

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES AU DEVELOPPEMENT DE STRUCTURES DE PROTECTION CIVILE

1. Introduction

Conformément à sa Constitution, il incombe à l'OIPC d'apporter une assistance technique aux Gouvernements des Etats membres afin de contribuer au développement de la protection civile au niveau national.

A cet effet, l'OIPC propose dans ce document les grandes lignes et principes qui devraient présider à la conception et au développement de structures de protection civile.

2. Responsabilité de l'Etat face aux catastrophes

Les dangers auxquels les Etats et les populations peuvent être confrontés exigent des autorités politiques de tous les niveaux (national, régional, local) l'élaboration d'un concept de protection dont la pierre angulaire est la mise en place d'un système adéquat. Il s'agit d'une responsabilité politique, qui a son fondement dans la notion même de l'Etat: organiser la communauté des individus et pourvoir à un certain nombre de leurs besoins vitaux au nombre desquels figure en première place la sauvegarde de la vie, des biens et de l'environnement. L'élaboration de ce concept doit être effectué par l'Etat selon le principe suivant:

2.1 Principe de légalité

Le respect de l'Etat de droit impose que l'institution de dispositifs de prévention des catastrophes et de réduction de leurs conséquences soit effectuée conformément aux législations nationales et supranationales. Ceci suppose, au plan interne, l'existence de lois et de règlements prenant en considération les risques et les dangers auxquels se trouve exposé le pays. L'application de ce principe de légalité est de première importance car, à défaut, il ne reste que la ressource d'agir en vertu du droit de nécessité, en ordonnant de manière pragmatique ou empirique des mesures imposées par une situation exceptionnelle dans le but de protéger la population et les institutions.

3. Stratégie de l'Etat

La stratégie de l'Etat en vue de prévenir les catastrophes et de réduire leurs conséquences consiste à mettre en place un système de sauvegarde de la population, des biens et de l'environnement basé sur une analyse et une évaluation des dangers et des risques auxquels est soumis le pays.

En effet, il est capital que le dispositif de l'Etat en la matière soit établi en fonction d'une appréciation systématique et périodique des risques encourus.

Ce système de sauvegarde s'articule autour des éléments suivants:

3.1 La prévention

La prévention des risques comprend:

3.1.1 la prévision, fondée sur la connaissance et la surveillance des phénomènes naturels ou technologiques pouvant entraîner des catastrophes (phénomènes météorologiques à l'origine d'inondations, de sécheresse, etc.);

3.1.2 l'alerte des populations, par l'émission d'un signal sonore national prédéterminé par les autorités compétentes;

3.1.3 les mesures de réduction des risques:

3.1.3.1 mesures normatives imposant le respect des règles administratives et techniques relatives à la sécurité des personnes et des biens et à la protection de l'environnement;

3.1.3.2 mesures réglementaires en matière d'urbanisme permettant la maîtrise du droit de l'utilisation du sol dans des zones à risques;

3.1.3.3 mesures de protection visant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens (travaux d'aménagement, etc.);

3.1.3.4 information de la population, à la fois sur les dangers et risques auxquels le pays est exposé et sur les plans qui auront été arrêtés en vue d'y faire face;

3.1.3.5 la planification des mesures à prendre et des moyens à engager face à l'imminence et à la survenue de catastrophes naturelles et technologiques comprend: l'établissement de différents plans nationaux, régionaux et locaux: plans généraux d'organisation des secours et plans spécialisés d'intervention permettant de faire face aux différents types de catastrophes, par le recensement des moyens à mettre en œuvre et la coordination des différents corps d'intervention des pouvoirs publics amenés à intervenir dans le cadre des plans qui auront été mis en place.

3.2 La gestion des crises

La gestion des crises comprend:

3.2.1 le déclenchement des plans de secours par les autorités compétentes de l'Etat, aux niveaux national, régional et local ;

3.2.2 l'exécution des plans de secours sous la responsabilité des autorités compétentes.

3.3 La gestion post-crisis

La gestion post-crisis comprend:

3.3.1 le retour à la normale;

3.3.2 le retour d'expérience.

4. La protection civile: un service de l'Etat destiné à coordonner la protection de la population

Afin de faire face à cette responsabilité, de nombreux Etats ont mis en place sur leurs territoires différents dispositifs ayant pour but, d'une part, d'écarter les dangers pouvant mettre en péril les personnes, les installations nécessaires à la collectivité et les biens, ainsi que l'environnement et, d'autre part, de sauver les vies humaines.

