



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**ACCORD EUR-OPA  
RISQUES MAJEURS**

Strasbourg, le 21 juin 2005

AP/CAT (2005) 30  
Or. Fr.

ACCORD PARTIEL OUVERT EN MATIERE DE PRÉVENTION, DE PROTECTION ET  
D'ORGANISATION DES SECOURS CONTRE LES RISQUES NATURELS ET  
TECHNOLOGIQUES MAJEURS

**ANALYSE COMPARATIVE  
DE LA GESTION INTERMINISTERIELLE DES RISQUES MAJEURS :**

**BELGIQUE**

**FRANCE**

**RUSSIE**

**BULGARIE**



Document publié par l'Institut Supérieur de Planification d'Urgence - ISPU  
Centre d'études juridiques EUR-OPA Risques Majeurs  
Direction générale Centre de Crise  
Service Public Fédéral Intérieur  
Rue Ducale 53  
1000 Bruxelles  
Belgique

Coordination : Kathleen Van Heuverswyn, expert juriste

© Institut Supérieur de Planification d'Urgence, 2005

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

## Table des matières

[Préface](#)

[Introduction](#)

### **Chapitre 1 : Union européenne:**

[Directives sur la gestion des risques industriels](#)

[Communication sur les risques liés aux inondations](#)

### **Niveau national :**

#### **Chapitre 2 : Belgique**

1. [introduction](#)
2. [autorités compétentes](#)
3. [autorités de coordination](#)
4. [organisation de la gestion des risques](#)
5. [points forts et faibles](#)
6. [conclusions](#)
7. [références légales](#)

#### **Chapitre 3 : France**

8. [introduction](#)
9. [autorités compétentes](#)
10. [autorités de coordination](#)
11. [organisation de la gestion des risques](#)
12. [points forts et faibles](#)
13. [conclusions](#)
14. [références légales](#)

#### **Chapitre 4 : Russie**

15. [introduction](#)
16. [autorités compétentes](#)
17. [autorité\(s\) de coordination](#)
18. [organisation de la gestion des risques](#)
19. [points forts et faibles](#)
20. [conclusions](#)
21. [références légales](#)

#### **Chapitre 5 : Bulgarie**

22. [introduction](#)
23. [autorités compétentes](#)
24. [autorité\(s\) de coordination](#)
25. [organisation de la gestion des risques](#)
26. [points forts et faibles](#)
27. [conclusions](#)
28. [références légales](#)

### **Chapitre 6 : Analyse comparative : [constats et recommandations](#)**

[Conclusions](#)

[Annexe 1 : Liste des recommandations](#)

[Annexe 2 : Proposition de modèle de plan global de gestion des risques](#)

[Annexe 3 : Bibliographie](#)

## Préface

*Cette étude était pour trois quarts rédigée quand nous survenaient les informations sur les tsunamis désastreux en Asie, le 26 décembre 2004.*

*L'événement me faisait penser à une autre catastrophe qui avait secouée la Belgique, également en pleine période de vacances : l'explosion d'une canalisation à Ghislenghien, le 30 juillet 2004.*

*C'est certainement la présentation dans les médias et notamment le fait de parler de ces deux événements comme 'une fatalité qui nous frappe une fois de plus' et mon indignation ressentie en regardant les images qui m'ont fait rapprocher les deux événements.*

*On pourrait dire que c'est le hasard qui fait que l'actualité 'm'offre' deux exemples qui sont proches des risques que j'avais sélectionnés pour approfondir l'aspect de la gestion interministérielle des risques majeurs. Alors que si j'ai sélectionné les risques d'inondations et industriels, c'est justement parce que les statistiques morbides nous démontrent que dans la plupart des pays, ce sont les risques les plus menaçants et les plus meurtriers.*

*Qu'est-ce qu'une rapide comparaison entre Ghislenghien et les tsunamis nous apprend ? Premièrement : l'absence d'information sur les dangers et les risques existants. A Ghislenghien, les services de secours, appelés pour une odeur de gaz, se rendent sur place sans disposer d'autres informations et donc sans savoir ce qu'ils pourraient ou devraient prendre comme mesures, ce qui en fait les premières victimes de l'explosion ; et en Asie, l'alerte a seulement été donnée par la panique généralisée une fois que tout était déjà inondé.*

*Le premier événement est un accident technologique, alors que le deuxième est une catastrophe naturelle, deux événements qui n'ont que les victimes et le choc de l'opinion publique en commun ? Non, il y a aussi beaucoup d'autres similitudes :*

*Les deux situations concernent des situations dangereuses, la mer ou la nature comme organisme vivant d'une part ; l'utilisation de substances dangereuses d'autre part. Dans les deux cas, des êtres humains étaient exposés aux dangers, c'est cette exposition qui rend les dommages probables au moment où un accident (tremblement, explosion) se produit.*

*La présence de la canalisation à Ghislenghien était connue, la ligne de fracture dans l'océan aussi. L'information sur les risques était donc disponible, seulement, elle ne l'était pas pour ceux qui pouvaient y être confrontés. Fluxys et diverses autorités étaient au courant de la position exacte de la canalisation ainsi que des travaux qui avaient lieu à proximité, des scientifiques américains et australiens ont enregistré le tremblement de terre de 2 à 4 heures avant que les vagues n'atteignent les côtes ... Ni les autorités côtières, ni la population locale, ni les touristes n'ont été avertis de ce qui les attendait, les sapeurs-pompiers de Ath non plus ...*

*Et puis l'événement catastrophique, qu'on peut difficilement encore attribuer au destin à la lumière de ce qui précède.*

*Et après, les opérations de secours et les vagues de solidarité, par lesquels on ne peut qu'être impressionné, par lesquels on ne peut qu'être touché.*

*Sans analyse en profondeur, certains éléments sautent simplement aux yeux :*

- *une information adéquate et disponible « au bon endroit » aurait certainement pu prévenir l'accident de Ghislenghien ou au moins en limiter les conséquences*
- *une information disponible « au bon moment » n'aurait pas pu prévenir le phénomène naturel en Asie mais aurait certainement pu éviter qu'il dégénère en catastrophe naturelle*
- *face à l'apocalypse, les opérations de secours, là où elles sont bien préparées, bien planifiées, bien gérées et coordonnées témoignent d'une efficacité redoutable*
- *aussi bien l'accident de Ghislenghien que la catastrophe en Asie secouent la conscience, donnant lieu à des manifestations de solidarité et une mobilisation de la volonté d'y remédier*

*Les efforts mobilisés après les désastres impressionnent. Et si on avait mobilisé autant d'énergie avant ?*

*Et si volonté – information – collaboration étaient les mots clés pour éviter que des désastres ne se reproduisent ? La coordination et notamment celle de l'information disponible était déjà le mot-clé des conclusions d'une étude comparative menée en 2002/2003 à la demande du Conseil de l'Europe, l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs. C'était aussi le point de départ de cette analyse plus approfondie sur la gestion interministérielle.*

*Et si maintenant on rendait hommage à ces centaines de milliers de victimes de 2004 en mobilisant notre volonté ...*

*Kathleen Van Heuverswyn  
Janvier 2005*

*Ce ne sont pas tant les rythmes naturels des cours d'eau  
qui sont en cause lors des inondations,  
que nos modèles socio-techniques et culturels.*

Hubert Seillan  
Préventique Sécurité 75, 2004/5

*Le désordre participe à la structuration des systèmes :  
les travaux développés dans le cadre de la thermodynamique des systèmes vivants  
montrent que loin d'être des facteurs destructurants,  
les sinistres participent à leur structuration et à leur évolution.*

Frédéric Malaval,  
Préventique Sécurité 75, 2004/5

## **Introduction**

En 2002-2003, une analyse comparative des législations en matière de gestion des risques majeurs a été réalisée par l'Institut Supérieur de Planification<sup>1</sup> d'Urgence à la demande des pays membres de l'Accord du Conseil de l'Europe, EUR-OPA Risques Majeurs<sup>2</sup>.

L'étude avait pour objectif de faire l'inventaire de lege et de facto de ce qui existe dans les 26 pays membres<sup>3</sup> de l'Accord en matière de prévention, de gestion, de réhabilitation, de sanction et contrôle dans le domaine de la gestion des risques majeurs.

Plusieurs questionnaires ont été envoyés aux correspondants permanents des pays membres de l'Accord, les questions concernaient les aspects suivants :

- II. Inventaire des risques majeurs auxquels le pays est confronté<sup>4</sup>
- III. La prévention des risques majeurs
  - a. Autorités compétentes
  - b. Structures de concertation
  - c. Planification d'urgence
  - d. Information préventive à la population
- IV. La gestion des situations de crise
  - a. Autorités compétentes
  - b. Alerte
  - c. Communication de crise
  - d. Forces opérationnelles
- V. Réhabilitation
  - a. Autorités compétentes
  - b. Dédommagement des victimes
- VI. Sanction et contrôle
  - a. Autorités compétentes
  - b. Sanctions

Quatre conclusions globales se dégagent de l'étude :

1. **une répartition très complexe des compétences et des responsabilités** : une multitude d'acteurs, aussi bien au niveau national, régional et local et par conséquent, une multitude de textes ;
2. **manque de coordination et d'approche intégrée entre les 4 composantes de la gestion des risques** : constat d'une organisation très efficace de la gestion des crises, grâce à la coordination, mais elle est limitée au stade de la gestion des crises et il n'existe pas d'instances qui s'occupent de tous les aspects de la gestion des risques ;
3. **peu de mécanismes de réhabilitation structurelle** : à part la France qui a su introduire les assurances pour les risques naturels et depuis 2003 également pour les risques technologiques, les mesures de réhabilitation se limitent trop souvent à des budgets et des moyens libérés d'urgence tout de suite après une catastrophe ;

<sup>1</sup> Depuis 2003, l'ISPU dépend de la Direction générale Centre de Crise du Service Public Fédéral Intérieur belge

<sup>2</sup> 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 Majeurs, ISPU, Strasbourg, 20 novembre 2003, Doc AP/CAT (2003)39

<sup>3</sup> Albanie, Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Espagne, FYROMacédonie, France, Géorgie, Grèce, Italie, Liban, Luxembourg, Malte, Maroc, Moldavie, Monaco, Portugal, Roumanie, Russie, San Marin, Turquie, Ukraine

<sup>4</sup> A préciser parmi les risques suivants : Risques naturels : tempêtes, sécheresse, tremblements de terre, inondations, feux de forêt, glissements de terrain, éruptions volcaniques ; Risques technologiques : chimiques et industriels, transport et stockage de produits dangereux, accidents de la route, pollution marine, nucléaire.

4. **faibles mécanismes de sanction et de contrôle** : pour des multiples raisons qui varient d'un pays à l'autre, nous constatons trop peu de contrôle, souvent dû au manque d'effectifs au sein des services d'inspection, et donc des contrôles trop répressifs et non pas dissuasifs.

### **Constat positif**

Un des constats positifs de l'étude comparative des législations en matière de gestion des risques majeurs dans les Etats membres de l'Accord du Conseil de l'Europe, EUR-OPA Risques Majeurs concerne le fait que beaucoup d'efforts ont été entrepris pour améliorer l'efficacité des interventions de secours, la gestion des crises, et ceci avec succès. Le progrès le plus important ces dernières années a été réalisé dans ce domaine, avec des interventions de plus en plus rapides et efficaces.

S'attardant sur les facteurs du succès de ces interventions de secours, deux éléments clés ressortent :

- d'un point de vue **opérationnel** : la **coordination**, le fait d'avoir associé tous les intervenants dans la préparation des opérations de secours pour qu'ils se connaissent et soient préparés à leur tâche au moment de la crise ;
- d'un point de vue **juridique** : le point fort de cet encadrement légal est d'avoir réussi une **approche horizontale** où on traite tous les aspects liés à la planification, à la communication et à la gestion des crises, tous types de risques confondus. Cela paraît évident aujourd'hui mais n'oublions pas qu'il y a différentes disciplines concernées (police, aide médicale urgente, services d'incendie, ...) , qui dépendent de différentes autorités et il a donc fallu trouver un mécanisme pour qu'ils travaillent tous ensemble sous l'autorité d'une seule instance.

**L'efficacité de ces interventions aujourd'hui nous ferait presque oublier que la plupart de ces crises, au lieu d'être parfaitement gérées auraient pu être parfaitement évitées !**

### **Manque de coordination**

Et là, dans le domaine de la prévention, quand on regarde l'organisation de la prévention des risques, d'une part, et le lien entre la prévention des risques et la gestion des crises, d'autre part, nous constatons peu ou pas de coordination, nous constatons que la plupart des pays sont restés dans une approche verticale, où chaque autorité exerce ses compétences propres dans ses domaines de compétences.

Que ce soit les ministères au niveau national dans les pays centralisés ou les ministères fédéraux et régionaux dans les pays décentralisés, chaque autorité responsable gère ses compétences propres dans ses domaines d'attribution.

Alors qu'au niveau de la province, du département, du county, ... peu importe le nom et au niveau de la commune, nous constatons que les préfets ou les gouverneurs et les bourgmestres ou les maires sont responsables de l'application de toutes ces législations et sont donc d'office concernés par tous les aspects de la gestion des risques majeurs.

**Par conséquent le défi qui s'impose à l'avenir, se situe essentiellement au niveau national et concerne la question : *dans quelle mesure* convient-il et *comment* mieux associer les autorités concernées *en amont*, par la prévention des risques et la gestion des crises afin d'éviter les crises ?**

**D'un point de vue aussi bien organisationnel que juridique, le défi consiste donc à trouver la structure et/ou les mécanismes administratifs au niveau national qui permettent d'y répondre.**

Nous constatons dans la plupart des pays des tentatives pour y arriver et l'étude précédente nous a permis d'identifier quatre modèles :

- **Gestion interministérielle de lege et de facto**

Le mécanisme le plus courant est celui de la gestion interministérielle, qui assure principalement la collaboration entre le ministère de l'Intérieur et de l'Environnement, y associant parfois le ministère de la Santé pour l'aide médicale urgente ou d'autres ministères pour d'autres aspects plus spécifiques. Elle peut être réalisée soit de lege soit de facto.

Exemples **de lege** sont : le Secrétariat d'état à la sécurité que la Belgique a connu ou le Secrétariat d'état au développement durable en France, ...

Un exemple de coordination **de facto** est le rôle attribué au Centre Gouvernemental de Crise en Belgique. La compétence est de facto parce que le cadre légal existant n'attribue qu'une compétence de coordination limitée à ce Centre. C'est grâce à une série d'initiatives complémentaires (et volontaires), jugées nécessaires pour pouvoir assumer ses responsabilités légales que le Centre de Crise s'impose de fait comme un acteur de coordination incontournable. Une deuxième raison tient à l'infrastructure dont le Centre dispose et le fait que les autres Ministères n'ont pas de structures de crise propres, ce qui les oblige à s'appuyer sur le Centre de Crise.

- **Ministère spécialisé**

Une deuxième option concerne la création d'un Ministère spécifique qui réunit toutes les compétences nécessaires pour la gestion des risques. L'exemple par excellence aujourd'hui est le Ministère russe **EMERCOM** - Emergency Management Committee.

- **Agence d'Etat et Comités Permanents**

Une troisième option est la création d'une Agence qui dépend soit du Premier ministre soit du ministre de l'Intérieur et à qui le gouvernement délègue la gestion des risques majeurs. Contrairement à Emercom, dans le cas d'une Agence, les ministères compétents gardent toutes leurs compétences mais vont détacher des représentants qui, au sein de l'Agence, vont traiter – en collaboration avec les autres membres détachés - des aspects spécifiques de la gestion des risques du ressort de leur ministère. On trouve actuellement un exemple en Bulgarie où l'Agence est d'ailleurs complétée par un système original de Comités Permanents, à tous les niveaux administratifs.

Il existe donc différentes possibilités pour assurer une meilleure coordination. Il n'existe cependant pas un modèle unique.

Les structures qui existent actuellement sont évidemment le reflet d'une série de facteurs qui sont typiquement nationaux: elles constituent la résultante d'une évolution historique, d'une certaine organisation administrative, de contraintes budgétaires, d'une tradition juridique et d'une multitude de facteurs culturels au sens large du terme (pays centralisé ou décentralisé, régime juridique répressif, culture de volontariat, rôle des militaires, perception et niveau d'acceptabilité des risques, ...).

Par conséquent, ces modèles ne sont pas comme tels transposables dans d'autres pays.

Nous avons également pu constater qu'aucun pays aujourd'hui est entièrement satisfait du régime existant: l'Italie a créé une Agence mais finalement abandonnée cette option ; la Bulgarie se pose également des questions ; la Belgique a expérimenté avec un secrétariat d'état mais attribue finalement un rôle grandissant au Centre de Crise ; en 2003, EMERCOM, en collaboration avec la Commission européenne, a évalué les points faibles et



forts de cette organisation, de nouvelles structures de coordination ont été créées en France cet été sous la notion de développement durable, etc. ...

La plupart des pays sont donc à la recherche d'éléments d'évaluation et des pistes de réflexion pour améliorer le régime existant.

Cette étude propose une analyse plus en profondeur qui permettra de mettre en évidence les points faibles et les points forts des différents modèles existants en matière de gestion interministérielle des risques majeurs et d'évaluer ces points dans leur contexte pour servir comme source d'inspiration et offrir des possibilités d'amélioration des systèmes existants.

### **Délimitation de l'objet de cette étude : l'accent sur la prévention des risques et la gestion des crises au niveau national**

Des 4 conclusions principales de l'étude précédente APCAT (2003) 39 (complexité ; manque de coordination ; peu de réhabilitation ; trop peu de contrôle), c'est le manque de coordination qui ressortait toujours comme la préoccupation majeure des représentants nationaux qui ont assisté aux conférences internationales où les conclusions ont été présentées.

Ceci a également été confirmé lors de la Conférence ministérielle de l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs, qui s'est tenu les 12 et 13 décembre 2003 à San Marin.

Nous avons donc voulu donner priorité à l'approfondissement de cet aspect et nous nous sommes fixé comme objectif de faire une analyse comparative qui pourrait servir de document de réflexion. Afin de pouvoir disposer d'un premier document dans un délai raisonnable, tout en garantissant un travail sérieux, nous avons choisi de délimiter l'objet de l'étude :

- 2 risques majeurs ont été retenus : le **risque chimique** (Seveso<sup>5</sup> dans l'Union européenne) et le **risque d'inondation**.  
Dans la plupart des pays, ces deux risques sont ou sont perçus comme les plus menaçants pour la population.
- L'accent a été mis sur les liens entre la **prévention** de ces risques et la **gestion des crises**.
- L'accent a été mis sur l'organisation au niveau **national**.
- Quatre pays ont été sélectionnés, parce qu'ils sont représentatifs pour les quatre modèles de gestion interministérielle, identifiés lors de l'étude précédente : la **Belgique** et la **France** pour la gestion interministérielle, resp. de facto et de lege, la **Russie** pour l'existence d'Emercom et la **Bulgarie** pour son Agence et ses Comités Permanents.

Là où d'autres aspects nous ont semblé utiles, soit pour une meilleure compréhension de l'organisation globale, soit parce qu'ils nous paraissaient intéressants, nous les avons mentionnés, sans toutefois les approfondir.

### **Méthodologie de l'étude**

- Les bases de l'étude ont été fournies par les recherches de l'étude précédente sur les législations en matière de gestion des risques majeurs dans les 26 pays membres de l'Accord EUR-OPA, APCAT (2003)39.

---

<sup>5</sup> Par risque chimique 'Seveso', nous visons, le risque créé par la présence de substances dangereuses dont la quantité dépasse un seuil déterminé et pour lequel dans l'Union européenne, un cadre légal spécifique a été élaboré suite aux Directives Seveso.

- Ces bases ont été complétées par des recherches plus spécifiques sur des mécanismes de coordination, de concertation et de collaboration.
- Une réunion de travail s'est tenue les 6 et 7 décembre 2004, à laquelle dr. Sockoro Delgado, Mme. Daniella Pantova, Mme. Françoise Tondre et Col. Lionel Lecléi ont participé pour respectivement la Russie, la Bulgarie et l'Accord EUR-OPA.
- Une réunion de travail a été organisée à Paris le 14 décembre sur l'initiative de M. René Feunteun, le correspondant permanent français de l'Accord, à laquelle des représentants des ministères de l'Intérieur et de l'Ecologie et du Développement durable ont participé.
- Un certain nombre d'experts nationaux ont été interviewés par téléphone ou par email.
- Les descriptions sur l'organisation nationale des 4 pays couverts par l'étude ont été envoyées aux correspondants permanents concernés pour validation.

Le document actuel ne constitue qu'une première étape dans la recherche de pistes de réflexions et de recommandations pour améliorer la gestion interministérielle des risques.

Nous avons choisi de rédiger un premier inventaire de points forts et faibles des mécanismes de coordination des quatre pays sélectionnés et de faire appel à une consultation très large d'experts pour compléter et approfondir les informations et les réflexions recueillies.

Au stade actuel, le document est donc à considérer comme un document de travail ou un document de discussion et non pas un rapport final.

Au printemps 2005, il sera envoyé à des experts dans des administrations nationales, des organisations européennes et internationales, des universités, etc. afin de recueillir un maximum de feedback et de suggestions.

Tous ces résultats seront présentés lors d'un atelier de travail qui aura lieu à Florival en autonome 2005.

L'ensemble de ces démarches (le document de discussion actuel, le feedback des experts, les résultats des discussions de l'atelier de travail à Florival et les conclusions qui en découleront) constitueront un rapport final dont la publication est prévue fin 2005.

### **Structure de l'étude**

Le premier chapitre donne quelques précisions sur le droit communautaire en la matière.

Les chapitres 2 à 5 donnent une description par pays ainsi qu'une énumération des points forts et faibles identifiés. Cette estimation fort/faible ne comporte aucun jugement sur la valeur intrinsèque des points relevés mais vise uniquement à exprimer une appréciation à la lumière de l'objectif de cette analyse, qui est la recherche de mécanismes de coordination au niveau national/fédéral des différentes composantes de la gestion des risques.

Le chapitre 6, l'analyse comparative, part de ces points forts et faibles pour en tirer des enseignements et des pistes de réflexion.

*S'il est nécessaire que chacune de ses composantes  
soit tendue vers l'atteinte de ses objectifs particuliers,  
il faut également qu'elle prenne en compte celui plus fondamental  
de l'organisation dont elle dépend.*

*...  
Ce sont les charnières qui font l'intelligence d'un système !*

Après le 11 septembre : les charnières et l'intelligence  
Hubert Seillan, juin 2002

## **Chapitre 1 : La gestion des risques au niveau de l'Union européenne**

### ***Les Directives Seveso***

La directive européenne la plus importante en matière de gestion des risques est actuellement la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses<sup>6</sup>, appelée la directive Seveso<sup>7</sup>.

De façon générale, elle a obligé les états membres à s'organiser pour que toutes les autorités compétentes soient associées à la gestion du risque d'accident majeur impliquant des substances dangereuses.

Spécifiquement en matière de planification d'urgence, la première directive Seveso 82/501/CEE du 24 juin 1982 est à la base des réglementations nationales en la matière dans la plupart des pays de l'Union européenne des 15 à l'époque (ceci n'est pas valable pour la France qui disposait déjà d'un cadre légal qui a d'ailleurs largement inspiré les obligations de la directive).

Elle constitue un exemple par excellence d'approche horizontale pour avoir réglé dans un document les aspects les plus importants liés à un seul risque spécifique et qui relèvent de différents domaines de compétences : l'objectif de la directive vise la prévention des accidents majeurs et la limitation de leurs conséquences pour l'homme et l'environnement, ce qui comprend :

- les obligations de l'exploitant (obligations générales, notification, autorisation, politique de prévention, effet domino, rapport de sécurité) ;
- l'établissement de plans d'urgence internes et externes ;
- la maîtrise de l'urbanisation ;
- l'information concernant les mesures de sécurité ;
- l'inspection ;
- échanges et système d'information.

Nous verrons dans les descriptions de la Belgique et de la France sur la transposition de cette directive, que les états membres – au-delà des mesures pour se conformer aux obligations imposées - ont cherché à rester fidèle à la philosophie de la directive et ont fait des efforts pour rapprocher les autorités concernées (par des procédures et des structures de coordination ou de consultation) pour que chacune contribue sur base de ses compétences propres aux objectifs communs qui les dépassent.

### ***Seveso versus IPPC***

La Directive IPPC ne s'applique pas aux risques qui nous concernent dans cette étude, mais elle vaut la peine d'être citée pour démontrer la différence d'approche entre risques accidentels et risques continus, tels que ceux liés à la pollution.

La Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution<sup>8</sup>, appelé IPPC<sup>9</sup> d'après son intitulé en anglais, vise la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des activités figurant à l'annexe I, et prévoit les mesures visant à éviter, et lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions des activités susvisées dans l'air, l'eau et le sol, y compris les mesures

<sup>6</sup> JO L010 du 14.01.1997, p. 13-33

<sup>7</sup> d'après l'accident Seveso en Italie, en réponse duquel la première Directive Seveso a été adoptée

<sup>8</sup> JO L257 du 10.10.1996, p. 26-40

<sup>9</sup> Integrated Prevention of Pollution and Control

concernant les déchets, afin d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement considéré dans son ensemble.

Cette directive exige une coordination adéquate de la procédure et des conditions d'autorisation entre les autorités compétentes pour protéger l'environnement dans son ensemble, dans une optique de développement durable, et ceci non seulement par type de risque mais pour l'ensemble des émissions susceptibles de nuire à l'air, à l'eau ou au sol.

