

PRÉVENTION DES RISQUES MAJEURS : ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE

Par Sandra Decelle

Au cours de cette dernière année se sont produits dans le Rhône : deux alertes pour enneigement (28 déc. 24 janv.), un incendie, une inondation (17 avril), une épidémie de légionellose et deux épisodes caniculaires (juin et juillet). Au-delà des enjeux de la santé au quotidien peuvent en effet survenir des phénomènes plus exceptionnels d'origine naturelle (débordements de la Saône, de l'Yzeron, tempêtes, glissements de terrain) ou technologique (explosion, nuage toxique, accidents liés aux activités et au transport de produits chimiques dangereux...) qui impliquent directement les personnels de santé dans le secours aux victimes. La politique de prévention de ces risques, dits majeurs, est un enjeu de taille pour la santé publique, car les accidents peuvent être très graves et toucher un grand nombre de personnes.

Encore récente, cette politique a sa logique. Depuis trente ans, ses moyens tant légaux que techniques témoignent d'une volonté affirmée de mieux identifier les risques et de maîtriser l'urbanisation, tout en améliorant le droit des victimes. Aujourd'hui, elle tend de plus en plus à renforcer les dispositifs d'information préventive des populations, à développer l'éducation aux risques et à organiser la concertation entre les acteurs de la prévention (Etat, élus, industriels, riverains). Ses nouveaux enjeux sont la responsabilisation et l'implication de tous face à des phénomènes dont les conséquences peuvent s'avérer très dommageables pour les individus, les biens et l'environnement, et avoir un coût élevé pour l'ensemble de la société, dans un contexte de mutualisation de la prise en charge des victimes.

Une première analyse de ces nouveaux dispositifs de prévention permet de constater qu'ils visent à renforcer l'autonomie et à réduire la vulnérabilité de chacun. Un zoom sur la région lyonnaise permet par ailleurs de mesurer les particularismes dans la gestion des différents risques du territoire. Le caractère pragmatique et évolutif de leur gestion présagerait-il d'un meilleur partage des responsabilités et des moyens d'action entre la collectivité et l'individu ? C'est peut-être l'un des fondements de la culture lyonnaise du risque...



Tous les citoyens peuvent, par leur comportement, concourir à la sécurité civile. Chacun peut être confronté à un risque majeur un jour ou l'autre au cours de sa vie

Patrick Poquet, Directeur du Service Interministériel de Défense et de Sécurité Civile (SID-PC) de la Préfecture du Rhône. En poste depuis le début de l'année 2005, il a notamment pour missions d'aider les communes à diffuser l'information préventive auprès des populations et, en cas de crise majeure, de coordonner les actions de tous les services de l'Etat.

Entretien réalisé 10 août 2005 par Sandra Decelle

Estimez-vous que la population sait ce qu'elle doit faire en cas de catastrophe ?

Ce n'est pas évident. Au cours de ma carrière, j'ai pu remarquer que les administrés sont sensibilisés lorsqu'ils sont proches d'une zone de risque et qu'il est fondamental d'informer régulièrement les riverains sur les conduites à tenir en cas d'accident. Les gens sont en effet mobiles et de moins en moins au fait des risques dans leurs secteurs. Je constate néanmoins que les outils pour informer sont de plus en plus performants en terme de communication. Comme dans le reste du département, les maires des communes du Grand Lyon concernés par des risques vont d'ailleurs prochainement mettre à jour le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) qui informe la population sur les risques et les consignes de sécurité à tenir en cas d'alerte. L'information de proximité est un gage de qualité. Il faut diffuser une information la plus proche possible sans pour autant affoler la population.

Trop d'information tuerait l'information selon vous ?

Il faut veiller à donner une information large, précise et de qualité. Il ne doit pas y avoir de secret en la matière. Mais il faut également veiller à ce que le risque ne soit pas sur-évalué. Ainsi, lors de la canicule, il nous a été rapporté que des personnes âgées pouvaient prendre peur à l'écoute des messages de prévention. Malgré cela, nous sommes satisfaits de l'information qui a été communiquée lors des épisodes caniculaires de l'été dernier. Nous veillons en effet à ce qu'elle soit structurée, compréhensible par les médias et donc par tous les concitoyens.