Ces dispositifs sont gérés par des organismes qui peuvent porter des appellations différentes: sécurité civile, protection civile, défense civile, service de prévention et de lutte contre les catastrophes ou les risques majeurs, etc.

Il faut rappeler dans ce contexte qu'en 1965, l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa 20e session, a invité "les Gouvernements à mettre en place un dispositif national approprié de planification et d'action qui soit le mieux adapté à leur situation particulière en vue de définir l'étendue et la nature des secours nécessaires et de centraliser la direction des opérations de secours" (résolution 2034).

Par ailleurs, une autre résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (no 3362) est ultérieurement venue rappeler à la Communauté internationale ses devoirs en matière de protection civile.

L'institution par l'Etat de l'organisme chargé de l'application de cette stratégie doit obéir aux principes suivants:

4.1 Principe de subsidiarité

Cette règle primordiale signifie que les mesures à mettre en œuvre en vue de protéger la population, les biens et l'environnement doivent être engagées en fonction des compétences des différents corps de l'Etat et des moyens qui leur sont propres, tant au niveau national qu'au niveau des autorités régionales et locales.

4.2 Principe de coordination

La gestion des mesures de sauvegarde (prévention, gestion des crises et gestion post-crisis) est coordonnée par un organisme ad hoc qui est une émanation de l'Etat investi de prérogatives de puissance publique. En général, il s'agit du service de la protection civile.

En effet, la protection civile est un organe de coordination. Agissant dans un cadre multi-sectoriel, la protection civile est l'organe de gestion idéal des multiples et diverses opérations de sauvegarde de la vie, des biens et de l'environnement.

A ce titre, il lui appartient de coordonner l'action des différents corps de l'Etat qui peuvent être concernés par la prévention des catastrophes et la réduction de leurs conséquences (entités chargées de la santé publique, police, défense, organismes chargés des questions de protection de l'environnement, de l'énergie, etc.) et qui peuvent être répartis au sein de différents ministères (de l'intérieur, de la santé, de l'environnement, de l'éducation, de la défense, etc.).

5. Le rôle de la protection civile

Compte tenu de la stratégie adoptée, il apparaît que les grandes lignes d'action de l'organisme créé ou désigné par l'Etat pour assumer la mission de protéger la population sont les suivantes:

5.1 Organe de réflexion

La protection civile est tout d'abord un organe de réflexion chargé d'anticiper, de prévoir les catastrophes, de concevoir des plans, de développer la pratique du retour d'expérience, etc.

5.2 Organe de conseil

La protection civile est également un organe de conseil. Il lui appartient en effet d'agir en qualité de conseiller technique de l'Etat en matière de gestion des catastrophes: la protection civile doit plaider auprès de l'Etat en faveur de l'intégration des mesures de prévention et de préparation aux situations d'urgence dans les politiques de développement économique et social à long terme dans la mesure où les postes budgétaires relatifs à ces activités doivent absolument être pris en compte, en dépit des contraintes financières auxquelles sont soumis la majorité des Etats; par ailleurs, la protection civile doit plaider pour que la priorité soit donnée aux mesures de prévention et de préparation, qui sont de nature à réduire le nombre et les conséquences des catastrophes, de même que le recours à des opérations d'assistance et de réhabilitation.

6. Domaines d'intervention de la protection civile

Au regard du rôle que doit jouer la protection civile, son action de coordination s'exercera dans les domaines suivants:

6.1 Information et formation

Information et formation de la population sur les dangers et les risques, sur la manière de les prévenir et de s'y préparer, ainsi que sur les dispositifs de secours mis en place.

Formation de cadres et de personnels de protection civile.

6.2 Alerte en cas d'imminence ou de survenue d'une catastrophe

Installation et gestion d'une centrale d'alarme couplée à un système de prévision et de détection des catastrophes, en vue de prendre dans les meilleurs délais les mesures de protection de la population.

6.3 Protection et assistance de la population

En cas d'imminence ou de survenue d'une catastrophe, il convient de mettre à l'abri la population, notamment par les mesures d'évacuation et de confinement et de maintenir les conditions d'existence ou de survie de la population, notamment par les mesures d'assistance alimentaire, sanitaire et médicale.

6.4 Secours en cas de catastrophe

Sauvetage, assistance alimentaire, sanitaire et médicale en cas d'urgence, hébergement des victimes et des rescapés.

6.5 Réhabilitation

Remise en fonction de l'infrastructure indispensable au maintien des conditions d'existence (reconstruction, décontamination, déminage, etc.).

