiques de l'État de Genève

Règlement sur l'organisation en cas de catastrophe et de situation exceptionnelle du canton de Genève (RORCA-GE) - G 3 03.04

Textes juridiques de l'État de Vaud

Constitution de l'État de Vaud du 14 avril 2003 - Cst-VD 101.01

Loi sur la protection de la population (LProP) du 23 novembre 2004 - 510.11

Règlement sur l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe du 5 juillet 2006 (RORCA) - 510.21.1

Règlement sur le service sanitaire en cas de situation particulière, d'accident majeur ou de catastrophe du 23 avril 2008 (RSSan) - 510.21.5

Textes juridiques de l'État du Valais

Loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires du 15 février 2013 (LPPEx)

Accords entre la Suisse et la France

Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution, conclue le 16 novembre 1962

Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la navigation sur le Léman, conclu le 7 décembre 1976

Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, conclu le 14 janvier 1987, entré en vigueur par échange de notes le 1er avril 1989

Protocole n°38398 GEND/DPMGN/SDC/BFORM du 18 mai 2017 visant à formaliser la coopération entre la gendarmerie nationale française et l'Académie de police de Savatan à Saint-Maurice (Suisse) dans le domaine de la formation

Textes juridiques français

Constitution du 4 octobre 1958

Code de la défense, Partie réglementaire, Partie I : Principes généraux de la défense, Livre I^{er} : La direction de la défense

Code de la défense, Partie réglementaire, Partie I : Principes généraux de la défense, Livre III : Mise en œuvre de la défense non militaire

Code de la Sécurité intérieure, Partie législative, Livre VII : Sécurité civile, Titre IV : Organisation des secours et gestion des crises

Code général des collectivités territoriales, Partie législative, Deuxième partie : La commune, Livre II : Administration et services communaux, Titre I^{er} : Police

Loi du 3 avril 1978 relative à l'état de siège codifiée au Code de la défense

Loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la Sécurité civile - NOR : INTX0300211L

Loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense - NOR : DEFX0824148L

Décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan *ORSEC* et pris pour application de l'article 14 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile - NOR : INTE0500252D

Décret n°2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris pour application de l'article 15 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. - NOR : INTE0500253D

Décret n°2008-583 du 19 juin 2008 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la mise à disposition d'unités de police et de la gendarmerie nationale française à l'occasion du Championnat d'Europe des nations de football, signées à Berne le 27 juin 2007 et à Paris le 3 août 2007 - NOR : MAEJ0814138D

Décret n°2009-836 du 7 juillet 2009 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière - NOR : MAEJ0914271D

Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires - NOR : TRAT1904873D

Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale - N°320/SGDSN/PSE/PSN du 11/06/2015 - NOR : PRMD1514315X

Circulaire du Premier ministre n°5667/SG du 02/01/2012 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures

Circulaire du Premier ministre n°5853/SG du 13/04/2016 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme

Circulaire n° NOR : INTE/06/00120/C - Planification *ORSEC* départementale

Circulaire n° NOR : INTE/1513249/J - Responsabilité du préfet en cas de crise

Autres textes

Guide de doctrine opérationnelle - Exercice du commandement et conduite des opérations. Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Mai 2019. 88 p.

Guide *ORSEC* départemental « organisation territoriale de gestion de crises » - Tome G7. DGSCGC. 24/10/2019. 78 p.

Méthodologie et lignes directrices INSARAG (INSARAG guidelines). Nations Unies - Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) - Section d'appui à la coordination sur le terrain (FCSS) - Secrétariat INSARAG. Mars 2008. 86 p.

Plan de secours bilatéral liaison ferroviaire *CEVA*. République et Canton de Genève / Préfecture de la Haute-Savoie. Mai 2019. 81 p.

Plan multilatéral de secours lac Léman. République et Canton de Genève / République et Canton du Valais / État de Vaud / Préfecture de la Haute-Savoie. Juillet 2002. 71 p.

Stratégie sécuritaire du canton de Genève - Vision 2030 - Tomes 1 & 2. État-major cantonal de conduite. Mars 2017. 48 p.

Table des matières

Préface	3
Résumé.....	7
<i>Le bassin lémanique : une dynamique transfrontalière maîtrisée ?</i>	<i>25</i>
Emergence d'un terrain d'étude	27
Le concept de sécurité globale.....	28
Le bassin lémanique : une démographie galopante au cœur d'une région au rayonnement international.....	29
Le bassin lémanique : un territoire de libre circulation face à un défi de transports multimodaux	31
Emergence d'une question centrale.....	34
<i>La gestion conjointe d'un événement sur la frontière franco-suisse : défi ou concession ?</i>	<i>37</i>
Partie I - Quand la sécurité des personnes et des biens incarne une finalité d'un concept opérationnel	39
Modélisation d'un processus de déséquilibre	40
Importance de la conduite stratégique	41
Chapitre 1 - La gestion d'une crise implique la coordination de l'ensemble des acteurs.....	45
Organisation de la réponse en cas de crise	45
Pour la France, une vision régalienne de la gestion d'une crise majeure.....	45
Accent mis sur la préparation à la crise.....	45
Réponse de l'État en cas de crise majeure	47
La gestion des crises majeures : une responsabilité gouvernementale	47
Activation de la cellule interministérielle de crise (CIC).....	47
Organisation et fonctionnement de la cellule interministérielle de crise (CIC)	48
Pour la Suisse, un déploiement très large du principe de subsidiarité	50
Cadre législatif et réglementaire	52
Organes de conduite.....	52
Exercice de l'autorité de police administrative.....	56
La police administrative en France.....	57
Police administrative générale et spéciale.....	57
Extension du pouvoir de police administrative dans des circonstances exceptionnelles	58
Déclinaison du pouvoir de police administrative en direction opérationnelle des secours	58
La police administrative en Suisse ?	59
Structures respectives de gestion de crise.....	59
Déclinaison pour la France	59
Déclinaison pour la Suisse	60
Chapitre 2 - L'harmonisation des pratiques est un levier d'efficacité face aux enjeux de coordination en cas d'événement majeur	63
Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne	63
Une réponse modulaire	64
La réserve rescUE.....	64
Activation et coordination du mécanisme.....	65
Le modèle « Incident Command System - ICS »	66
Quels sont les concepts clés de l'ICS ?.....	67
Organisation type du système ICS.....	68
Le modèle « International Search And Rescue Advisory Group - INSARAG ».....	68
Articulation pratique du dispositif INSARAG.....	69
Organes et autorités chargés de la coordination.....	70
Mise en œuvre pratique.....	70
Comparaison des modèles	71
Potentialités de certains modèles	71
Points de vigilance nécessaires	72
Promotion d'un modèle commun	73
Quelles convergences entre les modèles suisses et le modèle français ?	73
Plusieurs domaines métiers concernés	74
Les actions principales examinées	75

Quelles sont les actions principales qui regroupent l'essentiel des composantes de la conduite d'une crise transfrontalière sur la bassin lémanique ?	76
Synthèse de la partie 1.....	81
Réponse aux hypothèses 1 à 2	81
L'hypothèse n°1.....	81
L'hypothèse n°2.....	81
Préconisations.....	82
Une gestion transfrontalière : leviers d'action en situation de crise	83
Partie II - Quand la prise en compte de la spécificité de l'accès à la frontière représente un enjeu dans la gestion de crise	85
Un long processus de stabilisation des frontières sur le bassin lémanique	86
Accords transfrontaliers sur l'assistance mutuelle.....	88
Chapitre 3 - Le cadre réglementaire mis en œuvre en cas de maîtrise des frontières entraîne une limitation de la libre circulation	89
La lente évolution du concept de frontière	89
Apparition des enjeux politiques autour des frontières.....	90
Frontières en Europe après le congrès de Vienne.....	91
Le nouvel ordre mondial issu de la 1 ^{ère} guerre mondiale.....	92
Un long processus de construction de l'Union européenne	93
Vers une libre circulation des peuples en Europe.....	96
La naissance et l'évolution d'un effacement des antagonismes entre les États européens	96
Que prévoient les Accords de Schengen ?	98
Une libre circulation à l'intérieur de l'espace des États membres	98
Le renforcement de la sécurité intérieure.....	98
Périmètre géopolitique et pays associés.....	99
L'acquis Schengen	100
Conditions de réversibilité de la libre circulation au sein de l'espace Schengen.....	101
Le cas général repose sur une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure	101
Procédure spécifique pour les cas nécessitant une action immédiate.....	102
Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace intérieur	102
Réalité de la mise en œuvre du contrôle aux frontières intérieures.....	103
Chapitre 4 - La gestion d'événements majeurs nécessite de prendre en compte la maîtrise des frontières.....	105
Comment caractériser les événements pouvant nécessiter de prendre en compte la maîtrise des frontières ?	105
Approche possible de la typologie des crises.....	106
Un état de crise « normale » comportant deux niveaux	106
Un niveau intermédiaire : l'état de crise « hors cadre ».....	107
L'état de « destruction massive » constitue les deux niveaux ultimes	108
Peut-on se préparer à faire face à une crise « hors cadre » ?	109
La crise abordée par une approche processuelle	110
La phase amont de la crise	111
La phase de conduite de crise	111
La phase post-crise.....	111
Description d'un cadre juridique prenant en compte la maîtrise des frontières.....	112
« Accord de Paris » portant sur une coopération judiciaire, douanière et policière	112
Assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves	112
Détachement d'agents	115
Accord relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave	115
Mesures spécifiques liées au franchissement de la frontière.....	115
Coordination et direction globale.....	116
Autres formes de coopération	117
Application pratique de l'accord relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave	123
Chapitre 5 - Une formation commune des acteurs institutionnels favorise la gestion des situations de crise complexe	125
Quelle dimension donner à la formation ?.....	125

Le point de vue d'une équipe de chercheurs.....	125
Une logique de professionnalisation	126
L'entraînement contribuant à une organisation socio-professionnelle.....	127
L'analyse de terrain	128
L'observation : une méthode qualitative à concevoir	128
Exemple d'un exercice de sécurité civile	129
Qu'est-ce que l'on peut observer ?	129
Exercice « CEVA Confine tre ».....	130
Le lieu de l'exercice.....	131
La planification opérationnelle	131
Le scénario de l'exercice « CEVA Confine tre »	135
Choix d'une méthode d'analyse de terrain	135
Conception des grilles d'analyse.....	135
Analyse et interprétation des résultats.....	136
Limites et biais possibles	138
Autres potentialités	138
Synthèse de la partie 2.....	140
Réponse aux hypothèses 3 à 5	140
L'hypothèse n°3.....	140
L'hypothèse n°4.....	140
L'hypothèse n°5.....	141
Préconisations.....	142
Conclusions.....	143
Bibliographie.....	147
Webographie.....	149
Ouvrages.....	150
Ouvrages collectifs	150
Rapports, livres blancs et études.....	151
Statistiques.....	151
Articles et discours	152
Thèses et mémoires.....	153
Textes juridiques internationaux.....	154
Textes juridiques de l'Union européenne.....	154
Textes juridiques de la confédération helvétique.....	154
Textes juridiques de l'État de Genève	155
Textes juridiques de l'État de Vaud	155
Textes juridiques de l'État du Valais	155
Accords entre la Suisse et la France	155
Textes juridiques français	155
Autres textes	156
Table des matières.....	157
Annexes.....	161
Annexe n°1 - Morphologie et principales caractéristiques du lac Léman	163
Annexe n°2 - Analyse PESTEL portée sur le bassin lémanique.....	165
Annexe n°3 - Modèle d'analyse pour le mémoire de recherche	167
Annexe n°4 - Facteurs de déséquilibre.....	169
Annexe n°5 - Vue synthétique de la planification de défense et de sécurité nationale	171
Annexe n°6 - Objectifs de réponse modulaire du mécanisme de protection civile de l'UE.....	173
Annexe n°7 - Organigramme type de l'ICS aux États-Unis d'Amérique	175
Annexe n°8 - Comparaison de certains modèles de gestion de crise	177
Annexe n°9 - Sondage sur la conduite des situations de crise transfrontalière sur le bassin lémanique	179
Annexe n°10 - Liste des modifications de frontières intervenues entre la Suisse et la France depuis le 16 ^{ème} siècle.....	181
Annexe n°11 - Déclinaison des accords transfrontaliers dans les domaines de l'assistance et du secours en Haute-Savoie	183
Annexe n°12 - Grille d'observation d'un exercice de sécurité civile.....	185
Annexe n°13 - Transcription des entretiens semi-dirigés	187

Annexes

Liste des annexes

Annexe n°1 - Morphologie et principales caractéristiques du lac Léman.....	163
Annexe n°2 - <i>Analyse PESTEL</i> portée sur le bassin lémanique.....	165
Annexe n°3 - Modèle d'analyse pour le mémoire de recherche	167
Annexe n°4 - Facteurs de déséquilibre.....	169
Annexe n°5 - Vue synthétique de la planification de défense et de sécurité nationale	171
Annexe n°6 - Objectifs de réponse modulaire du mécanisme de protection civile de l'UE.....	173
Annexe n°7 - Organigramme type de l'ICS aux États-Unis d'Amérique	175
Annexe n°8 - Comparaison de certains modèles de gestion de crise	177
Annexe n°9 - Sondage sur la conduite des situations de crise transfrontalière sur le bassin lémanique	179
Annexe n°10 - Liste des modifications de frontières intervenues entre la Suisse et la France depuis le 16 ^{ème} siècle	181
Annexe n°11 - Déclinaison des accords transfrontaliers dans les domaines de l'assistance et du secours en Haute-Savoie	183
Annexe n°12 - Grille d'observation d'un exercice de sécurité civile.....	185
Annexe n°13 - Transcription des entretiens semi-dirigés	187

Annexe n°1 - Morphologie et principales caractéristiques du lac Léman

Superficie	580,1 km ²	Profondeur maximum	309,7 m
Longueur dans l'axe	72,3 km	Volume	89 km ³ (89 milliards de m ³)
Plus grande largeur	13,8 km	Bassin versant	7 419 km ²
Altitude moyenne	372,05 m	Origine	Tectonique et glacière
Température mini	6°C	Temps moyen de renouvellement des eaux	11,4 ans

Frontière franco-suisse :

- Suisse : cantons de Genève, du Valais et de Vaud
- France : Haute-Savoie



Figure 52 - Vue satellite du lac Léman

Transports de passagers :

- 2,38 millions de passagers / an
- Une vingtaine de bateaux à passagers
 - Capacité de 200 à 1 200 personnes
 - Société suisse en partie financée par les collectivités territoriales (compagnie générale de navigation - CGN)
 - Traversées toute l'année de 4h30 à minuit
 - Croisières touristiques hors période hivernale

Principales autres activités :

- Une cinquantaine de pêcheurs professionnels
- Chantiers navals
- Nautisme : voile, croisières, ski nautique, plongée, aviron, planches à voile, kit-surf, baignades...

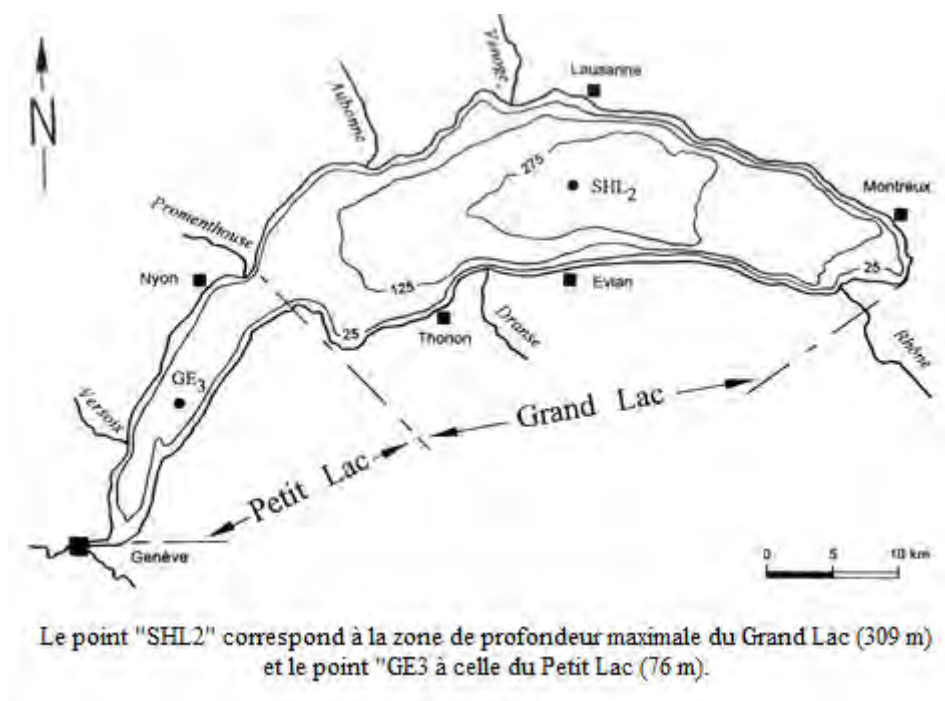
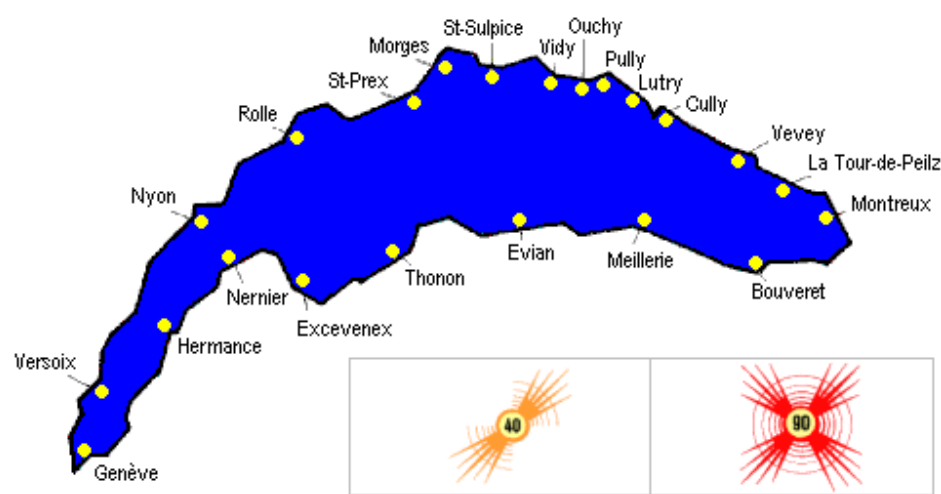


Figure 53 - Carte bathymétrique simplifiée du lac Léman

Principaux naufrages recensés depuis le 19^{ème} siècle :

- 1^{er} août 1858 : collision « l'Aigle II » / « l'Helvétie I » - 16 morts
- 10 juin 1862 : échouage « l'Hirondelle »
- 23 novembre 1883 : collision « Rhône I » / « Cygne » - 11 morts
- 6 février 1892 : explosion « Mont-Blanc II » - 26 morts
- 6 février 1897 : naufrage « Ville d'Evian » - 1 mort
- 18 août 1969 : naufrage « la Fraidieu » - 21 morts, dont 15 enfants / 58 personnes
- 7 août 1970 : naufrage « Sainte-Odile » - 7 morts

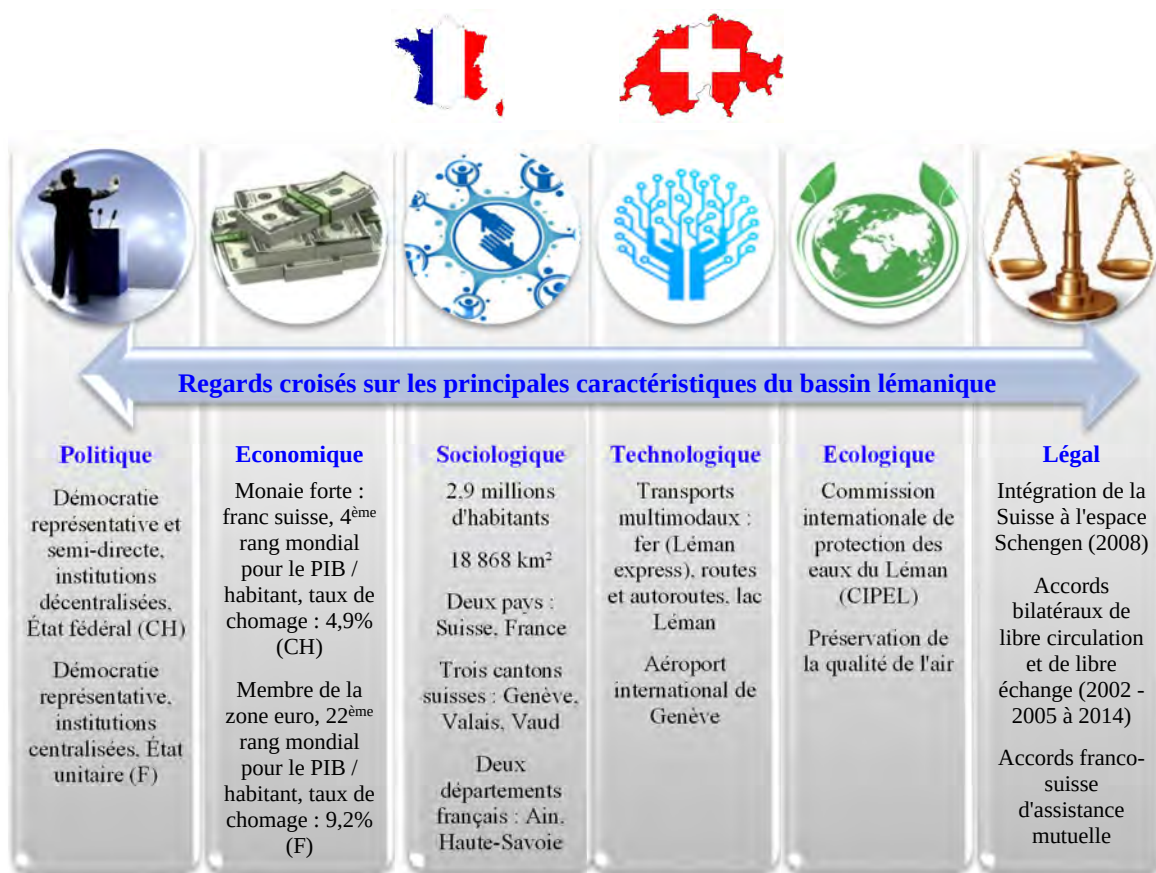
Les deux derniers naufrages ont profondément marqué les esprits ; ils ont précédé la mise en place des « feux d'alerte » permettant de prévenir les usagers de l'imminence d'événement météorologique.



