

La politique française de prévention des risques majeurs

Pascal Douard¹

Marc Leobet²

Sous-direction de la prévention des risques majeurs

Ministère de l'Ecologie et du développement durable

A peine la France se remettait-elle du choc causé par l'explosion de l'usine AZF de Toulouse que les inondations de septembre 2002 sont venues rappeler la fragilité de nos sociétés face aux risques que leur impact fait qualifier de «majeurs». Ces deux événements se sont caractérisés par un nombre de victimes significatif (24 morts provoquées par ces inondations, 30 morts et plus de 3 000 blessés à Toulouse), des dommages considérables (1,2 milliard d'euros pour les inondations du Gard et des départements limitrophes, 2 milliards d'euros selon la mairie pour l'explosion de Toulouse) et une forte demande de l'opinion pour que des mesures soient prises afin de prévenir les conséquences de tels événements. Trente ans après la création d'un secrétariat d'État aux risques majeurs, nos concitoyens expriment toujours le souhait d'une intervention efficace et significative des pouvoirs publics pour réguler l'exposition aux risques majeurs des biens et des personnes.

(1) Délégué adjoint aux risques majeurs

(2) Adjoint au chef du bureau de l'information et de la coordination interministérielle

French policy on prevention of major risks

Pascal Douard
Marc Leobet

Ministère de l'Écologie et
du développement durable

France was only beginning to recover from the shock caused by the explosion of the AZF Plant in Toulouse when the floods of September 2002 came to remind us of how fragile our societies are in the face of risks whose impacts are such that they are ranked as «major» risks. These two events were characterized by a significant number of victims (24 deaths caused by the flooding, and 30 dead and over 3,000 injured in Toulouse), considerable damage (1.2 billion euros for the floods in the Gard and the bordering counties, 2 billion euros according to the city council for the explosion in Toulouse), and high demand from public opinion for measures to be taken in order to prevent the consequences of such events. Thirty years after the setting up of a secretariat of state for major risks, French citizens are still expressing the desire to see effective and significant action from the public authorities to regulate the exposure of property and of people to major risks.

Qu'entend-on par risque majeur ?

Pour les spécialistes du risque, le risque résulte de la juxtaposition d'un phénomène (crue, séisme, explosion ou incendie d'usine) et d'enjeux (personnes, biens) menacés plus ou moins fortement par ce phénomène selon qu'ils sont robustes ou vulnérables.

Différentes composantes sont identifiées, sur lesquelles vont porter les politiques de prévention mises en œuvre par les pouvoirs publics. Cette définition n'inclut en revanche pas la connotation positive du mot risque, liée au gain escompté —qu'il s'agisse par exemple de production industrielle dans des usines chimiques ou de cultures sur les pentes des volcans— qui fait que l'industriel ou l'agriculteur prend des risques.

Le risque devient majeur quand le phénomène qui le sous-tend et qui pourrait survenir a une faible probabilité, mais que ses conséquences risquent d'être très importantes, y compris en terme quantitatif.

L'intervention des pouvoirs publics se justifie alors pour deux raisons essentielles : d'une part, tout individu psychologiquement normalement constitué minore dans ses comportements la probabilité de tels événements, et une fonction de régulation externe se justifie pleinement dans ces conditions ; d'autre part, si le phénomène et ses conséquences dépassent les capacités de l'individu ou de la collectivité à y faire face, il n'est pas illogique que l'organisation des secours et l'expression de la solidarité nationale relèvent de la compétence de l'État.

Aléa, enjeux, risque



Source : MEDD, dessiné par Graphies (38)

Des compétences réparties entre plusieurs ministères

Le décret définissant les compétences du ministère de l'Écologie et du développement durable (MEDD) lui reconnaît la responsabilité de prévenir les risques majeurs, et le directeur de la prévention de la pollution et des risques est également délégué aux risques majeurs. À ce titre, il est chargé d'une coordination de l'action ministérielle, et la réalité des risques correspond dans les faits à des domaines tellement divers que les compétences sont réparties entre plusieurs ministères.