(7) *considérant que des **approches distinctes** visant à réduire les émissions dans l'air, les eaux ou les sols de façon séparée sont **susceptibles de favoriser des transferts** de pollution entre les différents milieux de l'environnement, plutôt que de protéger l'environnement dans son ensemble ;*

(8) *considérant que l'objectif d'une **approche intégrée** de la réduction de la pollution est de prévenir, partout où cela est réalisable, les émissions dans l'atmosphère, les eaux et les sols, en prenant en compte la gestion des déchets, et, lorsque cela s'avère impossible, de les réduire à un minimum afin d'atteindre un haut niveau de protection de l'environnement dans son ensemble ;*

(9) *... que l'application du principe d'un **développement durable** est favorisée par une approche intégrée de la réduction de la pollution ;*

Seveso a le mérite de réunir les autorités compétentes pour atteindre un double objectif qui dépasse les compétences individuelles des autorités respectives, alors que IPPC oblige une vraie approche intégrée. IPPC ne demande pas seulement d'identifier les autorités compétentes mais impose également la coordination de leurs actions.

#### Art. 16 Directive Seveso

*Sans préjudice des responsabilités de l'exploitant, les Etats membres **instaurent ou désignent** la ou les autorité(s) compétente(s) chargée(s) d'exécuter les tâches déterminées par la présente directive ainsi que, le cas échéant, les organismes chargés d'assister la ou les autorité(s) compétente(s) sur le plan technique.*

#### Art. 7 Directive IPPC

*Les Etats membres prennent les mesures nécessaires afin que la procédure et les conditions d'autorisation **soient pleinement coordonnées** lorsque plusieurs autorités compétentes interviennent, afin de garantir une approche intégrée effective entre toutes les autorités compétentes pour la procédure*

#### Art. 8 IPPC

*... Toute autorisation accordée ou modifiée doit inclure les modalités prévues pour la protection de l'air, des eaux et du sol, visées par la présente directive.*

#### **IPPC réussit donc une double intégration :**

- **horizontalement** : en exigeant la **coordination des actions des autorités compétentes** ;
- **et une intégration verticale** par la **centralisation dans une procédure unique des mesures spécifiques par type de risque**.

### **Inondations**

Le 12 juillet 2004, la Commission a publié la **Communication** de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « **La gestion des risques liés aux inondations – Prévention, protection et mitigation des inondations** »<sup>10</sup>.

Une communication n'est pas un document contraignant pour les états membres, sert principalement à communiquer la politique de la Commission aux autres institutions

<sup>10</sup> Bruxelles, le 12.07.2004, COM (2004) 472 final

européennes, et nous renseigne donc sur les orientations de la politique communautaire en matière de gestion du risque d'inondation.

L'objectif de la gestion des risques liés aux inondations y est défini comme tel : réduire la probabilité et/ou l'impact des inondations ; ce qui vise donc le double objectif de la prévention et de la protection/gestion.

L'approche qui est mise en avant comme étant la plus efficace, est celle basée sur le développement de programmes de gestion des risques liés aux inondations et qui incluent les aspects suivants : prévention (éviter l'exposition au danger), protection (réduire la probabilité d'inondation et/ou l'impact), préparation (informer la population), plans d'urgence (adaptés aux inondations) et récupération et leçons apprises.

Il est proposé que les Etats membres et la Commission travaillent ensemble afin de développer et de mettre en œuvre un programme d'action coordonné pour la prévention, la protection et la mitigation des inondations.

Les caractéristiques essentielles de ce programme d'action devraient inclure :

- (a) la **coopération** et la **coordination** améliorées à travers le développement et la mise en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation pour chaque bassin hydrographique et zone côtière, où la santé humaine, l'environnement, les activités économiques ou la qualité de la vie peuvent être affectés par les inondations ;
- (b) le développement de la mise en œuvre des cartes de risques d'inondations comme un outil d'aménagement et de communication ;
- (c) l'amélioration des **échanges d'information**, le **partage des expériences** et le **développement coordonné et la promotion de bonnes pratiques** ;
- (d) le développement des **liens plus forts** entre la communauté de la recherche et les autorités responsables de la gestion de l'eau et de la protection contre les inondations ;
- (e) l'amélioration de la **coordination** entre les politiques communautaires pertinentes ;
- (f) l'augmentation de la prise de conscience des risques d'inondations à travers la **participation** plus large des parties prenantes et une communication plus efficace.

**Sur 6 points d'actions, 5 concernent la coordination, l'échange d'information ou la participation entre les acteurs concernés par des aspects spécifiques de la gestion des risques !**

*Mieux « capitaliser et mutualiser » les connaissances  
ne permettrait-il pas aux acteurs impliqués dans la prévention des risques  
de progresser plus vite et à moindre coût ?*

Ghilaine Guimon,  
du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable  
Préventique Sécurité 75, 2004/5

## **Chapitre 2 : La gestion des risques majeurs en Belgique : La prévention des risques et la gestion des crises**

### **1. Introduction**

#### ***Organisation administrative de la Belgique***

Jusqu'en 1970, la Belgique pouvait être qualifiée de pays centralisé, où toutes les tâches administratives sont du ressort de l'Etat.

Pourtant la Belgique connaissait déjà un début de décentralisation territoriale dans le sens où la Constitution de 1831 conférait à des niveaux administratifs subordonnés à l'Etat, notamment les provinces<sup>11</sup> et les communes<sup>12</sup>, le soin de veiller à l'intérêt général au sein d'un territoire ou d'une circonscription déterminée. L'autonomie surtout des communes et dans une moindre mesure des provinces était telle qu'on parlait parfois d'un « quatrième pouvoir » en Belgique, à côté des trois pouvoirs constitutionnels : législatif, exécutif et judiciaire.

Depuis 1970, la Belgique a connu diverses étapes (1970-71, 1980, 1988, 1993) dans la réforme de l'Etat qui l'a transformée en Etat fédéral.

Actuellement, outre le pouvoir fédéral, la Belgique connaît trois Communautés (française, flamande et germanophone) avec ce qu'on appelle des compétences personnalisables, et trois Régions (Wallonie, Flandre et Bruxelles) avec des compétences qui touchent à leur territoire.

Suite à ces réformes et à la répartition des compétences entre plusieurs niveaux administratifs, l'organisation belge est devenue relativement complexe, la gestion des risques majeurs n'y échappe pas.

Que les compétences soient exclusives, partagées ou concurrentes, il est important de noter que dans tous les cas de figure, il n'y a aucune hiérarchie entre ces différents niveaux (l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés).

En matière de gestion des risques, c'est principalement l'Etat fédéral et les trois Régions qui sont concernés. Aussi bien pour les inondations que pour les risques chimiques, trois grands blocs de compétences peuvent être distingués :

- protection de l'environnement : compétence régionale, les Ministères régionaux de l'Environnement ;
- protection de la population : compétence fédérale, le Service Public Fédéral Intérieur, compétent en matière de planification d'urgence et gestion de crise ;
- protection des travailleurs : compétence fédérale, le Service Public Fédéral Emploi et Travail.

Là où les compétences sont partagées, les différents niveaux sont parfois obligés de conclure des accords de coopération ; c'est notamment le cas pour les risques majeurs, ce qu'on développera plus en détail ci-après.

---

<sup>11</sup> Les provinces ont une compétence générale dans le domaine de la gestion des risques sur base de l'art. 128 de la loi provinciale: *Le gouverneur veille dans la province au maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques.*

<sup>12</sup> Les communes ont une compétence générale dans le domaine de la gestion des risques basée sur l'art. 135, §2, 5° de la loi communale: *le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties;*



## Définitions

La notion de gestion des risques majeurs est assez bien intégrée dans la terminologie et pourtant, ce n'est pas une notion juridique dans le sens où elle n'apparaît pas en tant que telle dans la législation.

On retrouve les notions de prévention des risques dans les législations régionales en matière d'environnement, ayant trait à la problématique de la pollution, aux catastrophes naturelles, etc., dans la législation fédérale en matière de sécurité du travail (devenu bien-être au travail) et de gestion des crises dans la législation fédérale en matière de sécurité civile où les notions clefs sont les catastrophes, calamités et sinistres :

**Arrêté royal du 23 juin 1971 organisant les missions de la sécurité civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres**, art. 1<sup>er</sup> :

**événements calamiteux** : *notamment le cyclone, l'ouragan, le raz de marée, le tremblement de terre, ainsi que l'inondation et la pénurie d'eau d'une certaine gravité ou affectant une région importante*

**catastrophes** : *notamment l'accident de chemin de fer, la chute d'aéronef, la rupture de digue, ainsi que la contamination et la pollution accidentelles d'une certaine gravité ou affectant une région importante, et d'une manière générale tous accidents qui entraînent ou peuvent entraîner la perte de nombreuses vies humaines ou des dégâts matériels considérables*

**sinistres** : *notamment l'incendie, l'explosion, l'éboulement, l'affaissement ou le glissement de terrain, la rupture de conduite ou de réservoir, ainsi que l'accident de la route nécessitant la mise en oeuvre de moyens spécialisés*

En 1988, la notion de crise a été introduit par l'**arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise** :

« Art. 2. §1. Pour l'application du présent arrêté, il y a lieu d'entendre par « **crise** » tout événement qui, par sa nature ou par ses conséquences :

1° menace les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population ;

2° requiert des décisions urgentes ;

3° et demande la coordination des différents départements et organismes.

§2. Il y a lieu d'entendre par « les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population » :

1° l'ordre public, c'est-à-dire, la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques ;

2° le potentiel socio-économique du pays ;

3° la souveraineté nationale et les institutions établies par la Constitution et les lois ;

4° l'intégrité du territoire national.

§3. Une crise est nationale lorsque la menace trouve son origine sur le territoire national ou doit être combattue par des moyens principalement nationaux. Une crise nationale n'exclut pas une coordination internationale des mesures à prendre. »

L'**Arrêté Royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national** (appelé Arrêté Royal Phase 4) distingue 4 phases dans la planification et la gestion de crises :

- phases 1 et 2 : coordination à l'échelon local (plans communaux généraux et spécifiques tels que les plans préalables d'intervention),
- phase 3 : coordination par le gouverneur à l'échelon provincial (plans généraux et spécifiques, tels que les plans Seveso),
- phase 4 : coordination par le Ministère de l'Intérieur à l'échelon national.

(...) *En cas d'accident, calamité ou catastrophe affectant plusieurs provinces, il y a lieu, en principe, de passer d'une coordination provinciale de phase 3 à une coordination nationale de phase 4.*

Dans l'**Accord de coopération sur les accidents majeurs impliquant les substances dangereuses**<sup>13</sup>, nous trouvons une définition d'**accident majeur**<sup>14</sup>, étant: *un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par le présent accord de coopération, entraînant pour la santé humaine, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, ou pour l'environnement, un danger grave, immédiat ou différé, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses.*

Dans le cadre de la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, l'Accord de coopération définit le **risque** (Seveso) comme : *la probabilité qu'un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées.*

Ce même Accord de coopération impose à l'exploitant d'élaborer une politique de prévention, oblige l'exploitant et le Ministre de l'Intérieur à élaborer des plans d'urgence et précise ce qu'il y a lieu de faire lors et après un accident majeur mais l'Accord ne donne pas de définitions.

La **loi sur la sécurité civile** du 31 décembre 1963 définit la notion de **gestion des situations d'urgence** :

Art. 1 : *la sécurité civile comprend l'ensemble des mesures et des moyens destinés à assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la sauvegarde du patrimoine national en cas de conflit armé. Elle a également pour objet de secourir des personnes et de protéger les biens en tout temps lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres.*

Art. 2. *Le Roi arrête les mesures à prendre en matière de sécurité civile. Il peut notamment établir un programme de mesures de sécurité civile à appliquer par chaque habitant, par les services publics qu'il désigne et par tout organisme privé, public ou d'utilité publique. (...)*

Art. 2bis, §1<sup>er</sup>. *Les missions en matière de sécurité civile sont les suivantes:*

- 1° *les interventions relatives à la lutte contre le feu et l'explosion*
- 2° *la prévention en matière d'incendie*
- 3° *l'aide médicale urgente*
- 4° *les travaux de secours techniques*
- 5° *la lutte contre les pollutions chimiques, nucléaires, biologiques et d'hydrocarbures*
- 6° *la lutte contre les événements calamiteux, les catastrophes et les sinistres*
- 7° *la coordination des opérations de secours, notamment l'installation des moyens de coordination*
- 8° *les missions internationales de protection civile*
- 9° *les missions préventives lors de grands rassemblements de personnes*
- 10° *la distribution d'eau*
- 11° *l'alerte à la population*
- 12° *l'appui logistique*

<sup>13</sup> Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant les substances dangereuses (Loi du 22 mai 2001 portant assentiment, MB du 16.6.2001)

<sup>14</sup> Art. 4, 7° de l'Accord de coopération sur les 'risques industriels majeurs'

La planification d'urgence est défini comme suit : un plan général d'urgence et d'intervention prévoit les mesures à prendre et l'organisation des secours en cas d'événements calamiteux, de catastrophes ou de sinistres , cf. art. 2ter de la loi sur la sécurité civile.

Un **projet d'arrêté royal** est actuellement en préparation sur les plans d'urgence et d'intervention, la **situation d'urgence** y serait défini comme : *un événement calamiteux, une catastrophe, un sinistre au sens de l'article 2ter de la loi du 31 décembre 1963, ainsi que tout événement qui entraîne ou est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale comme, un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes.*

Ce projet compte également donner une définition des **plans d'urgence et d'intervention (PUI)** : *Le plan d'urgence et d'intervention, dénommé ci-après le PUI, qui règle l'intervention multidisciplinaire, est établi au niveau national, provincial et communal. Le PUI comprend :*

- *le plan général d'urgence et d'intervention, dénommé ci-après le PGUI, qui contient les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion de toute situation d'urgence ;*
- *le plan particulier d'urgence et d'intervention, dénommé ci-après le PPUI, complète le PGUI par des directives spécifiques supplémentaires concernant un risque particulier.*

Le projet d'AR ajoutera une définition pour chaque type de plan: le plan général d'urgence et d'intervention (PGUI), le plan particulier d'urgence et d'intervention (PPUI), le plan interne d'urgence et les plans mono-disciplinaires, tels que le plan d'intervention médical (PIM).

Uniquement dans la **réglementation relative au Bien-être des Travailleurs**, une définition de **prévention des risques** est donnée, comme étant : *l'ensemble des dispositions ou des mesures prises ou prévues à tous les stades de l'activité de l'entreprise ou de l'institution, et à tous les niveaux, en vue d'éviter ou de diminuer les risques professionnels (Arrêté Royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail).*

Le **Décret<sup>15</sup> Politique intégrale de l'Eau de la Région Flamande** précise que les autorités flamandes compétentes doivent tenir compte, lors de la préparation, l'élaboration, l'application, le suivi et l'évaluation de la politique intégrale de l'eau, des principes suivants : (...) le **principe de prévention**, selon lequel il y a lieu d'agir pour éviter que des effets nuisibles se produisent, plutôt que de devoir les réparer à posteriori, ainsi que le principe selon lequel les mesures préventives doivent être appliquées à la source.

---

<sup>15</sup> Un décret régional a la même valeur juridique qu'une loi fédérale

## 2. Autorités compétentes au niveau fédéral/régional<sup>16</sup>

### INONDATIONS - prévention:

#### Niveau fédéral :

- **Service Public fédéral de Programmation<sup>17</sup> Développement durable**

Mission: aider les autres services publics fédéraux à préparer et à mettre en oeuvre la politique de développement durable

#### Niveau régional :

- **Ministère flamand de l'Environnement et de la Nature - AMINAL**  
(Administration Environnement), **Département Eau**

Mission : compétence générale en matière d'environnement, en matière d'eaux et forêts pour la Région flamande

**Administration des voies navigables et maritimes** (Waterwegen en Zeewegen) – AWZ (département laboratoire d'architecture et de recherche hydraulique)

Mission: compétent pour les voies navigables

**HIC – Centre d'information Hydrologique** (Hydrologisch InformatieCentrum)

- **Ministère flamand de l'Aménagement du Territoire – Administration Aménagement du Territoire, Logement et Monuments - AROHM**

Mission : responsable en matière d'aménagement du territoire flamand

- **Ministère flamand des Travaux Publics**

Mission : compétence générale en matière de travaux publics

- **Ministère Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement**

**Mission** : compétence générale en matière d'environnement et pour l'aspect aménagement du territoire pour la Région wallonne

- **Ministère Wallon de l'Agriculture et de la Ruralité**

- **Ministère Wallon de l'Équipement et des Travaux publics**

**Service d'Études Hydrologiques - SETHY**

Missions : les mesures et la surveillance en temps réel des cours d'eau, les études hydrologiques et la coordination, l'annonce des crues

- **Autres ministères concernés : Ministère Wallon des Affaires intérieures**

- **Ministère de Bruxelles Capitale de l'Environnement – Institut Bruxellois pour la gestion de l'Environnement**

Mission : compétence générale en matière d'environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale

- **Administration de l'Équipement et des Déplacements – AED**

Mission : compétence sur les cours d'eau et en matière de pluviométrie

**Direction de l'Eau**

<sup>16</sup> Pour identifier les autorités responsables en Belgique au niveau 'national', il y a lieu d'y inclure des autorités au niveau fédéral aussi bien qu'au niveau des trois Régions, dû à la répartition constitutionnelle des compétences sans hiérarchie aucune entre les 2 niveaux

<sup>17</sup> Les appellations SPF-Service public fédéral ou SPP-Service public fédéral de programmation ont depuis 2001 remplacé les Ministères. On distingue actuellement : 4 SPF horizontaux (Chancellerie, Personnel, Budget, et Communication), 8 SPF verticaux (Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Défense, Finances, Sécurité sociale, Emploi, Santé publique, Economie, Mobilité et transport) et 3 SPP (Développement durable, Intégration sociale, Politique scientifique)

### **Direction de l'Hydrogéologie**

#### **- Intercommunale Bruxelloise du Réseau d'Assainissement**

Mission : assurer 24/24h et 7/7 jours la gestion des bassins d'orage et des collecteurs, ainsi que la prise en charge intégrale des principaux ouvrages d'art hydrauliques

## **INONDATIONS – gestion de crise:**

### **Niveau fédéral :**

#### **- Service Public Fédéral Intérieur - Direction Générale de la Sécurité Civile et Direction Générale Centre de Crise**

Missions : il relève de la compétence générale du SPF Intérieur d'agir, de prendre et de coordonner les mesures nécessaires destinées à protéger la population et le patrimoine national contre les catastrophes, calamités et sinistres

#### **SPF Intérieur – Direction générale du Centre de Crise**

Missions : coordonner la planification d'urgence, assurer une permanence générale au profit du Gouvernement (veille active), centraliser et diffuser l'information relative aux crises, fournir une infrastructure et les moyens nécessaires pour la gestion d'une crise

#### **- SPF Santé publique**

Mission: de façon générale: e.a. améliorer maintenant et à l'avenir la qualité de la vie (hommes, animaux, plantes), de la chaîne alimentaire et de l'environnement ; spécifiquement: compétent pour fixer l'organisation de l'aide médicale urgente et psychosociale

#### **- SPF Défense**

Mission: e.a. aide à la nation, ce qui signifie que l'armée assumera certaines tâches au service de notre société; qui ne reviennent pas en priorité à l'armée mais que l'armée peut remplir dans certains cas exceptionnels, lorsque les moyens civils se révèlent insuffisants lors d'une catastrophe

#### **- Autres SPF concernés par la gestion des conséquences socio-économiques : SPF Mobilité, SPF Economie, ...**

### **Niveau régional :**

Les Régions n'ont pas de compétences légales en matière de gestion des crises, mais certains services régionaux, tels que le HIC et le SETHY contribuent à l'évaluation des situations de crise.

## RISQUES CHIMIQUES<sup>18</sup> - prévention

### Niveau fédéral :

- **SPF Emploi et Travail – Direction générale Contrôle du Bien-être au travail – Division du contrôle des risques chimiques**  
Missions : assurer les missions de prévention qui découlent de la législation Seveso, des compétences spécifiques en matière d'évaluation des rapports de sécurité, inspection, coordination du système d'inspection et d'organisation de la structure de concertation permanente
- **SPF Economie (PME, Classes moyennes et Energie) – Direction de la Qualité et de la Sécurité**  
Missions : fonctionne comme service d'évaluation et service d'inspection Seveso pour une série spécifique d'entreprises (les fabriques et lieux de stockage pour explosifs, les lieux de stockage souterrains de gaz et les entreprises de distribution de gaz)
- **SPF Intérieur – Direction générale de la Sécurité Civile**  
Missions : le SPF Intérieur s'est vu attribuer des missions de prévention en tant que service d'évaluation des rapports de sécurité et d'information préventive à la population
- **SPF Santé Publique :**  
Missions: de façon générale compétent pour tous les aspects de la santé et spécifiquement pour l'organisation de l'aide médicale urgente et psychosociale

### Niveau régional :

- **Ministère flamand de l'Environnement – Administration Gestion de l'Environnement, de la Nature, du Sol et de l'Eau**  
Mission : le service Rapports de Sécurité au sein de cette administration est le service de coordination et d'évaluation pour les établissements Seveso en Région flamande et responsable de la réception, de la coordination et de l'évaluation des rapports de sécurité
- **Ministère flamand de l'Aménagement du Territoire – Administration Aménagement du Territoire, Logement et Monuments**  
Mission : ce service est compétent pour l'aspect aménagement du territoire de la Région flamande
- **Ministère Wallon de l'Environnement, des Ressources Naturelles et de l'Agriculture – Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE)**  
Mission : ce service est un service de coordination et d'évaluation pour les établissements Seveso en Région wallonne et est donc compétent pour la réception, la coordination et l'évaluation des rapports de sécurité et l'identification des risques domino

---

<sup>18</sup> Par risques chimiques, nous visons les risques créés par la présence de substances dangereuses, dans des quantités égales ou supérieures à celles indiquées à l'annexe I, parties 1 et 2 de l'Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant les substances dangereuses

- **Ministère Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports – Direction générale de l'aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine (DGATLP)**

Mission : ce service est compétent pour l'aspect aménagement du territoire de la Région wallonne

- **Ministère de Bruxelles Capitale de l'Environnement – Institut Bruxellois pour la gestion de l'Environnement**

Mission : ce service est un service de coordination et d'évaluation pour les établissements Seveso dans la Région de Bruxelles-Capitale et est compétent pour la réception, la coordination et l'évaluation des rapports de sécurité et l'identification pour les risques domino

- **Ministère de Bruxelles Capitale de l'Aménagement du Territoire – L'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (A.A.T.L.)**

Mission : ce service est compétent pour l'aspect aménagement du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale

## **RISQUES CHIMIQUES – gestion des crises**

### **Niveau fédéral :**

- **SPF Intérieur - Direction Générale de la Sécurité Civile**

Missions : Il relève de la compétence générale du SPF Intérieur d'agir, de prendre et de coordonner les mesures nécessaires destinées à protéger la population et le patrimoine national contre les catastrophes, calamités et sinistres

- **SPF Intérieur – Direction générale du Centre de Crise**

Missions : coordonner la planification d'urgence, assurer une permanence générale au profit du Gouvernement (veille active), centraliser et diffuser l'information relative aux crises, fournir une infrastructure et les moyens nécessaires pour la gestion d'une crise

- **SPF Santé Publique**

Mission : compétence générale en matière de santé publique et spécifiquement compétent pour l'organisation de l'aide médicale urgente

- **SPF Justice**

Mission : compétence en cas d'enquête judiciaire

- **SPF Défense**

Mission: compétence subsidiaire d'aide à la nation, si les moyens civils sont insuffisants

- **Autres SPF concernés par la gestion des conséquences socio-économiques: SPF Mobilité et SPF Economie**

### **Niveau régional :**

Au niveau régional, il n'existe aucune autorité compétente en matière de gestion des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

### 3. Autorités de coordination

#### **En matière de prévention :**

##### **Inondations :**

##### **Coordination de la prévention inondations : les Régions**

Suite à la Directive européenne Eau, les autorités nationales compétentes sont obligées d'avoir une approche intégrale en matière d'eau qui nécessite une coopération, pas seulement intra-nationale mais également avec les pays voisins.

En Flandre, 11 comités de bassin ont été créés pour assurer cette coordination.

En Wallonie, les autorités responsables ont été réunies autour de l'élaboration du « [Plan PLUIES](#) », le Plan de LUTte contre les Inondations et leurs Effets sur les Sinistrés (voir des précisions ci-après).

##### **Seveso :**

##### **Coordination de la prévention du risque Seveso : la commission de coopération Seveso**

Dans l'Accord de coopération concernant les « risques industriels majeurs », il est prévu que les ministères concernés s'engagent à instaurer, sans délai, une [structure permanente de concertation](#) afin d'assurer le suivi et l'exécution du présent accord. Cette commission se réunit plusieurs fois par an et fonctionne comme une vraie plateforme de concertation entre toutes les autorités concernées (voir des précisions ci-après).

##### **La coordination de la prévention Seveso : les services de coordination des Régions**

Des [services de coordination](#) ont été désignés au sein des 3 ministères régionaux de l'Environnement pour gérer la procédure d'évaluation des rapports de sécurité, les [services d'évaluation](#) y sont associés, le gouverneur et le bourgmestre sont informés (voir des précisions ci-après).

##### **Autres :**

##### **Organes de concertation, consultatifs et à compétence verticale :**

Typique pour la Belgique est l'organisation de la concertation sociale qui a donné lieu à la création d'organes consultatifs, réunissant autour de compétences bien délimitées toutes les parties concernées, y inclus les représentants des travailleurs.

A titre d'exemple :

- Le Conseil supérieur de la Protection et de la Prévention au Travail<sup>19</sup>
- Le Conseil supérieur de la Sécurité contre l'incendie et l'explosion<sup>20</sup>
- Le Conseil supérieur d'Hygiène et de la Santé<sup>21</sup>

##### **La Commission d'accompagnement du Centre de Crise**

Dans l'Arrêté royal de création du Centre de Crise<sup>22</sup>, il était également prévu de mettre en place une commission d'accompagnement. Cette commission était conçue comme un 'think tank' dans le but de réfléchir et de faire des suggestions e.a. pour développer l'aspect matériel de la gestion des crises (infrastructure et moyens) et concernant la collecte d'informations.