Le pourtour du lac est équipé de 22 phares orange permettant d'alerter en cas de coup de vent ou d'orage.

Figure 54 - Implantation des "feux d'alerte" autour du lac Léman

Annexe n°2 - Analyse PESTEL portée sur le bassin lémanique



Une organisation politique en partie différente selon les États :

France	Suisse
 Pouvoir législatif : - Centralisé - Sénat 348 membres élus au suffrage universel indirect pour 6 ans Renouvellement par moitié tous les 3 ans - Assemblée nationale 577 membres élus au suffrage universel direct pour 5 ans <i>Contrôle du gouvernement. Elaboration et vote des lois.</i>	 Pouvoir législatif : - Parlement au niveau fédéral - Conseil national 200 représentants du peuple élus au scrutin proportionnel pour 4 ans Nombre de conseillers nationaux de chaque canton variant selon la population - Conseil des États 46 représentants des cantons élus au scrutin majoritaire pour 4 ans Chaque canton a 2 conseillers aux États <i>Les deux conseils ont strictement les mêmes pouvoirs (compétences législative, financière, internationale, de surveillance, électorale). En cas de désaccord, une commission de conciliation est mise en place.</i>

France 	Suisse  Pouvoir législatif : - Grand Conseil au niveau cantonal - Compétences législatives cantonales Représentants du peuple élus au scrutin proportionnel pour 5 ans Le président est élu chaque année Nombre de membres dans chaque canton variant selon la population <i>Etablit les lois cantonales.</i> <i>Levées des taxes et de l'impôt cantonal.</i> <i>Surveillance de l'activité du gouvernement cantonal.</i>
Pouvoir exécutif : - Président de la République - Chef de l'État élu pour 5 ans au suffrage universel direct <i>Nomme le premier ministre et les membres du gouvernement</i> <i>Préside le conseil des ministres</i> <i>Promulgue les lois</i> <i>Chef de armées</i> <i>Peut dissoudre l'assemblée nationale</i> <i>Exercice des pleins pouvoirs en cas de crise</i> - Gouvernement - Premier ministre nommé par le président de la République - Ministres nommés par le président de la République, sur proposition du premier ministre, <i>Détermine et conduit la politique de la nation</i> <i>Champ d'activités, compétences, attributions et missions non figées : fixées par le président de la République, sur proposition du premier ministre</i>	Pouvoir exécutif : - Conseil fédéral - Gouvernement de la Suisse divisé en 7 départements <i>Défense, affaires étrangères économie, finances, transports et communication, justice et police, intérieur</i> - Conseil d'État au niveau cantonal - Compétences divisées en 5 ou 7 départements Composé de 5 ou 7 membres selon les cantons <i>Gestion des arsenaux cantonaux.</i> <i>Relations interrégionales.</i> <i>Développement et promotion au niveau cantonal, mise en œuvre politique agricole.</i> <i>Organisation des impôts cantonaux et communaux, budget cantonal.</i> <i>Aménagement du territoire et travaux publics.</i> <i>Sécurité publique (organisation de la police cantonale), organisation de la justice cantonale.</i> <i>Instruction publique (organisation de l'école), santé publique (organisation des hôpitaux), cultes, soutien à la culture.</i>

Annexe n°3 - Modèle d'analyse pour le mémoire de recherche

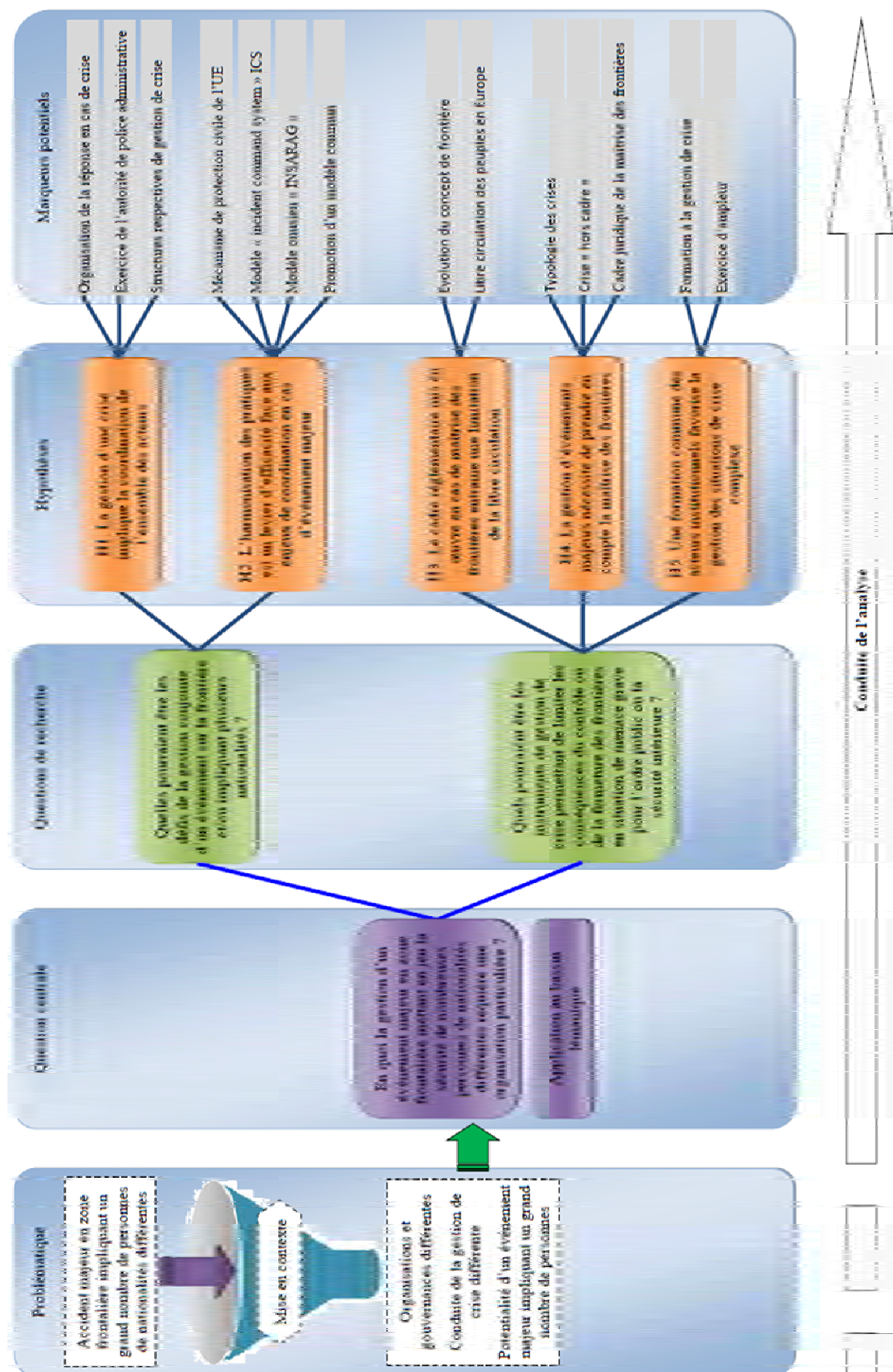


Figure 55 - Modèle d'analyse pour le mémoire de recherche

Annexe n°4 - Facteurs de déséquilibre

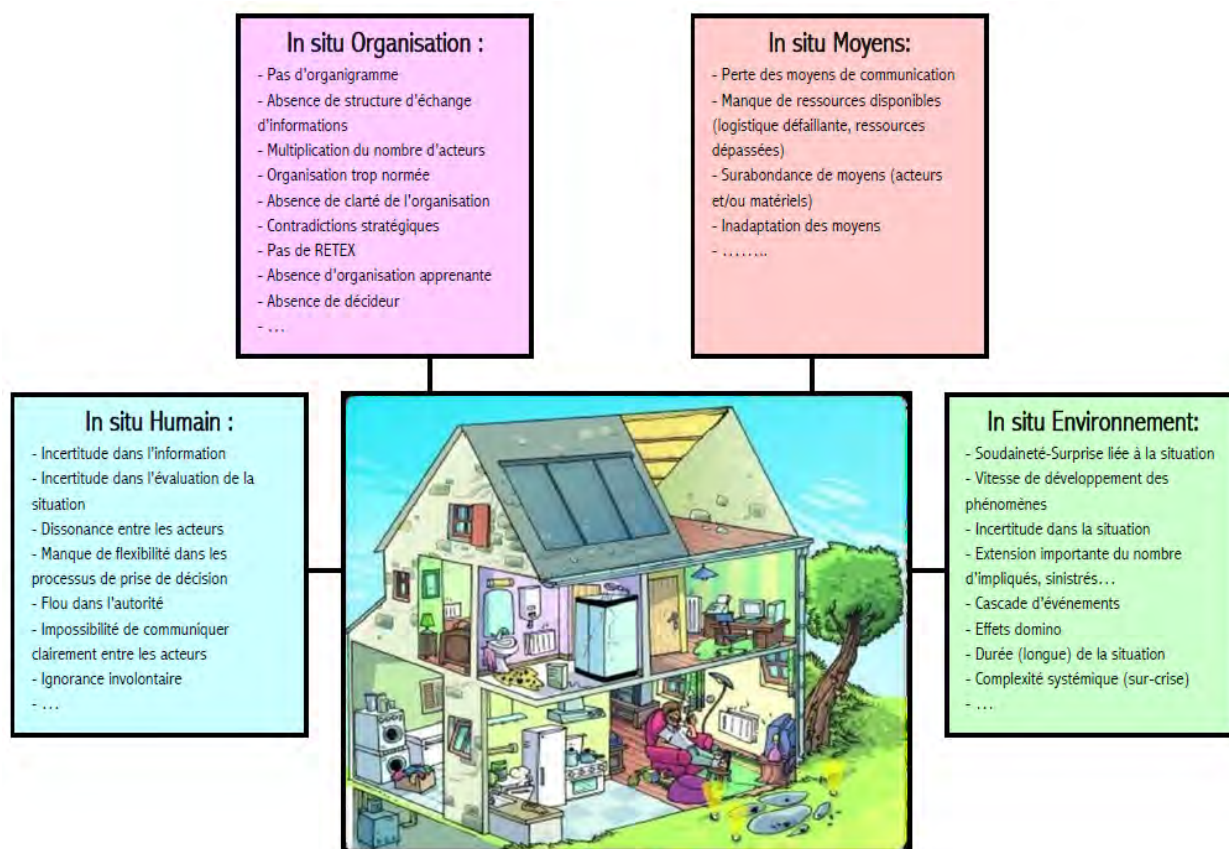


Figure 56 - Facteurs de déséquilibre (Dufès et Ratinaud)

Selon Éric DUFES et Christophe RATINAUD, en situations de crises, les facteurs de déséquilibre peuvent être classés en quatre grandes familles, telles que schématisé ci-dessus :

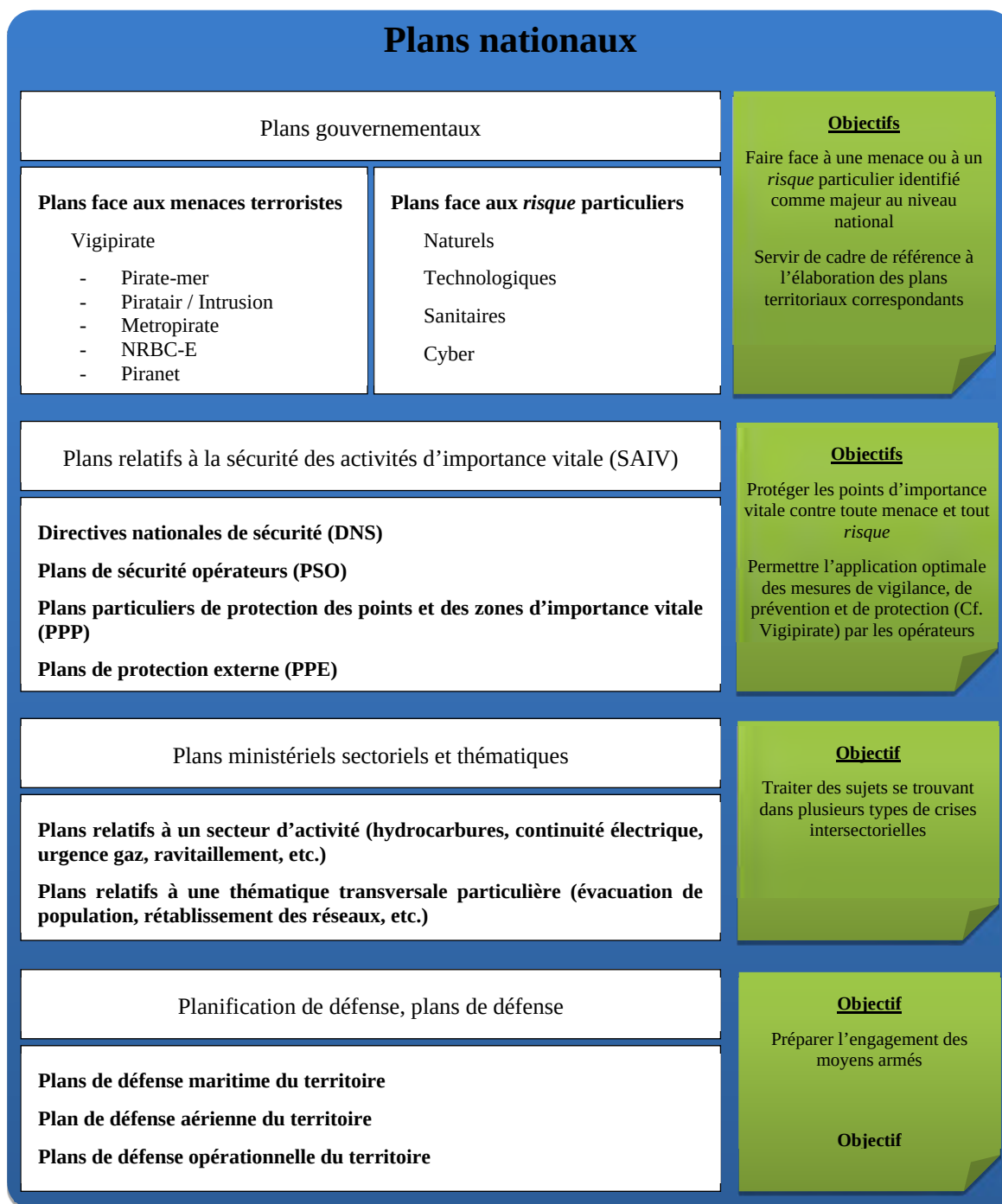
- **H** : Humain,
- **O** : Organisation,
- **M** : Moyens,
- **E** : Environnement (et parfois Économique).

Ce moyen mnémotechnique confère toutefois une place centrale à l'Homme dans la production de facteurs de déséquilibre. « Ce jeu de mots anglais-français suggère de toujours considérer l'Homme dans la maison du management stratégique des situations de crise comme la pièce principale de déséquilibre.¹⁵⁶ »

¹⁵⁶ Cf. dossier *Situations de crise : une réponse modélisée en 3D*, In Compilation d'articles, Management stratégique des situations de crise, ENSOSP, p. 63.

Annexe n°5 - Vue synthétique de la planification de défense et de sécurité nationale

Source : directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale n°320/SGDSN/PSE/PSN du 11/06/2015 - NOR : PRMD1514315X.



Plans territoriaux

Les plans ORSEC

Dispositions générales

Application en toutes circonstances

Dispositions générales

Application en toutes circonstances

Dispositions spécifiques

Risques de nature particulière

Existence et fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés

Objectifs

Plan ORSEC départemental : organisation générale des secours, recenser les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre, définition de leurs conditions d'emploi

Plan ORSEC de zone : recenser les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre, définition de leurs conditions d'emploi (Cf. situation dépassant le cadre départemental)

Plan ORSEC maritime : recenser les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en mer, définition de leurs conditions d'emploi

Le dispositif ORSAN

Plans blancs

Etablissements de santé

Plans bleus

Etablissements médico-sociaux

Objectifs

Adapter le parcours de soins des patients

Déterminer les mesures nécessaires pour que le système de santé puisse s'adapter à la survenue d'un événement

Les plans à vocation préventive en interface avec les plans opérationnels

Plans de prévention des *risques* naturels prévisibles (PPRN)

Plans de prévention des *risques* technologiques (PPRT)

Plans de prévention des *risques* miniers

Les plans de réponse propres aux acteurs

Plans de mobilisation des ressources de santé

Plan zonal de mobilisation
Plan blanc d'établissement
Plan blanc élargi

Plans des opérateurs industriels

Plan d'opération interne (POI)
Plan d'urgence interne (PUI)
Plan de surveillance et d'intervention (PSI)

Plans des opérateurs de transport ou de réseaux

Plan d'intervention et de sécurité (PIS)
Plan interne de crise

Plan communal ou intercommunal de sauvegarde (PCS)

Plan communal ou intercommunal de sauvegarde (PCS)

Plans de mise en sûreté

Plan bleu
Plans particuliers de mise en sûreté (PPMS)
Plans de sauvegarde des biens culturels
Etc.

Annexe n°6 - Objectifs de réponse modulaire du mécanisme de protection civile de l'UE

Source : Annexe III de la décision d'exécution de la commission du 16 octobre 2014 fixant les modalités de mise en œuvre de la décision n°1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relative au mécanisme de protection civile de l'Union et abrogeant les décisions de la Commission 2004/277/CE, Euratom et 2007/606/CE, Euratom (2014/762/UE).