Le MEDD a indubitablement la charge de prévenir les conséquences des risques naturels et des risques d'origine anthropique liés aux établissements classés. Il n'a pas dans les faits celui de prévenir ou de gérer les risques liés à de graves accidents de transport tels l'accident du Concorde ou l'incendie du tunnel du Mont Blanc. Cette responsabilité relève davantage du ministère chargé des transports. Il n'a pas non plus la responsabilité de prévenir les dommages causés par des actes de nature purement criminelle ayant choisi pour cibles les réseaux informatiques ou la santé des populations. Cette répartition entre plusieurs ministères a l'avantage de faire agir chacun dans son champ de compétence et en relation avec des acteurs qu'il connaît bien ; l'inconvénient réside peut-être dans le fait de ne pas accorder suffisamment d'attention à des risques majeurs émergents, qui peuvent avoir des conséquences très importantes, mais dont on n'a pas encore mesuré toute l'ampleur, faute d'une veille active.

De plus, la lisibilité des actions des différentes autorités compétentes peut être obscurcie par la multiplicité des intervenants. S'agissant de la coordination interministérielle de la prévention des risques naturels

majeurs, elle se répartit entre un niveau national et un niveau local.

Tous les trois mois, les principaux acteurs de l'État se réunissent au ministère de l'Écologie et du développement durable pour échanger sur les actions entreprises et l'amélioration des pratiques. Sont présents les représentants du MEDD, des ministères chargés de l'intérieur, de l'agriculture, de l'équipement, des finances et de l'outre-mer ainsi que les membres désignés des conseils généraux et inspections compétents (CGPC, CGGREF, IGE). Les ministères chargés de la justice, de la jeunesse, des sports, de la santé, de l'éducation nationale, du tourisme sont régulièrement invités sur des points particuliers.

Depuis deux ans, les différents services de l'État concernés se réunissent dans les régions, autour des directions régionales de l'Environnement, afin d'harmoniser les discours et les pratiques. Ces structures informelles, mais très utiles, réunissent principalement les DDE et les DDA, ainsi que les préfetures via les services interministériels de défense et de protection civiles.

Enfin, dans chaque département, une cellule départementale d'analyse des risques et de prévention, la CARIP, réunit en son comité de pilotage les services déconcentrés chargés du domaine.

Agir en priorité sur la cause du risque, lorsqu'on le peut

Pour tous les risques ayant une origine anthropique, la règle de base reste la même : agir en priorité pour empêcher la survenance du phénomène indésirable et rendre la personne à l'origine de ce phénomène responsable de ses conséquences, à charge pour elle de souscrire des assurances ou des garanties pour limiter sa responsabilité³.

Cette logique conduit :

- à l'abattage systématique des troupeaux dans lesquels ont été diagnostiqués des cas d'encéphalite spongiforme bovine et à l'embargo sur l'importation de viande des pays suspectés d'être atteints par cette épidémie ;
- à la réalisation par les industriels d'études de dangers pour préciser les scénarios de risques pouvant survenir dans leurs usines de production ou unités de stockages et aux obligations faites à ces industriels de réaliser des investissements de sécurité pour diminuer la probabilité de survenance de ces risques ;
- aux obligations faites aux navires transportant du pétrole près des côtes européennes d'avoir des doubles coques à l'horizon 2005.

Agir ensuite sur la localisation des enjeux

Il n'est cependant pas toujours possible d'agir sur la cause des phénomènes et les risques d'origine naturelle en fournissent une bonne illustration.

L'influence de l'homme restera pour longtemps nulle sur les séismes et les éruptions volcaniques, et incertaine sur les crues, pourtant influencées par les rejets de gaz à effet de serre sans que l'on sache très bien en quantifier l'effet, et à peine écrêtées par les barrages que les hommes construisent en se donnant l'illusion de pouvoir maîtriser des volumes d'eau considérables.

(3) Cf. le système fluxpol pour les pollutions d'hydrocarbures ou les garanties mises en place en cas d'accidents nucléaires.

