

Bruxelles, le 16 février 2011

APCAT (2011)11
Or FR

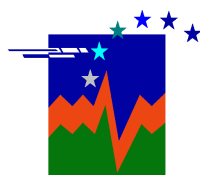
**ACCORD EUROPEEN ET MEDITERRANEEN SUR LES RISQUES MAJEURS
(EUR-OPA)**

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

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

ETAT DES LIEUX

Institut Supérieur de Planification d'Urgence (ISPU), Belgique



Objectifs

Répertorier les expériences, les pratiques, les textes et procédures juridiques qui se sont révélés spécialement utiles dans les pays membres de l'Accord EUR-OPA.

Méthodologie

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

Suite à l'adoption, par les Ministres de l'Accord, d'une Recommandation sur le rôle des autorités locales et régionales dans la réduction des risques majeurs en 2006¹, l'ISPU s'est proposé de poursuivre la réflexion.

Partant de ses précédentes études², du Cadre d'actions de Hyogo pour 2005-2015³, des travaux déjà réalisés sur le sujet par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)⁴, de la Recommandation sur le rôle des autorités territoriales⁵ et des actions prioritaires du Plan à moyen terme 2007-2011⁶, l'ISPU a tout d'abord réalisé le document de travail **AP/CAT (2007)11** qui a servi de canevas au questionnaire destiné à alimenter la future analyse comparative.

L'enquête par questionnaire, lancée auprès des Correspondants permanents et des Directeurs des Centres spécialisés, visait d'une part à dégager une vision

¹ Doc AP/CAT(2006) 24 rev.2

² K. VAN HEUVERSWYN., *Structures nationales de protections civiles*, Strasbourg, ISPU, 1998. K. VAN HEUVERSWYN., *Etude comparative des législations en matière de gestion des risques majeurs dans les 26 pays membres de l'Accord du Conseil de l'Europe Eur-OPA Risques*, Strasbourg, ISPU, 2003. K. VAN HEUVERSWYN., *Analyse comparative de la gestion interministérielle des risques majeurs : Belgique, France, Russie, Bulgarie*, Strasbourg, ISPU, 2005

³ Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles : Cadre d'action de Hyogo 2005-2015 : « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes », Kobe, Japon, 2005.
http://www.un.org/french/ha/natural_disaster/index.asp

⁴ LE CONGRES/RES 129 (2002) F/22 mars 2002., *Résolution 129 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les autorités locales confrontées aux catastrophes naturelles et situations d'urgence* ; LE CONGRES/REC 108 (2002)F/22 mars 2002., *Recommandation 108 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les autorités locales confrontées aux catastrophes naturelles et situations d'urgence*; LE CONGRES-CPL (12) 2 Partie IIF/30 MAI 2005., *Les catastrophes naturelles et industrielles - Les autorités locales faces aux situations d'urgence : 40 mesures pour lutter contre les risques naturels* ; LE CONGRES /RES 200 (2005)F/ 2 juin 2005., *Résolution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les catastrophes naturelles et industrielles : les autorités locales face aux situations d'urgence* ; LE CONGRES/REC168 (2005) F/2 juin 2005., *Recommandation 168 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les catastrophes naturelles et industrielles : les autorités locales face aux situations d'urgence* ; CM/CONG (2005) Rec 168 final F/ 8 septembre 2005., *Les catastrophes naturelles et industrielles., Les catastrophes naturelles et industrielles : les autorités locales face aux situations d'urgence - Recommandation 168 (2005) du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 7 septembre 2005 lors de la 936^e réunion des Délégués des Ministres)* ; LE CONGRES /REC 191 (2006) F/ 2 JUIN 2006., *Recommandation 191(2006) sur Tchernobyl , 20 ans après : les élus locaux et régionaux face aux catastrophes* ; LE CONGRES /RES 215 (2006) F/ 2 juin 2006., *Résolution 215 (2006) sur Tchernobyl , 20 ans après : les élus locaux et régionaux face aux catastrophes*,...Rappelons que le CPLRE a également lancé le Forum européen pour la gestion des catastrophes au niveau local et régional.

