

Sécurité Civile en Italie : entre Protection Civile et Défense Civile, pragmatisme et flexibilité.

La Protection Civile italienne doit répondre à des enjeux importants avec une occurrence d'événements significative. Son organisation est souvent mise en exergue par les institutions supranationales¹.

Des éruptions du Vésuve jusqu'aux tremblements de terre, la position géographique de l'Italie soumet son territoire à des menaces sismiques ou volcaniques sans cesse vérifiées. La péninsule est un pont sur la méditerranée, géologiquement à la convergence des plaques africaine et eurasiatique : les dernières données de l'INGV², l'Institut National de Géophysique et Vulcanologie, révèlent, sur les trente dernières années, une activité importante et soulignent la présence d'une trentaine de séisme de magnitude supérieure à 5. Dans les faits, la possibilité d'une catastrophe majeure se vérifie à chaque décennie. Comme par exemple le séisme dans la région du Frioul en 1976 (989 décès), l'Irpinia en 1980 (2735 décès), Ombrie et Marches en 1997 (11 décès mais près de 80 000 logements détruits), et l'Aquila en 2009 (309 décès 1500 blessés, 65 000 impliqués).

C'est d'ailleurs toute une organisation post-crise que l'Italie a appris à déployer. Un autre chiffre donne la mesure de l'impact sur la société, les dégâts occasionnés par ces tremblements de terre représentent sur les 40 dernières années 80 milliards d'euros.

La nature de son territoire et son aménagement par l'homme font aussi craindre des événements hydrologiques majeurs (comme par exemple la crue de l'Arno dans les années 60 qui a causé des pertes inestimables au patrimoine culturel italien, ou encore les inondations en Ligurie en 2014).



Enfin, l'aspect anthropique des catastrophes n'est pas épargné à cette jeune Nation encore aujourd'hui en proie à des actes de terrorisme, particulièrement du fait de menaces d'inspirations internes avec des mouvements armés politiques et des mafias très présentes.

Les risques technologiques sont, eux, funestement connus de notre versant des Alpes avec la classification Seveso (nom d'une catastrophe italienne) et très présents comme par exemple récemment le déraillement de train à Viareggio en septembre 2009 (dispersion de gaz et matériaux toxique) qui a fait 37 victimes.

L'Histoire, la démographie, le maillage territorial, le modèle de gouvernance et la nature d'un territoire difficile à administrer depuis les tentatives de l'Empire, sont, avec d'autres, autant de contraintes spécifiques qui se présentent devant le besoin de constituer un système de réponse. Ce système doit être capable de répondre aux enjeux autant dans les situations catastrophiques que dans l'activité de secours « ordinaire » et d'assistance aux populations.

Face à ces menaces l'Italie possède un système de Sécurité Civile qui se base sur la flexibilité des interactions entre les différents acteurs. Les collectivités locales, Communes, Provinces, Régions ou bien encore Gouvernement agissent de concert avec les organisations de volontaires et parfois certains acteurs privés. Deux composantes principales participent à ce système de « Sécurité Civile » : la Défense Civile et la Protection Civile. La superposition de ces deux secteurs, séparés mais complémentaires aux niveaux des missions est assurée par le président du Conseil (chef de l'exécutif).

Les observateurs notent que l'absence de véritable « stratégie officielle pour la sécurité nationale » en mesure d'identifier les principales menaces et les lignes directrices de réponse, a empêché « l'affirmation d'une définition formelle du concept de Sécurité Civile ».

Federica di Camillo³, chargée du Secteur Sécurité et Défense à l'Institut des Affaires internationales de

Rome, dresse ce constat en expliquant que, s'il existe au niveau interministériel italien un cadre sémantique commun dans la définition par exemple d'une crise, d'une situation d'urgence, d'intérêt national, etc, cela est dû à l'évolution de la « *Normative* ».

Cette « *Normative* » est un des moyens pour Rome de garder la main sur la multiplication des acteurs et que nous allons nous attacher à exposer.