Certains administrés devraient-ils être informés en priorité ?

Tous les citoyens peuvent, par leur comportement, concourir à la sécurité civile. Chacun peut être confronté à un risque majeur un jour ou l'autre au cours de sa vie. Tout le monde devrait donc être au fait des données de base telles que la connaissance des numéros des pompiers (18) ou du SAMU (15). Certaines populations sont cependant plus concernées que d'autres, par exemple les riverains de sites industriels ou de rivières sujettes à des débordements. Je constate également que la préoccupation autour des risques devient de plus en plus présente. La sécurité des concitoyens est un sujet de plus en plus important pour les pouvoirs publics du fait de la plus large connaissance des accidents majeurs qui ont lieu à

travers le monde. Une pression de plus en plus forte s'exerce sur eux car l'information circule mieux et plus vite. La médiatisation crée une obligation de réponse immédiate et le lien entre les citoyens et les gouvernants devient dès lors plus étroit.

Quelles sont les priorités à venir pour votre service ?

Nous en avons quatre. Le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs doit sortir d'ici la fin de l'année. Il a pour vocation de recenser les risques dans le département et de servir de base aux communes pour réaliser le DICRIM. Le processus est déjà engagé avec les collectivités territoriales. C'est important car le dernier document date de 1995 et est largement obsolète. Le document doit être à jour avant d'engager la discussion avec les élus sur les plans communaux de sauvegarde¹ qui est une deuxième priorité. La refonte des plans de secours doit permettre de disposer d'outils plus efficaces de gestion de crise incluant l'amélioration du fonctionnement du système d'alerte de la population que nous commandons depuis la Préfecture. Elle doit être complétée par la montée en puissance des exercices de gestion de crise.

Quelle est la culture de crise des acteurs de santé avec lesquels vous oeuvrez ?

Elle se caractérise par une excellente réactivité. Les services de la DDASS n'attendent pas le pire pour réagir. D'autre part, ils savent que la crise peut arriver. Elle est donc préparée très en amont par une organisation efficace de l'astreinte des personnels habilités à intervenir en cas de crise. Il y a donc une forte anticipation. Enfin, j'ai pu constater qu'il existe une organisation performante de la veille sanitaire, grâce aux actions de l'Institut national de Veille Sanitaire ou de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, basée à Lyon, notamment sur la manière de faire remonter l'information. Le SAMU, malgré une charge croissante, fait preuve également d'un grand professionnalisme au service de tous.

1- Plans de gestion de la crise au niveau communal, mis en oeuvre par le maire en complément des secours apportés par l'Etat. Le décret d'application de la loi sur ce point a été publié au Journal Officiel du 15 septembre 2005.

Nous estimons qu'il est préférable de trouver des solutions au cas par cas et permettre la construction de bâtiments, plutôt que d'appliquer une règle générale pour l'ensemble du secteur des Balmes

Georges Pasini, directeur Sécurité et Prévention, à la Délégation Générale au Service au Public et à la Sécurité de la Ville de Lyon. Il est aujourd'hui l'un des garants d'une véritable culture lyonnaise du risque et de l'urgence, instaurée au fil des ans dans son service.

Entretien réalisé le 8 septembre 2005 par Sandra Decelle

Quelle est la priorité de votre service en matière de prévention des risques ?

Notre priorité est la prévention des risques liés aux sols et aux sous-sols. En effet, depuis la catastrophe de Fourvière dans les années 30, où le glissement d'une partie de la colline a provoqué une quarantaine de morts, nous veillons à prévenir ce type de risque. Depuis cette époque, une commission d'experts appelée « commission des Balmes » a été créée pour déterminer les zones à risques où sont alors mises en œuvre des mesures préventives générales. Lors de la réalisation de travaux, cette commission exige des constructeurs la réalisation de mesures techniques. Nous estimons qu'il est préférable de trouver les solutions au cas par cas, et permettre la construction de bâtiments plutôt que d'appliquer une règle générale pour l'ensemble d'un secteur. Cette position, typique de la culture lyonnaise du risque, est parfois coûteuse car elle nécessite de faire appel à des experts pour identifier les risques et prescrire des mesures spécifiques. Cependant, cette « politique » nous semble préférable pour la prévention de ce type de risque à la mise en place d'un Plan de Prévention des Risques, qui s'avèrerait sans doute plus contraignant et pourrait conduire à la paupérisation de certains secteurs des balmes.