Plans de Prévention des Risques naturels en Île-de-France - juillet 2003

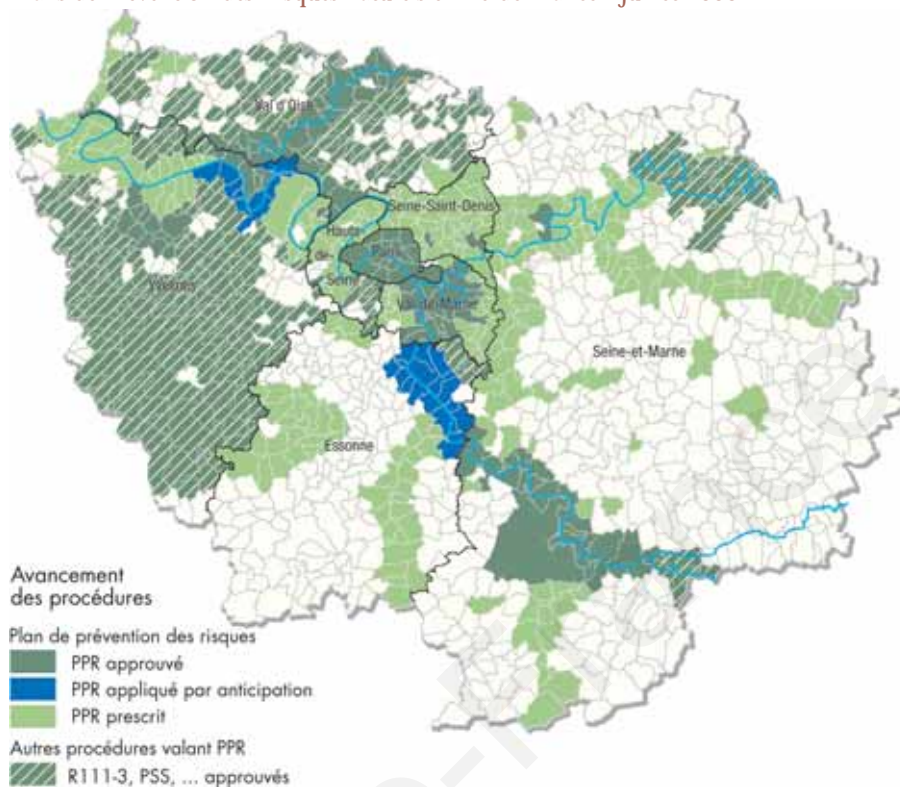
Dès lors, l'action préventive, utilisée également en complément des mesures décrites au paragraphe précédent pour les risques d'origine anthropique, vise essentiellement à reporter les enjeux en dehors des zones à risque et à augmenter au maximum la résistance propre aux enjeux face à ces mêmes risques.

Cette démarche n'est pas toujours « naturelle » pour les enjeux concernés. Ainsi, la tendance démographique française est aux déplacements de population vers les littoraux (héliotropisme) et les zones montagneuses, propres aux activités de loisirs, alors qu'il s'agit des territoires par ailleurs les plus propices aux risques naturels.

Dans ces conditions, la maîtrise de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire est la clé de la sécurité des prochaines générations. C'est elle qui, grâce à des plans de prévention des risques ou à des outils analogues permet d'éloigner les habitations des champs d'expansion des crues, des couloirs d'avalanche ou des usines à risque, allant même jusqu'à exproprier celles qui s'y trouvent déjà et qui présentent un risque pour la vie de leurs habitants. On cherchera de même à éloigner les habitations des aéroports, la prévention des nuisances sonores se combinant bien en l'espace avec la prévention des risques.

Augmenter leur résistance aux risques : le concept de mitigation

Le terme de mitigation est un mot français qui signifie : atténuation⁴. Comme le précisent les dictionnaires les plus communs (Larousse, Petit Robert.), ce mot est particulièrement utilisé en droit : la mitigation des peines, pour signifier l'adoucissement d'une peine mais non sa suppression en fonction de l'état de santé ou de l'âge du condamné.



