

rapport
annuel
du délégué
aux risques
majeurs

rapport

année **2002**

RAPPORT

du

DELEGUE AUX RISQUES MAJEURS

ANNEE 2002

Sommaire

Avant propos

Les catastrophes naturelles en 2002

La prévention des risques naturels

une composante du développement durable

un enjeu international :

- La stratégie internationale pour la réduction des catastrophes
- L'accord Eur-opa risques majeurs
- L'Union européenne et la prévention des risques

un espace de mobilisation nationale :

- La connaissance des risques et l'accessibilité des données
- Les plans de prévention des risques
- L'information préventive
- Les retours d'expérience
- La vigilance météo et les autres systèmes de surveillance
- L'aide aux collectivités
- L'activité législative
- Le dispositif national de prévention des inondations
- Les travaux interministériels et des instances techniques
- Vers une dynamique collective ?

Des difficultés persistantes

Les perspectives

Renforcer les aspects concrets de la prévention des risques

**Rester attentif aux risques naturels de moindre occurrence mais dangereux :
les séismes et les avalanches**

Consolider la dimension partenariale au plan international

Annexes

- Relevé des décisions du CIPRNM - décembre 2002
- Avis du COPRNM - octobre 2002
- Suivi des PPR - situation décembre 2002
- Principaux événements mondiaux catastrophiques en 2002

Avant propos

Ce rapport pour l'année 2002, dans le prolongement des rapports des deux années précédentes, indique les évolutions en matière de prévention des risques naturels et met l'accent sur les voies de progrès possibles.

La prévention des risques naturels implique de très nombreux acteurs dont le concours devient chaque jour de plus en plus indispensable. Il revient à l'Etat d'éveiller et de susciter les énergies nécessaires à cette démarche et de fournir les bases nécessaires à une action cohérente des collectivités locales, des professionnels et des citoyens. In fine, chacun doit être conscient qu'il peut et qu'il doit agir pour la sécurité de sa personne et de ses biens.

Une grande transparence et une concertation approfondie doivent guider cette entreprise collective.

Les catastrophes naturelles en 2002

En 2002, le bilan des pertes humaines au plan mondial est estimé à 11 000 personnes. Il s'agit d'un chiffre nettement inférieur à celui de l'année précédente au cours de laquelle on avait recensé 25 000 victimes. Mais les dégâts provoqués par les catastrophes naturelles dans le monde ont atteint, selon le principal réassureur mondial Munich Ré, la somme de 55 Md € dont le 1/5^{ème} environ était couvert par les compagnies d'assurance. On retrouve là un montant sensiblement équivalent à celui de l'an passé. Les inondations en Europe centrale de l'été 2002 ont causé à elles seules 18,5 Md € de dégâts dont seulement 3 Md € étaient assurés. Même si les médias lui ont accordé moins d'importance, la tempête Jeannette le 27 octobre a coûté 1,5 Md € à l'Allemagne.

Parmi les 700 catastrophes recensées en 2002, chiffre supérieur à la moyenne de 650 de la dernière décennie, 500 étaient dues aux crues et aux tempêtes.

A partir de ces constats et d'observations analogues sur les années précédentes, on peut dégager les tendances suivantes:

- le développement de phénomènes extrêmes, statistiquement difficile à observer aujourd'hui, sera probablement l'une des conséquences d'un réchauffement climatique dont les scientifiques affirment qu'il est déjà perceptible en ce qui concerne l'élévation des températures et du niveau des mers et qu'il va se poursuivre tout au long du XXI^{ème} siècle.
- l'augmentation du coût des dommages se poursuit, d'une part parce que nos systèmes sont de plus en plus interdépendants, d'autre part parce que nous ne tenons pas suffisamment compte des risques naturels dans la conception et l'implantation de nos constructions et infrastructures. Cette évolution et ce constat de la vulnérabilité sont préoccupants.
- le nombre de décès et de disparitions reste très aléatoire d'une année à l'autre selon la nature, le lieu et l'occurrence des phénomènes.
- les inondations demeurent le phénomène le plus répandu.
- les dommages non assurés représentent une part significative des dommages.
- les « effets domino » occupent une place de plus en plus importante dans les conséquences des sinistres quand ils ne sont pas eux mêmes parties de ces derniers.

L'Europe et la France se sont trouvées, en 2002, confrontées à cette logique planétaire qu'il s'agisse des inondations estivales de l'Allemagne, de l'Autriche et de la République tchèque, du cyclone Dina dans l'océan indien, ou encore des crues ayant affecté en septembre le Gard et les départements limitrophes.

On notera, pour ce qui concerne le cyclone Dina et malgré les gros dégâts enregistrés à la Réunion, que les efforts entrepris en matière de construction paracyclonique et les dispositifs de mise en vigilance et d'alerte ont permis, dans les limites des vitesses de vent enregistrées, la préservation efficace de la population.

Les crues rapides qui ont affecté le département du Gard reposent un ensemble de questions dont certaines, récurrentes, appellent des réponses pratiques tant en matière de qualité des constructions et de zonage que de comportements individuels et de réaction collective.

Les principaux événements marquants de l'année 2002 dans le monde et en Europe sont récapitulés en annexe.

La prévention des risques naturels

Une composante du développement durable

Le sommet mondial qui s'est tenu à Johannesburg au mois d'août 2002 a entériné le concept moderne de développement durable introduit en 1980 et officialisé par le rapport Brundtland en 1987. Il est particulièrement intéressant de constater la place réservée, dans les conclusions de ce sommet, aux aspects de prévention et de réduction des risques, notamment naturels, alors que ce thème ne figurait pas dans les conclusions des premières discussions préparatoires.

La stratégie nationale en matière de développement durable engagée en France lors du séminaire gouvernemental du développement durable le 28 novembre 2002 décline dans ses différents champs de réflexion le thème de la prévention des risques. Pour ce qui relève plus particulièrement des risques naturels, on retiendra les aspects suivants :

- le renforcement des capacités publiques d'évaluation et d'expertise
- la connaissance des phénomènes, de leur interaction et des risques associés
- la réduction du risque à la source
- la gestion des situations héritées du passé
- le développement de la conscience du risque notamment à partir de l'éducation et de l'information
- l'amélioration de la prévision

L'accompagnement des victimes appelle en outre à une clarification des procédures d'indemnisation.

Un enjeu international

Au cours des trente dernières années, la perception des risques naturels et de la conséquence des catastrophes a évolué considérablement. La prévention des risques naturels est un concept dont la pertinence et l'utilité sont de plus en plus reconnues. L'importance de l'enjeu, le foisonnement des initiatives, la diversité des sujets à traiter appellent aux différents niveaux mondial, régional, national, local la définition de cadres d'action et de concertation et une mise en cohérence des initiatives prises.

La stratégie internationale pour la réduction des catastrophes

La prévention et la réduction des risques naturels sont depuis de nombreuses années un thème de réflexion largement soutenu dans le cadre de l'ONU. La décennie internationale pour la

prévention des catastrophes naturelles (DIPCN) qui a couvert les années 1990 a correspondu à une réflexion et à une mobilisation de la communauté internationale en matière de prévention et de réduction des risques naturels. L'ONU s'est particulièrement préoccupée durant cette période de sensibiliser l'ensemble des pays en adoptant une logique régionale et de les inciter à des échanges mieux organisés et plus systématiques. La stratégie internationale pour la réduction des catastrophes (ISDR) qui a pris le relais de la DIPCN depuis le début des années 2000 s'engage aujourd'hui dans la traduction pratique d'un certain nombre de concepts et d'idées issus de la DIPCN. Son rapport « living with risks » se veut un tour d'horizon aussi exhaustif que possible de la situation mondiale en matière de risques naturels et des politiques de réduction. L'ISDR s'est entourée d'une « task force » chargée de la conseiller dans la mise en œuvre de ses actions. Elle a entrepris de créer un réseau de correspondants nationaux par le truchement de plates-formes dans les différents pays. Se situant comme animatrice et incitatrice de mesures dont la mise en œuvre revient aux différents pays, elle est également attentive aux politiques qui se définissent au sein de regroupements tels que l'accord Eur-opa ou l'Union européenne pour ne citer ceux qui nous concernent directement.

