



Prévention des risques et gestion des crises : enjeux et perspectives

Rapporteurs : Marc Meyer, Sabrina Wodzynski

Groupe de travail : Renaud Balaguer, Claire Boulet-Desbareau, Jean-Jacques Bour, Jean-Pierre Carsalade, Bernard Eneau, Sophie Mettetal, Denis Musard, Jean-Pierre Simonet, Philippe Skowron, Régis Soenen

SOMMAIRE

Préambule : l'impérieux besoin de sûreté

1 LA PREVENTION DES RISQUES MAJEURS ET LA GESTION DES CRISES : RAPPELS TERMINOLOGIQUES ET HISTORIQUES

- 1.1 Quelques définitions et concepts
- 1.2 Les catastrophes en France : une réalité quasi quotidienne

2 LA SOCIÉTÉ ET L'ÉTAT FACE AU RISQUE

- 2.1 La connaissance des risques, leur surveillance et l'alerte
- 2.2 L'information préventive
- 2.3 La prise en compte dans l'aménagement
- 2.4 Les travaux de réduction du risque ou de mitigation
- 2.5 Préparation et gestion de crise
- 2.6 Le retour d'expérience
- 2.7 La réparation et l'indemnisation des sinistres

3 LA PREVENTION DES RISQUES MAJEURS ET LA GESTION DES CRISES : UNE PRÉOCCUPATION PARTAGÉE PAR DE NOMBREUSES ADMINISTRATIONS

- 3.1 Rappel du contexte législatif
- 3.2 Le contexte organisationnel
- 3.3 Les pistes de travail

4 LA PREVENTION DES RISQUES MAJEURS ET DE LA GESTION DES RISQUES : DES MÉTIERS POUR LES ITPE

- 4.1 La « cindynisation » des ingénieurs des TPE
- 4.2 Des passerelles à développer
- 4.3 Une formation à conforter
- 4.4 Une prise de risque collective et individuelle gérée

Préambule : l'impérieux besoin de sûreté

La sûreté des individus est une préoccupation fondamentale de nos sociétés modernes. Elle constitue même pour le pays de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen, un des droits fondamentaux au même titre que la vie et la liberté : "Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne" (1).

L'exigence de sécurité de nos concitoyens est un enjeu d'actualité. Des événements récents comme le 11 septembre 2001 (2) ou le 6 juillet 2005 (3) mais aussi les événements du 21 septembre 2001 (4) et du 26 décembre 2004 (5), ou plus récemment en Louisiane sont venus rappeler violemment et péniblement aux Etats protecteurs comme aux Etats aménageurs et/ou planificateurs toute l'importance de leur mission en matière de protection des individus.

Il revient donc aux pouvoirs publics, le soin de garantir la situation de tout individu ou de toute structure (y compris les collectivités) contre tous les risques qui pourraient les menacer.

Le verbe garantir n'est pas choisi au hasard. Il montre bien que les pouvoirs publics (administration d'Etat, collectivités territoriales...) ont une obligation de mobilisation et de moyens pour assurer la sûreté des individus.

Ce verbe est aussi lourd de conséquences. Il pourra être reproché aux pouvoirs publics le manque de mesures pour anticiper, prévenir, alerter, protéger... ou éventuellement leur inefficacité. L'article 9 de la Constitution française précise d'ailleurs que chacun peut demander des comptes à l'administration sur son action.

Le présent rapport a pour objectif de porter un regard sur la manière dont la société et l'Etat sont organisés pour répondre à leurs obligations en matière de garantie de la sûreté et de la sécurité des individus et des biens face à certains risques et d'indiquer en quoi les ingénieurs des travaux publics de l'Etat peuvent participer à ces missions essentielles.

Sûreté ou sécurité ?

D'un point de vue étymologique, les termes de "sûreté" et "sécurité" sont issus de la même racine latine et traduisent la même notion : situation d'être protégé contre toute menace, de vivre en paix.

La déclaration des droits de l'homme emploie le terme de "sûreté". Aujourd'hui, on emploie plus volontiers le terme de "sécurité" pour les individus, le terme de "sûreté" étant plus usité pour les biens.

Certaines structures font une distinction autre entre ces deux termes : la sûreté est mise en parallèle avec les risques internes (défaillance mécanique par exemple), la sécurité avec les risques externes (risques naturels, attaques terroristes etc.).

Au-delà de ce préambule, c'est donc le terme de "sécurité des individus" qui sera employé.

(1) Extrait de l'article 3 de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen.

(2) Attentats de New York.

(3) Attentats de Londres.

(4) Catastrophe d'AZF.

(5) Tsunami Asie du sud-est.

1 La prévention des risques majeurs et la gestion des crises : rappels terminologiques et historiques

1.1 Quelques définitions et concepts

On a communément l'habitude de dire qu'un risque est le croisement d'un aléa avec un enjeu ce que l'on traduit schématiquement par **Risque = Aléa x Enjeux** ou plus scientifiquement **Risque = f (Aléa, Enjeux)**

ALEA et ENJEUX : Dans cette équation, l'ALEA est le phénomène naturel ou le danger inhérent à une situation, ou un matériau dans les risques technologiques. L'aléa est qualifié par l'intensité du phénomène et son occurrence prévisible. Les ENJEUX sont tout ce qui a un prix aux yeux de la société: biens économiques, matériels, sociétaux, immobiliers, mobiliers, vies humaines, valeurs culturelles et architecturales...

RISQUE : Le RISQUE est donc la conjugaison, la confrontation des deux, c'est un aléa face à un enjeu (par ex. une tempête de sable en plein cœur du Sahara n'est pas un risque car il n'y a pas d'enjeu, alors que la moindre inondation (6) à Paris occasionne de nombreux dommages matériels et économiques)

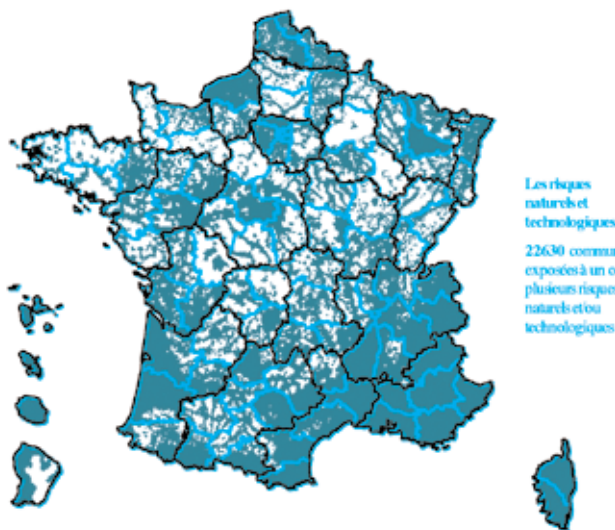
VULNERABILITE : Une autre définition importante est celle de la VULNERABILITE car cette notion sert à caractériser l'enjeu c'est-à-dire sa capacité à résister à un événement donné : un bunker et une maison face au même aléa sismique n'ont pas la même vulnérabilité et donc ne sont pas soumis au même risque. La vulnérabilité est la sensibilité d'un enjeu vis-à-vis d'un aléa donné. Notre vulnérabilité dépend :

- de notre connaissance préalable du phénomène (information préventive)
- des caractéristiques du phénomène (intensité, rapidité, étendue...)
- du comportement pendant le phénomène (éducation préventive)
- des conditions d'exposition ou au contraire d'abri (intérieur ou extérieur d'un bâtiment, d'un véhicule, résistance du lieu refuge, obscurité, froid, sommeil)
- de l'importance de notre formation préalable aux premiers gestes de sécurité.

Il est important de préciser la différence entre la vulnérabilité intrinsèque propre à chaque enjeu, et la vulnérabilité additionnelle, provoquée par un effet domino, un dysfonctionnement d'un bien auquel l'enjeu était connecté. Cette distinction se retrouve dans la typologie des dégâts : dégâts directs dits matériels ; dégâts indirects comme les pertes d'activité dues à l'absence d'électricité, au non redémarrage des machines...

(6) Inondation parisienne de 1984 : 75 jours de voies sur berges fermées...

Cartographie des communes exposées à un ou plusieurs risques naturels et/ou technologique (source MEDD)
Tous les départements sont concernés !



LE RISQUE MAJEUR : Pour notre part, nous nous intéresserons plus précisément aux risques majeurs qui sont au cœur des préoccupations des ministères employeurs des ITPE. C'est un risque qui se caractérise par sa faible fréquence, sa gravité et l'incapacité de la société exposée à le maîtriser, à surpasser l'événement.

Haroun Tazieff en donnait cette définition : "c'est la menace sur l'homme et son environnement direct, sur ses installations, la menace dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l'immensité du désastre".

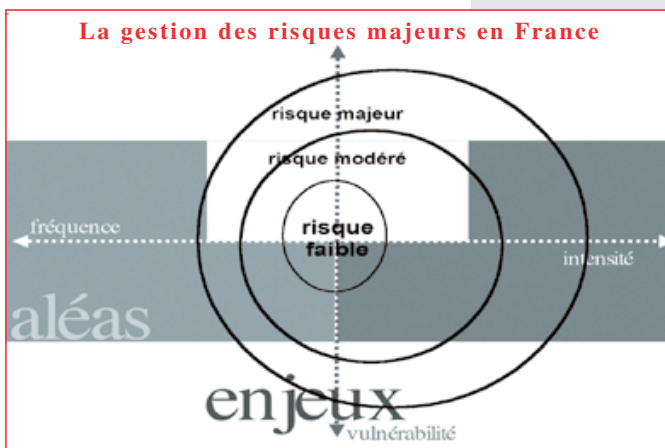
L'idée forte est qu'un individu seul, ou une société organisée ne peut pas faire face à l'événement. On distingue deux catégories principales de risque majeur: naturels, et industriels. Le risque naturel est d'origine climatique ou géologique et comprend également les feux de forêt. Le risque industriel est dû à une activité humaine (technologique, minière ou nucléaire, sans oublier le transport de matières dangereuses)

De plus en plus de catastrophes ?

Les changements climatiques semblent se confirmer, mais leur ampleur et leurs conséquences sont encore mal évaluées. Les hypothèses selon lesquelles quoi les catastrophes seraient plus nombreuses et plus intenses aujourd'hui ne semblent pas confirmées.

Cependant, La société moderne est particulièrement vulnérable. Les enjeux sont toujours plus nombreux (vies humaines, biens économiques...). Il suffit de rappeler un simple chiffre, une catastrophe d'une ampleur à ce jour inégalée et qui a touché presque toute la France métropolitaine à savoir le bilan de la tempête de 1999: 90 victimes, 100 milliards de francs de dommages. C'est le maximum qu'on ait atteint en France. Mais le pire reste encore à venir (crue majeure de la Seine, de la Loire, tremblement de terre important aux Antilles...). Ce chiffre est également à mettre en parallèle avec le coût

d'autres événements mondiaux, comme pour le tsunami survenu en décembre 2004, où la catastrophe eut des conséquences lourdes pour de très nombreux pays, ou encore les cyclones de septembre 2005 qui ont fortement frappé les Etats-Unis, la Louisiane en particulier.



1.2 Les catastrophes en France : une réalité quasi quotidienne

1.2.1 Les catastrophes naturelles :

LES INONDATIONS

- inondation par crues torrentielles, Aude 1999, Gard 2002 et 2003
- inondation par ruissellement urbain, Nîmes 1988
- inondation par remontée de nappe phréatique, Somme 2000
- inondation de plaine (par débordement de rivière) Seine 1910
- inondation par submersion marine

LES MOUVEMENTS DE TERRAIN

Ils sont dus à des glissements de terrain, à l'effondrement de cavités souterraines, de marnières, à des éboulements ou au phénomène de subsidence (retrait/gonflement des argiles) : Clamart en 1961, nombreux effondrements de cavités en Normandie ces dernières années

LES ERUPTIONS VOLCANIQUES

28 000 victimes de la Montagne Pelée en 1902

LES SEISMES

St Dié 2003, Annecy en 1996 et Lambesc au début du XX^e siècle

LES CYCLONES

Dîna en janvier 2002 à la Réunion

1.2.2 Les catastrophes technologiques

LES CATASTROPHES INDUSTRIELLES

Feyzin en 1966, explosion d'une colonne de distillation de zinc de l'usine Metaleurop de Noyelles-Godault (Pas-de-Calais) en 1993, naufrage de « l'Erika » et marée noire consécutive en 2000, explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, marée noire consécutive au naufrage du « Prestige » en 2003.

LES RUPTURES DE BARRAGE

Malpasset en 1959 au nord de Fréjus : 421 victimes, 950 immeubles endommagés, 155 détruits.

2 La société et l'Etat face au risque

2.1 La connaissance des risques, leur surveillance et l'alerte

Connaître le risque, c'est appréhender les différents scénarios d'aléas et identifier les enjeux exposés. La connaissance des risques est principalement diffusée par le support graphique. Des cartes signalent les zones potentiellement concernées pour un type d'aléa :

- Les atlas de zones inondables, qui matérialisent la ligne des plus hautes eaux connues ou bien le fruit de nombreuses modélisations hydrauliques. Ces cartes précisent toujours l'enveloppe de la zone inondable. Les hauteurs d'eaux ne sont pas systématiquement précisées. Les repères de crues permettent de les inscrire dans le paysage.
- La carte des cavités souterraines, issue d'un recensement minutieux sur la base de déclarations de particuliers (loi SRU) ou d'analyses du sol (par exemple les cartes ZERMOS : zones exposées aux risques de mouvements du sol ou du sous-sol).
- Les cartes de localisation probable des couloirs d'avalanches,
- Les cartes des incendies de forêt (PZSIF : plans de zones sensibles aux incendies de forêt).

Pour prévoir l'aléa, il existe des réseaux de surveillance et d'analyse propres à chaque risque. De nombreux organismes publics y participent : Météo France, les observatoires de sismologie, les guets de départs de feu, l'ANENA (avalanches), le CSERV (volcans), les services de prévision des crues (dans

La prévision des crues en France

Les hydrologues surveillent en permanence les précipitations et les débits des rivières. Ce réseau s'est modernisé ces dernières années grâce à un programme très important entre 2002-2006 :

- 12,6 M€ ont ainsi été dépensés pour l'extension du réseau de radars et sa modernisation
- la réforme de l'organisation des services d'annonce des crues en services de prévision des crues a restructuré le réseau par bassin hydrographique, concentrant les moyens.
- 16 000 km de cours d'eau sont aujourd'hui dotés d'un service de prévision des crues qui permet une alerte comprise entre 3 jours et quelques heures suivant la nature de la crue.
- la création du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) le 2 juin 2003. Ce service central technique du MEDD, service d'expertise, est basé à Toulouse tout près du site de Météo France.
- sur les cours d'eau non domaniaux, les collectivités territoriales se dotent progressivement de leur propre système de prévision des crues avec l'aide des données fournies par Météo France.

les DDE, les DIREN, ou les SN). La connaissance scientifique des événements naturels s'est considérablement améliorée depuis dix ans. Leur prévision reste cependant très délicate. Ainsi aujourd'hui personne n'est en mesure de prévoir quand un séisme se produira. De même l'INERIS développe des méthodologies de surveillance pour les accidents technologiques.

