



Bruxelles, le 9 septembre 2011

APCAT (2010) 8 rev.1
Or FR

ACCORD EUROPEEN ET MEDITERRANEEN SUR LES RISQUES MAJEURS (EUR-OPA)

*Réseau des Centres euro-méditerranéens spécialisés de
l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs*

L'implication des autorités locales et régionales dans la gestion des risques majeurs

Institut Supérieur de Planification d'Urgence



Cet ouvrage a été réalisé à l'initiative de l'Institut Supérieur de Planification d'Urgence – ISPU. Les informations qu'il contient ont été reçues des participants à l'enquête par questionnaire (Doc APCAT(2009)13). L'ISPU ne peut en aucun cas être tenu responsable de son contenu.

Auteur: Alexandra SONCK
Institut Supérieur de Planification d'Urgence ISPU
Centre d'études juridiques Eur-Opa Risques Majeurs
Service Public Fédéral Intérieur
Direction Générale Centre de Crise
Rue Ducale, 53
1000 Bruxelles
Belgique

© Institut Supérieur de Planification d'urgence, 2010

Tous droits réservés
Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, copié ou traduit sans autorisation écrite de l'ISPU

Préface.....	5
Remerciements.....	6
I. Remarques préliminaires : Une approche globale de la gestion des risques majeurs.....	7
A. Le risque.....	10
B. Les différentes phases de la gestion des risques majeurs	10
1. La connaissance du risque :.....	10
2. La prévention :	11
3. La préparation :	11
4. La gestion :	11
5. Le rétablissement :	11
6. L'intégration des enseignements ou retour d'expériences :.....	11
C. Le cycle du risque.....	11
D. Les autorités locales et régionales	12
II. L'implication des autorités locales et régionales à chaque étape de la gestion des risques majeurs	13
A. La connaissance du risque.....	13
B. La prévention.....	20
1. Développement durable du territoire.....	20
2. Aménagement d'ouvrages de protection.....	24
3. Lutte contre la dégradation de l'environnement.....	24
4. Surveillance des risques	24
5. Information sur les risques	26
C. La préparation.....	28
1. Elaborer une stratégie globale de gestion des risques majeurs	28
a) Définir le cadre légal.....	28
b) Conclure des accords internationaux	29
c) Mettre en place les coopérations nécessaires à la préparation d'une gestion intégrée de la situation d'urgence	31
i. Améliorer la coordination interministérielle	31
ii. Mettre en place une infrastructure centrale et permanente pour gérer une crise	34
iii. Encourager la préparation des autorités locales à la gestion en première ligne d'une situation d'urgence	35
iv. Faire partager une culture du risque et sensibiliser les secteurs utiles	35
v. Entretien d'une mémoire du risque	35
d) Affecter les moyens nécessaires à une gestion efficace des risques.....	36
e) Définir les priorités dans l'affectation des ressources disponibles	37
f) Communiquer	37
g) Accroître la participation des citoyens.....	38
2. Gérer les moyens matériels et humains.....	39
a) La difficulté de disposer de tout le matériel nécessaire	39
b) Le pré positionnement de moyens et de personnel dans les localités susceptibles d'être frappées par une catastrophe	39
c) Le suivi en temps réel du personnel, du matériel et des équipement envoyés dans les zones sinistrées.....	39
d) La reconnaissance des intervenants sur le terrain	40
e) La formation des différents acteurs, parmi lesquels les autorités locales	40
3. La planification d'urgence	41
a) Les plans d'urgence et d'intervention nationaux, régionaux et locaux.....	41
b) L'organisation d'exercices.....	47
4. L'éducation des citoyens : information et formation	48

D. La gestion	49
1. La récolte et le tri des informations.....	50
2. La réaction des autorités.....	51
a) Mettre en place des structures de coordination stratégique	51
b) Evaluer la situation et obtenir des informations du terrain	53
c) Mettre en œuvre des plans d'urgence.....	54
d) Informer la population	55
e) Consigner les différentes actions dans un logbook	57
3. Réponse opérationnelle	57
a) Evaluer le risque pour les équipes de secours et d'intervention	57
b) Sécuriser les lieux	58
c) Mettre en place une structure de coordination opérationnelle	58
E. Le rétablissement	60
1. La prise en charge des victimes et de leurs familles	61
2. La réparation	62
F. L'intégration des enseignements.....	63
III. Conclusions	65

Préface

L'Institut Supérieur de Planification d'Urgence (ISPU) réalise pour l'Accord Eur-Opa Risques Majeurs du Conseil de l'Europe des analyses comparatives sur les aspects juridiques et organisationnels de la gestion des risques majeurs et tente d'en extraire les leçons et les bonnes pratiques qui pourraient contribuer à réduire les risques majeurs.

Suite à l'adoption, par les ministres de l'Accord, d'une Recommandation sur le rôle des autorités locales et régionales dans la réduction des risques majeurs en 2006¹, l'ISPU s'est proposé de poursuivre la réflexion et a lancé, parmi les Etats membres et les Centres spécialisés de l'Accord, une vaste enquête par questionnaire destinée à mettre en évidence et à illustrer le rôle des autorités locales et régionales dans la gestion des risques majeurs.

En 2009, deux ateliers ont réuni les personnes ayant répondu au questionnaire pour les pays suivants : *Algérie, Arménie, Belgique, France, Grand Duché de Luxembourg et Grèce*. Il s'agissait pour chaque participant de brosse brièvement le paysage administratif de son pays ainsi que son système de gestion des risques en approfondissant le rôle des autorités locales et régionales et ensuite, de présenter deux difficultés auxquelles elles sont confrontées ainsi que deux bonnes pratiques qui pourraient être utiles aux autres.

Les résultats de l'enquête, disponibles en Français, en Néerlandais et en Anglais², ainsi que les ateliers, ont permis à l'ISPU de réaliser une analyse comparative impliquant les pays suivants : l'Algérie, l'Arménie, la Belgique, Chypre, la Croatie, la France, le Grand-duché de Luxembourg, la Grèce et Monaco. **Cette analyse sera complétée au fur et à mesure en fonction des remarques et contributions des autres Etats membres.**

L'ISPU développe actuellement un site Internet dynamique (www.ispu.eu) répertoriant les réponses des pays participants à l'enquête, l'analyse comparative, les législations et recommandations pertinentes ainsi que les bonnes pratiques identifiées. Ce site pourra être utilisé comme base pour une plateforme entre les partenaires de l'Accord, les autorités locales et les experts en matière de gestion de risques afin d'échanger leurs connaissances dans les systèmes de gestion des risques majeurs .

¹ Doc AP/CAT(2006) 24 rev.2

² DOC AP/CAT (2009)13

Remerciements

L'ISPU tient à remercier les personnes suivantes :

Pour l'Algérie,

Madame Fattoum LAKHADARI, Directrice Générale du Centre de Recherche scientifique et Technique sur les Régions Arides (CRSTRA)

Pour l'Arménie,

Monsieur Stepan BADALYAN- Director European Interregional Educational Center For Training Rescuers

Pour la Belgique,

Le Service Planification d'Urgence du Centre de Crise du Service Public Fédéral Intérieur

Monsieur Christian VANDECASTEELE - Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire

Madame Pascale LHOEST - Conseillère en prévention- Ministère de la Communauté Française- Direction du SIPPT

Monsieur Benoît CEREXHE – Commission Communautaire Commune de Bruxelles Capitale

Monsieur Willy VINCK- Commission Permanente police Locale

Monsieur Didier SORGeloos- DGA/DAO- Planification d'Urgence

Monsieur Marc TYSEBAERT- Service public Fédéral justice

Madame Claudine VAN BEVER- Arrondissement Administratif de Bruxelles Capitale

Madame Marie-José LALOY- Gouverneur de la Province du Brabant Wallon

ainsi que Monsieur André DECORTE- Fonctionnaire Planification d'Urgence

Monsieur Lodewijk DE WITTE- Gouverneur van Vlaams Brabant

ainsi que Monsieur Peter HUYGAERTS- Fonctionnaire Planification d'Urgence

Monsieur Paul BREYNE- Gouverneur van West-Vlaanderen

ainsi que Mesdames Saskia VANHOVE et Lieselotte OLDERS

Monsieur Jean Paul RENIER- Officier au SRI de la Louvière et Conseiller en prévention de la FP Mons
L'administration communale d'Aubange

Monsieur Kris VERSAEN- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Pour Chypre,

Monsieur George GEROSIMOU- Officier Supérieur de la Défense civile- Défense civile

Pour la République de Croatie,

Monsieur Damir TRUT- Directeur de la Protection Nationale et Secours

Pour la France,

Madame Marie-Luce PAVIA, Professeur à Faculté de Droit de l'Université de Montpellier 1

Ainsi que ses étudiants inscrits en master: Morgane BELLEIL, Sylvain DIAZ, Aurélie GERIN, Anissa GHIOUANE, Noémie PLOUHINEC, Emmanuelle STASSE.

Monsieur René FEUTEUN

Monsieur Jacques FAYE- Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques - SDPRM Ministère de l'Ecologie et du Développement durable

Madame Christelle GRATTON- Adjointe au Chef du Bureau de l'information Préventive de la Coordination et de la Prospective, Services des Risques naturels et Hydrauliques

Monsieur Yves DELACRETAZ- Communauté urbaine de Lyon- Direction Générale Délégation générale au développement urbain

Pour le Grand Duché de Luxembourg

Monsieur Jean-Mathias GOERENS, Vice-Président de la Cour Administrative, membre de la Cour Constitutionnelle

Monsieur Michel FEIDER- Directeur Administration des Services de Secours

Pour la Grèce

Monsieur Dimitri PAGIDAS- Secrétariat Général de la Protection Civile- Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la décentralisation

Pour Monaco

Commandant Tony VARO, Chef de Corps des sapeurs-pompiers de Monaco

I. Remarques préliminaires : Une approche globale de la gestion des risques majeurs

I. L'enquête par questionnaire lancée en 2007 par l'ISPU avait pour objectifs de dégager une vision globale de la gestion des risques majeurs, de l'échelon local à l'échelon national en passant par les échelons intermédiaires ainsi que d'évaluer l'importance du rôle des autorités locales et/ou régionales dans cet ensemble, les difficultés auxquelles elles sont confrontées, l'appui que leur offrent les niveaux supérieurs et les efforts d'harmonisation entrepris pour éviter que des mesures incompatibles ou contradictoires soient prises dans un même bassin de risques.

Les Etats ont le devoir de protéger les personnes présentes sur leur territoire contre les risques naturels et technologiques majeurs. La manière dont ils accomplissent cette mission varie fortement en fonction de l'organisation administrative en place. En effet, le degré de déconcentration ou de décentralisation plus ou moins prononcé d'un pays à l'autre, expliquera l'étendue du rôle joué par leurs autorités locales et régionales dans la protection des populations. Dans certains pays, elles seront libres de développer chacune une stratégie de réduction de risques propre, dans d'autres, elles mettront simplement en œuvre des mesures nationales standards en les adaptant plus ou moins aux spécificités locales et dans d'autres encore, elles ne disposeront d'aucune compétence en la matière. A Monaco par exemple, la taille restreinte du territoire (2km²) a pour conséquence que le Maire et les services communaux sont peu impliqués dans la gestion des risques, sinon au travers des missions de police municipale et d'actions sociales comme la prise en charge des victimes et de leur famille.

On peut se demander s'il est plus efficace de gérer le risque localement ou de manière centrale ?

- Les autorités locales connaissent plus précisément les caractéristiques de leur territoire et de leur population. Mêlés à la population locale, les maires et bourgmestres, sont perçus comme des interlocuteurs crédibles. Leur proximité, qui leur permet une communication interhumaine directe et leur confère également une certaine pérennité eu égard à la fragilité des systèmes de télécommunication, ainsi que les pouvoirs de police dont ils sont généralement dotés en font donc des acteurs de premier plan en situation d'urgence. Mais, confrontés à une grave situation d'urgence, les moyens dont ils disposent seront bien souvent rapidement épuisés, s'ils n'ont pas déjà été détruits.
- Les bassins de risques ne correspondant à aucun découpage administratif, plusieurs localités peuvent être menacées par le même phénomène dévastateur. Elles devront alors conjuguer leurs forces ou appeler conjointement les niveaux supérieurs en renfort. Leur stratégie de gestion des risques, si elle n'ont pas été partagées au préalable, ne pourront contribuer à une réponse coordonnée et efficace de la situation d'urgence.
- Disposant de moyens plus importants et d'un réseau plus large de partenaires, les niveaux supérieurs de pouvoir interviendront donc généralement lorsque les moyens locaux s'avèrent insuffisants ou lorsque le phénomène touche le territoire de plusieurs localités. A ce stade, la manière dont les autorités locales auront géré les premières heures de la catastrophe aura ou non contribué à en limiter les conséquences. Et, de l'intervention des niveaux supérieurs, il ne faut pas forcément déduire la fin de leur mission : leur participation à la mise en œuvre des nouvelles mesures est essentielle à garantir une gestion adaptée aux circonstances.

On ne peut par conséquent pas dire qu'un niveau de pouvoir serait plus pertinent qu'un autre pour gérer un risque mais il est vrai que la gravité prévisible d'un risque peut aider à définir en amont le rôle de chaque échelon : certains risques peuvent être efficacement gérés au niveau

local mais dès que leurs effets prévisibles sont d'une gravité telle que l'autorité de proximité ne pourrait y faire face seule, ce sont les niveaux supérieurs qui interviendront, soit en appui, soit en tant qu'autorité responsable de la gestion de la crise. Les autorités locales peuvent mener cette réflexion au moment de leur analyse des risques et interpeller les niveaux supérieurs pour les risques définis comme majeurs. En Belgique par exemple, il a été décidé qu'un accident SEVESO serait géré au niveau des Gouverneurs (niveau déconcentré) et non des Bourgmestres, ceux-ci étant néanmoins tenus de l'exécution des mesures dans leur commune.

Tous les niveaux sont donc impliqués et interdépendants. Chaque acteur est indispensable à la réussite du système: l'alerte peut être donnée par le Maire ou le Bourgmestre, les niveaux supérieurs prenant la relève si la crise prend de l'ampleur. Il est donc essentiel de développer la capacité de tous ces acteurs à travailler en réseau dans la poursuite d'un même objectif : sauver des vies. Ce travail en réseau implique la multiplication des échanges et le développement de méthodes et procédures aptes à favoriser une meilleure circulation des informations top down et bottom up. Pour cela, il n'est pas nécessaire de faire de grandes réformes, de petites actions peuvent être envisagées au fur et à mesure. Un travail en réseau implique néanmoins que tous les participants parlent le même langage. Et c'est là une première difficulté puisque, excepté à Chypre, il n'existe pas, dans les pays étudiés, de terminologie uniforme en matière de gestion des risques. Il existe bien quelques définitions issues de textes juridiques, souvent adoptés dans le cadre de la transposition de normes internationales contraignantes (par ex. SEVESO³, nucléaire⁴, utilisation de micro organismes génétiquement modifiés⁵, ...) mais pas de réel compromis. Notons néanmoins des efforts d'harmonisation :

- en Grèce, avec l'adoption d'une part de la loi 3013/2002 qui précise les compétences des autorités locales et d'autre part avec l'adoption de la Décision ministérielle 1299/2003⁶ relative au plan National d'Urgence qui comporte une série de définitions relatives à la protection civile. Le Secrétariat Général de la Protection Civile (GSCP) a également publié le "*Manual for the development and harmonization of Civil Protection (Emergency) plans for Ministries and Central Government Agencies*".
- La Croatie réalisera une tentative d'harmonisation dans son Plan de Protection et de secours.
- en Belgique, avec l'adoption de l'Arrêté royal du 16 février 2006⁷ qui définit les grandes lignes de la planification d'urgence locale et énonce quelques définitions précises (situation d'urgence, plans d'urgence, disciplines, comité de coordination, poste de commandement opérationnel,...), prescrit un contenu minimal aux plans d'urgence ainsi que la composition obligatoire des structures stratégiques et opérationnelles qui doivent nécessairement être organisées par les deux niveaux d'administration locale (11 provinces et 589 communes). En vertu de cet arrêté royal, une situation d'urgence est : « *tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de*

³ Directive 1996/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Directive 2003/105/CE du 16 décembre 2003. Convention d'Helsinki concernant les effets transfrontaliers ; Convention n°174 concernant la prévention des accidents majeurs

⁴ Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire. Document INFCIRC/335 de l'AIEA ; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique., Document INFCIRC/336/ADD.1 de l'AIEA.

⁵ DIRECTIVE DU CONSEIL du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (90/219/CEE) ; DIRECTIVE 98/81/CE DU CONSEIL du 26 octobre 1998 modifiant la directive 90/219/CEE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés

⁶ HRGG No 423/B/10.04.2003

⁷ Arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention. *M.B.*, 15 mars 2006.

personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes »;

- En France, où le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable a élaboré une sorte d'échelle de gravité des dommages lorsque l'accident se produit (incident, accident, accident grave, accident très grave, catastrophe majeure) :
 - L'accident sera considéré comme un incident s'il n'y a aucun blessé et si les dommages matériels s'élèvent à moins de 300 000 euros.
 - Un événement sera considéré comme un accident s'il y a entre 1 ou plusieurs blessés et si les dommages matériels sont de 300 000 à 3 millions d'euros.
 - L'événement rentrera dans la classe des accidents graves s'il y a de 1 à 9 morts et si les dommages matériels varient entre 3 et 30 millions d'euros.
 - Un événement peut entrer dans la classe des accidents très graves s'il y a de 10 à 99 morts et si les dommages vont de 30 à 300 millions d'euros.
 - On parle de catastrophe majeure au delà de 99 morts et si les dommages matériels vont au delà de 300 millions d'euros.
- En Algérie, la Loi n°04-20 du 25 Décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable définit la notion de risque majeur : *« Est considéré comme risque majeur, toute menace probable pour l'homme et son environnement pouvant survenir du fait d'aléas naturels exceptionnels et/ou du fait de l'activité humaine »* et énonce les fondements de la gestion des risques majeurs en Algérie :
 - le principe de précaution et de prudence suivant lequel l'absence de certitude, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir, à un coût économiquement acceptable, tout risque aux biens, aux personnes et à l'environnement d'une manière générale ;
 - le principe de concomitance qui, lors de l'identification et l'évaluation des conséquences de chaque aléa ou de chaque vulnérabilité, prend en charge leurs interactions et l'aggravation des risques du fait de leur survenance de façon concomitante ;
 - le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source selon lequel les actes de prévention des risques majeurs doivent, autant que possible, en utilisant les meilleures techniques, et à un coût économiquement acceptable, veiller à prendre en charge d'abord les causes de la vulnérabilité, avant d'édicter des mesures permettant de maîtriser les effets de cette vulnérabilité ;
 - le principe de participation en vertu duquel chaque citoyen doit avoir accès à la connaissance des aléas qu'il encourt, aux informations relatives aux facteurs de vulnérabilité s'y rapportant, ainsi qu'à l'ensemble du dispositif de prévention de ces risques majeurs et de gestion des catastrophes ;
 - le principe d'intégration des techniques nouvelles en vertu duquel le système de prévention des risques majeurs doit veiller à suivre et, chaque fois que nécessaire, à intégrer les évolutions techniques en matière de prévention des risques majeurs.

Le défi serait donc d'améliorer d'une part la connaissance des risques et d'autre part, la coordination entre les différents niveaux de pouvoir afin de tendre vers une approche intégrée de la gestion des risques. II. Afin de bien comprendre le sens donné à certains termes tout au long de cette analyse, la liste suivante fournira aux lecteurs une définition des différents composants de la gestion des risques majeurs :

A. Le risque

Un risque est le produit d'un **aléa** et d'un **enjeu**. On considère que le risque existe dès qu'un aléa pourrait se manifester dans une zone où des enjeux humains, économiques ou environnementaux sont en présence. Sans conséquence, un aléa n'est donc pas un risque. La gravité du risque est proportionnelle à la **vulnérabilité** des enjeux.

Aléa

Manifestation d'un phénomène, naturel ou résultant de l'activité de l'homme, potentiellement dangereux et destructeur.

Enjeux

Ensemble des personnes, des biens et des services susceptibles d'être affectés par le phénomène. La croissance démographique, les stratégies d'aménagement du territoire et la conscience insuffisante des risques augmentent l'exposition des enjeux. L'impact de l'aléa sur les enjeux dépend de leur importance (nombre, nature, etc.) et de leur vulnérabilité.

Vulnérabilité

Exprime et mesure le niveau de conséquence prévisible de l'aléa sur les enjeux. Elle caractérise la plus ou moins grande résistance d'un enjeu. La sensibilité d'une communauté à l'impact d'un aléa peut être aggravée par certains facteurs tels que la pauvreté⁸, les changements climatiques, la perte de biodiversité...

B. Les différentes phases de la gestion des risques majeurs

1. La connaissance du risque :

La connaissance des risques comporte plusieurs axes :

- Identification des aléas susceptibles de se manifester. Il s'agit de faire l'inventaire de l'ensemble des données historiques relatives aux catastrophes passées ainsi que les éléments matériels tels que la situation des parcs industriels, les substances dangereuses qu'ils utilisent, les vents dominants, la trajectoire et l'écoulement des cours d'eau, ... Remarquons que certains risques ne sont pas ponctuels. En matière de transport de produits dangereux par exemple, les zones exposées aux risques technologiques sont diffuses, situées à proximité des réseaux de transport.
- Analyse des caractéristiques des aléas de manière à comprendre leur nature, évaluer leur probabilité d'occurrence, définir leurs caractéristiques de propagation et leur évolution. La connaissance du phénomène permet d'anticiper son occurrence et ses conséquences possibles. Elle est indispensable pour prendre des mesures de prévention et de préparation efficaces. Face aux incertitudes, c'est sur la vulnérabilité des enjeux qu'il faut travailler.
- Identification des enjeux. Il s'agit de recenser les personnes, l'environnement, les biens et les services essentiels présents dans la zone exposée. L'autorité publique veillera par exemple à localiser les bâtiments

⁸ La pauvreté conduit bien souvent les populations à vivre en plus grand nombre dans des logements mal construits, dans des zones exposées aux risques. De plus, elles sont dépourvues de moyens de récupération.

présentants soit une vulnérabilité particulière (écoles, hôpitaux, prisons, centrales nucléaires, industries,...), soit une importance en raison de leur rôle dans les secours (casernes de pompiers, aéroports,...).

- Analyse de la vulnérabilité des enjeux. Il s'agit de déterminer les conséquences prévisibles que le phénomène aurait sur les enjeux, en tenant compte du vieillissement de la population, des personnes à mobilité réduite, de la résistance des bâtiments, etc. Au-delà des conséquences prévisibles, des centaines de cas de figure peuvent réduire ou aggraver l'impact en fonction de paramètres qui entraînent des variations à l'évènement tels que sa période d'occurrence (période touristique, jour/nuit), la direction et la force des vents, la météo...

2. La prévention :

La prévention est interprétée différemment d'un pays à l'autre. Dans son sens commun, elle regroupe l'ensemble des mesures destinées à éviter un événement que l'on peut prévoir et dont on pense qu'il entraînerait un dommage pour l'individu ou la collectivité. L'Union Européenne a donné à cette notion un sens plus large, l'objectif des mesures en question étant d'éviter que le risque se réalise et de tenter d'en réduire les conséquences s'il venait à se réaliser malgré tout.

3. La préparation :

La préparation regroupe toutes les activités visant à réduire les effets néfastes des aléas sur les enjeux. Elle comprend entre autre la planification d'urgence qui réunit tous les acteurs de la gestion de la situation d'urgence. Ceux-ci envisagent, selon les risques considérés, les moyens à mettre en œuvre, la coordination et le commandement de la gestion de la situation d'urgence.

4. La gestion :

Face à une situation d'urgence, les autorités compétentes doivent prendre et coordonner toutes les mesures pertinentes pour soit réduire ou faire disparaître la menace soit lutter contre la situation d'urgence, en limiter autant que possible les conséquences, maintenir ou éventuellement rétablir l'ordre public.

5. Le rétablissement :

Pour l'autorité compétente, la gestion de la situation d'urgence ne devrait pas cesser automatiquement au moment où se termine la phase active de réaction. Elle devrait veiller à la reconstruction et à l'assistance des victimes sur le plan psychosocial et matériel. Par rapport à ce dernier aspect, elle pourrait par exemple mettre en place des mécanismes de solidarité nationale ou une information sur les démarches à accomplir auprès des compagnies d'assurance pour obtenir réparation de leur dommage.

6. L'intégration des enseignements ou retour d'expériences :

Il s'agit de l'ensemble des enseignements tirés de situations d'urgence réelles ou fictives (exercices) qui serviront à améliorer le système entier de gestion des risques.

C. Le cycle du risque

Le cycle du risque est le modèle théorique que nous utiliserons tout au long de l'analyse pour illustrer les interdépendances entre les différentes phases:

- la connaissance du risque est indispensable pour imaginer des mesures promptes à éviter (prévention) ou réduire les effets d'un aléa sur les enjeux (préparation, gestion) ;
- les efforts en matière de prévention et de préparation participent à une meilleure gestion de la situation d'urgence. Ils réduisent l'impact de la catastrophe et donc les coûts des systèmes de gestion et de rétablissement;
- les risques qui ne peuvent être maîtrisés au stade de la prévention seront pris en compte pour améliorer la préparation et la planification des interventions ;
- le retour d'expériences participe à une meilleure connaissance du risque ;

- les lacunes relevées à l'occasion de la gestion de la situation d'urgence serviront à améliorer l'ensemble du système, en ce compris les charnières à établir entre les différentes phases du risque.