L'accord Eur-opa risques majeurs

Etabli en 1987 sous l'égide du Conseil de l'Europe, cet accord partiel (il ne regroupe pas tous les pays de l'UE) et ouvert (il réunit aujourd'hui 23 pays issus de l'Union européenne, de l'Europe au sens large et du bassin méditerranéen) a pour objet essentiel de développer dans une démarche concertée la prévention des risques et la gestion des crises d'origines naturelle et technologique. Depuis sa création, l'accord Eur-opa risques majeurs a développé les projets EDRIM (communication), STRIM (spatial) et FORMOSE (formation). A l'occasion de la session ministérielle de l'accord qui s'est tenue au mois d'octobre 2002 à Bandol, quatre points ont été soulignés :

- l'importance de la prise en compte de la prévention dans les politiques de gestion des risques.
- l'affirmation d'une synergie euro-méditerranéenne.
- la promotion de la culture du risque.
- la mise en cohérence des actions conduites dans le cadre de l'accord avec les orientations de l'ISDR et les initiatives de l'Union européenne.

L'Union européenne et la prévention des risques

L'Union européenne a dû affronter de façon inopinée la question des risques naturels en 2002 à la suite des inondations très graves qui ont dévasté l'Europe centrale au cours de l'été. Cette catastrophe a conduit l'Union européenne à créer un fonds européen de solidarité afin de venir en aide aux pays sinistrés. Ce fonds, mis en place dans le courant du second semestre 2002, a permis de dégager et de distribuer un montant de 728M € dont ont bénéficié l'Allemagne, la République tchèque, l'Autriche et, à la suite des inondations du Gard en septembre, la France.

A la demande du parlement européen, la commission s'est engagée dans la définition d'une politique européenne de prévention, de préparation et de réponse aux risques naturels et industriels prenant en compte l'intégration en 2004 de nouveaux pays membres. Au delà du mécanisme actuellement mis en place en matière de protection civile, il s'agit d'agir sur l'ensemble des leviers qui permettront de réduire les effets des catastrophes.

Un espace de mobilisation nationale

Le séminaire gouvernemental du 28 novembre 2002 sur le développement durable évoqué plus haut a décidé la création du comité interministériel du développement durable (CIDD) qui intégrera plusieurs structures existant précédemment, à savoir le comité interministériel de l'environnement, la commission effet de serre et le comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs. La promotion dans les meilleures conditions possibles des concepts du développement durable, notamment dans sa déclinaison sur la prévention des risques naturels, implique de favoriser leur compréhension et leur appropriation. L'accent mis sur le développement durable peut conduire à remettre en cause des comportements sociaux et économiques, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'investissement pédagogique à consentir pour faire comprendre cette politique.

La connaissance des risques et l'accessibilité des données

La connaissance des aléas puis des risques demeure le point de départ de toute politique de prévention. Les initiatives dans ce domaine ne se sont pas démenties au cours de l'année 2002. En matière d'inondations, le MEDD a donné des directives pour la production des atlas des zones inondables par les DIREN tandis que la cartographie des secteurs inondés par remontée de nappes souterraines a été engagée notamment dans la Somme. L'amélioration des cartes de risque avalanche a été également programmée dans le cadre d'une convention liant le MEDD avec le CEMAGREF et l'ONF. Les cartes d'avalanche sont disponibles sur le site <http://clpa.grenoble.cemagref.fr>. Sur la base d'un programme quinquennal, un inventaire systématique des phénomènes passés des mouvements de terrain et des cavités souterraines abandonnées dans les cinq départements les plus touchés a été lancé. Il alimentera les bases de données existantes www.bdmvt.net et www.bdcavite.net. Dans le domaine du risque sismique, une action conjointe MEDD, Equipement, IRSN a été conduite en vue de réviser le zonage sismique du territoire français en adoptant une approche probabiliste fondée sur la connaissance des séismes de faible magnitude et non plus simplement une approche historique. Dans le même temps, les bases de données relatives aux séismes historiques (www.sisfrance.net) et préhistoriques (www.neopal.net) ont été enrichies. Enfin, la cartographie relative au phénomène de subsidence (retrait - gonflement des sols) s'est poursuivie. Elle sera prochainement disponible sur internet.

Les plans de prévention des risques (PPR)

Avec la fin de l'année 2001 coïncidait sensiblement le chiffre de 3 000 communes dotées d'un PPR approuvé. Un an après, au 31 décembre 2002, 3 700 communes sont dotées d'un PPR approuvé et l'étude d'un PPR a été prescrite sur plus de 5 000 autres. Cette progression qui a demandé un effort soutenu de la part des préfetures et des DDE est cohérente avec l'objectif de 5 000 communes dotées d'un PPR approuvé à l'horizon 2005. On notera, et ceci est très positif, que la démarche PPR apparaît bien comme un outil de gestion vivant faisant l'objet de

mise en révision pour les plans les plus anciens (650 communes environ sont dans ce cas) comme d'application anticipée (210 communes sont dans ce cas). Le risque inondation demeure la cause majeure de prescription d'une telle procédure, puisqu'il représente 80% des raisons amenant à étudier un PPR. Cette inondation n'est cependant pas toujours liée à un débordement des cours d'eau et a souvent pour origine des problèmes de ruissellement.

Différentes mesures accompagnent ces efforts en matière d'établissement des PPR:

- la parution du guide méthodologique sur le risque sismique est venue compléter la collection des guides antérieurs ;
- les « clubs risques » réunissent de façon informelle les professionnels administratifs locaux sous l'animation des DIREN et avec l'appui des CETE ;
- le niveau des crédits finançant l'élaboration des PPR se maintient à un niveau élevé, soit 15 M € en 2002 répartis à parité entre l'Etat et le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Enfin, l'année 2002 a vu le lancement d'une étude conséquente d'évaluation des PPR portant plus particulièrement sur le contenu des dossiers. Les notes de présentation, les zonages et les règlements seront notamment examinés afin d'analyser la façon dont les recommandations des guides méthodologiques sont prises en compte et les différentes prescriptions relayées tant en ce qui concerne les opérations neuves que les constructions existantes. Au vu des enseignements tirés de cette évaluation, le contenu des dossiers pourra faire l'objet de certains aménagements.

L'information préventive

Au delà des dossiers départementaux sur les risques majeurs dont la première génération a été achevée en 2000, les efforts en matière d'information préventive ont porté sur l'information de proximité. Celle ci se traduit sous diverses formes :

- l'élaboration des documents de conception maintenant devenue classique que sont les documents communaux synthétiques et les dossiers d'information communaux sur les risques majeurs est poursuivie. En 2002, environ 1100 DCS ont été portés à connaissance auprès des maires ; le nombre total de DCS établis est maintenant de 6350. Pour ce qui concerne les DICRIM, les résultats sont plus difficiles à comptabiliser et, a priori, moins satisfaisants puisque l'on dénombre à la fin 2002 un total de 1600 dossiers établis par les communes dont 400 environ l'ont été en 2002. Cette difficulté est vraisemblablement pour partie liée à l'effet de redondance entre ces différents documents successifs et à l'obstacle matériel que constitue l'élaboration des DICRIM pour les petites communes.
- le recours aux techniques modernes de communication permettant une utilisation plus systématique des données (documents, cartes, règlements, information générale...) est généralisé. Dans ce but, le site www.prim.net fait l'objet de mises à jour régulières ainsi que d'ajustements dans sa présentation afin d'en améliorer la convivialité. Par ailleurs, les sites des services locaux sont développés.
- des contacts ont été pris avec des radios publiques et associatives en vue d'expérimenter la sensibilisation à la prévention des risques dans les programmes de

radio. Les villes de Nîmes, de Bordeaux et d'Amiens sont partenaires dans cette opération menée avec le concours des universités.

- le public jeune est, pour sa part, la cible d'initiatives en matière d'éducation. Certains programmes scolaires intègrent d'ores et déjà la prévention, à l'image de ceux des classes du second degré. La journée internationale de sensibilisation pour la prévention des catastrophes naturelles instaurée dans le cadre de l'ISDR début octobre suscite la mobilisation, dans de nombreux départements, des rectorats, des préfectures et des DIREN. Un concours sur la prévention des risques s'inscrit dans ce cadre ; il a porté en 2002 sur la montagne et a connu un bon taux de participation. Avec l'appui du Centre national de documentation pédagogique, dix suppléments hors série « aléas et enjeux » du magazine Textes et documents pour la classe seront réalisés dont les quatre premiers numéros sont parus en 2002. Leur diffusion à l'ensemble des établissements scolaires est en cours.
- enfin diverses dispositions en matière d'information du public ont été introduites dans le projet de loi sur la prévention des risques technologiques et naturels. Ce projet prévoit notamment une information à l'occasion de transactions ou de locations, et stipule que les maires dans les communes dotées d'un PPR informent les populations au moins une fois tous les deux ans.

