

Risque et crise, Prévention et gestion

Rapporteurs :
Sébastien Kuhn,
Nicolas Jurdy,
Cédric Peinturier

**Membres du groupe
de travail :**

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

Six ans après son premier rapport sur la question, le SNITPECT-FO revient sur la question des politiques publiques de prévention des risques et de gestion des crises. Depuis 2005, en effet, les institutions, les missions et mêmes les métiers ont connu de grandes évolutions. L'actualité a été particulièrement chargée en 2010 puis en 2011. Il convient donc de faire à nouveau un tour d'horizon de ce domaine pour mieux comprendre d'une part ce qui a pu changer et d'autre part le travail quotidien des agents de l'Etat, parmi lesquels on trouve nombre d'ingénieurs des.

La première partie de ce rapport s'attache à présenter des éléments de base sur la prévention des risques et la gestion des crises, que ce soit de manière générale ou dans le cadre plus restreint des missions du Ministère du Développement Durable. La seconde partie présente en détail l'organisation actuelle des institutions et des agents qui font la politique nationale de prévention des risques majeurs et de gestion des crises. Enfin, la troisième partie pose les conditions nécessaires à la pérennisation de l'efficacité du service public de prévention des risques, ainsi que le rôle des ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat dans cette logique.

1. Notions et considérations générales

1.1 De quoi parle-t-on? Les différentes approches des notions de risque et de crise

Les approches techniques

Étymologiquement, le terme de risque est hérité de l'italien «risco», terme utilisé pour définir le rochet « qui coupe » (du latin « resecum »), c'est-

à-dire le récif qui menaçait les navires marchands. Pour se prémunir du risque que faisaient porter sur eux les naufrages en mer, les armateurs développèrent le concept et la pratique de l'assurance moderne, en faisant garantir leur cargaisons contre rémunération.

Au fil du temps, le risque s'affranchit du domaine maritime et devient la probabilité d'une perte ou d'un gain. La notion d'espérance de gain ou de perte finit par être introduite par la théorie économique afin de modéliser le comportement des acteurs : il s'agit simplement de la valeur de l'enjeu, multipliée par la probabilité de sa réalisation. Bien que les applications de cette théorie à la majorité des agents soient dépassées avec

l'apparition plus tardivement de la notion d'aversion au risque¹, on la retrouve encore dans le calcul des primes d'assurances dites « actuarielles », ou dans le travail des actuaires, en charge de l'évaluation de l'impact des risques dans la finance.

Plus généralement, la prise de risque est désormais l'un des fondamentaux du capitalisme, et la figure de l'entrepreneur est souvent décrite comme « celui qui prend des risques ». Aujourd'hui, les entreprises emploient également des « risk managers », ou « gestionnaires de risque » dont la mission est de réduire les conséquences financières des aléas rencontrés tout en minimisant le coût pour l'entreprise. Il s'agit, là encore, de procéder à des calculs économiques pour optimiser la prise de risque.

Cette formalisation du risque se retrouve également dans les sciences de l'ingénieur. Ce dernier considère en effet le risque comme le croisement de deux phénomènes : d'une part l'aléa (c'est-à-dire la possible apparition d'un phénomène non-désiré), qu'on évalue suivant son intensité et sa probabilité de survenue, et d'autre part l'enjeu, défini par sa valeur et sa vulnérabilité au phénomène étudié. La vulnérabilité se définit comme la sensibilité d'un enjeu (ou d'un territoire) à un aléa donné. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le risque sera d'autant moins grand que l'aléa est peu fréquent ou peu intense, ou encore que l'enjeu est peu important ou peu vulnérable à l'aléa considéré.

La crise, elle, constitue une phase de transition d'un même système passant d'un état d'équilibre à un nouvel état. Il peut s'agir d'un nouvel état d'équilibre, qu'il soit stable ou instable (le second cas engendra nécessairement une nouvelle crise), ou bien vers le chaos. Ainsi, dans le domaine de l'économie, les crises majeures des derniers siècles ont amené des bouleversements importants des systèmes de régulation sociaux et économiques, provoquant ainsi des évolutions drastiques des sociétés.

1 L'aversion au risque est un concept qui a permis, à travers l'usage de la notion « d'utilité », de modéliser le comportement d'acteurs qui préfèrent toucher une certaine somme d'argent de manière certaine plutôt que de participer à un jeu dont l'espérance de gain est égale ou même légèrement supérieure à cet équivalent certain (et donc les gains maximaux sont eux largement supérieurs).

L'approche sociologique

En sociologie, le risque est d'abord compris comme une construction sociale, basée sur la perception que va avoir un individu des aléas qui peuvent porter à conséquence sur lui. Ainsi, parmi les caractéristiques d'un risque qui feront qu'il sera pris en compte par un acteur, on trouve notamment son caractère choisi ou subi, sa portée symbolique, ou encore le vécu entre le sujet et le risque.

De fait, certains risques deviennent donc acceptables ou non par une population, indépendamment de leur dangerosité observée. Ainsi, les accidents de la vie courante ou encore les accidents de la route suscitent généralement bien moins d'émotions ou d'aversion de la part des acteurs que les conséquences d'un accident d'avion ou d'une contamination agroalimentaire, alors que le nombre de décès qui leur sont associés est objectivement moins important. Des acteurs ayant un lien fort (par exemple professionnel) avec le monde de la chimie pourront le connoter positivement, là où d'autres (qui vivent à proximité sans y participer) pourront au contraire y voir une menace.

Enfin, contrairement à la vision sectorielle de l'ingénieur en risques ou de l'actuaire, le risque n'est, pour un citoyen, qu'un des très nombreux paramètres qu'il doit intégrer dans sa vie de tous les jours. La résolution de problème de premier plan (se loger, avoir un emploi, ...) peut conduire un acteur à adopter des comportements impliquant une prise de risque accrue pour certains aléas, par exemple en habitant dans une zone à risques naturels ou technologiques. Cette logique de priorités peut partiellement expliquer des comportements jugés « aberrants » une fois qu'une catastrophe s'est produite. Ainsi en est-il des considérations économiques et/ou politiques qui prennent le pas sur une logique de gestion des risques dans la conduite de certains projets.

La crise, elle, vient permettre la reconfiguration des interactions entre les acteurs autour de l'objet qu'est le risque, et dépasse le simple cadre temporel et spatial de l'événement qui la suscite. C'est une renégociation de la

qualité du risque, et donc à travers elle des rapports entre les acteurs.

Un peu de philosophie

Un raccourci et une coïncidence étonnante rapproche l'actualité de la philosophie : effectivement, historiquement, celle-ci s'immisce dans la question des risques au lendemain du tremblement de terre de Lisbonne de 1755, par le biais d'un débat entre Voltaire et Rousseau sur la responsabilité de l'homme dans les conséquences terribles de cet événement.

Ainsi, alors que pour Voltaire (dans son « Poème sur le désastre de Lisbonne ») cet événement est la preuve que « le mal est sur la terre », Rousseau lui répond (dans sa « Lettre sur la Providence ») que si « *la nature n'avait point rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages, et que si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également, et plus légèrement logés, le dégât eût été beaucoup moindre, et peut-être nul* ».

Parallèlement, si un tremblement de terre de même ampleur que celui de 1755 (ressenti dans toute l'Europe et l'actuel Maghreb) se produisait aujourd'hui aux Canaries, le site retenu pour le projet marocain de centrale nucléaire pourrait se voir submergé par le tsunami ainsi déclenché.

A la vision longtemps fataliste des catastrophes naturelles allait donc peu à peu se substituer l'idée que l'homme avait la possibilité, même dans les catastrophes naturelles, d'agir pour limiter voir empêcher les dégâts de tels phénomènes. Le progrès, en marche, allait conduire peu à peu l'homme à essayer de maîtriser la nature et à l'intégrer dans la société.

Toutefois, dans l'époque moderne, les questionnements reviennent par deux biais différents. Tout d'abord se pose la question de la capacité de l'homme à maîtriser ses propres créations et à ne pas se laisser déborder par la complexité qu'il a lui-même générée. C'est là la question portée régulièrement sur les avancées de la science et les nouvelles possibilités qu'elle offre.

Par ailleurs, selon Ulrich Beck (dans sa « Société du risque ») la nature, intégrée totalement au

fonctionnement des sociétés humaines, n'en est pas pour autant devenue moins dangereuse. Au contraire : elle renvoie désormais à l'homme les conséquences de ses propres actes, sans que celui-ci ne puisse en écarter sa responsabilité. Ainsi, en modifiant le fonctionnement de la nature, l'homme modifie voir amplifie les potentielles menaces pour sa propre existence : le changement climatique, l'altération des équilibres écosystémiques ou encore les pollutions n'en sont que des exemples.

Typologie des risques

Les risques se répartissent d'abord en deux grandes catégories : les risques dits diffus, et ceux dits majeurs.

Les risques diffus concernent des événements qui frappent à une échelle individuelle, et de manière fréquente. On peut compter parmi eux des événements tels que la maladie, le chômage, mais également l'insécurité routière ou encore les accidents domestiques.

Les risques majeurs sont ceux dont les conséquences sont telles que « la société se trouve dépassée par l'immensité du désastre », suivant la formule attribuée à Haroun Tazieff. On y trouve ainsi les inondations, les séismes, les éruptions volcaniques, les accidents technologiques, ... Ces derniers font l'objet de politiques publiques de prévention portées principalement par le Ministère en charge du Développement Durable.

On remarquera que les risques diffus ne sont pas nécessairement moins mortifères que les risques majeurs : ainsi, les accidents de la route causent chaque année des milliers de morts alors que les risques naturels en France tuent « seulement » quelques dizaines à quelques centaines de personnes par an (le bilan cumulé des dramatiques événements qu'ont été les inondations du Var et la tempête Xynthia en 2010 est inférieur à 100 victimes, en comptant les disparus).

Par ailleurs, deux autres catégories de risques ont été formalisées dans les dernières années, car consécutives à des évolutions techniques, sociales ou encore économiques. Par leur

ampleur, ces catégories peuvent être rapprochées des risques majeurs.