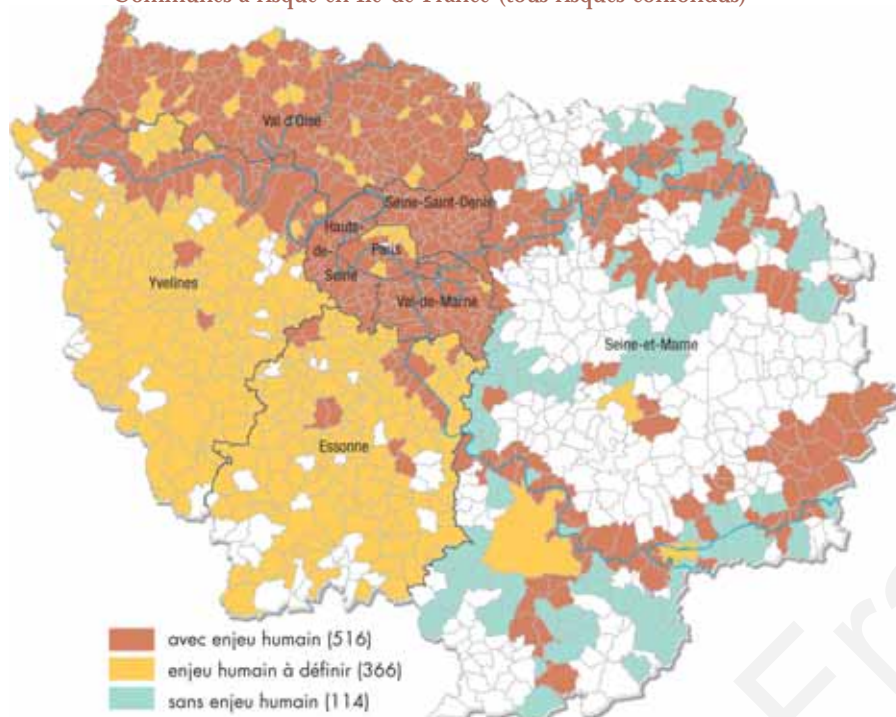
En matière de prévention de risques naturels et à la différence des risques technologiques, on ne peut empêcher les phénomènes. Un axe de la politique de prévention des risques naturels est de réduire les dommages sur les enjeux en réduisant d'une part leur vulnérabilité et d'autre part en réduisant l'intensité de certains aléas comme l'inondation, les coulées de boues ou les avalanches. Quand on ne peut pas localiser les constructions en dehors des zones à risque, on va exiger des dispositions constructives visant à assurer une résistance maximum face à ces risques : c'est le fondement logique de l'obligation faite à toute construction neuve située en zone sismique de respecter des dispositions parasismiques, ou l'exigence que l'on trouve dans le Code de la construction que chaque construction résiste aux événements climatiques exceptionnels, qu'il s'agisse par exemple de la neige ou du vent.

La mitigation des risques naturels vise à rendre le coût des dommages liés à la survenue de phénomènes climatologiques ou géologiques supportable [économiquement du moins] par notre société. Ceci amène l'État et les collectivités à engager des actions qui vont y contribuer ; le PPR pouvant en être un cadre ou le préalable. Mais le particulier doit agir également sur ses biens propres afin d'en réduire leur vulnérabilité. Pour cela, il doit avoir évidemment accès à toutes les informations utiles. La mitigation des risques oblige à penser comme on l'a fait précédemment en matière de réhabilitation du bâti existant ou de constructions scolaires et à :

- définir les règles de maîtrise d'ouvrage,
- développer des savoirs, en formant par exemple aux Antilles les architectes et les ingénieurs en génie civil à la conception et à la construction parasismiques,

(4) du mot latin *mitigare* qui signifie : atténuer, adoucir.