La prévision doit être fiable, diffusée, et doit permettre d'anticiper sur les phénomènes, voire de déclencher l'alerte. Les dispositifs d'alerte sont divers suivant le public visé. Pour prévenir les maires, les préfetures s'appuient sur les services de police, la gendarmerie, les pompiers et/ou ont recours à des automates d'appel ou à des prestataires de service. Pour prévenir la population, les pouvoirs publics utilisent :

- les sirènes disposées sur toutes les installations à risque pour les populations soumises à un Plan Particulier d'Intervention, comme certains barrages et les usines SEVESO, ainsi que dans toutes les communes (elles sont testées le premier mercredi de chaque mois à 12h). Ces sirènes modernes remplacent le glas des églises ;
- la carte vigilance de Météo France pour les phénomènes climatiques. Elle est diffusée deux fois par jour (6h et 16h légales) sur le site Internet de Météo France. Elle comprend quatre niveaux de vigilance (vert : pas de vigilance particulière ; jaune : être attentif si on pratique une activité sensible à la météo ; orange : adopter une grande vigilance, limiter les déplacements, rouge : vigilance absolue, ne pas se déplacer) ;
- les véhicules équipés, système d'appels multiples, personnes relais...

2.2 L'information préventive

La loi du 22 juillet 1987 a instauré le droit des citoyens à une information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis sur tout ou partie du territoire, ainsi que sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Cette information peut s'appuyer sur différents supports (réunion publique, documents réglementaires – Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (7) et Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (8) –, plaquettes, affiches, etc.). L'information contribue largement à la culture du risque que nous devons acquérir et partager.

La conscience du risque

Le pré-requis indispensable à toute politique de prévention et de gestion est la conscience du risque.

L'information et l'éducation préventives, ainsi que l'entretien de la mémoire, visent à développer une culture commune du risque au sein de la société. Chaque citoyen acquiert alors des connaissances et une sensibilité relatives aux conditions d'exposition, à la nature de l'aléa, aux mesures élémentaires de protection et de mitigation. Il s'approprie le risque et en devient par là-même co-gestionnaire.

Il en découle pour le particulier une juste appréciation d'un événement (absence de panique dès la moindre pluie), l'adoption d'un comportement responsable et la mise en œuvre de mesures de réduction de la vulnérabilité.

(7) Rédigé par le maire.

(8) Rédigé par la préfeture.

Depuis 2004, les propriétaires, avec l'aide des notaires, et des agences immobilières notamment sont obligés de préciser aux acheteurs et aux locataires potentiels de biens immobiliers situés en zone sismique ou dans une zone couverte par un PPR :

- si le bien est situé en zone à risque,
- la nature de l'aléa auquel il est exposé,
- l'existence ou non d'indemnités au titre d'arrêtés de catastrophes naturelles

2.3 La prise en compte dans l'aménagement

Les risques naturels doivent être pris en compte dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement des territoires. Les catastrophes récentes (inondations dans le sud-est de la France par exemple en 2002 et 2003) ont en effet montré la nécessité de privilégier l'urbanisation des secteurs les moins vulnérables face aux événements naturels extrêmes. Les documents d'urbanisme et les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) sont les principaux moyens dont disposent les collectivités et l'Etat pour orienter et réglementer l'utilisation des sols de façon appropriée à la gravité des risques.

En dehors de cette prise en compte dans des documents de planification, l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permet aux collectivités et à l'Etat de refuser ou de soumettre au respect de conditions particulières une demande de permis de construire. La loi du 2 février 1995 (article L.562-1 du CE) a créé les PPR qui constituent aujourd'hui l'un des instruments essentiels de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques naturels. Son objet est de cartographier les zones soumises aux risques naturels et d'y définir les règles d'urbanisme, de construction et de gestion qui s'appliqueront au bâti existant et futur. Il permet également de définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à prendre par les particuliers et les collectivités territoriales. Rédiger un PPR (anciennement PER - Plan d'exposition aux risques) et le faire respecter, c'est donc instaurer des interdictions de construire (zones exposées à un aléa fort, il peut y avoir expropriation, c'est-à-dire rachat par l'Etat du bien à sa valeur définie par le juge des expropriations sur proposition du service des domaines), et adopter les prescriptions sur le bâti existant. Malheureusement, les prescriptions sur l'existant sont peu nombreuses. Actuellement, plus de 4 000 communes sont dotées d'un PPR, chiffre à comparer avec celui de 14 000 communes soumises à un ou plusieurs risques naturels.

Les prescriptions sur le bâti existant sont un des grands enjeux, mais elles sont encore trop rares. Et lorsqu'elles existent, elles sont peu applicables (rédaction inadaptée, présentation confuse).

La loi risques du 30/07/2003, a étendu l'outil PPR aux risques technologiques. Cette nouvelle réglementation a un impact lourd sur l'urbanisme autour des usines Seveso « seuil haut », puisque les mêmes principes s'appliquent (interdiction de construire, expropriation, prescriptions, etc.). Des expérimentations d'élaboration de PPRT (PPR technologiques) sont actuellement en cours.

Les plans de prévention des risques sont aujourd'hui le point de départ d'une véritable politique de prévention locale partagée avec les collectivités territoriales. Pour ce faire, des financements

sont accordés aux collectivités couvertes par un PPR souhaitant engager des études ou des travaux de prévention contre les risques naturels.

2.4 Les travaux de réduction du risque ou de mitigation

C'est un vrai concept, voire le plus important, dans l'émergence actuelle de la politique de réduction du risque. Le terme de mitigation signifie atténuation. Il vient du latin « *mitigare* » qui se traduit par adoucir. La mitigation est la mise en oeuvre de mesures destinées à réduire les dommages associés à des risques naturels ou générés par les activités humaines. En matière de prévention des risques naturels, et à la différence des risques technologiques, il est difficile d'empêcher les événements de se produire. De plus, les ouvrages de protection collectifs, comme les digues ou les paravalanches, n'offrent pas une protection absolue et donnent un faux sentiment de sécurité. Il s'agit dès lors d'adapter et de repenser nos pratiques constructives, de renforcer l'existant, de repenser l'aménagement des zones à risque et celles qui l'aggravent.

Si l'État et les communes ont des responsabilités dans ce domaine, chacun doit prendre conscience que, à son niveau en tant que propriétaire, locataire ou plus simplement citoyen, il peut contribuer à se protéger efficacement et diminuer sa propre vulnérabilité.

« *Nous voulons aborder les problèmes en amont par la réduction de la vulnérabilité et avoir une approche préventive plutôt que curative* » (9).

Il est loin, le temps où Napoléon III prenait un arrêté impérial interdisant aux rivières de sortir de leur lit ! Apprenons à composer avec le risque à l'instar des constructions parasismiques.

La réduction de la vulnérabilité des personnes commence avec l'éducation et l'adoption d'un comportement adéquat, à l'instar de cette collégienne, qui voyant la mer se retirer, fit évacuer la plage juste avant l'arrivée de la vague dévastatrice du tsunami de décembre 2004. En France, les deux cibles privilégiées sont

Mitigare !!!

Le concept de la mitigation est notamment la mise en oeuvre de mesures destinées à réduire les dommages associés aux risques naturels ou générés par les activités humaines, c'est-à-dire les risques technologiques, nucléaires, climatiques, géologiques... En terme de risques naturels **il est difficile d'empêcher les événements de se produire (pas d'action possible sur leur occurrence). On peut toutefois agir sur leur intensité (ralentissement dynamique, champs d'expansion de crue, déclenchement préventif des avalanches), il est d'autant plus important de réduire la vulnérabilité des enjeux.** Un enjeu est caractérisé par sa vulnérabilité c'est à dire par sa résistance à l'évènement, et aussi par son nombre. Dans un pays en pleine croissance économique comme le nôtre, agir sur le nombre des enjeux n'est pas toujours envisageable.

d'une part les jeunes par le biais de l'école et d'autre part les adultes par celui de la formation professionnelle et des associations. Depuis la rentrée scolaire 2005, l'éducation à l'environnement, dont une des composantes est l'éducation à la prévention des risques majeurs, est une matière à part entière dans les programmes scolaires. Aujourd'hui, l'éducation à l'environnement et à la sécurité est aussi nécessaire au développement durable que ne le fut l'instruction publique au développement industriel du XIX^e siècle.

2.5 - Préparation et gestion de crise

Depuis Napoléon III (voir les peintures le représentant dans sa barque sauvant la veuve et à l'orphelin), la priorité des pouvoirs publics a toujours été de porter secours aux sinistrés. En la matière, la responsabilité incombe à l'échelon local. C'est le maire qui agit, principalement sur les enjeux humains et subsidiairement matériels. Il dispose d'une vingtaine de pompiers en moyenne pour l'y aider.

Les plans ont pour objet d'assurer la préparation des mesures de sauvegarde et la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour faire face aux événements.

Le **plan communal de sauvegarde** (10), qui est le seul dont l'Etat n'ait pas la charge, organise:

- les procédures d'alerte
- les moyens de secours et de déblaiement
- les moyens d'hébergement et de relocalisation
- les moyens de transport en cas d'évacuation
- le recours aux associations.

L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, dans chaque zone de défense et en mer, d'un plan dénommé plan ORSEC. On distingue le plan ORSEC départemental, le plan ORSEC de zone et le plan ORSEC maritime. Les **plans ORSEC** se mettent en place sous l'autorité des préfets, ils comprennent :

- une organisation générale de commandement (PC fixe et PC opérationnel),
- l'inventaire des moyens polyvalents publics et privés,
- les procédures de mobilisation de ces moyens et de liaison entre eux.

Les **plans particuliers d'intervention** (PPI) concernent des installations ou des ouvrages localisés et fixes. Ils constituent un volet des dispositions spécifiques des plans ORSEC départementaux.

Ainsi le préfet (de département, de région ou de zone de défense selon l'ampleur de la catastrophe) organise la coordination des moyens de secours dès que les conséquences de l'évènement dépassent les frontières communales. Il n'est aujourd'hui pas rare de faire appel à l'aide européenne (cas des pompiers et canadiens italiens en 2003 lors des feux de forêts dans le sud de la France).

(9) Mme Roselyne Bachelot-Narquin, alors ministre de l'écologie et du développement durable discours au pont du Gard en septembre 2003.

(10) Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile article 13.

2.6 Le retour d'expérience

Depuis quelques années, une réflexion est menée après chaque évènement, de manière à ne pas refaire les mêmes erreurs. Il s'agit pour les missions d'inspection de dresser le bilan, mais également de comprendre ce qui n'a pas fonctionné, et ce qu'il faut améliorer. Ces analyses sont regroupées dans un rapport de **retour d'expérience**. L'analyse de terrain permet « d'acquérir un regard objectif sur la situation, ses causes probables et les leçons à en tirer » (11).

2.7 La réparation et l'indemnisation des sinistres

Le retour à la normale doit s'effectuer le plus rapidement possible et surtout dans les meilleures conditions possibles. Le régime de catastrophe naturelle définit les conditions d'indemnisation (12). Ses principes reposent sur :

- un système de solidarité à l'échelle nationale, où tout le monde cotise (à hauteur de 12% des garanties dommages habitations et à hauteur de 6% des primes vol et incendies véhicules) ;
- un partage des risques entre les sociétés d'assurance (par l'intermédiaire de la Caisse Centrale de Réassurance) et l'Etat (garantie financière de l'Etat en toutes circonstances).

L'ouverture des droits à indemnisation est conditionnée à la signature et la publication au journal Officiel, d'un arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur la commune en question. Cet arrêté détermine les zones et les périodes concernées par un phénomène d'ampleur exceptionnelle, catastrophique. A Nice, depuis 1982, par exemple, plus de quinze arrêtés de catastrophes naturelles rien que pour les inondations ont été pris. Chacun peut alors s'interroger sur la notion d'évènement exceptionnel.

Il ne s'agit donc pas d'une assurance obligatoire, mais d'une extension de garantie obligatoire à tout contrat d'assurance « dommage ». Le principe de solidarité est mis en œuvre, puisque tous les assurés cotisent au même taux de prime fixé par l'Etat. Des franchises existent. Les conditions d'indemnisation des victimes d'accidents technologiques sont améliorées par la nouvelle loi sur les risques (30/07/2003). En cas de sinistre de grande ampleur ayant pour origine un accident survenu dans une entreprise industrielle à risques ou lors du transport industriel de matières dangereuses, l'état de catastrophe technologique pourra être déclaré afin de permettre une indemnisation rapide et complète des dommages subis par les particuliers.

3 La prévention des risques majeurs et la gestion des crises : une préoccupation partagée par de nombreuses administrations

Si aujourd'hui la politique de prévention des risques et gestion des crises cherche à s'inscrire dans le long terme, afin de contribuer à un aménagement durable des territoires, il n'en a pas toujours été ainsi. Ces problématiques n'ont pas toujours été appréhendées de la même manière. D'une attitude plutôt « réactive » (13), la société a su évoluer et développer une attitude plus « active » (14) pour finalement, mettre aussi en œuvre, une attitude « proactive » (15). Aujourd'hui c'est dans la conjonction de ces trois attitudes essentielles à la bonne marche d'une politique publique que la société s'organise pour réduire les risques et gérer les crises. Mais cette approche globale et structurée du problème, construite avec le temps, et qui fait l'objet depuis la fin des années 70, de nombreuses lois, décrets et circulaires reste encore à conforter dans sa mise en œuvre.

Encore trop de personnes sont victimes de catastrophes naturelles ou technologiques ce qui, entre autre, déstabilise le système de l'indemnisation fondé sur la solidarité nationale. Rien que pour la canicule de 2003, ce sont plus de 7000 communes qui ont

demandé à être reconnues en état de catastrophe naturelle et seul un tiers d'entre elles devraient être indemnisées pour un coût évalué à 1,25 milliard d'euros (16). Dans ce cas, plus que la pertinence des critères de sélection des communes sinistrées, c'est le montant des indemnisations nécessaires pour réparer des habitations fissurées, détruites ou rendues inhabitables qui doit nous interpellier.

Des progrès restent donc à faire pour limiter l'étendue des sinistres ou du moins pour en réduire drastiquement les conséquences. Ces progrès sont aujourd'hui moins d'ordre législatifs qu'organisationnels ou opérationnels. En effet, la sortie, en 2003, de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et celle, en 2004, de la loi relative à la modernisation de la sécurité civile, ont redéfini le cadre législatif. **Il convient aujourd'hui par une bonne organisation des acteurs publics de la prévention des risques et de la gestion des crises de rendre ce dispositif législatif le plus opérationnel et efficace possible.**

(11) Cf. rapport d'activité de l'IGE - 2002.

(12) Loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

(13) L'Etat a historiquement commencé par porter secours aux populations sinistrées et réparé les dommages occasionnés par les catastrophes, en reconstruisant trop souvent au même endroit et à l'identique. La fatalité était encore trop présente pour que s'instaure la moindre réflexion prospective.

(14) L'Etat tente d'anticiper les risques en agissant pour prévoir l'évènement, pour préparer les secours et la population.

(15) La volonté actuelle de l'Etat, comme le montre cette logique globale et transversale de cette politique en 8 piliers, l'Etat s'organise pour prévenir les catastrophes et en réduire les conséquences prévisibles.

(16) Cf. *Le Monde* du 29 janvier 2005 : « Canicule : les indemnités évaluées à 1,25 milliard d'euros ».

3.1 Rappel du contexte législatif

3.1.1 Une construction législative récente...

Les grands principes réglementaires de prévention des risques et de gestion des crises qui structurent le cadre actuel, datent en grande partie des années 70-80 (17) et sont inscrits dans trois lois :

- la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement
- la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles
- et la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

La première loi a mis en place le système moderne de codification et de gestion des installations classées pour la protection de l'environnement. Elle aborde aussi le volet prévention des risques et de gestion des crises pour les installations technologiques et industrielles. La deuxième loi a institué le système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles sur la base du principe de solidarité nationale entre tous les assurés avec garantie de l'Etat en cas de besoin. Mais c'est surtout la loi du 22 juillet 1987 qui dresse le cadre actuel de la gestion des crises et de la prévention réglementaire des risques.