Si la Sécurité Civile en Italie comprend la Défense Civile (répondant principalement aux menaces intentionnelles, type terrorisme, NRBC, etc.) et la Protection Civile (sauvegarde, secours, assistance), nous nous intéresserons principalement à cette dernière. Toutefois la notion de Protection Civile peut être large. Le suivi de la rentrée dans l'atmosphère du satellite UARS (Upper Atmosphere Research Satellite) en 2011 fut confié à la Protection Civile... tout comme une série de dossiers aussi variés que l'organisation des mondiaux de natation à Rome, ou encore des attributions de marché (parfois sans appel d'offre), l'estampille de « l'urgence » facilitatrice et la diffusion de régime dérogatoire ou d'exception ont accompagné cette protection civile notamment dans les années 2000-2010. Il n'en demeure pas moins que même lors de cette période la Protection Civile s'est montrée d'une efficacité remarquable, comme lors de l'organisation des obsèques du Pape Jean-Paul II. C'est un rassemblement de plus d'un million de personnes sur presque une semaine qui a été géré par 10 000 volontaires de la Protection Civile. D'autres événements montrent comment ce département s'est révélé à la hauteur des enjeux.

En France, les Régions ont un pouvoir de gestion, en Italie elles disposent d'un véritable pouvoir législatif, soulignons d'ailleurs le fait que la France est le seul

pays en Europe où l'Etat a le monopole de la loi. L'Italie est composée de 20 régions, dont 5 à statuts spéciaux, ce qui les différencie encore plus les unes aux autres. La France est « une est indivisible » (Art. III Constitution⁴), l'Italie reconnaît, et favorise l'initiative locale. C'est aussi la source d'un véritable millefeuille institutionnel qui se répercute dans le système de Protection Civile. C'est le cas lorsque l'on fait dès 1970 en Italie une première distinction de compétence entre organes centraux et locaux en matière de Protection Civile : la loi 996/1970 donne compétence aux organes locaux électifs en matière de cas « non grave », et implique la responsabilité de l'Etat à la condition d'une déclaration de catastrophe (donnant lieu à la nomination d'un commissaire exceptionnel). Si la Sécurité Civile est en France un pouvoir régalien (la Sécurité), en Italie on parle bien seulement de Protection lorsque on évoque le « système » des secours.

La Défense Civile et la Protection Civile répondent toutefois aux mêmes concepts en Italie comme en France : la première n'étant pas soumise aux mêmes logiques de décentralisation et l'outil militaire par exemple n'étant pas évidemment soumis aux aléas des administrations politiques des régions ou provinces.

Pour conclure, notons qu'il faut bien se garder de réfléchir en terme d'homologie de structures, les Préfectures n'ayant pas les mêmes prérogatives par exemple, ou par effet miroir, le principe de subsidiarité, les articulations politiques ou même les jeux de pouvoirs, n'ont pas le même sens dans une France à 36 000 communes et dans une Italie à 8000 communes pour le même nombre d'habitants et une superficie inférieure d'un tiers, sur un territoire cerné par les mers, les Alpes, et traversé par une colonne dorsale montagneuse.

L'organisation de la protection civile italienne

Depuis les années 90, on peut distinguer en Italie quatre typologies d'acteurs dans le domaine de la protection civile, sous la tutelle d'un Département National de Protection Civile⁵. Les Groupes Communaux de Protection Civile, les organismes d'Etat, et les associations, parmi lesquelles encore, les associations à caractère national.

Les Groupes Communaux de Protection Civile (GCPC) agissent sous l'autorité communale, pouvant d'ailleurs déborder les frontières des communes, dans la mesure où les provinces et régions peuvent s'en doter en mutualisant les groupes locaux. Ces groupes sont constitués de volontaires bénévoles ou employés, formés et équipés par la collectivité locale. Les Groupes Communaux de Protection Civile sont comparables aux réserves communales de sécurité civile françaises, une organisation toutefois peu développée dans l'Hexagone en comparaison.

Le second type d'acteurs correspond aux fonctions régaliennes classiques de l'Etat et comprend les pompiers urbains, les forestiers, les forces de l'ordre, etc.