Modules (21)

Modules	Nombre de modules disponibles simultanément pour les opérations de déploiement
HCP (pompage haute capacité)	6
MUSAR (opérations à moyenne échelle de recherche et de sauvetage en milieu urbain - 1 dans les conditions climatiques froides)	6
WP (purification de l'eau)	2
FFFP (module de lutte aérienne contre les feux de forêts au moyen d'avions)	2
AMP (poste médical avancé)	2
ETC (camp temporaire d'urgence)	2
HUSAR (opérations à grande échelle de recherche et de sauvetage en milieu urbain)	2
CBRNET (détection et échantillonnage dans les domaines chimique, biologique, radiologique et nucléaire)	2
GFFF (lutte terrestre contre les feux de forêts)	2
GFFF-V (lutte terrestre contre les feux de forêts au moyen de véhicules)	2
CBRNUSAR (USAR en situation de <i>risques</i> chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires)	1
AMP-S (poste médical avancé doté de structures chirurgicales)	1
FC (lutte contre les inondations)	2
FRB (sauvetage de victimes d'inondations au moyen de bateaux)	2
MEVAC (évacuation aérienne médicalisée des victimes de catastrophes)	1
FHOS (hôpital de campagne)	1
FFFH (module de lutte aérienne contre les feux de forêts au moyen d'hélicoptères)	2
EMT de type 1 fixe (équipe médicale d'urgence de type 1 : soins ambulatoires d'urgence - fixe)	5
EMT de type 1 mobile (équipe médicale d'urgence de type 1 : soins ambulatoires d'urgence - mobile)	2
EMT de type 2 (équipe médicale d'urgence de type 2 : soins chirurgicaux d'urgence en hôpital)	3
EMT de type 3 (équipe médicale d'urgence de type 3 : soins de recours en hôpital)	1

Equipes d'assistance technique et d'appui (1)

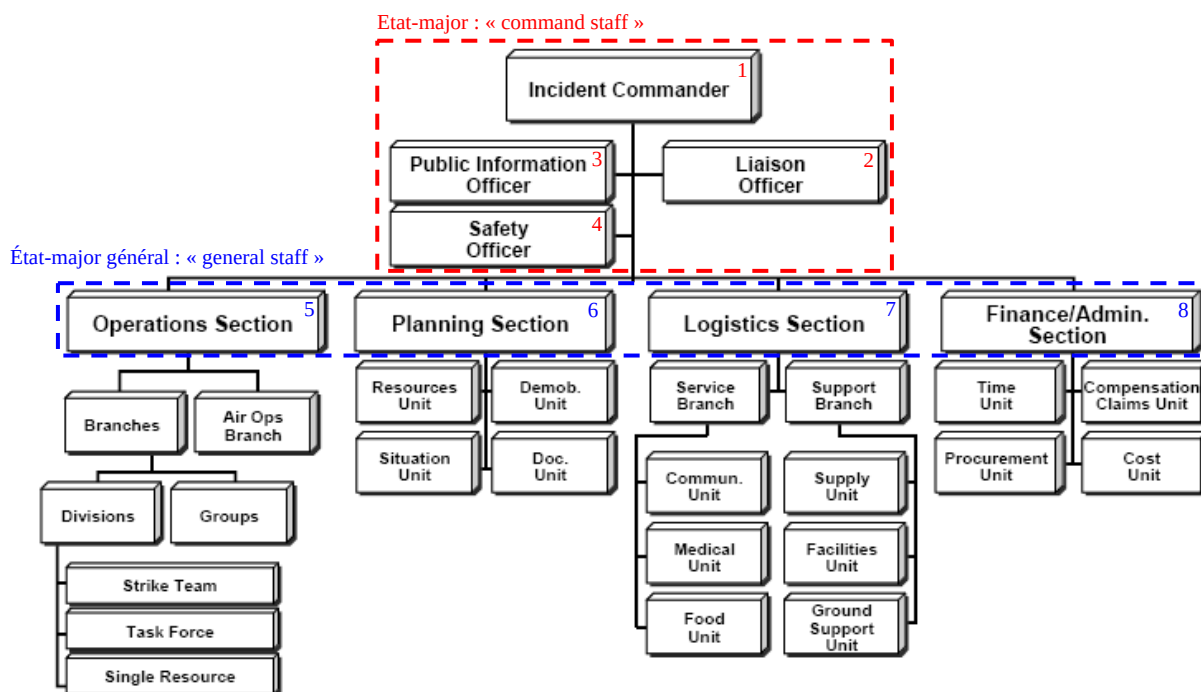
Equipes d'assistance technique et d'appui	Nombre de TAST disponibles simultanément pour les opérations de déploiement
TAST (équipes d'assistance technique et d'appui)	2

Autres capacités de réaction (22)

Autres capacités de réaction	Nombre d'autres capacités de réaction disponibles simultanément pour les opérations de déploiement
Équipes de recherche et de sauvetage en montagne	2
Équipes de recherche et de sauvetage dans les eaux	2
Équipes de recherche et de sauvetage dans les sous-sols	2
Équipes utilisant des équipements spécialisés pour la recherche et le sauvetage, comme des robots	2
Équipes dotées de drones	2
Équipes d'intervention dans les accidents maritimes	2
Équipes de génie civil, pour effectuer les évaluations en matière de dommages et de sécurité, pour estimer les démolitions ou les réparations des bâtiments sinistrés, pour évaluer l'impact sur les infrastructures et les travaux d'étayage nécessaires à court terme	2
Aide à l'évacuation : comprenant des équipes chargées de la gestion des informations et de la logistique	2
Lutte contre l'incendie : équipes consultatives/d'évaluation	2
Équipes de décontamination chimique, biologique, radiologique et nucléaire	2
Laboratoires mobiles pour les urgences environnementales	2
Équipes ou plates-formes de communication pour le rétablissement des communications dans les régions reculées	2
Services distincts d'évacuation sanitaire par ambulance aérienne et par hélicoptère à l'intérieur de l'Europe ou ailleurs dans le monde	2
Capacité d'abri supplémentaire : unités pouvant accueillir 250 personnes (50 tentes), y compris une unité autosuffisante pour le personnel de manutention	100
Capacité supplémentaire sous la forme de kit d'abri : unités prévues pour 2 500 personnes (500 toiles de tente ou bâches); incluant la possibilité de fourniture locale du kit d'outillage	6
Pompes à eau ayant une capacité minimale de pompage de 800 litres par minute	100
Groupes électrogènes d'une puissance de 5 à 150 kW	100
Groupes électrogènes d'une puissance supérieure à 150 kW	10
Capacités de lutte contre la pollution marine	Selon les besoins
Équipes médicales d'urgence pour soins spécialisés	8
Laboratoires de biosécurité mobiles	4
Capacité d'ingénierie permanente	1
Autres capacités de réaction nécessaires pour répondre aux <i>risques</i> recensés	Selon les besoins

Annexe n°7 - Organigramme type de l'ICS aux États-Unis d'Amérique

Source : Federal Emergency Management Agency (FEMA) - NIMS 2017 - Learning materials.



Description des différents niveaux :

Le « **command staff** » est l'état-major de l'ICS.

Le « commandant d'incident » (fonction 1) est chargé de diriger les incidents isolés. Cette conduite de l'événement peut prendre la forme d'un commandement unifié (plusieurs partenaires regroupés) en cas d'incident important. Néanmoins, ceux-ci désignent un porte-parole unique. La section des opérations est toutefois dirigée par un seul chef (fonction 5).

En plus du « commandant d'incident », l'état-major est composé d'un officier de liaison (fonction 2), d'un officier communication (fonction 3) et d'un officier sécurité (fonction 4).

Le « **general staff** » est l'état-major général de l'ICS.

Le chef de la section des opérations (fonction 5) dirige l'ensemble des opérations permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Le chef de la section planification (fonction 6) assure la collecte et la mise en forme des informations liées aux ressources impliquées et à l'incident.

Le chef de la section logistique (fonction 7) fournit les ressources nécessaires.

Le chef de la section de l'administration et des finances (fonction 8) assure le suivi des coûts liés à l'incident, les frais de personnels et les engagements comptables liés à l'approvisionnement logistique.

Autant que de besoins, les différentes fonctions opératives se déclinent ensuite en aval.

Légende :

« **branch** » désigne une direction confiée à un chef qui coordonne des moyens organisés en divisions ou en groupes.

« **division** » représente une unité organisée en zone géographique, toutes ressources confondues ; alors qu'un « **group** » est conçu dans un but précis, éventuellement au niveau d'une agence ou selon les ressources.

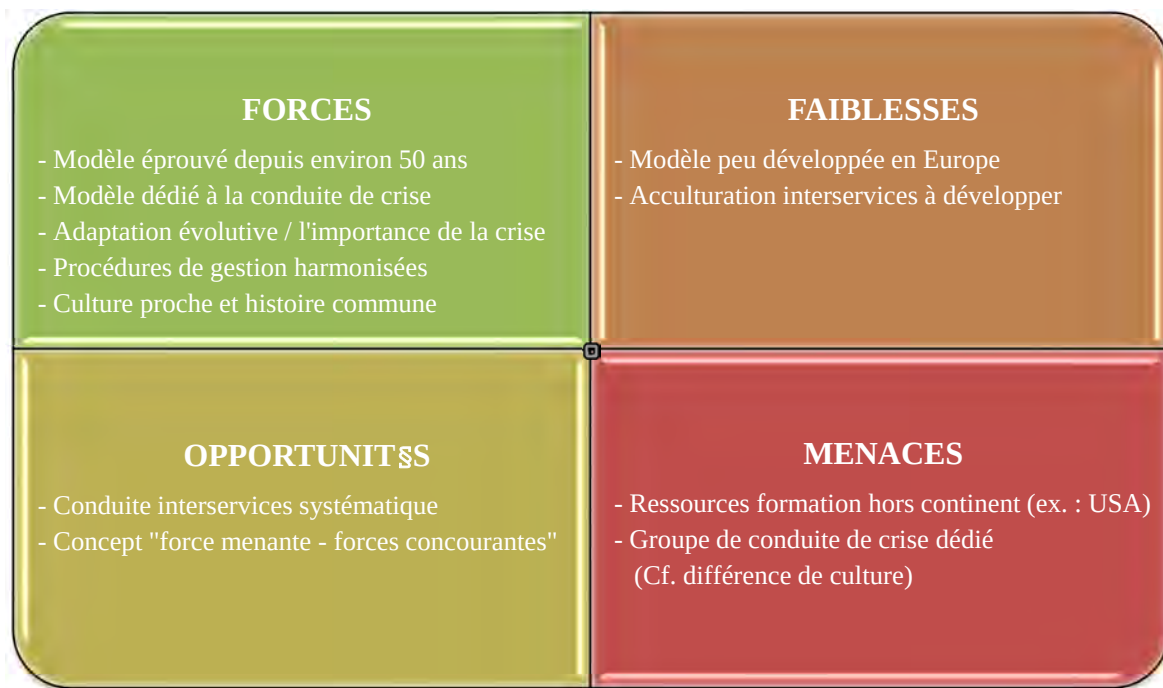
« **unit** » correspond à des ressources similaires en termes de mode d'actions (ex. : groupe de véhicules sanitaires).

Annexe n°8 - Comparaison de certains modèles de gestion de crise

Mécanisme de protection civile de l'Union européenne



Modèle Incident Command System (ICS)

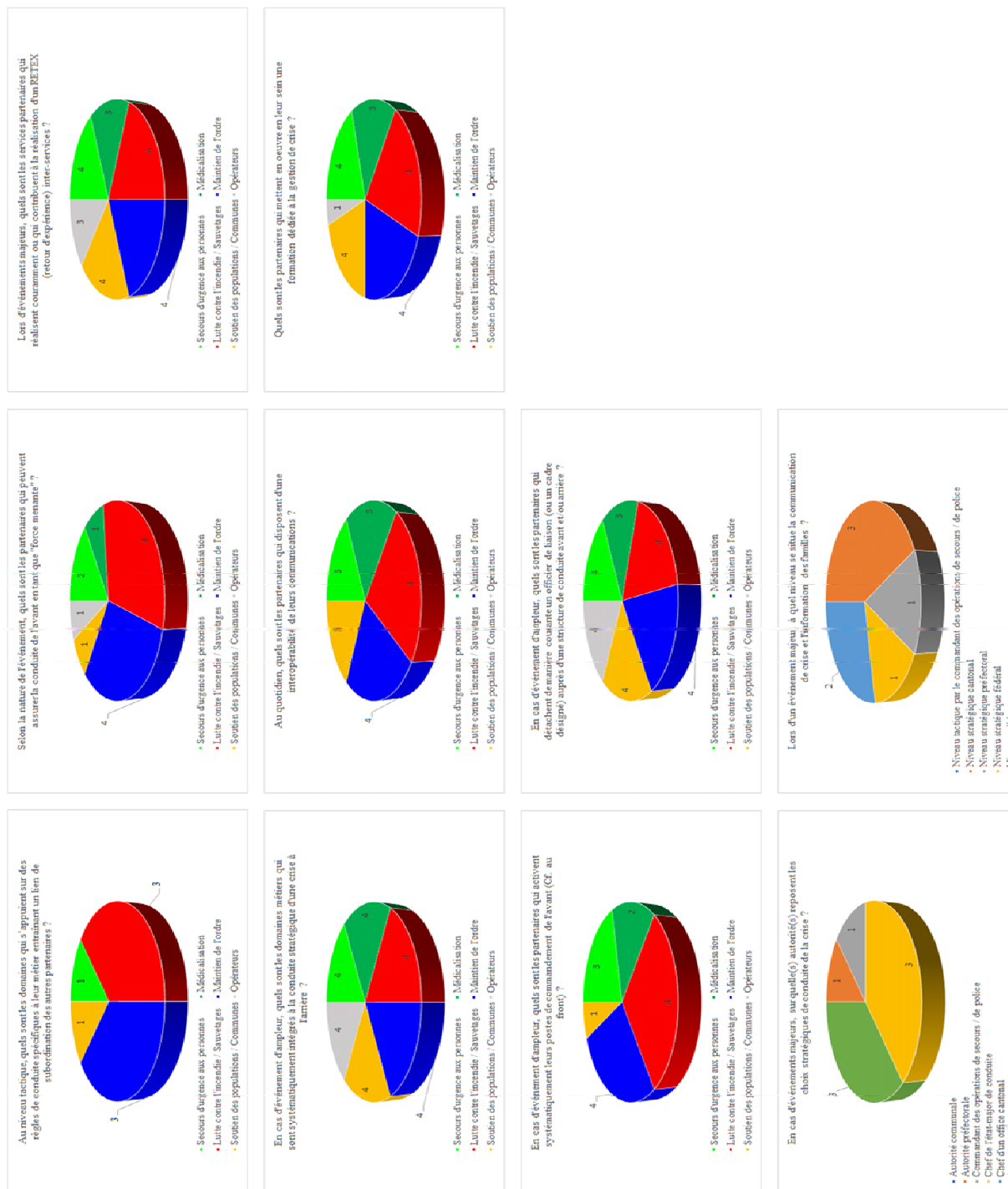


Modèle International Search And Rescue Advisory Group (INSARAG)



Annexe n°9 - Sondage sur la conduite des situations de crise transfrontalière sur le bassin lémanique

Ce sondage a été réalisé au moyen d'un formulaire en ligne (Google forms) transmis aux états-majors de conduite des cantons de Genève, du Valais et de Vaud, de même qu'aux SIDPC de l'Ain et de la Haute-Savoie.



Principales actions			Moyens						Proportions		
Niveaux	Territoire ¹	Soutien à l'urgence aux personnes	Abolitionnisme	Lutte contre l'incendie / Sauvetages	Maintenance de l'ordre	Soutien des populations / Communauté	Opérateurs				
Régie de radiotour par satellite	Tactique	SIDPC	x		x	x			50%	27%	13%
		EMCC / OCC			x	x	x		0%		
	Stratégique	SIDPC			x	x			33%		
		EMCC / OCC							0%		
Crashbox stratégique commune	Tactique	SIDPC							0%	0%	40%
		EMCC / OCC							0%		
	Stratégique	SIDPC	x	x	x	x	x	x	100%		
		EMCC / OCC	x	x	x	x	x	x	100%		
Commandement de l'événement	Tactique	SIDPC	x	x	x	x			67%	47%	23%
		EMCC / OCC	x	x	x	x	x		0%		
	Stratégique	SIDPC	x		x	x			83%		
		EMCC / OCC							0%		
Forces instantanées et rétroaction	Tactique	SIDPC	x		x	x			50%	43%	22%
		EMCC / OCC	x	x	x	x	x	x	33%		
	Stratégique	SIDPC							100%		
		EMCC / OCC							0%		
Interpellation des commandements	Tactique	SIDPC	x	x	x	x	x		83%	57%	25%
		EMCC / OCC	x	x	x	x	x		0%		
	Stratégique	SIDPC							83%		
		EMCC / OCC							0%		
Officier de liaison	Tactique	SIDPC							0%	0%	38%
		EMCC / OCC							0%		
	Stratégique	SIDPC	x	x	x	x	x	x	100%		
		EMCC / OCC	x	x	x	x	x	x	100%		
Retour d'expérience	Tactique	SIDPC	x	x	x	x	x	x	100%	73%	37%
		EMCC / OCC	x	x	x	x	x	x	100%		
	Stratégique	SIDPC							67%		
		EMCC / OCC							0%		
Formation à la gestion de crise	Tactique	SIDPC							0%	0%	33%
		EMCC / OCC							0%		
	Stratégique	SIDPC	x		x	x	x		67%		
		EMCC / OCC	x	x	x	x	x	x	100%		
Principales actions			Autorités / Responsabilités						Proportions		
Niveaux	Territoire ¹	Niveau tactique par le commandant des opérations de secours / de police	Niveau stratégique communal	Niveau stratégique préfectoral	Niveau stratégique fédéral	Niveau politique					
Responsabilité stratégique	Tactique	SIDPC							0%	0%	9%
		EMCC / OCC							0%		
	Stratégique	SIDPC		x	x				33%		
		EMCC / OCC				x		x	33%		
	Politique	SIDPC				x		x	33%		
		EMCC / OCC							0%		
Communication de crise	Tactique	SIDPC							0%	0%	8%
		EMCC / OCC							0%		
	Stratégique	SIDPC			x				17%		
		EMCC / OCC		x		x			33%		
	Politique	SIDPC		x					17%		
		EMCC / OCC					x		0%		

¹ Les réponses étant anonymisées, les données ont été sautées dans l'ordre de retour du sondage en ligne.

Annexe n°10 - Liste des modifications de frontières intervenues entre la Suisse et la France depuis le 16^{ème} siècle

Source : rapport parlementaire n°1339 de l'Assemblée nationale du 13 janvier 2004, autorisant la ratification de la convention entre la République française et la Confédération suisse portant rectification de la frontière entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et le canton de Genève - Partie II - Pages 9 à 13.