La frontière entre chacune de ces phases est très floue et les compétences en matière de gestion des risques majeurs sont extrêmement fragmentées. On peut déplorer, entre autres :

- des acteurs qui ne se connaissent pas ;
- peu ou pas d'échange d'informations sur les risques : chaque service fait sa propre analyse dans son coin ;
- des politiques ou stratégies non concertées, chacun agissant dans les limites de ses compétences ;
- des messages multiples en situation d'urgence, parfois contradictoires, avec le risque d'aggraver la crise et d'entraîner une perte de confiance.

Il est donc nécessaire de créer des charnières entre les phases de prévention et de préparation ainsi qu'entre celles de gestion et rétablissement.

D. Les autorités locales et régionales

Les notions d'autorités locales et régionales ont un sens différent d'un pays à l'autre. Chacun présente en effet ses propres spécificités (forme unitaire ou fédérale, étendue géographique, densité de population, exposition plus ou moins grande aux risques, moyens,...) et alors que certains fonctionnent avec un seul échelon d'administration locale de type communale (*Luxembourg, Malte, Portugal...*), d'autres sont organisés autour de deux structures locales : les communes d'une part et les comtés, départements, provinces ou régions (*Grèce, Chypre, République de Croatie, Belgique...*) d'autre part. D'autres encore connaissent trois niveaux, comme la France (communes, départements, régions), l'Espagne (communes, provinces et communautés autonomes). Et si les collectivités de même niveau ont généralement une organisation plus ou moins identique, certains pays ont mis en place une organisation particulière pour leur capitale (*France, Hongrie, Pologne, Roumanie,...*).

- Les autorités locales, au sens de la présente étude, sont des autorités de niveau infra-étatique. Leurs compétences et prérogatives en matière de gestion de risques diffèrent d'un Etat à l'autre, en fonction du mode d'organisation des collectivités territoriales propre au pays considéré. En France, les Préfets représentent l'ensemble du Gouvernement. Ils mettent en œuvre et coordonnent les politiques nationales et communautaires au niveau local. A Chypre, les Commissaires de District sont également responsables de la coordination interministérielle dans leur district. Par contre, en Belgique, les Gouverneurs ne réalisent pas pour les communes la synthèse ou la coordination des différentes actions et politiques menées par les différents départements fédéraux et régionaux. Ils sont placés sous la tutelle des Régions (Région flamande, Région de Bruxelles Capitale et Région wallonne) pour leurs statuts administratif et pécuniaire et accomplissent des missions particulières tant pour les Régions que pour le Fédéral⁹.

⁹ Ils sont alors « commissaires du gouvernement fédéral ». Parmi ces missions, toutes celles relatives à la planification d'urgence et la gestion de crise leur ont été confiées par le ministre de l'Intérieur. Circulaire ministérielle du 20 décembre 2002 relative aux tâches exercées par les autorités provinciales pour le Service public fédéral Intérieur (M.B. du 23 mai 2003)

- Par contre, les autorités régionales, au sens de la présente étude, ne sont pas forcément de niveau infra-étatique. En effet, si dans la plupart des pays, la région est un pouvoir subordonné, ce n'est pas le cas en Belgique par exemple où il n'existe aucune hiérarchie entre l'Etat fédéral et les entités fédérées que sont les trois Régions (Flandre, Bruxelles et Wallonie) et les trois Communautés (Flamande, francophone et germanophone), leurs normes juridiques (Lois pour le Fédéral, les Décrets pour les Communautés et Régions et les ordonnances pour la Région de Bruxelles Capitale) étant d'ailleurs dotées d'une force égale.

Il est toutefois possible de définir des principes communs et des bonnes pratiques utiles exportables. C'est ce que nous tenterons de faire au travers de la présente analyse.

II. L'implication des autorités locales et régionales à chaque étape de la gestion des risques majeurs

A. La connaissance du risque

La connaissance des risques qui menacent un territoire permet d'orienter l'extension urbaine vers des zones moins exposées. Elle est également indispensable à la prise de mesures de prévention et de préparation adéquates. De plus, la gestion et le rétablissement¹⁰ en découlent. Malheureusement, de nos jours nos sociétés sont de plus en plus vulnérables en raison d'une part de la progression l'urbanisation et d'autre part de la complexité croissante des processus d'interdépendance. Une rupture d'approvisionnement en électricité par exemple aura des conséquences sur la fourniture de services aussi essentiels que l'éclairage, le chauffage, l'approvisionnement en eau, les systèmes informatiques, les feux de circulation, les systèmes bancaires ou les télécommunications. Par conséquent, si nous avons intégré de nombreux enseignements au fil du temps et sommes préparés à faire face aux risques récurrents et/ou prévisibles, nous devons nous adapter sans cesse à de nouveaux risques de plus en plus complexes.

Nous avons vu que la connaissance des risques majeurs comporte plusieurs axes : l'identification des aléas, l'analyse de leurs caractéristiques, l'identification des enjeux et l'analyse de leur vulnérabilité. Il s'agirait donc dans un premier temps de réaliser un inventaire des risques (aléas + identification des enjeux). En fonction du nombre de risques recensés, la nécessité d'établir une liste de risques prioritaires s'imposera ou non. A cet égard, les menaces habituelles et fréquentes seront généralement traitées en priorité. Outre la probabilité de l'occurrence du phénomène, d'autres critères ont été cités dans l'enquête : son intensité prévisible et son impact sur la population, sur l'environnement, les biens, l'économie, les services essentiels ou sur la chaîne alimentaire, celui-ci variant en fonction de la vulnérabilité plus ou moins grande des ces enjeux ou du danger qu'ils représentent par eux-mêmes (par exemple, l'impact d'un tremblement de terre ou d'une inondation sur une usine chimique ou une centrale nucléaire). En Belgique, les autorités responsables de la planification d'urgence (Bourgmestres, Gouverneurs, ministre de l'Intérieur) ont adopté dans un premier temps une démarche multirisque : un plan *général* d'urgence doit être réalisé à chaque niveau. Ce plan doit permettre d'affronter « tout type de situations d'urgence » : « *tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite*

¹⁰ Certaines conséquences graves peuvent se manifester longtemps après le phénomène. Des intoxications au CO ont parfois été observées longtemps après un séisme : en cause, les dommages causés aux cheminées.

la coordination des disciplines (pompiers, aide médicale urgente, polices, protection civile, communication de crise) afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes »¹¹. Il peut ensuite être complété par un plan particulier prévoyant des dispositions particulières à un risque spécifique.

Une fois l'inventaire réalisé et les priorités établies, il s'agit d'approfondir l'analyse des caractéristiques des aléas répertoriés ainsi que de l'impact prévisible qu'ils pourraient avoir sur les zones et les communautés (populations, infrastructures, habitats, services...) qui y sont exposées. L'analyse des risques doit donc aller au-delà des caractéristiques physiques des aléas et s'étendre à l'analyse de la vulnérabilité des enjeux qui y sont exposés et à celle des conséquences socio-économiques. Les phénomènes historiques sont riches en enseignements et constituent un bon point de départ. A Monaco, une étude de la sismicité historique, en particulier les effets du tremblement de terre de 1887 a ainsi été réalisée. Mais les enjeux, leur vulnérabilité et les conséquences socio-économiques évoluant sans cesse, il faudra être attentif à ne pas figer les conclusions de l'analyse des risques.

Tous les acteurs de la gestion des risques majeurs réalisent leur propre analyse de risques en fonction de leur domaine de compétences. Il existe donc autant de méthodes que d'acteurs. A ce stade, il est donc essentiel de réfléchir aux meilleurs moyens d'échanger l'information entre eux et d'assurer la compatibilité des données (cartographie de l'Aménagement du territoire et cartographie des acteurs de la protection civile par exemple), donc une certaine standardisation. A Monaco, bien qu'il n'existe pas de méthodologie d'identification et d'analyse des risques, la création récente (2009) d'une plate-forme nationale de réduction des risques de catastrophes (sous l'égide de l'UNISDR) et d'une sous-commission spécialisée sur les risques naturels et technologiques devrait permettre une identification des risques auxquels est exposée la Principauté.

Nous avons vu que les autorités locales bénéficient des avantages de la proximité pour réaliser une analyse des risques plus précise, plus concrète mais que le niveau national dispose de plus de moyens et d'un réseau de partenaires plus large. L'enquête nous enseigne que, dans les pays étudiés, les autorités locales sont généralement impliquées dans l'identification et l'analyse des risques mais à différents degrés: elles sont soit informées par les niveaux supérieurs de la nature des risques qui se trouvent sur leur territoire, soit associées à l'identification des risques ou invitées à en faire l'inventaire. Elles sont également impliquées de manière indirecte par le biais de procédures d'autorisation d'activités impliquant un risque ou par la maîtrise de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire.

- En Belgique, les Bourgmestres et les Gouverneurs ont l'obligation légale de réaliser un inventaire et une analyse des risques présents sur leur territoire mais restent libres de développer leur propre méthode¹². L'enquête nous a permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées par certains d'entre eux dans la mise au point d'une méthode d'identification et d'analyse des risques. Ne sachant pas par où commencer, certains ont donc demandé un appui du Fédéral en termes d'orientation et d'information sur les bonnes pratiques existantes dans les autres provinces et localités. Face à cette demande, la Direction Générale Centre de Crise du Service Public Fédéral Intérieur a mis à la disposition des Gouverneurs de Province une série d'outils standards ayant pour vocation de faciliter la coordination tout en respectant les

¹¹ Arrêté royal du 16 février 2006., *M.B.*, 15 mars 2006

¹² Loi sur la protection civile du 31 décembre 1963, *M.B.*, 16 janvier 1964. L'article 2ter qui prescrit des obligations aux bourgmestres et gouverneurs en matière d'identification et d'analyse des risques ainsi qu'en matière de planification d'urgence a été inséré dans la loi sur la protection civile par la loi du 28 mars 2003. Il est entré en vigueur le 26 avril 2003. Arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention, *M.B.*, 15 mars 2006

spécificités et cultures locales. C'est ainsi qu'il a tout d'abord précisé le cadre juridique en promulguant plusieurs circulaires, il a organisé des séances d'information et d'échange de bonnes pratiques et enfin, mis à leur disposition un exemple de méthode dans son « *Guide opérationnel d'aide à l'analyse de risque au niveau local* »¹³. Le manuel est un canevas qui contient les éléments suivants : le pourquoi, la composition d'une équipe locale, le fonctionnement d'une telle équipe, le processus de récolte de données, le processus d'analyse et d'évaluation, l'usage possible des résultats ainsi que des exemples sous forme d'études de cas.

- A Chypre, les Maires sont responsables de l'identification des risques mais le Commissaire de District coordonne les différentes approches en organisant régulièrement des réunions .
- En République de Croatie, une méthode est fixée par une réglementation spéciale « *Rules of Methodology for Making Threat Assessments and Protection and Rescue Plans* ».
- L'Arménie a également confié au niveau local une mission d'identification des risques et poursuit le même type de démarche qu'en Belgique au travers de l'harmonisation des plans d'urgence locaux.
- En Algérie, d'importants efforts sont mis en œuvre afin d'harmoniser une méthodologie, entre autre à travers de l'amélioration continue des plans d'action et d'intervention et des procédures mises en place par les cellules de crise constituées à l'occasion de catastrophes passées.
- Dans d'autres pays, comme la France ou la Grèce, la méthode proprement dite est conduite à partir des structures centrales mais l'identification relève davantage du niveau local. En France, en matière d'avalanche par exemple, le Préfet est obligé de tenir compte d'une méthodologie développée par le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire lorsqu'il élabore ses plans de prévention des risques naturels prévisibles. La Grèce, quant à elle, envisage la publication d'un guide à l'attention des autorités locales.

Outre des moyens plus importants et un réseau de partenaires plus étendu, l'autorité centrale est aussi mieux placée pour dresser un panorama des phénomènes recensés sur l'ensemble du territoire.

- En France par exemple, c'est le Préfet qui procède à l'identification des risques par le biais d'un document important : le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM)¹⁴. Ce document, destiné à l'information préventive des citoyens¹⁵, est établi au départ des connaissances existantes dont celles en provenance des communes. Il précise le risque à l'échelle du bassin hydrographique, du bassin ou du site industriel, du massif montagneux ou forestier.
- En Algérie, la loi sur la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable énumère les risques majeurs pris en considération par les dispositifs nationaux de prévention : les séismes, le risque géologique, les inondations, les risques climatiques, les feux de forêts, les risques industriels et énergétiques, les risques radiologiques et nucléaires, les risques portant sur la santé humaine, les risques portant sur la santé animale et végétale, les pollutions

¹³ Ce guide a été réalisé grâce à la recherche GLIMMER (Global-Local Information Merging for Maturing Emergency Response) qui vise à adapter la méthode APELL (Awareness and Preparedness for Emergencies at a Local Level) adoptée par les Nations Unies. Ce projet a été réalisé en collaboration avec l'Université de Liège (ULg) et CEMAC (Crisis and Emergency Management Center)

¹⁴ Conformément à l'article R125-11 du Code de l'Environnement.

¹⁵ L'information préventive est un droit inscrit dans le Code de l'environnement aux articles L 125-2, L 125-5, et L 563-3 et R 125-9 à R 125-27.

atmosphériques, telluriques, marines ou hydriques, les catastrophes dues à des regroupements humains importants.

Lorsque les autorités locales peuvent déduire de leur analyse que les moyens dont elles disposent ne suffiraient pas à faire face à l'une ou l'autre des situations d'urgence envisagées, elles se tournent alors généralement vers les niveaux supérieurs qui soit, leur apporteront leur appui, soit assumeront, le cas échéant, la gestion de la situation d'urgence. Dans ce dernier cas, il n'est toutefois pas exclu que les autorités locales conservent certaines missions. C'est donc bien la nature du risque qui détermine l'autorité la plus pertinente pour intervenir. Dans certains pays, comme la Grèce, Chypre et le Grand Duché de Luxembourg, l'autorité chargée de l'analyse du risque dépend d'ailleurs du type de risque visé.

- Ainsi en Grèce, certains risques sont de la responsabilité de l'autorité centrale (le risque radiologique par exemple) alors que pour d'autres, les autorités locales ont un rôle plus important.
- Au Grand-duché de Luxembourg, plusieurs administrations peuvent pour certains risques se partager cette compétence, chacune dans son domaine respectif.
- A Chypre, certains ministères disposent de départements très spécialisés. Le ministère de l'Agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement dispose par exemple d'un département des forêts compétent en matière de feux de forêt, d'un département consacré à l'eau compétent en matière d'inondations et d'un département d'enquêtes géologiques compétent en matière de glissements de terrain.

L'enquête a montré que, quand bien même leur autonomie en matière de gestion des risques serait restreinte, les autorités locales disposent généralement dans tous les cas d'informations pertinentes via la maîtrise de l'aménagement du territoire et la délivrance d'autorisation d'activités impliquant des risques majeurs. Il est donc essentiel, dans tous les cas de figure, de les associer à l'analyse des risques.

Des charnières ont été constituées au fil du temps dans la plupart des pays afin de faciliter l'échange des informations pertinentes entre les différents échelons. Cet échange peut avoir lieu à différentes occasions :

- au moment de la planification d'urgence. En Belgique par exemple, les structures de planification d'urgence mises en place au niveau des 589 communes (les cellules de sécurité) trouvent leur équivalent au niveau provincial, le niveau provincial jouant un rôle d'interface avec le niveau fédéral. Le système ressemble à une « poupée russe » : les cellules de sécurité provinciales diffusent en effet aux communes qui se trouvent sur leur territoire les informations transmises par Fédéral¹³ et inversement, elles font remonter vers le Fédéral les informations reçues de leurs communes. Les plans d'urgence et les exercices qui testent leurs dispositifs permettent aussi aux différents acteurs de partager leurs connaissances. A Chypre, la planification d'urgence est également l'occasion pour les différents services de se parler puisqu'ils sont tenus de préparer et transmettre leurs plans d'urgence à la Protection Civile.
- En France, on observe que le devoir d'information à l'égard des citoyens face aux risques qui les menacent est également l'occasion pour les différents échelons de partager les connaissances sur les risques majeurs.
- L'échange d'informations peut également être organisé en intégrant l'ensemble des données relatives aux risques dans une carte d'exposition aux risques. Souvent, les administrations qui ont dans leurs attributions un fragment de la gestion des risques (ou une compétence étrangère à la gestion des risques mais qui pourrait être utile à la gestion des risques) disposent de leur propre cartographie spécifique qui reprend la localisation des établissements du type SEVESO, les failles sismiques, les zones inondables, des réseaux des lignes de haute tension, des réseaux d'approvisionnement

à gaz, etc. Ces cartes se caractérisent donc par leur nombre et leur hétérogénéité mais il existe des exemples de cartographies communes. En France par exemple, le Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable a mis en place à l'échelle nationale un système mutualisé de publication sur Internet des cartes de risques existantes au niveau des préfetures. Ce système, « *Cartorisque* », permet à tous les acteurs d'avoir une vue globale des risques naturels et technologiques connus en France.

En ce qui concerne le partage horizontal des informations, il semble que ces charnières soient plus difficiles à mettre en place :

- En Belgique, la connaissance des risques peut être appréhendée à travers différentes matières qui sont tantôt de compétences fédérales (protection de la population, protection des travailleurs), tantôt de compétences régionales (protection de l'environnement, aménagement du territoire) ou encore communautaires (enseignement, santé,...)¹⁶. Chacune de ces composantes de l'Etat étant autonome par rapport aux autres, toute matière nécessitant une coopération doit d'office passer par le dialogue intergouvernemental. Et, force est de constater que s'il existe bien des structures de coopération formelle en matière SEVESO¹⁷ et quelques initiatives originales, il n'existe pas de coopération générique en matière de gestion des risques majeurs. Parfois, c'est au niveau local que la synthèse est réalisée : ainsi une commune a réuni sur un même lieu de travail le personnel de deux services, celui chargé de la planification d'urgence (compétence fédérale) et celui chargé de l'aménagement du territoire (compétence régionale).
- En Grèce et à Chypre, ce problème semble en partie résolu. En Grèce, grâce à la coordination réalisée par les préfets. A Chypre, les Commissaires de District assurent la coordination des actions de tous les ministères dans leur district administratif (à tous les stades : connaissance, prévention, préparation, gestion, rétablissement et intégration des enseignements).
- A Monaco, les informations sur les risques sont partagées en Commission technique d'Hygiène, de sécurité et de protection de l'Environnement¹⁸ qui rassemble à la fois les autorités chargées de délivrer les autorisations de construire, les autorités chargées de la gestion des risques (le corps des sapeurs-pompiers de Monaco) ainsi qu'un représentant de la Direction de l'Environnement. Remarquons que c'est cette instance qui organise, entre autres, les visites de contrôle périodique dans les entreprises utilisant des substances dangereuses.

Le dialogue doit donc être encouragé entre les différents niveaux de pouvoir mais le secteur privé, comme le milieu industriel ou de la recherche, devrait également être sollicité. Nombre d'industries disposent en effet d'une expertise avancée dans le domaine des risques. Les grands groupes pétrochimiques par exemple consacrent des sommes importantes à l'évaluation des risques inhérents à leurs propres activités mais également ceux présents autour de leurs installations mais liés à des contraintes indépendantes. Les Comité Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) en France constituent à cet égard un exemple intéressant de cette collaboration. Ces CLIC ont pour missions d'améliorer l'information et la concertation des différents acteurs sur les risques technologiques, de proposer des mesures contribuant à la réduction des dangers et nuisances environnementales et de débattre sur les moyens de prévenir et réduire les risques.

¹⁶ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, M.B., 15 août 1980

¹⁷ Accord de coopération du 21 JUIN 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses., M.B., 12 octobre 2000.

¹⁸ Ordonnance n. 2.214 du 09/06/2009 portant création et organisation de la Commission Technique d'Hygiène, de Sécurité et de Protection de l'Environnement., *Journal de Monaco.*, 19 juin 2009

Quoi qu'il en soit, les industriels sont généralement tenus de déclarer aux autorités la nature des produits qu'ils utilisent. Cette obligation leur est imposée dans différentes circonstances :

- La déclaration de l'utilisation de produits dangereux fait généralement partie intégrante de la procédure d'autorisation d'exploiter à laquelle sont généralement associées les autorités locales. Dans de nombreux pays, la demande de permis d'exploiter doit être accompagnée d'une étude d'impact sur l'environnement, d'une enquête publique ou d'un rapport environnemental annuel pour les activités les plus dangereuses.
 - Pour les pays membres de l'Union européenne, ces études d'impact sur l'environnement découlent de la Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 qui modifie la directive 85/337/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
 - En France, la législation sur les installations classées¹⁹ prévoit deux types de procédures : une simple déclaration de l'exploitant au Préfet pour les installations classées présentant un risque limité et une autorisation préfectorale, lorsque l'installation présente des inconvénients ou dangers sévères. Les principaux stades de la procédure d'autorisation sont : l'enquête publique, l'étude d'impact qui concerne les retombées de la future installation sur l'environnement ainsi que sur la santé et l'étude de dangers.
 - En Algérie aussi, la demande de permis de construire doit être accompagnée d'un dossier comportant entre autre une notice expliquant la nature et les quantités de substances liquides, solides ou gazeuses préjudiciables à la santé publique, à l'agriculture et à l'environnement, contenues dans les eaux usées évacuées et les émissions gazeuses, ainsi que les dispositifs de traitement, de stockage et de filtrage²⁰.
 - En Belgique, l'autorisation préalable est une matière régionalisée²¹.
- En France, dans le cadre de la politique de prévention des risques industriels, les exploitants des installations classées soumises à autorisation doivent réaliser, sous le contrôle du Préfet, une « étude de danger » qui répertorie les risques que l'industrie peut faire courir à son voisinage et décrit les mesures prises pour en réduire la

¹⁹ Loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et à la réparation des dommages en matière de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à haut risque

²⁰ Décret exécutif n°91-176 du 28 mai 1991 fixant les modalités d'instruction et de délivrance du certificat de morcellement, de permis de construire, du certificat de conformité et du permis de démolir.

²¹ *Pour la Flandre*, la référence en matière de permis d'environnement est le VLAREM: règlement flamand relatif à l'autorisation écologique, fixé par l'arrêté du gvt flamand du 6 février 1991. Voir aussi le décret sur l'environnement relatif à l'autorisation écologique 28-06-85 et l'Arrêté du Gouvernement flamand du 26 juin 1996, publié le 3 juillet 1996. *Pour la Wallonie* : Décret du 11/03/99 (MB du 06/08/99) relatif au permis d'environnement tel que modifié. Arrêté du Gouvernement wallon du 04/07/02 (MB du 01/10/02) fixant les conditions d'exploitation des établissements visés par le décret du 11/03/99 relatif au permis d'environnement (arrêté « conditions générales ») tel que modifié. Arrêté du Gouvernement wallon du 04/07/02 (MB du 21/09/02) arrêtant la liste des installations soumises à étude d'incidences et des installations et activités classées (arrêté « liste ») tel que modifié. Arrêté du Gouvernement wallon du 04/07/02 (MB du 21/09/02) relatif à la procédure et à l'exécution du décret du 11/03/99 relatif au permis d'environnement (arrêté « procédures ») tel que modifié. Arrêté du Gouvernement wallon du 04/07/02 (MB du 21/09/02) organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne (arrêté « évaluation des incidences ») tel que modifié. Site Internet : www.permisenvironnement.be Pour Bruxelles-Capitale : Ordonnance du 05/06/97 (MB du 26/06/97) relative au permis d'environnement – texte coordonné. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 04/03/99 (MB 07/08/99) fixant la liste des installations de classe IB, II et III. Ordonnance du 22/04/99 (MB du 05/08/99) fixant la liste des installations de classe IA. Site Internet : www.ibgebim.be/entreprises/permis

probabilité, la cinétique ou la gravité des conséquences. Elle doit être réactualisée tous les 5 ans et intégrer l'effet de domino. Le préfet est habilité à prescrire la production ou l'actualisation d'une étude de danger. Il peut également soumettre cette étude à l'évaluation d'un tiers expert et mettre celle-ci à la charge de l'exploitant.

- A Monaco, les exploitants sont tenus de tenir à disposition des autorités des fiches de sécurité ainsi qu'un inventaire quantitatif à jour.
- Dans plusieurs pays, comme Chypre par exemple, c'est principalement dans le cadre de la protection des travailleurs que l'industriel sera tenu de déclarer la nature des substances présentes dans son exploitation. C'est au département de l'Inspection du Travail du ministère du Travail et de la Sécurité sociale que l'exploitant doit effectuer cette déclaration.
- En Belgique, les industriels ont également l'obligation de collaborer avec les autorités locales en leur fournissant toutes les informations nécessaires à l'élaboration de leurs plans d'urgence et d'intervention, ce qui inclut l'analyse des risques.

Dans certains pays, le dialogue entre industries voisines est encouragé, voire rendu obligatoire. En Belgique, par exemple, les établissements ou les groupes d'établissements où la probabilité ou les conséquences d'un accident majeur peuvent être accrues, en raison de la localisation et de la proximité d'autres établissements, sont tenus d'échanger les informations adéquates entre eux.