En ce qui concerne les deux derniers types d'acteurs, il convient de souligner la spécificité d'une l'Italie qui peut compter sur un réseau de 26 000 associations de volontariat dans le domaine de l'assistance aux populations. Parmi celles-ci environ 3 000 sont inscrites dans le registre national du Département de la Protection Civile, elles représentent un total de plus 1 300 000 volontaires disponibles. Sur ces effectifs, environ 60 000 sont prêts à intervenir dans un délai de 15 minutes à 1 heure sur leurs territoires de compétence, alors qu'environ 300 000 sont prêts à intervenir dans un délai de 3 à 12 heures⁶.

Ces chiffres révèlent la particularité du système italien : une organisation qui permet de mobiliser les citoyens

dans l'activité ordinaire du secours comme dans la gestion d'événements catastrophiques par le biais du volontariat. À population comparable, les Italiens sont plus impliqués que les Français⁷. Selon Fulvio Toseroni, il est possible d'y lire

un signal clair d'une sensibilité civique et morale [...]. Les missions réalisées par ces associations, dans le quotidien, comme dans les principales catastrophes italiennes, associées aux mutations sociales des années 60, 70, sont à la base du phénomène social du volontariat qui, dans ces 40 dernières années, s'est développé, spécialement en Italie, de manière significative⁸.

Parmi ces 26 000 associations il faut distinguer celles qui, de par leur diffusion territoriale et leur structure, sont inscrites sur un registre spécial : les associations à caractère national⁹.

GCPC, organismes d'État, associations de protection civile, nationales ou non, la particularité italienne réside donc dans une répartition des missions entre les différents acteurs - dont les organismes d'État - avec un réseau associatif très important.

Ces ressources permettent de tisser un maillage territorial complexe, mais ces nombreux acteurs, à différents niveaux ont des capacités et des performances (le mot ne choque pas) différentes.

Depuis 1992 l'ensemble des acteurs est réuni, dans un Service National de la Protection Civile. Dans ce SNPC les différents acteurs et les différentes strates (Communes, Provinces, Régions) agissent avec les



organisations de volontaires et les acteurs privés. Le Département de la Protection Civile assure la coordination en étant directement sous la coupe de la Présidence du Conseil. C'est toute l'organisation de l'État qui est concernée de même que la société civile dans le cadre du SNPC. Il est composé, principalement, des pompiers, des forces armées, des forces de l'ordre, des agents forestiers, de l'ISPRA (Institut Supérieur pour la Protection et la Recherche Environnementale), du CNR (Centre National de Recherche), de l'INGV, de l'ENEA (Organisation pour les Nouvelles Technologies l'Énergie et l'Environnement), des associations de Volontaires du Secours, de la Croix-Rouge Italienne, et du Corps National de Secours Alpins et Spéléologiques. Ce SNPC est sur un simple plan fonctionnel une réponse au problème de la séparation des acteurs.

Les associations : entre valeurs et nébuleuses de résilience.

Ce sont les associations qui assurent au quotidien le secours à personne. Nous avons pu, pendant plusieurs mois, participer aux tours de gardes et interventions du comité Provincial de la Croix-Rouge d'Arezzo : l'état d'esprit des bénévoles, le mode de recrutement, la part importante d'activité institutionnelle, et le maillage territorial font de ces associations l'ADN du modèle italien de Protection Civile. Mais la notion des valeurs est primordiale dans ce système, la société civile met en avant la solidarité mais ce n'est pas tout : les associations agissent au nom de motifs propres qui recoupent la plupart du temps l'intérêt général sans coïncider pour autant complètement avec celui-ci. On parle de solidarité et d'entraide, mais il est aussi question de valeurs religieuses, et même parfois d'orientation politique¹⁰. L'identification à un groupe est bien sûr le « fondement de la cohésion des membres », mais c'est aussi individuellement « la caractérisation par chacun de son identité sociale par la référence au groupe »¹¹ : ce qui découle du volontariat va au-delà du simple engagement citoyen. Il importe donc de souligner que

L'appartenance (...) implique une identification personnelle par référence au groupe (identité sociale),

des attaches affectives, l'adoption de ses valeurs, de ses normes, de ses habitudes, le sentiment de solidarité avec ceux qui en font aussi partie, leur considération sympathique¹².