Date de signature	Objet	Date d'entrée en vigueur
30 octobre 1564	Traité entre le duc Emmanuel-Philibert de Savoie et la ville de Berne, concernant la restitution d'une partie des pays savoyards conquis en 1536 par cette ville	26 avril 1565
15 août 1749	Traité entre S.M. très Chrétienne et la République de Genève	
3 juin 1754	Traité de limites entre le Roi de Sardaigne et la République de Genève	
20 juin 1780	Convention entre le Prince-Évêque de Bâle, concernant les limites - complété par le procès-verbal du 12 juillet 1826 - complété par la convention du 29 janvier 1937	
16 mars 1816	Traité de concession territoriale et de limites entre la Sardaigne et la Suisse	
24 décembre 1818	Procès-verbal de démarcation des territoires de France et du canton de Bâle	
4 novembre 1824	Procès-verbal de délimitation entre le territoire du Royaume de France et celui de la principauté et canton de Neuchâtel	
5 février 1825	Convention additionnelle au procès-verbal de démarcation des territoires de France et du canton de Bâle signé le 24 décembre 1818	
20 juillet 1825	Procès-verbal de délimitation entre la France et le canton de Genève (inclus également le descriptif de la frontière avec le canton de Vaud)	
12 juillet 1826	Procès-verbal de délimitation entre la France et le canton de Berne - complété par la Convention du 29 janvier 1937 depuis le 5 février 1938	
10 juin 1891	Convention pour la délimitation de la frontière suisse entre le Mont Dolent et le lac Léman - complété par la Convention du 23 août 1963 depuis le 11 juillet 1967	
19 décembre 1947	Accord concernant les biefs de Kembs et d'Ottmarsheim du canal latéral du Rhin (modification de la frontière pour tenir compte du déplacement du cours du Rhin du fond du canal)	2 mars 1948
4 juillet 1949	Convention relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à Blotzheim - modifiée par l'accord du 25 novembre 1950, par le protocole du 11 octobre 1957, par l'accord du 20 juillet 1960, par l'accord du 15 mai 1965, par l'échange de notes du 25 février 1971 - complétée par l'échange de notes du 12 août 1982, par l'échange de notes des 12 et 29 février 1996 (la construction de l'aéroport de Bâle s'est faite en partie sur le territoire de la commune de Blotzheim, en contrepartie, la Suisse a procédé à des rétrocessions de territoires et Mulhouse a bénéficié à parité des équipements aéroportuaires internationaux, l'aménagement et l'entretien de l'aéroport ont entraîné la signature d'une série d'accords, certains portant échange de parcelles)	25 novembre 1950
25 février 1953	Convention sur la détermination de la frontière dans le lac Léman (codification du tracé coutumier de la frontière lacustre)	10 septembre 1957
25 février 1953	Convention sur diverses modifications de la frontière (échanges de parcelles avec la Suisse dans le Haut-Rhin, le Territoire de Belfort et le Doubs pour se conformer à l'évolution de la topographie du territoire)	10 septembre 1957
25 février 1953	Convention sur diverses modifications de la frontière le long de la route nationale française n°206	10 septembre 1957
3 décembre 1956	Convention concernant la fixation de la frontière entre le canton de Bâle-Ville et le département du Haut-Rhin	1 ^{er} décembre 1960
3 décembre 1959	Convention concernnant les rectifications de la frontière entre le canton de Neuchâtel et le département du Doubs	1 ^{er} décembre 1960

Date de signature	Objet	Date d'entrée en vigueur
3 décembre 1959	Convention concernant la correction du ruisseau Le Boiron	1 ^{er} décembre 1960
3 décembre 1959	Convention relative à une modification de la frontière entre le canton de Vaud et le département de l'Ain (entre les bornes 287 et 299)	1 ^{er} juin 1967 (par l'échange de notes du 1 ^{er} juin 1967)
3 décembre 1959	Convention concernant une rectification de la frontière de l'Hermance	1 ^{er} décembre 1960
23 août 1963	Convention concernant une rectification de la frontière entre le canton du Valais et le département de la Haute-Savoie	11 juillet 1967
10 juillet 1973	Convention concernant une rectification de la frontière entre le département de la Haute-Savoie et le canton de Genève	15 avril 1975
4-7 juillet 1977	Echanges de notes relatives à l'entrée en vigueur de la convention du 25 février 1953 entre la France et la Suisse sur diverses modifications de la frontière (RN 206) - fixe la date d'entrée en vigueur au 26 novembre 1979	
18 septembre 1996	Convention portant rectification de la frontière entre le département du Doubs et le canton de Vaud	1 ^{er} mars 2000
18 septembre 1996	Convention portant rectification de la frontière, suite au raccordement des autoroutes entre Saint-Julien-en-Genevois, département de la Haute-Savoie, et Bardonnex, canton de Genève (permet à la Suisse de disposer des emprises nécessaires à la construction d'un échangeur routier)	1 ^{er} mars 2000

Annexe n°11 - Déclinaison des accords transfrontaliers dans les domaines de l'assistance et du secours en Haute-Savoie

Source : extrait d'un document réalisé par le lieutenant-colonel Emmanuel CASTOR, service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Savoie

ACCORDS ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE					
ACCORDS INTERNATIONAUX (Conclus entre États)	Convention du 25 février 1953 sur la détermination de la frontière dans le lac Léman Convention du 16 novembre 1962 sur la protection des eaux du Lac Léman contre la pollution Accord du 7 décembre 1976 sur la navigation sur le Lac Léman Accord du 5 mai 1977 sur l'intervention des organes chargés de la lutte contre la pollution des eaux du lac Léman Accord du 14 janvier 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave Accord sous forme d'échange de lettres du 25 juin 2007 sur la formation et l'entraînement dans le domaine du secours en montagne				
	ACCORDS AVEC LE CANTON DE GENÈVE Arrangement du 17/02/1984 : Information réciproque en cas de catastrophe ou d'accident grave (GE, 01, 74) Arrangement du 04/10/1984 : Autorisation réciproque pour le transport d'accidentés ou malades par hélicoptères (GE, 74) Arrangement du 26/06/1985 : Information et coordination en cas d'accidents d'aéronefs (GE, 01, 74) Arrangement du 24/11/1985 : Coordination opérationnelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (GE, 01, 74) Arrangement du 25/05/1989 : Information réciproque en cas de vent fort sur le lac Léman (Météo Suisse, 74) Entente préalable du 14/09/2016 : Aide mutuelle dans le domaine des opérations de secours, des mesures de prévention et de lutte contre les catastrophes et accidents graves et à l'information mutuelle en cas d'urgence mettant en danger la population, les biens et/ou l'environnement (VD, 74) ACCORDS AVEC LE CANTON DU VALAIS Entente régionale du 03/04/1997 : Aide en cas de catastrophe ou accident (VS, 74) ACCORDS ASSOCIANT PLUSIEURS CANTONS Plan multilatéral de secours Lac Léman du 01/03/2018 : Engagement et coordination des moyens en cas d'accident sur le Lac Léman (GE, VD, VS, 74)				
ACCORDS REGIONAUX ET ARRANGEMENTS PARTICULIERS (CONCLUS ENTRE COLLECTIVITES FRONTALIÈRES)	Instruction opérationnelle du 26/07/1996 : Alerte en cas de rupture d'un barrage dans le Valais ou le Genevois Instruction opérationnelle du 20/02/1995 : Engagement de l'hélicoptère de la sécurité civile de Genève (REGA 15) Avenant n°1 du 26/07/2004 : Feux d'alerte du lac Léman Avenant n°1 du 23/12/1988 : Gestion quotidienne des secours Avenant n°2 du 04/10/2016 : Défense Haut-Lac Avenant n°3 du 04/10/2016 : Défense Vallorcine, Finhaut et Trient Avenant n°4 du 04/10/2016 : Défense Haute-Vallée d'Abondance et Troistorrents Dispositions spécifiques ORSEC lac Léman du 13/04/2012 : Organisation des secours en cas d'accidents sur le lac Léman				
	TEXTES RELATIFS A LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE				

Légende :

GE : canton de Genève
VD : canton de Vaud
VS : canton du Valais
01 : département de l'Ain
74 : département de la Haute-Savoie

Annexe n°12 - Grille d'observation d'un exercice de sécurité civile

Grille d'observation du niveau tactique

Sur quel a porté l'observation ?										Qu'en est-il à été observé précisément (action des utilisateurs, réactions, verbalisation, comportements, etc.) ?									
Annulé (74) - Rue Jean MOULIN - 13 septembre 2019										Actions des acteurs									
Observation débutée à 10h00 / Arrivée à 11h45										Structuration de l'organisation									
Mise en œuvre de la conduite au niveau tactique																			
Niveau d'analyse										Observations Renseignements complémentaires									
Familles de déterminants / d'indicateurs										Marqueurs									
Determinants / Indicateurs										Sans objet									
Indentification du leader										Réalisé majoritairement									
Prise de décision tactique unifiée										Réalisé partiellement									
Coordination des actions du terrain										Juste commencé									
Liens et interaction avec le niveau opératif										Non réalisé									
Prise de renseignements du terrain										Méthode partiellement									
Postes radios dédiés										Qualité de la réalisation									
Canal ou voix radio spécifique										Pas de canal radio spécifique pour les communications franco-suisse : les communications se font uniquement à la voix, en contact direct ou par échanges téléphoniques.									
Usage spécifique au niveau opératif										Les liaisons radios ANTARES (réseau numérique métier) sont possibles entre autorités françaises : elles n'ont pas été mises en œuvre sur cet exercice. Les utilisateurs potentiels d'un canal dédié sont impliqués au niveau tactique (ex. : chaîne de commandement, stations directrices de certains partenaires police, saut, incendie et secours).									
Usage spécifique au niveau tactique										0									
Disponibilité des voix de communication										0									
Organisation de la veille des voix de communication										0									
Choix de l'emplacement										0									
Conditions d'accès										0									
Structure(s) dédiée(s)										0									
Elaboration et transmission des décisions										0									
Fonctionnement										0									
Organisation de la prise en compte du renseignement										0									
Méthodologie préétablie de la remontée du renseignement										0									
Partage effectif du renseignement entre les partenaires										0									
Déclaration des choix réalisés par le niveau stratégique au niveau tactique										0									
Totaliser globale de l'organisation de la conduite au niveau tactique :										7 9 3 10 12 4									

Grille d'observation du niveau tactique

Qu'est-ce qui a été observé précisément (action des utilisateurs, réactions, verbalisation, comportements, etc.) ?

Chêne-Bourg (GE) - Chemin du Foron - 13 septembre 2019										
Exercice "CEVA Confiner tre"										
Observation débutée à 12h00 / Achevée à 16h00										
Sur quel aspect s'observaient ?										
Mise en œuvre de la conduite du littoral (stratégie d'actions)										
Actions des acteurs										
Structuration de l'organisation										
Niveau d'analyse	Famille de déterminants / d'indicateurs	Déterminants / Indicateurs	Marqueurs	Sans objet				Qualité de la réalisation	Observations complémentaires	
				Non réalisé	Juste commenté	Réalisé partiellement	Pléinement réalisé			
Activation de poste(s) de commandement de l'avant	Gestion du renseignement	Circulation des informations entre les partenaires	Réalisation de points de coordination entre les partenaires					X	10	Quatre points de situation ont été réalisés entre 12h et 16h : ceux-ci regroupaient l'ensemble des partenaires impliqués. Ils avaient pour objectif de donner la parole successivement à chacun d'eux, qui faisait état de la situation et de son évolution, ainsi que des difficultés rencontrées. Ces points de situation étaient animés et régulaient par le commandant des opérations de secours.
		Production d'outils de représentation partagée de la situation	Respect des délais et ponctualité					X	8	
		Gestion et prise en compte des informations importantes	Multiple échanges interpersonnels					X	8	
		Identification et levée des ambiguïtés	Confirmation de nouvelles informations					X	8	
		Remontée du renseignement	Conception d'une cartographie enrichie et mise à jour		X				0	
	Organisation de la conduite	Activation de poste(s) de commandement de l'avant	Alimentation d'autres outils de partage du renseignement (ex : tableaux de synthèse)		X				1	
		Gestion et prise en compte des informations importantes	Alimentation d'une main courante partagée		X				0	
		Identification et levée des ambiguïtés	Sollicitation du niveau tactique					X	8	A l'issue de chaque point, une orientation en stratégie d'actions était déclinée : chaque partenaire étant chargé de la mise en œuvre, selon son domaine métier. Hormis un tableau de synthèse des problématiques majeures, il n'y avait pas de d'affichage d'une cartographie de la situation. La structure de conduite ne partageait pas de main courante (existence réelle ?).
		Remontée du renseignement	Traitement et recoupement systématique des informations					X	8	
		Problématique dominante	Rappel des sources et confirmation					X	5	
Forces menante et concurrentes	Désignation de la force menante	Identification et levée des ambiguïtés	Identification des ambiguïtés sur les outils de partage					X	8	
		Remontée du renseignement	Multiple échanges interpersonnels					X	8	
		Problématique dominante	Réflexion sur les événements et/ou évolutions redoutés					X	8	
		Regle de territorialité	Formalisation de la remontée d'information avec l'arrière					X	8	
		Implication des forces concurrentes	Respect des délais et ponctualité					X	8	
	Implication des forces concurrentes	Activation du dispositif	Prise en compte de la nature de l'événement					X	8	Des l'alerte, il y avait peu d'ambiguïté sur la nature de l'événement : collision entre une rame de voyageurs et un objet/véhicule sur la voie en site souterrain et en section frontière CEVA. Les services partenaires se sont automatiquement placés dans la configuration d'un événement majeur de sécurité civile.
		Diffusion auprès des partenaires	Consolidation du renseignement					X	10	Dans la première phase de l'exercice, le lieu exact de l'événement n'était pas connu : le PISC prévoit dans ce cas que l'événement situé en zone frontière est placé sous la conduite des autorités suisses. Le lieu exact a pu être déterminée dans la première heure : la bascule de COS vers la France a été réalisée d'emblée.
		Regle de territorialité	Application des consignes spécifiques dans l'incertitude de la localisation (Cf planification)					X	10	
		Regle de territorialité	Exploration du renseignement sur la localisation exacte de l'événement					X	5	
		Regle de territorialité	Basculer du leader ship assurant la conduite globale					X	10	
Conduite stratégique commune	Désignation de la force menante	Activation du dispositif	Information partagée de la désignation du responsable de la conduite					X	8	Les cellules de crise respectives ont été activées des deux côtés de la frontière, avec l'engagement d'officiers de liaison pour la Suisse, comme pour la France.
		Diffusion auprès des partenaires	Localisation du responsable de la conduite connue des partenaires					X	5	L'observation de terrain est toutefois restée limitée à la conduite franco-suisse à l'avant et certains éléments liés à la conduite stratégique à l'arrière demeurent partiels.
		Regle de territorialité	Information sur les règles de conduite					X	8	
		Regle de territorialité	Prise en compte des priorités au bénéfice de la force menante					X	10	
		Regle de territorialité	Portée à connaissance des objectifs de l'autorité territoriale auprès des partenaires					X	5	Dès la première heure, les renseignements transmis aux autorités suisses et françaises ont permis de définir l'ampleur de l'événement et la nécessité d'activer les mesures planifiées au PSB (niveau d'activation CHARLIE).
	Implication des forces concurrentes	Activation du dispositif	Détermination des priorités					X	8	Les cellules de crise respectives ont été activées des deux côtés de la frontière, avec l'engagement d'officiers de liaison pour la Suisse, comme pour la France.
		Diffusion auprès des partenaires	Equilibrage des ressources en fonction des enjeux					X	5	L'observation de terrain est toutefois restée limitée à la conduite franco-suisse à l'avant et certains éléments liés à la conduite stratégique à l'arrière demeurent partiels.
		Regle de territorialité	Identification des situations envisageables					X	5	
		Regle de territorialité	Mesures des impacts liés aux évolutions potentielles					X	5	
		Regle de territorialité	Evolution des besoins et des ressources disponibles					X	10	
Conduite stratégique commune	Désignation de la force menante	Activation du dispositif	Activation d'un PCO (P)					X	10	
		Diffusion auprès des partenaires	Activation du COD (P)					X	10	
		Regle de territorialité	Activation de l'EMCC (CH)					X	10	
		Regle de territorialité	Engagement d'un officier de liaison auprès des autorités suisses					X	10	
		Regle de territorialité	Engagement d'un officier de liaison auprès des autorités françaises					X	8	
	Implication des forces concurrentes	Activation du dispositif	Engagement d'un officier de liaison auprès des autorités suisses					X	10	
		Diffusion auprès des partenaires	Engagement d'un officier de liaison auprès des autorités françaises					X	8	
		Regle de territorialité	Engagement d'un officier de liaison auprès des autorités suisses					X	10	
		Regle de territorialité	Engagement d'un officier de liaison auprès des autorités françaises					X	8	
		Regle de territorialité	Engagement d'un officier de liaison auprès des autorités suisses					X	8	

Tendance globale de l'organisation de la conduite au niveau stratégique : 0 2 3 8 16 10

Tendance globale de l'organisation de la conduite au niveau stratégique : 0 2 2 8 10

Annexe n°13 - Transcription des entretiens semi-dirigés

Source : personnalités rencontrées ou contactées entre juillet et septembre 2019

Personnalité	Format de l'entretien	Date
Monsieur Jean-Marc BASSACHET, Sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Julien-en-Genevois (74)	Présentiel	09/07/2019
Madame Catherine HALLER, Cheffe du service interministériel de défense et de protection civile de la Haute-Savoie (Annecy, 74)	Présentiel	31/07/2019
Monsieur Hugues-Lionel GALY, Directeur régional des douanes (Annecy, 74)	Présentiel	15/07/2019
Monsieur Jérôme FELLE, Directeur général de l'Office cantonal de la protection des populations et des affaires militaires (Canton de Genève, CH)	Présentiel	16/07/2019
Lieutenant-colonel Peter BRANDER, Chef de l'état-major cantonal de conduite (Canton de Genève, CH)	Présentiel	16/07/2019
Colonel Nicolas MOREN, Chef du service de la sécurité civile et militaire (Canton du Valais, Sion, CH)	Présentiel	19/07/2019
Monsieur Patrick LAMPERT, Suppléant du Chef de l'état-major cantonal de conduite (Canton de Vaud, Gollion, CH)	Présentiel	18/07/2019
Colonel Raymond GUIDAT, Directeur de la stratégie opérationnelle, Corps Grand-Ducal incendie et secours (Grand-Duché du Luxembourg)	Téléphonique	29/07/2019
Commandant Aymeric PIGOT, Chef du bureau des accords internationaux, Direction de la coopération internationale (Nanterre, 92)	Téléphonique	24/09/2019
Docteur Simon FLANDIN, Collaborateur scientifique Maître-Assistant à l'Université de Genève (CH)	Présentiel	16/07/2019

Chaque personne ressource a été destinatrice, avant l'entretien, du modèle de plaquette présenté ci-dessous, l'objectif étant de faciliter l'entrée en matière et d'appréhender les principaux éléments de contexte sur lesquels s'appuie le mémoire de recherche.



M. Jean-Marc BASSACHET - Sous-préfet

Un événement de grande envergure en zone frontalière sur le bassin lémanique impliquant un grand nombre de personnes de nationalités différentes pourrait engendrer une crise de sécurité civile qui nécessiterait la mobilisation de nombreux services de secours et de sécurité publique provenant de plusieurs cantons suisses et départements français. Cette situation de crise majeure pourrait nécessiter une activation de la cellule interministérielle de crise (CIC) et l'activation du centre opérationnel départemental (COD). Les autorités suisses pourraient également être amenées à activer leurs états-majors cantonaux de conduite (EMCC).

Sur le plan de la conduite stratégique d'une crise majeure, quels seraient les principaux enjeux liés à la coordination des cellules de crise entre les États ?

Au préalable, il s'agit de savoir dans quel contexte la survenue de la crise s'inscrit : s'agit-il d'un événement déjà vécu ou bien d'un événement nouveau qui n'a pas forcément été recensé ?

*Cela pose un premier principe qui repose sur la **planification**.*

Celle-ci permet une préparation à la gestion d'une crise majeure. De cela découlent des réactions connues de la part des intervenants. A titre d'exemple, certains événements redoutés peuvent faire l'objet d'une préparation de part et d'autre de la frontière (ex. : déraillement d'un train). Cette planification est possible dans le cas d'un risque localisé et mesuré. Lors d'un événement de grande ampleur, dont les impacts sont plus difficilement mesurables (ex. : séisme à grande échelle), une planification précise est plus incertaine.

*En tout état de cause, la préparation des acteurs est un enjeu afin que chacun connaisse la réaction des autres intervenants. Cela signifie, qu'ils puissent **communiquer et être interopérable**.*

Il est nécessaire que l'ensemble des échanges aient pu être évalué, préparé, puis testé. Selon le cas, des solutions de secours peuvent être nécessaires. Sur le bassin lémanique, le barrage de la langue n'est pas un frein. Néanmoins, au-delà de la « terminologie métier », un langage commun est indispensable. Il va de pair avec la connaissance interservices des caractéristiques spécifiques à chacun. Dans ce cas, la préparation des acteurs aboutie aussi à la formation qui peut être dispensée.