Cette loi de 87 qui s'articule autour des notions de prévention et de cartographie réglementaire est fondamentale dans la mesure où elle instaure tous les outils modernes sur lesquels repose, encore aujourd'hui, l'action de l'Etat en matière de prévention des risques et de gestion des crises : plans d'exposition aux risques (PER) et plans d'organisation des secours (plans ORSEC).

Ensuite il faut attendre le milieu des années 90 pour voir apparaître les premières évolutions législatives significatives. Avec la montée en puissance des problématiques environnementales, ces textes fondateurs connaissent un premier toilettage le 2 février 1995. La « loi Barnier » relative au renforcement de la protection de l'environnement

(17) A l'exception de la politique de surveillance des digues qui datent du XVIII^e siècle.

Extrait note DGUHC, sous-direction de la planification stratégique (PS) – 2004 (1)

La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 comporte trois titres : le premier est consacré aux risques technologiques, le second est consacré aux risques naturels, et le troisième aux dispositions diverses (communes).

Titre premier de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 :

Les risques technologiques : priorité à la prévention et à la réduction des risques à la source

En préambule, et avant de présenter la loi, il convient de noter que la prévention des risques industriels ou technologiques est de plus en plus communautaire, basée sur des principes communs. Dans ce domaine, l'essentiel des progrès à réaliser ne relève pas du domaine de la loi. En particulier, les actions de réduction à la source du risque et l'amélioration continue de la sécurité en impliquant plus largement les salariés et sous-traitants, fondamentales et prioritaires pour éviter des accidents comme celui de Toulouse, sont du domaine du règlement, ou même, dans certains cas, de la simple bonne pratique. Le consensus s'établit autour du développement d'une approche globale du risque (industrie, transport...), de l'harmonisation des objectifs et méthodes de prévention et d'analyse de risque au niveau national et de l'introduction d'éléments de comparaison au niveau européen et international (par secteur d'activité, pour le retour d'expérience). Outre, les améliorations techniques et de fiabilité d'équipements, la prévention passe par une meilleure prise en compte des facteurs de risque liés à l'organisation de l'exploitation et aux personnes.

A l'occasion de la présentation du projet de loi aux assemblées et à la presse, la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable a rappelé ces principes fondamentaux de responsabilité première de l'exploitant de l'installation à l'origine du risque, sous le contrôle de l'Etat, et de réduction du risque à la source par l'exploitant. Les dispositions législatives relatives à la maîtrise du risque à la source étant jugées suffisantes, le gouvernement a donc proposé un projet de loi apportant des compléments dans quatre autres domaines. Ces dispositions visent principalement les établissements industriels relevant de la directive communautaire relative à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite SEVESO 2, qui sont tenus de réaliser et de mettre à jour régulièrement une étude de dangers.

La **nécessité d'informer le public** et de l'associer plus largement à la prévention des risques industriels a été confirmée. La loi prévoit la création de comités locaux d'information et de concertation sur les risques dès lors qu'il y a un établissement SEVESO à haut risque. Ce comité peut faire appel aux compétences d'organismes experts extérieurs. Il donne un avis dans le cadre des enquêtes publiques préalables aux autorisations d'exploitation. Plus généralement, les sociétés informent, au travers de leurs rapports annuels, sur leurs politiques de prévention des risques et leurs capacités à couvrir leur responsabilité civile. Enfin, lors de transactions immobilières et foncières, les vendeurs ou bailleurs devront informer les acheteurs ou locataires potentiels des risques auxquels le bien est exposé.

La **maîtrise de l'urbanisation** autour des sites à risque sera facilitée à l'avenir par deux outils permettant de préserver l'avenir et de résorber progressivement les situations historiques d'usines enclavées en milieu urbain :

- des servitudes d'utilités publiques indemnifiées par l'exploitant à l'origine du risque, instituées pour tout risque nouveau engendré par l'extension ou la création d'une installation industrielle à hauts risques qui nécessiterait une restriction supplémentaire de l'utilisation des sols,
- la mise en œuvre de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces plans auront pour effet de limiter l'exposition de la population aux conséquences des accidents, dont l'impact est notamment appréhendé au travers des études de danger réalisées par l'industriel. Les PPRT délimiteront des zones à l'intérieur desquelles des prescriptions pourront être imposées aux constructions existantes et futures et à l'intérieur desquelles les constructions futures pourront être réglementées. Ils définiront également les secteurs à l'intérieur desquels l'expropriation sera possible pour cause de danger très grave menaçant la vie humaine, ceux à l'intérieur desquels les communes pourront donner aux propriétaires un droit de délaissement, et ceux à l'intérieur desquels les communes pourront préempter les biens à l'occasion de transferts de propriétés. Le financement des mesures correspondantes sera défini par des conventions entre Etat, industriel, et collectivités territoriales, qui préciseront également les modalités d'aménagement de ces espaces, tandis que les travaux rendus obligatoires par les PPRT et réalisés sur les habitations principales existant à la date d'approbation du plan donneront lieu à crédit d'impôt. Comme dans le cas des plans de prévention des risques naturels, c'est le préfet qui prescrit, élabore, et approuve le plan après concertation, consultation des collectivités locales et enquête publique.

Par ailleurs, la représentation nationale a intégré en seconde lecture des dispositions proposées par le gouvernement et visant à faire réaliser des études de danger par les exploitants de nœuds de transport de matières dangereuses, tels que les gares de triage, les ports, les installations multimodales ou les lieux de stationnement de camions.

Extrait note DGUHC, sous-direction de la planification stratégique (PS) - 2004 (2)

La participation des salariés à la prévention des risques, notamment en élargissant les missions et pouvoirs des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), la formation des personnes intervenant sur les sites à risque et la coordination des actions de prévention entre entreprise utilisatrice et sous-traitants constitue un troisième champ de la loi. Les entreprises et salariés sous-traitants doivent bénéficier, au même titre que les employés de l'entreprise à l'origine du risque, de formation, de représentation dans un conseil d'hygiène et de sécurité élargi au site (pour les 670 établissements SEVESO à hauts risques) et compétent pour les questions de sécurité, et de formation. L'amélioration de la participation des personnels à la vigilance et au retour d'expérience des incidents est également favorisée. La loi fixe les objectifs, laissant une large part à la négociation entre partenaires sociaux pour déterminer les moyens adaptés à chaque secteur d'activité.

Les modalités d'indemnisation des victimes de dommages matériels causés par une catastrophe technologique de grande ampleur se devaient d'être améliorées, en tirant les enseignements de la catastrophe de Toulouse. La loi introduit tout d'abord la notion de catastrophe technologique, constatée par l'autorité administrative : dès lors, les assurés qui ont souscrit une police d'assurance dommage devront être indemnisés dans les trois mois suivant la déclaration ou de la date de remise des dommages, moyennant une procédure simplifiée, tandis que les personnes non assurées seront indemnisées par un fonds de garantie. L'idée est d'éviter d'obliger les sinistrés à se retourner directement contre l'industriel à l'origine de l'accident, cette démarche étant réalisée par leur assurance.

Inspirée également de la cessation d'activité de l'usine Metaleurop Nord de Noyelles Godault dans le pas de Calais, la loi comporte des dispositions visant à anticiper la fin de vie des sites industriels, tout au long de la vie de l'installation. Lors de l'arrêt d'une exploitation, l'état du site devra permettre un usage futur compatible avec celui de la dernière période d'exploitation. L'exploitant est tenu d'informer l'autorité de toute modification de ses capacités techniques ou financières. Si le préfet constate, au cours de la vie de l'installation, que les capacités financières de l'exploitant ne sont pas suffisantes pour lui permettre de satisfaire à ses obligations jusqu'à la remise en état du site en fin d'activité, il pourra demander la constitution de garanties financières. Il s'agit là d'éviter des fermetures de sites laissant la dépollution des terrains à la charge des collectivités publiques, comme ce fut le cas récemment à Noyelles-Godault, en intervenant aussi tôt que possible dans la vie des installations.

Les parlementaires ont souhaité introduire des dispositions législatives relatives à l'indemnisation des dommages immobiliers d'origine minière, en précisant que pour les dommages survenus à compter du 01 septembre 1998 le niveau de l'indemnisation, versée dans un délai de trois mois, devait permettre aux sinistrés dont l'acte de propriété ne mentionnait pas l'existence du risque d'acquiescer un immeuble de consistance et de confort équivalent.

Titre II de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 : Les risques naturels : une rupture dans la politique de prévention des risques naturels majeurs

Le titre II du projet de loi, s'articule sur quatre chapitres : Information, Utilisation du sol et aménagement, Travaux, Dispositions financières.

Information : Le risque ne sera jamais supprimé, quels que soient les efforts déployés pour en réduire les conséquences dommageables. Il faut donc développer l'information préventive et donc la conscience du risque. Des comportements préventifs en découleront. La meilleure prévision des crues, les services de secours les plus entraînés et réactifs ne suffiront jamais : la population doit être co-gestionnaire du risque. Pour cela, elle doit connaître les caractéristiques du risque et la conduite à tenir pour s'en préserver. En développant la transparence autour du risque, on milite aussi pour son acceptabilité. La loi constitue une rupture en ce qu'elle responsabilise les décideurs publics et les citoyens, parfois victimes de l'illusion du "risque zéro".

Concertation en matière de prévention des risques naturels : La concertation sera développée lors de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Les collectivités seront associées à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (art. 62), l'enquête publique sera de type "Bouchardeau" et le maire de la commune sera entendu lors de l'enquête après avis du conseil municipal (art. 38 et 39). Des Commissions départementales des risques naturels majeurs seront créées (art. 44 et 45) et se substitueront aux actuelles CARIP. Elles associeront les Elus, les organisations professionnelles, les usagers et les services de l'Etat pour définir les actions de prévention sur les risques naturels à entreprendre (situation, projets de servitudes, PPR, utilisation du fonds Barnier, etc.). Elles donneront un avis sur le nouveau schéma de prévention des risques naturels, élaboré par le préfet pour programmer les actions et procédures à conduire pour connaître, informer, prévenir, réduire les risques naturels.

ment réforme le système des plans d'exposition aux risques (PER) en y substituant le système des plans de prévention des risques (PPR) et la notion d'intérêt général (expropriation, interdiction, action à une échelle plus grande)

Plus récemment, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ainsi que la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ont amélioré le dispositif notamment en étendant le principe des cartographies réglementaires des risques naturels aux risques technologiques et industriels et en développant considérablement le volet information.

Aujourd'hui l'ensemble de ces textes, se retrouve codifié dans le code de l'environnement (prévention des risques et installations classées), le code de l'urbanisme (prise en compte du risque dans l'aménagement), le code de la construction (prise en compte du risque dans la construction), le code des assurances (indemnisation des victimes), le code général des collectivités territoriales, le code civil, le code pénal... ce qui illustre sans conteste possible, la transversalité de ces deux politiques publiques et la diversité des acteurs publics concernés. A cela il faut ajouter un ensemble de décrets, de circulaires interministérielles (18), de guides et recommandations...

(18) Quelques circulaires interministérielles :

Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables.

Circulaire du 2 février 1994 relative à la cartographie des zones inondables ;

Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables ;

Circulaire du 05 février 1998 relative à la prise en compte du risque d'inondation en région Ile de France.

Circulaire du 30 mars 1999, relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation.

Circulaire du 26 avril 2002, relative à la prévention du risque sismique.

Circulaire du 30 avril 2002, relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines.

Circulaire du 14 octobre 2003 relative à la politique de l'Etat en matière d'établissement des atlas des zones inondables.

Circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et à l'adaptation des constructions en zones inondables.

Circulaire du 27 juillet 2005 relative au rôle des services de l'Equipement dans la prévention des risques technologiques et naturels.

3.1.2 ...et résolument interministérielle

La prévention des risques

La prévention des risques majeurs qu'ils soient d'origine naturelle ou technologique est une mission d'Etat coordonnée par le ministère de l'écologie. A ce titre, cette mission fait l'objet du programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » dans la mission écologie et développement durable.

Il s'agit dans le cas présent (19), d'améliorer la connaissance des risques, d'organiser leur surveillance, de généraliser le retour d'expérience sur les catastrophes, d'informer la population et, bien sur, de faire adopter les réglementations nécessaires à la prise en compte des risques dans tous les actes de la vie quotidienne (cf. les plans de prévention des risques pour ce qui concerne la planification territoriale et les opérations d'aménagement et de construction).

Cette mission de prévention repose donc sur de l'observation, de l'analyse, de la réglementation et de la communication. Les volets les plus opérationnels et directement pilotés par le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable sont ceux de l'élaboration des plans de prévention des risques et du contrôle des installations classées.

Les autres volets opérationnels sont plutôt mis en œuvre par les autres ministères directement en charge des politiques « opérationnelles ». Le décret mission du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable précise par exemple que **le ministère de l'Ecologie participe également à la détermination et à la mise en œuvre de la politique en matière d'urbanisme, d'équipement, de transports et de grandes infrastructures (missions du ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer) en particulier en ce qui concerne la prévention et la réduction des risques au sens large (comprendre risques naturels, technologiques, écologiques...).**

Plus récemment, le ministère de l'Ecologie s'est aussi lancé dans une démarche visant à promouvoir et à aider les mesures de réduction de la vulnérabilité. **Il s'agit encore d'un sujet sensible mais non moins essentiel pour lequel le SNITPECT ne**

(19) Voir site Internet du ministère de l'écologie et du développement durable.

Extrait note DGUHC, sous-direction de la planification stratégique (PS) - 2004 (3)

Information sur les risques : Plusieurs mesures ont pour but de développer la mémoire du risque auprès des populations les plus exposées afin de susciter des comportements préventifs.

- *L'obligation d'information des populations dans les communes les plus exposées aux risques naturels (art. 40).*

Tous les deux ans, dans les communes dans lesquelles un plan de prévention des risques a été prescrit ou approuvé, le maire devra assurer, avec l'assistance des services de l'Etat et des représentants des assurances, une information des habitants. Le Maire pourra choisir le moyen de cette information : réunion publique, information écrite, dossier du bulletin municipal.

- *La pose obligatoire de repères de crues sur les édifices publics ou privés (art. 42) :*

Cette mesure sera réalisée par les maires, sur le fondement d'informations fournies par les services de l'Etat. Elle vise à perpétuer la mémoire des inondations.

- *Les locataires ou acquéreurs devront être informés du risque lors d'une transaction – location ou vente – effectuée sur un immeuble d'une commune couverte par un plan de prévention des risques naturels ou technologiques prescrit ou approuvé (art. 77) :* Les retours d'expérience des grandes crues torrentielles de l'Aude en 1999 ou du Gard en 2002 nous enseignent que les nouvelles populations qui s'installent ne connaissent pas suffisamment les phénomènes naturels locaux et n'ont pas suffisamment conscience des risques auxquels elles peuvent éventuellement être exposées. La mention obligatoire du risque lorsqu'une location ou un achat d'immeuble est effectué dans une zone exposée - PPRN ou PPRT prescrit ou approuvé - contribuera au développement de comportements préventifs. Les services de l'Etat fourniront les informations (atlas de zones inondables, carte de localisation probable des avalanches...). Ces mentions obligatoires s'inscrivent dans la lignée des informations déjà obligatoires en cas de cession de propriétés (plomb, amiante, termites).

Prévision des crues

L'Etat organise la surveillance, la prévision et la transmission des informations sur les crues (art.41). A ce titre, il assure la cohérence, dans le cadre d'un schéma directeur de bassin, de l'ensemble des différents dispositifs pouvant être mis en place par l'Etat, par ses établissements publics ou par les collectivités territoriales. Les collectivités accèdent gratuitement aux données et prévisions de l'Etat et de ses E.P. Elles transmettent les leurs aux autorités chargées d'un pouvoir de police. Ces données sont également accessibles gratuitement aux responsables d'équipement et installations intéressés. Les servitudes contre les obstacles établies au bénéfice des télécommunications radioélectriques à l'article 54 du code des postes et télécommunications sont étendues aux radars hydrométéorologiques (art. 47).