Les discours de volontaires portant des jugements de différenciation vis-à-vis des autres associations peuvent être justifiés par des dynamiques de groupes : « Plus un individu a un fort sentiment d'appartenance à un groupe, plus il a tendance à adopter les valeurs, les normes et les règles de conduite de ce groupe »¹³. Les différences de valeurs sont vérifiables dans les statuts, règlements, ainsi que mode de fonctionnements des associations. La Croix-Rouge a par exemple des principes de neutralité (politique et religieuse), d'impartialité, d'indépendance et d'universalité, alors que d'autres associations sont clairement catholiques. Les Alpins mettent en avant la référence à la patrie (« Giuramento alla Patria », ou serment à la patrie) alors que d'autres sont attachées à des valeurs régionalistes. Il s'agit aussi d'un reflet de la pluralité de la société italienne, encore une fois la flexibilité est au cœur d'un système qui veut rassembler l'ensemble des compétences et des profils à disposition.

Ce rassemblement, il faut le faire dans nos sociétés où tout est excès et tout accélère, dans une société où nous perdons nos mythes et nos rites, comme par exemple le service militaire. On note que le service civique italien (engagement dans des associations à l'instar de son homologue français) « a été identifié en Italie avec la notion d'objection de conscience vis-à-vis du Service Militaire obligatoire (...) l'objection de conscience est perçue comme un refus de se soumettre à l'autorité de l'État ». Bien avant l'interruption de la conscription, le gouvernement italien a mis en place, le service civique national, « Cette alternative a été pensée afin de répondre à un phénomène social qui était la croissance massive du nombre d'objecteur de conscience. Le dernier nombre recensé date de 1998 et comptait 70 000 objecteurs de consciences »¹⁴, depuis toujours le système tente de fédérer l'ensemble de la Nation autour de valeurs qui dépassent le cadre

classique de l'activité régaliennne. Ainsi l'attachement au village, ou à sa communauté humaine, peut trouver un cadre d'expression (ou même de revendication) qui sert le service national de protection civile. Quoiqu'il en soit toutes ces associations concourent à la mobilisation du plus grand nombre de citoyen possible. Par le réseau personnel de ces citoyens (amis, famille, collègues) autant que par les actions de promotion et de diffusion de la « culture de protection civile » (opération « io non rischio » dans les écoles et dans les lieux publics avec des milliers de bénévoles), ce système permet de répartir compétences, matériels, et connaissances sur l'ensemble du territoire. C'est une nébuleuse, mais elle permet de rendre la société plus résiliente. C'est une résilience qui est portée par le bénévolat au delà de la protection civile, nous le verrons plus en avant.

Les Pompiers en Italie



Avec les propos qui précèdent peignant de l'Italie un portrait dans le cadre même des stéréotypes que l'on véhicule aisément en France (« système débrouille », « désordre organisé », « systèmes parallèles » oserions-nous dire « bordelique ? » pour coller aux idées reçues), on s'étonnera de trouver avec les « Vigiles du Feu » un contre exemple pour le lecteur, malgré tout, encore comparatiste.

Alors qu'un ensemble d'acteurs hétéroclites est coordonné par le DPC, les pompiers italiens dépendent du « Département des Pompiers, du Secours Public et de la Défense Civile », attaché lui au Ministère de l'Intérieur. Il y a bien dans les faits une subordination des Pompiers à la Protection Civile mais cela relève de l'activité de contrôle de l'exécutif italien sur la Sécurité Civile et pas d'un lien hiérarchique direct. Les pompiers italiens sont sur le même positionnement que la Défense Civile dont ils sont pleinement acteurs, ils ne sont pas concernés par la décentralisation : en effet lors de sa création par Benito Mussolini, le Corps

« National » des Vigili del Fuoco (les pompiers sont donc des fonctionnaires « de l'État »), avait pour missions la défense économique du pays, notamment dans la défense de l'outil productif menacé par des bombardements et donc des incendies.