*Autre champ d'enjeu identifié, l'**information réciproque**.*

Selon l'événement pressenti ou redouté, une préalerte des forces opérationnelles peut être sollicitée. Dans le cas, par exemple, d'une manifestation d'ampleur sur le lac Léman, les organisateurs activent leurs « centres opérationnels ». Ceux-ci sont en liaison avec les services de secours et les autorités. Néanmoins, les cellules de crise de chaque côté de la frontière ne sont pas en permanence activées (Cf. COD et EMCC). Cela pose donc des interrogations en cas d'échanges nécessaires entre les chefs de cellules.

Peut-on identifier des leviers d'action facilitant les liaisons entre les niveaux de conduite stratégique et politique et l'interopérabilité entre les États ?

*La particularité d'une crise conduit à devoir **décider dans l'incertitude**. Les renseignements sont souvent insuffisants, l'information non consolidée, ni vérifiée.*

*Pour ma part, il s'agit de **réduire cette incertitude pour permettre de prioriser les actions**. Il nous faut canaliser l'information pour borner correctement le **renseignement**. En situation de crise, les attentes de la population sont fortes : elles peuvent conduire, au-delà d'une obligation de moyens, à faire surgir une obligation de résultats. « Si tout a été fait, la crise est mieux vécue ; cela peut rendre le malheur plus supportable. »*

Il faut noter l'insuffisance de la préparation des populations face à une crise d'une manière générale. La diffusion d'un signal d'alerte aux populations en est l'un des reflets. Il est alors nécessaire de sortir d'un débat de spécialistes pour rendre pratiques et audibles les décisions. Se servir de la part du doute permet de ne pas se fier aux certitudes. En s'interrogeant en permanence, principe de l'amélioration continue, il y a lieu à trouver des points ayant valeur d'exercice. Dès lors que les tests sont réalisés en situations difficiles, cela permet de mettre en évidence les incertitudes, pour les réduire ensuite.

*Je note l'importance de la **communication** qui doit permettre une bonne compréhension des événements. Le rôle de chaque citoyen est souvent déterminant. Il existe généralement un décalage qui conduit face à l'incompréhension devant un événement à des pertes de repères, particulièrement lors de situations inattendues. L'information du public passe alors par de la pédagogie, en vue de faire comprendre la situation et de sensibiliser chaque personne exposée. Sur ce point, la réaction de la population de San Francisco lors des derniers séismes est frappante (Cf. séismes des 4 et 6 juillet 2019). Une population préparée démontre des réactions mieux adaptées qui réduisent la part des conséquences face aux risques encourus et permet de sauver des vies.*

Comme levier d'action notable, il me semble nécessaire d'**améliorer la communication entre les États en situation courante**. Sur le plan de la sécurité publique, un comité franco-suisse se réunit régulièrement. Il regroupe les forces de sécurité publiques, police, gendarmerie, justice. Il serait utile de disposer d'une telle structure d'une manière plus globale, tel un groupe de travail transfrontalier permanent. A ce jour, les contacts sont soit informels, soit ponctuels car liés à une thématique spécifique (ex. : travaux conduits dans le cadre de la mise à jour du plan multilatéral de secours sur le Léman, plan binational de secours relatif au « Léman express »). Cette démarche visant à acculturer chaque partenaire pourrait être de nature à améliorer le lien entre « opératif, tactique et stratégique ». Ce type de structure existe par exemple au niveau « politique » où des liens fréquents sont tissés au travers de divers organes transfrontaliers (ex. : Grand Genève).

Une réflexion sur la **manière de conduire une crise de part et d'autre de la frontière** pourrait permettre d'identifier la nécessité d'harmoniser les pratiques. Une meilleure anticipation, la coordination, la compréhension des procédures respectives et une connaissance mutuelle seraient des postulats forts utiles pour bonne conduite d'une situation de crise. Cela implique, comme nous l'avons évoqué auparavant, un langage et des procédures communes. Ces préalables seraient de nature à faciliter la résilience et le suivi post-crise.

J'identifie également un point de vigilance qui semble plus marqué de notre côté de la frontière : il s'agit de la **rotation fréquente au sein des services de l'État et des unités contribuant à la gestion de crise**. Les fréquents renouvellement au sein des administrations d'État ou territoriales posent régulièrement la problématique de la continuité de service. Généralement, l'absence de tuilage sur la fonction ne favorise pas une rapide acculturation. Il en découle un risque d'être pris au dépourvu qui accroît la nécessité de décider dans l'incertitude. Sur ce phénomène, il me semble que nos partenaires des cantons suisses sont moins exposés.

Entre les cantons suisses et la France, on peut mettre en évidence des différences en termes de gouvernance et d'exercice du pouvoir de Police. L'organisation de la confédération helvétique repose sur un principe de subsidiarité des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires au sein de chacun des cantons. Ils sont donc à considérer comme des États à part entière. Les prérogatives particulières confiées aux maires et aux préfets en France engendrent une organisation bicéphale qui repose sur le Directeur des opérations (de secours) et le commandant des opérations (de secours).

La notion particulière relative au pouvoir de Police du Préfet trouve-t-elle son équivalent au sein des cantons suisses ?

Il faut noter effectivement que les normes entre les États diffèrent ; la Suisse n'est pas membre de l'Union Européenne.

En France, le rôle de directeur des opérations de secours (DOS) et du commandant des opérations de secours (COS) sont clairement établis. Le rôle de directeur des opérations trouve tout son intérêt en cas de déplacement du barycentre d'une crise entre une opération de police et une opération de secours, voire inversement.

Pour la Suisse, **l'interface avec le conseil d'État est moins connue**. Il n'est pas certain que le Conseiller d'État à la sécurité ait les mêmes prérogatives que le préfet de département pour la France : **ce point est à vérifier**. Il n'y a pas en Suisse de représentant de l'État fédéral, c'est le représentant de l'État cantonal, donc du gouvernement cantonal qui dispose du pouvoir exécutif. Vraisemblablement, dans ce cadre, il doit pouvoir faire appel aux renforts de cantons voisins.

En cas de menace grave mettant en péril l'intégrité de son territoire, un État pourrait légitimement limiter, voire bloquer la libre circulation à sa frontière. Cette décision rentrant dans le cadre des accords et conventions conclus sur le plan international pourrait être de nature à surenchérir la crise initiale.

En cas de limitation de la libre circulation à la frontière, quels seraient les freins venant hypothéquer la conduite stratégique d'une crise majeure ?

L'exemple qui pourrait sembler le plus caractéristique serait une crise sanitaire ou épidémique. Dans ce cas, la fermeture des frontières entraînerait, de fait, une **restriction de la libre circulation**. Autre exemple, une menace grave et imminente entraînant la décision politique de fermeture des frontières (ex. : actes de terrorisme).

Néanmoins, il faut noter que, bien que certains axes demeureraient fermés, il pourrait y avoir nécessité à **garantir des corridors humanitaires**, de même que **l'accès des secours**. Il y aurait donc ainsi un intérêt à avoir des **espaces dédiés pour porter assistance**.

En fait, ces situations de restriction à la libre circulation sont très rares et peu probables. Il peut y avoir nécessité à restreindre localement certains axes de circulation (ex. : fermetures de col de montagne). Cela n'a que peu d'impact, ou néanmoins qu'au niveau local.

Il est bien évident toutefois, qu'**une restriction à la libre circulation surajoute des effets à une crise préexistante**. Cela devient un frein, dès lors qu'une telle décision politique serait prise. Si l'on se projette hors du territoire

national, voire sur d'autres continents, on peut noter que certains régimes totalitaires usent de ce pouvoir (ex. : Corée du Nord). Néanmoins, parfois des besoins en cas d'aide humanitaire viennent assouplir ces décisions politiques.

*Enfin, je rajouterais que dans le cadre des accords de Schengen, **chaque pays demeure souverain** et peut, selon certaines conditions de menaces graves et imminentes, réaliser une restriction, voire une fermeture de ces accès aux frontières. Encore une fois, l'exemple le plus frappant semble être une motivation provenant d'une problématique de protection sanitaire.*

*En cas de fermeture, il y a effectivement un frein à la gestion d'une crise majeure ayant pour impact une **limitation de l'accès des secours et de l'aide humanitaire**.*

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

*Il me paraît important d'insister sur le **facteur humain** qui peut être affecté par la nécessité de relever les équipes intervenantes, comme les cadres chargés de la gestion d'une crise. Cela implique un dimensionnement suffisant des structures de conduite.*

*En termes de balance enjeux-risques, il y aurait lieu de **s'assurer que la philosophie et les doctrines d'engagement sont similaires de part et d'autre de nos frontières communes**. Ce point me paraît important, au regard du grand nombre d'acteurs pouvant parfois être mobilisés pour certains événements. Une appréciation différente, selon les organisations concernées, pourraient apporter une complexité supplémentaire.*

Mme Catherine HALLER - Cheffe de SIDPC

Un événement de grande envergure en zone frontalière sur le bassin lémanique impliquant un grand nombre de personnes de nationalités différentes pourrait engendrer une crise de sécurité civile qui nécessiterait la mobilisation de nombreux services de secours et de sécurité publique provenant de plusieurs cantons suisses et départements français. Cette situation de crise majeure pourrait nécessiter une activation de la cellule interministérielle de crise (CIC) et l'activation du centre opérationnel départemental (COD). Les autorités suisses pourraient également être amenées à activer leurs états-majors cantonaux de conduite (EMCC).

Sur le plan de la conduite stratégique d'une crise majeure, quels seraient les principaux enjeux liés à la coordination des cellules de crise entre les États ?

*Il me semble que le **partage d'informations** sur la situation et les éléments de bilan est essentiel. En l'état actuel, nous ne sommes pas dotés d'outil qui nous permet de partager ces informations en temps réel.*

*La composante transfrontalière partagée avec la Suisse et l'Italie est l'une des particularités de notre département : elle montre parfois une part importante d'incertitudes. Les échanges entre niveaux d'autorités diffèrent selon les États car le mode de fonctionnement est différent : il n'y a pas de notion de directeur des opérations (de secours - DOS), ni côté italien, ni côté suisse. Cela implique que l'**identification du bon interlocuteur** incarne une complexité supplémentaire. Dans le cas, par exemple, de la mise à jour de la procédure d'activation du plan de secours binational relative au tunnel du Mont-Blanc, il est apparu difficile de trouver l'interlocuteur du Préfet ou du Sous-préfet de permanence. Pour le Val d'Aoste, les propositions sont formulées, de manière générale, par les sapeurs-pompiers avec selon le cas des décisions prises au niveau politique. Néanmoins, il n'y a pas cet échelon équivalent de coordination opérationnel confié au Préfet tel que nous le connaissons en France. La situation est similaire en Suisse avec des services (service d'incendie et secours, police cantonale) qui disposent d'une plus grande autonomie que celle mesurée en France. La coordination globale est assurée par l'EMCC, sous la supervision du Conseiller d'État en charge de la sécurité sans toutefois qu'il ne dispose de la direction opérationnelle. La question de l'identification d'un interlocuteur pour le Préfet revêt donc une grande importance.*

*Le second point repose sur le **partage d'informations**. Au niveau national, l'utilisation de main courante et d'outils de recensement de victime (SINUS) représentent des circuits d'informations bien rôdés. En revanche, il n'existe pas d'équivalent en cas de conduite de crise transfrontalière : pas d'outil partagé avec nos partenaires. Avec nos partenaires suisse, nous avons instauré l'envoi d'**officiers de liaison**, ce qui me semble être très pertinent. Il est néanmoins nécessaire de bien identifier les personnes qui portent cette mission afin qu'elles aient la bonne connaissance des niveaux décisionnel et des acteurs concernés : c'est un enjeu fort. A ce jour, il n'existe pas toutefois de fiche mission dédiée permettant de border les prérogatives et les attendus. Le cadre concerné doit pouvoir être en contact avec l'ensemble des acteurs concernés et disposer d'un esprit de synthèse avéré.*

*D'un point de vue plus technique, sur les éléments de bilan par exemple, une démarche d'**interopérabilité entre SINUS et SII** (outil de gestion des victimes pour la Suisse) qui va prochainement équiper le canton de Genève a été initiée en vue de pouvoir être testée dans le cadre de l'exercice « Confine tre - CEVA ». Cette fonctionnalité participe à l'amélioration du partage du renseignement entre les États sur le fondement d'outils qui permettent de dépasser la fragilité et l'incertitude en cas d'échange d'informations téléphoniques.*

En résumé, j'identifie clairement deux enjeux :

- **Identifier l'interlocuteur adapté**, cela nécessite de très bien connaître les concepts de sécurité civile respectifs ;
- **Partager l'information** au travers d'outils dédiés (ex. : SINUS / SII).

*Un aspect est peu pris en compte à ce jour : cela concerne les **relations diplomatiques** qui peuvent avoir un impact local significatif en cas de crise entre les États. C'est le cas actuellement entre la France et l'Italie, ce qui peut avoir un impact dans le cadre des échanges et démontre un certain manque de fluidité dans les prises de décisions.*

Entre les cantons suisses et la France, on peut mettre en évidence des différences en termes de gouvernance et d'exercice du pouvoir de Police. L'organisation de la confédération helvétique repose sur un principe de subsidiarité des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires au sein de chacun des cantons. Ils sont donc à considérer comme des États à part entière. Les prérogatives particulières confiées aux maires et aux préfets en France engendrent une organisation bicéphale qui repose sur le Directeur des opérations (de secours) et le commandant des opérations (de secours).

La notion particulière relative au pouvoir de Police du Préfet trouve-t-elle son équivalent au sein des cantons suisses ?

Quel serait l'interlocuteur privilégié du Préfet en cas de crise majeure ?

La validation des choix opérés par le Conseiller d'État reste à un niveau politique. La **conduite stratégique** et la capacité de décision sur ce point est confiée à un niveau beaucoup plus proche du terrain. L'implication des EMCC diffère de celle des services préfectoraux pour ce qui concerne le pilotage de certains dossiers. Le niveau décisionnel en cas d'événement est moins central que celui que l'on connaît en France, ce qui peut engendrer parfois un décalage pour opérer certains choix stratégiques concernant plusieurs États (ex. : décision de suspendre une manifestation en cas d'évolution des risques).

En cas de menace grave mettant en péril l'intégrité de son territoire, un État pourrait légitimement limiter, voire bloquer la libre circulation à sa frontière. Cette décision rentrant dans le cadre des accords et conventions conclus sur le plan international pourrait être de nature à surenchérir la crise initiale.

En cas de limitation de la libre circulation à la frontière, quels seraient les freins venant hypothéquer la conduite stratégique d'une crise majeure ?

Cela concerne essentiellement les cas liés à la sûreté, ce qui impliquerait de **lever les dispositions relatives aux Accords de Schengen**. Ces mesures sont des procédures très encadrées qui n'entraînent finalement qu'un rétablissement du contrôle aux frontières. La fermeture complète n'est pas directement la conséquence d'un rétablissement des mesures précédant les Accords de Schengen : il s'agit de mesures qui semblent particulièrement difficile à mettre en œuvre, **cela semble assez anachronique dans le cadre actuel**.

Une restriction paraît plus probable en cas d'acte de terrorisme par exemple ou de crise sanitaire. Néanmoins, il s'agit moins d'un rétablissement de la frontière que d'un contrôle renforcé aux points d'entrée sur le territoire. La crise liée au virus Ebola avait, par exemple, nécessité la mise en place de points de contrôle spécifiques sous une forme sanitaire importante en certains lieux (ex. : contrôle de la température corporelle, postes médicaux avancés). Cela ne concerne pas réellement un blocage, mais plutôt un **contrôle des flux** avec la capacité à identifier des facteurs potentiels de propagation d'une pandémie pour ce cas d'espèce.

Sur ce point de vue, il y aurait lieu de s'interroger sur la mise en place de **corridors d'accès** dans le cadre de plans de continuité d'activité de certains établissements (ex. : établissements sanitaires implantés sur le canton de Genève qui disposent d'une forte proportion d'employés résidants dans des départements français).

Je note toutefois que dans le cas d'un rétablissement du contrôle aux frontières, il y aurait une **perte effective de la fluidité de la circulation**, ce qui ne serait pas négligeable par ailleurs. En l'absence de contrôle, ces flux sont déjà difficiles aux heures de pointe : il est certain que la situation serait aggravée et qu'elle engendrerait un autre format à la crise.

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

La connaissance entre les acteurs et du fonctionnement des organes de conduite est un point important. L'attention particulière portée à la constitution du réseau des acteurs, avec une prégnance forte du transfrontalier, la transmission de ces particularités lors des prises de fonction de certains cadres serait d'ailleurs des points forts à développer.

M. Hugues-Lionel GALY - Directeur régional des douanes

Un événement d'ampleur survenant sur la frontière franco-suisse pourrait nécessiter le déploiement d'importants moyens de sécurité civile et de sécurité publique. Dans ce cadre, des modalités particulières de gestion de crise seraient mises en œuvre. S'agissant de la surveillance des flux à la frontière, les services respectifs des douanes et des gardes-frontières sont quotidiennement amenés à collaborer.

Existe-t-il des modalités particulières intégrant la problématique d'une crise majeure en zone frontière ?

Il n'y a pas particulièrement de modalité existante, néanmoins, il faut noter que la Suisse n'étant pas membre de l'UE, les prestations réalisées par une force étrangère pourraient potentiellement être soumises à des **réglementations spécifiques**, voire à une **taxation**. C'est le cas par exemple, en cas d'intervention sur des remontées mécaniques en station de sports d'hiver mettant en œuvre des machines n'existant qu'en Suisse qui nécessitent alors une procédure de dédouanement.

Ce cas de figure ne concerne pas néanmoins les véhicules qui sont autorisés à circuler sur le territoire étranger pendant trois mois au maximum. Il est alors considéré que le véhicule est amené à ressortir du pays et ne fait pas l'objet de transaction sur place.

D'autres exemples peuvent être cités, tels que les cas d'employés d'entreprises helvétiques résidant en France. Dans ce cadre, ils sont régulièrement amenés à traverser la frontière avec des équipements, des machines et des matériels qui couramment devraient faire l'objet de mesures fiscales (ex. : équipements de bureau, entretien des voies ferrées du Léman express, etc.). Ceux-ci font alors l'objet d'une procédure d'autorisation spécifique de passage en douane les exonérant de toute fiscalité et règles européennes spécifiques.

Idéalement, la survenue d'un événement majeur impliquant la traversée de matériels et d'équipements faisant l'objet d'une prestation à l'étranger devrait, en cas de restriction ou de fermeture des frontières, faire l'objet d'une procédure spécifique et d'une fiscalité propre. Cette situation mériterait d'être **anticipée afin de prévoir le dédouanement ou une procédure d'admission temporaire**.

Une autre problématique potentielle concerne **l'accomplissement d'un acte d'un ressortissant étranger hors du territoire national** : dans quelle mesure une erreur commise pourrait engager sa responsabilité ? Est-il protégé ? Est-il juridiquement habilité à le faire ? Pour matérialiser ce genre de situation, prenons comme exemple le cas de douaniers français assurant leur service dans l'enceinte de l'aéroport de Genève. En vertu d'un accord international, ceux-ci sont autorisés à y exercer leurs missions dans un périmètre clairement défini sur le plan réglementaire. Une problématique semble émerger en cas d'intervention de leur part hors de ce périmètre, même s'il s'agit d'une action pouvant paraître légitime en cas de menace grave (ex. : action de neutralisation d'un acte de terrorisme). La situation semble similaire dans le cadre d'une « poursuite à vue » de malfaiteurs sur le territoire étranger (Cf. articles 40 et 41 de la convention Schengen). Même si ces situations mettent en évidence la nécessité pour un État de préserver sa légitimité et s'apparentent d'une certaine manière à une entrave à la libre circulation ou à la liberté individuelle, quelle qu'en soit la cause légitime, **ces notions juridiques demeurent importantes en termes de responsabilité**. Ce questionnement pourrait utilement être à mettre en perspective avec les accords d'assistance mutuelle actuellement en vigueur pour des situations quotidiennes.

L'évolution des frontières sur le bassin lémanique a connu de multiples bouleversements. Au fil du temps, les flux de circulation ont évolué, souvent en fonction des intérêts convergents, notamment dans les domaines commerciaux.

Quelles sont les principales étapes identifiées qui ont marqué l'évolution des frontières sur ce territoire ?