Des années plus tard, il faut constater que cette commission n'a pas réellement été en mesure de concrétiser cette mission.

<sup>19</sup> Loi du 6.08.1996 relative au Bien-être des Travailleurs et AR du 3.05.1999

<sup>20</sup> Créé en application de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, notamment l'article 2, modifié par la loi du 22 mai 1990, M.B. 20.09.1979

<sup>21</sup> Arrêté Royal du 14.09.1919 (MB du 01.10.1919)

<sup>22</sup> l'AR du 18 avril 1988



### **L'Institut Supérieur de Planification d'Urgence**

Cet institut a été créé en 1991 suite à la transposition de la première directive Seveso, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur (et fait actuellement partie de la Direction générale du Centre de Crise).

L'Institut a pour mission d'organiser des activités de formation en matière de planification d'urgence, de diffuser l'information sur les risques auprès des services et disciplines concernés et de promouvoir les échanges d'idées concernant la planification d'urgence interne et externe entre les autorités et l'industrie concernées.

Des conférences, des séminaires, des journées d'études et des ateliers de travail y sont organisés depuis des années.

Si, au niveau national, l'accent est mis sur tous les aspects de la planification d'urgence, l'Institut a également développé une activité internationale pour laquelle il est reconnu par l'Accord du Conseil de l'Europe EUR-OPA Risques Majeurs comme centre juridique EUR-OPA. Des activités de conseil juridique, d'analyse comparative, de réunion d'experts lors de conférences et d'ateliers de travail ont été organisées, y associant des experts belges et des experts des 26 nationalités qui sont membres de l'Accord EUR-OPA. Ces activités couvrent tous les aspects de la gestion des risques: la prévention des risques, la planification d'urgence, la gestion des situations d'urgence, la réhabilitation et les mécanismes de sanction et de contrôle.

En tant qu'institut de recherche et lieu de rencontre, l'ISPU contribue depuis des années à promouvoir la synergie entre le niveau national, européen et international dans une approche globale et multidisciplinaire.

L'ISPU gère également le Système d'Echange d'Experts de la Commission européenne.

### ***En matière de planification et de gestion de crise :***

#### **Coordination de la détermination des zones de planification Seveso : SPF Intérieur et les Régions**

Cf. art. 16 de l'Accord de coopération concernant les « risques industriels majeurs », le Ministre compétent en matière de protection civile détermine les valeurs limites, types d'accidents, conditions atmosphériques et scénarios à prendre en considération par l'exploitant pour délimiter dans le rapport de sécurité le territoire pouvant être touché en cas d'accident majeur, en vue de la détermination de la zone de planification d'urgence. Les Régions doivent être consultées.

#### **Coordination de la planification et de la gestion de crise : Intérieur, le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise**

La planification est de la compétence des bourgmestres, des gouverneurs pour les risques qui concernent leur territoire et du Ministre de l'Intérieur pour l'ensemble du territoire.

Le Centre de Crise joue avant tout un rôle de moteur en matière de planification et de gestion des situations d'urgence :

- le nouvel arrêté royal qui précise le contenu des plans, les modalités pratiques, les responsabilités de toutes les autorités et disciplines concernées,... est élaboré par le Centre de Crise en concertation avec les autorités concernées ;
- le Centre de Crise est l'autorité compétente pour l'élaboration des plans d'urgence en cas de situation de crise qui nécessitent une coordination nationale (phase 4), en concertation avec les autres autorités concernées ;
- en cas de menace d'inondation, le Centre de Crise centralise l'information qu'il reçoit des services régionaux météorologiques et hydrologiques et redistribue cette information auprès du cabinet du Ministre de l'Intérieur, du Conseiller général de la Sécurité Civile,

ces Centres 100, des gouverneurs des provinces concernées, des colonnes mobiles de la sécurité civile concernées, de la Croix Rouge, de la Police fédérale ;

- en cas de situation d'urgence nécessitant une coordination nationale (phase 4), le Centre de Crise réunit les autorités concernées, sur base de ses compétences générales lui attribuées par l'arrêté royal de 1988.

Il en découle, outre les compétences générales ou spécifiques, de facto un rôle important de coordination.

### **Le réseaux d'interlocuteurs du Centre de Crise**

L'arrêté royal du 31 janvier 2003 sur la phase 4 (coordination nationale) exige des Services Publics Fédéraux de mettre en place une cellule départementale de crise qui sera l'interlocuteur du Centre de Crise, tant en matière de planification d'urgence que pour la gestion des crises.

Si on y ajoute les représentants fédéraux des services de secours et d'intervention, le Centre de Crise dispose d'un réseau de correspondants efficace.

### **Coordination de la gestion des accidents Seveso : SPF Intérieur**

Le Ministre de l'Intérieur a une compétence générale sur base de la loi sur la protection civile pour organiser les moyens et provoquer les mesures nécessaires à la sécurité civile pour l'ensemble du territoire national.

Des compétences spécifiques de coordination et notamment la centralisation et la diffusion de l'information ont également été attribuées au SPF Intérieur (**Direction générale Centre de Crise**) dans l'Accord de Coopération Seveso :

Cf. article 21 Accord de coopération : *Lorsqu'un accident majeur se produit, l'exploitant est tenu de prévenir immédiatement le système d'appel unifié (le service 100) et le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise. Le préposé du système d'appel unifié prévient à son tour les services de secours et d'intervention qui participent au plan d'urgence externe. Le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise prévient le Ministre compétent en matière de protection civile, selon le cas, le Ministre fédéral ayant le Travail dans ses attributions ou le Ministre fédéral ayant les Affaires économiques dans ses attributions, le Ministre régional compétent pour l'environnement, le service de coordination et les services d'inspection compétents. Si l'accident majeur ou la menace d'un accident majeur a ou pourrait avoir des conséquences transfrontières, le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise prévient sans délai l'autorité compétente de l'Etat concerné.*

Art. 22 Accord de coopération : *L'exploitant doit, dès que possible après un accident communiquer au Centre de Coordination et de Crise du Gouvernement et aux services d'inspection compétents, les informations suivantes, dès qu'il en a connaissance : ...*

Le Centre de Crise<sup>23</sup> est avant tout une aide aux décideurs compétents par la mise à la disposition de personnel et d'infrastructure cf. la Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 11.07.1990 relative aux plans d'urgence et d'intervention.

### **Au niveau local et provincial : Coordination de la planification d'urgence : les cellules de sécurité communales et provinciales - coordination de la gestion de situations d'urgences : les comités de coordination**

Un projet d'arrêté royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention précise davantage le rôle et la composition des comités de coordination qui assistent les autorités compétentes dans l'évaluation de la situation d'urgence, la détermination des moyens nécessaires, le choix des méthodes et la recherche des solutions.

Le comité de coordination est présidé par l'autorité compétente qui est responsable de la gestion de la situation d'urgence. Elle sera soutenue par l'autorité inférieure qui peut également réunir un comité de coordination à son niveau et/ou envoyer un agent de liaison.

Le comité de coordination communal est composé du bourgmestre ou de son délégué (préside), du fonctionnaire responsable de la planification d'urgence, et d'un représentant de chaque discipline (composition minimale).

<sup>23</sup> AR du 18.04.1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise (MB du 04.05.1988)

Le comité de coordination provincial est composé du gouverneur ou de son délégué (préside), du fonctionnaire responsable de la planification d'urgence, d'un représentant de chaque discipline et du(des) bourgmestre(s) et de son/leur délégué(s) de la (des) commune(s) concernée(s).

La composition des comités de coordination est précisée dans les plans d'urgence et d'intervention respectifs.

En dehors d'une situation de crise, ces mêmes comités font office de cellule de sécurité communale, respectivement provinciale et ils sont responsables de la rédaction et de la mise à jour des plans communaux d'urgence et d'intervention, de l'organisation et de l'évaluation des exercices sur base d'un programme d'exercices, de faire l'inventaire et l'analyse des risques, de rédiger et de mettre à jour les schémas d'alerte. Le fonctionnaire responsable de la planification d'urgence assure le secrétariat de la cellule de sécurité.

Ces fonctions (cellule de sécurité, fonctionnaire responsable de la planification d'urgence) existent déjà de facto dans certaines provinces, le projet d'Arrêté Royal vise à en faire une obligation formelle pour tout le territoire belge.

## 4. L'organisation en Belgique de la gestion des risques majeurs

### A. Précisions sur l'organisation en matière de risques Seveso

Pour les risques industriels et notamment le risque Seveso, la Belgique a été obligée d'adopter une approche intégrée en raison des Directives européennes Seveso qui imposent des obligations aux autorités des états membres sans tenir compte de la complexité de la répartition des compétences au niveau national.

De façon générale, les Directives Seveso visent des objectifs qui sont du ressort de plusieurs ministères qui se situent à deux niveaux de compétences égales : le niveau fédéral et les 3 régions, et la deuxième [Directive Seveso 96/82](#) de 1996 oblige d'ailleurs à intégrer dans les plans d'urgence - compétence fédérale - des aspects de réhabilitation - compétence régionale.

L'art. 2 de l'Accord de coopération<sup>24</sup> précise l'objet: *la **prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et la limitation de leurs conséquences pour l'homme et l'environnement, afin d'assurer de façon cohérente et efficace dans tout le pays des niveaux de protection élevés.***

En vertu de l'article 92bis, §3, b) de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980 telle que modifiée par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993, l'autorité fédérale et les régions sont tenues de conclure un accord de coopération pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

L'Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant les substances dangereuses, a transposé la Directive 96/82 Seveso en droit belge.

Les bases de l'organisation actuelle de la prévention des risques Seveso et de la gestion des accidents Seveso sont donc inscrites dans cet accord de coopération, qui associe toutes les autorités compétentes et réunit en un seul document, d'application uniforme pour toute la Belgique, les aspects relatifs à :

- la prévention,
- la planification d'urgence,
- les interventions en cas d'accident,
- l'aménagement du territoire,
- la transmission de données
- et l'inspection.

**Le premier responsable** sur qui reposent des obligations est **l'exploitant d'un établissement soumis**<sup>25</sup>. Toutes les entreprises Seveso doivent :

- de façon générale prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les accidents majeurs et pour limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement,
- pouvoir prouver à tout moment qu'elles ont pris les mesures nécessaires,
- envoyer une notification aux autorités compétentes,
- élaborer une politique de prévention des accidents majeurs.

Les entreprises seuil 2<sup>26</sup> doivent en plus :

- élaborer un rapport de sécurité,

<sup>24</sup> 200 entreprises sont actuellement qualifiées « entreprise Seveso » (par rapport à 80 sous la 1ère Directive)

<sup>25</sup> un établissement soumis est l'ensemble de la zone placée sous le contrôle d'un exploitant où des substances dangereuses (dont les quantités sont déterminées en annexe I de l'Accord de coopération) se trouvent dans une ou plusieurs installations, y compris les infrastructures ou les activités communes ou connexes.

<sup>26</sup> En fonction des quantités de substances dangereuses présentes, les établissements soumis sont divisés en deux catégories, au 'seuil 1' s'appliquent des exigences minimales, les 'seuil 2' se voient imposés des obligations plus sévères.

- développer un système de gestion de la sécurité,
- élaborer un plan d'urgence interne
- et fournir l'information nécessaire aux autorités pour l'élaboration d'un plan externe.

#### **Quant aux obligations pour les autorités compétentes :**

L'Accord de coopération prévoit 3 types de services :

- Services de coordination : les services compétents pour l'acceptation du rapport de sécurité en fonction de l'implantation de l'établissement qui sont des services régionaux (3 autorités territorialement compétentes, parce que 3 régions).
- Services d'évaluation : les services compétents pour l'évaluation du rapport de sécurité en fonction de la nature ou de l'implantation de l'établissement :
  1. les services régionaux de coordination ;
  2. un service du SPF Emploi et Travail ;
  3. un service du SPF Economie ;
  4. DG Sécurité Civile du SPF Intérieur ;
  5. le service d'incendie compétent.
- Services d'inspection : les services compétents pour l'inspection en fonction de la nature ou de l'implantation de l'établissement : les services régionaux, un service du SPF Emploi et Travail , un service du SPF Economie

**La prévention des risques Seveso est donc aux mains des autorités régionales mais par la procédure d'évaluation, les autres autorités concernées y sont associées, le gouverneur et le bourgmestre concernés sont informés.**

La même démarche existe en ce qui concerne la planification d'urgence, où le Ministre compétent est le Ministre de l'Intérieur (ce sont actuellement les gouverneurs de provinces qui élaborent les plans externes), les Régions sont consultées préalablement pour la détermination des critères pour déterminer les zones à risques.

L'Accord de coopération ne précise pas toutes les obligations en matière de prévention et de gestion des crises, mais ne constitue que le cadre spécifique pour les entreprises Seveso et doit être complété par la réglementation régionale en matière d'environnement, la réglementation fédérale en matière de sécurité du travail et de sécurité civile (pour le dernier aspect, voir ci-après sous le point C.).

**Cet accord constitue un excellent exemple de coordination interministérielle qui ne touche pas aux compétences des différents ministères concernés mais qui prévoit soit la collaboration, soit la consultation ou la concertation là où l'information détenue par un acteur peut être relevante pour un ou plusieurs autres acteurs :**

- La procédure d'évaluation et notamment le fait que le service d'incendie, le Centre de Crise et la Direction Générale Sécurité Civile reçoivent l'information indispensable pour la planification d'urgence et les interventions.
- La coordination des différents services d'inspection par le SPF Emploi et Travail : les inspecteurs gardent leurs compétences spécifiques mais travaillent ensemble sur base d'un programme d'inspection.
- Le retour d'expérience : une copie des rapports des services d'inspection est envoyée aux autres services de l'équipe d'inspection. Si les mesures de prévention prises par l'exploitant sont estimées insuffisantes, une copie du rapport peut être transmis au service de coordination territorialement compétent.
- Une structure permanente de concertation est instituée pour assurer une application aussi uniforme que possible de l'Accord.

**Le cadre ainsi créé par l'Accord et surtout la création d'une structure permanente de concertation permet à tous les acteurs de se connaître personnellement et de se tenir mutuellement au courant du fonctionnement, des programmes et des activités en cours dans leurs administrations respectives.**

Cette structure, appelée la commission de coopération<sup>27</sup>, se réunit 4 fois par an et y associe tous les acteurs concernés (les services de coordination, d'évaluation et d'inspection) et assure donc une représentation des services de prévention, de planification d'urgence et de gestion des crises et d'inspection. Elle a comme tâches principales :

- De veiller à une application uniforme de l'Accord dans les 3 Régions ;
- De collaborer à l'élaboration de procédures conjointes dans les 3 Régions ;
- D'offrir un forum pour trouver des solutions pour des problèmes d'application sur le terrain ;
- De faire le lien avec la Commission européenne.

Ces contacts réguliers donnent également lieu à d'autres initiatives spontanées de concertation/collaboration qui sont estimées utiles par les partenaires et qui vont au-delà des obligations légales :

- Les réunions permettent des échanges d'informations sur tout aspect relatif aux objectifs de l'Accord ;
- Les SPF Mobilité et Santé Publique sont depuis peu invités à participer aux réunions.
- Les rapports de sécurité sont parfois transmis à une autre Région au cas où les effets estimés pourraient affecter le territoire de cette Région ;
- Les rapports d'inspection sont systématiquement transmis aux Régions ;
- Les leçons tirées après une crise (de la part du Centre de crise ou du SPF Emploi et Travail) sont diffusées auprès des autorités concernées ;
- Tous les inspecteurs se réunissent annuellement pendant 2 jours pour échanger leurs expériences ;
- Le SPF Santé Publique (qui n'a pas signé l'Accord) reçoit du SPF Emploi et Travail l'information sur les sites Seveso et la présence de produits dangereux en vue de l'organisation de l'aide médicale urgente ;
- Le SPF Emploi et Travail transmet également cette information à l'Intérieur pour leur système GIS<sup>28</sup> ;
- ...

**Comme on constate pour la planification d'urgence : le fait de se connaître, le fait d'avoir des objectifs communs à réaliser créent une proximité et un engagement qui garantissent la collaboration formelle et stimulent également la collaboration informelle.**

<sup>27</sup> Art. 35. §1. Une structure permanente de concertation est instituée en vue du bon fonctionnement du présent accord de coopération. Les missions suivantes lui sont imparties :

- l'harmonisation entre services co-responsables des méthodes et procédures de travail, des échanges d'informations et des critères de décision pour l'application du présent accord ;
- la coordination des initiatives et la diffusion des résultats en matière de recherche et de développement relatifs à la maîtrise des risques d'accident industriels majeur ;
- la recherche de solutions cohérentes aux problèmes que posent des établissements particuliers et la constitution d'une jurisprudence administrative ;
- la coordination de la représentation de la Belgique au sein des commissions et ateliers de travail consacrés à la maîtrise des risques industriels majeurs ou à des matières apparentées ;
- la coordination des actions et la prise de positions en matière de politique internationale.

§ 2. La structure permanente de concertation est composée d'une représentation des autorités compétentes. La structure permanente de concertation décide par consensus entre représentants des parties concernées. Si le consensus ne peut être atteint, la matière traitée sera soumise à la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie avec les autres ministres fédéraux concernés.

§ 3. Les membres tiennent au moins 4 assemblées plénières par an et autant d'ateliers de travail qu'ils jugent nécessaire. La présidence et le secrétariat sont déterminés par la structure permanente de concertation.

§ 4. Chaque réunion fait l'objet d'un ordre du jour et d'un procès-verbal diffusés en temps utile à tous les membres. Les prises de position touchant à la politique internationale sont adressées au Président du Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement.

§ 5. La présidence et le secrétariat sont assumés par le Ministre de l'Emploi et du Travail.

<sup>28</sup> Geographic Information System

Comme déjà mentionné, l'Accord de coopération n'entre pas en détail sur l'organisation de la planification d'urgence et sur la gestion des interventions de secours.

C'est le projet d'arrêté royal sur la planification d'urgence et d'intervention qui prévoit des dispositions spécifiques pour le gouverneur de province et notamment l'obligation de se faire assister pour l'élaboration d'un projet de plan d'urgence externe Seveso, d'un comité directeur composé entre autres d'un fonctionnaire de formation universitaire de son administration, des représentants des administrations communales concernées, des services et organismes dont l'intervention est jugée nécessaire en cas d'accident majeur et des représentants des comités pour la prévention et la protection au travail de l'activité industrielle concernée. Le Ministre de l'Intérieur approuve les projets de plans provinciaux. Pour le cadre général : voir point C.

Notons aussi que contrairement aux autres pays européens, l'information préventive sur les risques Seveso est une responsabilité du SPF Intérieur et pas de l'exploitant. Ces campagnes d'information sont indirectement financées par l'exploitant qui paie chaque année une contribution au Fonds Seveso, géré par le Ministre de l'Intérieur et qui sert à financer certaines activités destinées à la protection de la population contre les risques Seveso (information, plans d'urgence externes, études, équipement des services de secours et d'intervention ...).

## **B. Précisions sur l'organisation relative aux inondations**

### **La prévention en Wallonie<sup>29</sup>**

Suite aux inondations de 2002 et 2003, le Gouvernement wallon a opté pour une approche globale et intégrée de prévention et de lutte contre les inondations et décidé l'élaboration d'un « Plan PLUIES », le **Plan de LU**tte contre les **In**ondations et leurs **Eff**ets sur les **S**inistrés. Ce plan d'ensemble intègre toutes les dimensions de la politique régionale en la matière et veille à la cohérence des mesures globalement prises à l'échelle des sous-bassins versants.

27 actions ont été déterminées, dans les 5 domaines de compétences les plus concernés. Ces actions doivent contribuer à la réalisation concrète d'un plan qui a été articulé autour de 5 objectifs :

1. améliorer la connaissance du risque « inondation »,
2. diminuer et ralentir le ruissellement sur les bassins versants,
3. aménager les lits des rivières et les plaines alluviales,
4. diminuer la vulnérabilité dans les zones inondables,
5. améliorer la gestion de crise.

Un groupe de travail « Task Force – inondations » a été chargé d'assurer le suivi et la coordination de la mise en œuvre du « Plan PLUIES ».

Les 27 actions du Plan Pluies :

#### **Aménagement du Territoire et Environnement – AT&E :**

- Action 1. Cartographie des zones d'inondation
- Action 2. Politique d'aménagement des plaines alluviales
- Action 3. Règlement régional d'urbanisme
- Action 4. Information des communes en matière d'aménagement du territoire
- Action 5. Politique d'égouttage au sein des PASH
- Action 6. Traitement des permis des centres de regroupement des boues

#### **Agriculture et ruralité – A&R :**

- Action 7. Relevé des points noirs

<sup>29</sup> Informations tirées d'une note au Gouvernement wallon, sur le Plan « Pluies » - Plan pluriannuel global et intégré du 4 mars 2004

Action 8. Gestion coordonnée des travaux d'entretien des cours d'eau non navigables  
 Action 9. Préservation des zones humides  
 Action 10. Création des zones à inonder  
 Action 11. Construction de bassins de retenue en zone agricole  
 Action 12. Gestion des remontées de nappes en liaison avec le démergement  
 Action 13. Implantation et entretien des haies  
 Action 14. Pratiques agricoles  
 Action 15. Couverture interculture  
 Action 16. Limnimétrie  
 Action 17. Contrat de rivière

**Equipement et Travaux publics – E&TP :**

Action 18. Réseau de télémessure  
 Action 19. Pertinence de bassins écrêteurs  
 Action 20. Préservation des bras morts  
 Action 21. Travaux de dragage  
 Action 22. Création de CR et CET boues de dragage et curage  
 Action 23. Protection de zones habitées

**Pouvoirs locaux – PL**

Action 24. Programmes triennaux  
 Action 25. Equipement des communes

**Coopération intra-belge et internationale – CIB&I**

Action 26. Intensification des coopérations  
 Action 27. Gestion des crises

A propos de la gestion des crises, qui est une compétence fédérale et non régionale, une réflexion a été menée à propos de l'utilité et du rôle d'un éventuel centre régional de crise ; elle permet de conclure que 5 missions sont possibles pour ce centre :

- **Coordination d'événements désastreux** : c'est le rôle actuel des centres provinciaux. En fonction du type d'événement (inondations, pollution grave, accident chimique, accident important de la circulation, ...), un représentant du service concerné de la Région wallonne devrait y être délégué.
- **Coordination d'autres situations critiques** : il s'agit de crises à cinétique lente dont les implications régionales sont bien identifiées (sécheresse, crise alimentaire ou agricole, blocage routier, ...) et qui nécessite une coordination de plusieurs services de la Région wallonne.
- **Relais en situation de phase 4 (coordination nationale)** : en fonction des matières ou de l'étendue géographique, le délégué de la Région wallonne au Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise au niveau fédéral devrait disposer d'un relais régional efficace.
- **Communication au public et aux médias (discipline 5 de la Région)** : en cas de crise impliquant directement les compétences de la Région wallonne, la diffusion d'informations au public et à la presse doit être organisée, notamment via un porte-parole de la Région.
- **Information des membres du Gouvernement wallon** : cette mission doit être préalablement très bien balisée et l'organisation d'un rôle de permanence est dans ce cas indispensable.

A titre d'exemple, dans le cas d'inondation généralisée, il faudrait déléguer des représentants de la Région wallonne dans chaque centre de crise provincial. Vu le manque d'effectifs au sein de l'administration, une centralisation des moyens humains serait plus efficace. L'infrastructure existante du centre de crise de la province de Namur, associée à la proximité de l'implantation des services de la Région, plaide pour une installation d'un centre de crise régional à cet endroit.

Une analyse détaillée des moyens matériels et humains est en cours.



## **La prévention des inondations en Flandre**

Suite aux inondations de 1975, un plan Sigma a été élaboré en Flandre, avec comme objectif de protéger la population contre des inondations fluviales de l'Escaut et ses affluents. Le plan Sigma visait principalement deux mesures de prévention : le renforcement des digues et la création de « zones inondables sous contrôle »<sup>30</sup>, il en existe actuellement 13.

Le risque-0 en matière d'inondations étant considéré aujourd'hui comme irréalisable, la politique flamande pour protéger la société contre le risque d'inondation est actuellement basée sur des principes généraux et des règles de base qui prennent en compte des critères de choix économiques (analyse des coûts et probabilité d'occurrence). La priorité et donc la majorité des investissements sont données aux milieux urbains et les régions agricoles sans habitations par exemple ne sont plus explicitement protégées.

Le projet 'Niveau de Sécurité Flandre' contient le fondement scientifique de la nouvelle vision du gouvernement flamand en matière de protection contre les inondations. L'accent y est mis sur la protection contre les dommages plutôt que la protection contre l'eau.

La politique en matière d'aménagement du territoire vise une gestion intégrale et durable de l'eau. Dans les zones à haute densité de population, où il n'y a plus de marge pour les mesures (préventives) d'urbanisme, les investissements sont dirigés vers des mesures de protection de la population telles que la mise en place de centres de dispatching, de systèmes d'alerte et de simulation.

La politique de prévention des inondations en Flandre est caractérisée par une approche globale et pluridisciplinaire et cherche à trouver un équilibre avec une protection maximale contre un coût socialement acceptable.

## **La prévision**

Comme la cartographie topographique de la Région wallonne a récemment été complétée, le SETHY<sup>31</sup> est à présent capable, dans les situations de crise, d'établir une carte indiquant les territoires qui seront inondés dans les x heures. Il s'agit là bien évidemment d'un instrument très utile pour les différents centres de crise, dans la mesure où ceux-ci disposent d'un système GIS<sup>32</sup> (ce qui permet l'ajout d'autres couches contenant des informations supplémentaires, notamment sur la population, les écoles, ...) et de personnel qualifié.