Les pompiers ont depuis adapté leurs missions mais restent encore très différents de nos sapeurs. Les missions des sapeurs-pompiers italiens diffèrent de celles de leurs homologues Français. Ils ne font pas de secours à personnes, en revanche ils assurent les secours hélicoptérés non médicalisés au départ de 20 bases réparties sur le territoire national. En ce qui concerne le feu de forêt des pompiers forestiers sont spécialisés (corps forestier relevant du ministère de l'environnement et en assurant la police). La présence de différentes organisations aux missions parfois proches peut être considérée comme une spécificité du pays.

Les numéros de ces services se déclinent ainsi :

118	Secours sanitaires, ambulances
115	Pompiers
112	Carabiniers (Gendarmerie) - fonction n° Urgence européen
113	Police
117	Police du Ministère des Finances
1530	Garde côte
1515	Pompiers forestiers
Exemple de différents services	

En ce qui concerne la formation des professionnels (le volontariat est possible également), les agents suivent une formation de 6 mois à 30 km de Rome au centre de formation opérationnelle qui dispose de nombreux simulateurs et plateaux techniques. Puis

6 mois de mise à l'épreuve dans différentes casernes avant d'avoir son affectation. Chaque Province dispose de son État-Major. Leurs spécialités sont à l'image des missions qu'ils sont amenés à réaliser.

Dénomination / Spécialité	Rôle
Secours aérien	Equipage des hélicoptères
Plongeur	Situation de danger lié à l'eau (du feu de navire, à la recherche de personne)
Secours aquatique de surface	Equivalent BNSSA
Secours portuaire	Secours en mer, sur terre, à partir des navires ou dans les ports
Secours aéroportuaire	Sécurité de 38 aéroports nationaux
NRBCe	Relevé de mesures et gestion afférente
SAF (Spéléo Alpin Fluvial)	Milieus périlleux

Leurs nombres, 33 000 est bien inférieur, mais gardons à l'esprit que leurs missions sont plus limitées.

Un modèle italien, entre flexibilité opérationnelle et promotion des valeurs

Quelles sont donc les caractéristiques de la société italienne, ou tout du moins d'une part de cette société très impliquée dans le secteur associatif, qu'il semble possible de mettre en relief dans ce modèle de réponse ?

On peut identifier trois caractéristiques majeures : la solidarité, le sentiment d'appartenance - tous deux liés par le sentiment et le besoin de filiation, s'exprimant dans la forme associative par un sens de l'initiative (et un besoin d'autodétermination) - ainsi qu'un pragmatisme, notion plus liée à un sentiment de compétence. Ces trois caractéristiques, solidarité, appartenance, pragmatisme, sont présentes dans le modèle de protection des populations.

L'OCDE souligne cette solidarité et la place du citoyen. Elvezio Galanti, géologue et directeur général du service sismique national au DPC, souligne aussi cette solidarité comme un fondement majeur du système italien. En effet « on ne peut placer un pompier dans chaque foyer, certes l'état se doit d'investir dans la recherche, dans les secours en général, mais l'activité de protection des populations ne doit pas se limiter aux seuls acteurs de la Protection Civile. ». D'autre part « l'Etat doit agir avec un objectif clair : faire de la Protection Civile un organe résilient d'une communauté résiliente »¹⁵. Le système fonctionne car la solidarité est au centre du dispositif.

La société italienne est solidaire, ce qui est perceptible dans l'apparition du volontariat comme véritable phénomène social, avec parfois un rappel à la tradition, c'est à dire la transmission culturelle et intergénérationnelle.

Des événements comme la « radunata degli Alpini », qui rassemblement, chaque année, réunit des centaines

de milliers de personnes de l'association des Alpini, illustrent cette continuité.