Communes à risque en Île-de-France (tous risques confondus)



Source : recueil national des communes à risques
ministère de l'Écologie et du développement
durable - mars 2003

NB : un enjeu humain signifie que des bâtiments
sont présents dans des zones d'aléa.

parasismique dans les zones soumises à ce risque en ce qui concerne les constructions neuves, elle agit également à l'échelon plus local, lorsque les règles doivent être finement corrélées spatialement avec les phénomènes (plans de prévention des risques). Enfin, les incitations financières apparaissent comme le troisième outil majeur dont dispose l'État pour encourager notamment les personnes affectées par les risques à rendre plus résistantes les constructions et les équipements dont elles ont besoin. L'État subventionne ainsi annuellement près de 150 millions d'euros de travaux d'entretien de rivières ou de travaux de protection contre les inondations à un taux d'environ 30 %. Il a étendu ce principe récemment aux risques naturels autres que les risques d'inondations.

Connaissance des risques et des moyens d'y faire face, réglementation, travaux, évaluation

- instituer un contrôle technique des constructions (comme pour les véhicules),
- former les acteurs de l'aménagement et de la construction à la prise en compte des phénomènes climatiques et géologiques,
- instituer des aides et des financements (comme en matière de valorisation du patrimoine),
- en explicitant dans les documents publics et les réunions publiques l'intérêt de cette approche alternative.

La mitigation des risques naturels est une stratégie de développement. On la retrouve dans les pays émergents qui ne peuvent consacrer leurs moyens financiers qu'au développement et non à la réparation, mais aussi au Japon, au Canada et aux USA.

La mise en œuvre d'une stratégie de mitigation repose sur une bonne connaissance des phénomènes à l'origine de ces risques. L'État s'appuie sur des établissements publics pour établir et organiser cette base de travail et définir les méthodologies correspondantes : Météo-France, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut de physique du globe de Paris, le CEMAGREF, l'INERIS, les agences de sécurité sanitaire, environnementale et du médicament récemment créées, pour n'en citer que quelques-uns. À un niveau plus local, des études viennent préciser les aléas ou les scénarios de danger à prendre en compte. La réglementation constitue le second levier privilégié d'action de l'État : elle intervient au niveau national, par exemple au travers des chapitres du Code de l'environnement traitant des établissements classés, obligation faite de construire

L'information et la diffusion des connaissances

L'information des citoyens représente une part importante de la politique française. «Chacun a droit à l'information sur les risques majeurs et sur les mesures de sauvegarde», dit la loi de 1987 relative à la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. Cela s'est traduit d'abord par le rassemblement de la connaissance, même schématique, dans les Dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM), dont tout département est doté. Dans un deuxième temps, les préfets ont commencé à transmettre les informations qu'ils détenaient aux maires concernés dans des Dossiers communaux synthétiques (DCS) sous la forme de cartographies au 1 : 25 000 des zones à risques. Sur les 22 600 communes à risques recensées en France dans les DDRM, 7 100 ont ainsi été traitées mais peu nombreuses sont celles qui ont déjà fait l'objet de documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM).

Pour améliorer la diffusion de l'information, le MEDD a entrepris de la publier via l'internet. Prim.net⁽⁵⁾, créé en 1998, est ainsi un portail thématique dédié à la prévention des risques majeurs, conçu comme un carrefour d'orientation permettant l'accès au plus grand nombre d'informations pertinentes sur les causes des phénomènes naturels, mais aussi les endroits où ils peuvent survenir et les façons de s'en protéger et d'en limiter les effets. Il est visité chaque mois par plus de 40 000 visiteurs, et sa fréquentation double chaque année depuis sa création.

Dans le même esprit, des cartes d'aléa sont en cours de publication sur internet. Depuis trois ans, les Franciliens peuvent consulter l'atlas des plus hautes eaux connues sur le site de la DIREN d'Île-de-France⁽⁶⁾, et constater *de visu* si leur maison ou l'école de leurs enfants est en zone inondable. Pionnière, la DDE du Val-de-Marne a diffusé les éléments des plans de prévention du risque inondation sur son site internet dans le cadre de l'enquête publique. Ceux du PPRI de Paris viennent d'être publiés sur Prim.net⁷.