Actuellement des efforts sont entrepris entre les deux services météorologiques IRM<sup>33</sup> et MétéoWing pour aboutir à un message commun à adresser au Centre de Crise. Les avertissements ainsi transmis prévoient une durée de validité quant au contenu du message. L'IRM agit comme unique fournisseur de données météorologiques au profit du Centre de Crise. De cette manière, l'unicité des prévisions météorologiques est garantie, ce qui évite toute confusion quant à l'évolution des paramètres météorologiques essentiels.

Un accord est actuellement en préparation entre les services météorologiques. Il est envisagé, une fois cet accord conclu, de mener une concertation avec d'autres services (e.a. services hydrologiques, la sécurité civile, ...) pour fixer plus précisément les seuils de danger. A cet effet, une concertation s'avère nécessaire entre les services météorologiques, hydrologiques et les services opérationnels.

<sup>30</sup> « gecontroleerde overstromingsgebieden »

<sup>31</sup> Service d'ETudes HYdrologiques

<sup>32</sup> Système d'informations géographiques destiné à localiser les risques ou événements critiques, développé pour aider les gestionnaires de crises dans leur tâche. Ce système exploite actuellement un ensemble de bases de données au niveau fédéral reprenant tant les risques que les points critiques et vitaux, combinées à un système de cartographie administrative, routière et topographique sur tout le territoire national. Il est enrichi par le biais de collaboration entre le Centre de Crise et ses partenaires parmi lesquels les autorités provinciales et communales qui sont les maillons essentiels en gestion de crise.

<sup>33</sup> Institut Royal Météorologique

L'information transmise au Centre de Crise par les services hydrologiques des Régions comporte un avis de préalerte ou d'alerte.

Une préalerte signifie un léger danger d'inondation, localisé, sans conséquences graves et ne nécessitant pas encore une intervention effective des services de secours.

Une alerte signifie qu'il y a un danger imminent ou réel et conséquent d'inondation et que les services de secours devront effectivement intervenir.

En cas de préalerte et d'alerte, un message est transmis au Centre de Crise et aux gestionnaires des cours d'eau. Ces messages sont établis par province touchée et décrivent les bassins et les tronçons des cours d'eaux concernés, les communes et les provinces.

Dans les deux cas, les services concernés qui sont informés par le Centre de Crise sont : le Cabinet du Ministre de l'Intérieur, le ou les Gouverneurs des provinces concernées, le Conseiller général de la Sécurité civile, les centres 100, la ou les colonnes mobiles concernées de la Sécurité civile, la Croix Rouge, la police fédérale.

En cas d'alerte, des mesures supplémentaires sont prises par le biais de messages détaillés par bassin fluvial aux communes et/ou services de secours concernés. Ces messages sont également communiqués au gouverneurs.

***Pour la planification d'urgence et la gestion de crise : voir point C.***

### ***Le support des Régions à la gestion de crise***

En Région wallonne, la mise sur pied d'un centre régional de crise est en préparation. Les Régions n'ont pas de compétence légale en matière de gestion de crise (compétence communale, provinciale et fédérale) mais la Région wallonne estime pouvoir apporter un support à la gestion des crises sur base de ses compétences dans bon nombre d'autres domaines, et notamment les voies navigables, l'eau potable, l'agriculture, la pollution, ....

La tâche d'un centre régional de crise serait d'intervenir en qualité de point de contact vis-à-vis des différentes instances de la Région wallonne. Il s'agit donc d'une simple mission d'information et non pas d'un remplacement d'autres centres de crise.

Un officier de liaison du SETHY peut siéger au centre régional de crise et, au besoin, il peut entrer en contact avec les autres centres provinciaux ou avec le centre de crise fédéral.

## **C. Commun aux inondations et risques chimiques : la planification d'urgence et la gestion des interventions**

La planification d'urgence a jusqu'à présent été réglée par circulaire ministérielle. La dernière (et toujours en vigueur) date du 11 juillet 1990<sup>34</sup>.

Actuellement, un projet d'arrêté royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention est en cours d'élaboration dans le but de fournir aux autorités compétentes un outil clair, complet et uniforme qui précise les notions et les principes essentiels de la planification d'urgence. Ce projet détermine le contenu des différents plans d'urgence et d'intervention, leurs modalités d'établissement ainsi que leur structure organisationnelle et fonctionnelle.

La planification d'urgence, telle que précisée dans le projet d'AR, couvre tout type de risque, selon le principe de dispositions générales d'application dans toute situation d'urgence, complétée par des dispositions spécifiques pour des risques spécifiques et se veut multi-disciplinaire.

La planification d'urgence est conçue en quatre phases, qui ne se suivent pas nécessairement chronologiquement :

- la phase 1 : phase communale dont la gestion opérationnelle est assurée au sein d'un poste de commandement opérationnel (CP-OPS)

---

34 Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 11 juillet 1990 relative aux plans d'urgence et d'intervention, prise sur base de l'arrêté royal du 23 juin 1971 organisant les missions de la protection civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres

- la phase 2 : phase communale dont la coordination stratégique est assurée par le bourgmestre
- la phase 3 : phase qui concerne plusieurs communes et coordination stratégique assurée par le gouverneur
- la phase 4 : coordination ou gestion à l'échelon national, et coordination stratégique par le ministre de l'Intérieur.

Le projet précise les critères de déclenchement et de levée des différentes phases.

Les missions à exécuter lors d'une situation de crise sont regroupées en 5 disciplines :

- discipline 1 : les opérations de secours – les services d'incendie et de la sécurité civile
- discipline 2 : les opérations de secours médical, sanitaire et psychosocial – les services agréés par le SPF Santé publique
- discipline 3 : la police des lieux – les membres de la police fédérale et/ou locale
- discipline 4 : appui logistique, travaux divers, assistance et transports – la sécurité civile, les services communaux, des services spécialisés, l'armée
- discipline 5 : l'information – les services psychosociaux, les autorités compétentes ou leur délégué.

Le projet d'AR précise qui assure la direction opérationnelle de chaque discipline ; pour la coordination et la direction interdisciplinaires, une distinction s'impose entre :

- la direction et la coordination stratégique : les autorités compétentes assistées par un [comité de coordination](#)
- la direction et la coordination opérationnelle : le poste de commandement opérationnel (CP-OPS). La direction du CP-OPS incombe à l'officier des services d'incendie (le plus élevé en grade, présent sur le lieu de l'intervention, qu'il soit professionnel ou volontaire), sous réserve de la désignation par l'autorité compétente d'un autre directeur, sa discipline étant davantage concernée par la lutte.

L'alerte et l'appel en intervention des services de secours sont assurés par les centres du système d'appel unifié.

Le contenu minimal des plans d'urgence et d'intervention est précisé pour les plans généraux et les plans particuliers, ainsi que la procédure de rédaction.

Une piste extrêmement intéressante dans le projet d'AR est l'obligation pour les bourgmestres et les gouverneurs de dresser un inventaire des risques aussi bien sur leur territoire que sur les territoires voisins et qui peuvent avoir un impact. Sur base de cet inventaire, ils sont obligés de faire une analyse des risques, ç.a.d. d'analyser l'impact et les capacités de réponse.

#### **D. Le rôle du Centre Gouvernemental de Crise dans la planification d'urgence et la gestion des interventions**

La compétence principale du Centre de Crise découle de l'arrêté royal de sa création de 1988 : assurer une permanence au profit du Gouvernement, rassembler et analyser de façon permanente l'information utile à la gestion des crises et rediffuser cette information aux services et personnes responsables et mettre à disposition une infrastructure et des moyens (matériel et personnel) nécessaires à la préparation des décisions urgentes.

Sur base de ces compétences, le Centre de Crise a de facto développé une expertise incontournable en tant que coordinateur et facilitateur des processus de décision en cas de situation d'urgence : l'organisation des réunions de coordination lors des inondations dans les années '90, l'échange d'information permanente avec les services météorologiques des régions et la diffusion de cette information aux services sur le terrain ainsi que les responsables provinciaux, la diffusion de recommandations à la population via les médias en cas de tempête ou d'inondation, ... pour ne citer que quelques exemples.

Depuis lors, le Centre de Crise est devenu une Direction générale à part entière au sein du Ministère de l'Intérieur et récemment, la planification d'urgence a été ajoutée à ses responsabilités. L'Arrêté royal du 31 janvier 2003 sur le plan d'urgence national<sup>35</sup> et les responsabilités attribuées au Centre de Crise constituent une nouvelle étape dans cette évolution.

Cet arrêté rappelle la compétence générale du Ministère de l'Intérieur pour coordonner la préparation et l'application des mesures nécessaires à la protection civile, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes d'intérêt public. Pour ce qui concerne la coordination et la gestion de crise au niveau de chacun des départements fédéraux concernés, dans chaque service fédéral une cellule de coordination et de gestion de crise est chargée de la coordination en matière de planification d'urgence (c'est à dire de la préparation des mesures envisageables) et de gestion de crises pour les compétences propres de chaque service fédéral. Lors d'une crise, c'est le Ministre de l'Intérieur ou son délégué qui préside la cellule de gestion ; il peut, le cas échéant, décider de confier le suivi de la situation à un département spécifiquement concerné.

Pour concrétiser ces nouvelles obligations légales, le Centre de Crise a pris plusieurs initiatives, par exemple pour le plan phase 4 inondations :

- lors d'une première étape : les travaux consistent en un inventaire des flux d'informations entre les services météorologiques, les services hydrologiques et le Centre de Crise, dans le but de mieux les connaître et, au besoin de les optimiser ;
- la deuxième étape : envisage d'accueillir une représentation du niveau provincial et des départements les plus concernés ;
- l'objectif à terme est l'élaboration d'un plan d'urgence national.

Actuellement le plan nucléaire est finalisé et approuvé par arrêté royal, 4 autres plans spécifiques phase 4 sont prévus:

- épizooties,
- catastrophes naturelles (avec un premier volet inondations),
- épidémies,
- aviation.

Pour pouvoir mener à bien ces tâches, le Centre de Crise a pris également d'autres initiatives et notamment d'identification des risques, initialisée avec la recherche universitaire « FRISK » - Federal Risk Inventory – Survey and Knowledge Building (déc. 2003 – nov. 2004, réalisé par l'université de Liège).

Grâce à ce projet, et pour la première fois en Belgique, une analyse des risques au niveau national est réalisée (quels sont les dangers et les risques, lesquels sont les plus fréquents, lesquels ont le plus d'impact/conséquences ? etc.) dans le but de pouvoir déterminer des priorités en matière de planification d'urgence.

Les résultats de ce projet contribueront certainement à une meilleure gestion des risques grâce à une meilleure connaissance de la situation, et scientifiquement fondée.

Cette même approche de gestion de risques se reflète également dans le projet d'arrêt royal sur la planification d'urgence qui est actuellement préparé par le Centre de Crise. Là aussi des nouveautés sont introduites qui contribueront substantiellement à un gestion plus efficace des crises :

- les communes et les provinces auraient également l'obligation de réaliser un inventaire des risques sur leur territoire, basé sur une analyse des risques ;

---

<sup>35</sup> Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national

- un fonctionnaire de planification d'urgence devrait être désigné dans les communes et les provinces, ce qui assurera un know how, présent de façon permanente ;
- le comité de coordination qui assiste le bourgmestre et le gouverneur en cas de crise, recevrait une mission permanente en tant que cellule de sécurité en dehors des situations de crise ;
- le contenu minimal des plans d'urgence est fixé de façon uniforme ce qui améliorera la coordination et la collaboration entre les communes, les plans d'urgence ne se limiteront pas à un répertoire de responsables avec adresse et numéro de téléphone mais incluront obligatoirement des scénarios, ce qui devrait contribuer (avec les exercices) à une meilleure coordination opérationnelle ;
- en fonction du type de crise, un autre responsable que le chef du service d'incendie (par exemple en cas de grave perturbation de l'ordre public, épidémies, etc.) pourra prendre la direction des opérations (cf. la philosophie phase 4).

Ce nouveau cadre met donc l'accent sur:

- Une approche uniforme pour la Belgique : actuellement il existe dans les provinces une diversité d'initiatives qui répondent à un besoin de coordination. Seulement, il existe autant d'initiatives que le nombre de provinces. Ce qui se développe, comment et avec quel budget et le degré de réussite ou de mérite dépend de la vision et du dynamisme des autorités et des agents provinciaux responsables de la sécurité (le fonctionnaire de planification d'urgence qui existe depuis longtemps en Flandre Orientale, le système OSR<sup>36</sup> – Organisation Sauvetage Rapide, un outil de planification on-line pour le gouverneur et les bourgmestres et les services de secours et d'intervention de la province d'Anvers, le plan de prévention de la province de Liège, ...). En fixant le cadre minimal commun, il y aurait au moins une certaine harmonisation dans les approches et les méthodes.
- Une gestion à géométrie variable en fonction du type de risque spécifique, géré au sein d'une cellule composée des autorités responsables de la gestion de crise et permettant d'associer toute autre instance compétente et concernée des services publics ou privés ou des experts spécifiquement compétents. Cette approche permet également de confier la direction opérationnelle à la discipline spécifiquement concernée.

---

<sup>36</sup> Organisatie Snelle Redding

## 5. Quels sont les points forts et faibles de l'organisation belge?

### 1. Point très fort – Analyse et inventaire des risques par le Centre de Crise

Le Centre de Crise a pris l'initiative d'un projet de recherche universitaire FRISK : Federal Risk Inventory – Survey and Knowledge Building pour identifier et analyser les risques pour tout le territoire belge dans le but de pouvoir déterminer des priorités en matière de planification d'urgence.

Le Centre de Crise a également inscrit dans le projet d'Arrêté royal sur la planification d'urgence, l'obligation pour les communes et les provinces de faire un inventaire des risques sur leur territoire, basé sur une analyse des risques.

Ces analyses des risques à tous les niveaux permettront d'avoir une meilleure connaissance (scientifiquement fondée) de la vulnérabilité et des mesures nécessaires pour y remédier, alors que surtout la détermination des risques prioritaires permettra de réaliser un début d'approche intégrée en faisant le lien entre la prévention des risques, la planification et les interventions. En effet, pour pouvoir déterminer des priorités, il faudra inévitablement tenir compte des efforts de prévention qui sont réalisés, puisque la planification d'urgence sera prioritaire là où les risques sont le moins maîtrisés ou le moins maîtrisables.

**Point moyen :** Ceci constitue certainement un pas important dans la bonne direction vers une approche plus globale des risques, quoique seulement un petit pas parce qu'à l'heure actuelle, les 'préventeurs' (les responsables de la prévention des risques) ne sont pas associés à ces travaux qui sont uniquement réservés aux 'planificateurs d'urgence'.

### 2. Point moyen (prévention, gestion) : la répartition des compétences peut nuire à la solidarité

Les Régions disposent dans de nombreux domaines d'une expertise qui peut être utile, voire même vitale en situation de crise (par exemple les outils pour mesurer la qualité de l'air). Actuellement, cette mise à disposition n'est pas structurellement prévue parce que la gestion des situations d'urgence est une compétence fédérale et pas régionale.

De façon générale, à cause de la répartition des compétences entre les niveaux fédéral et régional en Belgique, les aspects de prévention sont pris en charge par les régions (environnement) et les communautés (santé) alors que l'aspect curatif est pris en charge par le fédéral (gestion de crise ou sécurité sociale). Les autorités de prévention ne bénéficient donc pas entièrement de leurs efforts et vice versa pour pouvoir exercer efficacement leur compétences ; le niveau fédéral dépend de mesures de prévention qui ne sont plus de ses compétences. Ce problème est typiquement belge et est le résultat des différentes phases consécutives de réforme constitutionnelle.

Aborder les problèmes d'une façon globale, en tenant compte des différents phases qui se suivent et qui sont interdépendantes dans la gestion de ces problèmes, éventuellement en introduisant des mécanismes d'incitation qui encouragent les autorités de niveaux différents à collaborer ensemble ... constitue donc une vraie nécessité dans un pays administrativement complexe comme la Belgique.

### 3. Point moyen (prévention, planification): coordination des initiatives locales

Beaucoup d'initiatives se développent actuellement au niveau des provinces. A défaut d'une instance de coordination, personne n'en fait actuellement l'inventaire, ni l'analyse de leurs mérites et l'éventuel intérêt pour les autres provinces. La diffusion et la portée à connaissance de ces initiatives ne se fait pas de façon systématique ni structurellement, ce qui fait perdre beaucoup de moyens à tous les acteurs.

**Point fort : l'existence d'un centre d'expertise tel que l'[ISPU](#) dont le champ d'activités pourrait être étendu pour apporter une solution au manque de visibilité sur les bonnes pratiques** dans les autres provinces ou dans les pays voisins.

En tant qu'institut de recherche et lieu de rencontre, l'ISPU contribue depuis des années à promouvoir la synergie entre le niveau national, européen et international dans une approche globale et multidisciplinaire. Une extension de ses activités sur 2 axes pourrait apporter une grande valeur ajoutée :

1. mettre à disposition une base de données centralisée avec des bonnes pratiques nationales et internationales qui peuvent servir de source d'inspiration pour de nouvelles initiatives,
2. tenir à disposition un matrix de compétences, une sorte d'inventaire des coordonnées d'experts belges et étrangers, avec une description de leur domaine d'expertise.

#### **4. Point très fort (planification): assurer le know how de façon permanente**

L'obligation dans le projet d'arrêté royal sur la planification d'urgence de désigner un fonctionnaire de planification d'urgence dans chaque commune et dans chaque province, et le fait de confier au comité de coordination qui assiste le bourgmestre et le gouverneur en cas de crise, une mission permanente en tant que cellule de sécurité en dehors des situations de crise, assurera un know how, présent de façon permanente dans les communes et dans les provinces

**Point moyen :** leurs tâches aussi bien des fonctionnaires de planification que des cellules de sécurité sont trop limitées à la planification et n'incluent pas des aspects relatifs à la prévention des risques.

#### **5. Point fort (gestion de crise) : une gestion à géométrie variable**

Un des aspects de la nouvelle approche en Belgique (qui se reflète dans l'AR phase 4 et le projet d'AR sur la planification d'urgence) est une structure de gestion de crise à géométrie variable en fonction du type de risque spécifique, géré au sein d'une cellule composée des autorités responsables de la gestion des crises et permettant d'associer toute autre instance compétente et concernée, des services publics ou privés ou des experts spécifiquement compétents. Cette approche permet également de confier la direction opérationnelle à la discipline spécifiquement concernée: p.e. la police en cas d'acte terroriste, la santé publique pour les épidémies, ...

#### **6. Point moyen sécurité non-policière (politique) : manque d'évaluation de structures temporaires**

De 1996 à 2000, le gouvernement belge a connu un Secrétariat d'Etat à la Sécurité et à l'Environnement pour regrouper tous les aspects de la sécurité non-policière : les services d'incendie, la sécurité civile et l'aide médicale urgente du ressort des Ministres de l'Intérieur et de la Santé Publique. Après les élections de 2000, l'expérience n'a pas été renouvelée sans qu'une évaluation de cette structure ait eu lieu.

### **7. Point fort inondations (prévention) : le plan « PLUIES », une collaboration entre toutes les autorités régionales wallonnes**

Le plan « PLUIES » est un plan d'ensemble qui intègre toutes les dimensions de la politique régionale en la matière d'inondations et veille à la cohérence des mesures globalement prises à l'échelle des sous-bassins versants.

27 actions ont été déterminées, dans les 5 domaines de compétences les plus concernés. Ces actions doivent contribuer à la réalisation concrète d'un plan qui a été articulé autour de 5 objectifs :

1. améliorer la connaissance du risque « inondation »,
2. diminuer et ralentir le ruissellement sur les bassins versants,
3. aménager les lits des rivières et les plaines alluviales,
4. diminuer la vulnérabilité dans les zones inondables,
5. améliorer la gestion de crise.

Un groupe de travail « Task Force – inondations » a été chargé d'assurer le suivi et la coordination de la mise en œuvre du « Plan PLUIES ».

### **8. Point fort inondations (prévision) : collaboration entre les Régions et le Centre de Crise**

En matière de prévision d'inondations, il existe une collaboration de facto entre les Régions et le Centre de crise par la mise à disposition de la gestion de crise d'outils conçus pour la prévention. En effet, la systématisation des messages régulièrement mise à jour de préalerte, d'alerte et des crues, transmis par les services hydrologiques des Régions au Centre de Crise constitue un excellent exemple de mise à disposition volontaire (sans obligation légale).

### **9. Point très fort Seveso: l'approche intégrée réalisée par l'Accord de coopération Seveso**

L'avantage principal de l'Accord de coopération Seveso est d'avoir réuni des autorités qui ont des compétences spécifiques autour d'un objectif qui transcende leurs attributions.

L'accord contient des dispositions qui relèvent en partie de la compétence fédérale et en partie de la compétence régionale et certaines dispositions relèvent de la compétence des deux niveaux.

Un objectif commun est formulé et toutes les autorités concernées (prévention, planification, gestion des interventions, inspection) sont obligées de contribuer à sa réalisation, chacune sur base de ses compétences propres : il en découle une collaboration obligatoire qui se traduit dans des procédures de consultation, de concertation et d'échange d'information.

**L'Accord peut être considéré comme un 'mission statement' des 4 gouvernements concernés : fédéral et des 3 Régions, basé sur une analyse des risques réalisée au niveau européen (puisqu'en exécution de la Directive européenne Seveso), définissant l'objectif commun à atteindre, et comprenant une répartition des tâches basée sur et en respectant les compétences respectives des signataires de l'Accord.**

### **10. Point faible Seveso (politique) : la Santé publique n'est actuellement pas associée officiellement à l'Accord de coopération Seveso.**



Le SPF Santé publique n'a pas été associé à cet accord, et pourtant l'article 4, 7° définit un accident majeur : *comme un événement .... entraînant pour la santé humaine, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, ... un danger grave, immédiat ou différé, ...*

Et le point 8° caractérise le danger comme : *la propriété intrinsèque d'une substance dangereuse ou d'une situation physique de pouvoir provoquer des dommages pour la santé humaine ou l'environnement.*

L'explication de l'absence de la Santé publique est politique: à l'époque de la signature de l'Accord, la Santé Publique était représentée par le Secrétaire d'Etat à la sécurité. Ce Secrétariat regroupait les compétences en matière de sécurité non-policière et était rattaché au Ministre de l'Intérieur pour la sécurité civile et au Ministre de la Santé Publique pour l'aide médicale urgente. Après les élections de 2000, il a été décidé de ne pas renouveler l'expérience de ce type de Secrétariat d'Etat, mais la participation de la Santé Publique n'a jamais été réglée. D'où la lacune aujourd'hui.

Depuis peu, un représentant de la Santé Publique est invité à participer aux réunions de la commission, mais vu l'importance de l'aide médicale urgente dans les interventions et certainement aussi dans la phase post-crise, il paraît évident de l'associer en tant que partenaire officiel et pas seulement officieusement.

### **11. Point fort Seveso (prévention, planification) : simplification pour l'industrie grâce à la coordination**

Comme Eric Van Gils, Directeur de la DG Risques Chimiques du SPF Emploi et Travail, précise dans Carnet du Préventeur à propos de l'Accord de coopération : *« l'entreprise Seveso retiendra essentiellement la notion de coordination entre les différents pouvoirs et sa conséquence directe pour elle : celle de n'avoir qu'un seul interlocuteur, un service public régional. C'est un cas unique en Europe. »*

L'Accord de coopération prévoit (art. 8, §4) que la notification est transmise par l'exploitant au service de coordination en 8 exemplaires, et que le service de coordination transmet ces notifications aux services d'évaluation, au gouverneur compétent et au bourgmestre compétent, ce qui a un double avantage : le fait pour l'industrie d'avoir 1 seul interlocuteur mais également le fait d'assurer le flux d'information à toutes les autorités concernées et de leur donner l'occasion d'émettre des commentaires sur base de leur expertise spécifique.

### **12. Point moyen Seveso (prévention) : l'aménagement du territoire n'est pas pris en compte dans la procédure d'évaluation**

L'Accord de coopération prévoit la responsabilité des Régions de tenir compte de la prévention des accidents majeurs dans leurs politiques d'affectation ou d'utilisation des sols. C'est le service de coordination qui doit transmettre l'information incluse dans le rapport de sécurité à l'autorité compétente en matière de l'implantation de nouvelles activités ou d'aménagements autour d'établissements existants.

L'aspect d'aménagement du territoire étant un des aspects clés dans toute politique de prévention, n'aurait-il pas été préférable d'inclure l'autorité compétente en la matière dans la procédure d'évaluation (voir point 11) ?

### **13. Point moyen Seveso (prévention): la coopération intra-régionale n'est pas prévue dans la procédure d'évaluation**

L'Accord de coopération prévoit une procédure d'évaluation qui associe des instances communales, provinciales et fédérales mais ne prévoit pas d'y associer les autres Régions. Ceci est pourtant utile pour tous les sites qui se situent dans de communes proches des

frontières des Régions, mais également pour tout autre site dont l'impact pourrait toucher une autre Région.

(D'après le président de la commission de concertation, l'information est transmise de facto.)

#### **14. Point fort Seveso (prévention, planification, intervention) : le service d'incendie associé à la procédure d'évaluation**

Le fait d'associer le service d'incendie à la procédure d'évaluation lui permet, d'une part, de donner des commentaires dès le début de procédure et permet, d'autre part, de disposer des informations qui sont indispensables pour avoir connaissance des risques existants (présence des produits dangereux) sur le territoire à couvrir afin d'être préparé à une éventuelle intervention en cas d'accident.

Le même raisonnement vaut pour le gouverneur et le Ministère de l'Intérieur pour qui l'information est indispensable pour l'élaboration des plans d'urgence externes.

**Point moyen :** On pourrait se demander si les services d'incendie sont suffisamment formés et préparés et s'ils disposent des moyens nécessaires, adaptés à cette nouvelle tâche puisque l'évaluation des rapports de sécurité nécessite une expertise spécifique en la matière. Le SPF Intérieur étudie actuellement la manière de les aider dans cette tâche.

