

Risque et crise, Prévention et gestion

Rapporteurs :

Sébastien Kuhn, Nicolas Jurdy, Cédric Peinturier

Membres du groupe de travail :

Christophe Currit, Stéphane Montfort, Arnaud Valadier, Casimir Letellier, Yves Legrenzi, Eric Hennion, Gaëlle Favrel, Sylvain Charaud, Cyril Mouillot, Philippe Skowron

Résumé :

Olivier Mesnard

De l'ancien « risco » italien, le rocher « qui coupe » et provoque le naufrage des navires marchands, au très actuel « risk manager » anglo-saxon chargé de réduire les conséquences financières des aléas rencontrés par les entreprises privées, la prise de risque est un des fondamentaux de l'entrepreneuriat capitaliste.

Si pour l'économiste le risque est la simple probabilité d'une perte ou d'un gain, l'ingénieur considère le risque comme le croisement, d'une part d'un aléa, soit la possible apparition d'un phénomène non-désiré, plus ou moins fréquent, plus ou moins intense, et d'autre part d'un enjeu, défini par sa valeur et sa vulnérabilité au phénomène étudié (par exemple l'enjeu « centrale nucléaire » face à l'aléa « inondation »).

Un raccourci et une coïncidence étonnante rapprochent l'actualité de la philosophie : effectivement la philosophie s'imisce dans la question des risques au lendemain du tremblement de terre de Lisbonne de 1755. Alors que Voltaire voit cet événement comme la preuve que « *le mal est sur la terre* », Rousseau lui répond que si « *la nature [sic !] n'avait point rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages, et que si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également, et plus légèrement logés, le dégât eût été beaucoup moindre, et peut-être nul* ».

A la vision longtemps fataliste des catastrophes naturelles allait donc peu à peu se substituer l'idée que l'homme avait la possibilité, même dans les catastrophes naturelles, d'agir pour limiter voire empêcher les dégâts de tels phénomènes. Ce qui pose la question de la capacité de l'homme à maîtriser ses propres créations et à ne pas se laisser déborder par la complexité qu'il a lui-même générée. On peut aussi légitimement s'interroger sur la capacité d'amnésie qu'a la nature humaine face au risque : celui-ci s'efface trop souvent au devant des considérations économiques et politiques immédiates.

Mais la complexité croissante des systèmes et l'augmentation des connaissances font qu'il devient, paradoxalement, de moins en moins évident d'envisager l'ensemble des risques possibles et notamment leurs combinaisons funestes. L'accident de Fukushima en est un exemple, les autorités japonaises ayant eu à gérer les triples conséquences d'un tremblement de terre, du tsunami qu'il a engendré et d'un accident nucléaire majeur. Il faut donc, avant tout, se préparer à être surpris pendant la crise, et tout mettre en œuvre par avance pour réduire le champ

des possibles de la catastrophe. Sans oublier qu'une mauvaise implantation de départ d'une centrale nucléaire reste une mauvaise implantation...

La crise, elle, constitue une phase de transition d'un même système passant d'un état d'équilibre à un nouvel état. Il peut s'agir d'un nouvel état d'équilibre, qu'il soit stable ou instable (dans le second cas une nouvelle crise est inéluctable), ou bien vers le chaos.

On peut ainsi distinguer, de façon graduée :

- les situations d'urgence, simples brèches dans un système stable ;
- les situations de crise, qui nécessitent de gérer des imprévus, d'inventer des solutions, d'improviser de manière discernée, d'avoir une communication adaptée ;
- les situations de rupture avec un non retour à la situation initiale.

Le rôle de l'État

L'article 3 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) stipule que « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* ». De fait, assurer la sécurité et la salubrité publique, est une mission régalienne de l'État, un fondement du pacte social républicain.

Mais le rôle de l'État a grandement évolué au cours des siècles, poussé par une demande sociale forte, alimentée par une acceptation des conséquences des catastrophes naturelles et technologiques de plus en plus faible parmi les populations des pays développés.

On est ainsi passé :

- de l'ignorance du risque – avant le XIX^e siècle, l'État intervenait pour secourir, indemniser et réparer au coup par coup sans cadre réglementaire préalable ;
- au refus du risque – jusque dans les années 1980, l'idée dominante était que les progrès scientifiques et techniques permett(r)aient une maîtrise des forces de la nature à même de se protéger totalement des risques naturels ;
- vers un niveau de risque accepté, partagé par l'ensemble de la société avec une modestie à avoir quant aux moyens d'y échapper – fin de la recherche du risque zéro.