Les retours d'expérience

En 2002, deux retours d'expérience ont été engagés consécutifs au passage du cyclone DINA sur l'île de la Réunion et aux inondations dans le département du Gard. L'intérêt de ces démarches interministérielles se confirme au fil du temps et des événements. Il a conduit le comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs lors de sa réunion du 13 décembre 2002 à encourager, au delà des démarches d'initiatives nationales décidées pour les événements très importants, de telles actions sous initiative locale pour les accidents de moindre importance mais cependant significatifs localement. On notera que l'inondation due au débordement de la Valdaine au mois de juin à l'origine d'un décès et de plusieurs blessés a fait l'objet d'une telle démarche sur l'initiative de la préfecture de l'Isère.

Les événements naturels qui se produisent depuis plusieurs années sur l'espace européen appelleraient un rapprochement entre les différents pays et des échanges encore trop timides aujourd'hui. La promotion au plan européen du retour d'expérience devient une nécessité.

La vigilance météo et les autres systèmes de surveillance

La vigilance météorologique qui a été développée à la suite des tempêtes de 1999 constitue le système de surveillance que nos concitoyens connaissent le mieux grâce à l'utilisation qui en est faite par les médias. Cependant, l'accessibilité à cette information doit être développée notamment par un recours plus systématique à internet qui permet à chacun de consulter la carte de vigilance au moins deux fois par jour ainsi que les bulletins météorologiques dès que l'on passe en situation orange ou rouge. En 2002, un niveau rouge de vigilance est apparu pour la première fois, à l'occasion des crues du Gard. Le système gagne en notoriété, mais dans le même temps il est nécessaire de rappeler qu'un niveau de vigilance orange signifie

une probabilité significative mais non certaine de l'apparition d'un événement météorologique susceptible d'avoir des conséquences sur notre sécurité.

Les autres systèmes de surveillance, observatoires volcanologiques, réseau accélérométrique destiné à enregistrer les caractéristiques de séismes, systèmes de surveillance des grands mouvements de terrains, ont connu des évolutions moins fondamentales, consistant le plus souvent à améliorer l'instrumentation en place pour mieux suivre les évolutions observées.

Dans le domaine des inondations, une évolution du dispositif actuel d'annonce des crues vers une véritable prévision des crues a été entreprise. La création d'un service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des crues, dénommé SCHAPI, a fait l'objet de réflexions poussées. Le SCHAPI devrait être créé à l'été 2003 à Toulouse.

L'aide aux collectivités

Le programme d'aide aux collectivités locales pour la réduction de la vulnérabilité s'est poursuivi en 2002. Il vient en accompagnement des communes engagées dans une démarche de prévention et porte sur des études ou des travaux de protection. Rappelons, à cet égard, que la réalisation d'un ouvrage de protection n'apporte pas une sécurité absolue contre tout événement naturel ultérieur mais, plus simplement, une réduction du risque en situation extrême.

Trente communes et communautés de communes ont bénéficié d'une subvention à hauteur de 50% du montant au titre des études et vingt cinq communes et communautés de communes d'une aide de 30% du montant au titre des travaux. Le risque d'inondation et le risque de mouvement de terrain au sens large demeurent les deux sujets centraux de ces aides pour ce qui relève des études ; les travaux quant à eux sont plus particulièrement orientés vers la prévention des chutes de blocs et des mouvements de terrain.

L'activité législative

Celle ci aura été marquée en 2002 par différents travaux :

- ***La loi « démocratie de proximité »*** du 28 février 2002 traite dans son titre IV art 159 de la question des cavités souterraines. On notera que le texte introduit de façon explicite la notion de responsabilité individuelle de ceux qui ont connaissance de cavités connues et doivent les déclarer. En outre, l'éligibilité des effondrements aux mécanismes mis en œuvre par les lois du 13 juillet 1982 et du 2 février 1995 (expropriation) est réaffirmée. Enfin, certains travaux sont éligibles aux aides du fonds de prévention pour les risques naturels majeurs. Deux décrets en Conseil d'Etat actuellement en cours de préparation préciseront les aspects de l'information préventive ainsi que les questions d'indemnisation.
- ***La loi de finances rectificative (LFR)*** pour l'année 2002 permet de recourir au FPRNM pour financer certaines opérations à caractère préventif en faveur des particuliers et des entreprises de petite taille sinistrés à la suite des inondations de septembre survenues dans les départements du sud de la métropole. Cette aide, limitée

à l'année 2003, doit servir à encourager les collectivités et les particuliers à ne pas reconstruire sur place des biens fortement endommagés et à mettre en œuvre les mesures de prévention préconisées dans les PPR. Les décrets d'application sont parus en avril 2003.

- ***Le projet de loi sur la prévention des risques technologiques et naturels*** prolonge la réflexion engagée en matière de prévention à la suite de la catastrophe de Toulouse en septembre 2001. Le titre II de ce projet est plus précisément consacré aux risques naturels. On retiendra que ce projet de loi renforce notamment les dispositions relatives à l'obligation d'informer, complète la panoplie des outils de l'aménagement et introduit diverses mesures de financement pour favoriser les travaux de prévention. Ce projet de loi a été présenté en conseil des ministres au début de l'année 2003, il a été examiné en première lecture par le parlement au cours du premier trimestre 2003.
- ***Le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile*** présenté au Sénat au printemps 2001 a fait pour sa part l'objet d'une réécriture en vue d'une présentation en conseil des ministres à l'été 2003. Parmi ses différents volets, on notera ceux qui traitent des plans de secours, des plans communaux de sauvegarde et de l'exploitation des réseaux et de la coordination des intervenants.

Le dispositif national de prévention des inondations

La lutte contre les inondations faisait déjà l'objet d'un ensemble de mesures concernant la surveillance, la prévision et la mitigation, mobilisant de nombreux services nationaux et locaux. Les crues dévastatrices du mois de septembre 2002 dans le sud de la métropole ont confirmé les limites du système existant et la nécessité de refondre les mécanismes en vigueur. Le dispositif national de prévention des inondations annoncé a été lancé à la fin du mois de septembre. Il s'appuie sur des procédures existantes telles que les PPR, sur les infrastructures de protection et sur un train de dispositions nouvelles parmi lesquelles on notera particulièrement :

- le ralentissement dynamique des débits en amont des zones vulnérables
- la lutte contre l'érosion des sols
- l'objectif d'une prévision des crues substitué à celui d'annonce des crues

Les réflexions engagées à l'échelle des six bassins hydrologiques doivent déboucher dès la fin du premier semestre 2003 sur des propositions d'organisation des services de prévision des crues (SPC) et l'établissement par bassin d'un schéma directeur de la prévision des crues. Ces SPC, pôles de compétences locaux, agiront en liaison avec le SCHAPI et les différents acteurs de la prévention et de l'intervention sur le terrain.

Par ailleurs, un appel à projets auprès des préfets coordonnateurs de bassins a été lancé afin de faire émerger sur une quinzaine de petits bassins expérimentaux des programmes d'actions visant à développer la solidarité de bassin et la conscience du risque.

Les travaux interministériels et des instances techniques

Le comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs (CIPRNM) s'est réuni pour la deuxième fois en décembre 2002. Il a, à cette occasion, rappelé la dimension interministérielle de la politique de prévention des risques naturels ainsi que la responsabilité des différentes personnes morales et physiques dans sa mise en œuvre. Ses travaux ont essentiellement porté sur l'examen du rapport pour l'année 2001 du délégué aux risques majeurs et sur la discussion des propositions du conseil d'orientation qui lui est associé. Parmi l'ensemble des mesures prises que l'on trouvera en annexe de ce rapport, on retiendra particulièrement :

- l'affirmation du niveau local dans la conduite de démarches telles que le durcissement des réseaux, les retours d'expérience ou la connaissance des cavités souterraines,
- la publication par la Caisse Centrale de Réassurance de cartes permettant d'avoir une meilleure connaissance des indemnisations versées par les assureurs
- l'appréhension et la promotion de la prévention sur le plan international
- l'exemplarité attendue de l'Etat en matière de prévention des risques et notamment de construction parasismique

On notera que certaines des décisions prises trouvent leur traduction directe dans le projet de loi sur la prévention des risques technologiques et naturels.