L'expertise doit également être recherchée auprès des milieux de la recherche. En Algérie, des structures techniques habilitées et des centres de recherche spécialisés dont le Centre de Recherche scientifique et Technique sur les Régions Arides (CRSTRA), prennent en charge l'analyse des risques relevant de leurs secteurs²².

Malheureusement, on constate souvent un manque de concertation qui a pour conséquence que de nombreuses équipes abordent les mêmes thèmes sans en être conscientes. Il faudrait donc les encourager à rendre leurs activités plus visibles et procéder à un recensement des différents programmes réalisés ou en cours. Dans leurs collaborations avec des équipes de chercheurs, les autorités publiques doivent veiller à les orienter en leur précisant que l'objectif à atteindre est de mettre des informations structurées suffisantes à la disposition des gestionnaires des risques pour les guider dans leurs actions. Il n'est pas évident d'atteindre ce résultat étant donné l'orientation fondamentale de certaines recherches qui ne favorise pas l'échange et l'application pratique.

Le retour d'expériences et les bonnes pratiques étrangères représentent une source d'informations inestimable mais insuffisamment exploitée malheureusement. Même constat pour les cartographies transfrontalières qui permettraient d'identifier des risques communs à plusieurs pays et la planification de mesures de protection harmonisées. Un système de cartographie commune est ainsi en voie d'élaboration dans le cadre du BENELUX et plus particulièrement dans le cadre des accords de Senningen. Les données qui y figureront viseront notamment les aspects ayant trait au transport d'énergies, la santé, les transports et les établissements comportant des substances dangereuses.

²² Le CRAAG, prend en charge scientifiquement le risque sismique. Il a notamment réalisé : la carte de sismicité de l'Algérie et le pilotage du réseau de surveillance de la sismicité en Algérie. Le CRSTRA prend en charge scientifiquement les risques en Régions Arides et Semi Arides. A titre d'exemples : La conception d'un quantificateur du sable éolien en transit pour évaluer les risques d'ensablement des infrastructures de base et des équipements et des ouvrages d'art notamment ; L'élaboration des cartes de sensibilisation à la désertification et/ou à l'ensablement ; L'élaboration de cartes de vulnérabilité à la pollution des nappes.

B. La prévention

La prévention, au sens de la présente étude, vise à éviter que le risque ne se réalise. Le risque étant le produit d'un aléa et d'un enjeu, il s'agit donc d'éviter que l'aléa, phénomène potentiellement destructeur, ait des conséquences graves sur les enjeux. Comment ? S'il n'est pas toujours possibles d'agir sur l'aléa, comme pour les phénomènes naturels par exemple, l'on peut agir soit en diminuant le nombre d'enjeux exposés, soit réduisant leur vulnérabilité. Il a été décidé de prendre en compte ici un certain nombre d'actions : l'aménagement du territoire, l'aménagement d'ouvrages de protection, la lutte contre la dégradation de l'environnement, la surveillance des risques et l'information à la population. Ce qui n'empêche que d'autres actions sont bien sûr envisageables.

1. Développement durable du territoire

Lorsque l'analyse des risques permet de définir l'impact prévisible d'un risque, il faut en tenir compte dans les différents projets de développement et d'aménagement du territoire et prendre les mesures adéquates à l'égard du développement de l'habitat, de l'industrie et de l'agriculture afin de ne pas accroître la vulnérabilité de la zone exposée²³.

L'enquête a montré que, dans tous les pays concernés, les politiques d'aménagement du territoire étaient effectivement sensibles à cet aspect :

- Au Grand-duché de Luxembourg, le Gouvernement a adopté un programme directeur qui oriente les politiques d'aménagement vers le développement durable du territoire.
- En Belgique, les compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme étant régionalisées, les politiques menées en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie peuvent être différentes mais elles intègrent toutes la réduction des risques majeurs. A titre d'exemple, l'on peut citer le Code Wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine qui prévoit que lorsque le permis se rapporte à des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le karst, les affaissements miniers, le risque sismique, l'exécution des actes et travaux peut soit être interdite, soit être subordonnée à des conditions particulières de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Les communes, qui sont chargées de délivrer les permis d'urbanisme, ne peuvent pas s'écarter de l'orientation qui leur est donnée mais elles peuvent se montrer plus sévères. En effet, le Collège des Bourgmestre et échevins, organe exécutif de la commune, peut refuser l'octroi du permis, même si l'avis du fonctionnaire délégué par la Région est favorable. C'est un pouvoir important reconnu aux autorités locales.
- En France, le Préfet fait établir par ses services spécialisés, pour chaque commune concernée, un Plan de Prévention des Risques prévisibles (PPR) qu'il notifie aux Maires, à l'issue d'une procédure d'agrément qui comporte une délibération du conseil municipal et une enquête publique. Cet outil délimite les zones du territoire exposées aux risques naturels (PPRN) et technologiques (PPRT) et prévoit les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à mettre en œuvre par les propriétaires, les

²³ La réduction des risques est considérée comme une des composantes du développement durable, c'est-à-dire « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à pourvoir à leurs propres besoins. » Voir à ce sujet le Cadre d'action Hyōgo qui part de l'idée que tant que la réduction des risques de catastrophe ne fera pas partie intégrante des plans et programmes de développement, les progrès réalisés sur les plans social et économique ne cesseront d'être remis en cause par des catastrophes récurrentes. Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles : Cadre d'action de Hyōgo 2005-2015 : « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes », Kobe, Japon, 2005. http://www.un.org/french/ha/natural_disaster/index.asp

collectivités locales ou les établissements publics. Le PPR s'impose à toute personne publique ou privée désirant entreprendre des installations ou constructions nouvelles ou déjà propriétaires. Ses dispositions doivent être respectées pour la délivrance d'utilisation et d'occupation du sol (permis de construire, déclaration de travaux...). Le Maire, lorsqu'il sera amené à se prononcer sur l'autorisation de construire devra donc en tenir compte.

A travers la procédure de délivrance du permis de construire, le Maire dispose également d'un large éventail de moyens juridiques pour prévenir les risques :

- * les directives territoriales d'aménagement (DTA) qui expriment les orientations fondamentales et les objectifs principaux de l'Etat dans les différents domaines de portée générale. Les DTA sont réservées aux parties du territoire présentant des enjeux particulièrement importants.

- * les schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et les espaces naturels et/ou forestiers.

- * les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui délimitent des zones, urbaines et naturelles, à l'intérieur desquelles sont définies, en fonction des situations locales, les règles applicables relatives à l'implantation, à la nature et à la destination des sols. Ce document est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune.

L'ensemble des documents d'urbanisme (PPR, SCOT, PLU,..) doivent tenir compte des informations fournies par les cartes des risques (Cartorisque).

Le Maire dispose en outre de pouvoir de police grâce auquel il peut par exemple imposer aux particuliers de débroussailler un périmètre de 50m autour de leur propriété pour réduire le risque de feux de forêt²⁴.

- En Algérie, les constructions sont interdites dans les zones à risques suivantes : les zones de failles sismiques jugées actives, les terrains à risques géologiques, les terrains inondables, les lits d'oueds et l'aval des barrages en dessous du seuil d'inondabilité, les périmètres de protection des zones industrielles, les terrains d'emprise des canalisations d'hydrocarbures, d'eau ou les amenés d'énergie dont l'altération peut entraîner un risque majeur²⁵.
- A Monaco, les permis de construire sont toujours délivrés sous réserve de l'avis favorable et/ou des prescriptions édictées par le Corps des sapeurs-pompiers de Monaco en matière de risque incendie et de panique ainsi que de la fourniture, par le pétitionnaire, d'une note sur la stabilité et la résistance de l'immeuble aux séismes.

Ces pays veillent également à prendre en compte dans leurs politiques d'utilisation des sols les conséquences d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses :

- En Algérie, la délivrance d'un permis peut être soumise à la prescription d'une enquête publique, à une étude d'impact ainsi qu'à la consultation des services de la protection civile pour la construction d'immeubles à usage industriel ou commercial et d'une manière générale pour toutes les constructions appelées à recevoir du public.

²⁴ Articles 2212-1 et suivants du Code Général des collectivités territoriales : l'Article L2212-2 : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : (...)Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

²⁵ Art. 19 de la Loi n°04-20du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.

- La directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, appelée directive SEVESO 2, renforce certains aspects dont celui de la maîtrise de l'urbanisation au voisinage des sites industriels à risques. Cette directive a permis d'améliorer la sécurité pour les populations vivant à proximité d'industries dangereuses, dans tous les pays membres de l'Union Européenne.
- En France, le Plan de Prévention du Risque Technologique délimite autour des installations un périmètre d'exposition au risque. A l'intérieur du périmètre fixé, différents outils réglementaires peuvent être appliqués en vue de limiter la vulnérabilité des personnes exposées:
 - * le droit de préemption qui permet à une collectivité publique d'acquérir un bien immobilier dès lors que son propriétaire souhaite vendre. Ce droit permet ainsi à la puissance publique, principalement à la commune de s'interposer entre le vendeur et l'acquéreur.
 - *le droit de délaissement qui permet aux propriétaires qui le souhaitent d'exiger l'acquisition de leur bien par la commune, à un prix fixé à l'amiable ou par le juge d'instruction.
 - *l'expropriation, qui autorise la personne publique de procéder à l'acquisition forcée d'un bien, dans un but d'utilité publique, moyennant une indemnisation préalable.
- A Monaco, les demandes d'autorisation de construire doivent être jointes d'une « *note donnant toutes les indications utiles sur la stabilité et la résistance de l'immeuble sous les efforts produits par les séismes* »²⁶. Pour les bâtiments industriels, cette note doit être accompagnée d'une étude de danger, ayant trait aux dangers potentiels du bâtiment et aux moyens de les prévenir. Si l'étude de danger montre que le bâtiment présente un risque spécial, c'est-à-dire « *qui ne peut en cas de séisme être circonscrit au voisinage immédiat* », des mesures complémentaires exceptionnelles peuvent être prescrites par les autorités chargées de la délivrance des permis de construire. Avant la réalisation de travaux, un contrôle du respect de la réglementation, des calculs et des plans d'exécution est réalisé²⁷.

Toutes ces politiques d'aménagement du territoire poursuivent donc une philosophie de développement durable du territoire puisqu'elles limitent dans la mesure du possible les ouvrages dans les zones exposées aux risques majeurs. lorsque le caractère contraint du territoire ne permet pas de geler la constructibilité d'un terrain, comme c'est le cas à Monaco par exemple, les constructions sont soumises à des mesures de précaution pour atténuer le risque.

En ce qui concerne le risque sismique, des pays fortement exposés comme l'Algérie, la France²⁸, la Croatie, la Grèce et Chypre ont divisé leur territoire en zones selon leur degré de sismicité et soumis les ouvrages situés dans ces zones à des normes de construction parasismiques. Le non-respect de ces normes particulières a pour principales conséquences d'une part la mise en cause de la responsabilité des professionnels de la construction concernés et le refus d'indemnisation par les compagnies d'assurance.

²⁶ Cette note est visée au chiffre 15 de l'article 3 de l'Ordonnance souveraine n°3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'Urbanisme, la Construction et la Voirie

²⁷ Arrêté ministériel n. 2003-351 du 11/06/2003 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments.

²⁸ L'article L 563-1 du Code de l'environnement dispose que « *dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique, des règles particulières de construction parasismique ou para cyclonique peuvent être imposées aux équipements, bâtiments ou installations Un plan de prévention des risques approuvé peut éventuellement fixer des règles plus sévères* ».

- En France, un contrôle technique des constructions qui existait déjà pour les immeubles de grande hauteur a été étendu en 2006 à d'autres constructions dans les zones sismiques.
- La loi algérienne prévoit également la possibilité d'imposer des procédures de contrôle et d'expertise des ouvrages situés en zone sismique. Elle prévoit également que toute reconstruction d'ouvrage totalement ou partiellement détruit par une catastrophe due à la survenance d'un risque sismique et/ou géologique ne peut être effectuée qu'après une procédure particulière de contrôle visant à s'assurer que les causes de destruction totale ou partielle ont été prises en charge.
- A Monaco, le bénéficiaire du permis de construire est tenu de produire une attestation de l'architecte, contresignée par l'ingénieur conseil, confirmant que le bâtiment a bien été réalisé conformément aux plans approuvés et aux dispositions de l'Arrêté ministériel n.2003-351 relatif à la classification et aux règles de constructions parasismiques. Les bénéficiaires des travaux, les architectes, entrepreneurs et toutes les personnes responsables de l'exécution des travaux qui ne se conforment pas à ces prescriptions sont passibles de peines d'amendes. En outre, la démolition ou la mise en conformité assortie ou non d'astreintes peuvent être également prononcées par le juge.

Pour certains ouvrages particuliers, tels que les barrages ou les centrales nucléaires, des études de vulnérabilité sont réalisées afin de s'assurer qu'ils ont été conçus de manière à pouvoir résister à certains phénomènes extérieurs probables tels que des inondations ou des tremblements de terre. Ce genre d'étude de vulnérabilité pourrait être étendu à tous les ouvrages présentant une importance particulière, soit en raison de leur rôle après séisme (casernes de pompiers, hôpitaux,...), soit du risque secondaire qu'ils font courir (centrales nucléaires, industries,...) ou encore en raison de la valeur économique ou culturelle élevée qui y est associée.

- En France, outre ce type d'ouvrages, les hôpitaux ainsi que certains sites de grande valeur historique (Tour Eiffel) ou économique (viaduc de Millau) ont également été pris en considération.
- En Algérie, l'article 46 de la loi sur la prévention des risques majeurs et la prévention des catastrophes dans le cadre du développement durable énonce que les bâtiments à valeur stratégique ou patrimoniale des villes font l'objet de plans d'étude de vulnérabilité destinés à les préserver des effets des risques majeurs.
- A Chypre, toutes les écoles (publiques et privées) ont été inspectées, entre 1999 et 2005, afin de vérifier leur solidité face à des secousses sismiques. Dans certains cas, des mesures de renforcement ont été ordonnées. Toutes les écoles et les bâtiments publics sont également dotés de plans d'évacuation. Des exercices sont régulièrement effectués.

Les autorités locales, qui se voient souvent confier la mise en œuvre des politiques d'utilisation des sols et d'urbanisme, sont donc des partenaires essentiels à la prévention des risques. Sans compter qu'elles ont rôle déterminant d'information lorsqu'elles délivrent les permis d'urbanisme puisqu'elles font connaître les zones à risques aux promoteurs, architectes, entrepreneurs, maîtres d'ouvrage et à la population en général. Elles orientent ainsi l'aménagement dans des territoires moins exposés aux risques. A cet égard, on découvre en France une obligation étendue pour tous les biens immobiliers, bâtis ou non (appartement, maison, terrain ...): tout vendeur ou bailleur d'un bien immobilier est, en fonction de la situation de ce dernier, dans l'obligation d'annexer au contrat de vente ou de location un état des risques ainsi que, le cas échéant, une déclaration des sinistres pour lesquels il a été indemnisé. Pour cela, il faut que le bien en question soit situé à l'intérieur du périmètre d'un PPRN ou PPRT, ou en zone sismique, ou qu'il ait fait l'objet d'une ou plusieurs

indemnisations après un évènement reconnu comme catastrophe naturelle. Le non respect de ces deux obligations par le vendeur ou le bailleur peut entraîner la résolution du contrat ou une diminution du prix. Ajoutons à cette bonne pratique que les informations ainsi reprises dans les actes notariés sont intégrées dans le système Cartorisque.

2. Aménagement d'ouvrages de protection

Des ouvrages de protection doivent être réalisés là où cela s'avère nécessaire à la réduction des risques (Renforcement de digues, fixation de dunes,...). Etant donné que leur aménagement requière souvent un permis d'urbanisme, ce sont également les autorités locales qui assument un rôle d'avant-garde en la matière.

- En Algérie, les permis de construire doivent mentionner sous peine de nullité, pour les ouvrages qui sont situés en zone inondable, l'ensemble des travaux, aménagements, canalisations destinés à réduire le risque.
- En France, les Plans de Prévention des Risques (PPRN et PPRT) définissent les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises dans les zones de danger²⁹ et les zones de précaution, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers.

3. Lutte contre la dégradation de l'environnement

Prévention des risques majeurs et protection de l'environnement sont étroitement liées. Evidemment, la prévention des risques majeurs participe à la protection de l'environnement puisqu'elle tente d'éviter qu'un phénomène prévisible n'ait un impact sur l'environnement mais la lutte contre la dégradation de l'environnement participe également à la réduction de la vulnérabilité. L'exploitation durable des forêts et une gestion saine des cours d'eau réduisent par exemple les risques d'inondation et de glissement de terrain. Tout ceci est évidemment aussi en relation directe avec la notion de développement durable³⁰.

Etant donné donc que la prévention des risques peut s'inscrire dans la protection de l'environnement ou le développement durable, il faut être attentif aux programmes et projets portant sur ces thèmes. A cet égard, la France a adopté les Agenda 21 locaux. Issus de la Conférence de Rio de 1992, les agendas 21 locaux visent à mettre en place au niveau local un projet collectif de développement durable. Parmi ces programmes, notons l'action en termes de prévention des risques, de réduction des pollutions ainsi que des autres atteintes à la santé et à l'environnement. A Chypre, chaque grand projet doit faire l'objet d'une étude environnementale prenant en compte les risques majeurs.

4. Surveillance des risques

Surveiller l'évolution d'un phénomène connu permet de prédire son occurrence, d'évaluer ses conséquences et de préparer la gestion de crise. La surveillance météorologique permet, par exemple, d'anticiper les grandes tempêtes, les stations de mesures hydrométriques, de suivre

²⁹ les « zones de danger » sont les zones exposées aux risques. Les « zones de protection » sont les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où les constructions, ouvrages, aménagements, exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer des nouveaux et pour lesquelles on prévoit donc des mesures d'interdiction ou des prescriptions comparables à celles prévues pour les zones à danger.

³⁰ L'expression « réduction des risques de catastrophe », souvent utilisée au niveau international désigne le cadre conceptuel englobant les éléments à prendre en considération pour réduire les facteurs de vulnérabilité et prévenir les risques de catastrophes dans l'ensemble d'une société donnée, en vue d'éviter (prévention) ou limiter (préparation en prévision de catastrophes et atténuation de leurs effets) les effets néfastes des aléas, dans le contexte plus large du développement durable.

en temps réel les niveaux et débits des cours d'eau. Le suivi de l'évolution 24h/24 permet d'alerter les autorités en cas de dépassement d'un certain seuil.

- En Algérie, un plan général de prévention est institué par décret pour chaque risque majeur³¹. Ce plan comporte des règles et prescriptions générales qui sont applicables à tous les risques majeurs. Il doit déterminer le système national de veille, le système national d'alerte, les programmes de simulation et le système retenu pour évaluer l'importance de l'aléa considéré ;
- En France, les observations de 22 services de prévision des crues permettent au ministère de l'Ecologie de produire quotidiennement une carte de vigilance diffusée sur [www. Vigicrues.gouv fr](http://www.vigicrues.gouv.fr)

La surveillance requiert des ressources humaines, des moyens techniques et des procédures d'organisation. Les autorités locales ne disposent pas forcément des moyens financiers et humains pour mettre en place une telle surveillance. Etant donné leur rôle dans l'évaluation de la menace ainsi que dans les premières mesures d'urgence, elles doivent néanmoins nécessairement être en liaison permanente avec les stations de surveillance.

En matière de risques industriels, les exploitants d'entreprises exerçant des activités dangereuses doivent prendre des mesures appropriées en vue de prévenir tout accident majeur ou pour en limiter les conséquences sur le site et en dehors du site. Ces mesures sont contrôlées dans tous les pays interrogés par des équipes d'inspecteurs dotés de pouvoirs contraignants. Les autorités locales devraient être systématiquement associées aux inspections.

- En Belgique, des inspections inopinées sont organisées en concertation avec les communes. Une équipe est mise en place par Région (une en Région flamande, une en Région de Bruxelles-Capitale et une en Région wallonne). Cette équipe comprend un représentant du gouvernement régional ainsi qu'un représentant de tous les ministères fédéraux compétents. Lorsque les mesures prises par l'exploitant sont jugées insuffisantes, les inspecteurs peuvent dresser procès-verbal, fixer un délai de mise en conformité ou interdire la poursuite des activités. Les inspecteurs peuvent requérir, dans l'exercice de leurs fonctions, l'assistance de la police. L'exploitant qui ne se conforme pas aux prescriptions est en outre passible de poursuites pénales et d'amendes administratives.
- En France, ce sont des inspecteurs assermentés par l'Etat qui effectuent des contrôles dans les installations classées soumises à autorisation. Lorsqu'un inspecteur constate le non-respect des conditions imposées à l'exploitant, le Préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. A l'expiration de ce délai, il peut faire procéder d'office (aux frais de l'exploitant) à l'exécution des mesures prescrites. Il peut, en dernier recours, demander de suspendre (par arrêté préfectoral) l'autorisation d'exploiter de (ou des) l'installation(s) en cause(s), jusqu'à mise en conformité.
- A Chypre, ce sont des inspecteurs du Département de l'Inspection du Travail du ministère du Travail qui se déplacent.
- En Croatie, c'est le ministère de la Protection de l'Environnement qui est compétent.
- A Monaco, la périodicité des visites de contrôle de la Commission Technique d'Hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement est de un à trois ans.

³¹ Art.16 de la Loi n°04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.

5. Information sur les risques

Une information sur les caractéristiques des risques, complétée par des recommandations relatives aux meilleurs comportements à adopter avant, pendant et après leur survenance incitent les individus à plus de prudence et permet de réduire la panique et les réactions de masses ingérables au stade de la gestion de la situation d'urgence.

Une des difficultés identifiée au cours de notre premier atelier de travail était que malgré les efforts déjà entrepris, on pouvait regretter un manque d'information sur les risques. Une des raisons à ce manque d'information pouvait entre autre être liée à la crainte des municipalités fortement exposées de subir le préjudice économique causé par la révélation de l'existence de risques (projets de développement immobilier, tourisme, création d'emploi par l'implantation de nouvelles industries, ...). Mais les citoyens peuvent également se plaindre d'un manque d'information alors qu'il s'agit paradoxalement d'une priorité pour les autorités. Dans ce cas, l'information bien que réellement dispensée n'aura pas atteint son objectif soit parce qu'elle n'est pas adaptée au public, parce qu'elle est trop uniforme, pas suffisamment explicative, etc.

L'information sur les risques pourrait donc encore être améliorée. Il doit s'agir d'une démarche continue. Il faut saisir chaque occasion pour informer le public tout en veillant à ce que tous les messages aient le même contenu.

- En Algérie, les populations sont informées des risques auxquels elles sont confrontées, des procédures d'alerte et des comportements à adopter par l'intervention des moyens d'information et de communication radio local, national et autres media et par l'organisation de campagnes de sensibilisation. Dans certains cas, au moyen d'affiches, de dépliants ou autres. Ex : pour les risques sanitaires outre l'information par les moyens audio-visuels, des fiches d'informations sont distribuées y compris au niveau des aéroports.
- Dans les pays membres de l'UE, la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement garantit le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et leur impose de veiller à ce que ces informations soient progressivement diffusées systématiquement et de la manière la plus large possible auprès du public. Elle crée des obligations pour le « *gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local* ». La directive 89/618/Euratom du Conseil des Communautés européennes prévoit une obligation d'information de la population spécifique en matière nucléaire : la population qui peut être affectée en cas de danger radiologique doit être informée préventivement des mesures de protection sanitaires qui lui seront applicables ainsi que du comportement à adopter en cas d'urgence radiologique.
Les modalités pratiques de cette information n'étant pas précisées par la réglementation européenne, elles peuvent être déterminées librement et diffèrent d'un pays à l'autre (exemple : lettres « toutes-boîtes », campagnes d'affichage, session d'information, article dans la gazette locale ou sur le site web, ...).
- En France, le Code de l'environnement stipule que: « *les citoyens ont droit à une information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles* ». Ce devoir d'information des citoyens est mis en œuvre par le Préfet et le Maire au travers, pour le premier du Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) et pour le second, du Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM).

- Le DDRM comprend : l'énumération et la description des risques majeurs présents; l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement ; la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques ; l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets.
- Alors que le DICRIM diffuse notamment les consignes pour chacun des risques pouvant affecter une commune. Il peut être accompagné d'un plan de communication comprenant une campagne d'affichage et une campagne d'information. Le plan de communication établi par le Maire peut comprendre divers supports de communication, ainsi que des plaquettes et des affiches, conformes aux modèles arrêtés par les ministères chargés de l'environnement et de la sécurité civile. Le Maire peut imposer ces affiches : dans les locaux accueillant plus de 50 personnes, dans les immeubles regroupant plus de 15 logements et dans les terrains de camping ou de stationnement de caravanes regroupant plus de 50 personnes. Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le Maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié. Cette information porte sur les points suivants : les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances.
 - En Belgique, les Bourgmestres et Gouverneurs, qui président leur «cellule de sécurité », doivent désigner un collaborateur pour la « discipline 5 » dont la mission est d'informer la population. Les « communicateurs » du niveau provincial siègent dans les groupes de travail formés au niveau fédéral et assurent l'interface avec les communes.
 - A Chypre, un centre d'information est organisé au niveau local.