En marge émergent par exemple de vraies réflexions nationales sur le repli stratégique côtier et la vulnérabilité des choix énergétiques passés et à venir face aux risques « nouvellement » identifiés.

L'État se trouve donc contraint de moderniser dans l'urgence sa politique de prévention des risques et de gestion de crise. La France a axé sa stratégie autour de sept piliers : la connaissance des risques, l'information préventive, la prise en compte dans l'aménagement du territoire, le suivi et la surveillance, la réduction de la vulnérabilité, la préparation à la gestion de crise et le retour d'expérience post-crise. L'objectif est de tendre vers une société capable de gérer tous les aspects du risque, que ce soit avant, pendant ou après la crise.

Un corpus réglementaire imposant et une myriade d'outils

Le cadre réglementaire de cette politique reflète les caractères régaliens et interministériels, mais aussi le fait qu'il s'est construit au gré des événements plus ou moins catastrophiques qui ont poussé la puissance publique à adapter ses outils de prévention, notamment depuis la création du ministère de l'environnement (1971) :

- déclaration et autorisation des **installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** qui sont définies via une nomenclature et obligent à des études d'impact (1976) ;
- nuage de dioxine sur le village italien de Seveso (1976) ⇒ directive européenne marquant l'entrée de la communauté européenne dans le champ de la maîtrise des risques technologiques (1982) ;
- instauration du régime d'assurance des risques naturels (CATNAT) pour l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et élaboration de **plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER)** avec délimitation des zones soumises à des risques naturels et réglementation des constructions nouvelles et existantes (1982) ;
- instauration du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « Fonds Barnier ») qui permet de financer des mesures de réduction de la vulnérabilité aux risques naturels majeurs, et des **plans de prévention des risques natu-**

rels majeurs (PPRn) qui valent servitude d'utilité publique, en lieu et place des PER (1995) ;

- explosion de l'usine AZF (2001) ⇒ instauration des **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)** et création des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) et de l'information des acquéreurs et des locataires (IAL) sur les risques majeurs (2003) ;
- inondations catastrophiques (entre 1999 et 2002) ⇒ réalisation de **Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI)**, démarche contractuelle innovante entre l'État et les collectivités territoriales qui labellise une cinquantaine de PAPI (entre 2003 et 2009) et conforte les **établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)** ;
- création de l'**Autorité de sûreté nucléaire (ASN)** et d'un régime particulier pour les installations nucléaires civiles inspiré de celui des ICPE (2006) ;
- ruptures catastrophiques de digues du Rhône lors des crues de 2002 et 2003 ⇒ création d'un **classement des barrages et des digues** en fonction de leur importance et des risques qu'ils induisent pour les populations riveraines assorti d'obligations de diagnostic de l'état des ouvrages, d'analyse des risques, d'entretien et de surveillance (2006-2007).

En matière de gestion de crise, le **plan ORSEC** (pour organisation des secours) créé en 1952 au niveau départemental a vu son dispositif évoluer parallèlement avec une déclinaison par zone et par type de risque (1987), l'instauration d'un **dossier départemental des risques majeurs (DDRM)** pour l'information des citoyens (1990), une révision générale de l'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (2004), la création de **plans communaux de sauvegarde (PCS)** (2005).

Remarque : la France (pays le plus « nucléarisé » du monde au regard du nombre d'habitants : un réacteur pour 11 millions d'habitants environ) reste le seul à n'avoir pas eu à gérer d'accident majeur : cette industrie n'a pas eu à faire son travail d'inspection face à une catastrophe. Sa réglementation n'a pas évolué et les choix décidés il y a une quarantaine d'années ont fait l'objet d'un consensus politique.

Des acteurs avec de plus en plus de responsabilités et de moins en moins de moyens

Au niveau gouvernemental, la politique de prévention des risques et de gestion de crise concerne un grand nombre de ministères, chacun responsable de la mise en œuvre des dispositifs relevant de son domaine de compétence, mais une coordination interministérielle est nécessaire :

- la politique de prévention des risques majeurs est confiée au Ministère de l'Écologie, en la personne du délégué interministériel aux risques majeurs (le directeur général de la prévention des risques, actuellement Laurent Michel) ;

- l'organisation de la gestion de crise revient au Ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, nouvellement créée par décret du 23 août 2011.