Ce comité interministériel a été inclus dans le comité interministériel pour le développement durable dont la création par décret est intervenue au cours du premier trimestre de l'année 2003.

Le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) réuni au mois d'octobre 2002 a examiné le rapport du délégué aux risques majeurs ainsi que les propositions émanant des trois ateliers qu'il avait installés en 2001. Il a souligné l'importance de la place à réserver à la concertation lors de l'élaboration des PPR et l'intérêt croissant des communes à s'engager dans des démarches locales de prévention. Le conseil s'est également montré soucieux d'une connaissance plus fine de la vulnérabilité des sites. Il a, par ailleurs, mis en place cinq groupes de travail portant sur :

- la dimension internationale de la prévention des risques naturels
- la comparaison entre besoins et propositions de la recherche dans le domaine de la prévention des risques naturels
- les effets des PPR au travers d'études de cas
- l'évaluation de la politique relative à la réduction du risque sismique
- les contenus des programmes d'éducation et de formation au regard de la prévention des risques

Le conseil supérieur d'évaluation des risques volcaniques (CSERV) a poursuivi ses travaux en 2002 notamment le suivi des volcans de Guadeloupe, Martinique et Réunion. On notera les deux semaines d'éruption continue du piton de la Fournaise en janvier 2002 et la commémoration du centenaire de l'éruption de la Montagne Pelée le 8 mai 1902, qui a donné lieu à un colloque scientifique et une exposition. Le CSERV a également travaillé à une meilleure prise en compte de l'impact des éruptions volcaniques sur la navigation aérienne dont Météo France a la responsabilité pour l'Europe. Sur le plan international, le CSERV s'est plus particulièrement intéressé au système de prévention et de surveillance du risque volcanique mis en place par les Etats-Unis.

L'instance de conseil et d'appui technique a traité, depuis sa création en mai 2001, deux dossiers particuliers sur les communes de St Hilaire du Touvet (Isère), de Barjac (Lozère) et s'est intéressée aux prescriptions des PPR sur les communes riveraines de la Loire moyenne. Rappelons que cette instance est appelée à émettre des avis sur des dossiers délicats et complexes demandant un recul et une réflexion collégiale.

Vers une dynamique collective ?

Bien qu'elle soit difficilement mesurable, on peut considérer qu'aujourd'hui la sensibilisation à la prévention des risques naturels est, sans doute, affaire acquise mais il n'en reste pas moins qu'elle demande un soutien, un entretien et une structuration. De nombreuses enceintes existent aujourd'hui. Elles sont autant d'espaces de communication et d'atouts dans la définition et la transmission de la culture du risque. Elles complètent et explicitent fort utilement l'arsenal législatif qui reste dans une large mesure abscons. Elles contribuent à faire partager l'approche des risques et la réduction de leurs effets. Une dynamique collective doit se fonder au mieux sur cette constellation qui permet à chacun de se retrouver dans un espace à sa dimension et donc compréhensible.

Des difficultés persistantes

Sur un plan général, on retiendra que la politique de prévention des risques naturels a progressé au cours de ces dernières années : en matière de PPR, le rythme d'approbation se poursuit selon les objectifs fixés, la loi sur la prévention des risques reprend plusieurs recommandations des différentes instances de réflexion et de décision en place et l'ouverture sur la société civile se confirme.

On ne saurait toutefois à travers ce panorama plutôt encourageant masquer quelques difficultés d'ordre structurel.

La recherche

Ce domaine apparaît aujourd'hui en retrait de ce que l'on pourrait souhaiter en matière de prévention des risques naturels. Certains champs de recherche sont insuffisamment couverts comme par exemple l'instrumentation ou l'appréciation économique de l'impact des politiques de prévention. D'autres mériteraient une amplification importante, à la fois sur des financements nationaux et via des contrats communautaires..

La culture du risque

Ainsi que cela a été dit à maintes reprises, le risque sismique est potentiellement le plus dangereux que nous ayons à connaître en France tout particulièrement aux Antilles. Une démarche de fond a été entreprise depuis plusieurs années, pour que les acteurs de la construction acquièrent une « culture » parasismique. Si le message sur l'existence du risque sismique passe incontestablement auprès des acteurs locaux, force est cependant de constater la lenteur de l'acculturation. En particulier, la sensibilisation des professionnels du bâtiment et des maîtres d'ouvrages privés doit être poursuivie dans ce domaine. Les contrôles devront être développés.

L'information

S'il est heureux de constater que les professionnels de l'information proposent de plus en plus souvent aux heures de grande audience des émissions, reportages et documentaires sur des thèmes permettant la découverte de la nature et la prise de conscience de ses exigences, l'accessibilité d'une information précise et simple sur le niveau de risque en un endroit donné demeure un chantier essentiel. Il s'agit notamment de promouvoir des documents conviviaux que les nouvelles technologies de l'information permettent d'offrir à partir de sources les plus proches possibles de la population ; à côté des sites ministériels, l'action des services locaux doit être développée notamment par le canal des préfetures.

Le régime d'indemnisation

Le mécanisme d'indemnisation contre les dommages matériels issus des phénomènes naturels, hormis les dommages non assurables subis par les exploitations agricoles, s'appuie en France sur un ensemble de trois régimes :

- la couverture des dommages assurables relève de garanties contractuelles
- les dommages non assurables sont indemnisés par le régime « catastrophe naturelle » instauré par la loi de 1982 et fondé sur le principe de la solidarité nationale en cas de survenance d'événements extrêmes et dévastateurs. Ce régime permet de subvenir depuis une vingtaine d'années aux besoins des victimes de certains risques en leur permettant dans un délai raisonnable un retour à une situation normale.
- le fonds de prévention des risques naturels majeurs créé par la loi de 1995 introduit l'indemnisation à titre préventif en cas de menace grave. Ce fonds sera à l'avenir sollicité dans le cadre de la loi sur la prévention des risques.

Les catastrophes variées qui ont frappé le pays ces dernières années ont conduit à une augmentation sensible et non achevée des polices d'assurance. Le régime « catastrophe naturelle » est depuis 1999 alimenté à hauteur de 12% des polices individuelles au lieu de 9 % auparavant. Enfin, le fonds de prévention des risques naturels est calculé sur la base de 2,5 % de ce dernier régime (ce taux pourra être porté à 4%).

Le changement climatique devient aujourd'hui un sujet de préoccupation direct par l'intensité accrue des événements qu'il provoque et par l'accroissement de la vulnérabilité liée aux activités et aux concentrations anthropiques.

Il nous revient de nous interroger sur ces tendances lourdes et sur la façon d'exercer la solidarité nationale dans des conditions économiquement admissibles. Notamment, il s'agit d'orienter nos réflexions sur le champ de ce qui s'apparente à l'accident mineur ou répétitif qui ne devrait plus être éligible au régime « catastrophe naturelle » pour consacrer l'effort de la collectivité aux situations paroxystiques nouvelles à venir.

En tout état de cause et dans un premier temps, il serait souhaitable de procéder à un examen plus détaillé de certaines situations. Il est, par exemple, anormal que des constructions récentes soient quasiment détruites à l'occasion d'une inondation ou que certaines fondations soient reprises en sous œuvre au motif de la subsidence alors que les règles élémentaires de construction n'ont pas été respectées. La prise en charge au titre de la solidarité de réparations relevant du vice de construction n'est pas acceptable. Les vertus du système actuel de prévention et de protection ne demeureront qu'à la condition de consacrer celui ci à ce pour quoi il a été conçu c'est à dire la réparation directement liée aux phénomènes violents. A contrario, le dispositif en place connaîtra la déconfiture.

Les perspectives

Les perspectives qui sont tracées ici prolongent les orientations formulées les années antérieures. Elles précisent la position du délégué aux risques majeurs sur certains thèmes de longue haleine et ont également pour ambition de proposer quelques pistes supplémentaires pour améliorer la prévention des risques naturels.

Ces propositions s'adressent aux acteurs et instances de la prévention et plus largement à l'ensemble des parties prenantes. Il s'agit de créer les conditions permettant à chacun de mieux s'approprier la prévention des risques et, par conséquent, de s'engager sur un nouveau modèle de savoir faire et de savoir être.