Pour les sites à " hauts risques ", classés " Seveso seuil haut ", les industriels ont l'obligation de procéder à une information des populations directement exposées aux risques qui peuvent être générés par leur établissement. Cette campagne d'information est coordonnée par les services de l'État, mais entièrement financée par le générateur de risque. La directive Seveso 2 impose qu'elles soient renouvelées au minimum tous les cinq ans. Les messages diffusés lors de ces campagnes doivent permettre à la population exposée de connaître d'une part, la nature exacte des risques présents sur chaque site industriel et d'autre part les consignes spécifiques de sécurité à appliquer en cas d'accident. Depuis la Directive SEVESO 2, le public a la possibilité d'accéder au contenu des rapports de sécurité, ainsi qu'à l'inventaire des substances dangereuses présentes dans l'établissement. De la même façon, le public est consulté pour avis lors de l'implantation d'un nouveau site industriel : il peut émettre des réserves ou poser des questions au cours de l'enquête publique, liée à la procédure de demande d'autorisation. En Belgique, contrairement aux autres pays européens, l'information préventive en matière SEVESO est une responsabilité du Service Public fédéral Intérieur et non de l'exploitant. Les

campagnes d'information sont par contre indirectement financées par l'exploitant qui paye chaque année une contribution au fond SEVESO.

Certaines informations engendrent des devoirs pour les citoyens. En France par exemple, les Plans de Prévention des Risques (PPRN et PPRT) imposent des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde aux habitants. En matière de prévention des feux de forêts, par exemple, le Maire peut, en vertu du Code général de collectivités territoriales, leur imposer de débroussailler jusqu'à une distance de 50 mètres autour de leur propriété. Enfin, toujours en France, la Charte de l'Environnement impose aux citoyens de veiller à prévenir les atteintes qu'ils seraient susceptibles de causer à l'environnement ou à défaut en limiter les conséquences.

C. La préparation

Aussi grands les efforts de prévention soient-ils, le risque ne peut être réduit à zéro. Se préparer à la survenance d'une situation d'urgence, c'est augmenter sa capacité à adopter les comportements adaptés et donc réduire l'impact du risque : anticiper pour mieux gérer ! La préparation vise donc à améliorer la réaction des autorités, des services d'intervention et de la population au moment de la situation d'urgence, par l'information, la formation et la planification d'urgence.

1. Elaborer une stratégie globale de gestion des risques majeurs

a) Définir le cadre légal

La gestion des risques majeurs étant une matière très fragmentée, rassemblant de nombreuses compétences différentes, rares sont les législations nationales qui l'envisagent de manière globale. La Loi algérienne n°04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable est à cet égard un exemple intéressant car non seulement, elle envisage la gestion des risques majeurs de manière globale mais en plus, elle intègre ces règles dans le cadre du développement durable : « *les règles de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes visent à prévenir et à prendre en charge les effets des risques majeurs sur les établissements humains, leurs activités et leur environnement dans un objectif de sécurisation du développement et du patrimoine des générations futures* ». L'objet de cette loi est d'édicter les règles de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes. Elle traverse tout le cycle de la gestion des risques³².

³² Elle établit tout d'abord un inventaire des risques pris en charge par les dispositifs de prévention et de gestion qu'elle réglemente. Elle énonce les objectifs que doivent poursuivre les mesures de prévention des risques : l'amélioration de la connaissance des risques, le renforcement de leur surveillance et de leur prévision, le développement de l'information préventive sur ces risques, la prise en compte des risques dans l'utilisation des sols et dans la construction, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux aléas, la mise en place de dispositifs ayant pour objectif la prise en charge cohérente, intégrée et adaptée de toute catastrophe d'origine naturelle ou technologique. Elle énonce les principes en matière d'information des citoyens et de formation en instituant un enseignement sur les risques dans tous les cycles d'enseignement. Elle traite également de la prévention au sens strict (plans généraux de prévention des risques majeurs) pour tout type de risques ainsi que pour certains risques particuliers (séismes, risques géologiques, inondations, aléas climatiques, feux de forêts, risques industriels et énergétiques, risques radiologiques et nucléaires, risques portant sur la santé animale et végétale, risques dus à des regroupements humains importants), de la planification d'urgence (plans ORSEC nationaux, inter-wilaya, wilaya, communaux et des sites sensibles et plans particuliers d'intervention), la constitution de réserves stratégiques destinées à assurer la gestion de la phase d'urgence et de la mise en place du système de prise en charge des dommages. Enfin, elle prévoit des sanctions pénales à l'égard de toute personne qui n'aurait pas respecté les prescriptions qu'elle édicte en matière d'urbanisme (art.19 : servitude de non-aedificandi ou art.23 : reconstruction d'un ouvrage après séisme sans contrôle visant à s'assurer que la cause de

Outre l'importance d'envisager la gestion des risques majeurs de manière globale, il est essentiel de définir précisément les responsabilités de chaque acteur tout en veillant à ne pas figer leurs rôles dans des cadres trop stricts, d'une part parce que la législation devra évoluer au gré des expériences mais aussi parce que certaines circonstances particulières requerront une certaine improvisation.

Enfin, il ne faut pas se limiter à l'aspect juridique : une bonne législation est parfois mal exécutée et une bonne pratique est parfois le résultat de la recherche d'une solution à une mauvaise législation.

b) Conclure des accords internationaux

L'enquête a permis de répertorier un certain nombre d'accords de coopération interétatiques en matière de gestion des risques majeurs³³. Par ces accords, les Etats signataires s'engagent par exemples à alerter et informer l'Etat voisin en cas d'accident susceptible d'avoir des effets transfrontaliers, à fournir une assistance en cas de situation d'urgence, à organiser en amont l'échange d'expériences, de bonnes pratiques, la réalisation d'une carte commune d'exposition aux risques ou encore à mettre en place des formations communes.

Le 1er juin 2006, les gouvernements de Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas ont signé le Mémorandum d'accord concernant la coopération dans le domaine de la gestion de crise pouvant avoir des conséquences transfrontalières. Son objectif est de renforcer et d'assurer la coopération entre les trois pays en matière de gestion de crise survenant ou menaçant de survenir sur l'un des territoires concernés et ayant ou pouvant avoir des conséquences transfrontalières.

La coopération porte sur la coordination des politiques nationales, de la planification et de la mise en oeuvre des mesures. Cette coordination est réalisée notamment au travers de:

- L'information mutuelle : les parties organisent un système approprié d'information mutuelle permettant de transmettre 24h/24 les alertes, notifications, demandes d'assistances mutuelles ou autre informations relatives à une situation de crise pouvant avoir des conséquences transfrontalières. Ces informations doivent comporter les données pertinentes disponibles permettant d'évaluer le risque pour les autres parties et ainsi, de limiter le plus possible les conséquences transfrontalières ainsi que les données disponibles sur les mesures prises ou envisagées pour la protection des populations des pays concernés ;
- l'organisation d'exercices communs et leur évaluation commune: Les centres de crise des pays Benelux doivent définir ensemble un calendrier et les modalités d'exercices de nature à mettre en oeuvre le Mémorandum.

Les Etats parties organisent des réunions de concertation au moins une fois par an. L'objet de ces réunions est de développer les différentes dispositions du mémorandum, de faire connaître les méthodes de travail respectives ainsi que les enseignements tirés de situations de crises réelles ou d'exercices ainsi que de suivre et de prendre en compte les dispositifs au niveau de l'UE. Les arrangements techniques (mesure d'exécution du Mémorandum) ainsi qu'un plan d'action annuel sont adoptés lors de ces réunions. Un arrangement technique relatif à l'information de la

la destruction a été prise en charge) ainsi que l'exploitant de l'installation industrielle qui n'aurait pas élaboré de plan interne d'intervention (art.62)

³³ Voir la question 34

population en situation d'urgence a ainsi déjà été signé. Son objectif est d'harmoniser les messages à communiquer aux populations en cas de problème transfrontalier. Le réseau mis en place permet, en dehors des périodes de crise (période froide), d'avoir un échange de vues sur les stratégies de communication, de partager les bonnes pratiques, les campagnes d'information à la population et les études, de discuter de nouvelles idées et moyens en terme de communication et de participer aux exercices de chaque pays. Pendant la situation d'urgence (période chaude), il permet de rechercher une certaine harmonisation du (des) message(s) destiné(s) aux différentes populations concernées.

Les autorités locales sont au cœur de la coopération transfrontalière. Nombreuses sont celles en effet qui mutualisent leurs efforts avec leurs voisins de l'autre côté de la frontière pour réduire les effets des risques. Cette coopération peut prendre différentes formes : de la coopération informelle, à la conclusion d'accords de coopération, jusqu'à la création d'organismes de coopération transfrontalière³⁴ comme par exemple l'Euregio Meuse-Rhin³⁵. Mais qu'elle que soit sa forme, la coopération transfrontalière locale ne crée pas de droit supra-national, chaque entités infra-étatique restant soumise à son droit interne et aux engagements internationaux de l'Etat dont elle relève³⁶.

La Convention cadre de Madrid du 21 mai 1980 est l'acte fondateur de la coopération transfrontalière des autorités locales en Europe³⁷. En vertu de cette convention :

- Chaque Etat signataire s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les autorités locales relevant de sa compétence avec celles des autres Etats signataires. Chacun doit donc s'efforcer de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière en se concertant autant que besoin avec la ou les autres Parties contractantes intéressées et en informant ses autorités locales sur les moyens d'actions qui leurs sont offerts ; Le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux a ainsi adopté une recommandation en 2010³⁸ qui demande aux Gouvernements : *« de présenter dans les meilleurs délais une liste commune aux Pays-Bas et à la Belgique des obstacles à la lutte transfrontalière contre les catastrophes et d'en informer annuellement le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux, (...) de s'employer à lever rapidement*

³⁴ Ce sont des structures de concertation et de réflexion qui ne se substituent pas aux autorités locales dans l'exercice de leurs compétences. Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), institué par le règlement (CE) N° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, offre la possibilité d'instituer un Groupement européen de coopération territoriale. Il s'agit d'une option complémentaire, en plus des possibilités existantes dans le cadre du conseil de l'Europe. Le GECT peut entreprendre des programmes et des projets cofinancés par l'Union européenne ou réaliser des actions de coopération territoriale à l'initiative d'un Etat membre ou d'une autorité régionale ou locale.

³⁵ Créé en 1991, sous la forme d'une fondation de droit néerlandais. Elle regroupe la province néerlandaise du Limbourg, les provinces belges de Liège et du Limbourg, la Communauté germanophone de Belgique et la région de Aachen en Allemagne. Son siège est aux Pays-Bas. Elle dispose d'organes propres : un comité directeur qui contrôle un bureau et des commissions et un conseil eurégional, organe consultatif chargé des orientations de la politique transfrontalière, composé de représentants des instances politiques, économiques et sociales des différentes régions partenaires. www.euregio-mr.org

³⁶ *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, Conseil de l'Europe, Mission opérationnelle transfrontalière, DOC transfront(2006)3

³⁷ Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Madrid du 21 mai 1980), élaborée au sein du Conseil de l'Europe par le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et adoptée par le Comité des Ministres, a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 21 mai 1980.

Rapport explicatif sur la convention cadre: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/106.htm>

³⁸ V. Convention Benelux du 12 septembre 1986. Recommandation (812/2) relative à la lutte transfrontalière contre les catastrophes du 19 mars 2010

et adéquatement ces obstacles, par exemple par l'élargissement de la concertation Senningen, tout en restant attentif à d'éventuels obstacles dans le cadre de la coopération transfrontalière en matière de lutte contre les catastrophes entre la Belgique et les Pays-Bas ».

- Si les Etats l'estiment nécessaire, ils peuvent conclure des accords interétatiques fixant le cadre, les formes et les limites dans lesquelles les autorités locales ont la possibilité d'agir. Ces accords permettent également de dégager des solutions juridiques aux difficultés rencontrées par les autorités locales dans leur coopération transfrontalière. Parmi ces accords, on peut citer : la Convention BENELUX du 12 septembre 1986³⁹, l'Accord de Rome du 26 novembre 1993 (France et Italie), le traité de Bayonne du 10 mars 1995 (France et Espagne), l'Accord d'Issemburg-Anholt du 25 juin 1991 (Pays-Bas et Allemagne), l'Accord de Mayence du 8 mars 1996 (Région wallonne, Communauté germanophone de Belgique et Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Rhénanie Palatinat), l'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 (France, Belgique, Communauté française, Région wallonne et région wallonne) ;
- Les autorités locales ne peuvent coopérer avec les autorités locales de l'autre côté de la frontière que dans les limites fixées par leur droit interne, c'est-à-dire, dans les limites de leurs compétences ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles elles sont soumises. La Convention de Madrid ne modifie pas l'étendue et la nature des compétences des autorités locales : elle ne crée pas de nouvelles compétences, elle en précise simplement un mode d'exercice dans les limites du droit interne de l'Etat considéré ;
- Tous les accords de coopération locaux doivent être conclus dans le respect des engagements internationaux des Etats considérés.

c) Mettre en place les coopérations nécessaires à la préparation d'une gestion intégrée de la situation d'urgence

i. Améliorer la coordination interministérielle

L'enquête a confirmé la nécessité de créer des charnières entre les acteurs ayant dans leurs attributions un fragment utile à la gestion des risques majeurs. Dans certains pays, ces acteurs, qui devront travailler ensemble en situation exceptionnelle, travaillent de manière très cloisonnée au quotidien. En Belgique, une pollution par exemple impliquera une ou plusieurs Régions (autonomes par rapport au Fédéral et compétentes pour la protection de l'environnement), le Fédéral (pour la protection de la population et des biens - ministres de l'Intérieur, la protection de la Santé et de la chaîne alimentaire - ministre de la Santé Publique et la protection des travailleurs - ministre de l'Emploi). Les services régionaux disposent par exemple d'appareils de mesure de la qualité de l'air qui apportent des informations capitales aux équipes de secours et d'intervention confrontées à des polluants. Ce service doit intervenir en appui de la gestion de la crise et ses actions doivent être envisagées au stade de la planification d'urgence.

³⁹ La Convention Benelux est une application de la Convention-cadre de Madrid. Elle concerne la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales. Elle permet aux communes, provinces, intercommunales, Centres Publics d'Aide Sociale et agglomérations de coopérer directement avec des collectivités de l'autre côté de la frontière. Elles peuvent le faire de trois manières : soit par accord administratif, par la création d'un organe commun transfrontalier ou d'un organisme public doté de la personnalité juridique qui peut prendre des décisions contraignantes pour les partenaires et les citoyens.

Une réflexion doit donc être menée entre tous les ministères et autres acteurs qui ont dans leurs attributions une ou plusieurs compétences qui pourrai(en)t être utile(s) à la gestion d'une situation d'urgence.

- Au Grand Duché de Luxembourg, la coordination interministérielle a lieu au sein de la Cellule de Crise du Conseil Supérieur de la Protection Nationale (CC/CSPN), présidée par le Haut-Commissaire à la Protection Nationale. Des représentants des administrations suivantes font partie de la Cellule de Crise : la police, l'armée, les douanes, les services de renseignement, le service Information et Presse, la Santé, les services de secours et le centre de communication du Gouvernement.
- A Monaco, on peut relever la création de deux nouvelles structures, d'une part la Direction de l'Environnement créée en 2008 et d'autre part la Commission Technique d'Hygiène, de Sécurité et de Protection de l'Environnement créée en 2009. La Direction de l'Environnement est chargée d'aider à la définition et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable et de l'environnement en :
 - coordonnant les actions qui s'inscrivent dans une démarche de développement durable de la Principauté en établissant les relations transversales avec les différents acteurs impliqués ;
 - en assurant la surveillance de la biodiversité, de la qualité des milieux, des sources de pollution et des risques d'origine naturelle ou technologique ;
 - en informant et en sensibilisant le public sur les questions environnementales ;
 - en participant pour le compte de la Principauté, avec le Département des relations extérieures aux travaux des organisations internationales relevant de son domaine de compétence.

La Commission Technique d'Hygiène, de Sécurité et de Protection de l'Environnement est composée du Directeur de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité, du Chef du Corps des Sapeurs-pompiers, du Directeur de l'expansion économique, du Directeur du Travail, du Directeur de l'Action sanitaire et sociale, du Directeur de la Sûreté publique, du Directeur de l'Environnement, du Directeur de l'Habitat et de l'Administrateur des Domaines. Elle peut également s'adjoindre tout autre représentant de l'Administration, de la Mairie ainsi que de toute personne qualifiée. Parmi ses missions, on peut relever entre autres les suivantes :

- elle étudie et propose des règles propres à permettre d'assurer sous tous les aspects la sécurité, l'hygiène, la salubrité, la tranquillité publique et la protection de l'environnement ;
- elle intervient à l'occasion de la construction, de l'aménagement, de la modification, de l'ouverture et de l'exploitation de tout établissement à caractère industriel, commercial, artisanal, administratif, associatif ou culturel et aussi de tout équipement ou procédé pouvant provoquer des nuisances ou des pollution ou présenter des risques pour les personnes ou générer des rejets ou des déchets, de tout lieu ouvert au public, de tout bâtiment à usage d'habitation de plus de 50m de hauteur, ... ;
- Elle propose l'application de toute méthode ou mesure technique capable de prévenir, d'éviter, réduire et lutter contre les pollutions et nuisances ;
- elle s'assure que les manifestations à caractère exceptionnel et rassemblements publics puissent se dérouler dans de bonnes

- conditions de sécurité, d'hygiène et de protection de l'environnement ;
 - elle vérifie les conditions de transport des matières dangereuses ;
 - Elle émet des avis dans le domaine des risques naturels et technologiques ;
 - elle procède à des visites inopinées dans les industries, ...
- Dans certains pays, la réflexion interministérielle relatives à la protection civile est dirigée par le Premier ministre, dans d'autres, comme en France ou en Belgique, elle est de la responsabilité du ministre de l'Intérieur. Dans ces pays, on peut également retrouver cette interdisciplinarité au niveau local.
- En Belgique, c'est Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise, rattaché au Service Public Fédéral Intérieur, qui sert de plateforme nationale de réflexion pour l'amélioration de la gestion globale des risques majeurs. Au niveau local, les provinces et les communes disposent, chacune à leur niveau, d'une structure multidisciplinaire, appelée « *cellule de sécurité* » qui rassemble autour de l'autorité administrative (Gouverneur pour le niveau provincial et Bourgmestre pour le niveau communal), entre autres : un pompier, un inspecteur d'hygiène de la santé publique, un policier, un membre du parquet, un représentant de la Défense ainsi qu'un porte-parole. Les cellules de sécurité sont chargées d'identifier les risques sur le territoire de la province ou de la commune et de rédiger les plans d'urgence et d'intervention.
 - En France, le Conseil National de Sécurité Civile (CNSC) veille à l'échange d'informations relatives aux risques. Il est présidé par le ministre de l'Intérieur et rassemble les principaux ministères concernés, les grands opérateurs de services publics, les organismes de recherche et d'expertise les plus impliqués, les élus et les acteurs du secours, notamment la Croix-Rouge française et la Fédération nationale de Protection civile. Au niveau départemental, chaque Préfet dispose d'un Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) qui est en relation avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat impliqués dans la défense et la sécurité civile, que ce soit sous l'angle opérationnel ou réglementaire.
 - A Chypre, la coordination interministérielle est organisée par les Commissaires de District, désignés par le gouvernement en tant que représentant de l'Etat au niveau local, qui réalisent l'interface avec les municipalités. Chaque année au mois de mars par exemple, ils rassemblent les municipalités, les collectivités et les services essentiels pour discuter et décider des mesures à prendre pour éviter si possible ou du moins réduire les conséquences des feux de forêt.

On peut également souligner la création dans de nombreux pays d'une plate-forme nationale de réduction des risques de catastrophes sous l'égide de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes des Nations Unies. La création d'une telle plateforme a pour vocation de renforcer la coordination, le partage d'expériences et l'échange d'informations entre les acteurs de la réduction des risques tels que ceux qui opèrent au sein des ministères,

des établissements d'enseignement et scientifiques, des ONG, des sociétés nationales de la Croix-Rouge, du secteur privé etc..

ii. Mettre en place une infrastructure centrale et permanente pour gérer une crise

Une veille permanente 24h/24, 7 jour/7 permet aux autorités d'agir de manière rapide et précise si la situation l'exige.

- En Belgique, le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise⁴⁰ garantit une permanence ininterrompue pour la collecte, l'analyse et la diffusion des informations nécessaires aux autorités politiques et exécutives. Il met également en place des outils et des procédures qui serviront à la gestion de la situation d'urgence et le cas échéant, offre son infrastructure et son expertise à la gestion interdépartementale et à la coordination des situations d'urgence au niveau national. Le CGCCR dispose du Plan Général d'Urgence et d'Intervention de chaque province (11) qui désigne un point de contact joignable 24h/24, 7jours/7. Chaque province dispose également du PGUI de toutes les communes qui se trouvent sur son territoire et chaque commune dispose du PGUI de sa province. Toutes les cellules de sécurité (provinciales et communales) ont également distribué le PGUI à tous leurs membres, entre autre ceux chargés des missions suivantes : les opérations de secours, l'assistance médicale, sanitaire et psychosociale, le maintien de l'ordre, l'appui logistique et l'information.
- En France, le Centre Opérationnel de Gestion Interministériel des Crise (COGIC) dispose d'un centre opérationnel de veille permanente qui fonctionne 24h/24. Cette permanence recueille et analyse quotidiennement les informations ayant trait à la sauvegarde des populations, des biens et de l'environnement et renseigne le cabinet du ministre de l'Intérieur de toute situation justifiant des mesures d'urgence. Il peut répondre à toute demande d'expertise formulée notamment par les autorités préfectorales et met en œuvre les moyens nationaux d'assistance et de secours aux populations au profit des départements et des zones de défense, mais aussi à l'étranger dans le cadre de l'action humanitaire. La permanence du centre est assurée par un officier de permanence, un officier de garde, un cartographe, un standardiste. Cette équipe peut être renforcée par un ou deux officiers et par les cadres sollicités en fonction de leur spécialité. Les plans ORSEC départementaux comportent les moyens et les procédures permettant d'alerter les collectivités territoriales et l'ensemble des personnes publiques et privées concernées.
- D'autres pays, comme l'Arménie et le Grand Duché de Luxembourg ont mis en place un centre opérationnel qui gère les opérations des services de secours sur le terrain. Au Luxembourg, le « Central des Secours d'Urgence » (CSU-112) est équipé avec toutes les fonctionnalités permettant : le traitement et l'enregistrement des appels de secours, le déclenchement des alertes, la mobilisation des secours appropriés en fonction de la nature et de la gravité de l'accident, du sinistre ou de la catastrophe, la coordination des interventions.

⁴⁰ Arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise, *M.B.*, 4 mai 1988.

iii. Encourager la préparation des autorités locales à la gestion en première ligne d'une situation d'urgence

Les autorités locales constituent le premier maillon de la chaîne de gestion de la situation d'urgence. Elles sont en première ligne pendant les premières heures pour la coordination des secours et l'information à la population. Nous verrons qu'elles sont tenues, dans certains pays, de se préparer en rédigeant des plans d'urgence et d'intervention, que dans d'autres elles seront impliquées dans l'exécution des plans nationaux. La première méthode devrait favoriser une réponse peut-être plus adaptée aux particularités locales, la seconde présente l'avantage d'une solution harmonisée pour tout le territoire, ce qui facilite l'entraide entre communes voisines.

iv. Faire partager une culture du risque et sensibiliser les secteurs utiles

La gestion des risques implique de très nombreux acteurs qui ont leur propre culture professionnelle, c'est-à-dire, leur propre terminologie, leur propre perception du risque, etc. De plus, ils ont l'habitude de travailler de manière isolée, dans les situations ordinaires. Comment donc parvenir à les faire travailler ensemble et sous un commandement unique dans une situation exceptionnelle ? D'autant plus que des équipes de secours étrangères et des ONG pourraient également se retrouver sur place, ajoutant à ces difficultés des langues étrangères⁴¹. Bien qu'on dise que ce n'est pas au moment de la situation d'urgence qu'on échange les cartes de visite, c'est bien souvent ce qui arrive.

C'est d'une part au travers de la sensibilisation, de l'information et de la formation et d'autre part, par l'organisation périodique d'exercices qu'un rapprochement entre ces différents acteurs pourra progressivement être réalisé. En Belgique, les disciplines en charge des missions de secours, d'assistance médicale, sanitaire et psychosociale, de l'appui logistique et de l'information à la population ont l'habitude de se rencontrer régulièrement tant au niveau provincial et communal à l'occasion des réunions de la cellule de sécurité (qui ont lieu au minimum une fois par mois dans certaines provinces) qu'au niveau national puisque les hauts responsables de ces missions se rencontrent régulièrement au Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise. L'Union Européenne et son mécanisme européen de protection civile contribuent également à faire partager une culture commune du risque et de la sécurité.