Quels autres risques contribuez-vous à prévenir ?

Ce sont généralement des risques d'une ampleur moins grande pour lesquels nous intervenons quotidiennement. En effet, des pluies diluviennes peuvent provoquer des incidents comme des effondrements de terrains. Mais nous avons aussi très souvent à traiter des effondrements de constructions ou d'éléments de constructions, des incendies, qui nécessitent de reloger des personnes, de mettre en œuvre des procédures juridiques (procédures de péril) et de réaliser des travaux. Ce sont ces types de problèmes qui, en réalité, structurent notre organisation et nécessitent de disposer d'un système d'astreinte, 24 h sur 24 toute l'année, et de deux techniciens qui effectuent plus de 400 interventions par an. Une grande partie des moyens du service est affectée au traitement de ces situations.

Les Etablissements recevant du public (ERP) font-ils l'objet de plans de secours spécifiques ?

Oui, et nous consacrons beaucoup de temps et d'énergie à la prévention des risques d'incendie et de panique dans ces établissements. En effet, les Maires sont chargés du contrôle du respect des règles de sécurité contre l'incen-

die dans les E.R.P., aussi bien préalablement à sa construction, que postérieurement, en faisant réaliser des visites de contrôles périodiques par les commissions de sécurité (environ 500 par an). Nous avons également à prévenir les risques liés aux manifestations qui se déroulent sur l'espace public (600 par an) en vérifiant les projets prévus par les organisateurs et les installations réalisées (gradins, tribunes). Notre activité est très tournée vers la prévention des risques de « faibles à moyennes importances », à probabilité d'occurrence élevée, ce qui introduit une forte culture de l'urgence dans nos services. En ce qui concerne les risques majeurs, la compétence est avant tout exercée par l'État. Par ailleurs, le Grand Lyon maîtrise les outils de planification urbaine et se situe donc en première ligne sur ces questions. Pour autant, nous gardons un regard sur ce que la Communauté Urbaine réalise et nous entretenons des relations que nous souhaitons les plus opérationnelles possibles avec le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile de la Préfecture, et avec les sapeurs-pompiers du département, car les Maires sont évidemment très sollicités lorsqu'une catastrophe survient, la loi leur confiant des missions d'assistance et d'hébergement des personnes.

Comment les riverains peuvent-ils contribuer à prévenir les risques liés aux sols et sous-sols ?

Grâce à un « réseau informel » d'habitants des balmes, auxquels nous fournissons des informations pratiques sur la manière de réagir en cas de problème. Nous organisons des visites de terrain avec eux et nous leur donnons des informations et des conseils de surveillance et d'entretien et leur demandons de nous alerter en cas d'apparition de phénomènes inexplicables et/ou de désordres. Ce mode de gestion du risque est possible parce que les accidents ne sont pas immédiats, et qu'il y a, souvent, des signes avant-coureurs.

Retrouvez l'intégralité de l'interview de Georges Pasini, sur www.millenaire3.com

L'avenir de la prévention des risques majeurs : information, concertation et éducation

En matière de prévention des risques majeurs, de nombreuses réponses politiques et techniques ont été apportées une fois l'événement passé et les enseignements tirés. À quelque chose, malheur serait-il bon ? En tout cas, point de solutions miracles, les mesures préventives sont empiriques et parfois longues à mettre en place.

■ Un droit à l'information renforcé et qui se démocratise...