Trois axes paraissent, dans cet esprit, devoir être privilégiés :

- Renforcer les aspects concrets de la prévention des risques naturels

La question de l'efficacité des dispositions réglementaires et techniques prises en matière de prévention reste aujourd'hui posée. Les différents retours d'expérience et évaluations effectués ces dernières années montrent la récurrence de certaines lacunes et conduisent à s'interroger sur l'appropriation des mécanismes et leur application sur le terrain. Si la prise de conscience du risque est patente, elle se développe très inégalement et se heurte en certains endroits à d'autres enjeux; ceci ressort nettement dans le domaine de la construction dont les techniques pourtant connues ne sont pas systématiquement appliquées alors que chacun s'accorde à dire qu'elles font partie des « règles de l'art ».

Les informations à disposition des différents acteurs restent encore trop souvent administratives ou réglementaires, non hiérarchisées et détachées du terrain. Le décideur local (collectivité, investisseur, entrepreneur, ...) doit pouvoir accéder de façon pratique aux informations essentielles qui le concernent et se sentir encouragé à approfondir ses connaissances et sa recherche de renseignements. Le gros effort entrepris depuis plusieurs années en matière d'information ou d'accès à celle-ci doit aujourd'hui s'orienter vers un « produit client » contenant, sous des formes conviviales, les différents règlements et préconisations ou recommandations. Il serait opportun que les acteurs expriment leurs besoins en matière d'information, d'accès à celle-ci et de réponse aux situations probables auxquelles ils seront confrontés. Ces acteurs doivent eux-mêmes pouvoir relayer auprès de la population et du consommateur les messages essentiels de la prévention. Il s'agit d'instaurer ou de renforcer le continuum entre le discours public et les réelles capacités locales à prendre en compte et à gérer durablement des dispositions qu'au fond personne ne conteste vraiment.

La formation, scolaire ou professionnelle, appelle un investissement lourd et une grande disponibilité. Elle est un levier essentiel de la diffusion de la culture du risque. Elle doit être attractive et vivante notamment en recourant à des situations concrètes issues du milieu environnant de nature à capter l'intérêt d'un auditoire par principe demandeur d'illustrations aisément perceptibles dans son voisinage immédiat.

En matière d'aménagement du territoire, enfin, les nouveaux PPR devront notamment mieux faire ressortir ce qui relève de l'autorité régaliennne, mettre en évidence les mesures tendant à réduire les enjeux et veiller, lorsque cela est nécessaire, à introduire dans les règlements des contraintes dont il conviendra de s'assurer que leur application relève d'une approche réaliste. L'enquête nationale actuellement en cours doit permettre de dégager les axes majeurs à développer dans le courant de l'année 2003 dans ce domaine.

On notera, par ailleurs, que les dispositifs d'analyse et les outils de gestion de la prévention qui se mettent en place aujourd'hui sous différentes initiatives poseront en des termes nouveaux la question de la prise en charge des risques dans les contrats d'assurance et de l'expression de la solidarité nationale - et européenne - en cas de catastrophe comme ce fut le cas en 2002. C'est dans ce contexte que se posera tôt ou tard la question de la redéfinition du risque majeur, des catastrophes naturelles et des mécanismes de financement de leurs conséquences.

- Rester attentif aux risques naturels de moindre occurrence mais dangereux : les séismes et les avalanches.

Hormis le risque d'inondation qui demeure, dans nos contrées, le plus fréquent et le plus dommageable aujourd'hui, certains autres risques se caractérisant par la brutalité de leur déroulement et leurs conséquences doivent être considérés avec attention : il s'agit notamment du risque sismique et des avalanches.

Le risque sismique fait l'objet d'investigations très importantes à l'échelle mondiale. Sa quasi imprédictibilité est un handicap considérable en matière de prévention. Il appelle des dispositions d'ordre technique d'autant plus difficiles à imposer que sa perception est confuse et le contrôle technique délicat. La France a pris depuis de nombreuses années diverses dispositions en matière de prévention ; on citera notamment le zonage, des prescriptions et des recommandations de construction, l'information, des contrôles et des structures d'expertise et d'animation locale de prévention.

Cependant, si l'on note une prise de conscience du danger notamment dans le bassin caribéen, il convient de souligner que, d'une façon générale, les progrès sont particulièrement lents. Le nouveau zonage sismique qui devrait être rendu réglementaire en 2004, simultanément à l'entrée en application de l'eurocode de construction parasismique EC8, devrait être utilisé pour renforcer la vigilance des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'oeuvre. L'Etat et les collectivités territoriales ont, pour leurs parts, un gros effort à fournir ne serait-ce que pour procéder à un diagnostic de résistance aux séismes de leurs propres immeubles et installations mais les particuliers se trouvent très majoritairement en situation non moins délicate.

Les prochaines années devront être mises à profit pour travailler dans deux directions majeures :

- la formation de l'ensemble de la chaîne professionnelle de la construction et sa sensibilisation à l'application des règles parasismiques car l'efficacité du contrôle passe par l'auto contrôle c'est à dire la compétence et le savoir faire,
- la mobilisation de la chaîne maître d'ouvrage /individu, financeurs, assurances, indemnisation car il importe de lier logiquement les rôles de ces différents acteurs.

Dans ce dispositif, une place particulière doit être réservée aux collectivités locales qui sont les mieux à même de développer une action permanente de proximité, d'incitation et de pédagogie.

Aujourd'hui le dispositif législatif, réglementaire et technique existant au regard du risque sismique est suffisamment complet et explicite pour que l'on puisse concentrer tous les efforts sur sa mise en œuvre et déboucher sur des applications concrètes et efficaces.

Le risque d'avalanche, quant à lui, demeure un phénomène annuel à l'origine d'une trentaine de décès chaque année. Il convient de distinguer les accidents qui entraînent décès et dommages comme ce fut par exemple le cas à Chamonix en 2000, une zone d'habitation ayant été atteinte, de ceux qui surviennent en pleine montagne comme le drame des Orres en 1999. La prévision en matière d'avalanche a largement progressé au cours des dernières décennies notamment à travers la systématisation de cartes de localisation probable d'avalanches (CLPA) régulièrement tenues à jour et améliorées et l'analyse nivométéorologique qui permet de définir une hauteur de risque sur une échelle à cinq niveaux. Cette analyse qui relève encore du niveau du massif - zone qui ne permet pas la précision de la vallée – tend à se partager entre les différents pays montagneux, alpins notamment. Une modernisation de l'enquête permanente sur les avalanches et de la cartographie de la localisation passée des avalanches est en cours, qu'il s'agit de mener à bien.

- Consolider la dimension partenariale au plan international.

L'année 2002 marquera sans doute un tournant dans l'approche de la prévention des risques au plan international. Le sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg a donné un éclairage nouveau sur l'appropriation collective de la prévention des risques et l'amélioration des échanges entre les pays sur ce sujet. Ceci demande cependant à être traduit concrètement ; la place de la prévention dans le développement durable ne saurait s'affirmer efficacement sans démarches concertées et partage d'outils (techniques, juridiques...) entre les pays.

Le changement climatique est sans doute un thème de travail essentiel des prochaines années ; il concerne l'ensemble de la planète et aura des répercussions directes sur les modes de vie et d'organisation sociale. La recherche et l'alerte précoce sur ce phénomène et ses conséquences potentielles constituent un enjeu majeur à la seule mesure de la communauté internationale.

Les liens traditionnels et historiques que notre pays entretient avec certaines régions du monde permettent de favoriser les échanges et des collaborations en matière de prévention des risques. Ces rapprochements peuvent s'exprimer notamment avec l'Afrique, l'Asie et la Caraïbe. Des programmes de prévention sur le champ des inondations, des risques sismique et volcanique, de l'information et de la formation doivent être développés et mis en œuvre en liaison étroite avec l'ISDR et avec le concours d'organisations internationales telles que, plus particulièrement, l'UNESCO et l'agence intergouvernementale de la francophonie (AIF). On notera, à cet égard, la

démarche conduite par l'Espagne qui anime un réseau américano-ibérique constitué de différents pays de l'Amérique latine.

La mise en place dans le cadre de l'ISDR de plates formes nationales se formalise peu à peu et celles ci commencent à se réunir aux niveaux régionaux. A partir des premiers échanges qui ont fait ressortir l'utilité de distinguer les opérations propres à l'Europe des actions plus largement internationales, il sera nécessaire que les différentes plates-formes définissent et conduisent leurs actions en tenant compte des orientations de l'Union Européenne. A cet égard, leur contribution à la définition de méthodologies dans les domaines du retour d'expérience, d'analyse des enjeux et de la connaissance des coûts des dommages ou de l'alerte précoce serait sans conteste très utile. La commission européenne travaille actuellement sur la définition d'objectifs pratiques et d'outils de gestion et d'échanges communs ; elle devrait avancer des propositions au cours de l'année 2003. Sur le plan mondial, la promotion d'initiatives et d'actions au sein de cercles élargis tels que le bassin euro-méditerranéen et les espaces hispanophones et francophones dans le cadre de l'UE et de l'accord Eur-opa risques majeurs devrait être encouragée.