Le niveau de la mobilisation citoyenne place l'Italie parmi les premiers pays européens en la matière. Le dernier rapport de l'Istat, l'institut italien de statistique, rendu public en juillet 2013, souligne par ailleurs « l'importance et le poids du secteur caritatif » dans l'économie même du pays. Par exemple, les organisations « non-profit » auxquelles appartiennent les quelques 4,7 millions de volontaires¹⁶ emploient 681 000 personnes et génèrent 271 000 emplois indirects.

Le développement du secteur du volontariat (« terzo settore ») « remonte [...] aux années 70. » Renato Frisano, responsable de recherche à la Fondation Italienne pour le Volontariat, explique cette genèse en la replaçant dans le contexte de l'apparition d'une crise sociétale, traduite par la difficulté de l'État à se confronter à la « politique de marché »¹⁷. En Italie plus qu'ailleurs, on assistera à une incapacité des différents acteurs politiques à composer avec cette crise¹⁸.

Cette solidarité s'exprime autour d'un sentiment d'appartenance à une collectivité, un noyau local, une famille, une association. L'Eglise occupe une place importante dans la société italienne, et le rôle de l'Eglise et de la sphère catholique reflète une distance par rapport à l'État.

Depuis l'apparition des communes, le sentiment d'appartenance à la collectivité s'est bien souvent traduit par une réaction de rejet face à toute tentative d'affirmation d'un État central.

Ce sentiment est encore perceptible dans le régionalisme manifeste d'un acteur politique comme



la Lega (Lega Nord per l'indipendenza della Padania): la Ligue du Nord, résultante de la fusion entre Ligue Lombarde et Ligue Vénitienne en 1989, prône l'indépendance de la Padanie (le nord de l'Italie) et identifie clairement le sud de l'Italie comme un poids économique et politique.

Les raisons de son succès ne sont cependant pas à chercher uniquement dans les valeurs identitaires que défend le parti, mais aussi dans le rejet des acteurs classiques et centraux. Ainsi la Lega, a pu s'imposer dans les élections municipales de villes comme Lampedusa ou encore Linosa, la commune la plus au sud de l'Italie confrontée aux débarquements de populations immigrées.

Lors du séisme de l'Aquila en 2009, c'est le Département de la Protection civile qui coordonne l'ensemble des opérations.

Cependant, force est de constater qu' « une petite région comme l'Ombrie a pu assurer la gestion d'un des plus grand camps (relogant les victimes) » et « coordonnait la cogestion des autres camps avec la Province autonome de Trento »¹⁹. Les provinces et régions se déploient comme entités à part entière d'une manière identique à celle des associations. L'autonomie d'action sert une solidarité nationale. Le système mis en place par l'Italie a donc assimilé toutes ces caractéristiques (sens de l'initiative à la fois des citoyens et des collectivités, dimension professionnelle ou politique des différents acteurs), dans une organisation flexible et adaptable dont le modèle d'organisation permet même une projection à l'international elle aussi adaptable grâce à l'agglomération des différents acteurs. En effet il en va de même à l'échelle internationale, par exemple dans le cas du séisme d'Haïti en 2010, où les villes de Milan, Gênes et Rome contribuèrent à l'envoi de deux avions chargés en médicaments, vivres, moyens de télécommunication et personnels soignants, cela bien avant que la mission gouvernementale transportant aussi des volontaires d'associations n'arrive à Port-au-Prince²⁰. Cette action fut menée pour pallier aux délais occasionnés par le choix du porte-aéronef Cavour comme vecteur de la mission gouvernementale, ce fut donc une action complémentaire.

L'esprit d'initiative et le pragmatisme se sont donc développés à la fois comme habitude sociale liée à un sentiment d'appartenance local, mais aussi comme nécessité.

Les structures italiennes sont ainsi confrontées à une superposition des acteurs et des actions, et sont donc habituées à agir dans un « mode dégradé » avec des compétences transversales lors des différents événements appelant une intervention.

La nature du système fait se mouvoir les acteurs sur la base même des valeurs citoyennes présentes dans les associations. Par la force des choses, l'apparente difficulté ou faiblesse que l'on pourrait imaginer devant l'absence d'un acteur qui, s'il n'est pas unique, serait majoritaire comme les sapeurs-pompiers en France, devient une force. Les différents acteurs peuvent mutuellement pallier aux manques ou compléter les missions des autres.