Les risques émergents sont les phénomènes issus des derniers développements socio-technologiques, et dont on suppose aujourd'hui qu'ils pourront un jour porter à conséquence, sans que l'on soit aujourd'hui en mesure de déterminer l'ampleur ou même la réalité de cette menace. C'est le cas des organismes génétiquement modifiés, des applications des nanotechnologies ou encore de la dispersion massive de polluants variés dont on ignore les conséquences de la combinaison dans la nature. Ces risques sont ceux visés par le recours au principe de précaution (voir 1.2.1).

Enfin, les méga-risques systémiques concernent les événements dont la réalisation porterait à conséquence à l'échelle mondiale en raison des connexions entre les systèmes touchés. Une crise économique mondiale ou encore d'Internet aurait des répercussions inenvisageables en raison de la structuration des échanges mondiaux aujourd'hui. La crise économique des subprimes a ainsi donné l'exemple de l'évolution d'une crise nationale en une crise mondiale sur plusieurs années, nécessitant une coordination des pays touchés pour tenter de la résorber.

Par ailleurs, et indépendamment des catégories précédentes, la distinction est généralement faite entre le caractère naturel ou anthropique d'un risque, suivant la qualification de l'aléa. Les réponses en terme de prévention ou d'indemnisation des événements ne sont en effet pas les mêmes suivant qu'il existe un tiers responsable ou non.

La variété des risques envisageables imposent donc de disposer d'une connaissance précise de chacun des phénomènes, afin d'être en mesure d'apporter des réponses proportionnées et adéquates à chacune de ces menaces potentielles, tout en choisissant l'échelle d'action adéquate (faut-il gérer le risque au niveau de l'individu, de la collectivité, de l'État ou même de l'Humanité ?).

Toutefois la complexité croissante des systèmes et l'augmentation des connaissances font que, paradoxalement, il devient de moins en moins évident d'envisager l'ensemble des combinaisons de risques possibles ainsi que leurs conséquences

sur les systèmes. L'accident de Fukushima en est malheureusement un exemple, les autorités japonaises ayant eu à gérer les triples conséquences d'un tremblement de terre, du tsunami qu'il a engendré et d'un accident nucléaire majeur. Dans ces conditions, les autorités doivent se préparer non plus à des scénarios connus d'accidents, mais à des ensembles de possibles qu'il n'est plus possible de préparer à l'avance. Il faut donc, d'abord, se préparer à être surpris (cf. 1.2.2) pendant la crise, et tout mettre en œuvre par avance pour réduire le champ des possibles de la catastrophe.

1.2 Prévenir, préparer, gérer

Prévention et précaution, tout dépend de la connaissance du risque

On utilise très souvent les termes de prévention et de précaution de manière indifférente, et nombre de médias ou de discours politiques expliquent, à tort, des mesures publiques comme la stricte application du « principe de précaution ». Ce dernier a pourtant été défini lors de l'introduction de la Charte de l'Environnement dans la Constitution française. Il y est clairement indiqué que l'application du principe de précaution (et donc l'action des autorités dans ce cadre) ne concerne que le cas de la « réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques ». C'est-à-dire que la puissance publique ne peut justifier son éventuelle inaction devant une situation par le fait que les possibles conséquences dommageables de celle-ci ne seraient pas prouvées. Lorsque l'existence d'un dommage possible est certaine, mais que c'est sa réalisation qui est incertaine, on parle de prévention.

Par exemple, dans le cas de la lutte contre les pandémies grippales, il s'agit de prévention : le dommage possible est avéré (il y a un risque reconnu pour la vie humaine en cas d'infection), mais c'est sa réalisation (la contamination) qui n'est pas certaine. Au contraire, dans le cas des organismes génétiquement modifiés, non seulement les conditions de réalisation d'un éventuel

dommage à l'homme ne sont pas connus, mais surtout la communauté scientifique n'a pas pu mettre en évidence l'existence même de ce dommage. Il s'agit donc d'une application du principe de précaution : la puissance publique n'a pas le droit d'arguer d'un manque de connaissance pour ne pas prendre de décisions (en l'occurrence, celle d'autoriser ou non les semences concernées, ou de poursuivre la recherche sur les conséquences possibles en cas de dissémination).

La connaissance des phénomènes permet donc ensuite de bâtir des scénarios, qui servent de bases aux réflexions préparant la crise. Certains peuvent parfois être écartés car jugés « trop improbables » : c'est le cas par exemple dans les risques technologiques pour définir les servitudes d'urbanismes. Mais, à l'inverse et comme dit précédemment, les scénarios ne peuvent pas non plus prendre en compte l'ensemble des situations possibles. Il faut donc se préparer à être surpris, et même « se préparer à l'impensable », ainsi que Patrick Lagadec l'exprimait aux Assises Nationales des Risques Technologiques (en 2010).

Gérer la crise : l'art de décider, communiquer, agir dans l'urgence

Selon Patrick Lagadec², on distingue en effet trois types de « situations problématiques » que les autorités peuvent être amenées à gérer, la distinction se faisant suivant le crescendo de difficulté.

■ D'abord la situation d'urgence: il s'agit d'un accident, mais dont la survenue et la résolution sont anticipées et ordinairement réglées par le système. Cet événement est prévisible, et les moyens conduisant à sa résolution sont clairement identifiés. Il existe ainsi des acteurs compétents et des procédures codifiées. Un accident de la route de faible ampleur peut en être un exemple.

■ La situation de crise correspond à un événement à bien plus grande échelle en terme d'enjeux menacés mais également de moyens à déployer. Des effets en chaîne peuvent apparaître, la situation n'est plus

circonscrite à un périmètre bien délimité, et s'installe également dans la durée. Des phénomènes non prévus sont possibles, et les responsables doivent improviser sur la base des procédures existantes, mais qui sont dépassées. Il faut, parallèlement à cela, gérer bien plus d'acteurs et la communication devient un enjeu en tant que tel. Un événement naturel de grand ampleur peut s'inscrire dans ce contexte.

■ Enfin, la situation de rupture correspond à une transition violente entre un avant et un après. C'est-à-dire que le monde, après, ne sera jamais plus comme avant. Il n'est plus possible de revenir à la même disposition des acteurs, les dogmes ou les hypothèses scientifiques sont dépassés par les événements en cours. L'accident de Tchernobyl ou la crise sanitaire du SIDA sont des événements représentatifs de cette définition

La crise nécessite donc d'improviser de manière organisée et préparée. Comme les acteurs doivent sortir de leur routine de contrôle et de traitement pour aborder des comportements non-prévus, il est important que les décisions prises restent lisibles et traçables, afin de garder la mémoire du déroulement de l'événement et des réactions des acteurs. Ceci garantira la possibilité de changement de stratégie en cours d'événement, mais également la possibilité de tirer un retour d'expérience de la gestion des événements.

Pour les mêmes raisons, la communication en période de crise occupe une place très importante dans sa résolution. Il est en effet d'autant plus nécessaire de parvenir efficacement à mobiliser et organiser les acteurs de la gestion de crise que leurs comportements ne sont pas pré-écrits. Personne ne peut donc savoir a priori qui fait quoi à quel moment, et la mise en place de synergies entre les acteurs sera hautement dépendante de la capacité de réaction du système au déroulement des événements.

Ces multiples caractéristiques de la crise sont autant de facteurs renforçant la difficulté de sa gestion. Par ailleurs, c'est pour ces mêmes raisons que les retours d'expérience sont un

² Pour plus de détails, se reporter à son abondante littérature, notamment son site internet.

des facteurs clés de la réussite d'une bonne politique de prévention des risques et de gestion des crises : ils permettent de comprendre comment les acteurs-clés ont improvisé durant les événements, et si des consignes différentes auraient pu permettre d'améliorer la gestion de la crise (et le retour à la normale ensuite).

1.3 La société face aux risques et aux crises – Le rôle de la puissance publique

Une exigence individuelle... mais également collective

L'article 3 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) stipule que "Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne". La sécurité des biens mais surtout des personnes est donc une exigence fondamentale pour les citoyens de tous pays.

La responsabilité de cette exigence a historiquement passé des cercles progressifs, de l'échelle de l'individu plongé dans la guerre du « tous contre tous » pour parvenir à celui de la communauté avant de s'imposer à l'échelle de l'État.

Ainsi, l'apport de la sécurité au citoyen est devenu l'un des fondements de l'État Providence dans la vision moderne de la société et cette mission régaliennne est désormais un des piliers du pacte social. Concrètement, il serait aujourd'hui inconcevable d'imaginer une collectivité assumer seule la gestion d'une crise sans la possibilité de se retourner vers l'État en cas de dépassement de ses capacités.

Toutefois, comme il a été rappelé en 1.1.4, il y a un eu un lent glissement historique entre la perception de la catastrophe comme un fléau divin, dans lequel l'homme ne pouvait qu'assister les victimes, à l'idée d'une responsabilité et donc d'une action humaine possible en amont de la catastrophe.

Pendant longtemps, le fatalisme duquel étaient empruntes les catastrophes était ainsi un obstacle à la mise en place d'une politique de

prévention des risques. Certes, l'État agissait après la catastrophe, en venant au secours des sinistrés, mais il n'y avait pas d'anticipation organisée sur l'évènement.

Cette position a évolué au cours du temps, plaçant petit à petit les États face à l'obligation de mettre en place des politiques de prévention des risques. Cette approche se justifie notamment par le fait que les États, quels que soient les systèmes politiques, sont à l'échelle d'une Nation les derniers acteurs à être encore capable d'agir en cas de crise majeure. Dans les cas ultimes de « faillite » d'un État face à une catastrophe d'une ampleur extrême, c'est la communauté des États qui prend alors le relais.

On est ainsi passé progressivement :

■ de l'ignorance du risque – avant le XIX^{ème} siècle, l'État intervenait pour secourir, indemniser et réparer au coup par coup sans cadre réglementaire préalable ;

■ au refus du risque – jusque dans les années 1980, l'idée dominante était que les progrès scientifiques et techniques permett(r)aient une maîtrise des forces de la nature à même de se protéger totalement des risques naturels ;

■ vers un niveau de risque accepté, partagé par l'ensemble de la société avec une modestie à avoir quant aux moyens d'y échapper – c'est la fin de la recherche du risque zéro.