Utilisation du sol et aménagement

Servitudes de sur-inondation : Le plan « Bachelot » de prévention des inondations prévoit le financement de la construction de petits ouvrages de régulation des débits en tête de bassin – neutres quand le débit est faible, ils retiennent l'eau dans les zones d'expansion des crues lorsque le débit est anormal. Il s'agit de ralentir le rythme d'écoulement des eaux en amont des zones urbanisées. Si une crue traverse en vingt-quatre heures au lieu de quinze heures une agglomération, elle perd les décimètres qui permettront peut-être d'éviter l'invasion des quartiers qui seraient dévastés si les digues qui les protègent étaient submergées. La loi (art. 48), pour résoudre les conflits liés au foncier nécessaire à la mise en œuvre de ces ouvrages, prévoit que les collectivités maîtres d'ouvrages puissent instituer une servitude de sur-inondation sur des terrains d'expansion des crues. La loi facilitera donc la construction et le fonctionnement des ouvrages prévus dans le plan Bachelot. Elle s'inspire des servitudes d'inondation pour la rétention des crues du Rhin (Loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 - articles 10 à 16 et décret n° 92-1364 du 23 décembre 1992). Le principe et les modalités d'une indemnisation de cette servitude sont définis. Il est en effet indispensable d'inciter les propriétaires et exploitants de l'amont à intervenir pour préserver les habitants en aval, et d'indemniser les pertes éventuelles de culture occasionnées par la sur-inondation. Les propriétaires concernés par la servitude bénéficient pendant dix ans de la faculté de délaisser leur terrain au profit de la collectivité. Les collectivités qui acquièrent des terrains dans ces zones de servitudes peuvent, lors du renouvellement des baux ruraux, prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de prévenir les inondations ou ne pas aggraver les dégâts potentiels (art. 53 et 54).

Lutter efficacement contre l'érosion des sols

L'érosion des sols accélère les ruissellements et favorise les avalanches et les mouvements de terrain. Or, plusieurs pratiques agricoles sont susceptibles de la ralentir ou de la limiter. Ces « bonnes pratiques » sont différentes selon les régions. Il peut s'agir de maintenir la couverture végétale des sols, d'empêcher l'arrachage des haies et l'érosion mécanique des talus, de maintenir des bandes enherbées ou des fossés d'infiltrations, d'éviter la disparition de murets ou d'autres barrières naturelles, de labourer les terres dans le sens perpendiculaire de la pente sur les coteaux, etc. Le respect de ces pratiques doit être obtenu, en principe, par la voie de la conviction et de la négociation. Mais il peut être nécessaire de donner aux représentants de l'Etat dans les départements le pouvoir de les imposer lorsque la voie partenariale, un certain temps s'étant écoulé, n'a pas porté ses fruits. La loi (art. 49) prévoit donc que des « zones d'érosion » seront définies dans certains territoires sensibles. Dans ces zones, si les bonnes pratiques agricoles ne sont pas définies et effectivement mises en œuvre, le préfet pourra les rendre obligatoires.

Extrait note DGUHC, sous-direction de la planification stratégique (PS) - 2004 (4)

La loi (art. 55) s'attache aussi à rétablir le caractère naturel du lit des cours d'eau. Les aménagements en amont qui calibrent trop le cours d'eau et qui empêchent la rivière ou le fleuve de se répandre sur les terres riveraines, provoquent en effet une élévation du niveau de l'eau en même temps qu'une augmentation de sa vitesse d'écoulement. C'est la raison pour laquelle la loi a pour objectif de les limiter voire de les faire disparaître. Dans ce sens, l'habilitation des collectivités à entreprendre des travaux d'aménagement des bassins hydrographiques est étendue notamment aux cours d'eau domaniaux, à l'exploitation d'ouvrages existants, à l'animation, etc. Les travaux urgents au sens de la sécurité publique pourront être dispensés d'enquête publique préalable à la déclaration d'intérêt général (DIG), sauf en cas d'expropriation ou de création de redevances. Un rôle de « chef de file » est reconnu aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB - art. 46 et 55-II-2°) vis-à-vis des collectivités territoriales du bassin intervenant en matière de prévention des inondations. La loi (art. 55-II-4°) valide également les servitudes de passage pour l'entretien des cours d'eau qui avaient été instituées par le décret du 7 janvier 1959. Cette validation est directement applicable (sauf autorité de la chose jugée). Toutefois, la possibilité de créer de nouvelles servitudes, ou de modifier substantiellement des servitudes existantes (par ex. pour en passer la largeur de 4 à 6 mètres) sera subordonnée à la publication du décret d'application.

Travaux sur le domaine public fluvial des collectivités

La loi (art. 56) crée un domaine public fluvial des collectivités locales. Il peut être issu d'un classement par les collectivités ou leurs groupements d'un cours d'eau dont elles auraient acquis la propriété des rives ou pour l'essentiel, d'un transfert du DPF de l'Etat à leur profit. Toute forme de collectivité et de groupement de collectivités est concernée par cette mesure. Le transfert du domaine de l'Etat, s'opère à la demande d'une collectivité locale ou d'un groupement. Il peut concerner le DPF navigable géré par le METLM comme le DPF non navigable géré par le MEDD. Dans le souci d'assurer une meilleure cohérence de gestion et régler d'éventuelles demandes multiples pour le même transfert, la loi instaure, cependant, un droit de priorité à la région. Le transfert peut également faire l'objet d'une expérimentation sur une période maximale de 6 ans au terme de laquelle, la collectivité ou le groupement accepte définitivement le transfert ou y renonce. Le transfert est refusé lorsqu'il s'agit d'un cours d'eau d'intérêt national dont la liste est fixée par décret, ou lorsque la cohérence hydraulique ne peut pas être assurée. La création de ce DPF des collectivités locales répond à un besoin d'améliorer les conditions d'intervention des collectivités sur les cours d'eau et notamment sur le DPF de l'Etat, et de régler les partages complexes de responsabilité qui peuvent exister actuellement en cas de lourds investissements des collectivités sur le DPF de l'Etat.

Dispositions financières

Elles sont destinées notamment à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens existants et à faciliter la réparation des dommages. La loi s'attache à donner aux pouvoirs publics des moyens nouveaux de prévention sur les biens existants exposés à des risques. Les dispositions prévues à ce titre constituent une évolution nécessaire dans la tradition de prévention des risques naturels en ce qu'elles conduiront :

- à traiter progressivement les situations héritées du passé en matière d'urbanisme. Trop souvent, l'instrument PPR (plan de prévention des risques) a pu résoudre les extensions urbaines en les interdisant ou en les limitant, sans apporter de réponse adaptée pour les constructions existantes. La loi permet d'envisager la délocalisation des habitations construites avant le PPR (art. 51, 60, 61, 63,65) ;
- à développer la maîtrise d'ouvrage privée dans le registre de la prévention, en complément de la maîtrise d'ouvrage publique en finançant une partie des dépenses de prévention par le fonds de prévention des risques naturels majeurs. En effet, des travaux mis en œuvre par les particuliers permettant de renforcer la résistance au risque des habitations, seront pour la première fois aidés (art. 60 et 61). La loi prévoit que le fonds Barnier finance ces travaux de prévention dans les habitations prévus par les PPR approuvés. Il peut s'agir de travaux mettant les installations électriques au-dessus du niveau des plus hautes eaux, scellant les cuves à fioul au sol, créant des batardeaux devant les entrées, des escaliers intérieurs et des exutoires sur les toits permettant d'être héliotreuillé en cas de crue torrentielle.

Titre III de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 : une obligation d'information des futurs acquéreurs ou locataires

Les deux principales dispositions du titre III de la loi concernent : l'obligation faite à tout vendeur et à tout bailleur d'un bien immobilier d'informer le futur acquéreur ou futur locataire de l'existence de risques (naturels ou technologiques) pouvant potentiellement affecter le bien vendu ou loué et de tout sinistre survenu sur ce bien et la réduction de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à due proportion du montant des travaux prescrits par un PPRN ou un PPR.

cesse de réclamer une implication majeure de l'Etat notamment par la mise en œuvre d'une ingénierie partenariale visant à mettre à disposition gratuitement des collectivités, les compétences de l'Etat pour les études et travaux de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes.

Pour mettre en œuvre cette mission prioritaire de l'Etat, le ministère de l'Ecologie est donc amené à monter des partenariats et des synergies avec de nombreuses autres administrations. Ces partenariats gagneraient encore aujourd'hui à être renforcés dans une logique d'efficacité et d'effectivité mais ils se heurtent encore trop souvent à des logiques de pouvoir. Ces autres ministères sont principalement le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, le ministère de l'intérieur et de l'Aménagement du Territoire, le ministère de l'Industrie, de l'Economie et des Finances, le ministère de l'Agriculture.

Pour sa part, le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer est chargé (20) d'élaborer les règles

(20) Extrait du décret n° 2005-660 du 9 juin 2005 relatif aux attributions du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

...Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de l'aménagement foncier, de l'urbanisme, du tourisme et de la mer, à l'exception de la pêche et des cultures marines et de la construction et de la réparation navales.

I. - **Au titre des transports et de leurs infrastructures**, il exerce notamment les attributions relatives aux transports ferroviaires, guidés et routiers, à la sécurité et à la circulation routières, aux voies navigables, à l'aviation civile, aux applications satellitaires, à la météorologie et à l'organisation des transports pour la défense. Il prépare la réglementation sociale dans le domaine des transports, en contrôle l'application et suit les questions sociales du secteur. Il élabore la politique d'intermodalité et veille en particulier au développement des plates-formes multimodales ferroviaires et portuaires. Il contribue à la politique industrielle concernant le secteur des transports. Il participe à l'élaboration des programmes de recherche concernant les transports.

II. - **Au titre de l'équipement**, il exerce notamment les attributions suivantes : il a la charge des questions économiques du secteur de l'équipement, du bâtiment et des travaux publics et, en liaison avec le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, de l'ingénierie ; il suit les questions sociales dans ces secteurs ; il met en œuvre les actions de politique industrielle concernant ces secteurs ; il élabore et met en œuvre la politique d'équipement routier et autoroutier ; il participe à l'élaboration des programmes de recherche concernant le secteur du génie civil et de l'équipement.

relatives à la planification urbaine, à l'occupation du sol et à l'urbanisme opérationnel, règles qui prennent en compte très fortement la notion de risque au sens large ce qui comprend bien évidemment le risque majeur. Par ailleurs, il exerce les attributions d'Etat relatives aux transports et aux infrastructures, à l'équipement et à la mer; domaines dans lesquels la prévention des risques occupe une place de plus en plus importante.

Pour cela, le ministère dispose de ses services centraux (la DGUHC pour l'urbanisme et l'habitat, la DGMT pour le littoral et la mer, la DSCR pour la sécurité routière, la DGR pour les infrastructures routières), de son réseau scientifique et technique (SETRA, CETMEF, CETE, CERTU...) et de ses services déconcentrés (DRE, DDE, services maritimes, services navigations...).

On notera en particulier la très forte implication des directions départementales de l'Équipement dans l'élaboration des plans de prévention des risques. Sur cette activité on peut même considérer que les services ou cellules des DDE en charge de ces dossiers agissent comme des services départementaux du ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

De son côté, le MINEFI (21) est responsable du programme "Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel" dans la mission "développement et régulation économique du ministère de l'Industrie. Ce programme a notamment pour but d'assurer le contrôle des activités nucléaires et industrielles afin de protéger les travailleurs, le public, l'environnement, contre les risques liés.

La gestion des crises

En matière de gestion des crises, les responsabilités de l'État s'exercent principalement dans le cadre d'opérations de secours pour porter assistance aux personnes et aux biens lors des catastrophes liées aux risques naturels ou technologiques telles que les inondations, les pollutions, les incendies, les explosions,

(20 suite)

III. - **Au titre de l'urbanisme**, il exerce notamment les attributions suivantes : Il élabore les règles relatives à la planification urbaine, à l'occupation du sol et à l'urbanisme opérationnel et veille à leur application ; Il participe à l'élaboration de la législation de l'expropriation et de la législation fiscale et financière en matière d'urbanisme et d'aménagement et en suit l'application ; il participe à l'élaboration des programmes de recherche concernant l'urbanisme.

IV. - **Au titre du tourisme**, il a notamment pour mission de suivre et de soutenir les activités de l'industrie touristique ; à ce titre, il encourage la promotion du patrimoine touristique de la France ; il participe à la politique d'accès aux loisirs. Il suit les questions sociales dans le secteur du tourisme.

V. - **Au titre de la mer**, il exerce notamment les attributions relatives aux transports maritimes et à la marine marchande, à la plaisance et aux activités nautiques, aux ports, au littoral et au domaine public maritime, à la sécurité, à la navigation, à la formation et à l'inspection du travail maritime et, sous réserve de celles dévolues au ministre de l'agriculture et de la pêche, aux gens de mer. Il suit les questions sociales dans le domaine maritime.

Il peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de la mer...

(21) Extrait du décret n° 2005-671 du 16 juin 2005 relatif aux attributions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

[...] le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est compétent pour :

[...]

- la sécurité industrielle

- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de sûreté nucléaire, y compris le transport des matières radioactives et fissiles à usage civil, conjointement avec le ministre chargé de l'environnement. [...]

les glissements de terrain... Ces opérations de secours relèvent de la mission d'ETAT dite de « sécurité civile » confiée au ministère de l'intérieur (22) mais impliquent bien d'autres administrations et structures.

Au départ, le code général des collectivités territoriales confère au maire « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toutes natures (...), de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et s'il y a lieu de provoquer l'intervention de l'administration supérieure » (23) ce qui est bien souvent nécessaire lorsque l'on traite de catastrophes naturelles et technologiques.

Dans ce cas, c'est le préfet qui est responsable de l'organisation de la lutte. Pour ce faire, il dispose d'un service interministériel de défense et de protection civile chargé de mettre en place le dispositif de lutte conformément au plan adéquat (24). Il n'est pas rare alors de voir aux côtés des traditionnels sapeurs pompiers du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et des services institutionnels de secours (SAMU, Police, Gendarmerie), d'autres services de l'Etat comme les services de l'Équipement, de l'Industrie, de l'Agriculture, de l'Écologie..., ainsi que des collectivités territoriales et des associations qui s'impliquent de plus en plus dans ces opérations de secours (25).

(22) Extrait du décret n° 2005-669 du 16 juin 2005 relatif aux attributions du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

...Article 1^{er} - Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, est chargé de l'ensemble des questions concernant la sécurité intérieure, l'immigration, les libertés publiques, l'administration territoriale de l'Etat et les collectivités territoriales.

Pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière de sécurité routière...

Article 2 [ancienne mission du ministère de l'Équipement] - Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, exerce, par délégation, les pouvoirs relatifs à l'aménagement du territoire et à l'action régionale dévolus au Premier ministre par le décret du 14 février 1963 susvisé. A ce titre, il participe à la détermination de la politique d'aménagement du territoire, veille à la mise en place des instruments permettant d'assurer le développement économique et social équilibré de l'ensemble du territoire national dans l'espace européen et met en œuvre la politique d'implantation des administrations et des services publics. Il est responsable de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et de son évaluation. Il peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire...