Le financement de cette action internationale demeure toutefois une question qui n'a pas reçu aujourd'hui de réponse satisfaisante.

ANNEXES

COMITE INTERMINISTERIEL
DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

Réunion du vendredi 13 décembre 2002

Relevé de décisions

Avis sur le rapport du délégué aux risques majeurs

Le comité interministériel a examiné le rapport du délégué aux risques majeurs pour l'année 2001 et pris connaissance de l'avis du conseil d'orientation sur ce document.

Il confirme les axes de la politique développée en matière de prévention des risques naturels qu'il avait arrêtés lors de sa réunion précédente du 17 décembre 2001 en insistant particulièrement sur :

- la dimension interministérielle de cette politique
- la responsabilité des personnes morales et physiques dans la mise en œuvre d'une politique de prévention des risques

Constatant l'importance que l'éducation et la formation à la prévention des risques naturels majeurs doivent avoir dans l'optique de développer au sein de la population une véritable conscience du risque, il demande que le délégué aux risques majeurs, en coordination avec le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, entre en contact avec le professeur Ricard, chargé par le Premier ministre d'une mission plus large sur l'éducation à l'environnement.

Il demande que le rapport du délégué aux risques majeurs accompagné de l'avis du conseil d'orientation et du présent avis soit publié sur le site du MEDD et transmis à l'International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)¹, au conseil de l'Europe ainsi qu'à la Commission Européenne.

Suites à donner aux travaux du conseil d'orientation

Le comité interministériel prend acte des travaux conduits par le conseil d'orientation au cours de l'année passée et des propositions concrètes qui en sont issues.

Il retient plus particulièrement les actions suivantes :

¹ Secrétariat qui œuvre dans le cadre de l'organisation des nations unies à la prévention des catastrophes

Sur les réseaux :

Le comité interministériel retient de :

- développer les diagnostics sur l'impact des tempêtes, inondations, séismes et mouvements de terrain sur les réseaux d'eau, d'assainissement, des routes, des voies ferrées et des télécommunications sur leurs parties les plus essentielles et les infrastructures terminales associées. Ces diagnostics porteront également sur les conséquences des pannes engendrées par ces événements pour les utilisateurs. Des clauses ad hoc les prévoyant seront rédigées et publiées, ce qui permettra d'introduire ces diagnostics dans les contrats de concession à venir. (tous ministères avec coordination Ecologie). Le caractère obligatoire de cette démarche sera introduit dans le projet de loi de modernisation de la sécurité civile pour les réseaux les plus importants. (pilote Intérieur)
- étudier les conditions de mise en place au niveau zonal, sous le pilotage des préfets délégués à la sécurité, d'une structure chargée de suivre les questions relatives au durcissement des réseaux et d'organiser la concertation autour de ce thème, de systématiser au niveau local l'établissement des retours d'expérience et de diffuser les résultats correspondants aux personnes intéressées. Seront, en particulier, mises en évidence les solutions de nature à réduire les pannes liées à l'interdépendance des réseaux comme, par exemple, alimentation électrique et stations de pompage ou de relèvement ou encore relais de télécommunication. (pilote Intérieur)
- désigner une structure qui sera chargée de définir une méthode permettant de développer l'analyse des enjeux économiques de la prévention des risques dans les réseaux. (pilote Ecologie et/ou Equipement)

Sur la prévention et l'indemnisation :

Le comité interministériel retient de :

- communiquer avec les assurés sur le contenu des contrats d'assurance et les conditions d'application de la couverture des risques par le régime catastrophes naturelles, en particulier sur les exclusions de garantie du régime en matière d'inondation. (pilote Economie)
- imposer aux assureurs à échéance de trois ans d'indiquer à la CCR par commune, type de phénomène et année de survenance des phénomènes, le montant annuel des indemnisations versées et d'en faire une condition de la réassurance catastrophe naturelle garantie par l'Etat (pilote Economie)
- faire établir systématiquement par les experts d'assurance et les assureurs un bilan qualitatif et quantitatif des dommages pour les catastrophes les plus importantes² (pilote Economie).

² Plus de 500 M € de dommages totaux

- Demander à la CCR de publier, d'ici deux ans, les chiffres statistiques disponibles de sinistres par commune et par phénomène. (pilote Economie)

Le comité souligne, enfin, l'importance de l'obligation faite au vendeur d'un bien de déclarer si celui-ci a été substantiellement affecté par une catastrophe naturelle, obligation qui sera prévue dans le projet de loi sur la prévention des risques technologiques et naturels.

Sur les cavités souterraines (hors mines) :

Le comité interministériel :

- demande la publication sous deux mois du décret relatif à l'information préventive prévu par la loi démocratie de proximité. (pilote Ecologie)
- souligne l'intérêt de la parution rapide du second décret prévu par la loi démocratie de proximité relatif aux études de reconnaissance et à leur financement tout en notant la nécessité d'une rédaction en cohérence avec la loi sur les risques en cours d'examen
- instaure un dispositif d'encouragement financier à la création de structures techniques locales de gestion et de suivi des cavités souterraines. Ce soutien se traduira pour chaque structure par une aide correspondant à 30% de ses coûts d'installation sur les trois premières années de sa création. Ces aides pour lesquelles une enveloppe d'un montant maximal annuel de 0,5 M € a été réservée, seront assurées par le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable sur le chapitre 67-20/40. Les modalités de calcul et d'attribution de cette aide seront définies par convention préalable à la création entre le maître d'ouvrage et l'Etat (pilote Ecologie)
- décide de mettre en place un inventaire national des effondrements et de publier chaque année les résultats de cet inventaire. (pilote Ecologie)
- décide d'ouvrir la possibilité à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire de demander une étude de terrain aux frais du maître d'ouvrage dont le résultat, rédigé sous la responsabilité de son auteur, serait joint à la demande de permis de construire dans le cas de construction nouvelle sur un terrain soumis à risque de mouvement de terrain. (pilote Equipement)

Autres mesures

- Le comité interministériel demande que soit élaboré dans le cadre du conseil d'orientation et avec le concours de tous les ministères concernés un plan d'actions internationales de prévention des risques naturels avec identification d'un volet européen. (pilote Ecologie, Affaires étrangères). Il encourage le ministère des affaires étrangères à dresser un bilan des actions en matière de prévention des risques déjà soutenues et à promouvoir des actions de coopération dans le domaine de la prévention des risques naturels.
- Le comité interministériel constate que le rythme d'approbation des PPR doit être impérativement maintenu afin d'atteindre l'objectif de 5000 communes dotées d'un PPR à l'horizon 2005.

Il demande que des instructions soient données aux préfets par circulaire interministérielle afin de procéder, avec l'appui des services techniques déconcentrés intervenant sur le champ des PPR et des commissions d'analyse des risques et d'information préventive (CARIP), à une évaluation des urgences résiduelles en matière de prescription de PPR et de gérer les approbations à venir avec un souci de cohérence au regard de l'importance des risques à prendre en compte (pilote Ecologie).

- Le comité interministériel constate les difficultés éprouvées dans certaines communes soumises à des aléas violents pour diffuser de la façon la plus satisfaisante les consignes de
- comportements à titre préventif tout comme l'information sur la mise en vigilance de la population. Le projet de loi sur la prévention des risques technologiques et naturels devrait instituer une obligation d'information régulière sur le risque naturel dans les communes soumises à un PPR. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette mesure, le comité interministériel recommande dès à présent que soient encouragées, à titre expérimental avec quelques communes volontaires, des démarches d'initiative locale et qu'un bilan de celles ci soit établi au bout d'une année. (pilotes Ecologie, Intérieur)

- Le comité interministériel constate que la procédure des retours d'expérience qui suivent la survenance des catastrophes a permis au cours de ces dernières années de tirer des enseignements en matière de prévention des risques. Il souhaite que ces démarches soient conduites systématiquement pour les événements catastrophiques les plus importants et engagées dans les dix jours suivant leur survenance sous une configuration interministérielle la plus large possible.