Par ailleurs, quels que soient les systèmes d'indemnisation des catastrophes existants, l'État est toujours l'acteur qui viendra prêter son concours en dernier recours sur les crises majeures. En sus d'être légitime, l'État a donc tout intérêt à mettre en place une politique publique de prévention des risques naturels.

Aujourd'hui, l'objectif de cette politique nationale est donc de tendre vers un société capable de gérer tous les aspects du risques, que ce soit avant, pendant ou après la crise. Il s'agit donc d'une société consciente des risques, préparée à y faire face, prévenue

suffisamment à l'avance, organisée durant les crises, résiliente après la crise et solidaire avec les victimes.

Pour ce, la France a actuellement axé sa stratégie de prévention autour de sept piliers : la connaissance des risques, l'information préventive, prise en compte dans l'aménagement du territoire, le suivi et la surveillance, la réduction de la vulnérabilité, la préparation à la gestion de crise et le retour d'expérience post-crise.

Cette démarche balisée est sensée permettre de préparer durablement la société française aux risques majeurs existants sur son territoire. En lien avec une gestion de crise efficace, elle permettra de dépasser les événements qui ne manqueront pas de survenir dans les prochaines décennies.

Vers une culture du risque ?

Pour autant, l'une des contreparties d'une réponse strictement collective aux aspirations individuelles des citoyens est le risque d'une déresponsabilisation de ceux-ci. En plaçant le niveau d'intervention à l'échelle de la collectivité, on soustrait l'exigence d'anticipation de la responsabilité du citoyen. Or, dans de nombreuses situations, le comportement individuel joue un rôle critique dans la prévention et la gestion de la crise. C'est naturellement le cas pour les risques diffus, mais également pour les risques majeurs.

Une parade à ce problème consiste en une information accrue à l'attention des individus. Ainsi, ces dernières années, les campagnes de prévention et d'information sur l'insécurité routière se sont notamment tournées vers les conducteurs comme premiers acteurs de la chaîne. De la même manière, dans le domaine de la prévention des risques naturels et technologiques, tout un dispositif d'information obligatoire à l'usage des acquéreurs ou des locataires a été mis en place pour sensibiliser les populations lors de leur installation, mais également leur rappeler par la suite les informations indispensables à connaître dans les zones à risques. La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 est également un exemple très concret du passage du citoyen d'un rôle d'observateur à un rôle d'acteur.

Toutefois, malgré ces avancées, de nombreuses interrogations restent encore posées à l'heure actuelle. D'abord et malgré la nécessité d'implication des citoyens comme acteurs de la prévention, l'État reste le coordinateur indispensable des politiques de prévention et de gestion de crise. En d'autres termes, on ne peut sacrifier au niveau d'exigence imposé à la puissance publique au motif que les citoyens seraient aujourd'hui mieux informés. Sinon, le risque est grand de repartir en arrière en transférant des responsabilités de l'État aux citoyens, à contrario de la logique qui s'est construite en faisant historiquement ses preuves.

Par ailleurs, si des progrès conséquents ont été enregistrés dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion de la crise, un nouveau chantier s'est ouvert ces dernières années sur la question de la résilience, ou plus largement de la reconstruction après crise et du retour à la normale. Si l'État a un rôle à jouer dans la prévention des catastrophes ainsi que leur gestion, il est également le plus à même d'accompagner les territoires sinistrés dans leur reconstruction postérieurement aux événements : la politique nationale de prévention des risques ne doit pas s'arrêter à la fin de la crise.

Ainsi, si cet accompagnement peut être situé chronologiquement après la crise, de plus en plus de réflexions ont porté ces dernières années sur la nécessité de doter les sociétés de moyens de recouvrir rapidement leurs fonctions les plus importantes une fois les événements terminés. C'est ici le cœur de la notion de résilience appliquée à la gestion des risques, à savoir la capacité intrinsèque d'un territoire à se relever quel que soit l'événement qui a pu le frapper. Ceci afin qu'il ne subisse pas durablement les conséquences de la catastrophe et que celle-ci ne l'handicape pas à long terme.

2. Réglementation et acteurs: quelques repères

La politique de prévention des risques majeurs et l'organisation de la gestion des crises relève des missions régaliennes de l'État (devoir d'assurer la sécurité et la salubrité publiques). De par l'étendue du champ des catastrophes possibles et de leurs impacts prévisibles, ces politiques sont intrinsèquement et éminemment interministérielles : elles mobilisent notamment les Ministères en charge de l'Intérieur, de l'Écologie, des Transports, de la Défense, de l'Agriculture, de l'Économie et des Finances, de l'Énergie, de la Santé.

Une coordination interministérielle est donc nécessaire : celle-ci est confiée, pour la politique de prévention des risques majeurs, au Ministère de l'écologie, en la personne du délégué interministériel au risques majeurs (le directeur général de la prévention des risques, actuellement Laurent Michel) et pour l'organisation de la gestion de crise au Ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire de la direction de la sécurité civile et, en phase opérationnelle de gestion des crises, du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Ce qui n'empêche pas chaque Ministère d'être responsable de la mise en œuvre de dispositifs de prévention des risques et de gestion des crises relevant de son domaine de compétence (prévention des risques de feux de forêt et agro-alimentaires et gestion du Fonds d'indemnisation des calamités agricoles pour le Ministère de l'Agriculture par exemple).

Le cadre réglementaire de cette politique reflète ces caractères régaliens et interministériels, elle s'est consolidée au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, au gré des événements plus ou moins catastrophiques qui ont poussé les gouvernements successifs à mettre à l'agenda des réformes dans ces domaines, poussés par une demande sociale forte, alimentée par une acceptation des conséquences des catastrophes naturelles et technologiques de plus en plus faible parmi les populations des pays développés. A l'heure actuelle, que ce soit dans le domaine de la prévention des risques majeurs ou de la gestion des crises, le corpus réglementaire est relativement étoffé, des outils puissants existants dans les champs

environnementaux, agricoles, industriels, urbanistiques, assurantiels etc., et complet, couvrant l'ensemble des sept piliers de la prévention des risques majeurs identifiés classiquement³, même s'il convient de noter que beaucoup d'outils et de normes relatifs à la prévention des risques naturels ne relèvent que de circulaires et se sont multipliés ces dernières années ; nous y reviendrons.

Pour mettre en œuvre une politique et déployer sur le territoire les outils associés, l'État doit s'appuyer sur des acteurs institutionnels clairement identifiés (Services de l'Etat, opérateurs, collectivités territoriales, société civile etc.) et investis de moyens d'intervention adaptés (financiers, humains, autres). Nous allons brièvement décrire les principaux acteurs de la politique de prévention des risques et de gestion des crises, les moyens dont ils disposent et la manière dont ils interagissent.

Pour conclure ce préambule, il ne s'agit pas dans ce rapport de faire un point exhaustif des dispositifs réglementaires existants et des acteurs⁴ impliqués sous forme de note de synthèse, mais plutôt de présenter les principaux outils et acteurs de cette politique, leur origine et leur rôle, et de décrypter les difficultés de mise en œuvre de cette politique et leurs causes. Cela nous permettra, par la même occasion, de décrire les lieux d'exercice dans lesquels des ingénieurs, des ITPE en particulier bien sûr, sont amenés à exercer des missions relatives à la prévention des risques et à la gestion des crises puis de finir par les revendications et propositions pour une meilleure mise en œuvre de ces politiques.

3 Décrits en 1.3.2 : il s'agit de la connaissance des risques, l'information préventive, prise en compte dans l'aménagement du territoire, le suivi et la surveillance, la réduction de la vulnérabilité, la préparation à la gestion de crise et le retour d'expérience post-crise.

4 Pour un point complet sur la politique de prévention des risques majeurs et le rôle des acteurs, voir la brochure de la DGPR : « *la démarche française de prévention des risques majeurs* » (84 p.), édition février 2011, téléchargeable sur le site du Ministère.

2.1 Un corpus réglementaire imposant et une myriade d'outils

Des dispositifs issus de deux siècles d'évolution de la réglementation

Avant le XIXe siècle, l'État intervenait surtout pour secourir les populations, indemniser et réparer les conséquences des catastrophes de toute sorte, au coup par coup, sans cadre réglementaire fixé au préalable.

Les premiers dispositifs réglementaires mis en place dans le domaine de la prévention des risques relèvent de la gestion des risques industriels. En effet, l'explosion accidentelle de la poudrière de Grenelle à Paris le 31 août 1794, qui causa la mort de plus de 1000 personnes, est considérée comme le premier accident industriel majeur en France. Selon le Ministère de l'écologie, cet accident aurait inspiré, au début du XIXe siècle, une première réglementation des installations industrielles produisant des nuisances⁵ (Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode) et constitue le point de départ de la réglementation des installations classées, qui n'a cessé d'évoluer depuis.

Concernant la prévention des risques naturels, les grandes crues du XIXe siècle sur quasiment tous les grands fleuves français (1846, 1856, 1866 sur la Loire, 1840 et 1856 sur le Rhône) et les dommages considérables qu'elles ont causées, notamment en 1856 sur les villes de la vallée de Loire et à Lyon, furent à l'origine de la loi relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations du 28 mai 1858. Cette loi pose les bases d'une planification de la protection des villes par des digues de protection, sur décision de l'État avec contribution des collectivités, et de la cartographie des zones submersibles : « Dans les vallées protégées par des digues, sont

considérées comme submersibles les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les levées venaient à être rompues ou supprimées. Ces surfaces seront indiquées sur des plans tenus à la disposition des intéressés. » (art. 66) Elle est révélatrice de l'idée dominante, qui perdurera jusque dans les années 1980, que se protéger totalement contre les inondations (et autres risques naturels) en maîtrisant les forces de la nature est désormais techniquement à portée des hommes, grâce aux progrès scientifiques et techniques, ingénierie hydraulique notamment, et technologiques, mécanisation en particulier. Il suffira pour cela de se doter des aménagements adéquats (digues, barrages, recalibrage des lits, murs de soutènements, drains, pour les glissements de terrain etc.).