7. Différentes structures de protection civile

Il appartient aux Etats de définir la structure de l'organe de protection civile, à mettre en place, en prenant en considération, en vertu des principes de subsidiarité et de coordination, les moyens déjà existants. Dès lors, les structures de protection civile peuvent revêtir différentes formes: dans certains Etats, la protection civile est constituée en ministère; dans d'autres pays, la protection civile prend la forme juridique d'office au conseil d'administration duquel siègent des représentants de l'Etat ainsi que des milieux économiques et sociaux concernés; dans d'autres encore, la protection civile est un bureau interministériel de coordination; etc.

Par ailleurs les structures de protection civile peuvent disposer de ressources humaines et matérielles très variables: d'un extrême à l'autre, la protection civile peut ainsi disposer de ses propres capacités opérationnelles ou simplement coordonner des moyens mis à disposition par d'autres corps de l'Etat. Les possibilités sont très variées et chaque Etat décidera de la forme qui lui convient le mieux en fonction des caractéristiques politico administratives qui lui sont propres.

8. Développement de structures de protection civile

Compte tenu de la stratégie de sauvegarde de la population, des biens et de l'environnement proposée ci-dessus, le développement de structures nationales de protection civile au sein des

Etats devrait être effectué selon le plan suivant, sous réserve de la nécessité de répondre aux situations d'urgence avec les moyens existants:

8.1 Analyse des risques et des dangers.

8.2 Définition des priorités.

8.3 Inventaire des moyens disponibles.

8.4 Détermination par l'Etat des champs de compétence des différents corps concernés par la sauvegarde de la population, des biens et de l'environnement.

8.5 Etablissement du cahier des charges et des prérogatives de l'organisme de protection civile.

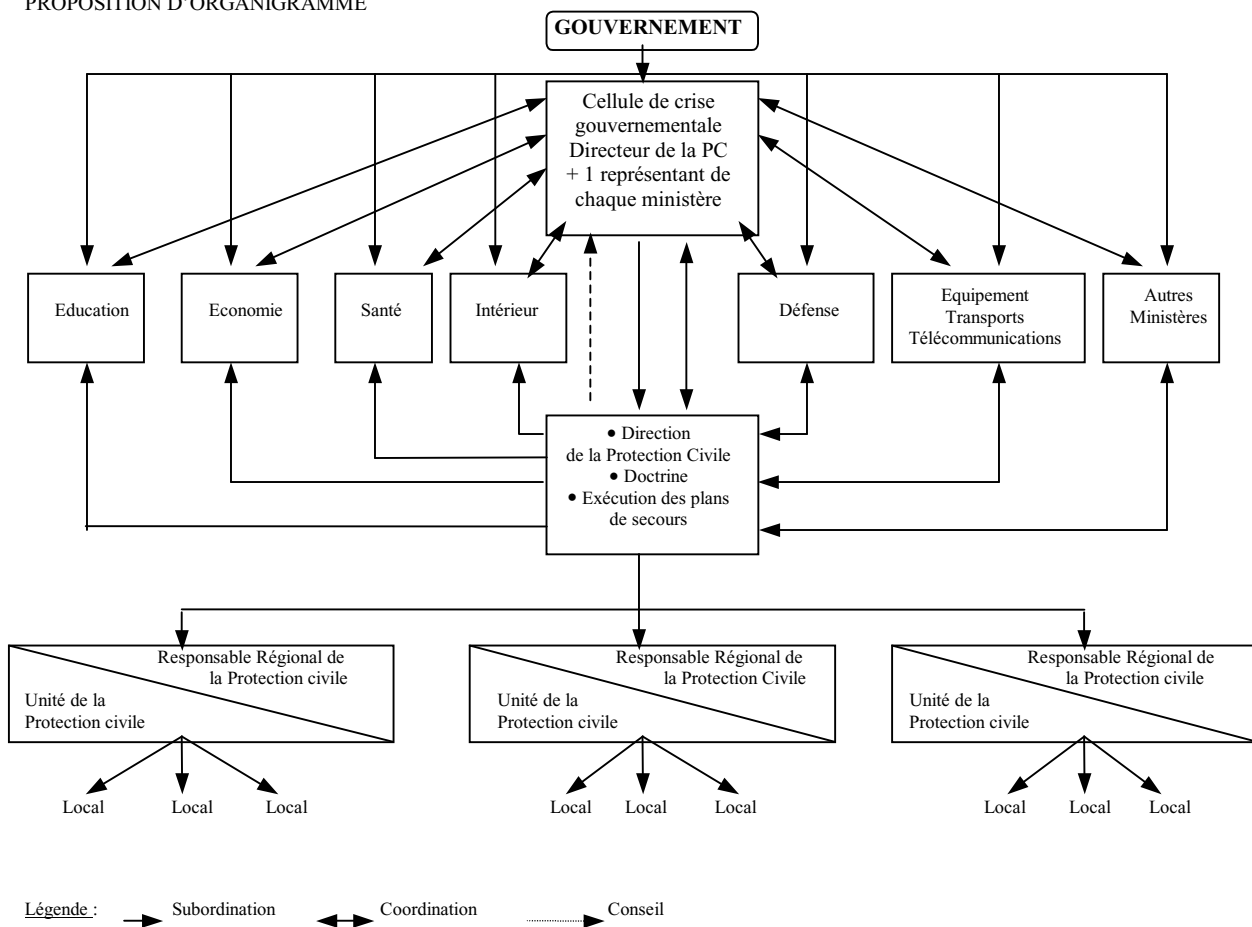
8.6 Création ou renforcement de l'organisme de protection civile.