(23) Article L.2212.2 du code générale des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : ...Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure... »

(24) Les plans sont élaborés par le service interministériel de défense et de protection civile conjointement avec l'ensemble des acteurs de la gestion de crise. Ils définissent le rôle de chacun pour chaque type de crise ou de risque : plan ORSEC pour la lutte contre les inondations, plan POLMAR pour la lutte contre les pollutions marines, plan HEBERGEMENT pour le relogement des populations en cas d'évacuation ...

(25) Certains y voient une réponse politique et sociétale à une attente forte de la population (sûreté des biens et des personnes) tandis que d'autres y voient une implication plus ou moins nécessaire suite à une présence sur le terrain des services de l'Etat en baisse !!!

On voit que si le maire est responsable sur sa commune de cette mission il se trouve la plupart du temps associé à un dispositif d'Etat qui mobilise certes les services de secours départementaux et les services de secours institutionnels mais aussi, bien d'autres structures comme les services de l'Etat présent sur le territoire : DDE, DDAF, DDASS...

On notera que cette transversalité de l'action s'exprime aussi par l'existence au sein du ministère de l'Equipement comme dans d'autres ministères de fonctionnaires « défense ». Ces derniers sont chargés d'assurer une veille permanente en matière de gestion de crise. Ils constituent aussi les interlocuteurs privilégiés du réseau défense et protection civile du ministère de l'Intérieur.

3.2 Le contexte organisationnel

3.2.1 Les leçons de la décentralisation

Depuis le lancement de l'acte II de la décentralisation en 2002, l'administration d'Etat est entrée dans une nouvelle ère de changements. Dans la continuité de la première vague de décentralisation des années 80 et des grandes privatisations des années 90, l'Etat s'est maintenant donné pour objectif de transférer une grande partie de ses missions vers les territoires et leurs collectivités gestionnaires.

Pour le ministère de l'Equipement cela se traduit, par exemple, par une réduction, voire une disparition des missions traditionnelles de gestion des routes nationales et départementales, de délivrance des permis de construire mais aussi de gestion des ports et des aéroports. Par contre, il n'en est rien en matière de prévention des risques et de gestion

Discours de Gilles de Robien devant les Chefs de services du ministère (extraits) - Paris, le mardi 27 janvier 2004

« ...Partant de ces orientations, je veux vous dire quelle est ma volonté et ma vision des missions prioritaires. (...) »

En matière de sécurité, de prévention des risques et de gestion des crises :

Vous avez vu combien l'attente était forte dans ces domaines. La sécurité et la prévention des risques doivent désormais se ranger au premier rang de nos préoccupations et de nos activités, et au-delà, imprégner toutes nos pratiques professionnelles. La société est demanderesse. (...) »

La prévention des risques naturels, industriels et accidentels est également un domaine auquel je tiens particulièrement, et que le ministère prendra en charge au niveau départemental pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable. Là aussi, je veux que chaque service y consacre les moyens nécessaires, en nombre et en compétence, afin que nous puissions déployer une réelle ingénierie performante et reconnue, au service de l'État mais également des collectivités territoriales, en étroite liaison avec les autres ministères concernés, je pense notamment à la DRIRE.

Je sais que déjà certaines DDE se sont réorganisées en ce sens, par exemple dans l'Indre où je me suis rendu. Toutefois, chaque service déconcentré devra faire des propositions pour le 1^{er} juin, sur la manière dont il compte s'organiser pour répondre à ma demande, en précisant les moyens qu'il y consacre et les compétences qu'il y dédie (...). »

des crises. Au contraire ces deux politiques publiques échappent à ce processus de transfert de compétence. Mieux, elles semblent sortir renforcées des débats et réflexions issues de la décentralisation. **D'une certaine manière on peut dire que la décentralisation aura permis de rappeler l'importance de la mission de sûreté qui incombe à l'Etat et à son administration ce qui se traduit par de nombreuses expressions en faveur d'une présence renforcée de l'Etat sur ces deux politiques publiques.**

3.2.2 Des missions prioritaires pour l'Etat

La décentralisation a été initiée au sein des administrations d'Etat, début 2002, par une invitation du premier ministre à ses dernières de faire des propositions de transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Parallèlement, le gouvernement lançait, en octobre 2002, une campagne de réflexions sous la forme d'assises régionales de la décentralisation afin de recueillir une expression des attentes des territoires en matière de nouvelles compétences à exercer.

Dans ces réflexions de nombreux sujets ont été évoqués pour d'éventuels transferts mais rien n'a été proposé en matière de sûreté et au-delà en matière de prévention des risques et de gestion des crises. Au contraire, en novembre 2002, **le Premier ministre précisait, dans une lettre aux préfets, les grands domaines d'intervention de l'Etat autour desquels il souhaitait que l'action des administrations soit recentrée. Parmi ces domaines d'intervention figurait la sûreté (26).**

Dans la continuité, le 18 février 2003, **le ministre de l'Equipement** précisait son propre projet dans un discours devant l'ensemble des directeurs régionaux et départementaux de l'Equipement. Il y **indiquait cinq ambitions (27) pour son ministère et notamment celle de renforcer la sécurité et la sûreté dans la vie quotidienne**, en accord avec les ministres de l'écologie et de l'industrie.

Par la suite, le ministre confirmait, dans ses discours du 27 janvier 2004 (voir encadré ci-contre) et 29 juin 2004 (voir encadré ci-après), cette orientation en demandant aux services de s'investir résolument dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion des crises.

Pour finir, cette orientation était entérinée par le Premier ministre dans sa circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat [RADE] dans laquelle il est spécifié que : « d'une façon générale, à l'exception des actions liées à la restauration des terrains en montagne (RTM) et à la défense des forêts contre les incendies (DFCI), indissociables de la politique forestière, la DDE devra être le service en charge des risques naturels et accidentels ».

(26) La lettre du Premier ministre aux préfets, du 15 novembre 2002, s'articulait autour des quatre grands domaines d'intervention suivants :

- La justice, la défense la dépense publique et la fiscalité, les douanes
- Le contrôle administratif et le respect des lois
- La sûreté (sécurité publique, sécurité civile, sécurité alimentaire,...)
- La cohésion sociale et territoriale

(27) Le discours du ministre de l'Equipement du 18 février 2003 présentait les cinq ambitions du ministre :

- inscrire la France dans le contexte international, et en particulier européen ;
- concourir à la solidarité et la cohésion sociale ;
- renforcer la sécurité et la sûreté dans la vie quotidienne ;
- agir en faveur du développement durable ;
- contribuer à la prospérité de l'économie et au soutien des professions.

3.3 Les pistes de travail

3.3.1 Le rapport "Simonnet" : un ensemble de propositions à développer

Les 16 et 17 septembre 2003, lors du premier séminaire Equipement en matière de décentralisation, séminaire dit de « Roquelure », était lancé plusieurs chantiers de modernisation du ministère dont le chantier « prévention des risques naturels et industriels et gestion de crise ». La feuille de route de ce chantier était ainsi rédigé : **“proposer l'évolution de l'organisation du ministère dans ses différentes composantes (missions, compétences, moyens) dans les domaines : prévention des risques naturels et industriels ; gestion de crise au niveau départemental pour tenir compte de la nouvelle configuration des services déconcentrés après**

Discours de Gilles de Robien devant les Directeurs et Chefs de services (extraits) - Paris, le mardi 29 juin 2004

« (...) Les récents échanges organisés sous l'égide de la DPSM confirment que les DDE sont appelées à se refonder sur quatre piliers : la connaissance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; L'habitat, le logement, la politique de la ville et les constructions publiques ; l'environnement et les risques ; la politique des transports, la sécurité des transports, particulièrement la sécurité routière, la sûreté ainsi que l'ingénierie et la gestion des crises. Ce n'est pas un organigramme type, mais plutôt des orientations qu'il convient d'adapter au contexte local.

Quelques mots cependant sur chacun de ces piliers : (...)

En matière de risques, mes récentes discussions avec Serge Lepeltier ont confirmé les accords que j'avais passé avec Madame Bachelot. Le ministère sera en charge, au niveau départemental et pour le compte du ministère de l'Ecologie, de la prévention des risques naturels et technologiques, en collaboration avec les DRIRE dans certains cas, essentiellement à travers les PPR. Mais nous pouvons sur ce thème développer des compétences de conseil aux collectivités qui en ont besoin ! Ces discussions nous ont également conduit à ce que la police de l'eau soit, plus nettement qu'aujourd'hui, confiée au ministère de l'Agriculture. Cette répartition des compétences du ministère de l'Ecologie entre nos deux ministères techniques au niveau départemental permettra d'améliorer la lisibilité de l'action publique. (...)

Mes récentes discussions avec Dominique de Villepin confirment que les Préfets ont besoin de l'armature technique et des compétences d'expertise que constituent les services départementaux de l'Equipement, aussi bien en matière de prévention des accidents de transport qu'en matière de gestion de crise. (...)

Vous le voyez, le niveau départemental reste le moteur de ce ministère. J'y tiens particulièrement. Je veux que chacun, sur la base de mes orientations et en profitant des expériences d'autrui, puisse constituer un projet de service de nouvelles DDE robustes et réactives, en concertation avec votre personnel.

J'ai à ce sujet une exigence et une suggestion : Mon exigence est d'abord que chacun au niveau départemental ait affiché, dans un de ses services actuels, la compétence de prévention des risques, pour la fin de l'année. Ma suggestion est d'entrer en dialogue avec la DDAF afin que vous puissiez expérimenter, là où le contexte s'y prête, un rapprochement avec elle (...). »

décentralisation. Proposer également l'évolution des relations (organisationnelle, contractuelle, juridique) avec les ministères concernés (intérieur, écologie et développement durable) et les collectivités territoriales (communes, départements)”.

Confié au Directeur des Transports Terrestres, Maritimes, des Ports et du Littoral, de l'époque, Didier Simonnet, **le chantier a été mené par un groupe de travail représentatif du monde de la prévention des risques et de la gestion des crises** qui comprenait : les directeurs des administrations centrales du ministère de l'Equipement, le haut fonctionnaire de défense, le conseil général des ponts et chaussées, les services déconcentrés (DRE, DDE, SN, SM...), le réseau scientifique et technique et des représentants des principaux ministères partenaires dont les ministères de l'Ecologie, de l'Agriculture, de l'Industrie et de l'Intérieur. **Cette approche transversale et collégiale est à saluer même si chacun n'a pas forcément pris le temps de participer pleinement à ce chantier.**

Le groupe de travail s'est réuni à de nombreuses reprises et a porté une attention particulière à la démarche parallèle lancée, début 2004, par le ministre de l'Equipement vis-à-vis des chefs de services déconcentrés. Dans cette démarche le ministre demandait à ses directeurs de lui faire des propositions sur la manière dont ils comptaient s'organiser pour mettre en œuvre de manière prioritaire ses cinq ambitions et notamment celle de renforcer la sécurité et la sûreté dans la vie quotidienne. **Ce faisant, les propositions émises restent classiques et peu ambitieuses.** En effet, trop empêtrés dans leur quotidien qui consiste à trouver des gisements d'emplois à supprimer, les services se sont censurés en matière d'effectif et de liberté d'action. On peut lire dans le rapport « Simonnet » que les premiers enseignements du groupe de travail ont été d'insister sur la nécessité de proposer des réponses adaptées aux moyens dont disposera le ministère demain (28) et sur la nécessité de disposer de directives précises en matière d'apport technique et méthodologique (ingénierie) ainsi que sur les conditions de partenariat avec les collectivités locales (29).

Au final, le rapport propose six fiches actions pour ce qui concerne la politique de prévention des risques et six fiches actions pour ce qui concerne la politique de gestion des crises. Ces dernières insistent sur la transversalité des politiques concernées ce qui impose une clarification des missions des différentes structures responsables de leur mise en œuvre ou possédant des compétences techniques indispensables à cette mise en œuvre. Ces fiches actions prônent aussi un renforcement de la coordination inter-services et inter-administrative au niveau national, interrégional, régional et départemental ainsi qu'un renforcement de la formation, voire une professionnalisation, des personnels concernés.

Il est maintenant primordial que les préconisations de ce rapport soient suivies d'effets. Espérons, pour une fois, que cette réflexion n'ira pas grossir la masse impressionnante des rapports alibi. **En tout cas, le SNITPECT ne manquera pas d'agir pour que des suites concrètes y soient données.**

(28) Vaste !!! sujet.

(29) y aurait-il un mal être des chefs de service vis-à-vis de la politique actuelle du ministère en matière d'ingénierie publique ?

3.3.2 La toute nouvelle circulaire du 27 juillet 2005 : une première à reproduire

La récente circulaire du 27 juillet relative au rôle des services de l'Équipement dans la prévention des risques technologiques et naturels constitue une première en matière de consignes sur le positionnement des DRE et des DDE dans le champ des risques. À ce titre, elle est à saluer. Le rapport « Simonnet » y est-il pour quelque chose ? En tout cas elle lui est postérieure et pour certains points elle s'en inspire.

Elle précise le rôle des DDE en matière de risques naturels et technologiques. À ce titre, elle apporte une clarification fortement souhaitée par tous, sur les missions respectives des DDE et des DRIRE dans la procédure d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques. Elle confie aussi aux DDE, le soin de réaliser les dossiers d'information des acquéreurs et des locataires sur l'existence ou non de risques touchant le bien qui les intéressent. Elle insiste sur le volet information au sens large pour développer une culture du risque... On retiendra surtout qu'elle incite vivement les DDE à développer un « urbanisme de prévention des risques ». **Pour le SNITPECT il s'agit bien évidemment de développer, au-delà de la simple prévention réglementaire des risques, un véritable projet d'accompagnement technique des collectivités dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes, et d'aménagement durable des zones exposées à des risques naturels.**

On doit aussi mettre en avant le fait que cette circulaire aborde pour la première fois la politique de la gestion de crises conjointement avec celle de la prévention des risques (30). **Il s'agit là d'une avancée que le SNITPECT ne cesse de réclamer en pointant du doigt toute la plus-value qu'il y a, par exemple, à tirer partie de la masse d'informations collectées dans le domaine de la prévention des risques pour améliorer la gestion de crise et inversement tout l'intérêt des bilans des crises pour améliorer la prévention des risques.** Certes, la circulaire reste timide en la matière, mais le chantier est maintenant ouvert. Du moins nous l'espérons.

Au niveau organisationnel, on retiendra aussi qu'elle invite les DDE à désigner « un service de la DDE chargé de conduire et de coordonner toutes les actions relevant de la prévention des risques, en liaison étroite avec le « Responsable sécurité défense » et avec le soutien du réseau scientifique et technique ». Elle évoque aussi la création de liaisons fonctionnelles permanentes entre tous les acteurs de la DDE qui ont un rôle à jouer en matière de prévention et de gestion des risques.

Par contre le rôle des DRE reste ambigu. Au-delà des traditionnelles missions de coordination et d'harmonisation des pratiques et des doctrines, la circulaire n'est pas très ambitieuse. De plus le positionnement de ces structures vis-à-vis des DIREN et des DRIRE n'est pas évoqué.

3.3.3 Les préconisations du SNITPECT

• Au niveau national

– **Rapprocher les deux politiques publiques de prévention des risques et de gestion des crises.**

(30) On regrettera seulement l'absence dans le titre des mots « gestion de crises » comme on regrettera la troisième signature, celle du ministre de l'Intérieur, tête de fil en matière de gestion des crises.

La mission de coordination de la politique de prévention des risques incombe au ministère de l'Écologie et du Développement durable et celle de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Il revient donc à ces deux ministères de prendre la mesure de ce rôle de coordination en renforçant encore les lieux de transversalité et d'échange avec les autres ministères partenaires et en assurant conjointement une action de rapprochement sous une forme à déterminer.