Afin de sensibiliser des secteurs utiles (industriels, scientifiques, réseaux de transport, médecins, pharmaciens, assurances, ...), il apparaît également indispensable d'intégrer une formation à la sécurité dans le cursus des managers, ingénieurs, médecins, pharmaciens, assureurs, journalistes et des personnes qui exercent une profession à risques.

v. Entretenir une mémoire du risque

Après la crise, toutes les données récoltées pourront être centralisées dans une base de données regroupant par région géographique toutes les informations disponibles sur les risques telles que les bonnes pratiques, les retours d'expériences, formations, recherches et ouvrages de référence. Cette base de données pourra être mise en réseau de manière à pouvoir être consultée par l'ensemble des acteurs concernés. Ces informations, converties en données

⁴¹ En Grèce, la mobilisation des volontaires est planifiée.

géographiques, pourraient également alimenter une cartographie mutualisée. Grâce à elle, les autorités concernées seraient mieux à même de délimiter les zones à risque, le positionnement des structures de secours, les périmètres d'intervention. Le fait de localiser les points nécessitant une attention particulière leur permettrait également aussi de rationaliser l'affectation des ressources disponibles. Ces cartes existent mais elles sont nombreuses et se caractérisent par leur hétérogénéité : tous les services ayant dans leurs attributions un aspect de la gestion d'un risque spécifique développent chacun leur propre cartographie limitée à leur domaine spécifique: SEVESO, inondations, risque sismique ou feux de forêt par exemples. Des collaborations doivent être recherchées tant au niveau transfrontalier, qu'au niveau national entre autorités publiques mais également avec le secteur privé pour mutualiser ces connaissances. Ces collaborations doivent nécessairement envisager les questions de la compatibilité des systèmes, de la mise à jour ainsi que de la confidentialité des informations.

- A Chypre, le Département des feux de forêts du ministère de l'Agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement tient ainsi à jour une carte d'exposition aux feux de forêts qui localise les différents facteurs pouvant entraîner le départ et l'extension d'un feu.
- En France, le système Cartorisque⁴² permet d'avoir une vue globale des risques importants connus en France. Ce système de publie sur Internet l'ensemble les cartes des risques naturels et technologiques majeurs fournies par les préfetures. Cartorisque permet aux usagers professionnels (collectivités territoriales, ...) d'afficher les cartes mises à jour sur leur Système d'Information Géographique (SIG-GIS).
- La République de Croatie dispose également d'une carte d'exposition aux risques majeurs réalisée par la « National Protection and Rescue Directorate (DUZS).
- Au niveau transfrontalier, une cartographie commune entre le Luxembourg, les Pays-Bas et la Belgique est en voie d'élaboration dans le cadre du BENELUX et plus particulièrement dans le cadre des accords de Senningen.

d) Affecter les moyens nécessaires à une gestion efficace des risques

Les moyens mis à disposition des autorités locales et régionales sont souvent en fonction de la densité de leur population or, certaines régions moins peuplées sont très vulnérables aux risques en raison de leur isolement, leur accès difficile, la récurrence des évènements qui les touchent,... Une catastrophe dans une telle région peut faire de très nombreuses victimes. Il vaut donc mieux rationaliser les moyens. La cartographie constitue à cet égard un outil indispensable.

Toutes les actions qui contribuent à préparer une réponse efficace, comme la rédaction des plans d'urgence par exemple, sont des missions de coordination qui exigent un travail considérable et de longue haleine. Les personnes affectées à ces missions ne devraient pas cumuler différentes fonctions.

En Belgique, des moyens financiers spécifiques existent en matière de risques SEVESO d'une part et nucléaire d'autre part.

- La loi impose un prélèvement annuel aux entreprises soumises aux directives Seveso. Les revenus générés par ces prélèvements alimentent deux fonds : le « *Fonds pour les risques d'accidents majeurs* » inscrit au budget de l'Intérieur et le « *Fonds pour la prévention d'accidents majeurs* » inscrit au budget du ministère de l'Emploi et du

⁴² La circulaire ministérielle du 4 juillet 2006 relative à la diffusion des cartes des risques présente le système Cartorisque et le détaille. (http://www.prim.net/professionnel/cartographie/circulaire_Cartorisque_040706.PDF)

travail. Le premier est utilisé pour couvrir les frais d'administration, de fonctionnement, d'étude et d'investissement. Il a ainsi permis de financer, à titre d'exemples, de l'équipement pour les services d'intervention ainsi que des campagnes d'information. Du personnel contractuel est également engagé auprès des provinces pour l'élaboration des Plan particuliers d'urgence et d'intervention SEVESO.

- Le « *Fonds des risques d'accidents nucléaires* » a été créé pour couvrir tous les frais qui découlent de l'application des mesures prises pour assurer la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, notamment en ce qui concerne le Plan national d'urgence pour les risques nucléaires. Le fonds est alimenté par les redevances annuelles payées par les producteurs d'énergie nucléaire. Il est utilisé pour couvrir les frais d'administration, de fonctionnement, d'étude et d'investissement et permet de financer, à titre d'exemples les exercices nucléaires, les campagnes d'information, du matériel de détection et de protection, vidéoconférence, GIS, personnel...⁴³

e) Définir les priorités dans l'affectation des ressources disponibles

Nos sociétés sont menacées par de nombreux risques, engendrés par la nature et par l'activité humaine. Les moyens affectés à leur gestion étant limités, les autorités publiques procéderont donc par priorités en fonction soit, de la récurrence de certains phénomènes, soit de la gravité de l'impact prévisible d'un aléa sur les personnes, l'environnement, les biens et les services. Une fois les risques prioritaires définis, il s'agit d'évaluer les moyens nécessaires pour les prévenir ou en atténuer les effets et d'organiser les secours et les mécanismes de coordination. A ce stade, les différentes autorités publiques impliquées dans leur gestion définissent leurs contributions respectives, leurs méthodes de concertation, les moyens dont elles disposent et ceux qui leur manquent.

f) Communiquer

Une communication de crise claire, univoque et transparente diffusée par une source légitime renforce la confiance, donc la mobilisation de la population et doit donc être considérée comme un facteur de réduction des effets des risques ou facteur de résilience.

Lorsqu'il s'agit d'adapter une information standard à des spécificités locales, les canaux de diffusion privilégiés sont ceux de la proximité (presse locale, leader politique ou spirituel de la communauté, call center de la commune, ...). Ces canaux garantissent en outre une certaine pérennité, eu égard à la fragilité des systèmes de communication (coupure d'alimentation, saturation, ...).

Lorsqu'il s'agit de diffuser une information univoque à un large public, le message sera émis au niveau national qui exploitera le maximum de canaux de communication. Les media s'avèrent être à cet égard un partenaire indispensable. Leur intervention permet de diffuser rapidement les recommandations à la population et de répondre de manière claire et univoque

⁴³ Articles 66 et suiv. de la Loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, M.B., 9 août 1993. Article 12, §§ 1^{er} et 2 de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, modifié le 15 mai 2007, M.B., 8 juin 2007. Arrêté royal du 24 août 2001 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants, M.B., 30 août 2001.

aux questions : Que se passe-t-il ? Comment la situation va-t-elle évoluer ? Que faut-il faire ? Il faudra néanmoins veiller à ce que la différence entre le message institutionnel et le message journalistique soit explicite pour le citoyen. Ce partenariat devrait donc être organisé en amont et faire l'objet d'un compromis. En Belgique, le Service Public Fédéral Intérieur (Direction Générale Centre de Crise) a ainsi conclu un « *Partenariat pour l'alerte à la population* » avec les principales agences de presse du pays. Ce partenariat prévoit, en cas de situation d'urgence gérée en phase fédérale ou en phase provinciale, la diffusion, via un point de contact central pour l'ensemble des médias belges, d'un message officiel standard d'alerte et d'information à la population. De tels accords existent également en France au niveau du COGIC.

g) Accroître la participation des citoyens

Des retours d'expérience montrent que de nombreux sauvetages sont réalisés par les témoins de l'accident, les voisins, la famille etc... Il faut accroître cette participation et encourager les citoyens à prévenir et se préparer à faire face à une situation d'urgence. Il s'agit de créer un contexte favorable leur permettant d'avoir confiance en leurs capacités à se prendre en charge et à prendre soin de sa famille immédiatement en cas de situation d'urgence.

L'éducation des citoyens passe par une information sur les risques et une formation aux gestes qui sauvent mais il convient en outre de leur expliquer :

- qu'ils ne doivent pas attendre que les autorités répondent à tous leurs besoins. Même les systèmes de gestion des risques les plus performants connaîtront une période de désorganisation. Qui plus est, les secours peuvent être retardés du fait de difficultés d'accès (ex : problèmes de circulation, panique,...) ;
- qu'en cas de nombreuses victimes, les services de secours (qui auront peut-être aussi été durement touchés) ne savent pas être partout à tout instant ;
- qu'il ne s'agit pas d'une démission des pouvoirs publics : la démarche ne vise pas à recruter des volontaires mais à augmenter la capacité de protection et de sauvetage de tout un chacun ;
- ce que l'on attend d'eux avant, pendant et après une situation d'urgence.

Pour être efficace, la réflexion doit tenir compte de la représentation que le citoyen se fait du risque. Dans son esprit, une situation d'urgence exceptionnelle reste souvent improbable (sauf s'il y a déjà été confronté) et il est déjà le récepteur passif de nombreux messages de prévention : sécurité routière, maladies sexuellement transmissibles, cancers, ...). Le message ne doit pas être un message « de plus », il doit être adapté aux priorités de ses destinataires. Une démarche intéressante est de sensibiliser le public au départ de risques face auxquels il se sent le plus concerné comme les risques domestiques (brûlures, chutes, hémorragies, intoxications, fractures..) qui peuvent être à l'origine de trauma similaires à ceux rencontrés en situations d'urgence. Connaître les réflexes de premier secours permet de réagir à toutes situations quel que soit le contexte.

Il faut des intervenants compétents et crédibles qui puissent sensibiliser et informer le public sur les comportements adéquats à adopter avant, pendant et après une situation d'urgence. Outre le rôle de proximité des autorités locales, une attention particulière devrait être accordée aux médecins, pharmaciens, enseignants ainsi qu'à toute autre profession pouvant jouer un rôle à cet égard. L'on peut ainsi saluer l'important travail de sensibilisation mené au quotidien par les sociétés nationales de la Croix Rouge ainsi que leur rôle de leader dans la dispense de formations des gestes qui sauvent. La Croix Rouge française a par exemple dirigé un projet européen concernant la réduction des risques de catastrophe intitulé « *Les meilleures*

pratiques et les kits de secours pour l'autoprotection des citoyens européens en cas d'accident domestique ou de catastrophe ». Ce projet visait d'une part à informer le public sur le comportement adéquat à adopter avant, pendant et après la catastrophe et d'autre part, à définir le contenu de kits d'urgence. Les résultats de ces recherches ainsi que le rapport final sont disponibles sur www.autoprotectionducitoyen.eu.

Les media peuvent également transmettre un message éducatif : présenter les risques, leurs conséquences, les actions préventives et curatives à prendre, le système de gestion des risques (rôle de chacun, alerte, intervention). Il serait préférable d'éviter les messages à connotation négative qui alimentent la peur plus que la motivation à se préparer. Chaque situation d'urgence vécue à l'étranger et présentant des caractéristiques similaires avec des situations susceptibles de se produire un jour dans le pays doit être l'occasion de rappeler au citoyen comment se protéger en situation d'urgence.

2. Gérer les moyens matériels et humains

Une gestion efficace des risques requiert tout d'abord des moyens matériels et humains. Il convient donc en premier lieu de recenser moyens disponibles⁴⁴ et d'évaluer les besoins.

a) La difficulté de disposer de tout le matériel nécessaire

Il est primordial de procéder à l'acquisition des moyens matériels indispensables à la sécurité des équipes d'intervention et de secours⁴⁵ mais est impossible de prévoir et d'investir dans le matériel lourd spécifique à chaque crise particulière. Chaque pays investit donc dans le matériel spécifique aux phénomènes récurrents qu'il connaît⁴⁶ et conclut, dans certains cas, avec ses voisins des accords de coopération prévoyant une mobilisation rapide du personnel et du matériel adéquat requis. De tels arrangements peuvent exister au sein d'un même Etat où des transferts peuvent être organisés entre les différents niveaux administratifs et entre localités.

b) Le pré positionnement de moyens et de personnel dans les localités susceptibles d'être frappées par une catastrophe

Certaines zones fortement exposées aux risques sont particulièrement éloignées ou difficiles d'accès. Tous les moyens nécessaires à la survie des populations pendant les premières heures de la catastrophe doivent être mis en réserve dans une zone sûre, à proximité.

c) Le suivi en temps réel du personnel, du matériel et des équipement envoyés dans les zones sinistrées

En situation d'urgence, le contact avec le terrain devra être assuré et devra permettre aux autorités de suivre l'acheminement des moyens envoyés sur place.

⁴⁴ Y compris ceux qui peuvent être fournis en renfort par d'autres Etats

⁴⁵ Par exemple des équipements de protection individuelle et collective en cas d'accident ou d'agression chimique, bactériologique, radiologique ou nucléaire (= équipement CBRN)

⁴⁶ Les Pays-Bas et l'Allemagne, par exemple, ont beaucoup investi dans le matériel spécifique aux inondations parce que c'est un risque dominant chez eux.

d) La reconnaissance des intervenants sur le terrain

Les différents intervenants doivent être facilement reconnaissables par les victimes, les témoins et les autres équipes. Leur mission est généralement identifiable par leur chasuble dont les caractéristiques telles que la couleur par exemple doivent être déterminées en amont de la situation d'urgence. Les moyens de reconnaissance des intervenants sur le terrain doivent être harmonisés à l'échelle nationale. Etant donné la possibilité de renfort en provenance de pays voisins, ils pourraient être harmonisés plus largement.

e) La formation des différents acteurs, parmi lesquels les autorités locales

Face à l'émergence de risques de plus en plus complexes, chaque Etat sera amené à s'interroger sur le type de formation à dispenser aux différents acteurs de la gestion des risques et à définir les domaines pour lesquelles des experts sont nécessaires. En France, le plan ORSEC comprend les modalités de préparation et d'entraînement de l'ensemble des personnes publiques et privées à leurs missions de sécurité civile⁴⁷.

Les autorités locales se trouvent en première ligne en cas de catastrophe et doivent donc être en mesure d'y faire face le mieux possible. Après chaque nouvelle élection, il est donc nécessaire de prendre le temps de leur expliquer la problématique et leur dispenser un minimum de formation. Cette formation de base doit faire l'objet de rappels réguliers et être complétée par une explication à l'occasion de chaque réforme. La formation des autorités administratives et des fonctionnaires impliqués dans l'élaboration des plans d'urgence ne semble pas être imposée par la réglementation des Etats ayant participé à l'enquête, sauf pour certains risques particuliers tels que le risque nucléaire⁴⁸. Celle des agents chargés de la planification d'urgence s'effectue à travers l'étude des plans d'intervention nationaux, régionaux ou locaux existants.

- En Grèce, le Secrétariat Général de la Protection Civile collabore depuis 2007 avec l'Ecole Nationale de l'Administration Locale à la mise sur pied d'un programme de spécialisation relatif à la protection civile.
- En Belgique, les « fonctionnaires chargés de la planification d'urgence » assurent la mémoire du service et constitue à cet égard la personne de référence pour les Bourgmestres et les Gouverneurs. L'Institut Supérieur de Planification d'Urgence (ISPU), centre de recherches et de documentations du Service Public Fédéral Intérieur, organise des séances d'information sur la réglementation en vigueur ainsi que des formations, en communication de crise par exemple. Les formations dispensées par le Fédéral s'adresse généralement aux provinces (11) qui sont chargées de répercuter l'information aux communes (589). La sécurité civile belge dispose également d'un centre de connaissance (KCCE- Kenniscentrum – Centre de Connaissances – Centre of Expertise) qui a pour vocation la gestion des connaissances ayant trait à la sécurité civile, à savoir, notamment, la collecte, le traitement, le développement et la diffusion de savoir-faire, d'expertises et autres compétences. Dans ce registre, il coordonne des travaux théoriques, participe à l'acquisition et à l'amélioration de techniques d'intervention spécialisées par les opérationnels de la sécurité civile.
- En France, la formation des élus locaux est obligatoire (www.mementodumaire.net)

Les autorités locales et régionales ont besoins d'être entourées d'experts afin d'être en mesure de prendre des actions efficaces en situation d'urgence. A ce stade, il faudrait également

⁴⁷ Article 2 du Décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005.

⁴⁸ Voir entre autre la directive 2009/71/EURATOM du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires.

convenir avec ces experts les conditions, financières entre autre, de leur collaboration en cas de crise.

3. La planification d'urgence

Il est nécessaire de planifier les actions à entreprendre en situation d'urgence, de manière à faciliter la mobilisation rapide et la coordination des compétences et moyens nécessaires.

A ce stade, il faut faire le lien avec les autres phases de la gestion des risques majeurs :

- la connaissance des risques : cette réflexion doit évoluer en fonction des nouveaux risques identifiés, de la modification des enjeux et de leur vulnérabilité. Elle doit également intégrer les enseignements tirés de l'expérience. Les instruments de planification d'urgence doivent donc être suffisamment flexibles.
- la prévention : la planification d'urgence doit prendre en compte la vulnérabilité des systèmes de prévention et de protection. L'information sur les risques non- maîtrisés ou non maîtrisables doit parvenir aux acteurs de la situation d'urgence afin qu'ils l'intègrent dans leur préparation. Dans certains pays, ce sont les mêmes autorités qui prennent ou coordonnent les mesures de prévention et qui préparent la gestion de la crise. C'est le cas de la France (Préfet) et de Chypre (Commissaires de District). Dans d'autres, ce sont des autorités différentes. C'est le cas de la Belgique.

La planification d'urgence est donc l'occasion de créer des liens entre les différents acteurs. Dans beaucoup de pays, c'est la rédaction des plans d'urgence qui oblige les différents acteurs à se parler. L'enquête nous a également enseigné qu'elle est aussi parfois la seule forme d'enseignement existante pour les autorités administratives.

a) Les plans d'urgence et d'intervention nationaux, régionaux et locaux

Une planification adéquate peut être réalisée par la rédaction de plans d'intervention qui rassemblent tous les acteurs qui seraient appelés à intervenir au moment de la situation d'urgence. Ensemble, ils peuvent :

- recenser les moyens disponibles et déterminer les moyens qu'il sera nécessaire d'appeler en renfort;
- fixer les procédures de diffusion de l'appel en intervention des services et celles destinées à alerter la population et l'informer quant aux mesures de sécurité à adopter ;
- déterminer, de manière générale, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes telles que les procédures d'évacuation et de confinement. Remarquons qu'en Grèce, les Maires sont tenus d'élaborer des plans d'évacuation ;
- organiser les contacts avec l'étranger et les organisations internationales ;
- organiser les mécanismes de coordination;
- prévoir la constitution des stocks d'urgence, l'identification des zones refuges et de celles réservées à l'approvisionnement et au stockage ;
- définir la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population ;
- ...

Dans la plupart des pays analysés, des plans d'urgence doivent être établis conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur pour faire face aux risques naturels et technologiques majeurs.

- A Monaco, bien qu'il n'existe pas d'obligation formelle d'établir des plans d'urgence, la principauté dispose de plans d'urgence permettant de faire face à : une catastrophe nationale (Plan ORMOSE/ ORganisation MONégasque des SEcours), à de nombreuses victimes (Plan rouge), à une pollution marine (POLMAR), à un attentat chimique ou

radiologique, à une chute d'aéronef, à des naufragés (Secours à naufragés), à un accident dans le tunnel routier franco-monégasque. La coordination des secours est assurée par le Département ministériel de l'Intérieur qui fixe les priorités en fonction des risques identifiés. Au Luxembourg, des plans sont aussi établis au niveau national : il n'existe pas d'obligation pour les autorités locales d'élaborer leurs propres plans d'urgence. Cependant, elles sont souvent impliquées dans l'exécution des plans nationaux et sont tenues à cet effet de se préparer à la mise en œuvre de ces plans.

- Dans les autres pays ayant participé à l'enquête, chaque échelon envisage sa capacité à gérer une situation d'urgence : de l'échelon local jusqu'au niveau national, selon la gravité de la situation envisagée. En ce qui concerne le niveau local :
 - En Belgique, les Bourgmestres et les Gouverneurs sont obligés de rédiger un plan suffisamment flexible pour faire face à n'importe quelle situation d'urgence : c'est le plan général d'urgence et d'intervention (PGUI). A la différence d'autres pays, la Belgique a adopté une démarche multirisque. Les Bourgmestres et Gouverneurs peuvent ensuite choisir de compléter leur plan général par des directives supplémentaires concernant un risque particulier. Ils seront néanmoins obligés de la faire pour le nucléaire, le SEVESO et l'utilisation de micro-organismes génétiquement modifiés. Ils sont assistés pour se faire par leur cellule de sécurité qui rassemble, outre le fonctionnaire chargé de la planification d'urgence, les disciplines en charge des missions de secours, d'assistance médicale, sanitaire et psychosociale, de l'appui logistique et de l'information à la population. Les risques qui nécessitent une coordination à l'échelon national font l'objet d'un plan d'urgence national dont le Service Public Fédéral Intérieur est chargé de coordonner la rédaction.
 - En Algérie, en cas de crise et en fonction de la nature de la gravité et de l'ampleur de la catastrophe, les plans ORSEC peuvent passer du niveau des sites sensibles jusqu'au niveau national. On distingue : les plans ORSEC nationaux, les plans ORSEC inter-wilaya, les plans ORSEC de wilaya, les plans ORSEC communaux, les plans ORSEC des sites sensibles.
 - En France, les Préfets sont chargés de l'élaboration des plans Orsec départementaux, des plans de prévention des risques naturels (PPRN), des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), des Plans particuliers d'intervention, déclinaisons spécifiques du plan Orsec prescrites pour les installations classées (Orsec PPI). Les Maires sont en charge de l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS).
 - A Chypre, la coordination est organisée à deux niveaux : au niveau national, elle est organisée par le ministre de l'Intérieur pour le compte du Conseil des Ministres et au niveau local, par le Commissaire de District. Tous les services essentiels sont tenus de rédiger des plans d'urgence (les districts administratifs, les municipalités mais aussi la police, la défense civile, les services d'incendie, les services de santé, ...). Ils doivent être soumis au Commissaire de District.
 - En Croatie tous les niveaux rédigent des plans d'urgence : au niveau national, les plans sont rédigés par la DUZS (National

Protection and Rescue Directorate), au niveau des Préfets et des Maires.

En ce qui concerne les plans d'intervention locaux, la forme plus ou moins décentralisée de l'Etat peut entraîner entre eux une grande diversité, aussi bien du point de vue terminologique, qu'au niveau de leur contenu. Dans ce cas, il sera important d'harmoniser les approches tout en respectant les spécificités locales. Sans imposer de cadre général, l'Etat pourra orienter les autorités locales en mettant à leur disposition une terminologie et un contenu minimal. L'étude a permis de mettre en lumière les exemples suivants:

- En Belgique, le Service Public fédéral Intérieur a promulgué une circulaire définissant une structure type de Plan Général d'Urgence et d'Intervention. Cette circulaire s'adresse aux Gouverneurs qui sont chargés de répercuter l'information aux Bourgmestres.
- A Chypre, le ministre de l'Intérieur a mis à la disposition des services essentiels un Guide de planification d'urgence pour les aider à préparer leurs plans.
- En Croatie, tous les plans suivent la même méthodologie (*Methodology for making assessments and plans*). Ils sont soumis à l'approbation de la DUZS (National Protection and Rescue Directorate)

Il peut également leur fournir des outils communs tels une cartographie informatisée des risques, des études portant sur des risques spécifiques.

Au niveau national, le plan d'urgence doit traduire l'approche concertée de l'ensemble des départements concernés : généralement, les différents départements travaillent sur les aspects du risque qui concernent leur domaine de compétences et l'un d'entre eux coordonne les différentes contributions et veille à la cohérence de l'ensemble.

- Au Luxembourg, c'est en fonction du risque considéré que tel ou tel département sera compétent pour coordonner la rédaction du plan. Ainsi pour les risques industriels, c'est le ministère de l'Emploi, du Travail et des Mines et le plan « nombreuses victimes » a été préparé par le ministère de l'Intérieur qui a dans son ressort les services de secours.
- Dans d'autres pays, c'est un département qui coordonne tous les plans. C'est le cas en Belgique et en Grèce, où c'est le département de l'Intérieur (DG Centre de Crise pour la Belgique et Secrétariat Général pour la Protection civile pour la Grèce) qui tient ce rôle.

Des plans d'urgence peuvent également être réalisés à d'autres niveaux:

- *de l'entreprise* : L'industriel générateur de risque doit être capable de maîtriser un sinistre interne. Dans tous les pays ayant participé à l'enquête, l'exploitant peut être tenu d'élaborer un plan d'urgence interne. Cette obligation peut être le fruit de réglementations spécifiques telles que nucléaires ou Seveso par exemples ou exister dans un cadre plus général comme celui de la promotion de l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.
 - Au Grand Duché de Luxembourg, l'élaboration d'un plan interne fait partie intégrante de la procédure d'autorisation.
 - En France, les exploitants des installations classées SEVESO II seuil haut sont tenus de mettre en place un Plan d'Organisation Interne (POI). Les autres sites soumis à autorisation ou " Seveso seuil bas " peuvent se voir imposer la mise en place d'un tel plan par le Préfet, si ce dernier estime que les risques présents sur ce site sont de nature à nécessiter une telle organisation des secours

(par exemple si l'évolution du sinistre pouvait menacer un autre établissement voisin). C'est l'industriel qui est le seul responsable de l'organisation des secours à l'intérieur du site mais doit prévenir le Préfet dès que l'incident risquerait d'avoir des effets en dehors des limites de l'établissement. Le Préfet décidera alors de déclencher ou non le Plan Particulier d'Intervention (PPI). C'est lui qui dirigera les opérations de secours. Le directeur du site reste cependant le directeur des opérations de secours à l'intérieur du site.