Nul n'est censé ignorer la loi ! Cet adage bien connu prend une dimension particulière dans le domaine de la prévention des risques majeurs. Non seulement il s'applique à ce domaine mais les lois qui organisent la prévention prévoient depuis 1987 que tout citoyen doit être informé sur la présence des risques majeurs existant dans sa commune. Cette information porte a minima sur les consignes à suivre en cas d'accident majeur et dans certaines communes elle peut aller jusqu'à indiquer entre autres précisément les lieux où se réfugier. Et on passe ainsi du simple document d'information à un véritable guide pratique à utiliser en cas de crise ! Ce sont les maires qui sont compétents pour diffuser ces informations au sein du Document d'Information Communal sur

les Risques Majeurs (DICRIM). Sa réalisation n'est pas sans poser de questions. En effet, si des éléments de bases doivent obligatoirement y figurer (risques en présence, consignes de sécurité), sa forme est libre. Dès lors, les niveaux d'information varient entre les communes en fonction des enjeux et de l'implication des élus et des attentes des citoyens. Souvent d'approche technocratique, l'information aujourd'hui se vulgarise et se démocratise grâce à une approche plus vivante du sujet. Plusieurs DICRIM ont d'ailleurs été réalisés par des enfants, afin de sensibiliser également les parents. D'autres ont recours à l'humour pour alléger un contenu technique qui peut aussi s'avérer dramatique.

■ La concertation pour peser sur les choix collectifs

Le droit à l'information est complété par une approche concertée de la prévention, notamment par la création, pour les risques technologiques, des Comité Locaux d'Information et de Concertation qui vont progressivement se mettre en place pour chaque bassin industriel en

2005/2006. Composés de riverains, de salariés, d'industriels, des services de l'Etat et des élus locaux, ils ont pour but de mieux appréhender les dangers et de mettre en œuvre les outils d'urbanisme spécifiques pour s'en préserver (Plans de Prévention des Risques Technologiques).

■ Des consignes et des mesures pour se préserver et réduire sa vulnérabilité

En cas d'accident majeur, les attitudes adoptées par réflexe ne sont pas toujours pertinentes ! Par exemple, aller chercher ses enfants à l'école ou prendre son véhicule pour s'éloigner du danger, peut susciter une crise dans la crise (exposition au danger, embouteillages...). En revanche, se mettre à l'abri et écouter les informations est un bon réflexe ! Ces consignes sont bien établies aujourd'hui, mais sont-elles suffisamment connues ? En amont de la crise, d'autres mesures encouragent les citoyens à se préserver de certains dommages. L'institution d'un fonds national spécifique, dit Fonds

Barnier¹, et de crédits d'impôts, soutiennent les travaux de réduction de la vulnérabilité face aux risques d'inondations. Autres exemples concernant l'habitat, un état des risques doit désormais être annexé à toute promesse ou contrat de vente ou de location (pour les communes concernées). L'acquéreur d'un bien immobilier doit être informé sur les sinistres majeurs auxquels ce bien a été exposé (notamment pour cultiver la mémoire du risque) et la collectivité peut être sommée par un propriétaire de lui racheter son habitation si la zone dans laquelle elle se trouve devient inconstructible.

■ Une éducation en marche

Pour pallier le relatif manque d'intérêt du public aux dangers présents dans leur environnement, l'éducation aux risques majeurs s'impose dans les programmes scolaires à tous les niveaux. Afin d'allier le geste à la parole, les chefs d'établissements scolaires concernés par les risques sont amenés à mettre en place des Plans Particuliers de Mise en Sûreté, véritables plans d'organisa-

tion en cas de crise, pour assurer la mise à l'abri des enfants. La définition d'une zone refuge ainsi que des exercices de confinement les incitent à s'imprégner de leur environnement comme des consignes, et à en parler à leurs parents. L'objectif étant de développer une éducation pour tous, la plus large possible en la matière.

¹ - créé en 1995, il est alimenté par un prélèvement sur le montant de la surprise "catastrophe naturelle" des contrats d'assurance qui couvre les dommages causés par les incendies ou aux automobiles.

Les risques majeurs en métropole lyonnaise : des risques avérés, une gestion assumée, pragmatique et évolutive

■ Une région aux risques avérés

Il semble que des accidents importants aient toujours troublé la vie de la cité de Lyon. Encore aujourd'hui, les inondations régulières de la Saône, des ruisseaux comme l'Yzeron, le Ravin ou le Rochecardon, causent des dommages aux routes et aux habitations. Concernant les risques technologiques, les secteurs du sud de l'agglomération lyonnaise, de Neuville et de Givors, accueillent

des établissements industriels qui utilisent des produits potentiellement dangereux pouvant nuire à l'homme et à l'environnement. L'activité nucléaire non loin de Ampuis, Condrieu, Tupin et Semons, et le transport de matières dangereuses (plusieurs millions de tonnes par an, par train et fleuves) sont également des causes possibles d'accidents.