Il demande, en outre, à ce que les aspects contentieux fassent l'objet d'une analyse. (pilote Justice)

Il demande par ailleurs que, pour des événements de moindre importance, soient conduites, à l'initiative des préfets, des démarches locales de retour d'expérience.

Il demande enfin que soient étudiées les conditions de recueil, de conservation et d'accessibilité de tous les rapports. (pilote Ecologie)

- Le comité interministériel constate que la manifestation d'aléas naturels peut entraîner dans certaines installations industrielles des effets néfastes sur les équipements et produits qui s'y trouvent mais avoir également des implications en terme de sécurité de ces établissements. Si le volet de la prévention des risques naturels est traité dans le cadre des études de danger pour les installations classées soumises à autorisation, le comité interministériel considère comme nécessaire de développer les contre expertises relatives à ces questions. (pilote Ecologie)

- Enfin, en ce qui concerne le risque sismique, le comité interministériel souligne la nécessaire exemplarité de l'Etat en matière de construction parasismique et qu'il revient à chaque ministère de prendre en charge les études relatives aux bâtiments et installations de classe D ou C dont il est affectataire ainsi que les travaux de renforcement ou les solutions alternatives correspondants. Il rappelle que la circulaire du 26 avril 2002 relative à la prévention du risque prévoit l'établissement d'un bilan des actions engagées dans les départements (tous ministères avec coordination Ecologie) et demande que la dimension financière soit prise en compte par chaque ministère concerné à l'occasion de l'élaboration de son budget. (tous ministères)

CONSEIL D'ORIENTATION POUR LA PREVENTION

DES RISQUES NATURELS MAJEURS

Réunion du 23 octobre 2002

avis sur le rapport du délégué aux risques majeurs orientations prises

Lors de sa réunion du 23 octobre 2002, le conseil d'orientation a examiné le rapport du délégué aux risques majeurs pour l'année 2001.

Le conseil retient avec satisfaction l'engagement fort et volontariste de l'Etat en matière de prévention des risques naturels à travers notamment la poursuite de l'amélioration de la connaissance et de la surveillance des phénomènes, le rythme satisfaisant d'approbation et de mise en œuvre des PPR en insistant sur la place qu'il convient de réserver à la concertation, à l'anticipation et à la contre expertise lors de l'élaboration de ceux ci, notamment pour éviter des dérives technocratiques et réglementaires. Il note également l'intérêt manifesté par les collectivités à s'engager dans des politiques locales de prévention. L'objectif de disposer de 5000 PPR, approuvés par les préfets, en 2005 demeure de pleine actualité.

Le conseil note que pour être pleinement efficaces les démarches de prévention doivent être intégrées dans la culture des citoyens, les débats démocratiques, la gestion des enjeux sensibles aux événements.

Le conseil souligne le danger d'amalgamer sous le même terme de catastrophe des événements en fait très différents tant par les conditions de leur survenance que par leur intensité et leurs effets, ceci étant de nature à brouiller l'information sur les risques. La distinction entre événements exceptionnels et événements banals doit être mieux affirmée.

Le conseil insiste sur le rôle des maires, louant leur action en période de crise, soulignant leur rôle irremplaçable mais pas toujours exercé pour diffuser la conscience et la culture du risque chez leurs administrés.

Le conseil souligne l'intérêt des propositions d'évolution faites par le délégué aux risques majeurs à la fin de son rapport qui traitent de la prévention à travers des actions directement tournées vers le terrain, notamment :

- La réduction de la vulnérabilité qui doit présider aux décisions d'aménagement et d'investissement. A cet égard, le conseil d'orientation considère indispensable que

tous les décideurs disposent d'une évaluation plus fine des dommages potentiels économiques, sociaux et environnementaux.

- L'éducation et l'information dont une évolution qualitative doit rendre la prévention plus efficace par une meilleure appropriation et une plus grande sensibilisation des populations intéressées.
- La mise en œuvre de mesures relatives aux deux grands risques que sont les inondations et les séismes, à travers le marquage du niveau des plus hautes eaux connues à l'initiative des collectivités, le repérage des bâtiments «D» vulnérables, et les retours d'expérience à l'échelon local.

Le conseil note que le rapport plus particulièrement focalisé sur la gestion « aval » de la prévention mentionne sans les approfondir certains aspects importants évoqués dans le rapport de l'année précédente. La dimension internationale de la prévention des risques est aujourd'hui une réalité. Les approches partagées et les démarches concertées telles celles qui se développent dans le cadre de l'ISDR des Nations Unies, de l'accord Europa risques majeurs ou de la commission européenne constituent des atouts dans la conduite d'une politique de prévention efficace, même si la valorisation du savoir faire scientifique et technique reste pour bonne partie encore trop confidentielle. De la même façon, la nécessité d'un investissement important dans la recherche en matière de risques naturels ne se dément pas ; à cet égard, il convient de souligner l'importance de l'anticipation des risques émergents notamment ceux consécutifs au changement climatique ou ceux liés aux effets « domino » tels que les mouvements de terrain dus aux précipitations et, d'une façon plus générale, d'être attentif à la manifestation des « signaux faibles ».

Le conseil d'orientation décide de constituer différents groupes de travail pour approfondir les domaines suivants :

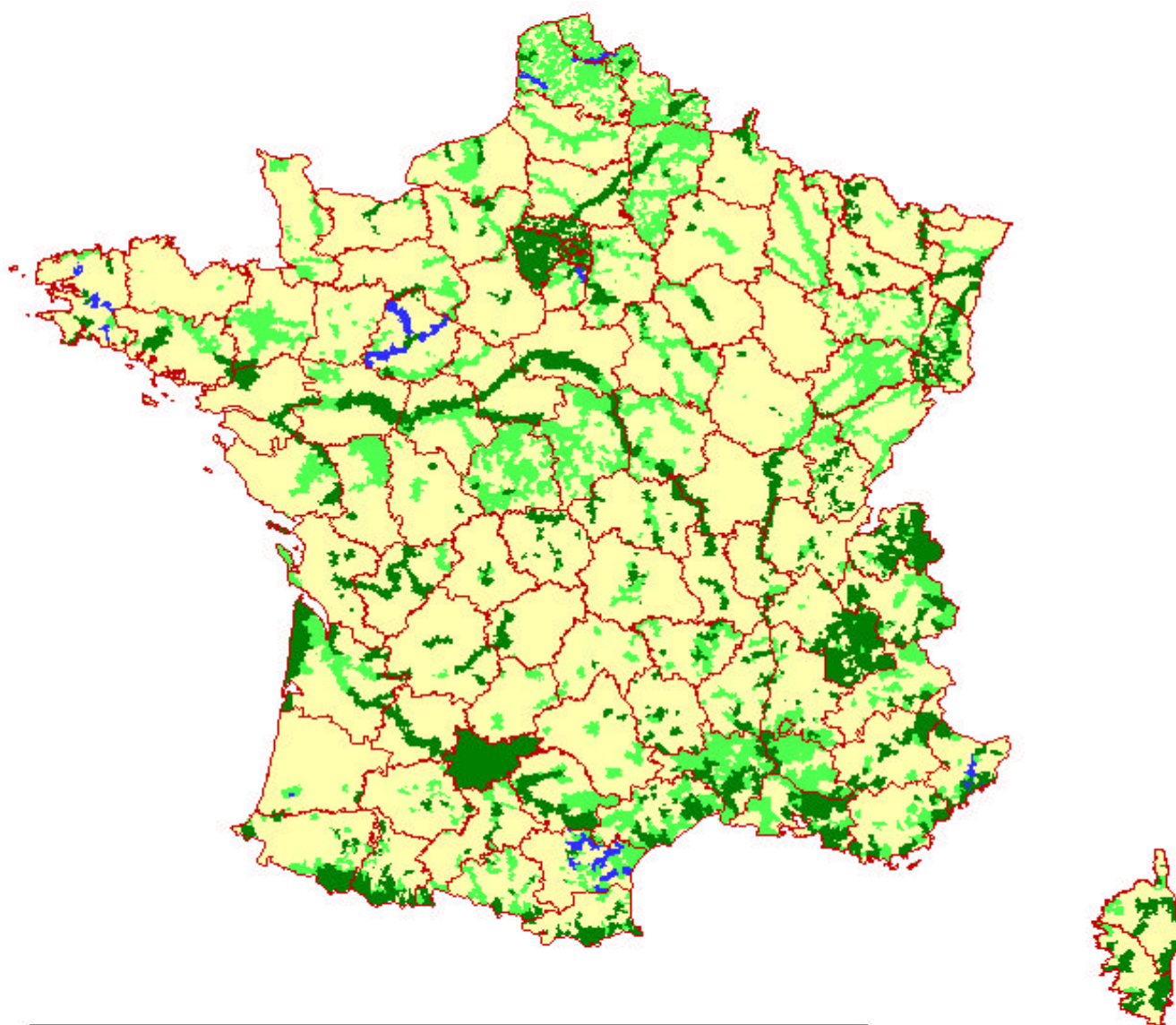
- La dimension internationale de la prévention des risques naturels,
- La comparaison entre besoins et propositions de la recherche dans le domaine de la prévention des risques naturels,
- Les effets des plans de prévention des risques (PPR) au travers d'études de cas.