Depuis le début du XXe siècle, les réglementations n'ont cessé d'évoluer vers plus d'intervention de l'État dans ces domaines : renforcement des contrôles, notamment dans le champ industriel, maîtrise de l'urbanisation dans les zones de risques initiée (notamment création des plans de surfaces submersibles par le décret-loi du 30 octobre 1935), encadrement plus contraint pour l'aménagement de nouveaux dispositifs de protection ; ces évolutions sont faites au fur et à mesure que de nouvelles catastrophes surviennent (on peut citer : crue « du siècle » de la Seine en 1910, rupture du barrage de Malpasset le 2 décembre 1959, explosion de la raffinerie de Feyzin le 4 janvier 1966), mettant en lumière des axes d'action jusque là non mobilisés (par simple manque de connaissance ou par absence de volonté politique) et l'échec de la recherche du risque zéro par la tentative de mise en place de dispositifs de protection toujours plus importants et imposants. Les années 1970, 1980 et 1990 marquent néanmoins un tournant dans la progression de la réglementation.

5

□ cf. fiche issue de la base de données ARIA relative à l'accident de la poudrière de Grenelle (). Il convient de souligner, pour être complet sur ce sujet, que des travaux historiques, conduits notamment par l'historien Thomas Leroux, mettent en doute le lien établi entre accident de Grenelle et législation de 1810.

6

□ cf. site du CEMAGREF, www.cemagref.fr

De 1975 à 2004 : le fondement progressif des réglementations et outils actuels

En 1971, le ministère de l'environnement est créé. Avec lui vont se développer des réglementations fondatrices des actuels outils de la politique de prévention des risques majeurs. En parallèle, le ministère de l'Intérieur fait évoluer le fameux Plan OR.SEC (organisation des secours) créé par l'instruction interministérielle du 5 février 1952 sur l'organisation des secours dans le cadre départemental en cas de sinistre important.

Les ICPE et les établissements SEVESO

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) fonde **les régimes de déclaration et d'autorisation des ICPE** qui sont définies via une nomenclature. Sont désormais étudiés, au préalable à la délivrance de l'autorisation d'exploiter délivrée par l'État, l'ensemble des impacts de l'installation sur l'environnement (urbanisation à proximité, cours d'eau, voies de communication etc.) Cette loi fondatrice a depuis fait l'objet de nombreuses modifications qui sont codifiées dans le code de l'environnement⁷.

La directive européenne n° 82/501/CEE du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, dite directive « **SEVESO** » marque l'entrée de la communauté européenne dans le champ de la maîtrise des risques technologiques. Cette directive, dont le surnom SEVESO est le nom d'une commune italienne impactée en juillet 1976 par un nuage de dioxine issu d'une fuite sur un réacteur de l'usine Icmesa située sur une commune voisine, a été transcrite en droit français, elle impose en particulier la réalisation d'étude de danger pour les installations reconnues les plus à risque et la définition de périmètres de protection. Elle est remplacée quelques années plus tard, à la suite des catastrophes industrielles de Mexico et de Bhopal en Inde, par la directive européenne n° 96/82 du 9 décembre 1996 concernant la

maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite « SEVESO II » qui élargit son champ d'application (définition de seuils SEVESO seuil haut et SEVESO seuil bas) et impose aux exploitants de tels sites de mettre en place un système de gestion de la sécurité. En particulier, sont issus de l'application de la loi de 1976 et de la directive SEVESO, les périmètres d'isolement autour des installations reconnues à risque dans lesquels certaines prescriptions s'imposent aux constructions.

Le régime d'assurance des risques naturels et d'indemnisation des catastrophes naturelles

La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles instaure le régime d'assurance des risques naturels (**régime CATNAT**) quasiment tel que nous le connaissons actuellement. Ce régime repose sur le principe de solidarité et de garantie in fine de l'État. Tout contractant, entreprise ou particulier, d'une assurance couvrant son exploitation, son habitation ou son véhicule paie une prime d'assurance visant à garantir son bien ou son exploitation contre les catastrophes naturelles. Le taux de cette prime est fixé par l'État pour tout le territoire national. La caisse centrale de réassurance (CCR), entreprise détenue à 100% par l'État propose sa réassurance contre les catastrophes naturelles aux assureurs sur le marché français, avec une garantie illimitée de l'État. En d'autres termes, **en cas de catastrophes majeures dépassant les capacités d'assurance et de réassurance des marchés, l'État est garant de l'indemnisation finale**. L'ouverture des droits à indemnisation des dommages au titre des catastrophes naturelles est conditionné à la publication d'un arrêté interministériel reconnaissant l'état de catastrophe naturelle. Pour cela, il convient de démontrer, rapport d'expert à l'appui, le caractère anormal de l'agent naturel à l'origine des dommages et l'inefficacité ou impossibilité des mesures visant à se prémunir des effets de cet agent.

En contrepartie de cette garantie de l'État, la loi du 13 juillet 1982 prévoyait l'élaboration de **plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER)**. Ces plans avaient pour objet de délimiter les zones soumises à un ou plusieurs risques naturels et de réglementer les

7

⁷ Titre Ier : « Installations classées pour la protection de l'environnement » du Livre V : « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances » du code de l'environnement.

constructions nouvelles et existantes. Des mesures dissuasives reposant sur l'impossibilité de s'assurer ou sur l'assurance à coût plus important étaient prévues pour freiner l'urbanisation des zones soumises à des risques importants.

Le Fonds Barnier, les PPRn et les PPRt

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », constitue une étape fondamentale dans l'édification du droit de l'environnement en France en posant ses principes majeurs (droit à l'information, principe de précaution etc.). Tirant les conclusions des inondations catastrophiques de Nîmes (1988), de la Savoureuse en Franche-Comté (1990), de Vaison-la-Romaine (23 septembre 1992) et des grandes crues du Rhône de 1992 et 1993, elle instaure le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « Fonds Barnier »)** qui permet de financer des mesures de réduction de la vulnérabilité aux risques naturels majeurs. Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les primes du régime d'assurances contre les catastrophes naturelles (cf. ci-dessus). Elle instaure **les plans de prévention des risques naturels majeurs (PPRn)** qui valent servitude d'utilité publique, en lieu et place des PER (voir ci-dessus) et de tous les autres documents délimitant des zones soumises aux risques naturels (PSS, périmètre délimité en application de l'ancien article R. 111-3 du code de l'urbanisme etc.)

Faisant suite à l'explosion de l'usine AZF de Toulouse du 21 septembre 2001, catastrophe qui a causé la mort de 30 personnes et en a blessé environ 2500 (nombre aussi élevé à cause de la projection de bris de vitres des bâtiments dû à l'explosion), la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite loi « Bachelot » instaure **les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)** pour résorber les risques liés à la présence d'urbanisation existante au voisinage de sites industriels dangereux (SEVESO seuil haut). Cette loi crée également, autour de ces mêmes sites, des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) destinés à informer les riverains des risques et nuisances générés par ces installations. Elle complète certaines dispositions relative à l'utilisation du Fonds Barnier pour la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement. Enfin, elle renforce les obligations d'information sur les

risques majeurs en créant **l'information des acquéreurs et des locataires (IAL)** sur les risques majeurs auxquels leur bien est soumis.

Les plans grands fleuves et les PAPI

Au début des années 1990, sur le bassin de la Loire, dans un contexte politique tendu, plusieurs conceptions d'un programme d'aménagement global du fleuve Loire s'opposent radicalement. Le ministre de l'environnement de l'époque, Michel Barnier, décide alors de créer un cadre de travail dans lequel l'État, les collectivités territoriales, les associations de défense de l'environnement et les riverains pourront, au-delà de leurs divergences, parvenir à remettre l'aménagement de la Loire et de ses vals inondables à l'agenda politique. En 1994, le **plan Loire Grandeur Nature** est officiellement arrêté en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) pour une durée de 10 ans et définit « un plan global d'aménagement de la Loire afin de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique ». Le premier **« plan grand fleuve »** est né. Cette démarche inspirera par la suite le plan Meuse (arrêté en 2003 sous forme d'un programme d'actions de prévention des inondations – PAPI – voir ci-après), le plan Rhône (2007), le plan Seine (2007) et le plan Garonne (2007). Ces plans sont généralement adossés pour leur financement aux contrats de projet Etat-région et consacrent **une grande partie de leurs moyens à des actions de prévention et de lutte contre les inondations**⁸.

A la suite des inondations catastrophiques survenues entre 1999 et 2002 en France, notamment dans l'Aude (1999) et dans la Somme (2001), est lancé, par circulaire du 1^{er} octobre 2002 de la Ministre de l'Écologie, Roselyne Bachelot, un appel à projet pour la réalisation de **Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI)**. Cette

8

□ Pour illustrer, le plan Rhône prévoit de consacrer entre 2007 et 2013 environ 310 M€ à son volet inondations pour un financement total du plan s'élevant à environ 670 M €, soit 46% du financement total.

Source : CPIER plan Rhône signé le 21 mars 2007

démarche contractuelle innovante entre l'État et les collectivités territoriales vise à faire émerger des structures capables d'assurer, au niveau des bassins versants, la maîtrise d'ouvrage de projets visant à réduire le risque inondation par une approche globale combinant gestion de l'aléa (zones de ralentissement dynamique, ouvrages de protection, réhabilitation et sauvegarde des zones d'expansion des crues) et réduction de la vulnérabilité des enjeux et des territoires (mesures de réduction de la vulnérabilité des constructions, réseaux etc., amélioration des dispositifs de préparation et de gestion des crises, information des populations). Cet appel à projet débouchera sur la labellisation entre 2003 et 2009 d'une cinquantaine de PAPI et la mobilisation de près de 1 milliard d'euros. Il aura permis de consolider ou faire émerger **des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB⁹)** capables de porter des programmes d'aménagement globaux de réduction du risque inondation.