#### **15. Point très fort Seveso (tous les aspects de la gestion des risques) : la commission de coopération**

Dans l'Accord de coopération concernant les « risques industriels majeurs », il est prévu que les ministères concernés s'engagent à instaurer, sans délai, une [structure permanente de concertation](#) afin d'assurer le suivi et l'exécution du présent Accord. Cette commission se réunit plusieurs fois par an et fonctionne comme une vraie plateforme de concertation qui permet à tous les acteurs de se connaître personnellement et de se tenir mutuellement au courant du fonctionnement, des programmes et des activités en cours dans leurs administrations respectives.

#### **16. Point très fort Seveso (coordination de l'inspection) : la création d'équipes d'inspection mixtes**

Avec la création d'équipes d'inspection mixte, l'Accord de coopération va au-delà des obligations de la Directive Seveso. Ces inspections sont composées d'inspecteurs fédéraux compétents pour la sécurité interne (sécurité du travail) et d'inspecteurs régionaux, compétents pour la sécurité externe (protection de l'environnement). La composition mixte permet une vraie approche pluridisciplinaire lors des visites d'entreprises.

Sur initiative de la Direction Générale des Risques chimiques, tous les inspecteurs se réunissent une fois par an pendant deux jours pour échanger leurs expériences.

#### **17. Point fort Seveso (retour d'expérience) : les rapports de l'inspection transmis aux services de prévention.**

Cf. art. 28. § 2. 2°, alinéa 2 de l'Accord de coopération: si l'équipe d'inspection estime que les mesures de prévention d'accidents majeurs ou de réduction de leurs conséquences se révèlent clairement insuffisantes, une copie du rapport d'inspection concerné est transmise au service de coordination au sens de l'Accord de coopération, c.à.d. le service de prévention qui coordonne la procédure d'autorisation des installations dangereuses.

### **18. Point moyen Seveso (gestion de l'information) : 3 instances qui notifient à des organismes européens ou internationaux**

Au niveau national, 2 instances centralisent l'information :

1. les Régions pour tout ce qui concerne la prévention
2. pour la planification, pendant la phase d'alerte et en temps de crise : le Centre de Crise

En cas d'accident, il existe également une obligation de notification à des organisations européennes et internationales :

1. Dans le cadre de la Convention de Helsinki : notification à l'OCDE par le Centre de Crise (art. 26 de l'Accord de coopération),
2. Dans le cadre de la Directive Seveso II : Notification à la Commission européenne par l'équipe d'inspection compétente (pour des accidents survenus en Belgique et qui répondent aux critères de l'annexe V (art. 23 Accord de coopération)).

En plus de ces obligations, les services de coordination des Régions envoient tous les 3 ans un rapport sur la situation à la Commission européenne.

Sans toucher aux compétences de l'une ou l'autre instance pour rédiger ces documents précités, ne serait-il pas plus logique d'attribuer ce rôle de transmission pour tout type de documents à transmettre à une organisation européenne ou internationale. L'avantage serait pour ces organisations de disposer d'un seul interlocuteur en Belgique.

\*

## 6. Conclusion pour la Belgique

La Belgique connaît deux excellents exemples de collaboration interministérielle

1. l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant les substances dangereuses.

Cet Accord associe toutes les autorités compétentes et réunit en un seul document, d'application uniforme pour toute la Belgique, les aspects relatifs à :

- la prévention,
- la planification d'urgence,
- les interventions en cas d'accident,
- l'aménagement du territoire,
- la transmission de données,
- et l'inspection.

**L'Accord de coopération peut être considéré comme un 'mission statement' des 4 gouvernements concernés : fédéral et des 3 Régions, basé sur une analyse des risques réalisée au niveau européen (puisqu'en exécution de la Directive européenne Seveso), définissant l'objectif commun à atteindre, et comprenant une répartition des tâches basée sur et en respectant les compétences respectives des signataires de l'Accord.**

La coopération est réalisée grâce à un mix de mécanismes, tels que la coordination, la consultation, l'échange d'information et une structure de concertation permanente.

2. Le plan PLUIES de la Région Wallonne qui réunit 5 domaines de compétences autour de 5 objectifs et 27 actions concrètes pour lutter contre les inondations et leurs effets.

L'Accord de prévention aussi bien que le plan wallon montrent **comment on peut réunir une multitude d'autorités concernées, sur base de leurs domaines de compétences respectives pour réaliser des objectifs communs à tous.**

Tous les deux restent des exemples 'partiels' dans le sens où ils n'intègrent pas tous les aspects liés à la gestion des risques : l'Accord de coopération est limité aux risques liés aux substances dangereuses et le plan PLUIES est limité à la prévention du risque d'inondations. Cependant, **leur philosophie et leur structure permettraient parfaitement de les étendre à d'autres risques respectivement à d'autres aspects.**

## 7. Références légales (sélection des textes les plus pertinents)

- ✓ L'Arrêté Royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national (Moniteur belge du 21.3.2003)
- ✓ Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant les substances dangereuses (Loi du 22 mai 2001 portant assentiment, MB<sup>37</sup> du 16.6.2001)
- ✓ Réglementation environnementale des trois Régions (flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale)
- ✓ Loi du 4 août 1996 sur le Bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (MB, 18.09.1996)
- ✓ Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 11 juillet 1990 relative aux plans d'urgence et d'intervention (MB du 5.09.1990)
- ✓ Arrêté Royal du 19 juin 1990 fixant le mode d'établissement des plans d'urgence et d'intervention (MB du 11.07.1990)
- ✓ Arrêté Royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise, MB du 4.05.1988
- ✓ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 telle que modifiée par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993 (notamment les articles 6, §1, I en II et l'article 92bis, §3,b)
- ✓ Arrête Royal du 23 juin 1971 organisant les missions de la protection civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres (MB du 24.07.1971)
- ✓ Loi du 8 juillet 1964 sur l'aide médicale urgente (MB du 25.07.1964)
- ✓ Loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (MB du 16.1.1964)

---

<sup>37</sup> MB : Moniteur belge

## Chapitre 3 : La gestion des risques majeurs en France : La prévention des risques et la gestion des crises

**«La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges  
qui résultent des calamités nationales »**

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

### 1. Introduction

#### **Organisation administrative de la France**

L'organisation administrative de la France se caractérise par une superposition des niveaux administratifs et un nombre très élevé de collectivités locales.

Depuis la décentralisation, il existe trois niveaux de collectivités locales de plein exercice : la région, le département et la commune.

A ces trois niveaux s'ajoutent les structures de coopération intercommunale.

Les 26 régions (dont 4 outre-mer) existent depuis 1986 (date de la première élection des conseillers régionaux) et leur existence a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Dans les domaines qui nous intéressent pour cette étude, elles ont surtout compétence en matière d'aménagement du territoire.

A cela s'ajoutent 12 zones de défense (dont 5 outre-mer).

Le département comme collectivité locale autonome existe depuis 1871. On compte actuellement 100 départements (dont 4 outre-mer). Un préfet est nommé à la tête du département, il est le représentant de l'Etat et il dispose de larges pouvoirs en matière de prévention des risques ainsi qu'en ce qui concerne la planification d'urgence et la gestion des crises.

Les communes ont une compétence générale dans le domaine des risques majeurs basée sur l'art. L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, qui stipule : « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que ... de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ». Les maires ont également d'autres compétences d'importance pour la gestion des risques, telles que notamment en matière d'urbanisme. La France compte actuellement 36 778 communes (dont 162 outre-mer).

#### **Définitions**

L'intitulé de nombreux textes légaux (lois, décrets, arrêtés, ...) mentionne la notion de **risques majeurs** sans que les textes en donnent une définition unique. On trouve dans de nombreuses dispositions des énumérations, telles que :

Art. L. 2212-2 du Code Général des collectivités territoriales (sur la police municipale) : ... *les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que, les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, ...*

Art. L. 562-1 du Code de l'Environnement : « *I. L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. ...* »

Dans l'optique d'une indemnisation des victimes, une description de **catastrophe naturelle** est donnée :

Art. L. 125-1 du Code des Assurances : ... *Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs « non-assurables » ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est situé la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent article.*

Le Code de l'environnement ne définit pas la notion de prévention, mais met le **principe d'action préventive** en avant, comme un des principes de la politique de préservation de l'environnement :

Art. L110-1<sup>38</sup> : (...) *font partie du patrimoine commun de la nation. Il – Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :*

*1° le principe de précaution (...)*

*2° le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes de l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable.*

Art. L. 515-15 du Code de l'environnement<sup>39</sup> définit les **plans de prévention des risques technologiques** : « *L'Etat élabore et met en œuvre les plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-18 et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu* »

Dans une optique d'indemnisation des victimes aussi, la loi du 30 juillet 2003 a également introduit la notion de **catastrophe technologique**, sans en donner une définition : elle est également constatée par l'autorité administrative.

Dans la réglementation spécifique aux risques Seveso, l'art. 2 de l'Arrêté du 10 mai 2000<sup>40</sup> donne les définitions suivantes :

**Accident majeur** : *un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation, entraînant pour la santé humaine ou pour l'environnement, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, un danger grave, immédiat ou différé et faisant intervenir une ou plusieurs substances ou des préparations dangereuses ;*

<sup>38</sup> Loi n° 200-276 du 27 février 2002, art. 132; JO du 28 février 2002

<sup>39</sup> Art. 6 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

<sup>40</sup> Arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation

**Politique de prévention des accidents majeurs** : la politique mise en place par l'exploitant sur la base des accidents envisagés dans l'étude de dangers définie à l'article 3-5 du décret du 21 septembre 1977, en vue de prévenir les accidents majeurs et de limiter leurs conséquences pour l'homme et l'environnement ;

**Système de gestion de la sécurité** : l'ensemble des dispositions mises en œuvre par l'exploitant au niveau de l'établissement, relatives à l'organisation, aux fonctions, aux procédures et aux ressources de tout ordre ayant pour objet la prévention et le traitement des accidents majeurs.

**La nouvelle loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile** donne une définition de la sécurité civile et énonce les grands principes à la base d'une politique de sécurité civile, et notamment le principe de prévention :

Art. 1. **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 et des autres personnes publiques ou privées.

Art. 3. La politique de sécurité civile doit permettre de s'attaquer résolument aux risques en **les anticipant davantage**, de refonder la protection des populations et de mobiliser tous les moyens encourageant les solidarités.

A propos de **la planification d'urgence** :

Art. 14. I. L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, dans chaque zone de défense et en mer, d'un plan dénommé plan Orsec.

II. Le plan Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existants dans le département, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.



## 2. Autorités compétentes au niveau national

### INONDATIONS - Prévention

- **Ministère de l'Ecologie et du Développement durable - Direction de l'Eau** : la prévention de risques naturels étant de la compétence de ce Ministère, la stratégie de prévention d'inondations s'articule autour de 3 axes : un volet législatif, financier et organisationnel
- **Ministère chargé de l'Agriculture – Direction Espace Rural et Forêt** qui a compétence en matière de préservation de l'environnement et de l'espace naturel

### INONDATIONS - Gestion

- **Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales – Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSS)** : il est compétent pour la préparation, la coordination et la mise en œuvre des mesures de défense civile, de la politique de protection des populations, de la prévention des risques civils de toute nature et de la planification des mesures de défense et de sécurité civiles ; des actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens, en temps de paix comme en temps de crise ; des moyens d'intervention de la sécurité civile ; de l'assistance aux services locaux de secours et de lutte contre l'incendie ; (de la promotion de l'enseignement de la sécurité civile et de la formation des officiers sapeurs-pompiers).

#### Autres ministères avec des compétences spécifiques :

- **Ministère de la Santé et de la Protection Sociale**
- **Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement et de la Recherche**
- **Ministère de la Défense**

### RISQUES CHIMIQUES<sup>41</sup> - Prévention

- **Ministère de l'Ecologie et du Développement durable – DPPR - Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques** : Le Ministre de l'Ecologie a la responsabilité de la législation des installations classées. Au sein du ministère, le service de l'environnement industriel de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques – DPPR est chargé de mener les actions destinées à réduire les pollutions, les nuisances et les risques pour l'environnement résultant de ces activités. Il élabore notamment des textes réglementaires et assure l'animation, l'organisation et la formation permanente de l'inspection des installations classées.

La politique de prévention des risques industriels est une priorité du ministère.

Le ministre dispose aussi du Conseil Supérieur des Installations Classées qui émet un avis sur les projets de réforme de la législation, les projets de règlements ou d'actes pris en application de celle-ci et toute autre question concernant les installations classées. Certaines de ces consultations sont obligatoires.

---

<sup>41</sup> Par risques chimiques, nous visons les risques créés par la présence de substances dangereuses, dont les quantités sont égales ou supérieures à un certain seuil. La liste de substances dangereuses et le seuil sont précisés dans l'annexe I de l'Arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses

**RISQUES CHIMIQUES - Gestion**

- **Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales – Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSS)** : il est compétent pour la préparation, la coordination et la mise en œuvre des mesures de défense civile, de la politique de protection des populations, de la prévention des risques civils de toute nature et de la planification des mesures de défense et de sécurité civiles ; des actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens, en temps de paix comme en temps de crise ; des moyens d'intervention de la sécurité civile ; de l'assistance aux services locaux de secours et de lutte contre l'incendie ; (de la promotion de l'enseignement de la sécurité civile et de la formation des officiers sapeurs-pompiers).

**Autres ministères avec des compétences spécifiques :**

- **Ministère (de l'Economie, des Finances et) de l'Industrie**
- **Ministère de la Santé et de la Protection Sociale**
- **Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement et de la Recherche**
- **Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale**
- **Ministère de la Défense**

### 3. Autorités de coordination

#### Prévention :

**CIDD - Comité interministériel pour le développement durable**, créé par Décret n° 2003-145 du 21 février 2003

Le Comité Interministériel pour le développement durable (CIDD) se substitue à trois instances existantes : le comité interministériel de l'environnement (CIEN), la commission interministérielle de lutte contre l'effet de serre (CIES) et le comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs (CIPRNM).

Il est chargé de définir, d'animer, de coordonner et de veiller à la mise en oeuvre de la politique conduite par le Gouvernement en matière de développement durable. A ce titre, il a adopté la stratégie nationale de développement durable. Il veille à sa mise en oeuvre et à son actualisation. Il examine la cohérence de l'action de chaque ministère avec la politique de développement durable arrêtée par le Gouvernement, notamment dans les positions et engagements pris par la France aux plans européen et international.

*Art. 2 Le comité interministériel pour le développement durable est présidé par le Premier ministre, ou par délégation de celui-ci, par le ministre chargé du développement durable. Il comprend l'ensemble des membres du Gouvernement. (...)*

*Art. 3 Le comité interministériel pour le développement durable définit les orientations de la politique conduite par le Gouvernement en faveur du développement durable, notamment en matière d'effet de serre et de **prévention des risques naturels majeurs**, et veille sur leur mise en oeuvre. A cette fin : 1. il adopte la stratégie nationale ... 2. il approuve les plans d'actions ... 3. il adopte un rapport annuel ...*

*Art. 5 Chaque ministre désigne un haut fonctionnaire chargé de préparer la contribution de son administration ...*

**COPRNM - Le Conseil d'Orientation pour la prévention des risques naturels majeurs**, recréé par décret du 1 août 2003

Le COPRNM a pour mission de réunir les représentants de la société civile et des collectivités territoriales afin de les associer à l'élaboration des politiques de développement durable et à leur mise en oeuvre. A ce titre, il a notamment une fonction de consultation et de proposition tout au long du processus d'élaboration de la stratégie nationale de développement durable.

*Art. 1 Il est créé auprès du ministre chargé de l'écologie et du développement durable un conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.*

*Art. 2 Le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs est chargé de donner des avis et de faire des propositions en matière de prévention des risques naturels.*

*Art. 3 Les membres viennent des ministères membres du Comité interministériel pour le développement durable, un représentant de la défense nationale, dix personnes de compagnies d'assurances, représentants des ministères chargés des finances, de l'équipement, du logement, de la recherche, de l'environnement, des collectivités locales, 3 députés de l'Assemblée nationale, 3 sénateurs.*

**CSIC - Le Conseil supérieur des Installations Classées**

Le Conseil supérieur des Installations Classées est placé auprès du ministre chargé de l'Environnement pour l'examen de questions relatives aux installations classées. Le code de l'environnement (titre premier, livre V), le décret du 21 septembre 1977 et d'autres textes, dont des arrêtés ministériels, prévoient la consultation du Conseil.

La composition et le fonctionnement du Conseil SIC pour la protection de l'environnement ont été fixés par le décret n° 76-1323 du 29 décembre 1976.

Le Conseil comprend 6 membres de droit (représentants de diverses administrations), 7 personnalités choisies en raison de leur compétence en matière de nuisances ou d'hygiène publique, 7 représentants des intérêts des exploitants des installations classées, 7 inspecteurs (ou anciens inspecteurs) des installations classées, 2 membres du Conseil Supérieur d'hygiène publique de France, 2 membres d'associations ayant pour objet la défense de l'environnement ainsi qu'un membre de chaque administration directement intéressée par une des questions portée à l'ordre du jour. Le président et le vice-président sont choisis parmi les membres du Conseil.

Le Conseil se réunit sur convocation de son président qui peut, dans certains cas, appeler à siéger des personnes étrangères au Conseil. Certaines questions peuvent faire l'objet d'un examen particulier dans le cadre de groupes de travail créés pour le besoin.

En 2000, le Conseil SIC s'est réuni 8 fois. Outre les questions diverses et l'adoption des comptes-rendus, le Conseil a examiné :

- 11 projets de décrets dont 3 portant modification de la nomenclature des installations classées et un de fermeture d'un établissement ;
- 25 projets d'arrêtés fixant des prescriptions de fonctionnement en application des articles 7 et 10-1 de la loi du 19 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement ;
- 1 projet de circulaire ;
- 11 autres dossiers (projets d'arrêtés portant agrément de laboratoires pour la mesure des poussières à l'émission, demandes de dérogation aux dispositions d'arrêtés ministériels fixant des prescriptions applicables aux installations classées soumises à autorisation.

## **Gestion :**

### **CNPC - Conseil national de la protection civile**

Le CNPC regroupe 41 organisations actives dans tous les secteurs de la protection civile. Il a pour mission de formuler des avis sur les projets ou les propositions de loi qui concernent la protection civile, sur leurs conséquences et sur leurs applications<sup>42</sup>.

### **COGIC – Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises**

En liaison constante avec le Centre opérationnel de la Police nationale et le CPCO (Centre de planification et de conduite des opérations) du ministère de la Défense, le COGIC informe en permanence le cabinet du ministre de l'Intérieur, propose des modalités d'intervention, prépare et coordonne l'action des moyens d'intervention gouvernementaux.

Pour accomplir sa mission, le centre s'appuie sur un vaste réseau de partenaires :

<sup>42</sup> Concernant la loi sur la modernisation de la sécurité civile : « un projet de loi, présenté au Conseil des Ministres le 25 février 2004 prévoit aussi la constitution d'un Conseil national de la sécurité civile pour recenser les risques perçus et analyser l'état de préparation du pays pour y faire face. Le CNPC regrette que ce Conseil ne soit pas interministériel, ce à quoi le représentant du ministre de l'Intérieur a répondu qu'il sera plus efficace comme instance indépendante d'experts formulant des avis que comme instance interministérielle parmi beaucoup d'autres. » Source : Préventique Sécurité n° 74, l'auteur Michel Turpin conclut l'article en faisant remarquer : pour ma part, **je constate avec surprise que le mot prévention a été absent des débats**

- les acteurs locaux de la sécurité civile : états-majors de zone de défense, secrétariats généraux des zones de défense, préfets et leurs équipes ainsi que l'ensemble des unités opérationnelles de la DDSC ;
- le réseau gouvernemental qui fédère et regroupe certains services du Premier ministre (secrétariat général de la défense nationale, secrétariat général du comité interministériel de sécurité nucléaire) et les hauts fonctionnaires de défense et leurs services des ministères en contact permanent avec le COGIC ;
- le réseau des centres opérationnels qui associe différents centres spécialisés dans un domaine précis (centre national d'information routière, CPCO, cellule d'urgence du ministère des affaires étrangères, centre opérationnel de la DGPN ou de la gendarmerie nationale).

**Deux nouvelles structures à créer, prévues par la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile :**

**CNSI – Conférence Nationale des Services d'Incendie**

Prévue par la loi 2004-811 de modernisation de la sécurité civile (art. 44), la CNSI sera instituée auprès du ministre chargé de la sécurité civile et composée de membres des assemblées parlementaires, pour un quart au moins de représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, de représentants de l'Etat et, en majorité, de représentants des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

La CNSI sera consultée sur des projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours. Elle pourra émettre des recommandations.

**CNSC – Conseil National de la Sécurité civile**

Comme il est précisé dans les orientations de la politique de sécurité civile, en annexe de la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile, un Conseil Nationale de Sécurité civile, à créer auprès du Ministre de l'Intérieur, sera le lieu permettant de vérifier l'état de préparation aux risques de toute nature.

*Sans concurrencer les travaux des organismes déjà impliqués dans la prévention ou la prévision, il valorisera leurs compétences ainsi que celles des ministères en charge des différents risques, en favorisant la convergence des données de la recherche et des retours d'expérience. Au-delà de la simple connaissance, il s'assurera de la mise en commun de leurs ressources au service de la planification, de la préparation et de la conduite opérationnelle. Il établira une typologie des risques et des menaces et analysera leurs conséquences et les modalités de gestion des crises qui s'y rapportent.*

*Présidé par le ministre chargé de la sécurité civile, le conseil rassemblera en collèges les principales administrations concernées, les grands opérateurs de services publics, les organismes de recherche et d'expertise les plus directement impliqués et, bien entendu, les élus et les acteurs du secours, notamment la Croix-Rouge française et la Fédération nationale de protection civile. Il rendra compte de son action au Gouvernement, lors de son assemblée plénière au cours de laquelle les missions qui lui auront été confiées feront l'objet d'un rapport public.*

*Cette démarche trouvera son prolongement au niveau local dans **le conseil départemental de sécurité civile**, placé auprès du préfet, qui sera doté d'une compétence générale dans le domaine de la protection des populations. Tout comme le conseil national, il mobilisera la compétence des organismes impliqués dans la prévention, la prévision et les secours (représentants des élus locaux, des organisations professionnelles, des services de l'Etat, des services publics et des associations, etc.) et contribuera à la convergence de leur expérience et de leur action.*

### **Le niveau déconcentré : la préfecture**

C'est surtout sur l'initiative des préfets, que se développent - à côté des réseaux d'expertise et techniques généralement mobilisés pour des problématiques verticales - des pôles de compétence chargés de traiter les risques par concertation horizontale.

Les mesures de prévention existantes et envisagées sont de plusieurs ordres : l'information préventive, la vigilance météorologique (et ultérieurement, la vigilance hydrométéorologique, les plans de prévention des risques, les règles de construction parasismique, l'annonce de crue, la conformité de certaines installations avant mise en exploitation, le contrôle en cours d'exploitation ...

#### **Pour la prévention :**

➤ **Commissions départementales de prévention des risques naturels majeurs<sup>43</sup> :**

Ces commissions sont présidées par le préfet et sont composées de représentants élus des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale, des établissements publics territoriaux, d'organisations professionnelles, des administrations, des services de secours et des établissements publics de l'Etat concernés. Ces commissions donnent leur avis sur les actions à mener pour développer les connaissances des risques, et notamment les programmes de sensibilisation, les documents d'information, la délimitation des zones d'érosion et de rétention, les plans de préventions, ...

➤ **CLIC - Comité local d'information et de concertation<sup>44</sup> :**

*« Le préfet crée un comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8. Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises. Il est tenu informé de tout incident ou accident touchant à la sécurité des installations visées ci-dessus. Il est doté par l'Etat des moyens de remplir sa mission. Les conditions d'application du présent alinéa et notamment, les règles de composition des comités locaux d'information et de concertation sur les risques sont fixées par décret. »*

➤ **SPPPI – Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles :**

Là où la densité des industries le rendait souhaitable, des SPPPI ont été créés. Ces structures réunissent l'ensemble des parties intéressées (élus, administrations, industriels, experts, associations de protection de l'environnement) et permettent de définir les orientations de la politique locale de prévention de pollutions industrielles et des risques. Des réunions régulières de diverses commissions (eau, air, risques industriels, information) permettent de faire le point sur la situation des installations concernées, d'établir des programmes visant à réduire les pollutions et d'en suivre le déroulement.

<sup>43</sup> un chapitre V a été ajouté au titre VI du livre V du code de l'environnement par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003

<sup>44</sup> cf. art. L. 125-2 du code de l'environnement (tel que modifié par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages)

➤ **DRIRE – La Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement :**

Dans le domaine de la protection de l'environnement, l'activité de contrôle des DRIRE s'exerce pour le compte du ministère chargé de l'Environnement, sous l'autorité des préfets de département.

Elles sont également investies d'un rôle moteur dans la prévention des risques technologiques majeurs.

Au-delà de l'analyse et de la critique des études de dangers remises par les exploitants, les principales actions menées par les DRIRE en matière de prévention des risques sont :

- la rédaction de prescriptions spécifiques imposées à l'exploitant par voie d'arrêté préfectoral : règles d'aménagement, consignes d'exploitation, moyens de surveillance et de contrôle des installations, dispositifs de sécurité, ...
- des visites d'inspection pour contrôler la bonne application de ces dispositions et le cas échéant, des modifications pour améliorer le niveau de sûreté de l'établissement,
- la participation à l'élaboration des plans de secours (POI<sup>45</sup> et PPI<sup>46</sup>, ou PPS<sup>47</sup>) ainsi qu'aux exercices périodiques, notamment afin d'accroître leur efficacité opérationnelle et d'améliorer la qualité des secours,
- la participation à l'information des populations exposées aux risques afin de leur expliquer le comportement à adopter en cas d'accident,
- l'engagement des procédures visant à assurer la maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risques entourant les établissements, notamment par l'intermédiaire des plans locaux d'urbanisme, des servitudes d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique.