- En Belgique, toutes les entreprises Seveso (seuil haut et seuil bas) doivent avoir un Plan d'Urgence Interne (PUI) et le ministre de l'Intérieur veille à ce que soit rédigé, pour chaque établissement, un plan d'urgence externe (PPUI Seveso). La surveillance du respect de la réglementation par les exploitants est confiée au Service Public Fédéral Emploi et Travail, DG Contrôle du bien-être au travail, Division du contrôle des risques chimiques. En cas d'absence de plans internes ou de mesures insuffisantes, ce service invitera l'exploitant à régulariser la situation et pourra, si cela s'avérait nécessaire, mettre l'exploitation à l'arrêt. Les plans d'urgence internes et externes doivent être testés au moins tous les trois ans et revus si nécessaire.
- En Grèce, ce sont les services locaux d'incendie qui évaluent les plans d'urgence internes SEVESO.

Il s'agit pour l'exploitant d'identifier les risques liés aux activités de l'entreprise et de décrire les mesures à prendre pour maîtriser les incidents qui pourraient survenir et pour en limiter les conséquences. Cette description peut s'étendre à l'équipement de sécurité et aux ressources disponibles. Idéalement, l'exploitant tiendra également compte dans son analyse de risques des phénomènes externes pouvant menacer l'établissement. Ceux-ci auront souvent déjà été identifiés en amont (exemples : par l'étude de danger en France, le rapport de sécurité en Belgique, ...). Ce plan peut également prévoir les procédures d'alertes, des consignes d'évacuation, les procédures d'alerte et d'appel des secours.

- En France, le POI se limite à la gestion d'un sinistre interne à l'établissement mais envisage les risques externes qui sont susceptibles de menacer l'établissement. Ces risques externes sont généralement déjà envisagés dans l'étude de danger qui intègre l'effet domino et doit être renouvelée tous les cinq ans.
- Au Luxembourg, l'autorité compétente oblige l'établissement qui est demandeur de l'autorisation de prendre en compte les risques externes.

Un plan d'urgence interne procure aux autorités un premier dispositif en cas d'accident industriel. D'où l'importance d'organiser une concertation entre les autorités et les industriels en amont afin de concilier les plans internes des exploitants et les plans externes des autorités. Le plan interne peut ainsi prévoir les dispositions à prendre pour qu'en cas d'incident, l'autorité responsable du déclenchement du plan d'urgence externe (souvent l'autorité locale) soit informée rapidement, le type d'informations à fournir immédiatement et les mesures concernant la communication d'informations plus détaillées au fur et à mesure qu'elles deviennent disponibles.

- En France, une attention particulière est accordée la cohérence entre les deux plans. Le POI est établi par le chef d'établissement mais doit faire l'objet d'une validation du Préfet

qui délègue à la Sécurité civile la vérification de son adéquation avec le PPI. Afin que cette étape ne soit qu'une formalité, le POI est établi en concertation avec la direction départementale de la sécurité civile, la direction départementale des services d'incendie et de secours et l'inspection des installations classées.

- En Belgique, les Gouverneurs, qui sont chargés par le ministre de l'Intérieur de rédiger les PPI Seveso, sont assistés dans cette tâche par un comité de pilotage dans lequel l'exploitant est invité à siéger. La question de la coordination entre le plan interne et le plan externe n'est abordée explicitement par la réglementation que pour certains risques particuliers. En matière nucléaire par exemple, les autorités peuvent à tout moment, en concertation avec l'exploitant, prendre des mesures dans le but de contrôler une situation d'urgence sur le site d'exploitation si l'ordre public ou la sécurité de la population le nécessite. La réglementation relative à l'utilisation confinée de micro organismes génétiquement modifiés oblige quant à elle l'utilisateur à transmettre au Bourgmestre un plan interne qui prévoit une procédure de passage au plan externe. Une réflexion est actuellement menée en Belgique pour améliorer la coordination entre plans internes et externes.
 - Au Luxembourg, c'est la même autorité qui délivre les autorisations d'exploitation qui est responsable de l'évaluation des risques et de l'élaboration des plans externes. Comme expliqué *supra*, l'autorisation d'exploitation est assujettie à la réalisation d'un plan interne d'urgence. C'est donc la même autorité qui est compétente pour l'examen des plans internes et la rédaction des plans externes, ce qui garantit un certain degré de conciliation et d'harmonisation.
- *Des écoles* : En Belgique, toutes les écoles de la Communauté française doivent disposer d'un plan d'urgence⁴⁹ destiné à faire face tant aux risques internes (ex : incendie) qu'externes (Ex : accident SEVESO).
- *Des hôpitaux* : En Belgique, chaque hôpital doit disposer « d'un plan d'action pour faire face aux accidents majeurs internes »⁵⁰. Les services hospitaliers ont également élaboré des plans d'accueil des victimes encore appelés plans de Mise en Alerte des Services Hospitaliers ou plans MASH. Ces plans permettent aux centres hospitaliers une mise en oeuvre rationnelle, efficace et rapide des moyens indispensables pour faire face à un afflux massif de victimes. En France, on parle des Plans blancs.
- *des secteurs qui fournissent des services essentiels*: Certains secteurs peuvent aisément être identifiés comme essentiels pour la survie ou le bien-être de la population et le fonctionnement de l'Etat : services de santé, transport, énergie, alimentation, approvisionnement en eau, etc.,... Ces enjeux seront répertoriés et localisés par les

⁴⁹ Voir à ce propos les circulaires n°1215 du 2 septembre 2005 et n° 2115 du 3 décembre 2007 de la Communauté française. La première établit un plan interne d'urgence nucléaire pour les établissements d'enseignement organisés par la Communauté française situés dans la zone d'une centrale nucléaire, la seconde, pour tous les établissements d'enseignement organisé par la Communauté française.

⁵⁰ Arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, *M.B.*, 7 novembre 1964.

autorités responsables de la gestion des risques qui analyseront les interdépendances et les effets en cascade en cas de défaillance d'un ou plusieurs d'entre eux. Une collaboration avec les exploitants peut également être mise en œuvre afin de réduire au maximum la vulnérabilité et assurer un service minimum en cas de situation d'urgence. Ainsi, un plan de continuité des activités peut être réalisé par l'exploitant afin de diminuer au maximum les risques de perturbation et mettre en place une réaction rapide pour assurer un retour à la normale dans les meilleurs délais.

- *des établissements recevant du public* : Des plans sont élaborés pour faire face au risque incendie en premier lieu mais la coordination des secours qu'ils prescrivent est une organisation permettant de faire face à d'autres risques. Il s'agit des plans de secours en France, des plans préalables d'intervention en Belgique. Certains lieux recevant du public comme les stades de football ou les grandes salles de spectacles élaborent également des plans d'évacuation. En Belgique, par exemple, la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football⁵¹ stipule que les organisateurs d'un match de football doivent établir un plan interne d'urgence qui organise notamment l'évacuation.
- *des services d'intervention et de secours* : De multiples professionnels interviennent sur le terrain en situation d'urgence : pompiers, unités opérationnelles de la protection civile, médecins, policiers, forces armées, sauveteurs issus d'organismes non gouvernementaux... Chaque équipe planifie ses actions sur le terrain et prévoit ses procédures spécifiques qui devront se combiner harmonieusement entre elles et avec les actions envisagées par l'autorité compétente.
 - En Belgique, chaque « discipline » doit rédiger un « *plan monodisciplinaire* » en conformité avec l'organisation générale prescrite par le Plan Général d'Urgence et d'Intervention des autorités locales⁵².
 - C'est le cas également à Chypre, où tous les services essentiels (police, protection civile, services d'incendie, services de santé) préparent leurs propres plans.
 - En France, le Conseil départemental de sécurité civile, placé auprès du Préfet, mobilise la compétence des organismes impliqués dans la prévention, la prévision et les secours et contribue à la convergence de leur expérience et de leur action.
- *des agents chargés de l'information de crise* : Un protocole peut déterminer à l'avance les procédures de diffusion de l'information à la population (définition des canaux : médias, sirènes, police, call center,...), et aux media (désignation d'un centre de presse).
- *des autorités publiques* : Chaque autorité publique peut également évaluer sa vulnérabilité par rapport aux risques et imaginer des mesures propres à maintenir ou restaurer son fonctionnement normal.

⁵¹ Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *M.B.*, 3 février 1999.

⁵² Une situation d'urgence pouvant requérir l'intervention de plusieurs services d'intervention appartenant à différentes communes, à diverses autorités et/ou à divers organismes. Les plans monodisciplinaires d'intervention comportent dès lors toujours un volet provincial qui fixe les mesures et la procédure communes susceptibles d'être appliquées partout et qui énumère les moyens à utiliser dans ce cadre. En fonction de la discipline, les plans sont ensuite complétés par commune, par zone de police ou par zone de secours.

- *des citoyens* : Chaque ménage peut également évaluer sa propre vulnérabilité et tenter de la réduire au maximum en identifiant les risques qui menacent chacun de ses membres (à la maison, à l'école, au travail, en vacances, ...) et en réalisant une analyse des meilleurs comportements à adopter pour éviter l'accident et pour y réagir au cas où il se produirait.

Par définition, ces plans ne peuvent à aucun moment être considérés comme définitifs. Ils doivent être mis à jour en fonction du contexte (connaissance, évolution du risque, modification des coordonnées d'un point de contact, ...) et en tenant compte des retours d'expériences des exercices et des situations réelles.

- En Algérie, les plans d'urgence sont revus annuellement et systématiquement après une catastrophe ;
- A Chypre et à Monaco, la révision est également annuelle ;
- En France, le délai de révision ne peut excéder 5 ans ;
- Les pays membres de l'Union Européenne sont en outre tenus de réviser leurs plans d'urgence SEVESO tous les trois ans. La même obligation existe pour les exploitants et leur plan interne ;
- En Belgique, les cellules de sécurité provinciales et communales sont tenues d'avoir des plans d'urgence et d'intervention actualisés.

Il est important de veiller à conserver une certaine souplesse pour ne pas freiner l'innovation et l'improvisation face aux imprévus. Les plans d'urgence n'apportent pas toutes les solutions, il faut dans certaines situations exceptionnelles être capable de prendre des initiatives au cas où le schéma de gestion classique ne fonctionne pas.

La rédaction des plans d'urgence est une tâche qu'il ne faut pas sous-estimer et qu'il faut confier à des personnes qui en font leur activité principale et qui ne cumulent pas plusieurs fonctions.

b) L'organisation d'exercices

Les plans d'urgence sont souvent des documents complexes et volumineux. On voit parfois leurs utilisateurs en traduire les principes dans des fiches réflexe afin qu'ils soient plus simples à comprendre, à mémoriser et à mettre en œuvre. A cet égard, il faut rechercher une certaine standardisation de ces outils.

L'organisation régulière d'exercices est indispensable. Ils permettent en effet:

- de tester l'efficacité et la pertinence des plans d'urgence ;
- (aux acteurs qui doivent intervenir lors d'une situation d'urgence) d'acquérir les connaissances nécessaires et de prendre conscience de leur mission ;
- d'évaluer le délai de mise en place du dispositif opérationnel ;
- relever les incohérences aux niveaux des procédures existantes et les difficultés relatives à la coordination des multiples services de secours et d'intervention : leurs moyens d'identification respectifs⁵³, leurs moyens de communication⁵⁴, etc.

Bien que l'organisation d'exercices soit souvent une obligation légale, aucun calendrier ne semble imposé sauf en ce qui concerne les risques nucléaire et SEVESO. C'est parfois en

⁵³ Comment reconnaître les différents intervenants sous un équipement CBNR par exemple

⁵⁴ Les masques des intervenants rendent la communication difficile

prévision de grandes manifestations que les plans d'urgence sont évalués. La Grèce, a ainsi programmé de nombreux exercices de planification d'urgence pendant la préparation des Jeux Olympiques en 2004.

4. L'éducation des citoyens : information et formation

La législation européenne⁵⁵ impose aux Etats de veiller à ce que les informations environnementales, en ce compris les plans d'urgence, soient progressivement diffusées systématiquement et de la manière la plus large possible auprès du public. Les autorités peuvent néanmoins soustraire à cette obligation un certain nombre d'informations confidentielles car touchant à l'ordre et la sécurité publics, à la protection des matières nucléaires, à la défense du territoire, à la protection des droits d'auteur ou au secret industriel. Elles peuvent également rejeter une demande qui porte sur une information « *inachevée ou en cours d'élaboration et dont la divulgation peut être source de méprise* ». En Croatie, les plans d'urgence sont soumis au public pendant 30 jours avant leur adoption officielle.

L'information sur les risques et les comportements à adopter en situation d'urgence doit être concrète et correspondre au niveau de compréhension de la population. Si elle est émise au niveau national, elle doit être adaptée aux caractéristiques locales (ex : migrants, touristes, ...) et prendre en considération les citoyens les plus vulnérables (seniors, personnes malades, illettrés, personnes handicapées, ...). Les canaux de diffusion privilégiés de l'information sont ceux de la proximité. Ils sont multiples : autorités locales, industriels⁵⁶, services d'incendie, les offices du tourisme, ... Les autorités locales pourraient par exemple organiser des réunions de quartier au cours desquelles elles listeront dans un premier temps les questions que leur population se pose et fourniront les réponses correspondantes. Ces réunions sont l'occasion de préciser les caractéristiques locales et de s'assurer que les politiques, les pratiques et les équipements sont adaptés à ces caractéristiques. Le national pourra par ailleurs, à partir des différentes expériences, tenter de dégager des points communs pour améliorer sa propre communication.

Il est important de multiplier les occasions de sensibiliser le public à la gestion des risques. Par exemple, organiser une semaine de la sécurité comportant des activités telles que :

- présentation du fonctionnement du système local de secours, de soin et d'assistance ;
- témoignages ;
- stands qui présentent des réalisations dans le domaine de la protection civile ;
- explication quant à la manière dont l'alerte est gérée et donnée ;
- distribution de fiches réflexe contenant des informations et des conseils pour la préparation à la situation d'urgence, ...

Ou organiser un petit exercice de simulation d'alerte et de secours avec les riverains d'un établissement dangereux, organiser des formations « planification d'urgence en milieu familial », organiser des formations gratuites aux gestes qui sauvent, ...

Dans certains pays, la population scolarisée représentant une frange importante de la population, toute initiative visant à l'éducation/sensibilisation aux risques à travers les

⁵⁵ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, *J.O.C.E, L41/26 du 14 février 2003*

⁵⁶ Pour les sites « SEVESO seuil haut », rappelons que l'industriel a une obligation d'information de la population soumise aux risques qui peuvent être générés par leur établissement. Cette information concerne la nature exacte des risques présents sur le site industriel ainsi que les consignes spécifiques de sécurité à appliquer en cas d'accident.

programmes scolaires constitue par exemple des bonnes pratiques à encourager. Les enfants sont en effet des canaux efficaces de diffusion:

- ils représentent la population la plus vulnérable en cas de catastrophe. Il convient donc de les informer sur les comportements à adopter ;
- ils sont les adultes de demain, acteurs en tant que citoyens mais peut-être aussi intervenants stratégiques ou opérationnels. Qui sait ? C'est peut-être l'occasion de faire naître des vocations !
- ils sont également en mesure de sensibiliser leurs parents à la problématique.

A Monaco, il existe depuis 1996 un programme d'éducation aux risques auprès des enfants scolarisés. Ce programme vise à :

- sensibiliser les enfants et adolescents à une culture du risque ;
- préparer les établissements scolaires aux situations d'urgence (Les plans particuliers de mise en sûreté des établissements scolaires (Sofia 200));
- informer les parents par l'intermédiaire des enfants.

Le bilan que l'on peut dresser pour la période 1996-2007 est très positif :

- Formation de 600 enseignants et non enseignants
- Elaboration de plans d'organisation interne dans les 11 établissements scolaires (incendie, séisme et nuage toxique) ;
- Réalisation périodique d'exercices de simulation ;
- Bonne connaissance des consignes en cas d'alerte par les élèves scolarisés ;
- Création d'un observatoire de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur en 2004

D. La gestion

En cas de danger imminent, les autorités rassemblent les premières informations, lancent les procédures d'alerte et d'appel en intervention (mobilisation des différents services, rappel des fonctionnaires, ...), informent la population sur les comportements à adopter et décident des mesures de protection les plus adéquates (mise à l'abri, confinement, évacuation, ...). Cette phase peut être courte, voire inexistante si la catastrophe se produit sans signe précurseur.

Le contexte psychologique est majeur au moment de la catastrophe. Il y aura dans tous les cas une période de sidération durant laquelle il n'y aura que des comportements réflexes. Les pouvoirs publics, à tous les niveaux, auront souvent besoin de plusieurs heures pour sortir de la confusion. Les équipes locales de secours qui se trouvent en première ligne seront peut-être elles aussi sous le choc ? Peut-être auront-elles perdu des effectifs ? Peut-être leurs moyens seront insuffisants ? Etc.

Une fois le moment de stupeur dépassé, il faut obtenir des informations du terrain pour évaluer les dommages. La priorité est de rétablir rapidement un réseau de communication afin d'assurer une unité de commandement, de coordonner les équipes sur le terrain, d'obtenir d'elles des informations exactes sur les problèmes à traiter, d'informer les autorités supérieures de la situation et éventuellement leur demander des renforts ou une montée en puissance.

Certains phénomènes seront gérés efficacement par les autorités locales, il s'agit principalement des crises de faible intensité et qui ne requièrent pas une mobilisation trop longue des effectifs disponibles. Mais, il faut garder à l'esprit que les communes les plus petites et les plus pauvres n'auront sans doute pas la capacité de faire face seules à ces événements. C'est au moment de la rédaction des plans d'urgence que la distinction devrait

être faite par le niveau local entre les phénomènes qu'il peut traiter et ceux qui nécessitent l'appui du niveau supérieur.

Du côté des autorités, les actions prioritaires seront donc, entre autres :

- rétablir un réseau de communication ;
- mobiliser des différents services, rappeler des fonctionnaires ;
- mettre en œuvre les différents plans qui mettent en place un commandement unifié et coordonnent les actions sur le terrain de l'ensemble des équipes impliquées dans la gestion de la situation d'urgence (ex : Plan communal de sauvegarde et plan ORSEC en France, Plan Général d'Urgence et d'intervention en Belgique)
- mobiliser des acteurs opérationnels (pompiers, infirmiers, équipes spéciales, ...) ;
- recenser les moyens de gestion (administratifs, techniques et opérationnels/publics ou privés par voies de réquisitions) et de secours nécessaires (secours classiques et opérations spécifiques en milieu périlleux) ;
- communiquer avec les instances supérieures
- demander éventuellement des renforts;
- préparer l'accueil massif des victimes (assistance médicale et psychologique) ;
- mettre en place les cellules d'assistance aux familles ;
- mettre en place une cellule pour l'information à la population qui préparera les conférences de presse, etc. ;
- ...

Les premières équipes qui parviendront à accéder sur les lieux de la catastrophe pourront donner aux autorités une première estimation du nombre de victimes (morts, blessés, sans-abri, personnes isolées, ...), une évaluation de l'état des infrastructures de protection et des moyens de communication, une description de l'agitation sociale...

Les premières actions prioritaires sur le terrain seront, entre autres:

- secourir les victimes, évacuer les personnes qui peuvent l'être;
- gérer le flux des personnes qui fuient le site touché et les services de secours qui tentent encore d'accéder au terrain ;
- éviter le sur accident en luttant contre les éventuels incendies, fuites de gaz etc. ;
- établir les périmètres de sécurité ;
- recenser les personnes vulnérables et isolées ;
- informer les riverains sur la situation et leur dispenser les consignes sur les comportements à adopter ;
- mettre en œuvre les différents plans (Ex : Plans monodisciplinaires en Belgique, Plan pour la désignation des moyens hospitaliers – Plan Blanc en France),

1. La récolte et le tri des informations

Certains pays disposent d'une structure permanente de veille 24h/24 qui, en temps normal, recueille, vérifie, analyse et diffuse les informations nécessaires aux autorités politiques et exécutives et qui se transforment en cas de besoin en Centre de Crise, lieu de rassemblement des compétences, technologies et informations nécessaires à la prise de décisions en cas de situation d'urgence. C'est le cas par exemple en France, en Belgique, aux Pays-Bas⁵⁷ et en Allemagne⁵⁸.

- En Belgique, le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise, en abrégé Centre de Crise, dispose d'une équipe de 28 personnes inscrites dans un système de rotation

⁵⁷ Nationaal Crisis Centrum (NCC) (<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/crisisbeheersing/nationaal>)

⁵⁸ Gemeinsames Melde-und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ)

qui garantit une permanence ininterrompue (24 heures sur 24, 7 jours sur 7) afin de rassembler, d'analyser et de diffuser aux instances compétentes les informations urgentes de toutes natures. Cette fonction de veille active permet au gouvernement d'agir vite et de manière précise si la situation l'exige. C'est par le biais d'un grand nombre de partenaires et des médias que les informations sont obtenues. Ces partenaires sont également destinataires des informations pertinentes dans leurs domaines de compétences. Le Centre de Crise est la plaque tournante de l'information ainsi qu'un point de contact central. Il est également le point de contact national et international officiel en matière d'alerte. Par son intermédiaire, les autorités compétentes peuvent être rapidement informées d'un événement survenant sur le territoire national ou à l'étranger mais qui peut avoir une influence pour la sécurité en Belgique. Il peut, en fonction du cas, activer les procédures d'alerte. Le Centre de Crise offre en outre son infrastructure et son savoir-faire en gestion interdépartementale et en coordination de crises au niveau national.

- En France, la principale structure permanente de gestion de crise est le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Le COGIC dispose d'un outil de veille qui recueille et analyse 24h/24 les informations ayant trait à la sauvegarde des populations, des biens et de l'environnement. Ces informations lui parviennent de différentes sources internes (préfectures, centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours, états majors de zones de défense) ou externes (météo, gendarmerie, réseau des partenaires...). Les informations recueillies peuvent faire état d'un simple accident comme d'une menace de troubles graves. Le COGIC renseigne, dans son domaine de compétences, le cabinet du ministre de l'Intérieur de toute situation justifiant des mesures d'urgence. Il peut répondre à toute demande d'expertise formulée notamment par les autorités préfectorales. Il met en œuvre les moyens nationaux d'assistance et de secours aux populations, en France au profit des départements et des zones de défense, mais aussi à l'étranger dans le cadre de l'action humanitaire.

Les autorités en charge de la gestion de la situation d'urgence seront souvent confrontées à des rumeurs et des récits rapidement relayés dans ce genre de situations par les media. Le tri des informations est donc essentiel au bon déroulement des opérations. Le contact avec le terrain doit être ininterrompu.

Il existe peu de structures permanentes de veille au niveau local. On peut toutefois citer les centres opérationnels de zone en France, qui surveillent principalement les risques sanitaires et les phénomènes météorologiques ou touchant au fonctionnement des grands services publics. Plus couramment, une permanence téléphonique est assurée. Elle est assortie de procédures en cascade pour rappeler les personnes qui sont chargées d'assurer le fonctionnement de la cellule de crise.

2. La réaction des autorités

a) Mettre en place des structures de coordination stratégique

Dans les premiers instants de la catastrophe, tous les acteurs nécessaires à la prise de décision se réunissent dans un lieu prédéterminé afin de procéder à l'évaluation de la situation et à la prise des décisions adéquates. Ce lieu doit être facilement accessible et disposer d'une infrastructure de communication fiable, permettant de maintenir le contact avec la structure de

commandement qui se trouve sur le terrain, les media, la population,.... Ces structures peuvent exister à différents niveaux. Celles qui ne seraient pas ou pas encore impliquées dans la gestion de la situation d'urgence peuvent se mettre en pré alerte et suivre la situation.

- En Belgique :

- Au niveau local, l'autorité responsable de la situation d'urgence (selon le cas, le Bourgmestre ou le Gouverneur) réunira son Comité de Coordination (CC) qui rassemble, outre le fonctionnaire responsable de la planification d'urgence, un représentant de toutes les disciplines en charge des missions de secours, d'assistance médicale, sanitaire et psychosociale, de l'appui logistique et de l'information à la population.
- Au niveau national, c'est le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise qui apportera son appui à la gestion de la situation d'urgence.

- En France :

- Le plus souvent, c'est le Maire qui est le directeur des opérations de secours : au titre de ses pouvoirs de police, il est responsable de l'organisation des secours de première urgence et de la mise en oeuvre des mesures de sauvegarde vis-à-vis de ses administrés (alerte, évacuation, soutien...). Son interlocuteur privilégié est le Préfet de département. Il dispose d'un poste de commandement communal. Il est assisté par les membres du conseil municipal et peut également mobiliser la réserve communale de sécurité civile.
- Le Préfet s'appuie sur le centre opérationnel départemental pour prendre les décisions stratégiques et coordonner l'activité opérationnelle de tous les services de secours (service d'aide médicale d'urgence, pompiers, secouristes bénévoles,...) et de sécurité (police, gendarmerie,...) concernés par la crise.
- Le Préfet de zone dispose d'un centre opérationnel de zone qui alloue des moyens de renforts et coordonne les actions.
- Au niveau du ministère de l'Intérieur, de la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile (DDSC), le COGIC peut activer un centre de crise qui met en place un dispositif inter services ou interministériel et assure donc le suivi de la crise dans sa globalité et coordonne l'action l'ensemble des moyens de secours humains et matériels, qu'ils soient publics ou privés, locaux ou nationaux.