ORSEC

Le plan OR.SEC (pour organisation des secours) a été créé par l'instruction interministérielle du 5 février 1952 sur l'organisation des secours dans le cadre départemental en cas de sinistre important.

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 toilette l'organisation de la sécurité civile française. Elle prévoit, entre autre, la réalisation de plan ORSEC au niveau des zones de défense : plan ORSEC zonal¹⁰ et au niveau départemental, plan ORSEC départemental ainsi que la réalisation de plans d'urgence : les plans particuliers d'intervention autour de sites industriels à risques et des grands barrages dont les risques de rupture mettent en jeu des vies humaines, les plans de secours spécialisés pour faire face à un type de risque particulier (plan ORSEC inondations par exemple) et les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes.

9

□ Pour plus d'information sur les EPTB existants ou les structures assimilées, voir le site de l'association française des EPTB :

10

Zones de défense définies par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense

Cette loi introduit également le droit des citoyens à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont exposés dans la réglementation française. Dans cette optique, le décret du 11 octobre 1990, pris en application de cette loi, institue **le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM)**, dossier recensant au niveau de chaque département les risques majeurs concernant le territoire du département, la liste des communes exposées à chaque risque et les mesures à adopter en cas de crise.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 rénove entièrement la conception de l'organisation de la gestion de crise. Elle propose une définition de la sécurité civile, définit les acteurs en charge de missions de sécurité civile, au premier chef les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et refonde l'organisation de la sécurité civile. L'acronyme ORSEC change de sens pour devenir **Organisation de la Réponse de Sécurité Civile** et il ne faut plus parler de déclenchement du plan ORSEC mais de dispositif ORSEC, dispositif en veille permanente qui peut être activé à tout moment lorsque la situation le justifie par l'autorité compétente (préfet de département, préfet de zone, préfet maritime). Dans le domaine de la préparation à la gestion de crise, le décret du 13 septembre 2005 pris pour application de l'article 13 de loi de modernisation de la sécurité civile instaure l'obligation pour les communes couvertes par un PPRn approuvé ou un plan particulier d'intervention (PPI) d'élaborer **un plan communal de sauvegarde (PCS)** dans les deux ans suivant l'approbation du PPRn ou du PPI afin de définir « l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus ».

Les dernières évolutions depuis 2005

La transparence et la sécurité dans le domaine du nucléaire

La loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire dote les installations nucléaires civiles d'un régime particulier inspiré de celui des ICPE. L'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), en tant qu'autorité administrative indépendante chargée de veiller à la sûreté du parc nucléaire français, est créée.

Le classement des digues et des barrages

Les grandes crues du Rhône de 2002 et 2003 ont donné lieu à des ruptures de digues catastrophiques provoquant de lourdes pertes en vie humaine et des dégâts considérables. La dangerosité des ouvrages hydrauliques, en particulier des digues de protection contre les inondations, alors que le parc est peu connu, globalement peu ou pas entretenu, ainsi que le faux sentiment de sécurité qu'ils engendrent, pousse le Ministère de l'écologie à rénover la réglementation relative à la sécurité de ces ouvrages. Jusqu'en 2006, le danger induit par un barrage ou une digue s'appréciait soit au regard de sa hauteur pour les grands barrages (barrage d'une hauteur de plus de 20 m) soit au regard de son classement comme ouvrage intéressant la sécurité publique, selon un faisceau de critères définis à l'annexe 1 de la circulaire du ministère de l'écologie du 6 août 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 dans son article 21, complétée par le décret du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques, crée donc un classement des barrages et des digues en quatre classes (A, B, C et D) en fonction de leur importance et des risques qu'ils induisent pour les populations riveraines (de A risque le plus important à D risque le moins important), donnant ainsi une base réglementaire solide aux procédures de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques. Pour chaque classe, le maître d'ouvrage de la digue ou du barrage est redevable d'obligations de diagnostic de l'état

des ouvrages, d'analyse des risques (étude de dangers) et d'entretien et de surveillance par leurs exploitants plus ou moins contraignantes selon le niveau de risque. Le décret prévoit les modalités de contrôle et de sanction le cas échéant du manquement à ces obligations. Le Ministère crée des pôles spécialisés dans les DREAL pour la mise en œuvre de cette réglementation (voir plus loin).

Les évolutions en cours

Les lois Grenelle 1 et 2 n'ont guère fait évoluer le corpus réglementaire dans le domaine de la prévention des risques naturels et technologiques. A noter tout de même, l'évolution du régime des ICPE par l'introduction de la procédure d'enregistrement, a priori plus souple que la procédure d'autorisation.

Elles ont en revanche transposé en droit français (articles L566-1 à L 566-13 du code de l'environnement) de **la directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation** en allant au-delà des exigences européennes en imposant l'adoption d'une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. Les nouveautés de la démarche imposée par la directive résident, d'une part, dans la réalisation d'une évaluation préliminaire du risque inondation à l'échelle nationale (qui, en France n'avait jamais été faite) permettant de dégager, selon des critères identiques sur tout le territoire, des territoires à risque important (TRI) sur lesquels seront élaborées des cartes de zones inondables puis des stratégies locales de gestion du risque inondation et, d'autre part, dans la nécessité de REDUIRE les conséquences dommageables de TOUS LES TYPES d'inondations (débordement, remontées de nappe, ruissellement), ce qui constitue un objectif de résultats. La démarche doit déboucher en 2015 sur l'élaboration de plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) à l'échelle des bassins hydrographiques (Seine, Rhin-Meuse, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse, Loire, Artois-Picardie), plans permettant d'assurer la cohérence au niveau de chaque bassin des stratégies locales élaborées au niveau de chaque TRI. La mise en

œuvre de cette directive a poussé le Ministère à renforcer le rôle des DREAL de bassin dans la coordination de la gestion des risques d'inondations.

Le Plan submersions rapides (PSR) – suites de la tempête Xynthia du 28 février 2010 et des inondations à Draguignan (Var) du 15 juin 2010

Le plan submersions rapides ou plus exactement le plan « Submersions marines, crues soudaines et ruptures de digues », élaboré à marche forcée au cours du second semestre 2010, validé en février 2011, vise à mettre en cohérence les annonces faites par le président de la république dans ses discours du 16 mars 2010 à La Roche-sur-Yon, à la suite de la tempête Xynthia, et du 21 juin 2010 à Draguignan, après les inondations catastrophiques du 15 juin 2010 dans le Var, les recommandations des rapports parlementaires publiés à la suite de ces catastrophes avec le cadre réglementaire existant, celui imposé par la directive européenne inondation et avec les moyens effectivement mobilisables par les acteurs pour éviter que de telles catastrophes ne se reproduisent. De ce plan, il faut avant tout retenir la volonté d'agir sur les ouvrages de protection (plan digues) pour permettre soit le renforcement soit l'effacement des ouvrages les plus dangereux.

L'appel à projet PAPI nouvelle génération

En février 2011, un nouveau cahier des charges pour la labellisation des programmes d'actions pour la prévention des inondations est diffusé par le Ministère. L'objectif est de faire émerger de nouveaux PAPI, ou de toiletter les PAPI actuels, en les articulant avec la mise en œuvre de la directive européenne inondation et le PSR. A noter l'obligation d'une analyse coût-bénéfice poussée pour les opérations d'investissement les plus importantes.

La réorganisation des services de prévision des crues (SPC) et d'hydrométrie en application de la circulaire du 4 novembre 2010 relative à l'évolution de l'organisation pour la prévision des crues et l'hydrométrie) sera effective au cours de l'année 2012. Le nombre de SPC passera alors de 22 actuellement, dépendant de DREAL, de DDT, de services de navigation ou de Météo-France selon les cas, à une quinzaine à terme, tous rattachés à une DREAL (sauf le SPC Méditerranée

Est basé à Aix-en-Provence qui continuera de dépendre de Météo-France).

Cette réorganisation s'accompagne de la création en DDT du référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises d'inondation dans les départements couverts par un service de prévision des crues.

Enfin, **le projet de plan national pour la prévention des risques liés aux cavités souterraines** a fait l'objet d'une consultation en août et septembre 2011 sur le site du Ministère de l'écologie. Il vise à rénover les outils de prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines à disposition des services de l'État et des collectivités.

En conclusion, l'historique de l'évolution réglementaire de la politique de prévention des risques que nous venons de tracer et les évolutions en cours mettent en évidence, notamment au cours de ces deux dernières années, des ajustements au coup par coup des outils réglementaires, au gré des catastrophes et des émotions qu'elles suscitent dans la population. Il est temps de faire un pause dans ces évolutions, notamment dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, pour permettre à l'ensemble des acteurs investis dans la mise en œuvre de cette politique de digérer les dernières évolutions (notamment les évolutions issues de la directive européenne), d'appréhender les différents leviers à leur disposition (coercitifs, incitatifs, partenariaux) et de les mobiliser à bon escient à l'échelle locale dans le cadre d'une stratégie concertée. Pour cela, il faut de la stabilité et de la confiance dans les institutions et les règlements.

2.2 Mise en œuvre par des acteurs avec de plus en plus de responsabilités et de moins en moins de moyens

La mise en œuvre des politiques de prévention des risques et de préparation et gestion des crises mobilise tous les niveaux administratifs de l'État et des collectivités territoriales. Les deux principaux acteurs, clefs de voûte de l'application de la réglementation détaillée ci-dessus et responsable de la mobilisation des outils définis par celle-ci au plus proche des territoires, sont le maire et le préfet de département. Vos rapporteurs vous proposent un décryptage du rôle de chacun, des évolutions en cours et des menaces qui pèsent sur eux en partant du niveau le plus local pour terminer par le niveau macro.

La commune et son maire au cœur du dispositif, de plus en plus seul face à ses obligations contradictoires

Le maire le premier maillon du dispositif

La commune est le niveau de prise en compte des risques majeurs dans l'aménagement via l'intégration des contraintes liées aux risques majeurs dans les plans locaux d'urbanisme (depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000), en présence ou non de PPRn ou de PPRt, et dans la délivrance des actes d'urbanisme par le maire, si sa commune est dotée d'un document d'urbanisme approuvé (carte communale, plan local d'urbanisme).