Cette action aurait pour objectif d'assurer une meilleure coordination entre ces deux politiques publiques. Dans un premier temps, cela pourrait se résumer à une simple rédaction d'un guide retraçant la stratégie, l'organisation et le fonctionnement de l'État en matière de prévention des risques et de gestion des crises. Ce guide abordant conjointement ces deux politiques permettrait d'éclairer la société civile sur la manière dont l'État fonctionne pour assurer une prévention des risques et une gestion des crises optimale.

– **Identifier dans les ministères partenaires des structures chargées de piloter ces chantiers notamment au MTETM**

Revendiquer une prise en compte résolument transversale de ce dossier qui mette en synergie de la manière la plus adéquate et pertinente possible les spécificités des différents acteurs passe aussi, pour le ministère de l'Équipement, par la création d'une sous-direction « prévention des risques et gestion de crises » au sein de la DGUHC.

En effet aujourd'hui, force est de constater une certaine lacune dans le pilotage de ce dossier prioritaire pour notre ministre (31) alors même qu'il existe au-delà des enjeux organisationnels...

- **...de forts enjeux en matière de stratégie** : alimenter le secrétariat général pour le mettre en capacité de proposer un projet mobilisateur pour le ministère dans lequel la prévention des risques et la gestion des crises occupent une place privilégiée comme cela a été annoncé à tous les agents du ministère...
- **...de forts enjeux partenariaux** : transversalité à organiser avec les différentes directions d'administration centrale que ce soit DGMT, DGR, DGAC ou DSCR, synergie à renforcer et construire avec le MEDD (32), le MIAT (33) et le MINEFI (34), relations à conforter avec la sphère des collectivités territoriales et celle des professionnels...
- **...de forts enjeux techniques** : conforter, développer ou structurer les nouveaux champs d'activités liés à la montée en puissance de ces deux politiques

À ce titre, la création d'une simple « Mission prévention des risques et gestion des crises » au côté de l'actuelle « Mission de l'aménagement durable » ne saurait suffire (35). Il n'est pas question de piloter un champ aussi vaste que celui des risques et des crises qui mobilise autant de personnels des services déconcentrés par une simple mission.

(31) Lors de réunions avec les organisations syndicales, le ministre de l'Équipement actuel monsieur Dominique Perben a réaffirmé la position défendue par son prédécesseur Gilles de Robien de faire de la sûreté et la sécurité au quotidien une grande ambition de son ministère.

(32) Notamment : Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques et Direction de l'Eau.

(33) Notamment : La Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, Direction Générale des Collectivités Locales.

– Valoriser l'action des agents du ministère auprès de l'opinion publique

De manière plus anecdotique mais non moins symbolique. Il est aussi essentiel de mettre en place une véritable politique de communication sur le rôle de l'Équipement en matière de prévention des risques et surtout en matière de gestion des crises. Les agents de l'Équipement ont toujours été présents lors des événements majeurs et notamment lors de la tempête de 99 et la crise de l'ERIKA, lors du naufrage du PRESTIGE, lors des inondations du Gard, de la Somme, lors de l'épisode de fièvre aphteuse... et pourtant cet engagement n'est que peu retransmis par les médias nationaux. Il y a bien des campagnes de communication interne mais elles n'ont pas d'impact sur l'opinion publique. Force est de constater que de nombreuses personnes mobilisées nous disent ne pas se retrouver dans la retransmission des événements par les médias (36). Qui par exemple sait que des subdivisions territoriales de l'Équipement ont installés des pédiluves et autoluves pendant la crise de la « vache folle » ?

Au niveau zonal/régional

– Renforcer les synergies entre les différentes administrations régionales

Pour le SNITPECT une des priorités consiste à mettre en place un dialogue de gestion croisé dans lequel chaque acteur joue pleinement son rôle. En effet il n'est pas concevable de voir d'un côté la DGPA et la DGUHC, la DRE et les DDE engager un dialogue de gestion sur la masse budgétaire destinée à rémunérer les personnels équipements qui travaillent dans les champs de la prévention des risques et la gestion des crises (programme LOLFien : Support de la DGPA puis Aménagement Urbanisme et Ingénierie Publique de la DGUHC) et de l'autre côté, la DPPR et la DGE (avec en son sein le secrétariat général des DRIRE) destinés à mettre en œuvre une inspection optimale des ICPE par les DRIRE pour le compte du ministère de l'Écologie, la DIREN, la DRIRE (avec ses subdivisions) et les DDE, engager un dialogue de gestion sur les moyens financiers nécessaires à la conduite de l'action (programme LOLFien : Prévention des risques et lutte contre les pollutions), sans oublier le dialogue de gestion propre à la politique de gestion des crises.

Pour le SNITPECT, il faut, entre autres, un partenariat renforcé entre DRE et DIREN pour assurer la cohérence du dispositif. Pour ce faire une réflexion sur le rapprochement des pôles régionaux « environnement » et « équipement » pourrait être lancée. Ce partenariat régional serait bien évidemment doublé au niveau national par le partenariat renforcé entre la DGUHC et la DPPR grâce à la création d'une sous-direction « Prévention des risques et gestion des crises » au sein de la DGUHC, ce qui faciliterait le dialogue de gestion entre les ministères chargés de l'équipement et de l'écologie.

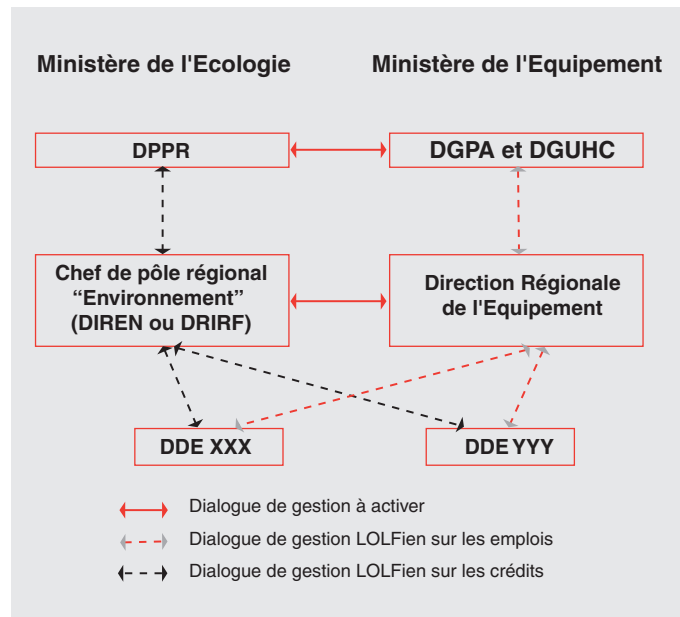
La création de ces deux nouveaux lieux de dialogue permettrait une meilleure prise en compte des besoins de terrain mais

(34) Notamment : Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières, Direction Générale de la Sécurité Nucléaire et de la Radioprotection.

(35) On notera qu'une autre des grandes ambitions de notre ancien ministre était d'agir en faveur du développement durable !!!

(36) A croire que pour les médias les services de l'Équipement n'interviennent que pour la viabilité hivernale !!!

aussi un meilleur fléchage des emplois « risques » par le niveau national. Un travail identique serait à mener en matière de gestion des crises.



– Renforcer le rôle de l'échelon zonal et régional en matière d'animation des services opérationnels

Selon l'importance de la mobilisation de l'échelon régional sur le sujet de la prévention des risques on constate l'existence de réseaux « risques » à l'échelle régionale. Ces réseaux jouent un rôle essentiel en matière d'animation, de partage d'expériences, de pilotage et d'élaboration de doctrines avales...

Il conviendrait non seulement de les renforcer (assurer une plus grande prise en compte des risques technologiques par exemple...) mais surtout d'envisager de les étendre à la gestion des crises sur des questions simples comme : Quelle prise en compte de la crise dans l'élaboration des règles de prévention des risques ? Quelle utilisation de la connaissance des phénomènes acquise en matière de prévention des risques pour l'élaboration des plans de secours ?... Au-delà, l'élargissement du réseau « risques » à la thématique de la gestion des crises pourrait être envisagé.

– Positionner l'échelon régional et zonal sur la thématique du retour d'expérience (tirer les leçons du passé)

L'analyse d'un événement catastrophique permet d'enrichir les dispositifs de prévention des risques et de gestion de crise. Pour ce qui le concerne, l'État réalise cette analyse mais il est intéressant de l'étendre à l'ensemble du système qui est mis en place sous la responsabilité de la collectivité.

Aujourd'hui cette mission incombe le plus souvent aux structures départementales qui ont vécu la crise mais celles-ci sont trop proches du terrain, trop impliquées dans la gestion de la crise pour participer efficacement à ce retour d'expérience. Cette mission gagnerait à être confiée à l'échelon régional qui pourrait vivre l'événement en tant qu'observateur et qui pourrait par la suite procéder aux interviews et expertises nécessaires à l'élaboration des bilans en partenariat avec les missions menées par le CGPC, le CCGREF et l'IGE.

– Positionner l'échelon régional sur la fonction d'intégrateur de données géoréférencées

En matière de prévention des risques et de gestion des crises, comme dans beaucoup d'autres domaines, un des enjeux en matière de connaissance et d'information est la maîtrise de l'information géoréférencée. La connaissance des aléas et des enjeux, l'accessibilité des biens et des personnes... peuvent aujourd'hui être appréhendées de manière simple et instantanée dans la mesure où des systèmes d'information géographique existent.

Les services régionaux pourraient ainsi être missionnés pour identifier les différentes sources de données (producteurs de données : Etat, collectivités, société civile...) pour expertiser la fiabilité et la portabilité de ces données et au final pour devenir l'échelon « intégrateur » chargé de regrouper, structurer et rediffuser toute cette information brute.

Ce positionnement de l'échelon régional sur la mission d'intégration devrait s'accompagner d'un renforcement de l'échelon local en matière de traitement et de valorisation de ces données géoréférencées. En effet, il s'avère de plus en plus essentiel de dissocier ces deux missions au sein des administrations afin d'assurer un développement efficace de cette technologie. Dans le cas contraire, force est de constater que les services intégrateurs abandonnent leurs missions premières de collecte et diffusion de l'information pour se perdre dans des missions de producteurs de cartographie.

Au niveau départemental :

– Valoriser les connaissances accumulées sur le terrain

L'implantation territoriale fine de l'Équipement permet une connaissance précise des enjeux des différents territoires mais qu'en sera-t-il demain ? Il convient dès aujourd'hui de la capitaliser sous la forme d'outils pérennes tels que les SIG sous peine de la voir disparaître du fait de la suppression progressive des subdivisions territoriales et de l'éclatement des DDE qui se voient dépouillées de leurs compétences routières. La perte de cette connaissance acquise au fil des décennies serait irréversible et préjudiciable non seulement pour l'Équipement mais pour l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités territoriales.

– Maintenir une présence forte des DDE dans la gestion des crises

La préparation de la crise relève actuellement plutôt des services du préfet (état major de zone de défense ou SIDPC selon l'échelle de l'événement) et des services de secours. Le rôle de l'Équipement était jusqu'alors parfaitement assuré du fait d'une part de l'autorité hiérarchique du préfet sur les services déconcentrés et d'autre part de la compétence routière des DDE qui pouvaient mobiliser facilement du personnel d'exploitation ou des parcs en cas de survenance d'un événement le nécessitant. Le fait que demain les directions départementales de l'Équipement soient dépourvues de toute compétence routière, celle-ci étant organisée d'ici quelques mois au niveau interrégional, pose la question du positionnement de ces services dans les cellules de crise. Il est important que les DDE prennent les devants en créant dans le cadre de leurs réorganisations des cellules dédiées à la préparation et à la gestion de la crise, interfaces entre le préfet d'une part et les différentes échelles des services déconcentrés de l'Équipement d'autre part, en particulier les DIR qui disposeront désormais des moyens humains et matériels d'intervention.

– Développer un action technique forte au niveau départemental dans la gestion du retour à la normale

L'Etat « départemental » doit s'investir davantage dans la gestion du retour à la normale. Les DDE devrait être mises à contribution pour assurer au-delà du relogement des populations, la reconstruction des infrastructures, nécessaire au bon retour à la normale. Cela passe déjà par une montée en puissance des DDE dans le champ de l'évaluation de la sinistralité et de l'évaluation des coûts de reconstruction, le tout en complémentarité avec d'autres organismes comme les cabinets de maîtrise d'œuvre, d'architecture...

– Positionner les services déconcentrés de l'Etat dans le suivi, l'accompagnement et la coordination de l'ensemble des acteurs locaux de la prévention des risques et la gestion des crises.

Aujourd'hui, beaucoup de maires estiment ne pas être en mesure de garantir à leurs concitoyens la sécurité nécessaire en cas de crise. Les enjeux de prévention, de protection, d'information et de lutte contre les catastrophes naturelles et technologiques sont tels qu'ils dépassent presque toujours leur capacité à agir.

Quelques approches supracommunales notamment en matière de planification (cf. élaboration des schémas de cohérence territoriale - SCOT), en matière d'assainissement (cf. schéma et programme d'assainissement communautaire), en matière de défense contre la mer (cf. schéma et programme départementaux de défense contre la mer) ... renforcent les actions locales mais l'intercommunalité en matière de prévention des risques et de gestion des crises est faible.

Cet état de fait est très certainement à l'origine de la création de quelques structures « hybrides » comme l'Institut Européen des Risques (IEER) (37), ou le Centre Européen de Prévention du Risque Inondation (CEPRI) (38).

(37) Cet institut, basé à Honfleur, fonctionne à partir de fonds publics provenant de la Région Basse Normandie, de l'Etat et de l'Europe. Aujourd'hui organisé autour d'une association, l'institut travaille à son devenir sous une forme juridique mieux adaptée. Sa vocation est d'améliorer, à partir de l'exemple haut et bas normand et à travers un réseau d'échanges européen, la gestion territoriale et prospective des risques majeurs, plus particulièrement technologiques. Il entend aussi jouer un rôle de sensibilisation des acteurs territoriaux et d'interface entre les gestionnaires et les experts, tout en prenant en compte la demande sociale, pour entretenir un dialogue permanent et favoriser l'émergence d'une culture commune des risques.

(38) Le conseil général du Loiret est en train de transformer une mission exploratoire en centre européen de prévention du risque inondation dans le but de lui faire jouer trois grandes missions :

« En premier lieu, il fournira une assistance à la maîtrise d'ouvrage publique locale. Celle-ci prendra la forme de conseils en amont sur la méthodologie de travail (mise à niveau réglementaire et démarche volontaire), et d'un appui direct opérationnel sur des problématiques spécifiques émergentes. D'autres actions à caractère optionnel ont été identifiées, dont l'organisation de stages de formations pour les élus et les services.

La deuxième mission consiste à animer un lieu d'échange et d'information de référence sur la prévention du risque d'inondation. Il s'agira de centraliser et de vulgariser les connaissances techniques et juridiques, et d'organiser le partage des bonnes pratiques des collectivités.

La troisième mission du CEPRI sera le relais des collectivités auprès des instances nationales et européennes dans leurs projets de normalisation (lois et directives). Dans cette optique, dès sa création, il sera un partenaire de l'observatoire national des enjeux et des vulnérabilités, en cours de création par le ministère de l'écologie et du développement durable »

Le budget prévisionnel de ce centre est de 1,12 millions d'euros débloqué par l'Etat et les collectivités territoriales, en attendant d'autres financements européens.

Si l'on ne peut que se réjouir de voir émerger de nouvelles énergies en faveur de ces deux politiques publiques fondamentales que sont la prévention des risques et la gestion des crises, on est obligé de reconnaître que cette multiplication des acteurs n'est pas sans poser de questions en matière de complémentarité, de partenariat, voire de redondance. Il est d'ailleurs assez étonnant de lire que certaines missions confiées à l'Etat sont aussi proposées par ces structures.