L'armée est utilisée comme seul instrument vraiment mobilisable par l'État : les armées développent des compétences dual-use et sont largement impliquées dans les missions de protection civile (par exemple la mission Mare Nostrum, pour la Marine qui a géré l'afflux de boat people en 2014, ou encore l'armée de terre qui a dégagé la boue lors des inondations en Ligurie). Toutefois ces ressources sont limitées et ce ne sont que des missions complémentaires. Le modèle italien met plutôt les acteurs ne relevant pas de l'État ou de collectivités au cœur de sa doctrine, avec une conception très ouverte de l'initiative des citoyens. La coordination reste toutefois sous contrôle.

De ce point de vue, la doctrine française « d'unification du pouvoir décisionnel »²¹ abouti à un modèle où les associations ont un rôle limité, bien que ce modèle tende depuis 2004 (Loi de Modernisation de la Sécurité Civile) à placer le citoyen au centre de son système. Ce faisant, il se heurte à de nombreuses entraves liées à sa doctrine d'application ou son modèle culturel. L'exemple des Dispositifs Prévisionnels de Secours est significatif : la couverture sanitaire des événements festifs ou sportifs est depuis la loi de 2004²² réservée aux associations agréées de sécurité civile dans l'esprit de multiplier les acteurs et les compétences disponibles. Dans la pratique, les Préfectures ont plusieurs fois rappelé à l'ordre les organisateurs ou collectivités.

La doctrine italienne se définit par « la multiplication des compétences afin de diminuer le besoin de coordination »²³. Elle n'est pour autant pas synonyme de multiplication des pouvoirs décisionnels. La relative indépendance législative des régions n'empêche donc pas l'application d'un principe de subsidiarité jusqu'au sommet de l'État (le maire, placé sous l'autorité du préfet, lui-même agissant sous celle du gouvernement). Il y a bien une emprise de Rome sur les normes de protection civile. Ce système, fédéraliste, composite et flexible reste un système « national ».

Arnaud Strina

Arnaud Strina, doctorant en histoire contemporaine à l'Université de Nice Sophia-Antipolis. Il est également Lieutenant de sapeur-pompier pour le Service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes (SDIS 06).

¹ L'OCDE étudie par exemple l'efficacité du système italien et relève que le système italien de protection civile est une source d'inspiration potentielle et de bonnes pratiques. Organization for Economic. Co-Operation and Development, Italy 2010: Review of the Italian National Civil Protection System, ed. dir. Michael Osborne, Reviews of Risk Management Policies, Paris, OECD Publishing, 2010, 173 p.

² <http://ingvterremoti.wordpress.com/2014/09/11/trenta-anni-di-terremoti-in-italia/> consulté en septembre 2014.

³ *Il sistema di sicurezza civile italiano* di Federica Di Camillo e al, Rome, Quaderni Iai Istituto Affari Internazionali, février 2014, p. 19

⁴ Toutefois l'ajout de 2003 souligne « et son organisation est décentralisée ».

⁵ Particularité italienne, les organismes d'État sont pour la plupart sous la tutelle du ministère de l'Intérieur alors que le Département de la Protection civile est séparé, sous la responsabilité directe du président du Conseil.

⁶ Francesco Santoianni, *Protezione civile, pianificazione e gestione dell'emergenza*, Florence, Nocchioli, 2005, p. 65.

⁷ La comparaison n'a de sens que pour saisir l'ampleur de la mobilisation citoyenne, en France on compte 195 000 sapeurs-pompiers volontaires (non bénévoles) et environ selon les chiffres 25 000 secouristes bénévoles. Toutefois les chiffres italiens semblent ne pas faire de distinctions *first aider/first responder* pour reprendre une classification internationale : nous voulons ici souligner l'implication citoyenne sans aucun jugement sur la couverture des risques (ni même les contraintes ou l'économie qui pourrait être étudiées par ailleurs). Cette différence trouve sa source en partie dans les différences de doctrines opérationnelles notamment dans la diversification des acteurs et la place que peut trouver la moindre compétence ou volonté dans ce système pragmatique et ouvert.