9. Conclusion

Ces lignes directrices devraient permettre à chaque Etat, et en particulier à ceux qui ne disposent pas d'un tel service administratif ad hoc, de fonder leurs propres programmes de création ou de renforcement de structures de protection civile, sur des bases simples, universelles et éprouvées, dans la mesure où elles sont basées sur les expériences positives de nombreux pays.

STRUCTURES DE PROTECTION CIVILE :
PROPOSITION D'ORGANIGRAMME

Annexe 1



PLANS NATIONAUX D'ORGANISATION ET DE SECOURS

Les plans nationaux d'organisation et de secours en cas de catastrophes sont les instruments qui permettent aux autorités de prévoir, coordonner et mettre en œuvre les différentes actions de protection et d'assistance menées par les services de l'Etat, et dans certains cas, par le secteur privé, en faveur de la sauvegarde de la vie, des biens et de l'environnement.

L'organisation des secours doit passer par deux phases de planification:

1. Planification préventive des secours

La planification préventive a pour but d'améliorer l'organisation et l'efficacité des services en charge de la protection civile. Elle consiste en une analyse rationnelle et rigoureuse des besoins et des moyens pour permettre l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques. Elle doit pour ce faire:

- recenser les risques de toute nature (risques naturels ou du fait de l'homme; courants ou particuliers) au plan local, régional ou national;
- dresser l'inventaire des moyens en personnels et matériels, existants et disponibles, pour y faire face;
- établir un bilan des opérations de secours antérieures afin de déterminer une optimisation des moyens par la mise en œuvre de programmes d'équipement, de recrutement, de formation ou d'implantation des unités de protection civile.

2. Plans de crise

La gestion de crise nécessite une réponse rapide et appropriée afin de permettre aux services de la protection civile de remplir efficacement leur mission de sauvegarde de la population, des biens et de l'environnement. Pour ce faire il est important que dans chaque Etat se développe une doctrine de planification des secours pour faire face à toute situation d'une ampleur exceptionnelle tant au plan local que national. Une telle planification doit définir une série de mesures de lutte active contre les catastrophes et leurs conséquences. A cette fin les plans de secours doivent énoncer des objectifs en matière de:

- protection et assistance de la population: assistance alimentaire, médicale et sanitaire (hygiène publique), évacuation et hébergement des victimes et des rescapés;
- protection des biens et de l'environnement (hôpitaux, réseaux routier et ferroviaire, forêts, etc.).

De tels plans de secours peuvent être généraux ou particuliers et doivent être déclenchés par l'autorité compétente préalablement désignée:

2.1 Plans généraux d'organisation des secours

Le plan général d'organisation des secours vise à:

a) mettre en place une cellule de secours coordonnée par l'organisme chargé de la sauvegarde de la population, des biens et de l'environnement face aux catastrophes (p. ex., la protection civile) regroupant:

- tous les corps de l'Etat qui sont concernés, au nombre desquels les ministères de l'intérieur, de la santé, des transports et communication, de l'énergie, de l'économie, etc.

– toutes les entités privées concernées (organisations non gouvernementales, cliniques privées, etc.).