En tout cas, pour éviter toute redondance et tout gaspillage d'argent public, il semble essentiel d'assurer une bonne

coordination entre tous les acteurs de terrains de la prévention des risques, ce qui passe par :

la mise en œuvre d'un contrôle de ces structures par l'Etat ou d'une tutelle, compte tenu du mode de financement de ces structures,

et la mise en place d'une coordination locale entre l'ensemble de ces acteurs.

Cette mission d'accompagnement pourrait être confiée à la DDE pour l'échelle départementale ou à un partenariat entre DIREN et DRE pour l'échelle régionale. Elle serait menée pour le compte du ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

La prise en compte des risques naturels et industriels au Port Autonome de Rouen (I)

Les risques naturels et industriels dans les espaces où cohabitent installations industrio-portuaires et agglomération sont une réalité historique.

Au fil d'une longue histoire, la Ville et le Port de Rouen ont dû se répartir les rives de la Seine qu'ils ont aujourd'hui à préserver ou à aménager ensemble. Rouen est la porte maritime de Paris, à peu près à égale distance entre la capitale française et la mer, le port est aujourd'hui au sein d'une agglomération de 500 000 habitants. En 2004, le site géographique du port de Rouen est plus que jamais un laboratoire d'observation de nos questions de société :

- comment concilier la préservation de l'environnement et le développement économique ?
- comment concilier l'extension de l'urbanisation et développement économique ?
- comment concilier la préservation de l'environnement et l'extension de l'urbanisation ?

En ce qui concerne le port de Rouen, il est directement confronté aux deux premières questions. Le port représente environ 22 000 emplois directs portuaires, industriels et induits, soit 10 % des emplois de l'agglomération rouennaise. Mais, le port symbolise également l'implantation d'usines « Seveso » à proximité des populations et l'impact des industries sur la qualité de l'eau et de l'air. Ces symboles nuisent à la justification économique et environnementale du port de Rouen. L'enjeu pour le port de Rouen et en particulier pour le Port Autonome (1), est de ne plus symboliser ces nuisances.

Dans ce contexte, la prise en compte des risques naturels et industriels est un facteur déterminant. Effectivement, en assumant collectivement que les activités industrio-portuaires génèrent des risques industriels et naturels, les politiques de prévention des risques contribuent à rationaliser les débats passionnés, et, parfois juridiques. Pour cela deux documents serviront de référence dans les années à venir, le Plan de Prévention des Risques Technologiques et le Plan de Prévention des Risques Inondations.

Les risques technologiques

Les risques technologiques existent depuis le XIX^e siècle autour du port de Rouen. En 2004, cette réalité est codifiée et répond à des mesures d'inspection régulières. L'essentiel des activités industrio-portuaires du port de Rouen sont soumises à autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Dans la boucle de Rouen, uniquement sur le domaine portuaire, on dénombre vingt-et-une industries à risques qui entrent dans le champ d'application de la directive « Seveso 2 » dont seize établissements « seuil haut » et cinq établissements « seuil bas ». Afin d'obtenir une autorisation d'exploitation, que leur délivre le préfet, ces industries doivent réaliser une étude de dangers, sur la base de laquelle la DRIRE détermine des zones de protection :

zone Z1 : zone dans laquelle des effets létaux pourraient être constatés en cas de survenance de l'accident.

zone Z2 : zone dans laquelle des effets significatifs ou irréversibles pour la santé pourraient être constatés en cas de survenance de l'accident.

Les périmètres de protection autour des installations classées sont retenus pour la maîtrise de l'urbanisation mais également pour la maîtrise des implantations de nouvelles industries. A terme, les plans de prévention des risques industriels devraient rassembler l'ensemble de ces zones de protection dans un document unique et décrire les contraintes liées à l'organisation et à l'implantation d'industrie.

En attendant l'élaboration d'un PPR, les acteurs de l'agglomération de Rouen : Etat, collectivités et industriels ont signé conjointement une charte (2) pour la gestion du risque industriel en Haute-Normandie. Cette charte a pour objectif de faire cohabiter différentes problématiques, prise en compte des risques technologiques, organisation et implantation d'industrie. Cette charte destinée au grand public permet également de rassurer les populations sur la prise en compte du risque industriel.

(1) Établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, créé par la loi du 29 juin 1965, le Port Autonome est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il garantit l'efficacité du service public, fédère les actions de l'ensemble de la place portuaire, gère la circonscription portuaire et assure les fonctions :

- de sécurité de la navigation et de la circulation sur le domaine portuaire,
- d'aménagement et d'entretien du chenal de navigation, des quais, des berges, des dessertes portuaires, des espaces vert,...
- de gestion des quais, terrains, hangars, grues et terre-pleins de l'outillage public,
- d'animation, de promotion et de développement, dans les domaines industriel et commercial.

(2) La charte pour la gestion du risque industriel en Haute-Normandie : l'Etat, représenté par MM. les Préfets, les Collectivités Territoriales et les entreprises à risques ont signé une charte le 22 juillet 2003 afin de donner un signal fort sur la difficile question de la maîtrise de l'urbanisation eu égard aux risques industriels. Cette charte a notamment pour objectif d'anticiper les P.P.R.T. Elle vise notamment la réduction des risques à la source et la maîtrise de l'urbanisation dans les zones Z1 et Z2 pour les établissements existants et nouveaux.

La prise en compte des risques naturels et industriels au Port Autonome de Rouen (II)

Les risques naturels

Le principal risque naturel pour le port de Rouen est le risque inondation pour les industries. Il y a donc interconnexion entre les risques technologiques et les risques naturels sur la zone du port de Rouen. Les risques inondations sont de plusieurs types :

- inondation par stagnation des eaux pluviales ;
- inondation par débordement direct de la Seine ;
- inondation par débordement indirect (remontée des nappes phréatiques et par les canalisations) ;
- inondation par rupture d'ouvrage (barrage ou digues) ;
- inondation par ruissellement.

Ainsi, au travers de sa présence au Conseil Départemental d'Hygiène, compétent en matière d'environnement et de risques sanitaires et technologiques, de son action au quotidien de valorisation domaniale (création ou extension d'industrie sur le domaine portuaire, de ses relations avec les collectivités sur les interfaces urbano-portuaires), la prise en compte des risques fait partie du « quotidien » du Port Autonome de Rouen.

Les conséquences d'une inondation sur la zone de Rouen peuvent être :

- la pollution des eaux et du sol ;
- les incendies et les explosions ;
- les atteintes au tiers.

Pour prévenir ces conséquences, plusieurs initiatives sont en cours sur la zone du port de Rouen :

- les études de dangers liées aux installations classées prennent en compte les éléments d'appréciation des mesures de protection des installations contre les inondations ;
- le Plan de Prévention des Risques Inondations en cours d'élaboration cartographie les différentes zones soumises aux risques inondations. Le PPRI vaut servitude d'utilité publique, il fixe les prescriptions limitant ou interdisant l'extension ou l'implantation d'industries ;

l'annonce de crue permet la mise en œuvre de mesures d'urgence et de protection prévues dans les plans d'urgences des industries.

Dans le cadre du PPRI qui concerne le domaine portuaire de l'agglomération rouennaise, la DDE a pris en compte le débordement direct de la Seine comme risque inondation. La crue de la Seine de 1910 reste la plus grande crue connue avec un débit supérieur à 2 000 m³/s. Les crues de la Seine ont pour caractéristique une cinétique lente et sont prévisibles. Les hauteurs d'eaux exceptionnelles ont pour origine principalement soit un fort débit du fleuve, soit par un coefficient de marée très important, de conditions atmosphériques particulières (vent violent d'Ouest et dépression atmosphérique), d'une surcote en mer, soit, cas, le plus fréquent, de la conjonction de l'ensemble de ces phénomènes. Ainsi, au travers de sa présence au Conseil Départemental d'Hygiène (6), de son action au quotidien de valorisation domaniale (création ou extension d'industrie sur le domaine portuaire, de ses relations avec les collectivités sur les interfaces urbano-portuaires), la prise en compte des risques fait partie du « quotidien » du Port Autonome de Rouen.

En terme d'organisation :

Un service est chargé spécifiquement de concilier développement économique et risques industriels et naturels. **L'animation de ce service nécessite des qualités de régulateur et d'opérateur, ce qui correspond à la formation des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. Ce type de mission pourrait être adapté à d'autres structures que les établissements publics portuaires. Elle rappelle d'ailleurs la notion de « développeur local » qui existe en DDE.**

4 La prévention des risques majeurs et de la gestion des risques : des métiers pour les ITPE

4.1 La « cindynisation » (39) des ingénieurs des TPE

Les intervenants dans les domaines de la prévention des risques et de la gestion de crise sont nombreux : services de l'Etat au sein de différents ministères (Équipement, Écologie, Intérieur, Industrie, Agriculture), collectivités territoriales (Conseils généraux, structures intercommunales, communes), établissements publics (établissements publics territoriaux de bassin, services départementaux d'incendie et de secours), associations.

Au travers des différentes composantes de la thématique des risques, les ingénieurs des TPE, par leur pluridisciplinarité et leur technicité au service de l'aménagement et du développement durables des territoires, ont un rôle à y jouer.

Il convient d'ailleurs plutôt de dire que ce rôle est amené à être renforcé. En effet, déjà aujourd'hui, les interventions des ITPE dans leurs métiers considérés comme traditionnels relèvent bien souvent d'une logique de prévention des risques et/ou de gestion de crise. Il en est ainsi au travers de la tenue de postes tels que responsables d'exploitation et de gestion de la route, de subdivisionnaires territoriaux, de responsables de cellules en charge de la planification territoriale ou de l'élaboration de plans de prévention des risques, de responsables du développement ou de l'alimentation de systèmes d'information géographique, de chargés d'études dans le réseau scientifique et technique.

Brève définition de la cindynique

La **cindynique** (du grec : kindunos, danger) est la science qui étudie les risques. On l'appelle aussi "science du danger". Cette appellation a été créée en 1987 lors d'un colloque tenu à la Sorbonne.

Son objectif est de répondre aux questions : Comment identifier le risque, comment le mesurer, quelles en sont les conséquences et comment le contourner ?

Cette science combine des aspects de sciences naturelles (géologie et météorologie pour les catastrophes naturelles, chimie et physique pour les catastrophes industrielles), des aspects de sciences humaines (psychologie, urbanisme, économie) ; cette **multidisciplinarité** en fait un domaine de **l'ingénierie**.

La cindynique s'applique aux risques industriels (comme le risque nucléaire), aux risques naturels (incendies de forêt ou avalanches, par exemple), mais aussi aux risques économiques (notamment conséquence de la mondialisation), psychologiques, urbains.

participant à la cartographie des phénomènes et au développement d'outils tels que les SIG. Néanmoins, toutes les régions et tous les départements n'en sont pas encore équipés. Le géoréférencement des phénomènes est incontournable pour développer ensuite la connaissance des aléas et l'aide à la décision, tant pour les outils de prévention des risques proprement dits tels que les PPR que pour la planification territoriale. Il est également une aide indispensable pour la capitalisation des connaissances et les retours d'expérience.

Le corps et, au-delà, le groupe des ITPE participe à l'amélioration des outils de connaissance des phénomènes, qu'ils soient naturels, technologiques ou sanitaires. Les services du ministère de l'intérieur tels que les préfetures, qui capitalisent de l'information au travers des dossiers de demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par exemple, emploient déjà des ITPE. Il en est de même pour les services départementaux d'incendie et de secours, pour lesquels la connaissance des phénomènes et de leur évolution est un préalable à la mobilisation et au déploiement des équipes d'intervention.

La place des ITPE est également très importantes dans le réseau scientifique et technique de l'Équipement, et se développe dans les services à compétence nationale de l'Écologie, dans les universités ou encore dans les bureaux d'études privés pour participer au développement de modèles numériques permettant la simulation d'événements ou de catastrophes.

4.1.2 En matière de communication et d'information

Par leur approche transversale de l'aménagement des territoires et leurs compétences techniques les conduisant à savoir appréhender la complexité de la thématique des risques, des ingénieurs des TPE exercent déjà des missions d'information préventive.

Rappelons qu'en France celle-ci est du ressort du préfet et des maires. Dès lors, les connaissances et compétences des ingénieurs des TPE ont été sollicités par ces derniers dans un objectif de créer et de diffuser des outils d'information préventive et les documents pédagogiques à destination des populations exposées aux risques.

Par ailleurs, on notera que quelques ITPE ont mis à profit leurs compétences et expériences pour exercer des missions dans ce domaine dans le cadre de coopérations internationales (gouvernementales ou menées par des ONG ou des associations). Là encore, ils contribuent à mettre en place des outils d'information préventive dans des pays où l'accès des populations à l'information est moins avancé que dans nos pays dits industrialisés.

4.1.3 En matière de surveillance et du suivi des phénomènes

Les ingénieurs des TPE jouent déjà aujourd'hui un rôle important dans les missions de surveillance et de suivi des phénomènes

4.1.1 En matière de connaissance des territoires

Les ITPE remplissent déjà des activités de connaissance des phénomènes essentiellement dans les DIREN et les DDE, en

(39) Barbarisme créé dans l'objectif de ce rapport, dérivé du terme « cindynique » (voir encart).

et des aléas. Le cas le plus traditionnel est celui des collègues en poste dans les services de prévision des crues ou encore au SCHAPI pour les risques d'inondation.

Les ingénieurs des TPE sont également présents dans le domaine de la surveillance des ouvrages de protection (barrages, digues). Pour l'exercice de ce type de métiers, les ingénieurs des TPE sont déjà fortement présents dans les services de la navigation et le sont de plus en plus au sein des services du ministère de l'Industrie pour le contrôle technique de sûreté et de sécurité des ouvrages hydroélectriques concédés.

Dans le cas des risques sanitaires, des ingénieurs des TPE apportent une aide précieuse aux ingénieurs sanitaires dans la détection et le diagnostic (cas de saturnisme entraînant la nécessité d'un diagnostic de bâtiment par exemple). La mise en place au sein des services de l'Etat d'équipes pluridisciplinaires pour ce type de missions permet de garantir l'indépendance entre l'organisme de diagnostic et l'entreprise réalisant par la suite les travaux.

4.1.4 En matière de planification

Concernant la prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire, force est de constater que les Ingénieurs des TPE y tiennent une place bien reconnue. Qu'ils soient en poste dans des services spécifiquement en charge de la planification territoriale, de la prévention des risques ou encore subdivisionnaires territoriaux. Par la mise en place des PPRT, dont les DDE auront la charge de l'élaboration, la place des ingénieurs des TPE, déjà nombreux à exercer leurs fonctions dans les structures, existantes ou encore nouvellement créées en charge de ce domaine, devrait être encore renforcée.

4.1.5 En matière de mitigation

La réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité et de protection de l'existant relève, rappelons-le, soit des communes, de leurs groupements ou de leurs établissements publics, soit des particuliers. La mise en valeur de cette facette de la politique française de prévention des risques étant relativement récente (excepté pour les risques sismiques), la place des ingénieurs des TPE dans ce domaine est encore faible. Néanmoins, les ingénieurs des TPE sont légitimes à l'investir compte tenu de leur compétence pluridisciplinaire : aménagement du territoire, bâtiment, hydraulique, etc.

Là encore, des ingénieurs des TPE sont en place non seulement dans les services de l'Etat (assistance à maîtrise d'ouvrage ou encore maîtrise d'œuvre dans le cadre de l'ATESAT) mais également dans les services des collectivités et de leurs établissements publics (en particulier les établissements publics territoriaux de bassin) et dans les structures parapubliques ou privées et peuvent contribuer à mettre en œuvre ce nouveau concept.