⁸ Fulvio Toseroni, *Scoutismo e Protezione Civile, storia, metodo, esperienze*. Rome, Fiordaliso, 2012, p. 67.

⁹ Par exemple l'*Associazione Guide e Scouts Cattolici Italiani* (AGESCI - Scoutisme), la *Misericordia* etc. La Croix-Rouge italienne (CRI) a, elle, la particularité d'être à la fois un mouvement international dont l'expression locale s'exprime sous la forme associative. Elle est également élevée en Italie au rang d'organisme. Cette forme implique la CRI bien au-delà de l'action de sa consœur française elle aussi « Auxiliaire des pouvoirs publics » mais dans un système plus verrouillé.

¹⁰ Cette question a été étudiée au travers de l'exemple de la création de la Croce Bianca qui pour certains résistants représentait un instrument pour ne pas œuvrer conjointement avec des communistes. Arnaud Strina, *La Protection Civile italienne*, Mémoire de Master 2 Italien, Parcours Études italiennes sous la direction de Jean-Pierre Darnis, Université Nice Sophia Antipolis, 2011, 232 p.

¹¹ Roger Mucchielli, *Le travail en équipe*, Paris, ESF, 1980, p. 103.

¹² Idem, p. 99.

¹³ Louis-Philippe Boucher et Joseph Morose, « Responsabilisation et appartenance : la dynamique d'un projet éducatif », *Revue des sciences de l'éducation*, Montréal, édition Revue des sciences de l'éducation, vol. 16, n° 3, 1990, p. 417.

¹⁴ Sandrine LERAULT, Horya FADELANE, Florence KAVITA, *La place de l'engagement volontaire dans l'insertion professionnelle des jeunes en France et en Italie*, Mémoire de Master Expertise Ingénierie et Direction des Organisations – Parcours International. Université Paris Est Créteil, 2012, p.25.

¹⁵ Elvizio Galanti, *Focus su emergenza terremoti e protezione civile*, transcription d'un podcast. (nous traduisons). Tv Unimore, I Tunes U, <https://itunes.apple.com/it/itunes-u/focus-su-emergenza-terremoti/id536205396?mt=10>

¹⁶ Istituto nazionale di statistica (Istat), 9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit, Rome, CS Istat, 2013. Le rapport évoque l'ensemble des volontaires (bénévoles), et non seulement ceux issus du secteur Protection Civile.

¹⁷ Renato Frisanco, *rapporto sul volontariato in Italia*, Rome, Fondazione Italiana per il Volontariato, 2013, 29 p.,

<http://www.fondazioneroma-terzosettore.it/documenti/VOLONTARIATOINITALIA2.pdf>, page consultée en janvier 2014.

¹⁸ Voir notamment, Emanuele Felice & Giovanni Vecchi, 2013. "Italy's Growth and Decline, 1861-2011," CEIS Research Paper 293, Tor Vergata University, CEIS, revised 11 Oct 2013.

¹⁹ Alessio Vissani, *Le tre e trentadue, la missione Umbria a Paganica*, Milan, SRL, 2010, p. 5.

²⁰ Emanuele Novazio, « Il Caso », *La Stampa*, 19 janvier 2010..

²¹ Direction de la défense et de la sécurité civiles, *Guide ORSEC départemental – Méthode générale*, Asnières sur Seine / Paris, Navis, décembre 2006, 73 p.

²² Loi 13 août 2004 Modernisation de la Sécurité civile, Art 35 à 40, et Décret n°2006-237 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile.

²³ Leonardo Corbo (préf.), « raccolta di riflessioni », *Codice Rosso 115*, bimestriale Europeo per Gli Operatori del Soccorso Tecnico Urgente, Mars-Avril 2010, p. 19.



32 rue Bréguet
75011 Paris

www.ifrasec.org