En outre, la politique de diffusion des connaissances sur les risques naturels majeurs s'est traduite par la mise en ligne libre de droit des bases de données sur les séismes, les cavités souterraines, les mouvements de terrains, les cartes de localisation des phénomènes avalanches, auxquelles s'ajouteront dans l'année les éléments sur les remontées de nappes phréatiques et ceux sur le retrait-gonflement.

Le partenariat nécessaire entre l'État, les collectivités locales, les professionnels, et la société

Bien entendu, l'État ne peut agir efficacement dans ce domaine qu'en partenariat avec les collectivités territoriales, les professionnels notamment les industriels et les professionnels de l'aménagement et de la construction, et la société dans son ensemble. Les priorités affichées par le MEDD, qui mettent en avant la transparence, la concertation, et le développement

de la conscience du risque chez nos concitoyens vont dans ce sens. L'initiative prise par l'IAURIF de publier un Cahier sur ce thème contribue à la diffusion d'une culture du risque commune.

Les initiatives prises récemment en matière de formation, de certification, et d'information ne peuvent que contribuer à développer cette culture du risque et à accroître le nombre des acteurs qui œuvrent en matière de prévention. La diminution de la vulnérabilité de l'Île-de-France aux inondations de la Seine passe ainsi par une sensibilisation des industriels, des opérateurs et des habitants aux conséquences de telles inondations et aux moyens d'y faire face.

Prim.net, portail thématique dédié aux risques majeurs

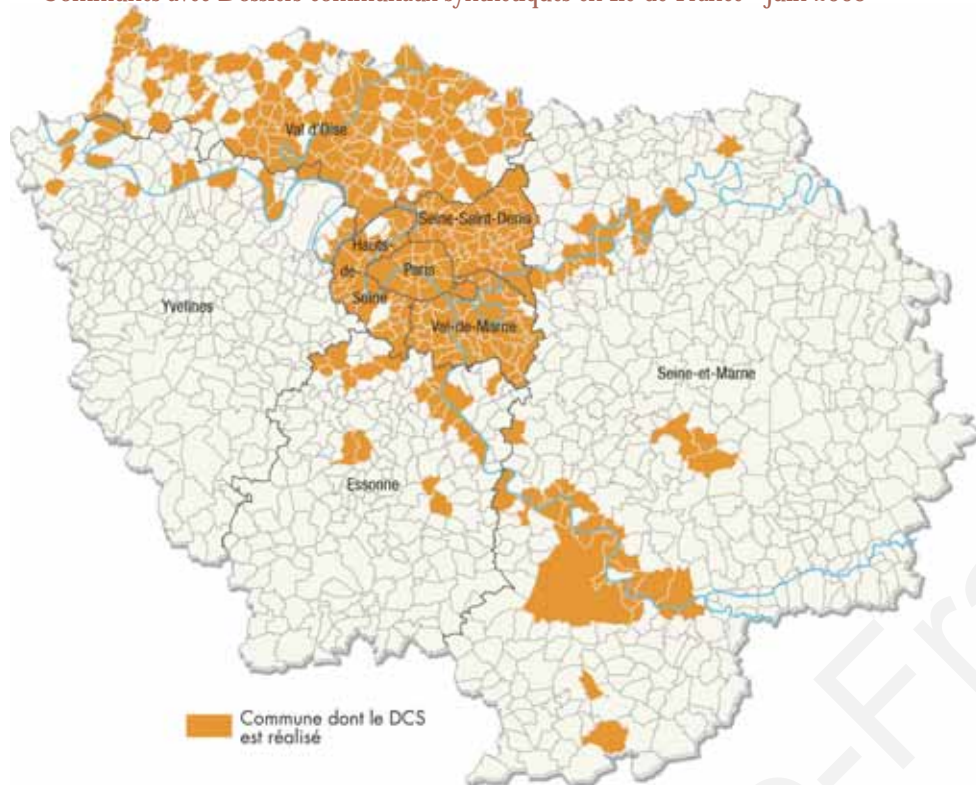


(5) <http://www.prim.net>

(6) <http://www.environnement.gouv.fr/ile-de-france/phecrues/historique/atlas/liste.htm>