⁵ AP/CAT(2006)47 - Document AP/CAT(2006)24 rev.2

⁶ AP/CAT(2006)47 - Document AP/CAT(2006) 01 rév.3. L'une de ces actions prioritaires étant d' « encourager les Etats membres à élaborer et améliorer, si besoin est, leurs cadres institutionnel, législatif et politique pour réduire les risques de catastrophe ».

globale de la gestion des risques majeurs dans l'Etat, de l'échelon local à l'échelon national en passant par les échelons intermédiaires et d'autre part à évaluer l'importance du rôle des autorités locales et régionales dans cet ensemble, les difficultés auxquelles elles sont confrontées, l'appui que leur offrent les niveaux supérieurs et les efforts d'harmonisation entrepris pour éviter que des mesures incompatibles ou contradictoires soient prises par les autorités administratives situées dans un même bassin de risques. Le questionnaire traversait chaque étape de la gestion des risques majeurs (analyse du risque, prévention, préparation, gestion, rétablissement, intégration des enseignements).

L'ISPU tient à remercier l'ensemble des personnes qui ont participé à l'enquête : ses partenaires belges ainsi que les personnes suivantes: Madame Fattoum LAKHDARI pour l'Algérie, Monsieur Stepan BADALYAN pour l'Arménie, Monsieur George GEROSIMOU pour Chypre, Monsieur Igor MILIC pour la Croatie, Monsieur Dimitrios PAGIDAS pour la Grèce, Monsieur Michel FEIDER pour le Grand Duché de Luxembourg, Messieurs René FEUTEUN, Yves DELACRETAZ et Jacques FAYE ainsi que Madame Marie Luce PAVIA pour la France et Monsieur Tony VARO pour la Principauté de Monaco. Egalement Monsieur Iuliu BARA qui a organisé une table ronde avec plusieurs autorités locales roumaines, Madame Rajae CHAFIL et Monsieur Said ELHADEQ pour les contacts pris avec les autorités de leur pays dans le cadre du projet d'analyse de la situation au Maroc.

L'enquête a permis à l'ISPU de réunir suffisamment d'informations pour entamer une réflexion globale sur la gestion des risques majeurs et le rôle des autorités locales et régionales dans les pays susmentionnés (**APCAT(2009)13**). Certaines enquêtes sont allées plus loin, soit que les correspondants eux-mêmes aient transmis spontanément à l'ISPU des informations complémentaires telles que les textes juridiques pertinents ou une description de l'organisation administrative, soit que l'ISPU les ait invités à préciser certaines de leurs réponses au questionnaire. Dans certains cas également, c'est la méthodologie choisie par les correspondants pour coordonner la réponse au questionnaire qui a permis une analyse plus approfondie de la situation. Ce fut le cas pour la France et la Belgique par exemples. Pour l'analyse du rôle des collectivités territoriales en France, Madame Marie-Luce Pavia, professeur à l'Université de Montpellier a mis à contribution ses élèves inscrits en Master spécialisé en gestion des risques sur le territoire. Pour la Belgique, une interview menée auprès des dix Provinces et de l'Arrondissement Administratif de Bruxelles-Capitale a permis d'identifier plus facilement les difficultés rencontrées par les Gouverneurs et les Bourgmestres dans la mise en œuvre de leurs obligations légales ainsi que les bonnes pratiques existantes dans certaines provinces ou communes.

En 2009, deux **ateliers** ont réuni les personnes ayant alors répondu au questionnaire pour les pays suivants : Algérie, Arménie, Belgique, France, Grand Duché de Luxembourg et Grèce. Il s'agissait pour chaque participant de brosser brièvement le paysage administratif de son pays ainsi que son système de gestion des risques en approfondissant le rôle des autorités locales et régionales et ensuite, de présenter deux difficultés auxquelles elles sont confrontées et deux bonnes pratiques. Le premier atelier concernait les phases de planification et de gestion d'une situation d'urgence. Le second, les phases d'identification et de prévention des risques majeurs.

En 2010, une **analyse transversale** des réponses au questionnaire a permis de dégager certains lieux communs et de répertorier des expériences, pratiques, textes et procédures juridiques qui se sont révélés spécialement utiles. Cette analyse est disponible en Français et en Anglais (**APCAT(2010)8**).