Cette cellule de secours est placée sous l'autorité du ministère le plus concerné par la protection de la population, des biens et de l'environnement, cela en fonction des structures politico-administratives de chaque Etat.

b) établir un répertoire recensant les moyens publics ou privés ainsi que les conditions de leur emploi:

– inventaire des ressources matérielles: hôpitaux, matériel médical et sanitaire, centres d'hébergement, stocks alimentaires et biens de première nécessité tels que couvertures, vêtements, etc.;

– inventaire des ressources humaines: les diverses autorités, services, entités ou personnels susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe (coordonnées téléphoniques des personnes responsables de ces services ou entités).

2.2 Plans particuliers de secours

En complément des plans généraux d'organisation des secours, les Plans particuliers de secours visent à:

– organiser les secours pour des risques particuliers. Ces plans s'adaptent spécialement à la nature du risque ou de l'installation visée et doivent être révisés en cas de modification des risques et des connaissances scientifiques;

– établir des stratégies d'actions à mener par les services de protection civile et mettre au point les mesures d'information et de protection des populations (conditions d'alerte, évacuation).

La coordination des secours est assurée par une cellule de secours sous l'autorité du ministère compétent.

Si l'ampleur de la catastrophe est telle que le plan particulier de secours s'avère insuffisant, le plan général d'organisation des secours pourra être déclenché parallèlement.

Annexe 3

INTEGRATION DES MESURES DE PREVENTION DES CATASTROPHES DANS LES POLITIQUES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE A LONG TERME

1. Importance de la prévention

La prévention des dangers et des risques est la première phase de la stratégie de l'Etat en matière de protection de la population contre les catastrophes naturelles et dues à l'homme, les deux autres phases étant la gestion des crises et la gestion post-crisis.

La prévention occupe une place majeure au sein du dispositif mis en place par l'Etat pour assurer la protection de la population dans la mesure où elle permet:

– de limiter la survenance d'accidents et de catastrophes,

– d'en réduire les conséquences lorsque malgré tout ceux-ci surviennent

et, ainsi, de limiter le nombre des victimes, les dommages aux biens et à l'environnement, de même que les actions de réhabilitation qui suivent les catastrophes.

2. Intégration de la prévention dans les politiques de développement à long-terme

La prévention des catastrophes, qui recouvre des mesures de plusieurs ordres (prévision des catastrophes, alerte, protection et assistance, réhabilitation), doit faire l'objet d'une planification et de prises de décision de caractère intersectoriel et continu. En effet, l'efficacité de la prévention des catastrophes dépend de la bonne coordination et de la bonne combinaison de ces différentes mesures.

A ce titre, il convient qu'elle soit étroitement intégrée dans les politiques de développement socio-économique à long-terme.

Il faut rappeler que la responsabilité de la protection de la population appartenant à l'Etat, c'est à lui qu'incombe la tâche d'intégrer la prévention dans ses politiques de développement à long-terme.

Dans ce contexte, les organismes nationaux de protection civile ont un rôle à jouer:

- il leur appartient, notamment, de plaider en faveur de la prévention auprès des milieux concernés, au nombre desquels figurent en priorité les décideurs politiques et économiques ;
- ils doivent, par ailleurs, développer une culture de prévention au sein de la population par des campagnes de formation et d'information.

Annexe 4

PLAN DE RECHERCHE D'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT POUR LES STRUCTURES DE PROTECTION CIVILE

Nombre de structures de protection civile requièrent une assistance extérieure en vue de se développer et de remplir pleinement leurs missions.

Le plan proposé ci-après devrait permettre aux Etats qui souhaitent créer ou renforcer leurs structures de protection civile de fonder leurs documents-cadres en matière de coopération au développement.

Evaluations des besoins

En ressources humaines (expertise, etc.)
En ressources matérielles (équipement, etc.)



***Identification et évaluation
des capacités disponibles***

Au sein même de la structure de protection civile
Auprès d'autres corps de l'Etat concernés
Auprès du secteur privé (milieux socio-économiques)



***Coordination et utilisation
des ressources disponibles***



***Nouvelle évaluations
des besoins***



***Etablissement d'un document cadre
de coopération au développement***

DEUX VOLETS :

**Intégration dans le cadre des programmes nationaux de coopération
au développement des demandes d'assistance relevant des différentes entités
de l'Etat concernées par la protection de la population**

**Formulation des demandes d'assistance
propres à la structure de protection civile**

Domaines prioritaires sur lesquels devraient porter la coopération :
formation de cadres et de personnel de protection civile, etc.

Autres domaines : demande en équipement et en matériel