L'étape la plus marquante concerne **l'adhésion de la Suisse à la convention Schengen**. L'organisation du contrôle à la frontière en a été profondément marquée.

Les résidents des pays membres bénéficient alors d'une libre circulation : la vérification aux frontières n'étant plus nécessaire. Les ressortissants étrangers sont néanmoins tenus de circuler par des points de passage autorisé pour circuler d'un pays vers l'autre.

Les accords bilatéraux n'ont pas eu les mêmes impacts dans la mesure où ils ne portent que sur la dimension fiscale pour la circulation des marchandises et le lieu de résidence des citoyens.

Sur le plan de la gestion de crise, il y a lieu de s'interroger afin d'identifier le **mécanisme de demande de renfort** qui conduira une autorité à donner l'autorisation à un État tiers d'intervenir. Ce point devrait également être à mettre en lien avec les accords d'assistance mutuelle et la planification en vigueur (ex. : dispositions ORSEC, plans de secours binationaux ou multilatéraux).

La Suisse n'est pas membre de l'Union Européenne, néanmoins, elle a ratifié la convention Schengen et conclu des accords bilatéraux avec la France.

Quelle sont les conséquences effectives de ces décisions partenariales entre la France et la Suisse ?

Les accords de Schengen ne concernent que les personnes, les marchandises ne sont pas concernées.

Dans le cadre de la libre circulation des personnes, les services des douanes sont exceptionnellement placés sous la tutelle du préfet.

En cas de menace grave mettant en péril l'intégrité de son territoire, un État pourrait légitimement limiter, voire bloquer la libre circulation à sa frontière. Cette décision rentrant dans le cadre des accords et conventions conclus sur le plan international pourrait être de nature à surenchérir la crise initiale.

Peut-on juger crédible la volonté d'un État à limiter, voire stopper la libre circulation à ses frontières ?

*Il faut rappeler qu'un **grand nombre de pays disposent de frontières fermées**, pas seulement dans des pays à régime politique totalitaire.*

*A ce jour, **la France maintient une clause d'exception à la libre circulation des personnes**, en vertu des dispositions de la convention Schengen. Cette mesure, normalement limitée à 24 mois, a été prise à la suite des attentats de novembre 2015. Elle est prolongée actuellement dans le cadre de l'organisation du « G7 » à Biarritz du 24 au 26 août prochain... Concrètement, des points de contrôle pourraient être rétablis ponctuellement (périodes inférieures à 6 heures consécutives). La présence aux frontières franco-suisse n'est toutefois essentiellement justifiée, avant tout, parce qu'il s'agit d'une frontière de l'UE (Cf. présence de la police de l'air et des frontières).*

***Une fermeture contraignante de la frontière sur le bassin lémanique apparaît néanmoins peu probable**, en raison du grand nombre d'emplois frontaliers, dont certains d'entre eux au sein des administrations et organismes internationaux.*

En termes de géopolitique globale, on peut toutefois noter une tendance à la hausse de la capacité des États à ne pas respecter les règles sur fond de montée des extrêmes dans des pays démocratiques. Les crises migratoires viennent exacerber ce phénomène (ex. : accueil des bateaux de migrants en mer méditerranée) ...

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

*Je note que **l'interopérabilité des moyens** de communication revêt une grande importance : ce doit être un point de vigilance particulière à avoir.*

M. Jérôme FELLEY & Lcl Peter BRANDER - EMCC du canton de Genève

La loi fédérale (LPPCi - RS 520.1) fixe les objectifs et les obligations de chaque canton pour la protection de la population et la protection civile. L'office fédéral de la protection de la population (OFPP) définit la planification interne des dossiers. L'aide-mémoire KATAPLAN pour l'analyse cantonale des dangers et la préparation aux situations d'urgence fixe notamment le principe d'une gestion intégrale des risques.

Comment se décline ce cadre réglementaire fédéral au niveau du canton de Genève ?

Il y a en fait deux aspects, tout d'abord une **base légale fédérale** sur la protection des populations et la protection civile. **Chaque canton décline cette loi fédérale en loi cantonale**, puis en une traduction réglementaire, au travers de la planification ORCA (organisation en cas de catastrophe). Une bonne part de ce règlement concerne dorénavant la formation et l'instruction avec l'élaboration d'exercices communs aux cinq acteurs principaux : police, sapeurs-pompiers, secours ambulancier, services techniques (Cf transports, eau et énergies), protection civile. L'ancienne planification était moins complète (plan OSIRIS) et limitait la conduite des opérations au seul service de la police. Dorénavant, le règlement ORCA prévoit une conduite menée par l'OCPAM, au moyen de l'EMCC qui coordonne l'ensemble des partenaires : cinq acteurs auxquels peuvent s'ajouter neuf autres cellules (services partenaires), selon la typologie de la crise. L'ensemble de ces acteurs a désormais une obligation de formation et de continuité de service. Depuis début 2017, de nombreuses formations ont été développées portant sur les processus et procédures de conduite commune d'une crise. Toutes ces actions se sont développées dans un souci d'interopérabilité permanente.

Le second aspect repose sur la **méthodologie KATAPLAN** proposée par la confédération et développée par l'office fédéral de la protection des populations (OFPP). Cette méthodologie a été utilisée sur le canton de Genève en 2010, avec une réactualisation en 2018. La démarche consiste à pouvoir réaliser une analyse des risques et un benchmarking entre les cantons. Ainsi, une typologie comparable des risques peut être profitable entre les États, tout particulièrement en termes de réponse opérationnelle apportée.

La volonté globale est de bénéficier d'une communauté nationale en lien avec la confédération. Dans les domaines de la sécurité, les cantons étaient historiquement particulièrement indépendants, ce qui a tendance à évoluer au travers d'une volonté actuelle d'interopérabilité plus prégnante.

Par ailleurs, il faut noter que les cantons suisses connaissent la contrainte des langues différemment parlées selon les lieux. C'est par exemple le cas à propos du délai de traduction des lois et documentations fédérales qui sont rédigées initialement en langue allemande.

Quels sont les liens de subordination de l'EMCC avec le canton ?

L'EMCC est directement **rattaché à un Conseiller d'État** en charge de la sécurité (M. Mauro POGGIA en juillet 2019).

Ponctuellement, il est associé à une délégation du Conseil d'État à la protection des populations composée du chef de la sécurité, en l'occurrence le président du conseil d'État, additionné de la chancellerie d'État. Leurs rôles sont d'impulser les axes de recherche et de développement au CODIR EMCC et de discuter des propositions émises par ce CODIR ou des besoins de validation de certaines décisions. Il s'agit d'un rôle de validation et d'arbitrage, avec une position stratégique et politique permettant de sensibiliser le Conseil d'État sur la probabilité d'occurrence d'un événement majeur sur le canton et tout particulièrement l'agglomération de Genève.

Cette relation politique est presque entièrement tournée vers le canton et moins auprès des communes. De manière restreinte, des liens existent avec, par exemple, l'association des communes genevoises. Toutefois, **la conduite politique des situations de crise relève d'emblée du niveau cantonal**.

Au niveau de la conduite, on retrouve un **principe de coordination au front** (Cf. à l'avant) **et à l'arrière**. Au front, le **principe de force menante et forces concourantes** est également développé. La conduite peut alors y être assurée par la police ou par le service d'incendie et de secours, de manière très agile et évolutive. La recherche de souplesse et d'adaptabilité a été visée tout particulièrement. Chaque service partenaire dispose de son PC arrière qui assure l'appui et la coordination interne au service.

La coordination globale est assurée par l'EMCC en associant l'ensemble des partenaires nécessaires. Selon l'ampleur de la crise, le recours à l'armée reste une potentialité (ex. : soutien, transport, logistique, ressources complémentaires).

Le chef de l'EMCC assure la conduite globale. L'EMCC, activable en règle générale en environ 2 heures, a aussi pour fonction l'anticipation nécessaire en se projetant sur le court, moyen et long terme.

Il faut souligner parmi nos partenaires incontournables la « **mission suisse** » qui se trouve en prise directe avec la « **Genève internationale** ». Cette délégation, qui est une dépendance des affaires étrangères fédérales avec un représentant ayant titre d'ambassadeur auprès de l'ONU, est en lien permanent avec les quelques 42 000 fonctionnaires internationaux installés sur la place genevoise.

En cas de crise majeure, il est impératif de **prendre en considération la protection spécifique de ces personnes dont certaines d'entre-elles résident hors du territoire cantonal** (ex. : en France). La fermeture de la frontière est de fait une problématique très spécifique à prendre à considération. Cette dimension particulière est également prégnante pour certaines infrastructures critiques tel que les établissements de santé, dont l'hôpital universitaire cantonal.

Certaines réflexions ont pu être menées sur ces situations particulières. Lors d'exercices passés, des « points de ralliement » et des « corridors de franchissement » ont pu être identifiés afin de sécuriser et organiser ces flux spécifiques au moyen de transports en commun dédiés.

Comment se décline la planification de gestion d'une crise majeure ?

Le **règlement ORCA** représente la pleine déclinaison de la planification. Les chefs de chaque cellule (Cf. partenaires) ont la responsabilité de travailler à cette planification.

Le CODIR EMCC se réunit mensuellement pour traiter de l'ensemble des problématiques communes et d'anticiper. Le chef de l'EMCC assure l'articulation et l'animation de ce dispositif.

Un groupe de planification opérationnelle est chargé de réfléchir aux questions de doctrines d'engagement EMCC et de traiter de la problématique d'une évacuation de masse de la population en zone urbaine (composition : chef EMCC, police, sapeurs-pompiers, secours d'urgence).

En France, la conduite de la crise sur le territoire se décline selon un principe bicéphale de directeur des opérations (de secours) et d'un commandant des opérations (de secours). Cette articulation ne semble pas aussi présente dans les cantons en Suisse.

Comment se répartissent les responsabilités pour les niveaux opératifs, tactiques, stratégiques et politiques ?

Formellement, **l'autorité politique décisionnelle relève du Conseil d'État**.

Dans les faits, le CODIR EMCC et le chef EMCC ont une **marge de manœuvre dans les décisions** qu'ils prennent. Par bon sens, pour toutes décisions ayant un caractère très impactant pour la population ou lorsque les moyens engagés sont conséquents, il en est référé à l'autorité politique. Ce dialogue, sur la base des propositions émises par le CODIR EMCC, permet selon l'appréciation de la situation sur le terrain et en fonction d'une planification à 24 / 48 / 72 heures (Cf. anticipation), d'arbitrer la nécessité d'engagement des moyens nécessaires.

L'obligation de base élémentaire est d'informer très régulièrement l'autorité politique sur l'état de la situation. Néanmoins, l'autorité politique n'a pas vocation à conduire au sens du pouvoir de police administrative du préfet en France.

La préparation à la conduite d'une crise implique, outre la planification et l'organisation des cellules de crise, un volet formation nécessaire. Selon le cas, celle-ci pourrait être segmentée en modules de niveau divers, en fonction des responsabilités exercées.

Quels sont les formations suivies par les différents acteurs dans le domaine de la gestion de crise ?

Intègrent-elles un volet transfrontalier ?

La volonté actuelle est de **développer l'organisation d'exercices transfrontaliers**, à l'instar de ce qui est en cours de préparation lors de la livraison du « Léman express - CEVA ».

L'organisation d'exercice d'envergure est devenue un objectif fort de l'EMCC qui stimule ses partenaires à réaliser leurs propres exercices, pour lesquels ils doivent rendre compte chaque année.

Les nouveaux enjeux de protection des populations et de protection civile entraîne la probabilité importante de **déclenchement de commission d'enquêtes parlementaires** lors de la survenu d'événements d'ampleur. Cette perspective implique de rehausser le niveau de préparation de chaque partenaire.

Dès lors, dans ce cadre, **la réflexion doit se porter à un niveau national et transfrontalier**. L'appui d'autres cantons suisses et de la France apparaît comme une évidence. A l'inverse, le canton se tient prêt à appuyer nos voisins français. De ce fait, le « Léman express - CEVA » contribue réellement à ce rapprochement. La volonté

d'entretenir ce type d'exercices et d'élargir sur d'autres sites d'envergure comme l'aéroport international en prenant en considération des effets hors du territoire national y participent. Dans cette même réflexion, des exercices sur le lac Léman et de type NRBC-E sont en perspective.

Le principe de gestion intégrale des risques présenté par l'OFPP met en exergue un volet spécifique lié à l'évaluation. Celui-ci comporte, semble-t-il deux étapes qui consistent à documenter l'événement et à tirer les enseignements pour la précaution, la maîtrise et le rétablissement.

Quels sont les modalités mises en œuvre afin d'exploiter le retour d'expérience et le suivi post-crise ?

Un certain nombre d'éléments sont formalisés notamment au travers des exercices de conduite stratégique. Les recommandations recueillies sont remises à chaque partenaire. A l'issue de chaque exercice, notamment, cette méthodologie est mise en œuvre. Un suivi systématique de la mise en application est envisagé à court terme. Toutefois, à ce jour, la méthodologie employée demeure assez empirique.

Les RETEX sont fondés sur les exercices, comme sur des événements opérationnels significatifs. Le partage de ces éléments est transmis aux partenaires qui en prennent connaissance.

Par ailleurs, certains partenaires industriels sollicitent parfois l'EMCC afin d'identifier les bonnes pratiques reproductibles à leur échelle.

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

*Le modèle développé dans le cadre du plan binational « Léman express - CEVA » peut apporter un intérêt particulier dans le partage de **modèle commun de conduite de situation de crise**, notamment au travers de structures « franco-suisse » de commandement de l'avant. Il y a quoi qu'il en soit une nécessaire interopérabilité.*

*Quelques **ancrages simples** peuvent apporter une réponse ajustée **sans remettre en cause les modèles respectifs** et définir une organisation nouvelle. Il importe de consolider les modes d'organisation actuelle et de faciliter les échanges nécessaires à une compréhension mutuelle. Cette condition est valable de part et d'autre de nos frontières, de même qu'entre les cantons.*

*L'engagement d'**officier de liaison** dans les structures de conduite respectives est une réelle plus-value à consolider. Lors des derniers exercices (ex. : exercice « confine due » réalisés dans le cadre de la mise en service du « Léman express - CEVA »), cette pratique a démontré tout son intérêt.*

*Il faut toutefois noter une limite de chaque système qui met en évidence de **veiller aux ressources de chaque entité**. Enfin, dans le cadre d'une interopérabilité des moyens, **la différence d'outils de gestion de crise peut parfois également présenter un frein** (ex. : utilisation de SINUS en France et du Système d'Information et d'Identification en Suisse).*

Col Nicolas MOREN - OCC du canton du Valais

La loi fédérale (LPPCi - RS 520.1) fixe les objectifs et les obligations de chaque canton pour la protection de la population et la protection civile. L'office fédéral de la protection de la population (OFPP) définit la planification interne des dossiers. L'aide-mémoire KATAPLAN pour l'analyse cantonale des dangers et la préparation aux situations d'urgence fixe notamment le principe d'une gestion intégrale des risques.

Comment se décline ce cadre réglementaire fédéral au niveau du canton du Valais ?

Cela se décline en une **loi cantonale sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaire** (LPPEX) qui fixe la cadre légale de ces engagements avec son ordonnance d'application.

Le canton du Valais se caractérise par sa taille (3^{ème} canton suisse par sa superficie) avec une population d'environ 350 000 habitants. Ce canton est donc peu peuplé, mais il est soumis à une forte influence touristique (plus de 4 millions de nuitées), notamment en secteur de montagne avec plusieurs stations d'altitude.

Ce canton est essentiellement alpin : on y retrouve dans une proportion significative un grand nombre de risques naturels en raison de la topographie montagnarde marquée par l'écoulement du Rhône, de même qu'une exposition notable au risque sismique. Un microclimat proche de celui de la région méditerranéenne engendre également une nette exposition aux risques de feux de forêts, compte-tenu également de l'importance des surfaces boisées (23% du territoire).

On peut noter un grand nombre de barrages de grande capacité, auxquels s'ajoute un tissu industriel notable, dont quelques entreprises classées en seuil haut SEVESO (basse vallée du Rhône dans la région de Monthey, haute vallée du Rhône dans la région de Viège).

Depuis quelques années (2000) a été créé l'**office cantonal de la protection des populations** chargé notamment de piloter les organes de conduite. Par ailleurs, une analyse globale des risques sur l'ensemble du canton a été réalisée en 2009, selon les méthodes KATAPLAN. Elle est en cours de révision actuellement. Cela a permis de développer une série d'exercices et de formations des états-majors régionaux et locaux (Cf. partenariat avec les communes par secteurs géographiques).

Quels sont les liens de subordination de l'OCC avec le canton ?

Le lien avec le canton est assuré par le chef de l'organe cantonal de conduite (OCC) : il est **en prise direct avec le Conseil d'État**.

Pour ce qui concerne la conduite en elle-même, les deux niveaux qui se situent sur le plan régional ou cantonal répondent à une organisation type où se rejoignent les principaux partenaires (police, sauvetage et assistance, coordinateur dangers naturels, santé publique, services techniques, logistique). Le chef d'état-major de conduite coordonne l'ensemble, avec un lien permanent avec l'autorité politique.

Comment se décline la planification de gestion d'une crise majeure ?

Cette planification se réalise selon les **méthodes KATAPLAN**, pour ce qui concerne l'analyse des risques. Un **partenariat permanent est institué avec les spécialistes et experts** selon les risques en présence.

C'est le cas par exemple au travers de la « cellule CERISE » au sein de laquelle sont intégrées le géologue cantonal, des hydrologues, ainsi que les membres du centre de recherche sur l'environnement alpin (CREALP) chargé de la mesure du risque de crues et de l'anticipation.

Un partenariat similaire est assuré également avec les industriels pour ce qui concerne les risques atomiques, biologiques et chimiques, au travers de la « cellule ABC ».

On peut citer également les partenariats transfrontaliers qui se déclinent en accords entre les États (ex. : Suisse / France, Suisse / Italie). Il s'agit par exemple de l'assistance mutuelle en cas d'accidents graves ou de catastrophes (ex. : couverture opérationnelle de communes frontalières). En cas d'événement sur le lac Léman, on peut aussi citer le plan multilatéral de secours. Dans le même esprit, il existe des partenariats transfrontaliers pour les secteurs du Grand-Saint-Bernard ou le tunnel du Simplon.

Quels niveaux de subsidiarité se déclinent sur le terrain pour la conduite de la réponse à une situation de crise (PCE, PCO, front) ?

L'organisation de la conduite de crise repose sur **deux niveaux** :

- **Cantonal** (en fonction des événements majeurs ou d'ampleur géographique). La conduite est alors assurée par un état-major issu de l'Organe Cantonal de Conduite (OCC).
- **Régional (à l'échelle de quelques communes)** : la conduite de la situation est alors organisée à un niveau le plus proche du terrain par des Etats-Majors Communaux ou Régionaux (EMC / EMCR). Le niveau cantonal n'intervient qu'en appui, selon les demandes des autorités locales, en fonction des besoins spécifiques (ex. : matériels supplémentaires, engagement des forces de protection civile). De cette manière, les 126 communes du canton sont regroupées en 70 états-majors régionaux ou communaux.

Cette organisation diffère de celle déployée au niveau des cantons de Vaud et de Genève. Leur vision plus centralisatrice est peut-être à mettre en perspective avec la taille de certains d'entre eux (ex. : canton de Genève très concentré autour de l'agglomération et les zones urbaines). La vision vaudoise semble plus proche de la culture française. Dans le canton du Valais, les communes ont conservé une plus grande autonomie reconnue dans la constitution.

La topographie tourmentée du canton implique une localisation souvent restreinte des événements ; ceux-ci étant généralement circonscrits à la vallée concernée par la survenue d'un événement d'ampleur. Ces situations sont donc souvent locales, ce qui entraîne une gestion de crise à ce niveau. L'organisation cantonale reste bien entendu en appui constant et apporte le soutien nécessaire, selon l'ampleur de la situation.

L'organisation cantonale a axé ses efforts sur la **professionnalisation des cadres armant les organes de conduite**, tous niveaux confondus. L'objectif est de privilégier la conduite au front, c'est-à-dire au plus proche du terrain, tout en garantissant une conduite arrière pour assurer une coordination globale.