Le maire est en outre le garant de la sécurité de ses administrés par la diffusion d'informations sur les risques majeurs, l'exercice de ses pouvoirs de police générale (pouvoirs renforcés en situation de crise) et par une préparation à la gestion des situations de crise susceptibles de se déclencher sur le territoire de sa commune en élaborant un plan communal de sauvegarde (PCS).

Au cœur des contradictions

Le moins que l'on puisse dire est que la thématique de la prévention des risques majeurs et de la préparation à la crise figure rarement dans les programmes politiques pour gagner des

élections. A de rares exceptions qui concernent les maires de certaines communes ayant subi dans un passé récent le traumatisme d'une catastrophe majeure¹¹, que nous classerons dans une première catégorie, les maires ne sont pas élus pour porter un projet mobilisateur autour de la prévention des risques majeurs, mais pour développer et/ou sauvegarder/valoriser les potentialités de sa commune ; même si les raisons qui poussent les électeurs à les placer en responsabilité sont fréquemment peu lisibles, une grande majorité de maires conçoivent leur rôle ainsi. Dans le jeu d'acteurs qui s'instaure alors entre l'État, le maire et les administrés, le maire doit donc pouvoir se reposer sur un discours ferme, suffisamment argumenté et adapté au territoire, porté par l'État et ses services, pour surmonter la contradiction de ses obligations (sécurité de ses administrés versus développement économique et valorisation des potentialités de son territoire) ; et ce d'autant plus que la plupart des communes ne dispose pas de services techniques capables de construire de discours et des projets dans ce domaine. Dans ce cas, convaincu (à des degrés divers) par la nécessité de prendre des mesures de prévention¹², l'opposition n'est que de façade, elle permet au maire de ne pas assumer seul les contraintes et autres « sacrifices » que la définition de zones concernées par un ou plusieurs risques majeurs fait peser sur sa commune, mais d'en reporter une grande partie sur l'État-Préfet. Nous classerons ce type de maire dans la deuxième catégorie.

11

□ La promesse consiste alors souvent à bâtir rapidement des dispositifs de protection pour que « cela n'arrive jamais plus » sans ou avec peu d'analyse préalable des impacts environnementaux et du rapport coût/bénéfice de tels aménagements. Cette première catégorie de maires a donc besoin d'un accompagnement de la part des services de l'État et autres acteurs de la gestion des risques au niveau local (EPTB lorsqu'il en existe par exemple) pour bâtir un programme d'aménagement cohérent, soutenable et répondant à l'ensemble des réglementations urbanistiques et environnementales et monter le financement associé (subventions diverses sur le Fonds Barnier, crédits européens etc.).

12

□ L'expérience de terrain montre que globalement nos élus sont conscients de leur responsabilité et n'hésitent pas à les prendre lorsqu'ils s'estiment suffisamment soutenus.

Les maires des première et deuxième catégories sont des éléments moteurs de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques majeurs au niveau le plus local et servent alors de relais efficace aux services de l'État dans sa mise en œuvre. La proximité que l'administration départementale (sous-préfectures et DDT en particulier) entretiennent avec les élus permet de pouvoir identifier avec une grande efficacité ce type d'élus et de bâtir un discours et des dispositifs adaptés aux contextes politiques et territoriaux. Beaucoup de grands élus sont d'ailleurs à ranger dans la deuxième catégorie. Votre rapporteur a ainsi pu entendre un sénateur s'exprimer publiquement, dans des réunions locales, de manière très réservée (euphémisme) sur un projet de plan de prévention des risques naturels, puis lui confier, lors d'un entretien à titre syndical, qu'il était sérieusement préoccupé par le retrait de l'État de ses propres missions régaliennes au niveau départemental et la perte progressive de compétences techniques, induit par la mise en œuvre de la RGPP et des logiques comptables, en premier lieu dans le domaine de la prévention des risques. Ce type d'analyse, que le SNITPECT-FO reprend à son compte, révèle qu'une grande majorité d'élus ne souhaitent en aucun cas assumer seul les responsabilités de la mise en œuvre d'une politique qu'il considère majoritairement comme relevant de l'État, et que le retrait de l'État à son échelon le plus local ne peut que mener à un affaiblissement important de la politique de prévention des risques majeurs.

Enfin, la troisième et dernière catégorie de maire regroupe ceux qui refusent de constater la réalité de l'exposition de leur commune à une menace grave soit parce qu'ils ne croient pas à l'exactitude des données fournies par l'État (dans ce cas, il est fréquent d'assister à une bataille d'experts), soit parce que les conséquences de la reconnaissance de cette menace sont telles qu'elles obérerait en grande partie des projets importants qu'ils ne souhaitent pas voir contrariés (dans ce cas refus pur et simple d'utiliser la connaissance disponible sur les risques pour réorienter les partis pris d'aménagement et les projets en cours). Dans ce cas, la position de l'État local se doit d'être inflexible et suffisamment solide, juridiquement et techniquement, pour gagner les batailles d'experts et faire face aux procédures contentieuses qui ne manqueront pas d'être engagées.

Le Préfet de département et ses services, le niveau de mise en œuvre le plus proche du territoire, aujourd'hui espèce menacée mais à sauvegarder

Le préfet de département est responsable dans son département de l'intégration des risques majeurs dans l'aménagement et de l'information préventive sur les risques majeurs via :

- l'élaboration des PPRn et des PPRt, dont l'instruction est généralement confiée à la direction départementale des territoires pour les PPRn et à la DDT et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour les PPRt¹³,
- le contrôle de légalité, en particulier le contrôle de légalité des actes et documents d'urbanisme
- le porter à la connaissance de la population (par l'intermédiaire notamment du DDRM et de l'IAL) et des communes (par l'intermédiaire du DDRM et des porter-à-connaissance de l'État dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme) des risques majeurs auxquels elles sont exposées.

Il est responsable également de la préparation à la gestion des crises de toute nature puis de la gestion de crise lorsque celle-ci revêt une dimension importante :

- via l'élaboration et la mise à jour régulière du plan ORSEC et l'organisation générale du dispositif ORSEC,
- lorsqu'une crise dépasse les limites d'une commune ou les moyens d'une commune à y faire face, en exerçant la direction des opérations de secours et en

13

□A de rares exceptions où la direction départementale de la protection des populations (DDPP) a été chargée de l'instruction des PPRt avec la DREAL.

activant le centre opérationnel départemental (COD).

Pour l'exercice de ses responsabilités, le Préfet s'appuie sur les services de la Préfecture, notamment son directeur de cabinet, ses sous-préfets, son service interministérielle de défense et de protection civile (SIDPC) et ses personnels d'astreintes, et ses directions départementales interministérielles, la DDT au premier chef.

Au vu des prérogatives qui lui sont confiées, il apparaît clairement que le rôle du Préfet de département est central dans la mise en œuvre des politiques de prévention des risques et de gestion des crises de par les responsabilités que la réglementation fait peser sur lui, des leviers dont il dispose pour veiller à la bonne application de cette réglementation et de par son rôle principal dans le jeu d'acteurs Etat-maires-population déjà décrit précédemment. Notre analyse montre que, compte tenu du positionnement des maires (et des collectivités plus généralement), des résultats probants ne pourront être obtenus qu'en faisant de la prévention des risques et de la gestion des crises une priorité absolue de l'action des Préfets et des sous-préfets de manière permanente, et non ponctuellement au gré des événements catastrophiques qui jalonnent l'actualité¹⁴, dans tous les départements de France, pour ne pas prêter le flanc à des différences de traitement et d'application du droit que élus ou associations ne manqueront alors pas de pointer (les différences dans l'exercice du contrôle de légalité des actes et documents d'urbanisme d'un département à l'autre est à ce titre emblématique) et pour maintenir l'effort d'information sur les risques, de mémoire et de mise en œuvre des mesures post-catastrophes, dans les départements qui ont subi des événements récents. Car si nous souscrivons à la citation d'Emile Gueymard issu de son rapport sur les inondations du Drac et de la Romanche du 30 mai 1856, « Les habitants ne connaissent l'ennemi que le jour du danger. Le lendemain, comme les marins échappés au naufrage, ils ont oublié leurs craintes et leurs vœux de la veille »¹⁵, l'État se doit alors de ne

14

□ la lettre circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 juin 2010 sur les mesures à prendre en matière de risques d'inondation suite aux intempéries du Var les 15 et 16 juin 2010 est emblématique de ces relances ponctuelles.

15

pas oublier l'ennemi et de veiller à ce que personne ne l'oublie.

Les directions départementales des territoires

Attardons nous sur les directions départementales des territoires (et de la mer pour les départements littoraux) dont la prévention des risques et la gestion de crises constitue, du moins en théorie, des missions prioritaires.

La DDT exerce grosso modo les missions¹⁶ dévolues aux ex-DDE, ex-DDAF et ex-bureau de l'environnement des préfectures dans les domaines de l'aménagement, de l'eau, de l'environnement, de la prévention des risques naturels et technologiques, du logement, de l'économie agricole, de la sécurité routière (et le cas échéant de la mer) et de la gestion de crises (routières, agricoles et, depuis la circulaire du 28 avril 2011 relative à la mission de référent départemental inondation, liées aux inondations, nous y reviendrons). Elle constitue LE bras armé technique du Préfet de département, en particulier dans les domaines de la prévention des risques et de la gestion crises pour les volets connaissance des risques majeurs, intégration des risques majeurs dans l'aménagement et préparation et gestion des crises routières, agricoles et liées aux inondations.

Du point de vue réglementaire, elle est généralement chargée d'instruire les plans de prévention des risques naturels (PPRn inondations, mouvements de terrain, feux et incendies de forêt)¹⁷, une partie des plans de prévention des risques technologiques

□ citation reprise en ouverture du rapport d'inspection interministérielle « retour d'expériences des inondations survenues dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010 ».

16

□ Pour l'éventail complet des missions obligatoires et annexes des DDT, se reporter au décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles – article n°3.

17

□ Jusqu'à récemment les services Navigation (SN) et certaines ex-DIREN ont pu être chargés d'instruire des PPRn, la réorganisation des SN et la création des DREAL tendent à généraliser l'instruction de tous les PPRn par les DDT.