➤ **CDSC – Conseil départemental de sécurité civile – nouvelle structure à créer**

Cette nouvelle structure est prévue dans les orientations de la politique de sécurité civile, telles que reprises en annexe de la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile ([voir ci-avant](#)).

**Pour la gestion :**

- Dans chaque préfecture, un **SIDPC - Service Interministériel de Défense et de Protection Civile**, directement rattaché au cabinet, est chargé d'assister en permanence le préfet dans la gestion des risques et des crises.

---

<sup>45</sup> POI : Plan d'Opération Interne

<sup>46</sup> PPI : Plan Particulier d'Intervention

<sup>47</sup> PSS : Plan de Secours Spécialisé

#### 4. L'organisation en France de la gestion des risques majeurs

En France en général c'est l'Etat qui dit le risque. Ceci se fait par le canal de chaque ministère en charge du thème concerné, par exemple ceux de la santé ou de l'agriculture pour les risques biologiques ou celui de l'industrie pour le risque minier ou nucléaire. C'est également l'Etat qui met en place et développe une politique de prévention qui est relayée sur le plan local (régional et départemental) par les services déconcentrés de l'Etat.

Pour les deux risques qui nous intéressent dans l'étude actuelle, les inondations et les risques chimiques (Seveso), c'est principalement le ministère de l'Ecologie et du Développement durable qui est responsable de la prévention de ces risques.

Pour la gestion des crises, c'est le Ministère de l'Intérieur, et ceci d'ailleurs pour tout type de crise.

Les actions au niveau national sont caractérisées par :

1. d'une part, une approche principalement verticale, ç.a.d. chaque ministère gère 'son ou ses risque(s)'
2. d'autre part, des compétences de nature législative, financière et d'encadrement des services déconcentrés de l'Etat.

Aussi bien dans le domaine de la prévention des risques, que de la gestion des crises, compte tenu de la multiplicité des risques, plusieurs structures sont concernées par la démarche et le point de synthèse se fait dans la majorité des cas au niveau départemental où le préfet représente l'Etat. C'est donc à ce niveau qu'il se développe progressivement, à l'instigation des préfets, à côté des réseaux d'expertise et techniques généralement mobilisés pour des problématiques verticales, des pôles de compétence chargés de traiter les risques par **concertation horizontale**.

Les mesures de prévention existantes et envisagées sont de plusieurs ordres : l'information préventive, la vigilance météorologique (et ultérieurement, la vigilance hydrométéorologique), les plans de prévention des risques, les règles de construction parasismique, l'annonce de crues, la conformité de certaines installations avant mise en exploitation, le contrôle en cours d'exploitation, ...

La planification d'urgence (qui concerne plus particulièrement la sécurité civile) constitue un domaine en soi. Elle consiste essentiellement à prévoir l'organisation des secours en cas de sinistre et à expliciter la chaîne de commandement. Il existe plusieurs types de plans de secours, tous déclenchés par le préfet : le plan ORSEC (concept ancien mais toujours d'actualité car pratique), les plans particuliers d'intervention pour les installations fixes (nucléaires, Seveso, ...), les plans de secours spécialisés pour tout autre type d'accident. Les plans rouges sont déclenchés en cas de nombreuses victimes, ils se conjuguent généralement avec les précédents. Il s'agit d'une planification de l'Etat qui mobilise les services publics et, le cas échéant, des acteurs privés, compte tenu de leur compétence ou de leurs moyens matériels.

##### A. Concertation et coordination préalable à toute nouvelle législation

Il suffit d'examiner les ministères concernés en tant que signataires des deux dernières lois importantes en matière de gestion des risques pour constater la collaboration interministérielle dans ce domaine :

Pour la loi de 2003 relative à la prévention des risques<sup>48</sup>, ils sont au nombre de 5 : le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le

---

<sup>48</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages



ministre de l'Economie et de l'Industrie, le ministre de l'Equipeement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, le ministre de l'Ecologie et du Développement durable. Pour la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile<sup>49</sup>, ils sont au nombre de 12 : le Premier ministre, le ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, le ministre de la Défense, le ministre de la Santé et de la Protection sociale, le ministre de l'Equipeement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, le ministre de la Culture, et de la Communication, le ministre de l'Outre-mer, le ministre délégué à l'Intérieur, porte-parole du gouvernement.

Ces lois ne sont pas une simple compilation d'articles appartenant à un domaine de compétence de différents ministères ; à la réalisation du texte soumis pour approbation au parlement, précède toute une procédure de consultation et de coordination du travail de rédaction.

Cette concertation se réalise de la manière suivante : un Ministre prend l'initiative d'élaborer un texte de loi pour répondre à une certaine problématique et réunit un comité interministériel pour préparer le travail. Le fait de réunir ce comité oblige déjà à réfléchir, d'une part, sur tous les aspects qui sont liés à une problématique spécifique et qui nécessite donc d'inviter d'autres départements ministériels à participer et, d'autre part, sur les moyens adéquats pour y répondre : soit par un nouveau texte de loi, soit par la modification de textes existants, soit éventuellement par d'autres moyens. Un membre du Conseil d'Etat, détaché pour la durée du travail, fait partie du Comité pour la rédaction juridique. Après une procédure de consultation, un draft (un bleu) est rédigé et soumis au Conseil des Ministres.

Ces réunions préparatoires, techniques d'abord, politiques ensuite donnent la meilleure garantie d'obtenir un consensus, indispensable pour des problèmes de société comme les risques qui sont, par définition, pluridisciplinaires et donc interministériels.

### ***La sécurité au quotidien : l'affaire de tous !***

Si pour les risques industriels, c'est l'exploitant qui est indiscutablement le responsable principal de la prévention des risques qu'il crée pour l'homme et l'environnement, la nouvelle loi sur la modernisation prévoit explicitement que « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires.* » (art. 4)

Pour sensibiliser la population, la même loi prévoit en son art. 5 d'insérer une éducation à la culture du risque dans les programmes scolaires.

### ***B. Précisions sur l'organisation en matière de risques chimique Seveso***

Au sein du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable<sup>50</sup>, la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques assure en particulier la prévention et la réduction des risques liés aux installations industrielles ou agricoles manipulant des substances dangereuses. Le Bureau des Risques Technologiques et des Industries Chimiques et Pétrolières (BRTICP) est plus particulièrement chargé de ces missions.

Le BRTICP élabore et veille à l'application de la réglementation technique nationale applicable, d'une part, à toutes les installations classées au regard de la prévention des risques d'accidents et, d'autre part, aux secteurs de la chimie et du pétrole. Les missions du

<sup>49</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

<sup>50</sup> Source : [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

bureau sont par nature très techniques et supposent une connaissance scientifique et technique générale dans le domaine des risques et des procédés industriels.

Au sein du bureau, les agents ont en charge un ou plusieurs secteurs d'activité désignant des substances dangereuses et des types de risques (incendie, explosion, toxique, électrique, ...), secteurs dont ils doivent connaître les interlocuteurs, les enjeux et les techniques concernant la maîtrise des risques, tant au niveau national qu'international.

Ces missions supposent un travail en relation avec les directions d'autres ministères concernés par la sécurité industrielle : Ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Le cadre légal en France pour la maîtrise des risques Seveso<sup>51</sup> est constitué, d'une part, de la législation sur les installations classées et, d'autre part, d'une législation spécifique avec l'arrêté du 10 mai 2000<sup>52</sup>, complétée par la loi du 30 juillet 2000<sup>53</sup>.

Cette législation met l'accent sur la maîtrise du risque à la source. La source du risque industriel étant liée aux procédés, aux stockages et aux manipulations des différents produits dans l'industrie, il revient d'abord à l'exploitant qui crée les risques, de prendre toutes les mesures nécessaires pour les prévenir et pour en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement en cas d'accident :

- la législation relative aux installations classées impose surtout des obligations de nature technique ;
- la législation spécifique Seveso met l'accent sur les dispositions de nature organisationnelle que doivent prendre les exploitants en matière de prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

Dans ce contexte, l'exploitant doit :

- identifier et analyser les risques liés à son activité ;
- évaluer l'étendue et la gravité des conséquences des accidents majeurs identifiés par la prise en compte de l'analyse des accidents passés et l'analyse des accidents potentiels ;
- élaborer un système de gestion de la sécurité proportionné aux risques d'accidents majeurs susceptibles d'être générés par les substances dangereuses présentes dans les installations ;
- contribuer à l'information du public et de son personnel (les campagnes d'information pour le public portent sur la nature des risques et les consignes de sécurité à respecter et sont coordonnées par les services de l'Etat, mais entièrement financées par le générateur du risque) ;
- élaborer un plan d'opération interne (POI) pour les installations « Seveso seuil haut » ;
- élaborer un tel plan interne pour les installations « Seveso seuil bas », si le préfet l'estime nécessaire ;
- fournir les éléments nécessaires à la préparation des plans particuliers d'intervention (PPI) ;
- permettre une concertation ultérieure entre acteurs locaux en vue d'une définition des zones dans lesquelles une maîtrise de l'urbanisation autour de l'établissement est nécessaire pour limiter les conséquences des accidents ;
- ...

<sup>51</sup> prise en application de la Directive européenne 96/82 Seveso du 9 décembre 1996

<sup>52</sup> Arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation

<sup>53</sup> La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

La législation des installations classées met en place un système simple fondé sur une approche intégrée.

- Système simple : les activités industrielles qui relèvent de cette législation sont énumérées dans une nomenclature qui les soumet soit à un régime d'autorisation, soit à un régime de déclaration.
- Approche intégrée : une seule autorisation est délivrée pour un site industriel au titre de la protection de l'environnement. L'approche intégrée permet la prise en compte de tous les impacts sur l'environnement<sup>54</sup>.
- Approche intégrée : une seule autorité est compétente pour l'application de la législation : l'Etat, qui intervient par l'intermédiaire du préfet, assisté de services techniques.

L'autorité principale en matière de risque Seveso est donc le préfet de département :

Pour ce qui concerne la prévention :

- c'est lui qui reçoit les demandes d'autorisation pour les installations classées, conduit l'ensemble des procédures nécessaires et délivre les autorisations ; il dispose pour cela d'un bureau de l'environnement qui gère les diverses consultations ; sur le plan technique, il s'appuie sur l'inspection des installations classées ; il fait appel au conseil départemental d'hygiène pour leur avis ;
- il peut demander une tierce expertise (analyse critique d'éléments du dossier, au frais de l'exploitant), lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients de l'installation le justifie ;
- il a ensuite la responsabilité de veiller au respect des dispositions prises et de prendre toutes les mesures éventuellement nécessaires ;
- sous l'autorité du préfet, deux documents d'information des populations sont réalisés, généralement par les Services Interministériels de Défense et de Protection Civiles (SIDPC) : le dossier départemental des risques majeurs et les dossiers communaux synthétiques ;
- le préfet prescrit aussi, élabore et approuve les plans de prévention de risques technologiques (introduit par la loi du 30 juillet 2003) – PPRT, après concertation, consultation des collectivités locales et enquête publique.

Pour la préparation des interventions :

- c'est également lui qui va préparer les PPI (plan particulier d'intervention) en collaboration avec les services de secours, l'ensemble des services publics concernés (police, DDE<sup>55</sup>, DRIRE<sup>56</sup>, ...) et avec l'assistance de l'exploitant.

Pour les interventions :

- c'est lui qui va déclencher les plans d'urgence : Orsec, ...

En matière de maîtrise de l'urbanisation, le Code de l'urbanisme impose aux maires de prendre en compte les risques technologiques dans leurs documents d'urbanisme. Cela ne concerne que les installations classées à autorisation avec servitude d'utilité publique (les Seveso seuil haut, appelées installations AS). La délimitation de la zone de restriction des aménagements est annexée au plan local d'urbanisme (PLU). C'est l'Etat qui informe les collectivités locales de l'existence de zones à risques, au moyen des « portés à connaissance ». L'Etat, c'est le préfet qui se base sur les scénarios résiduels de l'étude de dangers.

Le préfet est donc un excellent exemple d'intégration de tous les aspects liés à la gestion des risques : la prévention des risques, la préparation des interventions par la planification, l'application des plans lors de la gestion des crises, les mécanismes de retour d'expériences et la réhabilitation ainsi que les mécanismes de contrôle et de sanction.

<sup>54</sup> Ceci constitue une distinction par rapport à la directive européenne IPPC (contrôle et prévention intégrés des pollutions) qui met en place, au niveau de l'Union européenne, une législation semblable au système français mais qui écarte le risque industriel (qui relève de la Directive Seveso).

<sup>55</sup> DDE : Direction Départementale de l'Équipement

<sup>56</sup> DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

### **C. Précisions sur l'organisation en matière du risque d'inondation<sup>57</sup>**

Contrairement aux risques industriels où l'acteur principal pour la prévention est l'exploitant du site qui manipule les produits dangereux ; l'Etat est le premier garant de la protection de la population en matière de risques naturels, tels que le risque d'inondations, indépendamment de la responsabilité de chaque citoyen<sup>58</sup>.

La responsabilité des autorités publiques est répartie entre l'Etat et les communes.

Le Maire a une responsabilité générale en matière de prévention, basée sur le code général des communes, et une obligation spécifique pour la délivrance des permis de construire, ainsi que pour informer les citoyens sur les risques.

Comme pour les risques industriels, il revient également aux Maires des communes sur le territoire desquelles un plan de prévention des risques naturels prévisibles existe, d'informer la population au moins une fois tous les deux ans, sur les caractéristiques des risques naturels de la commune, sur les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque ainsi que les garanties financières prévues. Comme pour les risques industriels, c'est le préfet de département qui met cette information à disposition des maires, avec l'assistance des services de l'Etat compétents.

Le rôle de l'Etat dans la prévention des risques naturels s'articule autour des axes suivants :

- de façon générale : la mise en œuvre de la politique de l'Etat par la réglementation, le soutien financier<sup>59</sup> et opérationnel
- tâches explicitement réservées à l'Etat :
  - l'identification des zones inondables (connaissance des phénomènes et cartographie) ;
  - les plans de prévention du risque inondable (pilotes par le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable – Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, en collaboration avec le Ministère de l'Equipement et du logement – Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction) ;
  - organisation d'un service d'annonce des crues, par un Service Central d'Hydrométéorologie et d'appui à la prévision des Inondations (SHAPI) et les Services de prévision des Crues (SPC) ;
  - maintien du libre écoulement des eaux pour les cours d'eaux domaniaux ;
  - l'information du public sur base de l'atlas des zones inondables et les dossiers départementaux sur les risques majeurs ;
  - constitution et gestion du fonds de prévention des risques naturels ;
  - autorisation pour la construction des digues et remblais.

La plupart de ces tâches reviennent aux préfets de département qui s'appuient sur l'expertise des services déconcentrés, tels que les DIREN<sup>60</sup>, les DDE<sup>61</sup>, DDAF<sup>62</sup>, RTM<sup>63</sup>, ...

<sup>57</sup> « Selon un rapport publié en 1999, les inondations touchent près de 10% du territoire national ; cependant « des lacunes de connaissances subsistent qui justifient d'entreprendre et de poursuivre des recherches ». Selon les mêmes sources, les inondations constituent l'aléa dont la manifestation est la plus fréquente dans notre pays. » Source : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – rapport par M. C. Kert, Député n° 1540 Ass. Nat. Et 312 Sénat, avril 1999, Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France, p. 93 e.s.

<sup>58</sup> Art. L110-2 du code de l'environnement: les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales. **Il est du devoir de chacun à veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences.**

<sup>59</sup> Les financements de l'Etat sont renforcés dans 34 bassins pour la mise en œuvre de plans de prévention des inondations qui amélioreront l'information des populations, les capacités opérationnelles des maîtres d'ouvrages et favoriseront « les techniques douces », comme la restauration des champs d'inondation.

<sup>60</sup> DIREN : Direction régionale de l'Environnement

<sup>61</sup> DDE: Direction Départementale de l'Equipement

<sup>62</sup> DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

Même si les inondations constituent un phénomène naturel qui menace de tous les temps les populations, un certain nombre de facteurs humains ont certainement aggravé l'exposition de l'homme au danger d'inondation parmi lesquels : la construction dans le lit majeur des rivières, l'imperméabilisation des sols, le déboisement et la modification des techniques agricoles. Agir sur l'exposition et réduire le risque à la source nécessitent donc une approche pluridisciplinaire.

Deux outils favorisent une approche globale et pluridisciplinaire du risque inondations : les plans de prévention du risque inondable et les schémas directeurs.

C'est la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (depuis les articles L.562 et suivants du Code de l'environnement) qui a introduit les plans de prévention des risques naturels<sup>64</sup>.

L'élaboration des PPR est conduite sous l'autorité du préfet de département, le plus souvent par la DDE aidée de bureaux d'études spécialisés. Une concertation avec l'ensemble des acteurs locaux est recherchée.

Les PPR sont réalisés par bassins de risque (zone concernée par le risque, soit parce qu'elle concourt à son apparition, soit parce qu'elle y est soumise) à partir d'une approche globale et qualitative, regroupant plusieurs communes. Ils couvrent les domaines de l'utilisation du sol, de la construction, de l'exploitation des sols et de la sécurité publique. Ils proposent des mesures appropriées à l'importance des risques et proportionnées à l'objectif de prévention recherché.

Le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il s'impose à tous : particuliers, entreprises, collectivités, ainsi qu'à l'Etat – notamment lors de la délivrance d'un permis de construire. Lorsqu'il porte sur des territoires couverts par un plan d'occupation du sol (POS), il doit lui être annexé.

La procédure d'élaboration d'un PPR comprend 3 étapes :

- la prescription prise par arrêté du préfet ;
- l'enquête publique et la consultation des conseils municipaux par le préfet sont les phases officielles de la concertation sur le PPR ;
- l'approbation prise par arrêté du préfet est le point final de l'élaboration qui ouvre la période d'application de la servitude.

Entre la prescription et les consultations se déroulent les étapes d'instruction, qui nécessitent également des consultations : rassemblement de la connaissance du risque, caractérisation de l'aléa, identification des enjeux et réalisation du PPR proprement dit (délimitation des zones, prescription sur les constructions nouvelles et définition des mesures générales de prévention et de celles sur l'existant).

L'approbation par le préfet se fait, en général, dans les 4 mois qui suivent les consultations officielles. La procédure prend environ 3 ans. La prescription marque l'intention de faire un PPR, l'approbation est le démarrage de son application.

Un outil particulièrement intéressant est le schéma de prévention des risques naturels (Art. L. 565-2 du Code de l'environnement). Ce schéma précise les actions à prendre dans le département en matière de

- connaissance du risque ;
- de surveillance et prévision des phénomènes ;
- d'information et d'éducation sur les risques ;
- de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire ;
- de travaux permettant de réduire le risque ;
- de retour d'expériences (à intégrer dans les plans de prévention, les plans de secours spécialisés, ainsi que les procédures d'alerte et de préalerte)

<sup>63</sup> RTM: Restauration des Terrains en Montagne

<sup>64</sup> Source : « Catastrophes naturelles et plans de prévention des risques » dans Les données de l'environnement, n° 73, mars-avril 2002 ; et Dossier d'information Inondation du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable

L'approche pluridisciplinaire se reflète, d'une part, dans le fait que tout le cycle de la gestion des risques<sup>65</sup> est couvert : allant de la connaissance du risque jusqu'au retour d'expérience, d'autre part, dans les acteurs qui contribuent à l'élaboration de ces schémas : les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale sont associés, la commission départementale des risques naturels majeurs donne son avis.

### **La surveillance et l'alerte**

16 000 km de cours d'eau, sur les 22 000 inondables en plaine, sont surveillés par 53 services d'annonces des crues, qui font généralement partie de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) ou de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), sur financement du Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Direction de l'Eau. Ces services disposent d'un réseau automatisé de collecte de données et transmettent les informations aux préfets (par téléphone, par radio ou par satellite) qui décide d'alerter les maires de chaque localité.

### **D. Points communs aux inondations et risques chimiques : la planification d'urgence et la gestion des interventions<sup>66</sup>**

Au niveau de l'Etat, la prévention des risques, comme la protection des personnes et des biens, nécessitent des études, conduisent à dresser des plans, à prévoir une organisation, à adopter des mesures et à se doter de moyens importants et spécialisés. Les administrations et les services qui participent à la Sécurité civile sont nombreux et les responsabilités se partagent entre ministères, départements et communes.

Le découpage qui fonde l'organisation de la sécurité civile est relativement complexe en raison du rattachement des intervenants à différents ministères (Intérieur, Défense, Santé, ...). Ce sont toutefois, sauf événement exceptionnel, les préfets qui partagent avec les maires la responsabilité de la prévention des accidents et de la direction des opérations de secours aux victimes.

Le directeur de la Défense et de la Sécurité civile anime et coordonne les services chargés :

- de la préparation et de la mise en œuvre des mesures touchant à la protection des populations ;
- de la prévention des risques civils de toute nature et de la planification des mesures de défense et de sécurité civiles ;
- des actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens, en temps de paix comme en temps de crise ;
- des moyens d'intervention de la sécurité civile ;
- de l'assistance aux services locaux de secours et de lutte contre l'incendie et de l'élaboration des textes régissant les corps de sapeurs-pompiers ;
- de la promotion de l'enseignement de la sécurité civile et de la formation des officiers sapeurs-pompiers.

Comme l'art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile le précise<sup>67</sup> : *l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.*

### **Le plan communal de sauvegarde**

La loi de modernisation de la sécurité civile a introduit (art. 13) la notion de plan communal de sauvegarde. Ces plans sont obligatoires dans les communes qui ont un plan de

<sup>65</sup> Cycle « Prévention – Prévision – Gestion de l'événement – Retour à la normale – Retour d'expérience »

<sup>66</sup> source principale : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

<sup>67</sup> Cette loi a abrogé la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile

prévention des risques naturels prévisibles ou sont compris dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention. **Ils doivent être compatibles avec les plans d'organisation des secours (Orsec)**. Ces plans regroupent l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Ils déterminent, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixent l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recensent les moyens disponibles et définissent la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien à la population. **Ils peuvent désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile.**

La loi 2004-811 de modernisation de la sécurité civile introduit également l'obligation de procéder à une **analyse des risques** (art. L. 1424-7 du Code général des collectivités territoriales, modifié).

Après avis du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département arrête le schéma départemental sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci.

La préparation de l'organisation des secours est planifiée de deux façons : les plans Orsec et les plans d'urgence.

#### **Les plans Orsec**

L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, dans chaque zone de défense et en mer, d'un plan dénommé « plan Orsec », il existe donc 3 types de plan Orsec : départemental, de zone et en mer.

Le plan d'Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existant dans le département, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours. Le plan Orsec départemental est arrêté par le préfet (sauf quelques exceptions).

Ce plan comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers. Dans ce dernier cas, il précise le commandement des opérations de secours.

Le plan Orsec de zone suit la même philosophie et est élaboré pour 2 départements ou si les moyens d'un département sont insuffisants. Il est arrêté par le préfet de zone.

Idem pour le plan Orsec maritime qui est élaboré pour les risques existants en mer et arrêté par le préfet en mer.

#### **Les plans d'urgence**

Les plans d'urgence sont établis pour faire face à un risque défini et/ou localisé : les plans particuliers d'intervention pour les sites les plus dangereux, les plans rouges, destinés à porter secours à un grand nombre de victimes et les plans de secours spécialisés.

#### **Les plans d'intervention**

Cf. art. 15. de la loi de 2004 : les dispositions spécifiques des plans Orsec prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés. Un décret du Conseil d'Etat fixe les caractéristiques des installations et ouvrages pour lesquels le plan Orsec doit définir, après avis des maires et de l'exploitant intéressés, un plan particulier d'intervention, en précisant les mesures qui incombent à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police. Ce décret détermine également les catégories d'installations et d'ouvrages pour lesquelles les plans particuliers d'intervention font l'objet d'une consultation du public, les modalités de cette consultation, ainsi que les conditions dans lesquelles ces plans sont rendus publics.

### **La gestion des interventions**

Le Maire, en tant que représentant de l'Etat dans la commune, est le premier responsable de l'organisation des secours sur le territoire de sa commune. La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente (contrairement en Belgique, où c'est l'officier du service d'incendie).

Quand l'événement dépasse une commune, c'est le préfet qui assure la direction des opérations de secours et déclenche le plan Orsec. Si nécessaire, c'est également le préfet qui déclenche le plan particulier d'intervention et dirige les secours.

Le préfet de zone prend le relais si plusieurs départements sont concernés.

Quand les départements concernés relèvent de 2 zones de défense, le préfet en charge est désigné par l'autorité administrative compétente.

Au-delà, c'est le Ministre de l'Intérieur avec la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSC) qui prend les mesures de protection des populations.

En cas de catastrophe en mer, la direction des secours est assurée par le préfet maritime concerné.

\*

Pour conclure ce chapitre, nous voulons citer – à titre d'exemple d'un retour d'expérience - quelques passages du **rapport n° 3559 de l'Assemblée Nationale de la Commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur**, du 29 janvier 2002.

*Ce rapport a été réalisé suite à l'accident de AZF Toulouse. Il contient 90 propositions de modification pour améliorer le régime existant en matière de risques technologiques majeurs.*

*Ce travail remarquable nous donne quasiment une check-list avec des interrogations sur tous les aspects de la gestion des risques (la prévention, la gestion, la réhabilitation et l'inspection). Nous ne citons à titre d'exemple que celles qui nous intéressent particulièrement dans le cadre de cette étude, notamment celles qui visent à intensifier le lien entre les autorités de prévention des risques et de gestion des crises :*

- Proposition n° 7 : Prévoir la possibilité d'un suivi épidémiologique des salariés et des riverains dans le cadre du PPI.