Mais la mise en œuvre effective des politiques de prévention des risques et de préparation et gestion des crises mobilise tous les niveaux administratifs de l'État et des collectivités territoriales. Les deux principaux acteurs sont, d'une part le maire et d'autre part le préfet de département, la direction départementale des territoires (DDT) constituant jusqu'à présent (mais pour combien de temps encore ?) son bras armé technique en pointe sur ces questions.

Le maire au milieu d'une aporie : il se retrouve dans une situation paradoxale où il est, d'une part garant de la sécurité de ses administrés et, d'autre part le plus souvent élu sur un programme de développement et de valorisation des potentialités de sa commune mais avec des budgets en berne et des dotations en baisse. Il doit donc pouvoir se reposer sur un discours ferme, suffisamment argumenté et adapté au territoire, porté par l'État et ses services, pour surmonter la contradiction de ses obligations. De fait, une grande majorité d'élus locaux ne souhaitent en aucun cas assumer seuls les responsabilités de la mise en œuvre d'une politique qu'ils considèrent majoritairement comme relevant de l'État.

Le préfet de département au milieu d'un dédale d'acteurs et de réglementations : il est responsable de l'intégration des risques majeurs dans l'aménagement, de l'information préventive, de la préparation à la gestion des crises de toute nature, et de la gestion de crise proprement dite lorsque celle-ci revêt une dimension importante. Il apparaît clairement que son rôle est central de par les responsabilités que la réglementation fait peser sur lui, les leviers dont il dispose pour veiller à la bonne application de cette réglementation et son rôle majeur dans le jeu d'acteurs Etat-maires-population.

Pour des résultats probants, la prévention des risques et la gestion des crises doivent être une priorité absolue de l'action des Préfets et des sous-préfets de manière permanente, et non ponctuellement au gré des événements catastrophiques qui jalonnent l'actualité car, comme le signalait justement un rapport au lendemain de graves inondations en 1856 : « *Les habitants ne connaissent l'ennemi que le jour du danger. Le lendemain, comme les marins échappés au naufrage, ils ont oublié leurs craintes et leurs vœux de la veille* ».

La direction départementale des territoires au cœur de l'action : la prévention des risques et la gestion de crises font partie, du moins en théorie, de ses missions prioritaires. Elle est le bras armé technique du Préfet de département pour la connaissance des risques majeurs, l'intégration des risques majeurs dans l'aménagement et la préparation et la gestion des crises routières, agricoles et liées aux inondations et autres événements climatiques. Anticiper, agir, gérer la crise en appui au Préfet : rôle d'intégrateur par essence.

Du point de vue réglementaire, elle est généralement chargée d'instruire les plans de prévention des risques naturels, une partie des plans de prévention des risques technologiques, de rendre des avis au titre des risques naturels sur des dossiers d'urbanisme, d'instruire les demandes de subvention des collectivités sur le fonds Barnier. De par l'élaboration des porter-à-connaissance, la DDT dispose également de leviers puissants pour s'assurer de l'intégration des risques majeurs dans les documents d'urbanisme.

Pour accomplir son rôle, la DDT dispose d'un responsable sécurité-défense (RSD) et d'un agent sécurité-défense, spécifiquement en charge des questions de préparation à la gestion des crises (notamment routière). L'agent sécurité défense se trouve fréquemment au sein d'un service en charge de la sécurité routière et de la gestion de crise.

Au niveau régional, les DREAL jouent un rôle d'orientation : en pilotant l'activité des établissements sous tutelle concernés, en accordant des financements aux collectivités, et en répartissant les moyens aux services en responsabilité, en imposant leurs effectifs cibles... Charge à eux de trouver la péréquation action-moyens-effectifs, si tant est qu'elle existe !

Elle joue également un rôle opérationnel crucial, elles sont en effet responsables de la prévision des crues, de l'inspection des installations classées, du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, de la gestion de l'après-mine.

Pour une véritable politique de réduction de la vulnérabilité de notre société face aux risques et aux crises

1. Pour une volonté politique à la hauteur des enjeux

Le changement climatique laisse présager une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques exceptionnels et la survenance de crises majeures. La mise en œuvre de cette politique est d'ores et déjà décevante, notamment dans le domaine des risques naturels comme nous avons pu le constater dans le retour d'expérience sur Xynthia où le manque de volonté politique pour appliquer la réglementation existante a été dénoncé. Malgré les plans d'actions nationaux thématiques existants ou en projet dont il faut saluer l'initiative (*plan national de gestion des risques inondations, projet de plan national pour la prévention des risques liés aux effondrements de cavités souterraines*), l'application locale des mesures préconisées se retrouve trop souvent laissée pour compte.

