

La protection des populations face aux risques

Anticipation et préparation à tous les niveaux

Catherine Guénon : adjointe au chef du bureau des risques naturels et technologiques à la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile - Ministère en charge de l'intérieur

La protection des populations face aux risques de toute nature est au cœur du dispositif de la sécurité civile. Pour réaliser cet objectif, elle doit prendre en compte les étapes essentielles de la gestion des risques, conforter une organisation territoriale mise en œuvre à l'occasion des dernières grandes crises, renforcer son état de préparation face aux risques majeurs. A toutes ces étapes les acteurs doivent être associés et contribuer aux actions de protection des populations.

Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile actuellement discuté au Parlement illustre, notamment au travers de son article 1^{er} et "Les orientations de la politique de sécurité civile" annexées, la démarche engagée.

"La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales, des autres personnes publiques et privées"

(projet de loi adopté par le Sénat le 17 juin 2004)

La diversité des actions et des acteurs est nécessaire pour faire face à la pluralité des risques pesant sur la population aujourd'hui : conséquences plus lourdes des phénomènes naturels, vulnérabilité aux risques technologiques, menaces terroristes, défaillance des réseaux liée à leur interdépendance, etc.

Tirant les enseignements des crises passées des tempêtes de fin 1999 aux inondations du Gard – Vaucluse en 2002 et 2003, sans oublier la campagne feux de forêt de l'été 2003 et l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en septembre 2001 et dans un domaine proche, l'épisode caniculaire de l'an passé – il apparaît indispensable de mettre l'accent sur l'étape primordiale de la gestion de crise que constitue l'information et l'alerte des populations, clairement identifiées dans la définition de la sécurité civile précitée.

Information – Vigilance – Alerte

Au lendemain des grandes tempêtes de 1999, la procédure d'alerte météorologique a été refondue afin de répondre au besoin d'anticipation et de suivi pour gérer la crise, d'assurer l'information la plus large des médias et des populations et de donner des conseils ou des consignes de comportement.

Cette nouvelle procédure de vigilance météorologique élaborée pour les phénomènes de vent fort, fortes précipitations, orages, neige/verglas et avalanches, se traduit par une carte de vigilance avec quatre niveaux de risque gradués (vert, jaune, orange, rouge), accompagnée pour les deux niveaux maximum (orange et rouge) de bulletin de suivi détaillant les phénomènes en cause et diffusant des consignes. Cette carte de vigilance météorologique est accessible à tous : citoyens, services techniques, autorités publiques. Forte de son impact depuis sa mise en œuvre le 1^{er} octobre 2001, elle vient, à compter du 1^{er} juin 2004, d'être étendue au phénomène de canicule.

Pour renforcer cette procédure de vigilance aux niveaux les plus élevés et mobiliser les acteurs du dispositif de gestion de crise, la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles a incité les préfetures a se doter de système de Gestion de l'Alerte



L. Cassagne® (RM/Ag)

Hélicoptère de la sécurité civile
Eboulement du 24 janvier 2004 - Séchilienne (38)



Exemple de carte de vigilance

VERT
Pas de vigilance particulière.

JAUNE
Soyez attentifs si vous pratiquez des activités sensibles au risque météorologique. Des phénomènes habituels dans la région mais occasionnellement dangereux (ex: mistral, orage d'été) sont en effet prévus. Tenez-vous au courant de l'évolution météorologique.

ORANGE
Soyez très vigilants des phénomènes météorologiques dangereux sont prévus. Tenez-vous au courant de l'évolution météorologique et suivez les conseils émis par les pouvoirs publics.

ROUGE
Une vigilance absolue s'impose, des phénomènes météorologiques dangereux d'intensité exceptionnelle sont prévus. Tenez-vous régulièrement au courant de l'évolution météorologique et conformez vous aux conseils ou consignes émis par les pouvoirs publics.

Locale Automatisée (GALA). Ce dispositif, basé sur un automate d'appel et des bases de données correspondantes aux différents risques du département, permet à la préfecture de joindre en quelques minutes l'ensemble des maires de tout le département, ou ceux plus localement concernés par une prévision de crue ou un accident sur une installation industrielle. A ce jour, plus de la moitié des préfectures s'est dotée d'un tel dispositif et des communes envisagent également ce mode de transmission de l'alerte directement auprès des populations, en complément de moyens plus traditionnels tels que les sirènes ou ensembles mobiles d'alerte.

Ainsi le citoyen est au cœur du dispositif de sécurité civile et la commune par sa proximité a un rôle privilégié à jouer avant, pendant et après l'évènement.

Organisation communale

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, notamment son article 40, a renforcé les actions d'information préventive dans les communes concernées par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), prévoyant une information régulière, tous les deux ans, réalisée par le Maire sur les risques connus dans la commune et les mesures de prévention et de sauvegarde.

Afin de concrétiser le lien indispensable entre les actions d'information préventive des populations sur les risques et l'organisation de la commune face aux risques, le projet de loi concernant la modernisation de la sécurité civile instaure un **Plan Communal de Sauvegarde** qui regroupe l'ensemble des documents communaux d'information préventive et qui détermine les mesures immédiates de sauvegarde et de protection, fixe les modalités de diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité. Cette préparation de la commune doit lui permettre de définir les mesures d'accompagnement et de soutien de la population face aux risques connus.

Cette planification des secours à l'échelle de la commune n'est pas nouvelle en soi, on peut estimer à plus d'une centaine les communes qui ont aujourd'hui mis en place une organisation communale de gestion de crise, mais celle-ci est très différente d'une commune à l'autre, certaines sont globales et destinées à tous types de crise, d'autres sont au contraire spécifiques à un risque majeur sur leur territoire.