■ Une gestion des risques majeurs en permanente évolution

Au fil du temps, les zones de risques se déplacent dans la région lyonnaise. En effet, l'augmentation de la population et de ses besoins en logement fait accroître la pression foncière, obligeant certaines entreprises à s'éloigner de plus en plus des zones fortement urbanisées. En 2001, l'explosion au sein de l'usine AZF à Toulouse a conforté cette tendance. Par ailleurs, le réchauffement climatique

et son impact possible sur les précipitations font évoluer la gestion des risques. Dès lors, les acteurs de la prévention s'adaptent et interviennent en amont sur les réseaux d'assainissement, la voirie et les stations d'épuration pour éviter les inondations liées aux pluies diluviennes (exemple des orages dans la région lyonnaise en août 2004).

■ Une prévention qui gagne en maturité

Enfin, progressivement, les acteurs impliqués dans la réalisation des parades actives (comme les digues ou les barrages contre les inondations) s'aperçoivent qu'il est de plus en plus nécessaire de travailler au-delà des frontières administratives existantes entre plusieurs régions

ou départements. La logique respectant les bassins versants des rivières est de plus en plus prise en compte. On tend ainsi vers un décloisonnement géographique pour éviter qu'une action efficace en un point n'agisse à l'encontre de zones situées plus en amont ou en aval.

■ Entre objectifs nationaux et arbitrages politiques locaux : la notion de risque acceptable

Sur le plan législatif, deux grands principes gouvernent la prévention des risques majeurs au niveau national : le principe de précaution (pour des risques potentiels et non avérés) et le principe de solidarité nationale (indemnisation des victimes). La loi du 30 juillet 2003 définit par ailleurs quatre objectifs : renforcer la concertation et l'information du public, maîtriser l'urbanisation dans les zones à risque, prévenir les risques à la source et mieux garantir l'indemnisation des victimes. Atteindre ces

objectifs sur le plan local conduit à faire des arbitrages politiques difficiles afin de concilier mise en sûreté des populations et développement économique. Cette question est encore plus prégnante dans les communes de Saint-Fons, Feyzin, Neuville-sur-Saône ou Lyon qui accueillent un grand nombre de fleurons économiques de l'industrie, dont certains génèrent des risques importants. C'est alors la notion du risque acceptable qui est en jeu...

■ Une culture lyonnaise du risque affirmée

Le glissement de terrain de Fourvière dans les années 1930 (40 victimes) a conduit les services de la ville de Lyon à cartographier le sous-sol des collines de Fourvière et de la Croix-Rousse pour situer les zones de danger. Cette initiative municipale, pionnière en France, reste encore exemplaire aujourd'hui. Depuis cette époque, des constructions sont toujours autorisées à la condition de se soumettre à des mesures techniques de prévention telles que la consolidation des fondations. Ce choix, guidé par la

technique, témoigne d'une culture du risque assumée et propre à la ville de Lyon. Cette approche semble s'étendre aussi, dans une certaine mesure, au risque d'inondation par remontée de la nappe phréatique. En effet, la modélisation informatique de son parcours - réalisée à la demande des pouvoirs publics - vise à permettre la construction de bâtiments (fondations et parkings souterrains) ne gênant pas son écoulement.