- Au Luxembourg, il faut distinguer entre deux situations: une situation d'urgence à « cinétique rapide » qui implique en premier lieu les services de secours et une situation de crise qui touche une partie ou l'entièreté du pays et qui implique une gestion interministérielle :

- Dans le premier cas de figure, l'autorité responsable est le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. L'exécution pratique est confiée à l'Administration des services de secours.
- Dans le deuxième cas de figure, c'est le Conseil ministériel de la Protection nationale (CMPN) qui est responsable pour la gestion interministérielle de la crise et qui réunit les membres du Conseil de Gouvernement et siège comme organe de décision et de commandement de gestion des crises. La Cellule

de Crise du Conseil supérieur de la Protection nationale - CC/CSPN - est un organe mis en place pour préparer les décisions quant aux mesures d'urgence à prendre et pour conseiller le CMPN.

b) Evaluer la situation et obtenir des informations du terrain

Les autorités locales sont mieux placées pour évaluer la situation : elles sont concrètement confrontées au phénomène, elles ont une connaissance approfondie des spécificités des citoyens et des territoires qu'elles administrent. Par rapport aux niveaux supérieurs, qui sont parfois très éloignés géographiquement du lieu de la catastrophe, les informations auxquelles elles ont directement accès leur permettent de prêter moins d'attentions aux rumeurs.

Ces avantages que leur confère leur proximité supposent néanmoins que leurs principales structures ne soient pas dévastées et qu'elles puissent encore compter sur leurs moyens de communication afin d'établir le contact avec leur personnel, les responsables de leurs équipes de secours et d'intervention ainsi qu'avec les responsables des niveaux supérieurs. Dans certains cas, elles auront été alertées par une structure permanente de veille 24h/24 qui aura déjà vérifié l'information. Mais, le plus souvent, elles le seront par les services d'urgence, le service de sécurité de l'industrie où l'accident a eu lieu, leurs homologues des localités voisines également concernés,...

Les équipes présentes sur le terrain informeront l'autorité responsable et la conseilleront afin de lui permettre de prendre les mesures de protection nécessaires et d'envisager éventuellement la montée en puissance vers une phase de gestion plus élevée. Par conséquent la liaison doit être maintenue en permanence avec le terrain d'une part et d'autre avec le niveau supérieur qui se tiendra prêt à intervenir en cas de nécessité. En France, le ministère de l'Intérieur a généralisé l'emploi de l'application SYNERGI (système numérique d'échange de remontée et de gestion des informations), extranet sécurisé accessible par le réseau Internet. Il convient d'éviter la multiplication des interlocuteurs et de simplifier au maximum la chaîne de traitement de l'information: les autorités locales adresseront leurs demandes vers le niveau supérieur à un interlocuteur unique chargé de coordonner l'information bottom up et top down.

Il n'est pas toujours facile d'évaluer de manière très précise la nature, l'ampleur et les conséquences potentielles d'un phénomène et il se peut que cette évaluation requière des connaissances particulières ou des moyens techniques dont l'autorité locale ne dispose pas. L'Etat pourra apporter son appui aux demandes d'expertise des autorités locales. En cas d'accident chimique, l'exploitant ou ses ingénieurs pourront également apporter au gestionnaire de la crise leurs compétences techniques. Dans de nombreuses situations, un représentant de l'entreprise sinistrée sera également très précieux sur le terrain.

Dès le moment où l'autorité locale estime ne plus pouvoir faire face seule à la situation d'urgence (structures sous dimensionnées pour traiter le flot d'informations et de demandes, manque de personnel pour faire face à tous les aspects de la situation d'urgence - sauvetage, évaluation des dégâts, abri, évacuation -,...) elle pourra solliciter une montée en puissance auprès des autorités supérieures. Cette demande peut se faire soit après une première estimation des dégâts, soit par anticipation, lorsque la gravité prévisible de la situation d'urgence rend certaine l'intervention des niveaux supérieurs. Elle aura de préférence concrètement déjà été envisagée en amont dans un plan global prévoyant une structure de commandement unique et définissant le rôle de toutes les intervenants. L'autorité locale

conservera généralement un rôle d'exécution des décisions, le passage de la gestion au niveau supérieur n'entraînant en effet nullement la passivité des acteurs locaux.

Cette possibilité de montée en puissance progressive est adaptée aux situations d'urgence de faible ou moyenne intensité. Mais lorsque la situation d'urgence est d'une ampleur telle qu'elle neutralise d'emblée totalement les capacités des autorités locales (structures détruites, perte d'effectifs, ...) au point qu'elles ne sont plus capables de pouvoir gérer les premières mesures d'urgence ni de solliciter des renforts, l'intervention des autorités supérieures doit pouvoir se faire d'initiative.

c) Mettre en œuvre des plans d'urgence

A Monaco, le Ministre d'Etat est le Directeur Général des Opérations⁵⁹ : il déclenche les plans d'urgence et prend les décisions. Il est secondé par le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur. Le chef de corps des sapeurs-pompiers assure le commandement des opérations de secours à terre et le chef de la division de police maritime et aéroportuaire assure le commandement des opérations en mer. La situation de Monaco est particulière en raison de la superficie de son territoire.

Pour les autres pays analysés, excepté peut-être le Luxembourg où les mesures immédiates de sauvegarde et de protection de la population sont également décidées au niveau national, les autorités locales déclencheront leur plan d'urgence :

- en Belgique, le Bourgmestre, assisté par son Comité de Coordination, mettra en œuvre son Plan Général d'Urgence et d'Intervention (PGUI) (obligatoire) ou, le cas échéant s'il en existe un, son Plan Particulier d'Urgence et d'Intervention (PPUI) (facultatif sauf pour Seveso, nucléaire et Micro organismes Génétiquement Modifiés).
- en France, le Maire mettra en oeuvre le plan communal de sauvegarde (obligatoire dans les communes identifiées comme soumises à un risque majeur, c'est-à-dire celles qui disposent d'un plan de prévention des risques ou qui entrent dans le périmètre d'un plan particulier d'intervention).

Dans ces pays, les autorités locales seront généralement responsables de la gestion de la situation d'urgence tant que ses effets restent limités et peuvent être gérés avec les moyens locaux mais lorsque les conséquences de l'événement rendent nécessaire une gestion plus globale de la situation, lorsque au moins deux communes sont concernées ou lorsque l'autorité locale ne maîtrise plus les événements ou le demande, la gestion passera à l'autorité supérieure qui mettra en œuvre ses propres plans d'urgence:

- En Belgique :
 - * Le Gouverneur de la province, assisté de son Comité de Coordination, peut décider de déclencher la phase provinciale, d'initiative ou sur invitation du Bourgmestre. Il mettra alors en œuvre son propre PGUI ou, le cas échéant son PPUI (obligatoires en matières SEVESO et nucléaire sinon facultatifs). C'est généralement à ce niveau que sont gérées les situations d'urgence impliquant un établissement SEVESO.
 - * Si la situation d'urgence nécessite une coordination ou une gestion à l'échelon national (situation d'urgence radiologique ou nucléaire par exemple), c'est le ministre de l'Intérieur qui prendra la main, les Gouverneurs étant chargés de répercuter ses décisions au niveau local.

⁵⁹ Loi n.1.283 du 07/06/2004 relative à l'organisation de la sécurité civile

- En France :

* Le Préfet peut également prendre la direction des opérations lorsque la situation entraîne le déclenchement du plan ORSEC. Il bénéficie de l'appui de l'état major de zone et du COGIC qui mettent à sa disposition les moyens nécessaires. Le dispositif Orsec s'échelonne d'un niveau de veille permanente à des niveaux successifs de mobilisation et de montée en puissance afin d'apporter des moyens opérationnels en renforts. Il rassemble un noyau dur d'acteurs capables de résoudre certaines problématiques et possédant leur organisation propre (un plan d'urgence interne pour un établissement nucléaire, un plan d'organisation interne pour les établissements Seveso seuil haut). A chaque niveau correspond l'activation des éléments de la chaîne de commandement, comme par exemple la prise de fonctions du centre opérationnel départemental. Le Préfet peut également mettre en oeuvre d'autres plans d'urgence dans des conditions d'accidents spécifiques. Il peut ainsi déclencher le Plan Rouge départemental pour organiser les premiers secours aux personnes lorsqu'un évènement majeur entraîne de nombreuses victimes. Il peut mettre en oeuvre un plan particulier d'intervention en cas de rupture de barrage, d'accident industriel sur un site classé Seveso seuil haut, ou d'accident débordant les limites d'un site nucléaire. Le Préfet peut également enclencher un plan de secours spécialisé pour faire face à un risque spécifique tel qu'un feu de forêt, un cyclone ou le transport de matières dangereuses.

* Si la situation d'urgence prend de l'ampleur et dépasse la capacité de réponse du Préfet de département, l'échelon territorial compétent en matière de gestion de la crise est la zone de défense. Le Préfet de zone assure la coordination des moyens de sécurité civile, de la police et de l'armée. Il existe sept zones de défense dont les sièges sont Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris et Rennes. Il peut activer le Plan ORSCEC de zone. Il peut déléguer tout ou partie de ses attributions au Préfet de département.

* En cas de besoin, le dispositif en place peut être appuyé par le Gouvernement. En matière de sécurité civile, le ministère de l'Intérieur est le ministère coordonnateur, plus précisément, c'est la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile (DDSC) qui supervisera les services opérationnels nationaux et les acteurs de secours.

A ce stade, une réaction confuse peut trahir la mauvaise préparation des autorités publiques. C'est parfois la première fois qu'elles ont à mettre en oeuvre leur plan d'urgence: elles en maîtrisent mal les dispositions et leur personnel ne connaît pas les procédures à mettre en oeuvre. Il faut dire que certains plans d'urgence ne franchissent pas le cap de la théorie, ils ne sont que des documents volumineux et complexes qui ne sont pas testés, ni traduits en procédures opérationnelles simples, ce qui favorise les interprétations divergentes.

d) Informer la population

L'information aux populations passe avant tout par l'alerte diffusée par tous les moyens disponibles et notamment par les équipements des autorités locales, puis par la diffusion régulière d'informations relatives à la situation. L'alerte n'est efficace que dans l'hypothèse où la population sait la reconnaître et connaît les consignes de sécurité à appliquer. D'où le lien étroit entre information préventive et alerte des populations.

- En France, le Maire doit utiliser tous les moyens disponibles sur le territoire de sa commune pour garantir l'efficacité de l'alerte. Le recours aux nouvelles technologies est actuellement fortement développé. Sont notamment utilisés des automates d'appel, une information téléphonique personnalisée dans les secteurs à risques, l'envoi de SMS et des panneaux à messages variables. Il faut cependant noter qu'il n'existe pas de système unique d'alerte infaillible. Les communes ne disposant pas de tels moyens

techniques peuvent se montrer tout aussi efficaces de par une organisation humaine cohérente, comme des relais de quartiers ou du porte à porte. Les solutions techniques modernes et onéreuses peuvent être inadaptées au regard des besoins de la commune. De même, elles peuvent se révéler inefficaces, par exemples en cas de destruction des infrastructures servant à la transmission ou en cas de saturation des réseaux.

Le COGIC peut jouer un rôle fondamental dans l'information des populations par le réseau national d'alerte grâce aux liaisons préétablies, avec les principaux media nationaux. Ce dispositif est relayé par les sirènes des établissements industriels en cas d'alerte Seveso, par les dispositifs d'alarme dont sont dotés les établissements recevant du public, et par les dispositifs d'alarme et de détection dont sont dotés les immeubles de grande hauteur.

- A Chypre, un réseau de sirènes disséminées sur toute l'île permet d'alerter la population et de communiquer avec elle en situation d'urgence, lorsque le terrain est inaccessible après un tremblement de terre par exemple. C'est le système PWS (Public Warning System).

Les autorités doivent communiquer immédiatement, clairement et de manière transparente : dire ce qu'elles savent et ce qu'elles ignorent, ce qui est fait et ce qui va être fait pour contrôler la situation d'urgence et quels sont les meilleurs comportements à adopter. A ce stade, l'objectif sera de présenter aux citoyens une vision complète et objective de la situation, mais on se limite aux faits, on n'aborde pas les responsabilités. Des porte-parole, qui auront idéalement été désignés au préalable, diffuseront l'information des mesures prises et les consignes à suivre.

- En France, le centre opérationnel départemental centralise les informations pour les media et pour le grand public au sein de sa cellule d'information du public, activée pour répondre à un certain nombre d'appels. Une plateforme de réponse téléphonique, basée sur un numéro unique de crise, est ainsi établie en son sein. Cela résulte du plan de communication départemental de crise qui regroupe l'ensemble des moyens de communication des services du département. Bien souvent, les grandes communes mettent également en place un serveur vocal pour répondre aux interrogations de la population.
- Au Luxembourg, les procédures d'information en cas d'événement sont identiques dans toutes les situations de crise et sont garanties par le Service Information et Presse (SIP) du Ministère d'Etat qui préside une cellule composée des principaux acteurs responsables et qui fonctionne comme émettrice centrale de la communication gouvernementale. Les media sont les partenaires privilégiés de la cellule.
- En Algérie, le plan ORSEC met en place un « module d'information » qui est la principale structure de coordination de l'information à la population et aux media.
- En Belgique, selon le niveau de gestion de la situation d'urgence, ce sera soit le Dir-Info communal, soit le Dir-Info provincial, soit la cellule d'information fédérale qui coordonnera l'information à la population et aux media. Les modalités de diffusion de l'information avec indication des services, personnes et moyens à engager font partie du contenu minimal du Plan Général d'Urgence et d'Intervention. Ces mesures sont déclinées dans le plan monodisciplinaire de la discipline 5 qui est établi au niveau provincial et communal par les cellules de sécurité respectives. Si le plan monodisciplinaire D5 au niveau national donne les lignes directrices pour la communication de crise en Belgique, ce plan est décliné aux niveaux provincial et communal afin de correspondre davantage à la situation locale. Ces plans peuvent notamment prévoir la concertation avec les communes/provinces voisines.

Ces informations sont souvent relayées par les media qui jouent donc un rôle essentiel. Ce rôle de relais doit être explicite pour le citoyen et clairement différencié du travail de

recherche journalistique. Les autorités auront souvent prédéfini une structure principale de coordination de l'information, reconnue comme telle par les media.

- En France, c'est le centre opérationnel départemental qui coordonne l'information aux media. Des conventions sont établies avec les radios locales, nationales (Sociétés nationales de programme Radio France) et les radios d'autoroute afin de favoriser la diffusion des messages des pouvoirs publics. Le centre de transmission du COGIC dispose d'un studio radio qui peut immédiatement être activé en cas d'alerte nationale pour diffuser des messages sur les ondes de France Inter ou France Info. Une ligne relie également le centre de transmission du COGIC à l'agence France Presse pour la diffusion immédiate des communiqués de presse.
- En Belgique, un protocole d'accord a été conclu avec les media pour aider à une gestion optimale des crises tant au niveau national qu'au niveau provincial. Cet accord organise concrètement la diffusion rapide d'une information officielle et de recommandations à la population émanant des autorités responsables de la gestion de crise. Un système informatisé a pour ce faire été développé par l'Agence de presse Belga. L'ensemble des media belges signataires s'engagent dans ce partenariat à aider les autorités pour diffuser des messages urgents et recommandations officielles en situation d'urgence. En retour, les media ont une garantie quant à la véracité de l'information et de sa source.

e) Consigner les différentes actions dans un logbook

Un logbook est une sorte de cahier de bord, où les différents acteurs consignent le déroulement de la gestion de la situation d'urgence. C'est un outil indispensable pour échanger les informations, garantir la mémoire des risques, améliorer la connaissance et corriger pour l'avenir les actions menées dans les mêmes circonstances. En France, l'outil SYNERGI permet de partager en direct des informations entre tous les opérateurs. Il se compose d'un volet pour la création et la gestion d'évènements, mais aussi d'une documentation, d'un annuaire opérationnel et de fiches réflexes. Depuis peu, il a fusionné avec SIZIF, un autre cahier de bord numérique. Un dossier unique par évènement est ouvert, soit par le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours, soit par le centre opérationnel de zone présent à la préfecture. Tous les acteurs prenant part à la gestion de la crise majeure y ont accès, comme le Maire, la direction départementale de l'équipement ou encore la direction départementale de l'action sanitaire et sociale. Chaque correspondant apporte les éléments nouveaux dont il dispose dans la main courante, conformément aux recommandations préalablement énoncées par le Préfet. Les utilisateurs s'informent par ce biais de l'état des lieux de chaque site du territoire. Ils assurent la mise à jour des informations. Employé quotidiennement tout au long de l'année, SYNERGI permet de gérer l'intégralité de l'information administrative, géographique, réglementaire, historique et médiatique relative aux risques sur un territoire. Lors d'une crise majeure, c'est un outil d'évaluation de la qualité des secours et de l'organisation.

3. Réponse opérationnelle

a) Evaluer le risque pour les équipes de secours et d'intervention

Il est indispensable d'évaluer les risques encourus par les équipes de secours et d'intervention et de proposer des mesures de sécurité appropriées. En Belgique, le Dir-PC-Ops désigne un conseiller chargé de réaliser ces actions.

b) Sécuriser les lieux

Pour les risques localisables, un périmètre aura souvent déjà été délimité tout autour du point d'impact présumé (par exemple, autour des industries dangereuses) au stade de la planification d'urgence. Le plan d'urgence peut prévoir l'organisation au sein de ces périmètres et préciser l'accessibilité, le positionnement des structures de secours, le déploiement des services de secours, les zones à évacuer, les zones de confinement, etc.... En France, des dispositions particulières existent pour la délimitation des périmètres d'intervention lors d'une rupture de barrage, d'un accident nucléaire, et plus spécifiquement en cas d'action terroriste mettant en œuvre des matières radioactives.

En fonction de la situation concrète, la zone d'intervention sera réellement délimitée. En Belgique, cette zone est répartie comme suit :

- * la zone rouge qui, moyennant l'accord du Dir-PC-Ops, est uniquement accessible aux services d'intervention, les experts et les techniciens;
- * la zone orange qui, moyennant l'accord du Dir-PC-Ops, est accessible aux personnes qui y résident ou y travaillent et dans laquelle est organisé l'appui logistique des services d'intervention
- * la zone jaune, dont l'accès est déconseillé aux personnes qui n'y résident ou n'y travaillent pas, ce pour faciliter l'accès des services d'intervention à la zone sinistrée.

c) Mettre en place une structure de coordination opérationnelle

La coordination opérationnelle vise l'harmonisation des actions des différentes équipes qui interviendront sur le terrain. Elle est assurée au départ d'un poste de commandement unique mis en place sur les lieux de l'intervention ou à proximité immédiate. Ce poste doit être facilement reconnaissable et accessible pour les services de secours qui arrivent sur place. Il reste en constante liaison avec la structure de coordination stratégique qu'il doit régulièrement informer de l'évolution de la situation.

- En Belgique, la coordination opérationnelle est assurée au départ du Poste de commandement opérationnel (PC-Ops). Le PC-Ops est dirigé par le Directeur du poste de commandement opérationnel ou Dir-PC-Ops. Ce dernier est l'officier des services d'incendie présent ayant le grade le plus élevé. En cas d'égalité de grade, le plus ancien en grade a priorité. En fonction de la nature de la situation d'urgence, l'autorité compétente peut désigner un dirigeant d'une autre discipline comme Dir-PC-Ops, par exemple un officier de police lorsque la situation d'urgence s'accompagne principalement d'actions de maintien de l'ordre. Le PC-Ops est composé du directeur des services d'incendie (Dir-Si), du directeur de l'aide médicale (Dir-Med), du directeur de la police (Dir-Pol), du directeur de la logistique (Dir-Log) et du directeur de l'information (Dir-Info), pour autant que ces disciplines aient un rôle à jouer dans le cadre de la situation d'urgence. Dans de nombreuses situations d'urgence, il faudra également associer un représentant de l'institution ou de l'entreprise sinistrée à la coordination opérationnelle.
- En France, le Préfet s'appuie, pour l'exécution tactique et les actions de terrain, sur le poste de commandement opérationnel qui est une structure mobile installée sur le site. Selon l'ampleur et l'étendue de la situation, il peut y avoir plusieurs postes de commandement opérationnel dans un même département. Que la direction des opérations de secours relève du Maire ou du Préfet, le commandement des opérations de secours relève du directeur départemental des services d'incendie et de secours.

Le poste de commandement accomplit différentes missions :

- transmettre le plus rapidement possible des rapports de situation à l'autorité compétente;
- faire régulièrement rapport sur l'évolution de la situation;
- donner des avis au niveau de la coordination stratégique;
- exécuter les décisions de la coordination stratégique;
- organiser les lieux de l'intervention;
- utiliser un centre de communication principal pour alerter et appeler les services de secours et d'autres personnes ou services nécessaires sur les lieux de la situation d'urgence et informer celui-ci de l'arrivée des services appelés et de l'évolution de la situation d'urgence.

E. Le rétablissement

Après avoir pallié aux conséquences directes et aiguës de la situation d'urgence, une autre épreuve se présente : rétablir la vie normale. Même les sociétés préparées aux pires scénarios mettront du temps à sortir de la confusion et à se réorganiser. Il s'agit alors de se concentrer sur ses conséquences à long terme de l'événement : prendre en charge les victimes et leur famille, reconstruire, réhabiliter le terrain et son environnement, permettre la reprise des activités,...

Une distinction est généralement faite en pratique entre le premier accueil, assuré au moment de la gestion, et la prise en charge à plus long terme qui doit être rattachée au rétablissement. Mais le passage d'une phase à l'autre est flou et la distinction qui est faite en pratique ne transparait souvent pas dans les législations en vigueur. Des charnières doivent donc être établies afin de permettre la continuité dans la prise en charge des victimes et de leurs familles.

- En Belgique, l'Arrêté royal sur la planification d'urgence locale fait référence au rétablissement en interdisant à l'autorité en charge de la gestion de lever la phase d'urgence sans que les dispositions nécessaires n'aient été prises pour permettre d'aider les victimes ou de les orienter vers une forme plus adéquate d'aide, par exemple une assistance psychosociale ou l'intervention du fonds des calamités.
- A Chypre, il existe certains services spécifiques comme le service de réhabilitation après séisme du département de la Défense civile au ministère de l'Intérieur qui s'occupent de la reconstruction.

Le rétablissement constituerait une tâche commune à laquelle toutes les autorités qui ont participé à la gestion de la situation d'urgence devraient participer. Les autorités de proximité qui sont souvent investies de pouvoirs de police seront à nouveau en première ligne pour assurer les actions de rétablissement sur leur territoire après un événement. Dans cette tâche, elles seront, en fonction de leurs besoins, généralement soutenues par les autorités supérieures. Certaines obligations incombent également à l'exploitant qui doit, comme en France par exemple, remettre en état et nettoyer l'environnement après un accident l'ayant gravement endommagé survenu dans son installation.

Il n'existe souvent pas de structure globale, identifiée au préalable, qui coordonne les différents aspects du rétablissement. Nous avons néanmoins pu trouver quelques exemples:

- L'Algérie dispose d'un cadre juridique consistant qui prend en compte le caractère évolutif de la situation d'urgence. L'article 55 de sa loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable prévoit que les plans ORSEC sont organisés et planifiés selon trois phases : la phase d'urgence ou « phase rouge », la phase d'évaluation et de contrôle et la phase de réhabilitation et/ou de reconstruction ». Cette législation met en place des mesures structurelles pour la prise en charge des victimes. Parmi ces mesures, on retrouve la constitution de réserves stratégiques (médicaments, tentes, sites d'hébergement, ...) pour la phase aiguë, la mise en place d'un système de prise en charge des dommages, et la création d'une institution spécialisée : la délégation nationale aux Risques Majeurs, chargée d'évaluer et de coordonner les actions relevant du système nationale de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes.
- La Région PACA (Provence, Alpes, Côte d'Azur) en France dispose d'une cellule de gestion des risques exceptionnels. Cette cellule va avoir un rôle à jouer à la fois avant l'alerte, pendant l'alerte et en situation de post-crise. Après la crise, elle va contribuer au rétablissement en dressant en bilan évaluant l'efficacité des actions engagées et en améliorant les procédures de gestion des crises. Rappelons également le devoir général

de la Sous Direction de la Gestion des risques du ministère de l'Intérieur qui est chargée d'assurer la cohérence entre les différentes phases.

- En Belgique, une « Cellule de coordination de l'information et de l'assistance aux victimes » a été constituée après la catastrophe de Ghislenghien⁶⁰. Celle-ci a notamment centralisé les informations relatives aux services d'aide aux victimes et aux différentes associations créées suite à la catastrophe, fourni des informations sur les démarches à entreprendre vis-à-vis des assurances et joué un rôle de relais avec le Parquet, le juge d'instruction, les services de police, les Maisons de justice disséminées dans les divers arrondissements judiciaires du pays et les services psychosociaux. Un comité de suivi a ensuite été créé afin de s'assurer de la poursuite des échanges d'informations entre toutes les parties. La cellule a dressé un rapport en fin de mission qui soulignait l'importance de travailler préalablement sur un certain nombre de questions, telles que : la préservation des traces sur le site après la catastrophe ; la liste exhaustive des victimes ; la communication avec les victimes et avec la presse ; les assurances et les indemnisations ; l'intégration du rôle spécifique du pouvoir judiciaire dans la planification d'urgence et la phase post-crise et la mise en place d'une structure charnière entre la phase de gestion et la phase post-crise, de rétablissement.
- Au Québec (qui ne fait pas partie de notre étude), un « Bureau de reconstruction », institué après les inondations de l'été 1996, a constitué un relais efficace entre le territoire sinistré et le gouvernement, permettant d'accélérer les procédures administratives.