(précision dans le texte) Une avancée dans le domaine de la sûreté industrielle comme l'exige la catastrophe de Toulouse, doit nécessairement inclure un développement rapide des études épidémiologiques et la mise en place d'un suivi dans ce domaine autour des sites les plus sensibles.

**=> Il s'agit d'inclure davantage des aspects de santé publique dans la gestion des crises**

- Proposition 8 : Mettre au point une méthode déterministe européenne harmonisée des études de dangers
- Proposition 9 : Mettre au point une méthode probabiliste européenne harmonisée des études de dangers
- Proposition 10 : Conduire et achever rapidement un programme de recherche sur la complémentarité des méthodes déterministes et probabilistes en vue de la définition d'une méthode européenne unique des études de dangers.

**=> Diverses propositions concernent donc l'importance d'initiatives au niveau européen et notamment le fait de faire des études et des recherches en commun et d'en diffuser le plus largement possible les résultats.**



- Proposition n° 15 : Instituer une obligation de transmission de tout événement touchant la sûreté d'une installation classée Seveso.

(précision dans le texte) Le retour d'expérience en matière de sûreté industrielle correspond à un apprentissage continu de la sûreté dont les enseignements doivent être partagés le plus largement possible, la prévention de risques étant un objectif commun à l'ensemble des entreprises

- Proposition n° 18 : Soutenir la constitution de bases de données de fiabilité des équipements industriels

- Proposition n° 19 : Intégrer le BARPI<sup>68</sup> à l'INERIS<sup>69</sup>

(précision dans le texte) La Mission du BARPI est en effet de collecter, d'analyser et d'enregistrer dans une base de données en vue de leur diffusion les comptes rendus d'incidents et d'accidents que lui communiquent l'inspection des installations classées. Le BARPI prend également à sa charge un service de questions-réponses auxquels recourent des bureaux d'études, des organismes de secours ou de formation. L'intégration à l'INERIS pourrait permettre une amélioration quantitative et qualitative de son travail et de ses services, et combler l'insuffisance cruelle de ses moyens.

- Proposition n° 20 : Développer un réseau européen de bases de données sur les risques industriels.

(précision dans le texte) ... afin d'élargir le socle de connaissances de l'ensemble des pays membres.

- Proposition n° 21 : Créer des groupes produits européens permanents sous l'égide de la Commission européenne

(précision dans le texte) Une approche européenne de la sûreté industrielle est à l'évidence indispensable, dans la mesure où elle permettrait de systématiser les coopérations de branches amorcées avec une efficacité variable selon les cas et de mettre en commun des expériences différenciées pouvant se révéler complémentaires.

- Proposition n° 24 : Développer la recherche transversale sur la sûreté industrielle

(précision dans le texte) le renforcement de l'expertise dans le domaine de la sûreté industrielle est conditionné par une série de conditions institutionnelles mais aussi par un accroissement de la production scientifique. Or, l'organisation actuelle de la recherche ne reconnaît pas une valeur suffisante aux travaux portant sur la sûreté et la sécurité. La recherche dans ces domaines a nécessairement une dimension transversale qui est mal prise en compte par le Conseil national des universités structuré par disciplines verticales.

- Proposition n° 48 : Utiliser une échelle de gravité, simplifiée et harmonisée, pour les incidents et accidents industriels.

(précision dans le texte) L'échelle de gravité INES (International Nuclear Event Scale) constitue un progrès considérable dans deux domaines, d'une part, celui des relations entre l'exploitant d'une installation nucléaire de base et l'autorité de sûreté et, d'autre part, celui de l'information au public. L'intérêt de l'échelle INES, mise au point au plan international en 1991 sur la base de l'échelle mise en place dès 1987, et adoptée en France en 1994 dans sa forme standardisée au plan international, repose d'une part sur une déclaration obligatoire de tout événement mettant en cause la sûreté de l'installation et, d'autre part, sur le classement de l'événement par l'autorité de sûreté en liaison avec l'opérateur. (...) Une échelle de gravité des accidents industriels a été mise au point au niveau de la Communauté européenne et de l'OCDE. Cette échelle comporte 8 degrés de 0 à 7. Cette échelle est utilisée à des degrés divers par les DRIRE. Certains préféreraient mettre l'accent sur une échelle mixte combinant la gravité de l'accident et son impact psychologique.

- ⇒ Proposition n° 63 : Mettre en place une cellule nationale de gestion de crise susceptible de renforcer en cas de catastrophe exceptionnelle les moyens de la préfecture ou des préfectures concernées.

(précision dans le texte) Cette cellule pourrait également organiser, au plan national, un retour d'expérience sur les exercices de crise réalisés en vraie grandeur et être associée aux formations sur ce thème délivrées aux responsables compétents. Elle pourrait enfin apporter des moyens spécifiques en ce qui concerne l'aide aux victimes.

<sup>68</sup> BARPI : Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles

<sup>69</sup> INERIS : Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques

**=> Plusieurs propositions concernent la mise en commun d'expériences, le renforcement d'efforts conjoints et la constitution de bases de données, la centralisation d'informations et, en particulier, sur le retour d'expérience ; ceci aussi bien au niveau national qu'europpéen.**

\*

**La loi n° 2004-811 reflète les nouvelles orientations de la politique de sécurité civile.**

L'article 3 de la loi renvoie aux orientations dont le texte est repris en annexe.

Ce document constitue un excellent exemple d'un '**mission statement**', dont voici quelques passages :

La protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics.

L'exercice de cette responsabilité implique toutefois bien d'autres acteurs, dont **la diversité est devenue une caractéristique de la sécurité civile. Cette diversité est nécessaire pour faire face à la pluralité des risques pesant sur la population d'une société moderne** : conséquences plus lourdes des phénomènes naturels, vulnérabilité aux risques technologiques et aux effets de la malveillance, besoin de prise en charge publique lié à la moindre efficacité des solidarités familiales et de voisinage.

Les menaces terroristes ajoutent un élément essentiel dans la prévention des risques. Les services de secours peuvent être amenés à intervenir **sur les conséquences d'actes terroristes**. La participation de ces services au dispositif d'ensemble de la sécurité intérieure constitue une évolution marquante de la période récente.

**La sécurité civile est l'affaire de tous.** Tout citoyen y concourt par son comportement. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit être développée.

La présentation d'un projet de loi sur la sécurité civile fournit aujourd'hui l'occasion de définir les orientations qu'il faut imprimer à la conduite de la mission de protection et de secours pour qu'elle réponde aux crises nouvelles et aux attentes de la population, au-delà des dispositions normatives destinées à améliorer le fonctionnement des services et la situation de leurs personnels.

Ces orientations présentent deux caractéristiques :

- elles sont volontaristes, traduisant l'impératif de mobiliser les énergies et les moyens pour obtenir des **progrès mesurables** dans l'action face aux conséquences des risques de défense et de sécurité civiles,
- **elles imposent une coordination dépassant les frontières habituelles des services, de leurs attributions et de leurs prérogatives, pour mieux les faire travailler ensemble.**

On peut les regrouper sous les trois axes suivants :

- s'attaquer résolument aux risques, en les **anticipant davantage** (connaître, prévoir et se préparer) ;
- refonder la « protection des populations » (affirmer la place du citoyen au cœur de la sécurité civile) ;
- **mobiliser tous les moyens**, en encourageant les solidarités (organiser la réponse à l'événement).

I. S'attaquer résolument aux risques (connaître, prévoir et se préparer)

Il faut aujourd'hui **appréhender toute la réalité du danger** : anticiper les crises, prendre de vitesse les catastrophes, travailler sur chaque risque de défense et de sécurité civiles, en combinant le souci de la prévention et celui de l'intervention.

Dans cette perspective, s'attaquer aux risques, c'est :

- **synthétiser l'état des connaissances sur les risques dans une démarche pour la première fois réellement pluridisciplinaire, allant de l'analyse scientifique des phénomènes à l'organisation des secours** ;
- repenser la planification opérationnelle,
- élargir la pratique des exercices à des entraînements en vraie grandeur.

1. Le recensement actualisé des risques

Le constat est fréquemment fait que les travaux scientifiques portant sur les risques naturels et technologiques sont utiles mais demeurent le fait des spécialistes, sans que des conséquences pratiques en soient systématiquement tirées. De même, **les catastrophes donnent lieu, le plus**

souvent, à des analyses approfondies et à des retours d'expériences, mais sans beaucoup d'échanges pluridisciplinaires.

Traiter ensemble ces différents aspects doit permettre de mieux couvrir chaque risque en s'adaptant à sa réalité. Il s'agit d'aborder de façon cohérente :

- la connaissance du phénomène et de ses conséquences, afin d'améliorer la description des scénarios, l'analyse des causes, les outils de prévision, ainsi que les possibilités de prévention ou d'atténuation des effets ;
- l'organisation juridique des responsabilités ;
- **si l'aspect opérationnel du traitement des crises paraît clair et connu des autorités et de la population, il n'en va pas de même du traitement des risques en amont. Le champ en est très vaste, les responsabilités y sont souvent imbriquées, les règles de droit complexes et mal connues. Des clarifications sont nécessaires.**
- la préparation de la population et des secours (aspect opérationnel).

Cette démarche doit être conduite au niveau national et au niveau départemental.

Auprès du ministre de l'Intérieur, un **Conseil National de la Sécurité Civile** sera le lieu permettant de vérifier l'état de préparation aux risques de toute nature.

**Sans concurrencer les travaux des organismes déjà impliqués dans la prévention ou la prévision, il valorisera leurs compétences, ainsi que celles des ministères en charge des différents risques, en favorisant la convergence des données de la recherche et des retours d'expérience.** Au-delà de la simple connaissance, il s'assurera de la mise en commun de leurs ressources au service de la planification, de la préparation et de la conduite opérationnelle. Il établira une typologie des risques et des menaces et analysera leurs conséquences et les modalités de gestion des crises qui s'y rapportent.

Présidé par le ministre chargé de la sécurité civile, le conseil rassemblera en collèges les principales administrations concernées, les grands opérateurs de services publics, les organismes de recherche et d'expertise les plus directement impliqués et, bien entendu, les élus et les acteurs du secours, notamment la Croix-Rouge française et la Fédération nationale de protection civile. Il rendra compte de son action au Gouvernement, lors de son assemblée plénière au cours de laquelle les missions qui lui auront été confiées feront l'objet d'un rapport public.

Cette démarche trouvera son prolongement au niveau local dans le **conseil départemental de sécurité civile**, placé auprès du préfet, qui sera doté d'une compétence générale dans le domaine de la protection des populations. Tout comme le conseil national, il mobilisera les compétences des organismes impliqués dans la prévention, la prévision et les secours (représentants des élus locaux, des organisations professionnelles, des services de l'Etat, des services publics et des associations, etc.) et contribuera à la convergence de leur expérience et de leur action.

**Pour mener ces analyses, qui exigent à la fois une approche scientifique et une connaissance approfondie du fonctionnement des services publics, le Gouvernement aura recours de façon plus fréquente aux avis conjoints des inspections générales concernées (IGA, CGPC, CGGREF, IGE, IGAS).**

Enfin, cet effort doit être prolongé et la veille scientifique et administrative organisée et maintenue, assurant un **continuum** avec le dispositif de protection des populations. **Pour chaque risque, un ministère sera désigné comme « chef de file »** (avec indication de la direction centrale responsable) pour assurer en permanence la mise à jour de l'analyse scientifique, et les recommandations d'adaptation des dispositifs de prévention, de prévision et de préalerte. Il se tiendra en relation avec la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), qui mobilisera ses correspondants en cas de crise.

## 2. La rénovation de la planification opérationnelle

La refonte de la planification opérationnelle constitue une réforme de grande ampleur. Aujourd'hui, en effet, les plans d'urgence et de secours sont nombreux et par conséquent, souvent tenus de façon incomplète, voire laissés en déshérence.

Face à cette situation, la planification doit être simplifiée sans perdre sa pertinence et de façon à pouvoir être effectivement tenue à jour et adaptée aux technologies modernes. Cette réforme est l'occasion de repenser le système de planification.

Le plan Orsec s'articulera désormais autour d'une organisation de gestion de crise commune et simplifiée, assortie d'un recensement des risques. L'organisation des secours se composera des dispositions générales et modulables de gestion de crise applicables en toutes circonstances (« tronc commun » Orsec) et des dispositions spécifiques propres à certains risques préalablement identifiés, complétant les dispositions générales (les plans de secours spécialisés, les plans particulier

d'intervention, le plan rouge ...). Le recensement des risques a pour objectif la réalisation d'un répertoire des risques, reconnu par tous les acteurs concernés et leur permettant de partager une approche commune. **Il garantira la cohérence avec la politique de prévention.**

Au-delà de cette nouvelle architecture, c'est la conception même des plans, de leur élaboration et de leur mise à jour qui doit évoluer.

**La logique des plans évoluera du simple recensement des responsables et des ressources vers une planification des scénarios, centrée sur la définition des actions correspondant à chaque situation et fournissant aux responsables des éléments précis, renvoyant à des procédures connues et testées, pour construire les dispositifs de gestion de crise** (les plans iront, par exemple, jusqu'à la préparation des messages de communication de crise).

Chaque acteur concerné (grands services publics, collectivités territoriales, etc.) sera associé à la préparation de ces dispositions et aura la charge de prévoir en conséquences son organisation propre : plans spécifiques des opérateurs de télécommunications, plans blancs des établissements hospitaliers, par exemple, et plan de sauvegarde pour les communes).

La réalisation de cette nouvelle planification, dans un délai compatible avec les enjeux, peut être estimée à trois ans, repose sur une mobilisation de l'Etat, et notamment des préfectures, par ailleurs chargées du fonctionnement des états-majors de crise.

L'action sera conduite sous l'impulsion des préfets de zone de défense. Ils contrôleront la réalisation des plans Orsec départementaux et auront la charge d'arrêter le plan Orsec de zone. Ils s'assureront de la cohérence avec les plans Orsec maritimes élaborés par les préfets maritimes. Ce dispositif zonal est destiné à couvrir les situations de catastrophes touchant plusieurs départements ou pour lesquelles des moyens spécifiques doivent être déployés.

### 3. Le passage de l'exercice à l'entraînement

Le réalisme et la pertinence des plans devront être testés en impliquant non seulement les autorités publiques et les services de secours, mais aussi la population. Il faut bâtir une véritable politique d'exercices, variés et réalistes. (...)

Les nouveaux exercices seront menés à trois niveaux : cadres et états-majors, acteurs multiples des crises, population elle-même. L'entraînement des « gestionnaires de la crise » sera développé à l'échelon local au-delà des seuls services de secours. **La programmation pluriannuelle des exercices, sur les priorités ressortant de l'analyse des risques, assurera une démarche cohérente de préparation à la crise.** (...)

L'examen des réactions et des attentes du corps social, manifestées notamment à la suite des dernières catastrophes naturelles et technologiques, a favorisé un certain développement de la culture du retour d'expérience utile au perfectionnement permanent des dispositifs conçus pour faire face aux risques.

**Cette pratique dorénavant mieux diffusée doit être améliorée par le partage des travaux et la désignation de l'autorité chargée de veiller à leur approche pluridisciplinaire, et de veiller à la diffusion des conclusions à la fois aux services pour améliorer leurs procédures, et au public dans un souci de transparence et d'information de la population.**

## II. Refonder la notion de protection des populations (Affirmer la place du citoyen au cœur de la sécurité civile)

Refonder la notion de protection des populations, c'est confirmer que la personne secourue est au cœur de toute politique de sécurité civile.

Mais c'est aussi pouvoir compter sur le comportement de citoyens informés et responsables, préparés à affronter les risques et les menaces par une connaissance effective du danger et des consignes de prévention et de protection, et capables de s'intégrer utilement dans l'organisation collective au stade de la réponse. Cette refondation va de pair avec le renouveau nécessaire de la défense civile, compétence traditionnelle du ministère de l'Intérieur, qui impose d'abord **un travail de prise de conscience et de définition du champ de cette mission pour tenir compte des aspects nouveaux des crises.**

### 1. L'information et la formation de la population

A l'exemple de la culture de l'information et de la préparation aux alertes cycloniques, très présente et partagée dans les départements d'outre-mer, il convient de développer sur l'ensemble du territoire l'information préventive sur les risques, la diffusion de messages relatifs aux conduites à tenir en cas de catastrophe et une bonne connaissance de l'organisation des secours. C'est sur le terrain et dans un cadre de proximité que cette information doit être délivrée à la population.

L'information et la sensibilisation en amont contribuent à ne pas laisser l'incertitude, l'absence de perspectives ou la propagation de fausses nouvelles déstabiliser la population et compromettre les chances d'une réponse collective efficace (...)

### 2. La veille opérationnelle et l'alerte

Mieux déceler et traiter plus rapidement et efficacement des crises aux facteurs multiples justifie de tirer un plus grand parti des outils de veille disponibles. Il convient d'assurer une remontée systématique des informations pouvant intéresser la protection des populations vers les centres opérationnels existants, en particulier les centres opérationnels de zone (COZ) et le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) au niveau national. Ceci ne concerne pas seulement les services territoriaux et les administrations de l'Etat, mais aussi les opérateurs de service public.

Le COGIC entretient, en permanence, un réseau de correspondants dans les ministères. Ce réseau interministériel doit être mobilisé dans toutes les périodes sensibles (mouvements de population, alertes météorologiques, grands rassemblements, exercices). (...)

Pour ce qui concerne l'alerte, il s'agit d'abord d'en repenser la doctrine. L'alerte est le signal permettant de prévenir d'un danger et appelant la population à prendre des mesures de sauvegarde. Son efficacité repose principalement sur l'identification de bassins de risques. Le passage du stade de vigilance à celui de l'alerte impose rapidité, exhaustivité et fiabilité de transmission, intégrant l'accusé de réception. Ces objectifs sont imposés notamment par l'impératif d'information, de mobilisation des autorités locales. (...)

**Cette modernisation de l'alerte doit être conduite dans un cadre interministériel et en association avec les collectivités locales, et faire l'objet d'une programmation.** Elle recouvre deux aspects : l'alerte en direction des maires, depuis les préfetures, et l'alerte générale de la population avec la définition du nouveau système national d'alerte. Il s'agira de combiner un recours accru aux nouvelles technologies (automates d'appel, information téléphonique personnalisée dans les secteurs à risques, SMS, panneaux à messages variables), avec des dispositifs plus classiques (sirènes, radioamateurs).

### 3. L'engagement de tous dans la crise et l'après-crise

Cette mobilisation doit être organisée, **de façon prioritaire, au niveau local, et complétée par des moyens disponibles au niveau national.** Cet engagement de tous se conçoit dans un contexte de proximité, en particulier au niveau communal. Un plan très pragmatique peut y être établi, traduisant l'engagement de tous en matérialisant une culture partagée de la sécurité.

Pour apporter une réponse de proximité à la crise, et en complément de l'intervention des services responsables des secours, **le plan communal de sauvegarde** est prescrit par la loi dans toutes les communes concernées par un plan de prévention des risques ou un plan particulier d'intervention. Conçu pour donner une portée utile à la diffusion de l'alerte, il intégrera des éléments d'information préventive, la description des scénarios d'accident, des recommandations de comportement, ainsi que les actions à mettre en œuvre par la commune. Pour s'adapter à la taille de la commune, ce plan est à **géométrie variable**. Pour les petites communes, il peut s'agir d'un simple rappel des vulnérabilités locales et d'une fiche réflexe sur la diffusion de l'alerte et les missions des autorités municipales. Pour les communes importantes, le plan peut prévoir un PC de crise, une organisation et des fiches de tâches pour les services techniques, un inventaire des ressources, etc. **Son élaboration est l'occasion d'une concertation entre les pouvoirs publics et les habitants sur la prévention des risques et la protection des populations.**

**Chaque commune pourra en outre désigner un adjoint au maire ou un conseiller municipal chargé de la sécurité civile, qui coordonnera les différentes actions menées sur le territoire de la commune et transmettra toute information utile au représentant de l'Etat dans le département.**

Il convient, par ailleurs, d'apporter, au plus près des besoins, des réponses aux difficultés soulevées par le retour à la vie normale après une catastrophe. Plusieurs dispositions importantes doivent être mises en œuvre. (...)

Une **cellule d'évaluation des situations d'urgence**, réunie sans délai, sous l'autorité du Premier ministre, et dont le secrétariat est assuré par le directeur de la défense et de la sécurité civiles, devra apporter, en lien avec l'autorité préfectorale, **une réponse complète** et rapide aux différents aspects des besoins exprimés par la population.

Enfin, l'effort portera sur la généralisation des cellules interservices d'aides aux sinistrés. Ce dispositif de guichet unique permettra de donner de la cohérence aux procédures d'urgence mise en place et de simplifier les conditions pratiques d'accomplissement des démarches de toutes natures. Cet effort associera l'Etat et les collectivités décentralisées, en y associant les assurances.

### III. Mobiliser les secours (Organiser la réponse à l'événement)

(...)

#### 1. Le commandement

... Du point de vue opérationnel, la conduite de la crise appelle une ligne de commandement claire et reconnue. La liaison avec des compétences de police administrative et les compétences pour veiller à

l'ordre public (sécurité, salubrité, tranquillité) est affirmée, parce que l'organisation du commandement qui en découle est claire et qu'elle assure une continuité du traitement de la crise, en fonction de son importance : le maire pour le secours de proximité, le représentant de l'Etat pour les sinistres de grande ampleur.

(...) Les événements récents comme les tempêtes de 1999, la lutte contre la pollution du Prestige ou les incendies de forêts de l'été 2003 ont confirmé la pertinence de l'échelon zonal en matière de sécurité civile. Bien reconnu dans ses **responsabilités de synthèse** des situations et d'allocation des moyens durant la crise, il sera appelé à se développer dans le domaine de l'évaluation des risques et du contrôle de la préparation en amont de la crise. (...)

### 2. Les contributions de l'Etat, des départements et des communes

La départementalisation des SDIS, engagée en 1996, est confirmée. (...)

Ce choix traduit la volonté de conserver à la gestion des SDIS un caractère décentralisé. Pour le quotidien, le secours aux personnes doit demeurer un service de proximité. (...)

Pour donner à cette institution décentralisée le pouvoir légitime de réguler le pilotage national des services d'incendie et de secours, une **Conférence nationale des SDIS** sera consultée sur toutes les mesures de caractère national susceptibles d'avoir des effets sur leur organisation, leurs missions et leurs budgets. Composée d'associations d'élus, de représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et de représentants de l'Etat, cette instance de concertation permettra ainsi de réunir, sur les projets de réforme concernant les SDIS ou les sapeurs-pompiers des majorités d'idée en vue d'obtenir un soutien politique indispensable au pilotage national des SDIS. (...)

Pour autant, l'Etat ne se désengage pas de la charge des secours. Il finance et met en œuvre des moyens nationaux, conçus pour être complémentaires de ceux des SDIS : ...

L'Etat assurera la création à Cambrai d'un Centre national de formation à la défense et à la sécurité civiles permettant aux primo-intervenants et aux acteurs de secours, de sécurité et de santé, publics et privés, de se former, par des enseignements, entraînements et exercices, aux techniques spécifiques de prévention des effets des catastrophes d'origine naturelle, technologique ou terroriste, de défense NRBC et de gestion opérationnelle de crises et de post-crisis. **Cette formation obligatoire, dans un cadre interministériel et « inter services », leur permettra de mieux prendre en compte les risques et menaces exceptionnels dépassant le cadre normal de leurs missions.**

Par ailleurs, l'Etat prendra en charge les coûts des renforts extra-départementaux nécessités par des situations exceptionnelles, suivant le principe : à risque quotidien, réponse de proximité ; à situation exceptionnelle, solidarité nationale. (...)

Les communes ne seront plus directement en charge du financement des secours sur leur territoire : la solidarité départementale à travers le budget du SDIS sera la règle pour les opérations de secours au sens strict. Les communes assumeront les dépenses de soutien aux populations et de restauration immédiate de la vie normale.

### 3. L'engagement des moyens

## 5. Quels sont les points forts et faibles en France ?

### 1. Point très fort : la stratégie

Les orientations de la politique de sécurité civile en annexe de la loi de 2004 constituent un vrai 'mission statement', un document de réflexion stratégique !

Ceci devrait logiquement être le point de départ de toute politique de gestion des risques, pourtant la France est le seul pays où un tel document existe, signé par 11 ministres et annexé à un texte de loi.

Ce document témoigne de la volonté d'engager une démarche de concertation au plus haut niveau, au niveau de la politique nationale et de réaliser cette concertation le plus en amont possible, ç-a-d de ne pas attendre de se réunir pour s'aligner pour l'application de la législation mais de réaliser un travail d'équipe et une collaboration interministérielle, déjà pour la préparation des textes réglementaires.

Pour réussir un travail interministériel de telle envergure, il faut certainement un large consensus, ce qui facilitera indiscutablement l'adhésion une fois le texte voté, ce qui constitue la meilleure garantie pour son application sur le terrain.

### 2. Point intéressant : le développement durable gagne du terrain

Dans le contexte de la prévention des risques, il est fait référence au développement durable:

Art. L. 110-1. du Code de l'Environnement: « *I. Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. II. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.* »

Pourtant il est étonnant de constater, que la notion de développement durable est complètement absente dans les débats sur la gestion des risques.

### 3. Point fort : anticiper au lieu de se préparer pour faire face à une crise

L'art. 3 de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile stipule que : *la politique de sécurité civile doit permettre de s'attaquer résolument aux risques en les anticipant davantage, de refonder la protection des populations et de mobiliser tous les moyens encourageant les solidarités.*

Ainsi, la signification de sécurité civile est élargie dans le sens où, traditionnellement, elle avait plutôt comme mission d'être préparée pour pouvoir faire face aux situations de crise, alors qu'**aujourd'hui on met davantage l'accent sur le développement des capacités pour prévenir ces situations.**

### 4. Point moyen : une terminologie qui peut prêter à confusion

La loi du 13 août 2004 stipule dans son art. 1<sup>er</sup> que 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 et des autres personnes publiques ou privées*

L'article 2<sup>70</sup> précise que *les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours ainsi que par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent.*

La comparaison de la description des missions et de l'énumération des services qui contribuent à la réalisation de ces missions, amène au constat qu'il ne s'agit pas vraiment de la prévention des *risques*, mais de la prévention des *situations de crise*, de risques majeurs ou la prévention du pire en quelque sorte.