(7) <http://www.prim.net/professionnel/procedu>

Communes avec Dossiers communaux synthétiques en Île-de-France - juin 2003



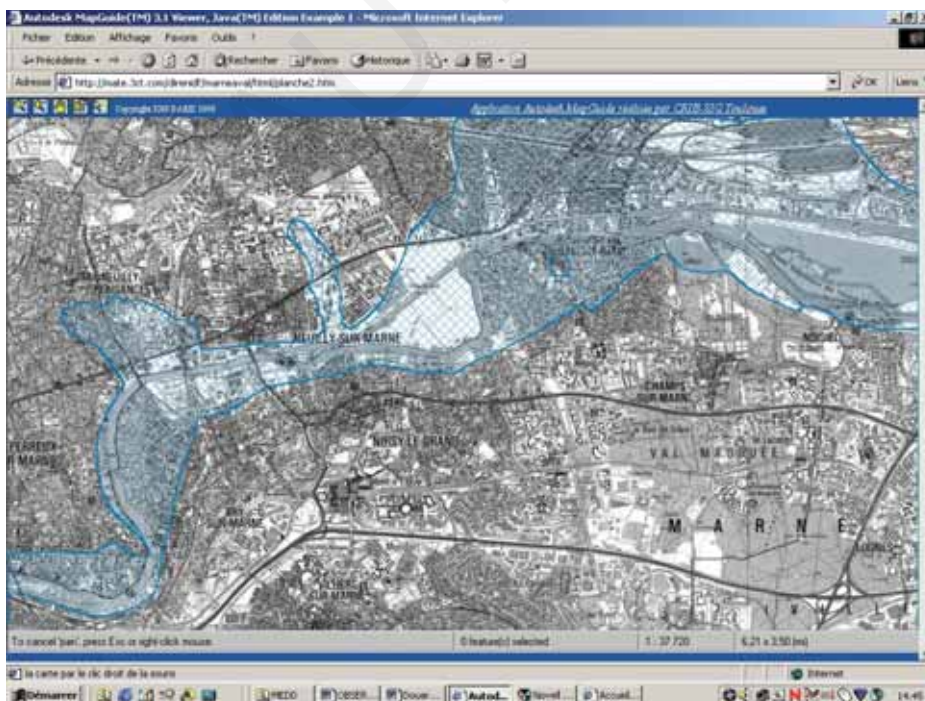
En Île-de-France, 35 Dossiers communaux synthétiques ont été réalisés sur 1084 communes à risques.

Source : MEDD © Iaurif

Une des composantes du développement durable

Nos voisins allemands ont beaucoup insisté pour que la prévention des risques soit l'un des thèmes de la conférence de Johannesburg sur le développement durable, arguant que cette prise en compte était une condition nécessaire à un développement s'inscrivant dans le long terme, respectueux de l'environnement géographique, dont les bénéfices ne seraient pas réduits à néant par des dommages prévisibles, et qui ne renverrait pas les populations les plus défavorisées dans les zones à risque. Cette argumentation est fondée, et tout développement intelligent et visionnaire se doit de prendre en compte les risques.

L'atlas des PHEC sur le site de la DIREN Île-de-France



Un domaine en perpétuelle évolution du fait de l'émergence de nouveaux risques

La difficulté de cette vision tient certes à l'émergence de nouveaux risques. Qui pouvait imaginer que les tours du *World Trade Center* seraient détruites par des avions ? Qui peut décrire finement aujourd'hui les conséquences du réchauffement climatique sur les inondations ? Ces difficultés ne doivent cependant pas nous faire oublier qu'un certain nombre de risques sont d'ores et déjà prévisibles, et que nous avons les moyens de les prendre en compte dans l'urbanisme et la construction afin de limiter les dommages liés à leur survenance.