Pendant cette période, l'ISPU a également conçu un **site Internet (www.ispu.eu)** afin de faciliter l'échange des connaissances et de partager les enseignements. Le site contient les réponses à l'enquête par questionnaire, l'analyse comparative, les législations et recommandations pertinentes ainsi que les bonnes pratiques identifiées. Actuellement, les tests ont démontré qu'il devait être techniquement amélioré, que sa visibilité devait être améliorée auprès de tous les partenaires de l'Accord Eur-Opa et que la fiche « Bonnes pratiques » devait être simplifiée. L'objectif pour l'avenir est de considérer ce site comme un outil créant une plateforme d'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les partenaires de l'Accord, les autorités locales et les experts en matière de gestion de risques.

En 2011, l'ISPU souhaiterait élargir le groupe de travail « Autorités locales » et encourager donc dans un premier temps toute nouvelle participation à l'enquête par questionnaire.

Difficultés

Une analyse comparative de systèmes influencés par des histoires, des cultures, des institutions différentes ne permet pas de dégager facilement un fond commun. Chaque Etat présente ses propres spécificités (forme unitaire ou fédérale, étendue géographique, densité de population, exposition plus ou moins grande aux risques, moyens disponibles,...) et les notions d'autorités locales et régionales diffèrent d'un pays à l'autre. Parmi les bonnes pratiques identifiées dans un pays, certaines s'expliqueront donc avant tout par le contexte propre à ce pays et ne seront pas transposables comme telles dans un autre pays. Une brève explication du contexte dans lequel s'inscrivent ces pratiques est donc essentielle à comprendre leurs limites qui, si elles existent, n'excluent pas mais nourrissent de toutes manières la réflexion sur l'amélioration des systèmes en place.

Résultats actuels (extraits)

I. Les Etats ont le devoir de protéger les personnes présentes sur leur territoire contre les risques majeurs et les exigences de la population par rapport aux autorités publiques sont légitimes : prévenir la récurrence, éviter l'évitable et réduire les conséquences de la situation d'urgence en veillant à maintenir un rapport étroit avec les victimes : assistance, explications et parfois réparation.

Mais les citoyens doivent prendre conscience de leur propre capacité à réduire les conséquences des risques majeurs sur leur vie, celle de leurs proches et sur leur environnement. L'Etat doit développer cette capacité en les informant sur les comportements à adopter avant, pendant et après la situation d'urgence.

Les autorités locales, de par leur proximité sauront mieux adapter le discours standard à chaque composante de leur population (expatriés, enfants, personnes âgées, touristes, ...).

II. La manière dont les Etats gèrent ces risques varie fortement en fonction de l'organisation administrative en place. En effet, le degré de déconcentration ou de décentralisation plus ou moins prononcé d'un pays à l'autre, expliquera l'étendue du rôle joué par leurs autorités locales et régionales dans la protection des populations. Celles-ci seront parfois libres de développer chacune une stratégie de réduction de risques propre ou bien mettront simplement en œuvre des mesures standards en les adaptant plus ou moins aux spécificités locales ou peut-être même ne disposeront d'aucune compétence en la matière.

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

- Les autorités locales connaissent plus précisément les caractéristiques de leur territoire et de leur population. Appartenant d'ailleurs bien souvent à la population locale, elles sont perçues comme des interlocuteurs crédibles. Leur proximité, qui leur permet une communication interhumaine directe et leur confère également une certaine pérennité eu égard à la fragilité des systèmes de télécommunication ainsi que les pouvoirs de police dont elles sont généralement dotées en font donc des acteurs de premier plan en situation d'urgence.

Confrontées à une grave situation d'urgence, les moyens dont elles disposent peuvent malheureusement soit avoir été carrément anéantis ou bien se révéler rapidement insuffisants. Les bassins de risques ne correspondant à aucun découpage administratif, une autre situation qui peut se présenter est que plusieurs localités soient confrontées au même phénomène dévastateur. Dans les deux types de situations, elles seront contraintes à rechercher la collaboration d'autres localités ou à appeler les niveaux supérieurs en renfort. Leur stratégie, si elle n'a pas été partagée au préalable avec ces partenaires, ne pourra jamais participer à une réponse coordonnée et efficace de la situation d'urgence.

- Disposant de moyens plus importants et d'un réseau plus large de partenaires, les niveaux supérieurs de pouvoir interviendront donc généralement lorsque les moyens locaux s'avèrent insuffisants ou lorsque le phénomène touche le territoire de plusieurs localités. Cela n'exclut pas l'importance du rôle des autorités locales puisque la manière dont elles auront géré les premières heures de la situation d'urgence sera déterminante pour réduire la gravité de la catastrophe et leur participation à la mise en œuvre des mesures qui seront décidées ensuite est essentielle à garantir une gestion adaptée aux circonstances.