Il demande, en outre, que soit précisé le contenu d'une démarche d'évaluation sur la politique mise en œuvre relative au risque sismique.

Enfin, le conseil demande que les programmes d'éducation et de formation intègrent de façon plus systématique les thèmes de la prévention des risques. Le ministère de l'éducation sera contacté par le délégué aux risques majeurs dans cette perspective.

PLANS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS

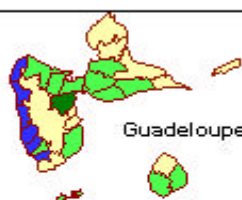
Etat d'avancement - 31 décembre 2002



Avancement des procédures

(PPR et valant PPR hors PSS)

- 3700 communes pour lesquelles un PPR est approuvé
- 213 communes dont le PPR est appliquée par anticipation
- 5526 communes pour lesquelles un PPR a été prescrit (non approuvé)



Guadeloupe



Martinique

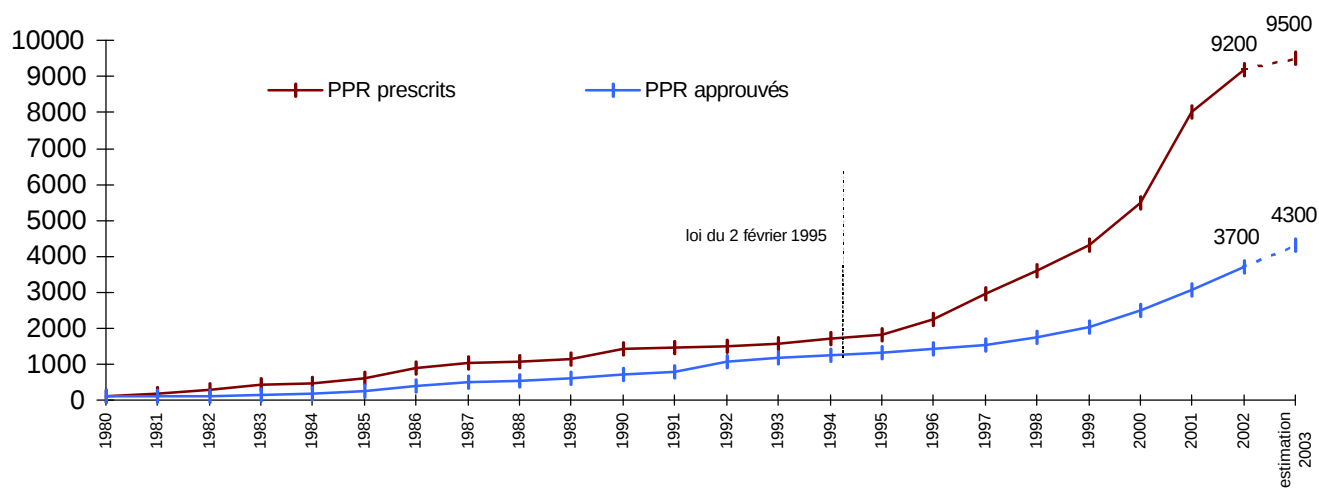


Guyane



La Réunion

**Evolution du nombre de plans de prévention
des risques naturels
(situations aux 31 décembre)**



Principaux événements mondiaux catastrophiques en 2002

Les événements européens (au sens des 25 pays) apparaissent en grisé.

DATE	NATURE	LOCALISATION	CONSEQUENCES - COMMENTAIRES
29/1 au 4/2	Glissements de terrain et inondations	INDONESIE (Java oriental, Jakarta, Bali et Sulawesi)	147 morts - 190 M€
19/2	Inondation	BOLIVIE (La Paz)	69 morts et 50 disparus
3/3	Séisme	AFGHANISTAN Secteur de Takhdi Rustum	70 morts et 150 disparus dans un village de la province de Samangan après un glissement de terrain 6,7 sur l'échelle de Richter
25/3	Séisme	AFGHANISTAN (Nord du pays) Ville de Nahrin détruite (province de Baghlan)	1 800 morts, 5 000 blessés, 30 000 sans abri 6,0 sur l'échelle de Richter
30/4 au 12/5	Inondations	KENYA, RWANDA mais aussi OUGANDA, TANZANIE	150 morts (72 morts au Kenya, 59 au Rwanda) 173 000 personnes déplacées
1/6 au 7/8 (notamment 27 au 29/6)	Inondations (mousson)	INDE - BANGLADESH Assam – Bengale occidental – Bihar – Gujarat et Maharashtra	Plusieurs centaines de victimes
8/6 au 8/7	Inondations et glissements de terrain	CHINE Bassin du Yangtsé, Shaanxi (nord) et Guangxi (sud-ouest)	800 à 1 000 morts - 100 millions de personnes affectées pertes économiques directes : 3,4 G€ 5 000 km² submergés - 50 000 maisons effondrées 100 000 évacuations dans la province de Shaanxi
20 au 21/6	Inondations	RUSSIE (Caucase du nord) Stavropol/Krasnodar	114 morts - 395 M€ - 310 000 personnes concernées plus de 100 000 évacuations
22/6	Séisme	IRAN (Ouest) Province de Qazvin	235 morts - 1 300 blessés - plus de 10 000 sans abri 6,3 sur l'échelle de Richter
14 au 16/7	Glissements de terrain (mousson)	NEPAL	150 morts ou disparus - 2 villages ensevelis
21 au 23/7	Inondations (mousson)	NEPAL	96 morts - 49 disparus
1/8 au 1/10	Inondations (mousson)	THAILANDE	107 morts
1/8 au 13/10	Inondations (mousson)	VIETNAM (delta du Mékong)	263 morts
7/8 au 26/8	Inondations	EUROPE centrale (Allemagne, Autriche, République tchèque, Slovaquie)	52 morts - 28 G€ de dommages Débordements de l'Elbe, de la Vltava et du Danube
9 au 16/8	Inondations	CHINE (Hunan et Yunnan)	200 morts - Glissements de terrain associés
21/8	Glissement de terrain	NEPAL (sud-est de Katmandou)	100 morts - Destruction du village de Banti
30/8	Cyclone	COREE du SUD Comtés de Hancheon et Haman	Plus de 200 morts - 700 M€ de dommages - 522 ponts détruits Typhon Rusa - Ville portuaire de Gangneung fortement touchée. Gimhae également touchée
8/9 au 12/9	Inondations	FRANCE (Gard, Vaucluse, Hérault, Ardèche, Drôme, Bouches-du-Rhône)	24 morts – 1,2 G€ crues rapides
20/9	Avalanche	RUSSIE (Caucase) Vallée de Koban ravagée Village de Nijni Kormadon détruit	113 disparus Effondrement d'un glacier
28/9 au 4/10	Cyclone/ouragan	CARAÏ BE (Jamaïque, Cuba) ETATS-UNIS (Louisiane)	500 M€ Ouragan Lili
27/10	Tempête Jeannette	EUROPE du nord (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, France, Pologne...)	31 morts - > 1,5 G€ (4 morts en France)
10 et 11/11	Trombes	ETATS- UNIS (Alabama, Tennessee, Ohio, Mississippi, Ohio, Géorgie ...)	Plusieurs dizaines de victimes - > 300 M€ Tornades
12 au 13/11	Cyclone	INDE – BANGLADESH (Bengale)	>100 morts ou disparus - Cyclone 03B Inondations à Dacca



20, avenue de Ségur – 75302 PARIS 07 SP – Tél. 01 42 19 20 21 <http://www.environnement.gouv.fr>