A termes, la volonté cantonale est de calquer les circonscriptions des EMCR sur celles des corps de sapeurs-pompiers. Autour des quatre grandes villes de plaine, il y a 6 centres de secours incendie classés de type A, auxquels s'ajoutent 24 autres de type B répartis dans les vallées latérales. C'est cette trentaine de structures d'importance (pour environ 70 centres au total) qui assure le maillage du territoire et la colonne vertébrale du dispositif de secours. Cette volonté implique des choix politiques de la part des communes qui nécessite un accompagnement progressif en fonction des sensibilités locales.

Concernant les forces intervenantes, il y a trois niveaux de moyens :

- le niveau des centres de secours incendie ;
- le niveau cantonal avec la protection civile ;
- le niveau fédéral avec les forces armées.

Cette configuration est similaire, d'une manière générale, quels que soit les cantons. Dès lors que l'armée intervient, les forces sont placées pour emploi auprès de l'autorité civile en termes de conduite globale.

En France, la conduite de la crise sur le territoire se décline selon un principe bicéphale de directeur des opérations (de secours) et d'un commandant des opérations (de secours). Cette articulation ne semble pas aussi présente dans les cantons en Suisse.

Comment se répartissent les responsabilités pour les niveaux opératifs, tactiques, stratégiques et politiques ?

Pour ce qui concerne le **niveau stratégique et politique**, l'autorité civile est assurée par le **Conseiller d'État**, avec une **coordination de la conduite assurée par l'Organe Cantonal de Conduite**. D'expérience sur plusieurs décennies, le niveau fédéral n'a jamais été impliqué, notamment en raison du caractère « régional » de la crise, mais surtout plus particulièrement en respect du principe lié au fédéralisme qui confère une très large autonomie aux cantons.

Dans le cas d'une conduite restreinte à un niveau régional, l'autorité pour les niveaux stratégiques et politiques est incarnée par le président de commune (dénommé maire ou syndic dans certains cantons).

Il est à noter qu'auparavant, une organisation sous la forme de districts a été en vigueur. Il y avait ainsi 13 circonscriptions de ce type en Valais, ce qui a d'ailleurs donné lieu à l'inscription des 13 étoiles sur le drapeau cantonal. Ce contexte historique a depuis évolué. Dès lors, il ne subsiste plus que les échelons cantonaux ou communaux.

Lorsque le territoire de plusieurs communes est touché, une **commission intercommunale** est mise en place. Elle se compose des conseillers communaux en charge de la sécurité ou des maires concernés : il y a ainsi mise en

œuvre d'une **conduite collégiale de la crise pour la niveau politique**. Dans les faits, la **conduite stratégique est assurée par le chef de l'état-major régional de conduite**.

En cas de décision d'évacuation de la population, ce cas de figure restant sous la responsabilité de l'autorité locale, le président de commune prend cette décision.

Pour ce qui concerne le traitement d'un événement, **le niveau tactique s'articule autour de la police cantonale** qui dispose de sa centrale d'engagement (CEN) en lien avec l'organisation cantonale valaisanne des secours (OCVS : moyens sanitaires). Ces deux partenaires, associés aux sapeurs-pompiers, représentent le socle minimum des moyens.

A l'avant, la conduite assurée par le chef d'intervention pourrait, selon l'événement, être assurée par la police, les sapeurs-pompiers ou le sanitaire. Dans les faits, de manière très courante, **le leadership est assuré par la police cantonale**, jusqu'à l'activation effective d'un état-major de conduite. Cette disposition est d'ailleurs définie par l'article 7 de la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires (LPPEX).

L'Organe Cantonal de Conduite (OCC) est une structure modulaire pouvant monter en puissance, selon les besoins. Le dimensionnement peut aller d'une dizaine à une trentaine de personnes mobilisées.

La confédération helvétique se caractérise par un principe de subsidiarité des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaire au niveau de chaque canton suisse. A l'inverse de la France où subsiste le pouvoir central et la puissance régaliennne de l'État, l'administration fédérale ne semble pas incarner pas les mêmes prérogatives.

Quelle est l'organisation prévue, les interactions et les modes de communication en cas d'événement dépassant les limites cantonales (autres cantons, autres pays) ?

Lorsque deux cantons sont impactés, il y a une **coordination intercantonale** qui se met en place **entre les deux Conseil d'État et les deux états-majors de conduite concernés**. La confédération ne s'implique généralement pas. Chaque canton conserve sa pleine autonomie : il n'y a pas de concentration du pouvoir sur « Berne ».

La confédération est impliquée néanmoins dans des situations de grande ampleur. A titre d'exemple, lorsque l'aide internationale est sollicitée, cette demande est élaborée et assurée par le niveau fédéral. Lorsque cet aide intervient, elle est mise pour emploi du(des) canton(s) concerné(s) qui en assure(nt) dès lors la conduite opérationnelle.

La préparation à la conduite d'une crise implique, outre la planification et l'organisation des cellules de crise, un volet formation nécessaire. Selon le cas, celle-ci pourrait être segmentée en modules de niveau divers, en fonction des responsabilités exercées.

Quels sont les formations suivies par les différents acteurs dans le domaine de la gestion de crise ?

Intègrent-elles un volet transfrontalier ?

Comme cela a pu être évoqué auparavant, des efforts importants sont apportés à la **formation des cadres des états-majors régionaux**.

Les communes ont prérogative à organiser leurs exercices localement. Le suivi de cette programmation est assuré par l'office cantonal de la protection de la population (OCPP).

Cette démarche de formation se réalise aussi auprès des entreprises à risques, c'est-à-dire des établissements privés qui génèrent un risque potentiel (ex. : domaine de la chimie, barrages). Une loi cantonale stipule qu'en fonction du degré de risque de ces entreprises, elles sont soumises à un cycle d'exercice obligatoire (tous les 5 à 8 ans). Dans ce cas, l'OCPP est intégré à la direction d'exercice et supervise la mise en œuvre.

Il y a plusieurs niveaux de formation qui intègrent les exercices pouvant impliquer un nombre variable d'acteurs (ex. : exercice d'état-major, implication d'un nombre plus ou moins important de partenaires, voire de la population.).

Le principe de gestion intégrale des risques présenté par l'OFPP met en exergue un volet spécifique lié à l'évaluation. Celui-ci comporte, semble-t-il deux étapes qui consistent à documenter l'événement et à tirer les enseignements pour la précaution, la maîtrise et le rétablissement.

Quels sont les modalités mises en œuvre afin d'exploiter le retour d'expérience et le suivi post-crise ?

Quel que soit le niveau d'engagement mis en œuvre (régional ou cantonal), il y a systématiquement recherche des enseignements utiles au travers de **débriefings** et d'exploitation du **retour d'expérience**.

L'OCPP a la charge de coordonner cette démarche qui vient en complément des actions de formation.

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

*En complément des points abordés ci-dessus, l'accent peut être mis sur la nécessaire **interopérabilité des moyens** intervenants. C'est tout particulièrement le cas des **communications**. Les moyens « feux bleus » (Cf. police, sapeurs-pompiers, sanitaires) utilisent le réseau « Polycom » qui participe de cette logique. En interne, chaque « métier » a pu conserver ses propres réseaux radios permettant la communication avec leurs moyens propres (Cf. sapeurs-pompiers, sanitaire). Tous les ouvrages nationaux en sont dorénavant dotés, à la suite d'une décision fédérale (ex. : tunnels).*

*Je citerais également l'intérêt à projeter un **officier de liaison** pour faciliter l'interaction entre les partenaires, notamment en cas de crise sortant du périmètre cantonal.*

M. Patrick LAMPERT - EMCC du canton de Vaud

La loi fédérale (LPPCi - RS 520.1) fixe les objectifs et les obligations de chaque canton pour la protection de la population et la protection civile. L'office fédéral de la protection de la population (OFPP) définit la planification interne des dossiers. L'aide-mémoire KATAPLAN pour l'analyse cantonale des dangers et la préparation aux situations d'urgence fixe notamment le principe d'une gestion intégrale des risques.

Comment se décline ce cadre réglementaire fédéral au niveau du canton de Vaud ?

L'échelon fédéral fixe des **lignes directrices qui se déclinent au niveau cantonal**. De fait, la sécurité et le soutien de la population relève des cantons. La retranscription au travers de lois cantonales.

En parallèle, il y a mise en œuvre des **méthodes KATAPLAN** pour l'analyse des risques au niveau cantonal. Le principe repose sur une démarche d'amélioration continue sur un cycle de 2 ans pour chacune des révisions (gestion intégrale des risques). A l'échelle du canton de Vaud, 33 risques majeurs ont été mis en évidence qui concerne une bonne part de risques naturels, avec une émergence de la menace terroriste. Le transport de matières dangereuses par voie ferrée n'est pas à négliger également (Cf. transit du canton du Valais vers la France, via le canton de Vaud).

La finalité de cette analyse débouche sur un règlement ORCA avec des mesures générales et une déclinaison purement sanitaire.

Au niveau organisationnel, **la conduite repose sur 5 partenaires principaux** (police, sapeurs-pompiers, sanitaires, services techniques, protection civile). Selon les circonstances, il peut être fait appel aux forces armées fédérales. En fonction des besoins, d'autres entités peuvent également rejoindre le dispositif, y compris certains opérateurs privés (sociétés spécialisées dans le domaine cyber, société de transport par bus, etc.). Ce **dispositif est modulaire et évolutif**.

L'échelon cantonal de conduite a principalement pour vocation de coordonner le travail en commun de toutes les entités. Dès lors que le plan ORCA est activé, l'ensemble des partenaires impliqués deviennent « état-major cantonal de conduite ».

En définitif ce dispositif présente **peu de différences avec l'organisation cantonale genevoise**. Les écarts concernent quelques points spécifiques seulement.

Il faut également citer une autre ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM du 27/02/1991). Cela concerne les infrastructures critiques : ce cadre réglementaire fixe leurs obligations vis-à-vis des cantons.

L'ensemble de ces mesures se déclinent en lois cantonales vaudoises.

Quels sont les liens de subordination de l'EMCC avec le canton ?

Le Conseil d'État demeure le pilote pour la globalité des missions. Il dispose d'un **CODIR ORCA** qui est le comité directeur. En son sein s'y retrouvent les 5 principaux partenaires cités auparavant. Ce CODIR ORCA fixe les objectifs et priorise les actions en donnant les mandats nécessaires. A ce dispositif s'associe un observatoire cantonal des risques (OCRI) chargé de l'analyse des risques et du dimensionnement de la réponse nécessaire.

La structure d'engagement non permanente se met en place en fonction de la survenue des risques. Dès lors, il peut y avoir déclenchement formel du plan ORCA par le politique, au niveau du Conseil d'État (département de la sécurité et des infrastructures). En conséquence, il y a activation de l'EMCC.

Les **stades de déclenchement du plan ORCA** peuvent concerner des cas de figure différents. Le cas typique concerne un événement d'ampleur qui nécessite sans délai le déclenchement du plan (ex. : chute d'avion de ligne). Autre exemple, il peut s'agir d'une situation qui présente une intensité moyenne pouvant évoluer vers une aggravation, comme vers une aggravation (ex. : crues du Rhône). On rentre alors dans un dispositif infra ORCA sans déclenchement formel du plan. Néanmoins, cela permet d'appliquer toutes les prérogatives et applications du plan, la validation politique intervenant ensuite. Enfin, un troisième dispositif concernant les grandes manifestations qui permet une mise en œuvre de mesures par anticipation.

A ce niveau, il n'y a pas de partenariat avec des médias sociaux pour la gestion de l'urgence (MSGU). On peut citer néanmoins l'information grand public réalisée au travers de l'application web : « Alertswiss ». Des notifications push sont envoyées aux abonnés selon le lieu où ils se trouvent avec une traduction automatique dans

la langue parlée sur le canton concerné. De manière courante, l'EMCC s'appuie sur les compétences quotidiennes au travers de la communication réalisée par la police.

Comment se décline la planification de gestion d'une crise majeure ?

La planification repose sur l'analyse des risques qui identifie **3 grandes natures de dangers** qui sont : naturels, technologiques et sociétaux. La prévention repose sur une **cartographie des dangers par commune**, ce qui permet d'émettre les **prescriptions nécessaires**.

Le volets préparation s'appuie sur plusieurs thématiques additionnées :

- les personnels,
- la formation,
- la logistique,
- la conduite avec une doctrine spécifique d'engagement.

Des **plans d'urgence spécifiques à certains risques** sont mis en œuvre sur les territoires, intégrant parfois la **spécificité transfrontalière** (ex. : tunnel du Mont d'Or sur la ligne ferrée reliant Dijon à Vallorbe). La déclinaison ultime porte sur les plans d'intervention secteur. Pour des thématiques récurrentes, des modules transversaux sont mis en œuvre (ex. : décès massifs).

Quels niveaux de subsidiarité se déclinent sur le terrain pour la conduite de la réponse à une situation de crise (PCE, PCO, front) ?

Au quotidien, H24, deux officiers EMCC sont immédiatement alarmable pour activer le dispositif.

Les structures de conduite s'appuient sur un **PCO (PC opérationnel) à l'arrière** et un **PCE (PC engagement) au front** (Cf dispositif et implantations spécifiques en interconnexion des services partenaires). Le PCO intègre des **officiers de liaison** qui peuvent provenir d'autres États.

En France, la conduite de la crise sur le territoire se décline selon un principe bicéphale de directeur des opérations (de secours) et d'un commandant des opérations (de secours). Cette articulation ne semble pas aussi présente dans les cantons en Suisse.

Comment se répartissent les responsabilités pour les niveaux opératifs, tactiques, stratégiques et politiques ?

Les responsabilités stratégiques reposent sur le chef EMCC et le Conseiller d'État en charge de la sécurité et des infrastructures. Le maire n'a pas ces prérogatives.

La confédération helvétique se caractérise par un principe de subsidiarité des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaire au niveau de chaque canton suisse. A l'inverse de la France où subsiste le pouvoir central et la puissance régaliennne de l'État, l'administration fédérale ne semble pas incarner pas les mêmes prérogatives.

Quelle est l'organisation prévue, les interactions et les modes de communication en cas d'événement dépassant les limites cantonales (autres cantons, autres pays) ?

Le déclenchement du plan ORCA est un acte officiel qui contraint les entités partenaires à mettre à disposition de l'organisation cantonale les ressources dont elles disposent.

Lorsque l'on rentre dans une **logique transfrontalière**, il s'avère nécessaire d'**avoir une base commune de compréhension et de partage des méthodes de travail**. Il est donc nécessaire d'avoir un cadre réglementaire fédéral. Celui-ci est issue d'un **accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française** du 14 janvier 1987 qui définit les conditions cadres permettant un travail transfrontalier. C'est le **principe de la mutuelle assistance en cas de catastrophe ou d'accident grave**.

Les questions de franchissement de la frontière apportant de la souplesse y sont abordées. En cas de restriction d'accès aux frontières, cet accord apporte vraisemblablement le cadre réglementaire nécessaire visant à faciliter l'entrée des moyens étrangers. L'accord définit le passage des personnes et des moyens ou des matériels. Il est également défini les règles de coordination et de subordination, les aspects financiers, juridiques, etc.

Chaque canton peut décliner cet accord global en **arrangements particuliers** qui visent à apporter des précisions supplémentaires en termes d'application et de mise en œuvre. Ils ont avant tout pour objet de régler des aspects réglementaires facilitant l'engagement et la mise en action dès le niveau de conduite opératif. Il s'agit à titre d'exemples du plan multilatéral de secours sur le lac Léman, du plan bilatéral de secours « Léman express - CEVA ».

De manière plus complète et opérative, il y a une volonté à développer des annuaires communs, ainsi que les risques qui sont communs ou qui peuvent être exogènes.

La préparation à la conduite d'une crise implique, outre la planification et l'organisation des cellules de crise, un volet formation nécessaire. Selon le cas, celle-ci pourrait être segmentée en modules de niveau divers, en fonction des responsabilités exercées.

Quels sont les formations suivies par les différents acteurs dans le domaine de la gestion de crise ?

Intègrent-elles un volet transfrontalier ?

Actuellement, il n'y a pas encore de module de formation intégrant le transfrontalier et entre les cantons. Le règlement ORCA initialement mis en œuvre en 2006 a mobilisé une part importante de la ressource. A ce jour, les efforts ayant portés auparavant sur les principaux services, l'extension est en cours auprès des partenaires usuels de manière à disposer d'une culture partagée sous la forme d'apprentissages modulaires.

La formation des organes communaux vient de débiter pour les aider à construire leurs cellules de gestion de crise propres.

Le principe de gestion intégrale des risques présenté par l'OFPP met en exergue un volet spécifique lié à l'évaluation. Celui-ci comporte, semble-t-il deux étapes qui consistent à documenter l'événement et à tirer les enseignements pour la précaution, la maîtrise et le rétablissement.

Quels sont les modalités mises en œuvre afin d'exploiter le retour d'expérience et le suivi post-crise ?

La boucle rétroactive permet de tirer les enseignements de la crise en questionnant le déroulement global. L'EMCC agrège les **RETEX** des autres partenaires, puis transmet à l'observatoire cantonal des risques (OCRI). A la suite, un rapport est établi : il s'en découle ensuite l'élaboration d'un plan d'actions.

Le rapport final et le plan d'actions sont présentés au CODIR ORCA qui les valide avant mise en œuvre.

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

Je note qu'il y a en fait **un bon nombre de similitudes qui méritent d'être connues et partagées**. En complément, nous pouvons faire le constat d'une différence de langage. Ces connaissances pourraient d'ailleurs servir de socle à une formation commune pour nos **officiers de liaison** respectifs.

Il faut rappeler également, que les aspects législatifs peuvent être divergents, ce qui nécessite une **veille juridique** importante afin d'avoir la meilleure opérabilité possible. Il s'avère en effet nécessaire de s'assurer d'une cohérence globale et de mesurer quelle peut être l'incidence sur nos partenaires entre États.

Le point clé essentiel repose sur une **connaissance mutuelle** et la **faculté à permettre des échanges réguliers et constants**. Il s'agit d'un enjeu fort, en raison de la mobilité fréquente des cadres dans les structures respectives.

Col Raymond GUIDAT - Corps Grand-Ducal incendie et secours du Luxembourg

Le corps Grand-Ducal incendie et secours du Luxembourg (CGDIS) récemment constitué prévoit dans ses missions principales le développement de et la préparation aux situations de crise qui reposent notamment sur la planification des *risques*.

Quelles est l'organisation mise en œuvre pour la conduite des situations de crise ?

Le CGDIS a été créé il y environ 1 an en regroupant cinq grands services de secours (corps de SPV, corps SPP de Luxembourg, protection civile, SMUR, service d'incendie et de sauvetage de l'aéroport).

La réforme s'est construite sur la philosophie française avec la création d'un établissement public autonome qui est rattaché au Ministre de l'Intérieur, avec un conseil d'administration propre composé de représentants de l'État et des communes à parts égales (16 membres au total).

Le CGDIS est constitué d'une chaîne de commandement unique et d'un central de secours d'urgence unique déjà existant depuis 1993 (Cf. directive européenne 112), ainsi que d'un **centre de coordination des opérations**. Ce centre est l'équivalent d'un CODIS, mais aussi du COGIC, comme unique structure nationale.

Pour ce qui concerne l'engagement au niveau opératif et tactique des moyens sur le terrain, la sémantique est parfois différente de la pratique française mais elle correspond néanmoins à un dimensionnement similaire des détachements de secours. Les opérations sont coordonnées par un Commandant des Opérations de Secours (COS) qui dispose de PC (postes de commandement). L'articulation des moyens s'appuie sur des pelotons, des compagnies et des bataillons (Cf. niveaux groupe, colonne et site en France).

La gestion de crise est pilotée par le haut-commissariat à la protection nationale qui est l'équivalent du SGDSN pour la France. A ce niveau est animée une **cellule nationale de crise** où l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'événement (Cf. ministères) vont se retrouver à un niveau de **coordination politico-stratégique** de la crise. La coordination opérationnelle de la crise (Cf. niveau tactique) est pilotée soit par la police s'il s'agit d'un événement à dominante de sécurité intérieure, soit par le CGDIS s'il s'agit d'un événement à dominante de sécurité civile. Le **principe de forces menantes et concourantes** est privilégié de manière souple et adaptable. La coordination tactique interservices est réalisée au niveau d'un Poste de Commandement de l'Avant (PCA).