IV. On ne peut par conséquent dire qu'il existerait un niveau de pouvoir plus pertinent qu'un autre pour gérer un risque : l'alerte peut être donnée par le Maire ou le Bourgmestre, les niveaux supérieurs prenant la relève si la crise prend de l'ampleur. Mais il est vrai que la gravité prévisible d'un risque peut aider à définir en amont quel sera le rôle de chaque échelon : certains risques peuvent être efficacement gérés au niveau local mais dès que leurs effets prévisibles sont d'une gravité telle que l'autorité de proximité ne pourrait y faire face, ce sont les niveaux supérieurs qui interviendront, soit en appui, soit en tant qu'autorité responsable de la gestion de la crise. Les autorités locales peuvent mener cette réflexion au moment de leur analyse des risques et interpeller les

niveaux supérieurs pour les risques auxquelles elles ne pourraient faire face seules.

V. La situation d'urgence est une situation exceptionnelle qui met en présence des services (services d'incendie, aide médicale urgente, services de police, protection civile, ...) qui ne se rencontrent que trop rarement en situation normale. Les Etats se voient confrontés à la difficulté de combiner harmonieusement les missions d'intervenants ayant des cultures et des missions différentes afin de leur donner un maximum d'efficacité au moment de la situation d'urgence. L'implication des autorités locales et de leurs services permet à l'Etat de mieux cerner certaines spécificités.

VI. Tous les acteurs sont donc impliqués et interdépendants, tous sont indispensables à la réussite du système. Il est donc essentiel de développer leur capacité à travailler en réseau dans la poursuite d'un même objectif : sauver des vies. Ce travail en réseau peut être facilité par la création d'un espace de rencontres (réel ou virtuel) et le développement de méthodes et procédures aptes à favoriser une meilleure circulation des informations top down et bottom up. Pour cela, il n'est pas nécessaire de faire de grandes réformes, de petites actions peuvent être envisagées au fur et à mesure.

VII. Un travail en réseau implique néanmoins que tous les participants parlent le même langage. Et c'est là une première difficulté puisque il n'existe souvent aucune terminologie uniforme en matière de gestion des risques, mis à part quelques définitions issues de textes juridiques, souvent adoptés dans le cadre de la transposition de normes contraignantes internationales (par ex. SEVESO⁷, nucléaire⁸, utilisation de micro organismes génétiquement modifiés⁹, ...) mais pas de réel compromis.

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

⁷Directive 1996/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Directive 2003/105/CE du 16 décembre 2003. Convention d'Helsinki concernant les effets transfrontaliers ; Convention n°174 concernant la prévention des accidents majeurs

⁸ Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire. Document INFCIRC/335 de l'AIEA ; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique., Document INFCIRC/336/ADD.1 de l'AIEA.

⁹ DIRECTIVE DU CONSEIL du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (90/219/CEE) ; DIRECTIVE 98/81/CE DU CONSEIL du 26 octobre 1998 modifiant la directive 90/219/CEE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés

IX. L'Etat peut leur fournir un appui et des orientations qui permettront de les guider dans leurs missions.

L'APCAT(2010)8 propose quelques pistes de réflexion inspirées des bonnes pratiques identifiées :

1. Mutualiser les informations transmises par toutes les autorités locales, les traduire en données géographiques et mettre à disposition de tous les acteurs une carte nationale d'exposition aux risques ;
2. Définir les notions principales et fixer les lignes directrices de la gestion des risques dans une législation cadre ;
3. Créer une structure permanente de concertation afin de favoriser une politique globale de gestion des risques majeurs ;
4. Faire partager une culture du risque et sensibiliser les secteurs utiles ;
5. Encourager la coopération locale, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques nationales et internationales ;
6. Mettre à la disposition des autorités locales une méthode d'analyse des risques ;
7. Favoriser l'accès des autorités locales aux moyens scientifiques et techniques afin d'améliorer l'analyse des risques, l'évaluation de la menace, la surveillance, l'alerte et la rapidité de la réaction ;
8. Répondre aux demandes d'expertises des autorités locales ;
9. Identifier, analyser et prendre en compte l'exposition aux risques dans l'aménagement du territoire et informer les futurs acquéreurs de la présence de ces risques et des mesures prises pour les éviter ou en limiter les conséquences s'ils surviennent;
10. Rendre les normes de construction parasismiques obligatoires dans les zones soumises au risque sismique;
11. Encourager l'analyse de la vulnérabilité des structures présentes dans ces zones et qui présentent une importance particulière;
12. Encourager les établissements qui accueillent du public à réaliser des plans d'urgence, en concertation avec les autorités locales ;
13. Rendre le défrichement autour des habitations obligatoire afin de réduire leur vulnérabilité aux feux de forêt. Confier le contrôle et la sanction de cette obligation aux autorités locales;
14. Inclure dans les actes juridiques relatifs aux ventes et locations de biens immobiliers une clause informant respectivement les acquéreurs et les locataires de l'exposition aux risques du bien en question. Mettre ces informations à disposition des autres acteurs, dont les autorités locales;

15. Faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière des autorités locales en identifiant les obstacles administratifs, juridiques et pratiques et en envisageant les mesures appropriées pour y remédier ;
16. Obliger les industriels à prendre des mesures appropriées en vue de prévenir tout accident majeur ;
17. Réaliser les inspections dans les entreprises dangereuses et sanctionner les manquements en impliquant les autorités locales.
18. Obliger les industriels à prendre les mesures appropriées pour limiter les effets sur le site et en dehors du site en tenant compte à la fois des risques internes qu'externes ;
19. Les obliger à participer à la planification d'urgence locale et à rédiger un plan interne destiné à contenir un incident ;
20. Leur imposer une structures pour la rédaction de ces plans afin qu'ils soient compatibles avec les plans externes des autorités locales ;
21. Impliquer les autorités locales dans l'approbation des plans d'urgences des industriels ;
22. Etablir des charnières entre la prévention et la préparation ;
23. Favoriser les canaux de proximité pour diffuser une information mieux adaptée aux spécificités et cultures locales. Informer les citoyens sur les comportements à adopter avant, pendant et après une situation d'urgence. Les informer également sur leurs devoirs ;
24. Encourager les ménages à suivre une formation sur les gestes qui sauvent, à identifier les risques qui les concernent (à la maison, au travail, en vacances, ..) et à réaliser leur propre planification d'urgence ;
25. Mettre en place un organe de veille permanente (24h/24) chargé de coordonner la diffusion des informations pertinentes vers toutes les autorités concernées, y compris locales ;
26. Encourager l'harmonisation de la planification d'urgence locale tout en respectant les spécificités et différentes cultures, en mettant par exemples à la disposition des autorités locales une méthodologie pour la rédaction des plans d'urgence, une structure type ou un contenu minimal ;
27. Entretenir une mémoire du risque en encourageant les autorités locales à tenir à jour et partager une base de données relatant les différents événements qui se sont déjà produits et leurs enseignements ;
28. Recenser les moyens locaux disponibles et évaluer les besoins ;
29. Harmoniser les moyens de reconnaissance des équipes d'intervention et de secours sur le terrain ;

30. Déterminer les modalités de préparation et d'entraînement de l'ensemble des acteurs de la situation d'urgence, y compris des autorités locales ;
31. Evaluer les risques encourus par les équipes de secours et envisager des mesures de sécurité appropriées ;
32. Organiser la concertation avec les services d'intervention et de secours afin d'harmoniser leurs procédures avec l'organisation prescrite par les plans d'urgence locaux ;
33. Mettre à disposition des autorités locales une méthodologie d'exercice. Les inviter à partager leur calendrier d'exercices ;
34. Calculer les zones d'exposition aux risques et informer les localités concernées (cartographie, etc...);
35. Harmoniser les procédures d'alerte ;
36. Prévoir les procédures pour maintenir une liaison permanente avec l'autorité locale en situation d'urgence ;
37. Mettre à la disposition des autorités locales un cahier de bord ou logbook ;
38. Envisager en amont les conséquences à plus long terme des risques afin d'améliorer la phase post-crise ;
39. Définir en amont les instances relais à mettre en place entre le territoire sinistré et le gouvernement afin d'accélérer les procédures administratives pour le rétablissement ;
40. Définir en amont instances relais à mettre en place entre les victimes et les différents services et associations d'aide aux victimes ;
41. Envisager une méthode systématique et standardisée de retour d'expériences.