(recensement des enjeux impactés et réalisation du zonage réglementaire et du règlement des PPRt), de rendre des avis au titre des risques naturels sur des dossiers d'urbanisme, des projets divers et souvent d'instruire ou pré-instruire avant transmission à la DREAL les demandes de subvention des collectivités sur le fonds Barnier. L'instruction des PPRn et des PPRt nécessite de construire une connaissance du territoire sous l'angle de sa vulnérabilité aux différents risques majeurs, donc d'être en capacité d'identifier et de comprendre les phénomènes générateurs de risques (appropriation des études d'aléas), d'identifier les enjeux potentiellement exposés et d'apprécier leur vulnérabilité et enfin de croiser aléas et enjeux vulnérables en utilisant des systèmes d'information géographique à un niveau expert.

En outre, la DDT est en charge, pour le compte du Préfet, de l'élaboration des porter-à-connaissance dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, elle est associée plus globalement aux procédures de planification des collectivités, elle assure l'instruction des actes d'urbanisme pour le compte du Préfet ou des maires de communes dotées de document d'urbanisme mais pas de service instructeur¹⁸, et elle dispose de la connaissance acquise par la capitalisation des études sur les différents risques auxquels le territoire est exposé. La DDT dispose donc de leviers puissants pour s'assurer de l'intégration des risques majeurs dans l'aménagement. Cela nécessite une étroite coordination entre le service en charge de l'urbanisme et de la planification et le service en charge de la prévention des risques, quand ce n'est pas le même service et un rapprochement avec le service en charge du contrôle de légalité de préfecture ou de la DDT.

Comme le SNITPECT-FO l'avait anticipé en imaginant le rapprochement des DDE et des DDAF plusieurs années avant la fusion des DDE et des DDAF dans le cadre de la RéATE, la création des DDT a également été l'occasion de rapprocher le service en charge de la mise en œuvre de la politique de gestion de l'eau (notamment la police de l'eau) et de l'animation de la mission inter-service de l'eau (MISE), qui se

situait dans la plupart des départements en DDAF, et le service de prévention des risques en charge de la prévention des risques d'inondations permettant d'améliorer la coordination et la cohérence des documents et procédures de gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau, issues des lois et directives sur l'eau, avec la prévention et la gestion des inondations.

Ce rapprochement de service permet également le rapprochement des compétences techniques (hydrologie, morphologie des cours d'eau) et le partage des différentes approches (aménagement, environnement).

Enfin, la DDT a hérité des ex-DDE une culture de préparation et de gestion des crises, avant tout routières. Il est utile de rappeler que, après le transfert des routes aux conseils généraux au 1^{er} janvier 2006, les DDE ont été « refondées », d'après le ministère de l'équipement, sur 4 piliers, dont la prévention des risques et la gestion des crises.

Le décret DDI confirme le rôle de la DDT dans la préparation et la gestion des crises en indiquant qu'« elle concourt [...] à la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale », et la mission de gestion de crise de la DDT apparaît d'ailleurs confortée par la note du SGG en date du 17 juin 2011, qui synthétise les travaux du groupe missions des DDI, et qui précise en page 4 que " la participation à la gestion de crise constitue naturellement une mission prioritaire pour les DDT".

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

L'agent sécurité défense est également en charge des missions de commissariat aux entreprises de transport, de TP et de bâtiment qui incombent aux DDT en vertu du code de la Défense.

18

¹⁸ La DDT peut s'appuyer pour s'assurer de la prise en compte des risques dans l'instruction des actes d'urbanisme sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

Cette mission se traduit par la constitution et la mise à jour d'une base de données des entreprises du département mobilisables, y compris par réquisition, en cas de crise via le logiciel métier PARADES.

Au titre de sa mission de coordination des gestionnaires de voirie, la DDT peut également se voir confier un rôle accru en matière de crises routières, pour le compte du Préfet, dans le cadre de plans de gestion du trafic (PGT) locaux.

La nouvelle organisation de l'Etat au niveau départemental donne un rôle central aux DDT au sein des cellules de crise organisées en Préfecture : la DDT est en effet souvent le seul service capable d'apporter un éclairage technique et opérationnel rapide sur ses domaines de compétence, des routes à la connaissance de terrain des élevages en passant par la réquisition de matériel ou l'exécution de travaux d'urgence.

La pérennisation de ces compétences en DDT corrélativement à l'évolution des missions (disparition des missions d'ingénierie) et les sollicitations croissantes des Préfets corrélativement aux baisses d'effectifs en DDT posent la question non pas de la pertinence mais de la capacité à savoir et pouvoir remplir ces missions à moyen terme.

Les DREAL : un niveau de pilotage et d'impulsion mais également un niveau opérationnel à conforter

La DREAL assure le pilotage et le financement de la politique de prévention des risques naturels et technologiques.

Ainsi, elle est chargée de la déclinaison au niveau régional de la doctrine du Ministère, notamment pour l'élaboration des PPRn, elle assure le pilotage de l'activité des établissements sous tutelle (BRGM en particulier pour les risques liés au sol et au sous-sol), elle instruit les dossiers de subventions aux collectivités pour les études et travaux de prévention des risques naturels sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit fonds Barnier) et, en tant que responsable de budget opérationnel de programme (RBOP), répartit les effectifs et les

financements entre services du Ministère en région.

Les DREAL jouent également un rôle crucial dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique de prévention des risques technologiques par l'intermédiaire de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques avec les DDT, la gestion de l'après-mine et des risques qui en découle et le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques. Dans le cadre de la réorganisation des services de prévision des crues et des services d'hydrométrie, de nombreuses DREAL assumeront à compter de 2012 les missions opérationnelles de prévision des crues.

Trois quarts des DREAL ont créé un service en charge de la prévention des risques intégrant l'ensemble des missions listées ci-dessus, favorisant ainsi la recherche d'une approche intégrée de gestion des risques naturels et technologiques.

Plus spécifiquement, les DREAL dite « DREAL de zone », au nombre de 7, assument des missions spécifiques liées aux attributions particulières des délégués ministériels de zone placés près des préfets de zone de défense, le DREAL est alors délégué ministériel de zone pour le ministère de l'écologie et s'entoure, généralement, pour l'exercice de ses attributions d'un adjoint et/ou d'une mission de zone¹⁹. Elles ont en charge l'appui à l'état major de zone pour l'élaboration d'un certain nombre de plans de gestion de crise relevant concernant les secteurs d'activité du MEDDTL, en particulier les transports, la coordination du réseau d'agents sécurité défense des services du MEEDTL et des DDT, et, en crise, elles assurent le lien entre les services déconcentrés du Ministère et le niveau national.

19

□ Circulaire du 18 août 2008 relative aux attributions des délégués ministériels de zone
Circulaire du 10/05/11 relative aux échanges d'information entre l'administration centrale du MEDDTL et les échelons déconcentrés, pour la prévention et le traitement des crises.

Les DREAL placées sous l'autorité des préfets coordonnateurs de bassin hydrographique sont appelées « DREAL de bassin ». Le DREAL assure alors la fonction de délégué de bassin en application de l'article R213-16 du code de l'environnement : « Il assiste le préfet coordonnateur de bassin dans l'exercice de ses missions, assure le secrétariat de la commission administrative de bassin, anime et coordonne l'action des services déconcentrés de l'Etat intervenant dans le domaine de l'eau et apporte conseil et assistance technique aux organismes de bassin ». Pour assurer cette fonction de coordination, il s'entoure généralement d'une délégation de bassin et s'appuie sur ses services en charge des questions liées aux usages de l'eau et aux risques d'inondation. La DREAL de bassin assure principalement le suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des SDAGE, et plus particulièrement des programmes de mesure. La mise en œuvre de la directive européenne inondations a poussé le Ministère à renforcer le rôle de coordination des DREAL de bassin pour la gestion des risques d'inondations.

Le niveau national

Au niveau national, le pilotage de la politique et des services, la rédaction des évolutions réglementaires des politiques de prévention des risques et de gestion des crises, l'élaboration de plans nationaux sont de la responsabilité de :

- la direction générale de la prévention des risques du MEEDTL
- la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur.

Les autres acteurs

Enfin, parmi les autres acteurs impliqués à des degrés divers dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques, on peut citer :

- Les établissements publics techniques (INERIS, Météo-France, BRGM etc.) et le réseau scientifique du MEDDTL20

- L'autorité de sûreté nucléaire (ASN)
- les gestionnaires de réseaux et d'ouvrages
- Les conseils régionaux et les conseils généraux
- Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)
- Les assureurs
- La société civile

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

Pour une volonté politique à la hauteur des enjeux

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

Il est alors plus que temps de plaider pour un vrai portage politique à tous les niveaux, afin de résorber le passif énorme, particulièrement

20 Établissements abordés sous l'angle de l'expertise

technique dans la troisième partie

sur la réduction de la vulnérabilité qui est l'axe le plus laissé pour compte.

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

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

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

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

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

Développer une culture du risque

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

- redoublant d'efforts sur la communication en la déclinant jusqu'au niveau local communal,
- retrouvant la mémoire du risque qui a eu tendance à se perdre suite aux mouvements de population

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

A tous les niveaux de décision et de responsabilité, on ne peut que dénoncer le manque de moyens alloués au portage de la politique de prévention des risques et de réduction de la vulnérabilité des territoires. Ainsi aujourd'hui, même dans un scénario de repli de l'Etat dans ses tâches uniquement régaliennes, les moyens n'y sont pas, particulièrement en terme d'effectifs !

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

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

Ce déploiement de moyens afin de rendre possible l'application de la réglementation et des outils mis en place devra être complété

par le développement du conseil et de l'accompagnement des collectivités avec lesquelles il est absolument nécessaire de partager les enjeux. Cet accompagnement des élus locaux devra dépasser le seul rappel de leurs obligations réglementaires et aller dans le sens d'une ingénierie publique territoriale des risques et de la sécurité.