■ De nouvelles réponses pour gérer la crise : la responsabilisation des communes

Dans le domaine de la gestion de crise (au moment où la catastrophe a lieu), ce sont les services de l'Etat (DDASS, DRIRE, DDE, service d'incendie et de secours, police, gen-

darmerie...), commandés par le Préfet, qui interviennent traditionnellement. Mais là encore, la pratique du terrain a fait évoluer l'organisation des secours. En effet, en cas

de crise, le maire et les services techniques sont directement impliqués pour la réquisition éventuelle de lieux pouvant accueillir du public (gymnase...) et la mise à disposition de moyens techniques et matériels prévus pour porter assistance aux personnes en danger. Aujourd'hui, cette approche est généralisée et étendue par la loi de

modernisation de la sécurité civile de 2004, dans le cadre des Plans de Sauvegarde Communaux. À Lyon, comme dans d'autres villes, ce type de plan existait déjà, il est désormais renforcé (du matériel, des repas sont prévus en nombre, les lieux de confinement identifiés...).

Quelques repères chronologiques pour développer la mémoire collective du risque

1930 et 1932 : Glissements de terrain à Saint-Jean et Croix-Rousse, 41 et 30 morts.

1934 : Création de la commission de veille sur les Balmes (Lyon) (sous-sols).

04/01/1966 : Explosions à la raffinerie de Feyzin, suite à une mauvaise manoeuvre. 18 morts (11 sapeurs pompiers), 84 blessés. 1 475 habitations atteintes.

1976 : Loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

10/07/1976 : 20 tonnes d'acroléine rejetées dans le Rhône à Pierre-Benite.

31/07/1977 : Glissement de terrain cours d'Herbouville (Lyon), 3 morts.

1982 : Loi relative à l'indemnisation des victimes.

Directive Seveso concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

1987 : Incendie au Port Edouard Herriot (Lyon), 2 morts, 15 blessés.

1987 : Loi sur l'organisation de la sécurité civile, la protection de la forêt contre les incendies et la prévention des risques majeurs.

Février 1990 : Inondation en région lyonnaise, crue centennale sur l'Ain, trentenaire à Lyon.

1995 : Loi relative au renforcement de l'environnement. Création du Plan de Prévention des Risques Naturels.

1996 : Directive Seveso II, renforce la prévention des risques industriels.

Juin-sept. 2001 : 26 cas de légionellose sont identifiés à Lyon, 1 décès.

2003 : Loi Bachelot. Création du Plan de Prévention des Risques Technologiques.

Déc. 2003 : Inondations importantes en région lyonnaise

09/01/2004 : Accident à Lyon entre 2 transporteurs de toluène. 2 conducteurs tués, 500 personnes évacuées.

2004 : Loi de modernisation de la sécurité civile. Création du Plan Communal de Sauvegarde.

■■■ Contactez-les

→ Acteurs

SPIRAL Lyon

Directeur : Gérard Berne

tél : 04 37 91 44 44 - fax : 04 37 91 28 03

www.spiral-lyon.org

Créé il y a quinze ans, le Secrétariat Permanent de la Prévention des Pollutions Industrielles et des Risques de l'Agglomération Lyonnaise, est une structure collégiale de concertation et d'information.

Commission Balmes

contact : Nicole Bouillot

Direction Sécurité Prévention ville de Lyon

tél : 04 72 07 38 10 - fax : 04 72 07 38 60

http://www.lyon.fr/vdl/sections/fr/securite/balmes_et_collines_l/les_moyens_de_preven/

Cette politique se base notamment sur une structure appelée «Commission des Balmes».

■■■ Informez-vous

→ Textes

Loi du 30 juillet 2003, dite « Loi Bachelot », relative à la prévention des risques technologiques et naturels et réparation des dommages.

www.legifrance.gouv.fr

→ Sites et médias

www.prim.net

Ce site officiel d'information préventive sur les risques majeurs est le plus vaste centre ressources dans ce domaine.

www.aria.environnement.gouv.fr

Aria recense tous les accidents majeurs ayant eu lieu depuis cent ans.

www.clic-rhonealpes.com

Ce tout nouveau site, animé par le SPIRAL, a pour vocation de fournir une information grand public sur les risques industriels majeurs.

■■■ Approfondissez sur millenaire3.com

→ Interview

Michel Reppelin, Vice-président chargé de l'environnement et de la prévention des risques, entretien réalisé par Sandra Decelle le 8 août 2005.

« Il est important de vulgariser les connaissances relatives aux risques majeurs, les repères pour que les administrés se rendent compte par eux-même de la gravité ou non des événements ».