Il est alors plus que temps de plaider pour un vrai portage politique à tous les niveaux, afin de résorber le passif énorme, particulièrement sur la réduction de la vulnérabilité qui est l'axe le plus laissé pour compte.

2. Il n'est pas temps de déréglementer mais d'assurer la cohérence et de consolider l'organisation actuelle

Risque d'assouplissement avec la réforme du code de l'urbanisme, urbanisme de projet, menaces sur le régime CATNAT, réorganisations successives des services : les procédures, réglementations et institutions qui ont su faire preuve de leur utilité et de leur efficacité sont aujourd'hui mises à mal. Plutôt que d'envisager une déréglementation, il convient aujourd'hui de stabiliser les organisations, les outils, actualiser les plans et programmes en les mettant en cohérence les uns avec les autres en développant une véritable ingénierie de réduction de la vulnérabilité des territoires aux risques en jouant sur tous les volets de la prévention, à la préparation et gestion de crise.

3. Approfondir les connaissances scientifiques et techniques et les diffuser au plus près des territoires

Cette ingénierie territoriale de la vulnérabilité ne se fera pas sans donner les moyens au RST (CETE, CERTU, CETMEF) et aux organismes sous tutelle du Ministère : BRGM, CEMAGREF, INERIS, Météo-France d'approfondir les connaissances dans le domaine des risques majeurs, notamment en investissant, à la suite de la catastrophe de Fukushima au Japon, le champ des risques systémiques et des "cocktails" de risques.

Il s'agira d'approfondir les recherches et rendre opérationnelles des méthodes de diagnostic de vulnérabilité des territoires au-delà du simple croisement aléa/enjeu, en intégrant les facteurs économiques et sociaux dans l'analyse de la vulnérabilité. En même temps, devra être développée l'interdisciplinarité en permettant aux services opérationnels de recourir à des méthodes éprouvées.

4. Développer une culture du risque

Malgré les événements marquants de ces dernières années, la culture du risque qui reste encore à développer au sein de la population française en :

- redoublant d'efforts sur la communication en la déclinant jusqu'au niveau local communal,
- retrouvant la mémoire du risque qui a eu tendance à se perdre suite aux mouvements de population et l'urbanisation galopante des cinquante dernières années.

5. Se donner les moyens d'appliquer et faire respecter la réglementation actuelle de manière homogène sur le territoire

A tous les niveaux de décision et de responsabilité, on ne peut que dénoncer le manque de moyens alloués au portage de la politique de prévention des risques et de réduction de la vulnérabilité des territoires. Ainsi aujourd'hui, même dans un scénario

de repli de l'Etat dans ses tâches uniquement régaliennes, les moyens n'y sont pas, particulièrement en terme d'effectifs ! Aussi, d'un point de vue territorial, si la région était l'échelon jusqu'alors épargné, ce n'est plus le cas aujourd'hui ! La politique de prévention des risques, bien qu'affichée comme prioritaire est loin d'être épargnée par la RGPP et ses réductions d'effectifs. **Ce manque de moyen est contraire à tout bon sens car en terme de risque majeur, le curatif se révèle énormément plus coûteux que le préventif !**

Des moyens adéquats devront être maintenus et déployés afin de pallier l'insuffisance du contrôle et des moyens coercitifs pour le respect de la réglementation relative aux risques naturels comme aux risques technologiques.

Ce déploiement de moyens afin de rendre possible l'application de la réglementation et des outils mis en place devra être complété par le développement du conseil et de l'accompagnement des collectivités avec lesquelles il est absolument nécessaire de partager les enjeux. Cet accompagnement des élus locaux devra dépasser le seul rappel de leurs obligations réglementaires et aller dans le sens d'une ingénierie publique territoriale des risques et de la sécurité.

6. Au niveau national : pérenniser le financement de cette politique

Si les actions de prévention de risques et de réduction de la vulnérabilité peuvent élarger sur divers programmes budgétaires, ils le font principalement sur le programme 181 "prévention des risques" et sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit "fonds Barnier". Ce dernier qui par son mode de fonctionnement particulier attire de nombreuses convoitises sera à sanctuariser afin de garantir son utilisation à des fins de prévention des risques.

Au sein du MEDDTL, les effectifs sur des missions de gestion de crises (missions sécurité défense et préparation à la gestion de crise principalement) élargent sur le programme 217 correspondant aux moyens généraux. Là aussi, une sanctuarisation des moyens est plus que jamais nécessaire car si les budgets et "ETP" ne sont pas fléchés, dans un contexte de réduction drastique des budgets de fonctionnement, ces missions sont condamnées à disparaître à très court terme.