Au niveau national : pérenniser le financement de cette politique

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

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

Enfin, soyons vigilants à ce que la mise en œuvre de la directive européenne inondations ne soit pas l'occasion de laisser de côté des territoires malgré tout vulnérables par le choix des Territoires à Risques d'Inondation (TRI) et du nouvel appel à projet à PAPI.

Des territoires non identifiés comme tels ne pourraient plus (ou beaucoup plus difficilement) bénéficier de financement de la part de l'Etat pour mettre en œuvre de projets de réduction du risque inondation.

3. La place de l'ingénieur : état des lieux et perspectives

3.1 Des ingénieurs spécialisés aux compétences pointues aux cadres techniques dotés d'une « solide culture scientifique multidisciplinaire »

Quelque soit le risque considéré, en particulier naturel ou technologique, la notion de phénomène ou d'aléa est en général prépondérante. En effet, avant de déterminer une politique et mettre en œuvre des actions de prévention, il s'agira d'étudier le phénomène : ses origines, ses caractéristiques (nature, ampleur, occurrence), ses impacts. Cette appréhension des phénomènes par une démarche scientifique, qu'elle soit empirique ou théorique, nécessite une expertise scientifique et technique des plus fines dans des domaines divers recouvrant les sciences dures comme sciences appliquées : hydrologie, géologie, génie industriel, météorologie, climatologie, génie civil, etc.

Afin d'appréhender le phénomène et ses impacts dans sa globalité, il s'agira également de mettre en relation ces différentes approches sectorielles. Ces compétences spécifiques gagneront alors à être conjuguées, mise en relation afin d'étudier le système dans toute sa complexité. Complexité qui devra être abordée par une approche pluridisciplinaire et donc nécessitant une culture scientifique bien développée. Exigence que l'on retrouve dans la formation des ingénieurs comme le souligne la commission des titres d'ingénieurs (CTI)²¹ « ils (les ingénieurs) acquièrent une solide culture scientifique multidisciplinaire et une spécialisation plus ou moins forte selon les écoles ».

Cette « solide culture », donne alors à l'ingénieur « généraliste » le moyen de se positionner en tant qu'interface entre les

21 <http://www.cti-commission.fr/>

domaines cités ci-avant et ainsi créer une dynamique entre les différents acteurs. On peut ici reprendre le rapport du SNITPECT-FO de 201022 qui revendiquait « Un ingénieur riche de savoir-faire relationnels et comportementaux, à l'heure de la multiplication des

interfaces, qui nécessiteront de développer toujours plus ses apprentissage de facultés de travail en réseau, de coopération et de communication. Ces compétences deviennent indispensables pour compléter l'expertise technique. »

3.2 Une problématique complexe dépassant les champs techniques

Comme nous l'avons vu en première partie, cette approche technique ne saurait se révéler suffisante. Car elle ne saurait alors répondre aux enjeux de développement local, d'acceptabilité sociale. Une approche économique et sociale devient nécessaire dès lors que ces aléas / phénomènes se développent sur un territoire et influent sur son fonctionnement donc dès lors que nous parlons de « risque » en tant que croisement entre aléa et enjeu.

Loin, pour autant, de prendre la posture de décideur, le technicien aura à intégrer un champ de paramètre le plus large possible afin d'étudier, d'inventer, tester et proposer des solutions réalistes et acceptables pour la société civile et ses représentants. Cette approche des systèmes complexes nécessitant des compétences et un savoir-faire relevant à la fois de sciences de la nature et des sciences humaines, n'est d'ailleurs pas le propre de la prévention des risques et se retrouve dès lors qu'il s'agit d'appliquer une politique « sectorielle » dans l'aménagement du territoire.

Cette approche systémique des problèmes est aujourd'hui habituellement réclamé par tous les acteurs. Cependant, les réponses concrètes, tout particulièrement en matière de GPECC1, répondant à cet objectif de développement des compétence en gestion de systèmes complexes manquent cruellement. On pourra citer les pistes suivantes revendiquée par le SNITPECT-FO :

22 Rapport « Les ITPE dans la communauté des ingénieurs en France : trajectoires et perspectives »

■ intégrer l'enseignement de l'approche systémique dans les formations initiales, « prise de poste », et continues (déjà le cas dans la formation initiale des ITPE à l'ENTPE – à développer dans la formation continue)

■ favoriser la mobilité professionnelle et l'essaimage en soutenant le caractère interministériel du corps des ITPE, supprimant les freins à la mobilité, en refusant tout idée de « filiérisation » du corps.

■ garantir l'accèsion à des postes à responsabilité significatifs dans la structure hiérarchique d'où pourront être portée cette pratique systémique.

Dans le domaine de la prévention des risques, la prise en compte de la complexité reviendra à orchestrer, coordonner les dispositifs relevant des sept piliers et porter la problématique à un niveau transversal, inter-ministériel, rassemblant les différents acteurs du territoire. C'est alors que la nécessaire double compréhension des phénomènes - de leurs mécanismes et de leur impact sur le territoire - impliquera également que la façon dont la réponse sera élaborée et amenée sera aussi importante que la solution elle-même.

3.3 Les différentes postures et leurs besoins respectifs

Ce paragraphe aborde les acteurs de façon plus théorique à partir d'une typologie « de posture » sur lesquelles des ingénieurs, cadres techniques, ITPE, sont susceptibles de se retrouver. Il présente quatre « familles » de postures qui permettent d'aborder les métiers sous l'angle des compétences relevant à la fois du « savoir », « savoir-faire » et « savoir-être ».

Posture d'expert :

Caractérisé par haut niveau de spécialisation scientifique et technique, l'expert dispose d'une expérience et d'une reconnaissance dans son champ de compétence lui permettant de répondre de façon argumentée aux demandes les plus pointues. Parallèlement à

son activité d'expertise, il peut développer des activités de recherche et développement en lien avec un réseau national et international. Dans le champ de la prévention des risques et de la gestion de crises l'étendu des domaines d'expertise mis à contribution est extrêmement vaste : de l'hydraulique au génie civile, de l'économie à la sociologie des organisations. On le retrouve notamment au sein du réseau scientifique et technique, les établissements publics tels Météo-France, l'INERIS²³, le BRGM²⁴, l'IGC²⁵ mais aussi dans la sphère privée.

Posture d'« intégrateur sectoriel » :

Plus difficile à cerner que l'expert dans sa posture, « l'intégrateur sectoriel » a pour mission principale, dans le cadre de l'application de la politique de prévention des risques, de confronter les données d'expertise entre elles ainsi qu'avec les enjeux et données du territoire et de son aménagement. C'est à son niveau que ont élaborées les solutions et les stratégies locales pour la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire. Cette posture, nécessitant une solide culture scientifique et/ou technique, une connaissances et un savoir-faire territorial se retrouve dans les services déconcentrés (directions départementales et régionales) ainsi qu'en administration centrale au sein des structures en charge de l'animation et la mise en œuvre de la politique de prévention des risques : élaboration de document, application de la réglementation, expertise locale, organisation des secours, etc.

Posture d'« intégrateur généraliste » :

La posture d'« intégrateur généraliste » n'est quant-à elle pas liée à un cœur de métier dans le domaine des risques. Pour cette dernière, la vulnérabilité face au risques majeurs doit être un élément parmi d'autres à intégrer aux projets d'aménagement, aux organisations qu'il a à mettre en œuvre.

23 Institut national de l'environnement industriel et des risques

24 Bureau de recherches géologiques et minières

25 Inspection Générale des Carrières

Posture de décideur :

Dans le domaines de la prévention des risques et de la gestion de crise, la posture décisionnelle peut se voir sous deux angles :

L'angle tout d'abord de l'impulsion et validation de solutions, de politiques nationales ou locales. Cette posture, éminemment opérationnelle, n'étant plus nécessairement caractérisée par des besoins en compétence que l'on pourra qualifier de scientifiques et techniques se nourrit cependant des éléments traduits par les « intégrateurs » afin de porter dans un projet national ou local la prévention des risques, de préparation et de gestion de la crise.

La posture décisionnel peut enfin également apparaître lorsque le niveau de délégation opérationnel nécessite une prise de décision immédiate, tout particulièrement en cas de crise. C'est le cas notamment dans le domaine de l'exploitation d'infrastructure où, même en l'absence de crise majeure telles que définies dans la première partie, des décisions en situation de crise sont à prendre quotidiennement.

3.4 Les ITPE

Les ITPE, qu'ils exercent au sein du MEDDTL, dans les direction départementales interministériels ou ailleurs, se retrouvent, dans le champ de la prévention des risques et de la gestion de crise, sur les quatre types de postures décrites précédemment : en tant que d'expert, de chargé de mission et à tous les échelons de la chaîne hiérarchique. Si aujourd'hui, le corps des ITPE, peut être considéré comme incontournable, c'est en grand partie dû à une gestion adaptée, permettant aux l'ITPE d'allier leurs aspirations professionnelles avec les besoins de tous leurs employeurs. Si le SNITPECT-FO intitulait une partie de son rapport de 2005 sur le même sujet : « la prévention des risques majeurs et la gestion des crises : des métiers pour les ITPE », le constat peut être réitéré aujourd'hui dans un ministère aux compétences élargies. Cette diversité des postes et des postures

hiérarchique constitue un atout indéniable pour gérer les questions de prévention des risques sous un angle global et transversal et . C'est pourquoi il n'est pas inutile de rappeler ici la nécessité, afin de pérenniser cet atout, d'un statut en tant que véritable corps de A/A+ comme l'a toujours revendiqué le SNITPECT-FO.

Le rapport de 2005 identifiait déjà la formation dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion de crise en tant qu'un enjeu fort, en particulier pour les cadres techniques donc les ingénieurs des TPE. Il saluait la mise en place de la thématique des risques au cœur même de la formation initiale à l'ENTPE au sein d'une voie d'approfondissement spécialisée mais également au sein des autres spécialisations. Les propositions et revendications exprimées alors à ce sujet

restent d'actualité, notamment sur la possibilité de mettre à profit cette dernière aux ingénieurs territoriaux dont les missions ne cessent de s'élargir dans le champ des risques et de la gestion des crises.

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