Quelles sont les mesures spécifiques permettant une coordination transfrontalière ?

Le niveau transfrontalier est en cours d'évolution. Initialement existaient des accords bilatéraux qui définissaient les conditions d'assistance mutuelle en cas de catastrophe entre le Luxembourg, l'Allemagne, la Belgique et la France (Cf. années 60). Durant la période 2014-15 une révision partielle a été conclue avec la Belgique en vue de prendre en compte la réponse quotidienne des secours face aux risques courants. Une démarche similaire est en cours de finalisation avec la France.

Il s'agit en effet de prendre en considération la forte influence du trafic pendulaire (environ 180 000 à 200 000 personnes / jour). La libre circulation implique que tout citoyen de l'union européenne dispose des mêmes droits de se déplacer entre les pays membres.

Au quotidien, **l'interface s'organise entre les centres opérationnels de chaque État**. Au niveau tactique, sur le terrain, chaque structure conserve son autonomie, le cas échéant en se plaçant à la disposition du partenaire bénéficiaire. Au besoin, le détachement d'**officiers de liaison** est également pratiqué.

En cas de menace grave mettant en péril l'intégrité de son territoire, un État pourrait légitimement limiter, voire bloquer la libre circulation à sa frontière. Cette décision rentrant dans le cadre des accords et conventions conclus sur le plan international pourrait être de nature à surenchérir la crise initiale.

En cas de limitation de la libre circulation à la frontière, quels seraient les freins venant hypothéquer la conduite stratégique d'une crise majeure ?

A titre d'exemple, la problématique de fermeture des frontières avait été abordée en 2009 lors de la pandémie grippale. Très rapidement, **cette situation est apparue comme utopique** au moins pour deux raisons majeures :

- Cela nécessite des moyens humains très importants pour que l'effet effectivement recherché soit réalisé ;
- Cela provoquerait une mise en péril de certains secteurs économiques vitaux, comme par exemple le secteur hospitalier et para-hospitalier. En effet, de nombreux collaborateurs travaillent et résident à des lieux différents de part et d'autre de la frontière.

Dès lors, **l'impact sociaux économique serait majeur**. Hormis ce point essentiel, en cas de fermeture des frontières, cela reviendrait par défaut à considérer que chaque État traite sa problématique de crise de son point de vue...

Dans le cadre du projet « INTER-RED », quelles sont les coopérations déjà développées pour les domaines de la formation à la conduite de situations de crise ?

A ce jour, ce projet a été lancé durant ces deux dernières années. L'objectif est de pouvoir monter des structures pouvant bénéficier aux quatre pays dans le **domaine de la formation**. Avant tout, il s'agit de traiter la réponse quotidienne.

Néanmoins, la réflexion se porte aussi sur la **prise en compte d'événements d'ampleur**. Il est ainsi envisagé d'organiser la gestion et la coordination d'exercices, en vue de faciliter la coordination opérationnelle.

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

Il est important de rappeler que les fondamentaux demeurent très anciens et qu'il y a lieu de s'inspirer de ceux mis en évidence par SUN TZU (analyser, objectiver l'action, agir, contrôler).

Face à un événement d'ampleur, dans la dimension transfrontalière il est essentiel de pouvoir obtenir des **objectifs communs, en prenant en compte les spécificités des différents partenaires**. En amont, le fait de se connaître mutuellement est un facteur essentiel au travers de la constitution d'un réseau le plus en amont possible (ex. : dès la planification).

Cdt Aymeric PIGOT - Direction de la coopération internationale

En cas de menace grave mettant en péril l'intégrité de son territoire, un État pourrait légitimement limiter, voire bloquer la libre circulation à sa frontière. Cette décision rentrant dans le cadre des accords et conventions conclus sur le plan international pourrait être de nature à surenchérir la crise initiale.

En cas de limitation de la libre circulation à la frontière, quels seraient les freins venant hypothéquer la conduite stratégique d'une crise majeure ?

Il s'agit en l'occurrence de **faits rares**, en tout cas pour ce qui concerne une fermeture complète.

Pour l'aspect pratique sur les frontières terrestres, tant qu'il y avait des aubettes, cette mesure pouvait être envisageable. Néanmoins, un bon nombre d'entre-elles ont été démantelées et il existe également un grand nombre de petites routes, ce qui conduit à avoir une frontière ouverte. Il est donc **en pratique très difficile de fermer une frontière**, car cela nécessite beaucoup de ressources sur le plan humain et une réelle coordination binationale. Cet aspect a été clairement mis en évidence lors des attentats de novembre 2015, pour ce qui est d'une fermeture réelle d'une frontière.

Pour ce qui concerne les vecteurs maritimes et aériens, cela semble plus simple de mise en œuvre. Potentiellement, la **mise en place de point de contrôle** est envisageable. Toutefois, selon l'implantation, des **problématiques de flux** ne sont pas à exclure comme c'est le cas à l'aéroport de Bâle-Mulhouse où l'infrastructure est implantée à cheval sur la frontière.

En théorie, les cas de fermeture des frontières peuvent reposer sur deux hypothèses théoriques :

- La survenue d'un événement grave qui impliquerait une fermeture sur le plan national (ex. : attentat) ;
- Une rupture diplomatique d'ampleur.

Ces décisions entraînent, de facto, une **coordination entre les États pour la mise en œuvre d'une surveillance mutuelle des frontières** se caractérisant par une **surveillance renforcée des flux frontaliers** plutôt qu'une fermeture hermétique très difficile à mettre en œuvre, en raison des points évoqués ci-dessus, comme de la nécessité de mettre en place toute une ingénierie juridique adaptée.

Dans la configuration actuelle, nous sommes arrivés à un stade d'**intégration transfrontalière forte** qui impose une **large interdépendance entre les États**. En outre, il y aurait lieu de prendre en considération les conséquences à posteriori qui, sur un plan économique pourraient être majeures (ex. : cas des fonctionnaires internationaux, travailleurs frontaliers). En l'occurrence, certains fonctionnaires internationaux bénéficient de régimes diplomatiques particuliers, ce qui entraîne aussi une forte complexité de mise en œuvre d'une restriction d'accès aux frontières.

Outre les cas liés à des troubles d'ordre public, il y a lieu de prendre aussi en considération les cas de catastrophes naturelles ou d'accidents technologique majeurs. Dans ces cas, il pourrait être nécessaire d'interrompre le trafic sur certains axes en fonction des risques. Ces choix seraient par ailleurs conditionnés par la nécessité de conserver certains itinéraires privilégiés pour l'évacuation et la mise en sécurité de personnes.

Dans le cadre d'une crise majeure de sécurité civile, quels seraient les leviers d'action permettant de faciliter une coopération transfrontalière ?

Dès lors que l'on est sur une problématique bien identifiée de gestion de situation de crise, on rentre dans le champ de l'**Accord d'assistance mutuelle franco-suisse** (1987) qui prévoit un ensemble de modalités de franchissement de la frontière pour l'acheminement des renforts nécessaires. Le cas échéant, des mesures de coordination sont également prévues pour faciliter la mise en œuvre et la gestion de la situation. Un ensemble de mesures de coordination et d'assistance existent à ce jour (Cf. planification opérationnelle).

Une crise majeure survenant en zone frontalière peut dépasser le cadre d'un seul État. Une compréhension partagée des procédures et des modes opératoires de chaque partenaire apparaît comme indispensable à la réussite d'une gestion de crise conjointe.

Existe-t-il des exemples de partenariats développés entre États visant à développer la formation à la conduite d'une situation de crise majeure ?

On peut noter une **prise de conscience dans son ensemble pour renforcer les échanges en amont**, sans toutefois avoir largement formaliser une approche intégrée. Le domaine de la sécurité civile toutefois recense un certain nombre d'accords d'assistance mutuelle. Dans ces cas, nous restons dans une logique de réponse, en fonction de la demande pour un besoin ponctuel.

En matière de coopération policière transfrontalière, différents mécanismes sont prévus, avec néanmoins un principe de compétence territoriale en respect de la souveraineté de chaque État. Il existe en particulier un principe de droit de poursuite transfrontalière, mais celui-ci ne donne pas lieu à un pouvoir d'interpellation. Les forces de police en situation de poursuite doivent informer de leur passage de la frontière, ce qui entraîne l'engagement des forces de police de l'autre État. Cette mesure met en évidence une nécessaire intégration d'équipes mixtes.

*La **gestion de grands événements** implique une coopération en amont.*

Lors de la réunion du G8 à Évian-les-Bains en 2005, un certain nombre de mesures ont été prévues pour la gestion des flux frontaliers, en constituant des patrouilles mixtes.

*Dans certains cas, l'engagement de forces mobiles est possible, comme ce fut le cas lors de l'Euro 2008 coorganisé par l'Autriche et la Suisse. Des forces ont été détachées à Genève et à Bâle. Elles étaient chargées d'assurer la sécurité des flux frontaliers, ainsi que la sécurité autour des stades (Cf. hooligans). Lors de cet événement, les autorités suisses ont fait appel à la France pour bénéficier de forces mobiles en renfort dans le cadre d'un **accord bilatéral**.*

Existe-t-il des points particuliers qui nécessitent d'être portés à connaissance ou un complément d'information en lien avec les sujets abordés ?

*La problématique du CEVA est particulièrement intéressante, car elle met en évidence les flux engendré par un grand nombre de passagers en pendulaire. La prise en compte de ce nouveau risque nécessite une **coordination préalable**, aussi bien en termes d'ordre public que dans le cadre de missions de sécurité civile. Une organisation en amont est bien évidemment indispensable, en prenant en considération la **connaissance mutuelle des partenaires concernés**.*

Dr Simon FLANDIN - Université de Genève

L'équipe CRAFT (Conception, Recherche, Activité, Formation, Travail) de l'Université de Genève s'est récemment intéressée à des exercices interministériels de crise, notamment face à des événements mettant en jeu une menace NRBC-E. Vous avez pu étudier trois entraînements interministériels de zone sur ces thèmes durant les années 2017 et 2018.

Quels sont les champs de recherche qui ont été plus particulièrement explorés (gestion de crise, résilience) ?

La proposition faite à l'officier coordinateur était que bien que les dispositifs d'entraînements zonaux ne soient pas spécifiquement des dispositifs de formation, ils remplissent néanmoins cette fonction ; en effet, ils comportent des objectifs pédagogiques à atteindre. Notre regard s'est donc principalement porté sur les **processus d'apprentissage et développement**, en observant :

- Les objectifs définis, ainsi que des objectifs intuitifs (ex. : partage de culture, appropriation des métiers interservices)
- L'identification de préoccupations différentes (ex : les forces de sécurité agissent pour disperser les gens, alors que la préoccupation des secours serait de les rassembler...)
- L'acculturation réciproque et la manière de dégager des axes d'apprentissage

En faisant travailler ensemble des personnels de services qui se connaissent peu, il y a **création de relations de compréhension et de confiance** : ces exercices y contribuent fortement. Cette notion est vérifiable au niveau opératif sur le terrain jusqu'au niveau stratégique en COD. Cela permet de mettre en évidence les préoccupations spécifiques à chaque service qui forgent leur culture différente.

Dans ces cultures, le concept de préoccupations propres à chaque service est prégnant. Toutes ces observations ont permis de dégager des **axes d'apprentissage développement** qui se caractérisent de deux manières :

- par des résultats de formation ;
- ainsi que par l'entraînement vu comme organisation socio-professionnelle.

Quels ont été les principaux enseignements tirés de ces observations ?**Avez-vous pu identifier certains facteurs de réussite qui pourraient conditionner la conception de la formation à la gestion de crise ?**

Nous avons pu relever un **double mouvement entre la doctrine et le travail des opérateurs**.

Cela signifie que dans la plupart des entraînements, il s'agit de tester la capacité des opérateurs à mettre en œuvre la doctrine prescrite. Néanmoins, cela révèle aussi la capacité de la doctrine à aider les opérateurs à réaliser leur mission. Ainsi, il est possible de s'assurer si la doctrine est adaptée.

Les entraînements sont dès lors un dispositif de test de la doctrine permettant même de faire émerger certaines innovations. (ex. : cas de décontamination de masse nécessitant de mettre en œuvre plusieurs chaînes de décontamination afin d'éviter l'engorgement des services d'urgence). Lors d'un test, cela permet de mettre en évidence les difficultés de mise en œuvre et les limites de la doctrine prévue. Cette approche repose toutefois sur le **facteur humain** et y trouve d'ailleurs ses limites selon la compétence des acteurs concernés. Cela implique une prise de risques pour les services qui peuvent alors se mettre en défaut. Selon le degré de complexité de la situation, les acteurs peuvent se tromper et connaître une situation d'échec.

Dès lors les enjeux sont importants et entraînent une remise en cause individuelle qui demeure à la discrétion des services. Il serait alors utile de permettre l'autoévaluation afin d'éviter une mise en concurrence interservices.

Au travers de ces observations, nous avons pu mettre en évidence tout l'intérêt des entraînements interservices avec des **enjeux d'enrichissement et d'acculturation mutuels** marqués : « les services apprennent les uns des autres pour peu qu'il y ait interrogation sur les préoccupations des autres ». Pour atteindre ce type de résultat, la configuration de l'entraînement a toute son importance, notamment en termes de connaissance interpersonnelle des acteurs. Il y a donc un réel intérêt à ce qu'il y ait une connaissance mutuelle.

Le questionnement qui peut se poser serait de savoir sur quels facteurs de déstabilisation le scénario est conçu : le critère ci-dessus de connaissance interpersonnelle, s'il est non retenu peut être un élément de perturbation souhaité. La difficulté pour les organisateurs est de mesurer le risque de désorganisation du programme prévu et de mettre en défaut le système.

Dans le montage d'un scénario, il y a toujours la nécessité de concevoir ce qui « contractualise » l'enchaînement des situations. Cela peut même concerner des situations qui au prime abord sembleraient peu plausibles. Communément, dans le domaine de la sécurité civile, cette approche est généralement dénommée « convention d'exercice ».

Pourriez-vous expliciter la « logique de professionnalisation » développée dans le cadre des entraînements interministériels zonaux (EIZ) ?

Il s'agit du **schéma du CMCMFE** afin de définir comment est composé le dispositif. La formation regroupe l'ensemble des strates définies par ce service.

Il y a donc plusieurs niveaux qui concernent la sensibilisation (préparation aux risques), la formation (acquisition de connaissances), l'entraînement (progrès réalisé en éprouvant le degré de connaissances des acteurs) et les exercices (déroulement complet des scénarios).

L'exercice concerne, dans le domaine des sciences de l'éducation, l'évaluation sommative. La formation étant terminée, il s'agit de vérifier si l'on est capable de mettre en œuvre de manière satisfaisante ce que l'on a pu développer dans le dispositif de formation.

Je note que la culture de formation est différente entre les domaines de la sécurité civile et par exemple le milieu industriel qui parfois réalise ses exercices jusqu'à une mise en défaut du système et à atteindre la limite et la rupture de leur dispositif. Les enjeux ne sont en définitive pas les mêmes, car dans les domaines de la sécurité civile, il persiste aussi une dimension liée à la communication rassurante auprès de la population. Une autre part de ces différences repose aussi sur l'obligation de résultats à laquelle est confrontée l'industrie, alors que les domaines de la sécurité civile font face à une obligation de moyens.



La particularité d'une gestion de crise transfrontalière fait appel notamment à des organisations et des États qui ne présentent pas les mêmes normes et méthodes de conduite. Néanmoins, une opérabilité s'impose, quelles que soient les niveaux de conduite, tout particulièrement pour la tactique et le stratégique.

Quels pourraient être les dispositifs de formation adaptés à un partage de pratiques rendant la conduite d'une crise majeure transfrontalière efficace ?

Au même titre que lors des entraînements NRBC-E zonaux il existe un **enjeu interministériel**, le transfrontalier pour partie a les mêmes caractéristiques : **l'interservices au sens large**. Il faut pour chacun des acteurs accéder à la compréhension de ce que réalise le partenaire d'un autre service. Cette approche permet alors de :

- légitimer l'action ;
- intégrer ces particularités aux processus spécifiques de décision

Ainsi, pour rendre efficace le travail nécessaire sur la coordination, il s'agit d'avoir bien compris ce qui est différent de part et d'autre.

Au titre d'approches potentiellement utiles, il pourrait s'agir de **simuler des situations cibles** et/ou de **concevoir des dispositifs de mise en discussion et de débat sur le travail** en regroupant les acteurs autour de la table. De ces échanges émergerait une culture partagée et compréhensible de la part de chacun.

Quels que soient les États concernés (cantons suisses, France), les niveaux de conduite tactique, stratégique et politique disposent de « cellules de crise » plus ou moins proches du terrain. Pour les exercices que vous avez observés, vous préconisez une réorganisation du PCO.

Quelles sont ces préconisations et dans quelle mesure celles-ci s'appliquent aux différents niveaux de conduite de la crise ?

Il y a une vigilance à avoir concernant l'**organisation entre le « pôle chaud »** qui est le lieu décisionnel s'appuyant sur quelques acteurs clés autour du préfet et le « **pôle froid** » qui prend une part moins active dans les processus de décision avec d'autres partenaires.

En règle générale, l'organisation d'un COD est préétablie avec des emplacements habituellement dédiés. Je note que lors des exercices observés, cela n'était pas forcément toujours respecté, d'une part, et que les interactions entre l'ensemble des acteurs présents ne sont pas universelles, d'autres parts.

La question pourrait être de savoir si cette organisation est optimale pour la gestion de crise. S'agissant d'un entraînement, on ne peut que constater que **certains acteurs se retrouvent de fait en retrait**.

Ne pourrait-on pas, puisqu'il s'agit d'un entraînement, changer cette configuration ou scénariser en forçant les échanges entre les acteurs ? Il s'agirait en fait de **favoriser les interactions** et d'**impliquer les non spécialistes**. Ceux-ci apprendraient de la part des spécialistes.

Ce constat met en évidence l'importance organisationnelle et la scénarisation de l'entraînement, dans un but de formation.

On peut parfois constater lors de exercices d'ampleur que le débriefing est réalisé de manière parcellaire, diffuse et non partagée. Il en résulte régulièrement un sentiment de frustration et d'insatisfaction. Dans certains cas, la vision simpliste consiste à édulcorer les faits notables.

Quelles pourraient être le format de réalisation des débriefings ?

Existe-t-il des outils d'aide à leur réalisation et au partage de l'expérience (Cf. outil « ACTIVE ») ?

Il s'agit d'un **modèle élaboré par un consultant des facteurs humains et organisationnels** auprès de « GRT gaz » dans le domaine industriel. Celui-ci part du constat qu'en effet les débriefings sont souvent conduit de manière segmentée et superficielle.

Il a ainsi conçu quelques outils adaptés tels qu'une **grille d'objectifs et de critères de réussite**. Il faut pouvoir évaluer le degré de réussite en utilisant un dispositif d'observateurs au sein de chaque service afin de réaliser un retour circonstancier de l'atteinte des objectifs fixés. Il est donc nécessaire de s'appuyer sur le dispositif d'observation généralement présent lors des exercices en définissant précisément la nature de leur tâche d'observation, au travers de ce type de documents.

Il est aussi nécessaire de **faire évoluer les débriefings** pour tendre vers des dispositifs de confrontation, de discussion entre les acteurs. Cela permet de créer un espace de débat et de mettre alors en exergue les « points chauds » de l'exercice. Cet instant est nécessairement réalisé en interservices.

Pour cela, il s'agit bien de changer la logique de débriefing, en espace de discussion. Cette démarche est guidée par l'instructeur au gré des besoins des acteurs et en mettant l'accent sur des moments particuliers de l'exercice.

L'efficacité de ce dispositif nécessite néanmoins de mettre de côté la peur de la confrontation interservices. Le rôle de l'animateur est au demeurant essentielle dans une fonction de « travail de facilitateur en situation difficile ».