Le plan communal de sauvegarde est l'outil de préparation du Maire dans l'exercice de son pouvoir de police instauré par le Code Général des Collectivités Territoriales (L 2212-2 5°).

La mutualisation des moyens nécessaires à la gestion d'une crise de grande ampleur peut faire intervenir l'intercommunalité dans ce domaine. Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile précise qu'un plan intercommunal de sauvegarde peut être élaboré, toutefois, il est souhaitable que la mise en œuvre du plan communal ou intercommunal reste de la responsabilité du Maire sur le territoire de sa commune, conformément à l'énoncé des pouvoirs de police précités.

Dans tous les cas cette organisation de crise est très dépendante de l'importance de la commune et des risques existants, en instaurant cette disposition dans la loi, le législateur souhaite affirmer l'organisation territoriale de gestion de crise centrée sur le citoyen et faisant jouer l'ensemble des échelons : commune, département, zone et nation.

Modernisation de la planification des secours

Le plan ORSEC départemental créé en 1952 est aujourd'hui connu de la majorité de la population, il permet une mobilisation de tous les moyens pour faire face à une situation de crise importante, la loi dite de sécurité civile du 22 juillet 1987 l'a décliné au niveau de la zone de défense et au niveau national.

Parallèlement à cette organisation générale des secours aux différents échelons territoriaux, la connaissance approfondie des risques existants sur le territoire a permis de décliner une organisation spécifique au travers des plans d'urgence.

Ainsi co-existent, sur l'ensemble du territoire, plus de 1000 Plans Particuliers d'Intervention (PPI) prévoyant les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face aux risques présentés par des installations ou ouvrages importants (sites nucléaires, installations industrielles "seveso", grands barrages hydrauliques, etc.).

Pour répondre à des risques moins localisés, l'Etat a mis en place des plans de secours spécialisés (PSS) de toutes natures (inondation, transport de matières dangereuses, chute d'aéronef, pollution marine, etc.).

Que ce soit des plans particuliers d'intervention, des plans de secours spécialisés, ou le plan destiné à porter secours à de nombreuses victimes (plan rouge), ces plans d'urgence, tout comme le plan ORSEC départemental sont de la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département.

De par la prise en compte de plus en plus précise de l'ensemble des risques sur le territoire, on compte aujourd'hui 47 types de plans d'urgence qui, s'ils sont basés sur des scénarios accidentels bien différents, reposent sur une organisation de crise globalement identique, mobilisent, aux adaptations nécessaires près, les mêmes acteurs des secours et de la gestion de crise. C'est la raison pour laquelle, il a semblé nécessaire de rénover la planification opérationnelle en la simplifiant et en y intégrant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le plan **ORSEC départemental** s'articulera désormais autour d'une gestion de crise commune, assortie d'un recensement des risques. L'organisation des secours sera composée des dispositions générales et modulables de gestion de crise applicables en toutes circonstances ("tronc commun" ORSEC) et des dispositions spécifiques propres à certains risques qui ne reprendront que les actions particulières liées à ces risques. Parmi celles-ci, on retrouvera les dispositions spécifiques liées aux grandes installations et ouvrages importants et l'ensemble des actions de planification et d'information sur les risques liées aux Directives européennes.

Pour des risques affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre du département, un plan **ORSEC zonal** sera réalisé par le représentant de l'Etat dans le département siège de la zone de défense. Il sera bâti sur le même principe d'un recensement des risques, d'un dispositif global de gestion de crise à l'échelon de la zone, complété de dispositions spécifiques.

Enfin, la même organisation est retenue pour les risques existant en mer, sous la forme d'un plan **ORSEC maritime** de la responsabilité du représentant de l'Etat en mer, le Préfet maritime, en coordination avec le plan ORSEC départemental ou zonal dans l'hypothèse d'un accident en mer susceptible d'avoir des conséquences à terre.

L'ensemble de cette planification des secours fait appel en terme de ressources aux services de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et plus généralement des entreprises et personnes publics ou privés.



S. Gominet © (IRM)

*Pilones EDF couchés par une crue
Saint-Geoire-en-Valdaine (38) - Juin 2002*

Les grands évènements naturels tels que les tempêtes de l'hiver 1999 déjà citées, les grandes inondations du sud de la France, les tempêtes de neige en vallée du Rhône, ont mis l'accent sur la vulnérabilité de notre société et l'interdépendance des réseaux, qu'ils soient d'énergie, de communication ou plus généralement de transport.

Il est donc nécessaire que les opérateurs de services destinés au public, notamment en matière de production et distribution d'eau, d'électricité ou de gaz ou de télécommunication renforcent également leur état de préparation face aux risques auxquels ils sont soumis, qu'ils puissent engager dans le cadre d'une nouvelle planification les moyens dont ils disposent en vue de la gestion de crise et qu'ils puissent garantir la satisfaction des besoins

prioritaires des populations, même en situation de crise, cet objectif est également recherché dans les dispositions du projet de loi de modernisation de la sécurité civile actuellement en discussion au Parlement.

Cette planification des mesures de sauvegarde, qu'elle soit établie au plus près du citoyen, à l'échelle de la commune, qu'elle soit de la responsabilité de l'Etat au niveau du département ou de la zone, représente l'état de préparation de l'ensemble des acteurs face aux situations de crise. En l'établissant, en réalisant les mesures d'information des populations qui l'accompagnent, en la testant régulièrement au cours d'exercice, chacun contribue à une meilleure connaissance des risques et à une véritable culture de sécurité civile. ■