Enfin, soyons vigilants à ce que la mise en œuvre de la directive européenne inondations ne soit pas l'occasion de laisser de côté des territoires malgré tout vulnérables par le choix des Territoires à Risques d'Inondation (TRI) et du nouvel appel à projet à PAPI. Des territoires non identifiés comme tels ne pourraient plus (ou beaucoup plus difficilement) bénéficier de financement de la part de l'Etat pour mettre en œuvre de projets de réduction du risque inondation.

La GPEECC¹ et la gestion du corps des ITPE

Pour un statut à même de créer les conditions au maintien et au développement des compétences sur les risques et la gestion de crise...

Les ITPE, qu'ils exercent au sein du MEDDTL, dans les directions départementales interministérielles ou ailleurs, se retrouvent, dans le champ de la prévention des risques et de la gestion de crise, sur différents types de postures : en tant qu'expert, intégrant sectoriel ou généraliste de l'aménagement du territoire mais aussi à un niveau décisionnel comme dans le cas de l'exploitation d'infrastructures et ce à tous les échelons de la chaîne hiérarchique. Si aujourd'hui, le corps des ITPE, peut être considéré comme incontournable, c'est en grande partie dû à une gestion adaptée, permettant aux ITPE d'allier leurs aspirations professionnelles avec les besoins de tous leurs employeurs. Si le SNITPECT-FO intitulait une partie de son rapport de 2005 sur le même sujet : « *la prévention des risques majeurs et la gestion des crises : des métiers pour les ITPE* », le constat peut être réitéré aujourd'hui dans un ministère aux compétences élargies. Cette diversité des postes et des postures hiérarchiques constitue un atout indéniable pour gérer les questions de prévention des risques sous un angle global et transversal. C'est pourquoi il n'est pas inutile de rappeler ici la nécessité, afin de pérenniser cet atout, d'un statut en tant que véritable corps de A/A+ comme l'a toujours revendiqué le SNITPECT-FO.

Aussi, l'**approche systémique des problèmes, réclamée par tous les acteurs**, apparaît comme indispensable à la gestion des situations complexes engendrées par les catastrophes technologiques et naturelles. Cependant, les réponses concrètes, tout particulièrement en matière de GPEECC, répondant à cet objectif de développement des compétences en gestion de systèmes complexes manquent cruellement. On pourra citer les pistes suivantes revendiquées par le SNITPECT-FO :

- intégrer l'enseignement de l'approche systémique dans les formations initiales, « prise de poste », et continues (déjà le cas dans la formation initiale des ITPE à l'ENTPE – à développer dans la formation continue)
- favoriser la mobilité professionnelle et l'essaimage en soutenant le caractère interministériel du corps des ITPE, supprimant les freins à la mobilité, en refusant toute idée de « filiarisation » du corps.
- garantir l'accès à des postes à responsabilité significatifs dans la structure hiérarchique d'où pourra être portée cette pratique systémique.

Enfin, dans un contexte où la fonction publique est mise à mal et le fonctionnaire en voie de disparition, il apparaît essentiel de présenter comme fondamental le statut de fonctionnaire pour l'exercice des missions relevant de la prévention des risques et de la gestion de crise. Ce statut d'agent public est le seul à même de garantir l'indépendance, l'objectivité et le désintéressement nécessaires à l'exercice de ces missions d'intérêt général et de service public.

En matière de formation, le rapport de 2005 du SNITPECT-FO identifiait déjà la formation dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion de crise en tant qu'un enjeu fort, en particulier pour les cadres techniques donc les ingénieurs des TPE. Il saluait la mise en place de la thématique des risques au cœur même de la formation initiale à l'ENTPE au sein d'une voie d'approfondissement spécialisée mais également au sein des autres spécialisations. Les propositions et revendications exprimées alors à ce sujet restent d'actualité, notamment sur la possibilité de mettre à profit cette dernière aux ingénieurs territoriaux dont les missions ne cessent de s'élargir dans le champ des risques et de la gestion des crises.

¹ Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs, des Carrières et des Compétences

Le rapport complet est en ligne sur le site Internet !

<http://www.snitpect.fr/-Tribunes>

Accès adhérents

(en cas de besoin, les codes d'accès sont à demander à votre secrétaire de section, ou à défaut au snitpect@snitpect.fr)