1. La prise en charge des victimes et de leurs familles

Il faut tenir compte non seulement des atteintes physiques mais également psychiques des personnes qui ont été frappées (les sinistrées, les familles endeuillées, les équipes d'intervention et de secours,...). Des équipes d'action psychosociale, spécialement formées à la spécificité du contexte d'intervention, auront été soigneusement identifiées au préalable afin d'apporter un soutien aux victimes. Leur intervention devrait être soigneusement planifiée, des services inadéquats constituant un traumatisme supplémentaire. En Algérie, depuis le séisme de Boumerdes, les aspects psychologiques sont pris en charge notamment chez les enfants. Dans certains cas, les informations concernant les sinistrés sont également données par radio ou la télévision pour une large diffusion de l'information et une meilleure orientation des sinistrés.

Les victimes et leurs familles devront également recevoir les renseignements utiles quant aux démarches qu'elles devront accomplir, à l'égard des assurances et éventuels fonds publics d'indemnisation ou dans le cadre de l'enquête.

- En Belgique, la cellule de coordination mise en place après la catastrophe de Ghislenghien, avait entre autres comme missions de base : de réaliser l'interface entre les victimes de l'explosion et toutes les organisations belges et françaises (parquet, juge d'instruction, services de police, Maisons de justice, services psychosociaux, services d'aide); d'assurer une écoute permanente et un accueil des victimes et de leur familles, de proposer une première orientation vers les services susceptibles d'apporter une réponse aux questions posées, de centraliser les informations sur les aides financières afin d'assurer une transparence ; d'organiser à intervalles réguliers des réunions d'informations pour les victimes et leurs familles ; de veiller à tenir informées les personnes qui ne sont pas en état d'assister à ces réunions et d'actualiser rapidement le site Internet de la cellule.

⁶⁰ Le 30 juillet 2004, l'explosion d'une section d'un gazoduc ravage la zone industrielle de Ghislenghien en Belgique, tue 24 personnes, dont cinq pompiers et en blesse 132 dont plusieurs grièvement brûlés.

- En France, le ministère de la Justice et les collectivités territoriales ont soutenu la création d'un réseau national d'associations d'aide aux victimes au début des années 80. Elles se sont regroupées en 1986 au sein de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (Inavem), devenu formellement leur fédération en 2004. Les associations membres de l'Inavem sont financées par des subventions de l'Etat et des collectivités territoriales. L'Inavem s'inscrit dans tous les dispositifs de gestion des crises, consécutifs d'accidents aériens, ferroviaires, maritimes ou automobiles, de catastrophes industrielles ou d'actes de terrorisme. Parmi ces catastrophes, celles qui ont récemment mobilisé les associations d'aide aux victimes, on peut citer par exemples: l'incendie du Tunnel du Mont-Blanc (24 mars 1999) et l'explosion de l'usine AZF à Toulouse (21 septembre 2001). L'Inavem et les associations d'aide aux victimes interviennent aussi en certaines occasions dans l'attribution de fonds d'urgence destinés à pourvoir aux besoins immédiats des familles de victimes. En termes d'assurances, les associations d'aide aux victimes assistent aussi les victimes dans la mise en oeuvre de leurs garanties contractuelles ainsi que des clauses de protection juridique de leurs contrats. L'Inavem et les associations d'aide aux victimes restent enfin mobilisés, en termes d'assistance matérielle et de soutien psychologique aux victimes, jusque dans le déroulement du procès pénal.

2. La réparation

Dans certains pays, comme en Belgique par exemple, le droit autorise les particuliers à introduire une action en responsabilité (civile et/ou pénale) contre les autorités publiques pour obtenir réparation du dommage qu'elles auront subi en raison d'une faute commise lors de la gestion de la situation d'urgence⁶¹. Les élus locaux, qui sont confrontés de manière générale à des missions de plus en plus nombreuses et complexes, sont inquiets face à ces responsabilités. Ces craintes pourraient représenter un frein important à leur désir d'innover ainsi qu'un découragement pouvant conduire à une diminution des candidatures. S'ils veulent se mettre à l'abri d'éventuelles poursuites, ils ont donc intérêt à réagir sans délai lorsqu'ils sont avertis d'un danger : rassembler autour d'eux une équipe pour procéder à l'analyse du risque et interpeler les niveaux supérieurs lorsque celle-ci révèle que les moyens disponibles ne suffiraient pas à y faire face.

⁶¹ Loi du 4 mai 1999 relative à la responsabilité civile et pénale des bourgmestres, échevins et membres de la députation permanente, *M.B.*, 28 juillet 1999.

F. L'intégration des enseignements

Des débriefings réalisés juste après un exercice ou une situation d'urgence réelle permettent de mieux comprendre la nature de l'événement, ses conséquences et les dysfonctionnements des systèmes (techniques, humains et organisationnels). Les enseignements qui en sont tirés permettront d'améliorer les mesures de prévention et de préparation, de rendre plus efficace les interventions lors de la gestion de la situation d'urgence, voire être à l'origine d'évolutions législatives :

- en Algérie, la loi 04-20 du 25 décembre 2004 qui prend en charge pratiquement tous les aspects des différents risques majeurs avec des dispositions générales applicables à tous les risques et des prescriptions spécifiques à tel ou tel risque) et aux différentes phases a été promulguée après de grandes catastrophes qu'a vécu l'Algérie (inondations de Bab El Oued, séisme de Boumerdes, inondations dans les régions de l'intérieur et notamment en régions sahariennes) ;
- En France, depuis la catastrophe d'AZF Toulouse, de nombreuses dispositions ont été prises par le gouvernement pour réduire le risque industriel :
 - adoption de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages : les dispositions adoptées dans le cadre de la loi peuvent être articulées selon quatre principes directeurs : le renforcement de l'information et de la concertation autour des risques majeurs, la maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risques, la prévention des risques à la source et l'amélioration des conditions d'indemnisation des sinistrés.
 - création des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).
 - création de Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC), instances de discussion entre exploitants, salariés, riverains, élus locaux et Etat ont été mis en place à proximité des bassins industriels à risques.
 - une information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers est obligatoire dans les périmètres d'exposition aux risques définis autour des établissements à hauts risques⁶².
 - renforcement et modernisation de l'inspection des installations classées : le rapport parlementaire rédigé à la suite de la catastrophe avait mis en lumière un manque de mille agents dans l'inspection des installations classées. Les effectifs de l'inspection des installations classées en DRIRE ont été augmentés d'environ 350 agents depuis 2002, dont 206 depuis 2004.
 - création d'une cellule d'appui aux situations d'urgence (CASU) au sein de l'INERIS afin de permettre de mobiliser 24h/24 des experts techniques en cas d'incident ou d'accident.
 - la loi 2004-811 du 13 Août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a créé les outils nécessaires au Maire dans son rôle de partenaire majeur de la gestion d'un événement de sécurité civile avec l'institution du Plan Communal de Sauvegarde (PCS), de la Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC) et l'association plus forte aux exercices organisés. La loi a également institué de nouvelles instances de dialogue et de prospective : la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, le Conseil national de la sécurité civile.

⁶² L.125-5 et R125-23 à 27 du Code de l'Environnement.

L'analyse post-crise des conséquences humaines et socio-économiques devraient également inciter les autorités concernées à investir plus ou mieux dans la prévention et la préparation. Les compagnies d'assurances disposent d'informations sur le montant des indemnités après une catastrophe mais il faut garder à l'esprit que celui-ci ne correspond jamais au montant des dommages, l'assurance ne couvrant pas l'intégralité des ces derniers. De plus, la progression de l'urbanisation implique que des phénomènes ayant déjà eu lieu dans le passé, s'ils se reproduisent avec la même intensité, seront beaucoup plus meurtriers et plus dommageables.

Il est important d'encourager l'échange de connaissances et d'expériences en matière de gestion des risques. La planification d'urgence et la gestion de crise reposant très fortement sur l'expérience et sur la compétence des autorités locales, leurs témoignages sont essentiels.

- Le « *Forum européen pour la gestion des catastrophes au niveau local et régional* », créé sous les auspices du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est un exemple de plateforme d'échange d'expériences. Il réunit des représentants de villes et de communes qui ont déjà subi une catastrophe ou sont conscientes de leur vulnérabilité et souhaitent bénéficier de l'expérience des autres afin d'améliorer leurs connaissances du risque et les actions entreprises pour le gérer.
- En Belgique, le Centre de Crise du Service Public Fédéral Intérieur a réalisé un film à destination des autorités locales reprenant les témoignages de Bourgmestres déjà confrontés à une situation d'urgence. L'objectif est d'appuyer les autorités locales dans le perfectionnement de leur cellule de sécurité, de leurs plans d'urgence et de leur communication de crise.

Malheureusement, il apparaît qu'il n'existe généralement pas dans les pays étudiés de méthode systématique ni de cadre formalisé et standard de retour d'expérience. Seuls les grands événements font généralement l'objet de retour d'expériences interministérielles sinon la pratique est celle des retours d'expériences par acteur, sans synthèse d'ensemble. Les retours d'expériences conduits localement se caractérisent donc comme à chaque fois par le caractère hétérogène de leur méthode.

III. Conclusions

La gestion des risques majeurs est une matière qui met en présence dans une situation exceptionnelle des acteurs qui ne se rencontrent que trop rarement en situation normale. Chaque acteur étant indispensable à la réussite du système, les Etats se voient confrontés à la difficulté de combiner harmonieusement les différentes missions afin de leur donner un maximum d'efficacité au moment de la situation d'urgence.

L'implication des autorités locales à chaque étape de cette réflexion (identification, prévention, préparation, gestion, rétablissement et intégration des enseignements) permet à l'Etat de mieux prendre en compte les spécificités et les différentes cultures locales. Leur proximité par rapport au terrain et à la population ainsi que les pouvoirs de police dont elles sont généralement dotées en font également des partenaires de premier plan dans l'organisation des secours de première urgence et la mise en œuvre des mesures de sauvegarde vis-à-vis de la population. La manière dont elles gèrent les premières heures de la situation d'urgence sera déterminante pour réduire les conséquences du risque majeur.

L'implication des autorités locales permet également de toucher de manière directe la population. Les exigences de cette dernière par rapport aux autorités publiques sont légitimes : prévenir la récurrence, éviter l'évitable et réduire les conséquences de la situation d'urgence en veillant à maintenir un rapport étroit avec les victimes : assistance, explications et parfois réparation. Mais les citoyens doivent prendre conscience de leur propre capacité à réduire les conséquences des risques majeurs sur leur vie, celle de leurs proches et sur leur environnement. L'Etat doit développer cette capacité en les informant sur les comportements à adopter avant, pendant et après la situation d'urgence. Les autorités locales, de par leur proximité sauront mieux adapter le discours standard à chaque composante de leur population (expatriés, enfants, personnes âgées, touristes, ...)

Malheureusement, l'expérience révèle de manière unanime que les autorités locales sont confrontées à de nombreuses difficultés induites entre autres par un manque d'information (Qu'est-ce qu'un risque ? Comment connaître les effets de ce risque sur mon territoire et sur ma population ? Quel est le contenu minimal d'un plan d'urgence ? Quelles personnes dois-je impliquer dans leur rédaction ? Peut-on me tenir responsable si je fais un mauvais choix?, ...) de formation (Comment informer ma population ? Comment parler aux Médias ? Comment faire un exercice ?, etc., ...) mais aussi par des moyens trop limités pour mettre en œuvre les actions nécessaires (Qui va faire l'analyse des risques ? Qui va rédiger les plans d'urgence ? Comment vais-je protéger mes équipes de secours si ce risque se réalise ?, etc., ...).

L'Etat peut leur fournir un appui et des orientations qui permettront de les guider dans leurs missions. La présente étude propose quelques pistes de réflexion inspirées des bonnes pratiques identifiées :

1. Mutualiser les informations transmises par toutes les autorités locales, les traduire en données géographiques et mettre à disposition de tous les acteurs une carte nationale d'exposition aux risques⁶³ ;
2. Définir les notions principales et fixer les lignes directrices de la gestion des risques dans une législation cadre⁶⁴ ;

⁶³ En France, CARTORISQUE est un système de mutualisation qui permet d'avoir une vue globale des risques majeurs sur tout le territoire

⁶⁴ La loi algérienne relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable envisage la gestion des risques majeurs de manière globale et intègre ces règles dans le cadre du développement durable.

3. Créer une structure permanente de concertation afin de favoriser une politique globale de gestion des risques majeurs⁶⁵ ;
4. Faire partager une culture du risque et sensibiliser les secteurs utiles⁶⁶ ;
5. Encourager la coopération locale, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques nationales⁶⁷ et internationales ;
6. Mettre à la disposition des autorités locales une méthode d'analyse des risques⁶⁸ ;
7. Favoriser l'accès des autorités locales aux moyens scientifiques et techniques⁶⁹ afin d'améliorer l'analyse des risques, l'évaluation de la menace, la surveillance, l'alerte et la rapidité de la réaction ;
8. Répondre aux demandes d'expertises des autorités locales ;
9. Identifier, analyser et prendre en compte l'exposition aux risques dans l'aménagement du territoire et informer les futurs acquéreurs de la présence de ces risques et des mesures prises pour les éviter ou en limiter les conséquences s'ils surviennent⁷⁰ ;
10. Rendre les normes de construction parasismiques obligatoires dans les zones soumises au risque sismique⁷¹ ;
11. Encourager l'analyse de la vulnérabilité des structures présentes dans ces zones et qui présentent une importance particulière ou un risque spécial (radiologique, chimique, etc)⁷² ;

⁶⁵ En France, le Conseil National de Sécurité Civile (CNSC) rassemble les principaux ministères concernés, les grands opérateurs de services publics, les organismes de recherches et d'expertise les plus impliqués, les élus et les acteurs du secours, notamment la Croix-Rouge français et la Fédération nationale de Protection civile. Au niveau départemental, chaque Préfet dispose d'un Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) qui est en relation avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat concernés par la gestion des risques. A Monaco, les informations sur les risques sont partagées en Commission technique d'Hygiène, de sécurité et de protection de l'Environnement qui rassemble à la fois les autorités chargées de délivrer les autorisations de construire, les autorités chargées de la gestion des risques (le corps des sapeurs-pompiers de Monaco) ainsi qu'un représentant de la Direction de l'Environnement. On peut également souligner la création dans de nombreux pays d'une plate-forme nationale de réduction des risques de catastrophes sous l'égide de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes des Nations Unies.

⁶⁶ Exemples de collaborations réussies avec les industriels :

- les Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) en France. Les CLIC sont des instances de discussion entre exploitants, salariés, riverains, élus locaux et Etat ont été mis en place à proximité des bassins industriels à risques.

- en Belgique, la réglementation impose aux industries qui sont voisines à communiquer entre elles pour réduire le risque d'effet domino

Exemples de collaborations réussies avec le milieu de la recherche :

- en Algérie, les centres de recherches participent à l'analyse des risques (CRSTRA)

- en France, en matière de gestion du risque chimique toujours, création d'une cellule d'appui aux situations d'urgence (CASU) au sein de l'INERIS afin de permettre de mobiliser 24h/24 des experts techniques en cas d'incident ou d'accident.

⁶⁷ En Belgique, le Centre de Crise du Service Public Fédéral Intérieur a réalisé un film à destination des autorités locales reprenant les témoignages de Bourgmestres déjà confrontés à une situation d'urgence.

⁶⁸ La Belgique, la Grèce et la République de Croatie ont mis un guide à la disposition de leurs autorités locales.

⁶⁹ A Chypre, un réseau de sirènes disséminées sur toute l'île permet d'alerter la population et de communiquer avec elle en situation d'urgence, lorsque le terrain est inaccessible après un tremblement de terre par exemple. C'est le système PWS (Public Warning System).

⁷⁰ En Algérie, une construction partiellement ou totalement détruite ne peut être reconstruite que si les causes de destruction ont été prises en charge.

⁷¹ L'Algérie, la France, la République de Croatie, la Grèce et Chypre ont divisé leur territoire en zones selon leur degré de sismicité et soumis les ouvrages situés dans ces zones à des normes de construction parasismiques. A Monaco, les permis de construire sont toujours délivrés sous réserve de la fourniture, par le pétitionnaire, d'une note sur la stabilité et la résistance de l'immeuble aux séismes. Monaco impose également au bénéficiaire du permis de construire de produire une attestation de l'architecte, contresignée par l'ingénieur conseil, confirmant que le bâtiment a bien été réalisé conformément aux plans approuvés et aux règles de construction parasismiques. Les bénéficiaires des travaux, les architectes, entrepreneurs et toute personne responsable de l'exécution des travaux qui ne se conforment pas à ces prescriptions sont passibles de sanctions.

⁷² A Chypre, toutes les écoles (publiques et privées) ont été inspectées, entre 1999 et 2005, afin de vérifier leur solidité face à des secousses sismiques. Dans certains cas, des mesures de renforcement ont été ordonnées. Toutes les écoles et les bâtiments publics sont également dotés de plans d'évacuation. Des exercices sont

12. Encourager les établissements qui accueillent du public à réaliser des plans d'urgence⁷³, en concertation avec les autorités locales ;
13. Rendre le défrichement autour des habitations obligatoire afin de réduire leur vulnérabilité aux feux de forêt⁷⁴. Confier le contrôle de cette obligation aux autorités locales;
14. Inclure dans les actes juridiques relatifs aux ventes et locations de biens immobiliers une clause informant respectivement les acquéreurs et les locataires de l'exposition aux risques du bien en question⁷⁵. Mettre ces informations à disposition des autres acteurs, dont les autorités locales.⁷⁶ ;
15. Faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière des autorités locales en identifiant les obstacles administratifs, juridiques et pratiques et en envisageant les mesures appropriées pour y remédier ;
16. Obliger les industriels à prendre des mesures appropriées en vue de prévenir tout accident majeur ;
17. Réaliser les inspections dans les entreprises dangereuses et sanctionner les manquements en impliquant les autorités locales.
18. Obliger les industriels à prendre les mesures appropriées pour limiter les effets sur le site et en dehors du site en tenant compte à la fois des risques internes qu'externes ;
19. Les obliger à participer à la planification d'urgence locale⁷⁷ et à rédiger un plan interne destiné à contenir un incident ;
20. Leur imposer une structures pour la rédaction de ces plans afin qu'ils soient compatibles avec les plans externes des autorités locales ;
21. Impliquer les autorités locales dans l'approbation des plans d'urgence des industriels ;
22. Etablir des charnières entre la prévention et la préparation⁷⁸ ;
23. Favoriser les canaux de proximité pour diffuser une information mieux adaptée aux spécificités et cultures locales⁷⁹. Informer les citoyens sur les comportements à adopter avant, pendant et après une situation d'urgence. Les informer également sur leurs devoirs⁸⁰ ;
24. Encourager les ménages à suivre une formation sur les gestes qui sauvent, à identifier les risques qui les concernent (à la maison, au travail, en vacances, ..) et à réaliser leur propre planification d'urgence⁸¹ ;

régulièrement effectués. A Monaco, les demandes d'autorisation de construire doivent être jointes pour les bâtiments industriels, d'une étude de danger, ayant trait aux dangers potentiels du bâtiment et aux moyens de les prévenir. Si l'étude de danger montre que le bâtiment présente un risque spécial, c'est-à-dire « qui ne peut en cas de séisme être circonscrit au voisinage immédiat », des mesures complémentaires exceptionnelles peuvent être prescrites par les autorités chargées de la délivrance des permis de construire. Avant la réalisation de travaux, un contrôle du respect de la réglementation, des calculs et des plans d'exécution est réalisé.

⁷³ En Belgique, toutes les écoles de la communauté française sont tenues de rédiger un plan d'urgence. On peut également citer les plans des hôpitaux (MASH en Belgique- plans Blancs en France, ...).

⁷⁴ En France, les PPR peuvent imposer des mesures de prévention aux particuliers. Le Maire peut également imposer aux particuliers de débroussailler à 50m autours de leur propriété pour réduire le risque de propagation des feux de forêt.

⁷⁵ En France, tout vendeur ou bailleur d'un bien immobilier est tenu d'annexer au contrat de vente ou de location un état des risques ainsi que, le cas échéant, une déclaration des sinistres pour lesquels il a été indemnisé.

⁷⁶ Ces informations sont reprises dans Cartorisque.

⁷⁷ En Belgique, les exploitants se joignent à la cellule de sécurité qui rédige le plan d'urgence

⁷⁸ En France, les PPR fournissent des informations capitales pour les acteurs de la planification d'urgence:

délimitent les zones exposées → interdire ou conditionner l'extension de l'urbanisation

définissent les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent y être prises par les collectivités publiques et les particuliers.

⁷⁹ En France, le Maire établit un document: le Dossier d'Information communale sur les risques majeurs. Il peut imposer des affiches dans les bâtiments accueillant plus de 50 personnes. Lorsque la commune a fait l'objet d'un PPR, il doit informer la population au moins tous les deux ans.

En République de Croatie, les plans d'urgence sont soumis au public pendant 30 jours avant leur adoption officielle.

⁸⁰ En France, la Charte de l'Environnement impose aux citoyens de prévenir les atteintes qu'ils seraient susceptibles de causer à l'environnement.

⁸¹ Voir le site www.autoprotectionducitoyen.eu.

25. Sensibiliser les enfants et les adolescents à une culture du risque⁸².
26. Mettre en place un organe de veille permanente (24h/24) chargé de coordonner la diffusion des informations pertinentes vers toutes les autorités concernées, y compris locales⁸³ ;
27. Encourager l'harmonisation de la planification d'urgence locale tout en respectant les spécificités et différentes cultures, en mettant par exemple à la disposition des autorités locales une méthodologie pour la rédaction des plans d'urgence, une structure type ou un contenu minimal ;
28. Entretenir une mémoire du risque en encourageant les autorités locales à compléter une base de données relatant les différents événements qui se sont déjà produits et leurs enseignements⁸⁴ ;
29. Recenser les moyens locaux disponibles et évaluer les besoins ;
30. Harmoniser les moyens de reconnaissance des équipes d'intervention et de secours sur le terrain ;
31. Déterminer les modalités de préparation et d'entraînement de l'ensemble des acteurs de la situation d'urgence, y compris des autorités locales⁸⁵ ;
32. Evaluer les risques encourus par les équipes de secours et envisager des mesures de sécurité appropriées ;
33. Organiser la concertation avec les services d'intervention et de secours afin d'harmoniser leurs procédures avec l'organisation prescrite par les plans d'urgence locaux⁸⁶ ;
34. Mettre à disposition des autorités locales une méthodologie d'exercice. Les inviter à partager leur calendrier d'exercices ;
35. Calculer les zones d'exposition aux risques et informer les localités concernées ;
36. Harmoniser les procédures d'alerte ;
37. Prévoir les procédures pour maintenir une liaison permanente avec l'autorité locale en situation d'urgence⁸⁷ ;
38. Mettre à la disposition des autorités locales un cahier de bord ou logbook⁸⁸ ;
39. Envisager en amont les conséquences à plus long terme des risques afin d'améliorer la phase post-crise ;
40. Définir en amont les instances relais à mettre en place entre le territoire sinistré et le gouvernement afin d'accélérer les procédures administratives pour le rétablissement ;
41. Définir en amont instances relais à mettre en place entre les victimes et les différents services et associations d'aide aux victimes⁸⁹ ;

⁸² A Monaco, il existe depuis 1996 un programme d'éducation aux risques auprès des enfants scolarisés.

⁸³ La Belgique et la France disposent toutes les deux d'une structure permanente de crise: le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise pour la Belgique et le COGIC pour la France. Ils garantissent une permanence ininterrompue pour la collecte, l'analyse et la diffusion des informations nécessaires aux autorités politiques et exécutives y compris les autorités locales.

⁸⁴ A Monaco, une étude de la sismicité historique, en particulier les effets du tremblement de terre de 1887 a ainsi été réalisée.

⁸⁵ En Grèce, le Secrétariat Général de la Protection Civile collabore depuis 2007 avec l'Ecole Nationale de l'Administration Locale à la mise sur pied d'un programme de spécialisation relatif à la protection civile.

En France, la formation des élus locaux est obligatoire. D'autre part, le plan ORSEC comprend les modalités de préparation et d'entraînement de l'ensemble des personnes publiques et privées à leurs missions de sécurité civile

En Belgique, l'ISPU organise à l'attention des autorités locales des séances d'information sur la réglementation en vigueur ainsi que des formations (ex:communication de crise)

⁸⁶ En Belgique, chaque autorité locale doit mettre en place sa cellule de sécurité qui rassemble les missions de secours, d'assistance médicale, sanitaire et psychosociale, de l'appui logistique et de l'information à la population.

⁸⁷ A Chypre, le système PWS permet également de communiquer avec le terrain lorsqu'il est inaccessible.

⁸⁸ En France, le ministère de l'Intérieur a généralisé l'emploi de l'application SYNERGI (système numérique d'échange de remontée et de gestion des informations), extranet sécurisé accessible par le réseau Internet qui permet aux différents acteurs de s'échanger les informations (cahier de bord).

42. Envisager une méthode systématique et standardisée de retour d'expériences ;

⁸⁹ La Belgique, juste après la catastrophe de Ghislenghien, a mis en place une « cellule de coordination de l'information et de l'assistance aux victimes ». En France, le ministère de la Justice et les collectivités territoriales ont soutenu la création d'un réseau national d'associations d'aide aux victimes (INAVEM)