4.1.6 En matière de crise et de retour d'expérience

La gestion de crise est un sujet traditionnellement connu des ingénieurs des TPE, nombreux à avoir fait partie, à un moment ou à un autre de leur carrière, d'une cellule de crise ou à

assurer la permanence de décision pour les événements de moindre ampleur.

Au-delà, c'est également le champ de l'accompagnement du retour à la normale que les Ingénieurs des TPE ont investi. On le voit dans les actions de relogement mais encore trop peu dans les actions d'évaluation de la sinistralité et de l'évaluation des coûts de la reconstruction. Les catastrophes récentes, comme les inondations de la Somme, ont montré l'impuissance des riverains sinistrés pour retrouver une situation de vie proche de la normale faute d'une intervention de l'Etat plus forte allant au-delà du simple relogement provisoire.

4.2 Une formation à conforter

La formation dans les différents ministères en charge d'une partie des thématiques de la prévention des risques et de la gestion de crises comprend, par définition, différents aspects : législation et réglementation, aménagement du territoire et planification, technique (ouvrages d'art, ingénierie fluviale et maritime, hydrologie, bâtiment, etc.), recherche et développement.

Compte tenu des attentes grandissantes de la société en matière d'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de prévention des risques et de gestion de crise, la formation des agents, en particulier celle des cadres techniques donc celle des ingénieurs des TPE est un enjeu fort.

4.2.1 Identifier les compétences nécessaires

La construction d'un plan de formation prenant en compte les besoins des services en matière de prévention des risques et de gestion de crises nécessite dans un premier temps qu'un état des lieux des compétences existantes soit tout d'abord établi. C'est là que les CI(FP-RH) (voir rapport du SG § 3.1.3), intégrant certaines des fonctions des actuelles cellules GUEPARH, ont un rôle important à jouer.

Parallèlement, les compétences nécessaires aux services pour l'exercice de leurs missions doivent être identifiées. Ces besoins peuvent être exprimés par les services eux-mêmes, mais également par les directions d'administration centrale des ministères concernés. Ce qui entre dans le cadre des dialogues de gestion liés à la LOLF entre les responsables de BOP et de programmes concernés (voir 3.3.3).

4.2.2 Renforcer la formation initiale

Pour les ingénieurs des TPE, la réforme des enseignements en cours à l'ENTPE (mise en place de la troisième année à la rentrée 2006) constitue un enjeu essentiel dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion de crises. La mise en œuvre d'une voie d'approfondissement (VA) « Environnement, Risques et Territoires », défendue en particulier par le SNITPECT et dont le contenu a été très largement proposé par des ingénieurs des TPE en poste dans les domaines de la prévention des risques, est à saluer.

Au-delà, et comme la réforme pédagogique le prévoit, il importe que les thématiques de la prévention des risques et gestion de crises soient abordées dans d'autres voies d'approfondissement. Ainsi en bâtiment, routes, ouvrages d'art, urbanisme :

- bâtiment : construction parasismique, conception en zone inondable : transparence hydraulique, constructions moins vulnérables, choix des matériaux, prise en compte des évacuations en cas de catastrophe, etc.
- routes et ouvrages d'art : conception en zone à risques, transparence hydraulique, résistance sismique, etc.
- urbanisme et planification : réglementations, etc.

Par ailleurs, la disparition d'autres VA (ingénierie maritime et fluviale, Aviation civile – ingénierie aéroportuaire) rend nécessaire la possibilité de construire des enseignements identifiés s'adossant aux VA prévues. Le SNITPECT rappelle en effet toute l'importance pour le service public de disposer d'une formation initiale des ingénieurs des TPE dans ces domaines couverts par de nombreux acteurs (MTETM, MEDD, VNF, collectivités, ports autonomes). En effet de nombreux ingénieurs des TPE sont depuis toujours affectés dans les services en charge de ces domaines, dont beaucoup directement en sortie d'école. Il est donc primordial qu'ils puissent bénéficier d'une formation initiale adaptée à ces premiers postes spécifiques, à forts enjeux et responsabilités en particulier en prévention des risques et gestion de crises.

La VA « Informatique » doit être repensée et rénovée, le SNITPECT plaçant pour son maintien sous la forme d'une VA « Systèmes d'Information pour l'Aménagement », répondant aux besoins définis par les orientations du ministre en charge de l'Équipement. Cette formation doit entre autres permettre de donner à des ingénieurs de l'aménagement et du développement durables des territoires, les outils et les bases, un éclairage voire un approfondissement sur les techniques nécessaires au pilotage de l'informatisation des services et de la sécurité des systèmes d'information, en particulier dans les domaines des SIG.

4.2.3 Pour la formation initiale d'ingénieurs territoriaux

Les collectivités territoriales ayant elles aussi des compétences instituées par la loi en matière de prévention des risques et gestion de crises, la mise en place d'un cursus de formation sur ce domaine à l'ENTPE pourrait être mise à leur profit.

La question de l'ouverture de la gouvernance de l'ENTPE aux collectivités est dès lors encore une fois posée, ainsi que la nécessaire réflexion sur la possibilité d'y former des ingénieurs territoriaux.

Concernant les recrutements classiques d'ingénieurs territoriaux et sur titres d'ingénieurs des TPE dans le domaine de la prévention des risques et gestion de crises, il est indispensable que le ministère de l'Écologie et du Développement durable et le ministère de l'Industrie prennent part à la constitution des contenus pédagogiques des cursus proposés par les grandes écoles concernées. Ils ont en effet un rôle réel de contrôle de la pertinence des objectifs et contenus de ces formations, au-delà de la simple participation de leurs agents en tant qu'intervenants pédagogiques ou professionnels.

4.2.4 Conforter les compétences par la formation continue

L'ENTPE, dans ses missions de formation continue, est déjà dotée de modules de formation dans le domaine de la prévention

des risques. Ainsi, le mastère spécialisé « risques » à l'ENTPE, complément à la VA Risques pour les ingénieurs des TPE en formation initiale. Faciliter son accès aux ingénieurs des TPE en poste n'ayant pas suivi la VA Risques en formation initiale, mais souhaitant s'engager dans la filière, ne sera qu'un bénéfice tant pour les individus que pour le service public.

Nous demandons également que le ministère de l'Équipement et les autres ministères employeurs d'ingénieurs des TPE ouvrent la possibilité d'effectuer une « quatrième année » qui ne soit pas nécessairement dans la continuité temporelle des trois années de formation initiale à l'ENTPE. Les avantages pour les individus et le service public de la prévention des risques et de la gestion de crise seraient multiples : possibilité d'affiner son projet de carrière, possibilité de développer des partenariats avec les universités ou des entreprises, favoriser la recherche, développer des compétences spécifiques définies avec les employeurs, etc.

De même, l'offre de formation des CIFP, de l'ENTPE, de l'IFORE ou encore de Ponts-Formation-Editions dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion de crises est déjà non négligeable.

Toutefois on peut se poser la question de la coordination entre les ministères de l'Équipement, de l'Écologie et de l'Industrie pour proposer des programmes de formations complémentaires. Il s'agirait, à notre sens, de renforcer cette coordination, rendue nécessaire avec l'application de la LOLF dès le début de l'année 2006, au risque de voir les programmes de formation dépourvus de certaines composantes de la prévention des risques et de la gestion de crise.

Un enjeu important pour le service public de la prévention des risques et de la gestion de crises est que l'offre de formation proposée par les ministères de l'Équipement et de l'Écologie soit plus largement ouverte aux fonctionnaires territoriaux. La passation de conventions avec le CNFPT permettrait de définir des conditions d'accès (dont les conditions tarifaires) non réductrices. Il serait préjudiciable que cette ouverture soit limitée au nom des principes de la LOLF.

Le développement de la compétence par la formation continue passe aussi par le retour d'expérience. Ainsi chaque région ou interrégion est dotée, depuis quelques années, d'un club « Risques ». Si ces clubs permettent l'animation d'un réseau autour de la thématique de la prévention des risques, il s'agit aussi aujourd'hui de sensibiliser les acteurs de cette thématique à l'existence du réseau de correspondants « Sécurité / Défense ».

4.3 Des passerelles à développer

4.3.1 Faciliter l'essaimage vers les collectivités...

Le développement de la compétence collective du corps des ingénieurs des TPE dans un objectif de répondre aux souhaits du gouvernement de donner la priorité à la sécurité et à la sûreté, passe par le développement de l'essaimage vers les collectivités territoriales et leurs établissements et par la reconnaissance, dans les profils de carrières, des expériences acquises individuellement au sein de ces structures.

Il s'agit également de faciliter le retour dans les services de l'Etat des ingénieurs des TPE essaimés sur des métiers appartenant à la thématique de la prévention des risques et de la gestion de crise. Ceci passe dans un premier temps par deux éléments fondamentaux :

- le conseil fourni par les chargés de mission de la DGPA pour la construction d'une carrière en lien avec la thématique, seuls à même d'avoir une vision d'ensemble sur les besoins des ministères employeurs des ingénieurs des TPE en matière de prévention des risques et de gestion de crise,
- une **homologie** exacte entre le cadre d'emploi des Ingénieurs territoriaux et le corps des ingénieurs des TPE, ceci dans un objectif de limiter un « brain drain » irréversible vers les collectivités (40).

Par ailleurs la possibilité d'allers et retours entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale ne sera que facilitée par la création d'un **corps inter-fonctions publiques** (41) d'ingénieurs de l'aménagement et du développement durables des territoires.

4.3.2 ...et dans les autres structures

La compétence collective du corps des Ingénieurs des TPE s'accroîtra également avec l'augmentation des expériences acquises au sein de structures privées ou semi-privées agissant tant en France qu'à l'étranger.

Il nous semble fondamental, pour que le MTETM garde une légitimité technique à intervenir sur les champs de la prévention des risques majeurs et de la gestion de crise, qu'il acquière sur ces sujets une expérience internationale encore plus importante qu'à l'heure actuelle (rappelons à ce sujet que des ingénieurs des TPE ont fait partie de l'équipe du MTETM envoyée en soutien lors des crues de l'Oder en Allemagne pendant l'hiver 1997-1998), expérience au-delà de la participation à la gestion de crises internationales.

Il importe donc pour les cadres, force de propositions des ministères ayant en charge une partie des thématiques de la prévention des risques et de la gestion de crises, qu'ils puissent acquérir des expériences à l'étranger. Au-delà des programmes d'échanges entre services d'États, il s'agit aussi de favoriser, puis de valoriser, les expériences dans les entreprises ou associations intervenant à l'étranger.

Les compétences techniques de pointe requises pour remplir les missions ministérielles de la prévention des risques et de la gestion de crises nécessitent également la multiplication des expériences au sein de laboratoires (relevant du MTETM, d'universités, etc.) et d'instituts de recherches et de développement de modèles numériques, techniques de constructions, matériaux, etc.

(40) Voir le rapport 2005 « Les Ingénieurs des TPE dans la FPT ».

(41) Voir le rapport 2003 « Vers un corps inter fonctions publiques ».

4.3.3 Pour la construction de parcours valorisés

Le resserrement des structures du ministère de l'Équipement rendra moins nombreux les postes en lien avec la prévention des risques et la gestion de crise (en particulier les postes en services territoriaux). Dès lors, la construction de beaucoup de parcours riches dans ce domaine conduira les individus à prendre des postes dans les autres ministères (agriculture par exemple), dans les collectivités françaises ou à l'étranger, à acquérir des expériences dans le secteur privé ou encore dans les laboratoires d'instituts de recherche.

Il est donc fondamental que d'une part le ministère de l'Équipement, gestionnaire du corps des ingénieurs des TPE, favorise pleinement ces initiatives et que ces expériences puissent être reconnues à leur juste valeur dans le parcours professionnel des individus.

Là encore, les comités de domaines ont un rôle important à jouer. D'autant plus que le ministère de l'Équipement compte déjà, parmi les rangs de son corps d'encadrement technique majoritaire, des spécialistes reconnus à l'échelle internationale tant sur les risques naturels que sur les risques technologiques (transports de matières dangereuses, sécurité dans les tunnels etc.)

4.4 Une prise de risque collective et individuelle gérée

La prévention des risques et la gestion de crise sont des politiques publiques d'avenir, dans lesquelles les ingénieurs des TPE, ingénieurs du service public, ont toute leur place.

Traiter de ces politiques engendre une prise de risque individuelle de par le positionnement en force de proposition ou de décision. Néanmoins il est de tradition pour un ingénieur des TPE de se placer dans ces dernières postures. Dès lors l'investissement par le corps de la prévention des risques et de la gestion de crise ne devrait pas être surgénérateur de risques juridiques.

Et dans le cas où l'un de nos camarades se trouverait mis en cause du fait de la pratique de son métier de service public en lien avec la prévention des risques et de la gestion de crise, rappelons que les adhérents du SNITPECT bénéficient d'une protection juridique collective dans le cadre du contrat de protection GMF.

La couverture par ce contrat de nos camarades civils, dont l'adhésion au SNITPECT est possible depuis le Congrès 2004, devra néanmoins être vérifiée et discutée avec l'assureur en vue de leur permettre, s'il en est besoin, de bénéficier des mêmes garanties de protection que nos camarades exerçant leurs métiers dans des structures publiques ou parapubliques.

Conclusion :

Les sociétés modernes, et en particulier la société française, sont très sensibles aux notions de risques et de crise. La politique française relative aux risques naturels et technologiques s'est construite au fil des décennies pour évoluer de la seule gestion des crises vers un dispositif plus complet visant à réduire les risques, en agissant sur les aléas lorsque cela est possible et, plus fréquemment, sur les enjeux. Cette politique interministérielle de prévention des risques et de gestion de crise fait également intervenir de nombreux intervenants institutionnels autres que l'Etat (collectivités territoriales, associations, etc.).

Les récentes réformes engagées du côté de l'Etat, tant d'un point de vue budgétaire (LOLF) qu'organisationnel (services routiers, réorganisations des DDE - conséquences indirectes de la loi de décentralisation de 2004) laissent aujourd'hui sans réponse un certain nombre de questions relatives à l'efficacité du service public de la prévention des risques et de la gestion de crise.

L'absence de réel projet du ministère de l'Équipement dans son rôle rappelé par le précédent ministre de participation de la garantie de la sécurité des citoyens face aux risques naturels et technologiques, est source d'inquiétudes. En effet, la prévention des risques ne saurait se limiter à de la simple prévention réglementaire.

Pour le SNITPECT, il s'agit de développer un ambitieux projet d'ingénierie publique pour accompagner les collectivités dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes et d'aménagement durable des zones exposées à des risques tant naturels que technologiques.

Il s'agit également de dépasser les logiques de pouvoir et d'enjeux organisationnels pour enfin s'intéresser aux enjeux stratégiques, partenariaux et techniques.

Il nous semble donc plus que nécessaire de renforcer les partenariats tant entre les services déconcentrés des différents ministères en charge d'une partie de la politique de prévention des risques et de gestion de crise, qu'entre les directions d'administration centrale de ces mêmes ministères, en particulier de l'Équipement et de l'Écologie. La création, au sein de la DGUHC, d'une sous-direction de la Prévention des Risques faciliterait ces synergies et le dialogue de gestion nécessaire dans le contexte LOLFien actuel.

Concernant les ingénieurs des TPE en particulier, ingénieurs du service public de l'aménagement et du développement durables des territoires, l'enjeu de renforcement de la formation initiale et continue dans les domaines de la prévention des risques et de la gestion de crise, est des plus importants, avec le développement des compétences par la construction de parcours valorisés entre la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale, le secteur privé.