### **5. Point fort (tous les risques) : la prévention des risques est l'affaire de tous**

Art. 4 de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile stipule que : « *Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires.* »

Cet article accentue la responsabilité de chaque citoyen en ce qui concerne la prévention aussi bien qu'en ce qui concerne les interventions nécessaires en cas de situation de crise, et souligne donc que la gestion des risques n'est pas la seule affaire de l'Etat mais de tous !

### **6. Point intéressant : les représentants de la société civile associés**

Le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs associe également les compagnies d'assurances, le Conseil supérieur des installations classées associe des membres d'associations ayant pour objet la défense de l'environnement, le Conseil national de la sécurité civile et les conseils départementaux de la sécurité civile associent les acteurs privés tels que les associations, ... pour ne citer que quelques exemples du fait qu'en France, les représentants de la société civile sont quasi-systématiquement et largement représentés dans les fora de concertation.

### **7. Point moyen (tous les risques): pas de vraie pluridisciplinarité par thématique**

Beaucoup d'instances existantes et nouvellement créées sont pluridisciplinaires mais restent liés à un aspect : soit la prévention, soit la planification, soit la gestion des interventions. Il n'y a pas de vraie pluridisciplinarité par thématique, réunissant par exemple pour les inondations les responsables de la prévention *et* celles de la planification *et* celles de la gestion des crises *et* celles de l'inspection *et* celles de la réhabilitation. Le préfet est finalement le seul à faire la synthèse de tous ces éléments.

### **8. Point fort Seveso : une seule autorité et une seule législation pour les installations classées**

Une seule autorité est compétente pour l'application de la législation des installations classées. Il existe, en effet, dans d'autres pays la possibilité de voir plusieurs entités

---

<sup>70</sup> §2 de l'article 2: Concourent également à l'accomplissement de la sécurité civile les militaires des armées et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale, les membres des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social ainsi que les réservistes de la sécurité civile.



juridiques – Etat, région, département, commune – intervenir simultanément dans le cadre d'une même police. En France, seul l'Etat est compétent en matière de législation des installations classées. Il intervient par l'intermédiaire du préfet, assisté de services techniques.

La réglementation européenne fait une distinction entre contrôle et prévention des pollutions, (la directive IPPC) et la prévention et la maîtrise des accidents majeurs (la Directive Seveso). Dans la plupart des pays européens, nous retrouvons la même distinction entre gestion des pollutions et des accidents. En France, les deux risques liés aux activités industrielles sont intégrés dans une seule législation spécifique, celle sur les installations classées, ce qui favorise une approche intégrée du risque industriel.

### **9. Point moyen : les plans de prévention ne réunissent pas tous les acteurs concernés**

Contrairement aux plans Orsec ou aux plans d'urgence qui réunissent tous les acteurs concernés par la gestion des crises de façon générale, respectivement des crises liées à un risque spécifique ou localisé, les plans de prévention ont une vocation beaucoup plus modeste. Ils traitent principalement de l'aspect de l'aménagement du territoire ou d'occupation du sol et ne rassemblent donc pas toutes les compétences concernées par la prévention des risques.

### **10. Point moyen : plans limités aux situations d'urgence**

Cf. un document élaboré par le Ministre de l'Intérieur: "Gérer les risques et prévenir les crises avec les plans de secours"

*'L'élaboration d'un plan de secours mobilise, en dehors d'une situation de crise, les capacités de réflexion de tous les acteurs de cette crise, de la population impliquée aux experts, en passant par les services opérationnels, les médias, ... Il est l'occasion d'actions d'information voire de formation d'acteurs peu sensibilisés au quotidien à la culture de risque et au mode de gestion en situation dégradée. Cette action de sensibilisation de tous les acteurs se retrouvera dans toutes les étapes du plan de secours : élaboration, mise à jour, révision, test et exercice, ... campagne d'information.'*

Nous retrouvons donc toutes les phases du cercle vertueux de la gestion des crises : la prévention – la prévision/planification – l'alerte – l'urgence – le retour à la situation normale et la réparation – le retour d'expérience.

Comme dans les autres pays étudiés, ce cercle s'applique uniquement à la gestion des crises et n'englobe pas tous les aspects de la gestion des risques : les plans d'urgence ne font pas le lien avec les politiques de prévention des risques et le retour d'expérience se fait au profit des gestionnaires de secours et pas de ceux de la prévention des risques.

### **11. Point fort (risque industriel) : vision à long terme**

La loi du 30 juillet 2003 a introduit des dispositions visant à anticiper la fin de vie des sites industriels, tout au long de la vie de l'installation.

Lors de l'arrêt d'une exploitation, l'état du site devra permettre un usage futur compatible avec celui de la dernière période d'exploitation. L'exploitant est tenu d'informer l'autorité de toute modification de ses capacités techniques ou financières. Si le préfet constate, au cours de la vie de l'installation, que les capacités financières de l'exploitant ne permettent pas de satisfaire à ses obligations jusqu'à la remise en état du site en fin d'activité, il peut demander la constitution de garanties financières. Ces nouvelles dispositions doivent permettre de ne

plus voir des sites fermer et laisser la dépollution des terrains à la charge des collectivités publiques.

## **12. Point fort : BARPI**

Au niveau national, le ministre chargé de l'Environnement a décidé de mettre en place en 1992, au sein de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR), une structure spécifiquement chargée du retour d'expérience : le Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (BARPI).

BARPI fait partie intégrante du service de l'environnement industriel qui conduit la politique menée par le ministère en matière de prévention des risques industriels, et a trois missions principales :

- centraliser et analyser les données relatives aux accidents, pollutions graves et incidents significatifs survenant dans les installations classées pour la protection de l'environnement ou liés à l'activité de ces dernières ;
- constituer un pôle de compétences capable d'aider à la définition de la politique générale en matière de prévention des risques technologiques, mais aussi d'apporter l'appui technique éventuellement nécessaire à l'inspection sociale dans l'instruction d'accidents importants ;
- assurer la diffusion des enseignements tirés de l'analyse des accidents survenus en France ou à l'étranger.

Le BARPI a mis en place une échelle qui permet l'évaluation rapide et synthétique de la gravité d'un accident. Cette échelle compte 6 niveaux de gravité, définis à partir d'une liste de critères permettant de considérer l'ensemble des conséquences. Cet outil de classification permet de comparer des événements de nature hétérogène.

La base de donnée informatisée ARIA (Analyse Recherche et Information sur les Accidents) centralise toutes les informations relatives aux accidents, pollutions graves et incidents significatifs survenus dans les installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement, à la sécurité ou la santé publiques. Ces activités peuvent être industrielles, commerciales, agricoles ou de toute autre nature. Les accidents survenus hors des installations mais liés à leur activité sont aussi traités, en particulier ceux mettant en cause le transport des matières dangereuses.

Cette base de donnée est accessible à partir de l'adresse internet suivante : <http://aria.environnement.gouv.fr>.

Près de 1800 accidents industriels de gravité variable ont été répertoriés en France, au titre de l'année 2000 dans la banque de données ARIA. Pour l'essentiel, des événements résultent de l'activité d'usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières, élevages et du transport de matières dangereuses.

Ces accidents, dont le recensement ne peut être considéré comme exhaustif, ont été à l'origine de 50 décès et de plus d'un millier de blessés. Le recueil et la diffusion des enseignements tirés de l'analyse des accidents contribuent à l'amélioration du dispositif de prévention des risques.

## **13. Point intéressant : une initiative privée pour compléter les initiatives des instances publiques**

l'Institut pour une culture de sécurité industrielle – ICSI est un institut créé à l'initiative du secteur privé pour promouvoir en France une culture de sécurité. L'ICSI est installé à Toulouse à l'instigation de 4 entreprises : Total, Arcelor, Airbus et EDF ; du CNRS, de l'INP de Toulouse, du Conseil régional Midi-Pyrénées et de la communauté d'agglomérations du Grand Toulouse. Il se définit comme « un lieu de rencontres, d'échanges et de mise en commun des savoirs » et est un organisme de formation, de recherche et de

communications qui entend mobiliser des compétences extérieures plutôt que de développer ses moyens propres. Le budget initial est d'1,5 millions d'euro par an.

#### **14. Point fort : la synthèse au niveau de la commune**

Les plans communaux de sauvegarde (introduits par la loi de 2004) sont obligatoires dans les communes qui ont un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou qui sont comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention. **Ils doivent être compatibles avec les plans d'organisation des secours (Orsec)**. Ces plans regroupent l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Ils déterminent, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixent l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recensent les moyens disponibles et définissent la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien à la population.

Le plan peut également désigner **l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile**.

Ces plans offrent un outil pour faire le lien entre la planification d'urgence, les plans Orsec, et les autres mesures, telles qu'en matière d'information préventive, et permettent donc de recenser toute autre mesure de protection de la population qui n'est pas nécessairement couverte par les plans de préparation des interventions de secours que sont les plans d'urgence.

Le fait de pouvoir désigner un fonctionnaire municipal chargé des questions de sécurité civile contribuera certainement à une meilleure continuité dans la gestion de ces questions en dehors d'une situation de crise.

#### **15. Point fort (tous les risques) : la synthèse au niveau du département**

C'est au niveau du département que le préfet, avec l'aide de tous les services spécialisés déconcentrés, fait une vraie synthèse. Confronté à une lourde et vaste responsabilité, c'est lui qui fait la synthèse en matière de prévention, de gestion, de réhabilitation et de contrôle pour tout type de risque auquel son département doit faire face !

## 6. Conclusion pour la France

Alors que la littérature récente en France loue de plus en plus les mérites d'approches horizontales, de sécurité globale ou intégrée, de management global ou intégré, les exemples pratiques voient le jour principalement au niveau de l'entreprise et au niveau départemental.

Au niveau national, c'est surtout grâce à la collaboration interministérielle pour préparer la législation qu'une vraie concertation se réalise.

Les réunions techniques et politiques permettent de faire réfléchir ensemble tous les départements ministériels concernés à leur contribution respective, sur base de leurs compétences propres, et à des objectifs qui dépassent leurs pouvoirs.

Pour ce qui concerne l'application de ce cadre légal, les départements ministériels restent essentiellement dans une approche verticale. Il existe des instances de coordination ou de concertation mais à vocation beaucoup plus modeste (de composition pluridisciplinaire mais ne traitant que de certains aspects spécifiques) et disposant de compétences beaucoup plus limitées, souvent purement consultatives.

**Une approche globale de la gestion des risques est au cœur des débats et des initiatives récentes mais s'impose plutôt comme étant l'orientation et la préoccupation principales pour les actions futures. Sa concrétisation et l'adaptation des structures existantes se font progressivement mais lentement.**

## 7. Références légales (sélection des textes les plus pertinents)

- ✓ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO n° 190 du 17 août 2004, p. 14626
- ✓ Décret n° 2003-728 du 1er août 2003 portant création du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, J.O. n° 179 du 5 août 2003, p. 13491<sup>71</sup>
- ✓ Loi n° 2003-699 du 30 juillet relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, J.O. n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021
- ✓ Décret n° 2003-145 du 21 février 2003 portant création du comité interministériel pour le développement durable, J.O. n° 45 du 22 février 2003,
- ✓ Décret n° 2002-895 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable, JO n° 113 du 16 mai 2002, p. 9253
- ✓ Décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines, ainsi qu'au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, JO du 19 octobre 1995, p. 15256 e.s.
- ✓ Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, JO du 11 octobre 1995, p. 14804 e.s.
- ✓ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995, p. 1840 e.s.
- ✓ Arrêté du 28 août 1992 portant approbation des modèles d'affiches relatives aux consignes de sécurité devant être portées à la connaissance du public, JO du 5 septembre 1992, p. 12223
- ✓ Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article 21 de la loi n° 87-686 du 22 juillet 1987, JO du 13 octobre 1990, p. 12415-12416
- ✓ Décret n° 90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national, JO du 15 mai 1990
- ✓ Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JO du 14 juillet 1982, p. 2242 – 2243
- ✓ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, codifiée au titre 1er du Livre V du code de l'environnement

### Réglementation spécifique Seveso:

- ✓ Circulaire du 10 mai 2000 relative à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation
- ✓ Arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, JO du 20 juin 2000
- ✓ Décret n° 2000-258 du 20 mars 2000 modifiant le décret du 21 septembre 1977 pris en application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la Protection de l'Environnement – JO du 22 mars 2000

<sup>71</sup> Pour les décrets d'application de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 : [www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=2429](http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=2429)

- ✓ Décret n° 99-1120 du 28 décembre 1999 modifiant le décret du 20 mai 1953 relatif à la nomenclature des installations classées, JO n° 303 du 31 décembre 1999

Les codes :

- ✓ Code général des collectivités territoriales, Livre II - Titre Ier - Chapitre II Police municipale
- ✓ Code de l'environnement, Livre Ier - Titre II Information et participation des citoyens , Livre V Prévention des pollutions, des risques et des nuisances
- ✓ Code des Assurances, Première partie - Livre I - Titre II – Chapitre II Les assurances contre l'incendie et Chapitre V L'assurance des risques de catastrophes naturelles
- ✓ Code de l'Urbanisme, Partie I – Livre Ier – Titre II – Chapitre Ier Dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales

## Chapitre 4 : La gestion des risques majeurs en Russie : La prévention des risques et la gestion des crises

### 1. Introduction

#### **Organisation administrative de la Russie**

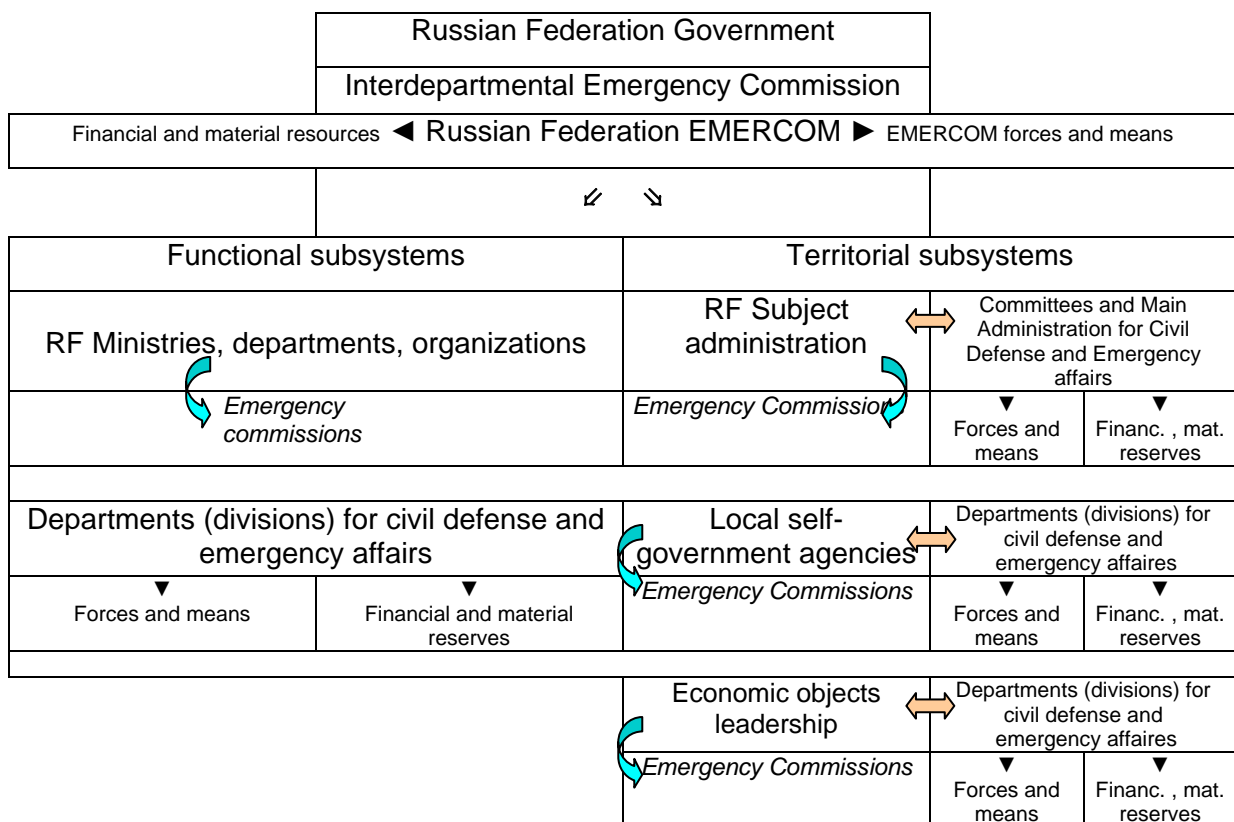
Depuis 1992, la Russie connaît 89 subdivisions administratives de son territoire avec des statuts très divers :

- 49 provinces (oblast)
- 21 républiques autonomes
- 6 krajs
- 1 province autonome
- 10 régions nationales (okroeg)
- les villes de Moscou et de St. Petersbourg avec un statut spécifique

Le territoire de ces unités administratives se chevauchent parfois (p.e. les régions Jamalo-Nenets et Chanti-Mansi se trouvent sur le territoire de l'oblast Tjoemen).

Le respect du pouvoir central de Moscou est parfois compromis par le fait que certaines régions se considèrent comme souveraines ou indépendantes.

L'organisation administrative de la Russie fait la distinction entre une répartition fonctionnelle et une répartition territoriale des compétences<sup>72</sup>.



<sup>72</sup> Schéma repris de Lein A., Perevoschikov V., Segal M., Goldfarb B., Shatalov A. in "The fundamentals of a state regulation of activities in the field of industrial safety, protection of population and environment in Russia" – Russia, Moscow, Risk and Safety Institute, 1999

La répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les régions est précisée dans la constitution, d'une part, et dans des lois fédérales et des accords de répartition, d'autre part. En matière de protection de l'environnement, le niveau fédéral et les régions ont des responsabilités (art. 9, 1° de la loi sur la protection de l'environnement) mais également les autorités locales (municipalités) et les citoyens (resp. art. 10 et art. 11,3° de la même loi).

### **Statistiques**

Rien qu'en 1996, plus de 1000 accidents majeurs ont eu lieu sur le territoire russe, provoquant la mort de 2000 personnes et blessant 20 000 autres. Les dommages matériels sont estimés à 1 billion de dollars (quoique des experts indépendants estiment le montant réel 10 fois plus élevé)<sup>73</sup>.

Sur base de la loi fédérale sur la prévention d'incendie, un registre de statistique est obligatoire.

### **Définitions de risque/accident majeur<sup>74</sup>**

La Russie connaît un décret du Gouvernement fédéral russe n° 1094 sur « **La classification des situations d'urgences naturelles et technologiques** » du 13 septembre 1996, pris en application de la loi fédérale sur « la protection des populations et territoires contre les situations d'urgences naturelles et technologiques ».

D'après ce décret, les **situations d'urgence** sont classifiées en fonction :

1. du nombre de personnes touchées,
2. du montant des pertes matérielles,
3. et de la superficie du territoire affecté.

**Crise localisée** : maximum 10 personnes touchées ou une communauté de maximum 10 personnes dérangées, pertes matérielles d'un montant correspondant à maximum 1000 fois la rémunération journalière minimale et limitée à un site industriel ou une zone qui correspond à un projet.

► **Réponse** : l'organisation concernée.

**Crise locale** : entre 10 et 50 personnes touchées ou une communauté entre 100 et 300 personnes dérangées, pertes matérielles entre 1000 et 5000 fois la rémunération journalière minimale et limitée à une municipalité, commune ou région délimitée.

► **Réponse** : les autorités locales.

**Crise territoriale** : entre 50 et 500 personnes touchées ou une communauté entre 300 et 500 personnes dérangées, pertes matérielles entre 5000 et ½ million fois la rémunération journalière minimale et limitée au territoire d'un sujet de la Fédération russe.

► **Réponse** : l'autorité du sujet de la fédération russe.

**Crise régionale** : entre 50 et 500 personnes touchées ou une communauté de maximum 1000 personnes dérangées, pertes matérielles entre ½ million et 5 millions de fois la rémunération journalière minimale et limitée au territoire de deux sujets de la Fédération russe.

► **Réponse** : effort conjoint des autorités fédérales et du(des) sujet(s) de la Fédération russe.

**Crise fédérale** : plus de 500 personnes touchées ou une communauté de plus de 1000 personnes dérangées, pertes matérielles de plus de 5 millions fois la rémunération journalière minimale et limitée au territoire de plus de deux sujets de la fédération russe.

► **Réponse** : effort conjoint des autorités fédérales et du(des) sujet(s) de la Fédération russe.

<sup>73</sup> Source: The fundamentals of a state Regulation of activities in the field of industrial safety, protection of population and environment in Russia, Risk and Safety Institute

<sup>74</sup> Les définitions sont une traduction de l'anglais (textes traduits du Russe en Anglais par Emercom) et ne sont donc pas reprises textuellement



**Crise frontalière** : en cas d'extension au-delà des frontières russes.

La loi constitutionnelle fédérale du 30 mai 2001 sur **l'état d'urgence** définit dans l'article 1<sup>er</sup> l'état d'urgence comme un régime juridique spécial pour tout sujet de la Fédération russe, qui permet de limiter les droits et libertés des citoyens et des organisations et qui implique des obligations supplémentaires.

L'article 3 précise que l'état d'urgence est introduit seulement dans des circonstances qui entraînent une menace directe pour la vie et la sécurité des citoyens ou pour le système constitutionnel et qui nécessitent des mesures d'urgence pour y faire face, comme entre autres les situations d'urgence de nature naturelle, technologique, écologique, y compris des épidémies et épizooties qui résultent d'accidents, de phénomènes naturels dangereux, calamités et autres désastres naturels qui peuvent provoquer des morts, causer des dommages à la santé des personnes ou des dommages à l'environnement, des pertes matérielles considérables et la perturbation des activités vitales de la population et qui nécessitent des opérations urgentes de secours.

L'état d'urgence est déclaré par décret du Président de la Fédération russe et soumis à l'assemblée fédérale de la Fédération russe pour approbation.

La **loi fédérale n° 7-FZ du 10 janvier 2002 sur la protection de l'environnement** définit dans les dispositions générales :

La **protection de l'environnement** comme : les activités des organes du gouvernement de la Fédération russe, les organes des gouvernements des régions russes, les organes des gouvernements locaux, les associations publiques et autres associations non commerciales, les entités juridiques et personnes privées, qui visent la préservation et la restauration de l'environnement naturel, l'utilisation rationnelle et la reproduction de ressources naturelles, la **prévention d'un effet négatif des activités économiques ou autres** sur l'environnement et l'élimination des conséquences de ces effets (appelé « activité de préservation de l'environnement naturel) ;

Un **effet négatif sur l'environnement** comme: l'effet d'une activité économique ou autre, dont les conséquences impliquent un changement négatif dans la qualité de l'environnement.

La **loi fédérale n° 69-FZ du 21 décembre 1994 sur la prévention d'incendie** donne une série de définitions en matière de prévention et de lutte contre les incendies, article 1<sup>er</sup> :

La **prévention d'incendie** y est défini comme l'état des personnes, de la propriété, de la société et de l'état étant protégé contre le feu. Les **exigences de prévention d'incendie** sont les conditions spéciales de nature sociale ou technique qui sont établies par la législation de la Fédération russe, par les documents normatifs et par tout organisme gouvernemental autorisé. Le **régime de prévention d'incendie** est formé de toutes les règles de comportement pour la population, la façon d'organiser la production, la conservation des prémisses (territoire), afin d'exclure la violation des exigences de prévention d'incendie et d'assurer l'extension des feux. **Les opérations de secours d'urgence** sont les actions des services d'incendie, ce qui comprend les secours portés à la population, la sauvegarde de la propriété et les premiers secours aux victimes des incendies, avant l'arrivée des médecins.

Le **système pour assurer la prévention d'incendie** comprend toutes les forces et les moyens et toutes les mesures de nature juridique, organisationnelle, économique, sociale, scientifique et technique, avec la lutte contre le feu comme objectif.

La **loi fédérale n° 116- Φ3 du 21.7.1997 sur la sécurité industrielle des objets industriels dangereux** donne des définitions en matière de sécurité industrielle :

La **sécurité industrielle** des objets industriels dangereux signifie : l'état de protection des intérêts vitaux d'une personne ou de la société contre les accidents sur les sites industriels dangereux et contre les conséquences de ces accidents.

Un **accident** est la destruction des structures ou des dispositifs techniques, utilisés sur un site industriel dangereux, une explosion incontrôlée et/ou l'émission de substances dangereuses.

Un **incident** est une faille ou un défaut dans un dispositif technique utilisé sur un site industriel dangereux, un écart d'un processus technologique, des violations de dispositions de cette loi, d'autres lois fédérales, d'autres actes réglementaires de la Fédération russe, ainsi que des documents techniques normatifs qui précisent l'organisation du travail sur un site industriel dangereux .

**La loi fédérale n° 68-Φ3 du 21 décembre 1994 sur la protection de la population et des territoires contre les situations d'urgence naturelle et technologique** donne les définitions suivantes :

**Situation d'urgence** : les conditions sur un certain territoire, qui sont le résultat d'une faille, d'un phénomène naturel dangereux, d'un accident spontané ou autre désastre qui peut causer ou a causé des victimes humaines, un dommage à la santé des personnes ou à l'environnement naturel, des pertes matérielles significatives ou une atteinte aux moyens de vivre des personnes.

La **prévention (alerte) des situations d'urgence** est un ensemble d'actions préalables qui visent la plus grande réduction possible d'occurrence des risques ainsi que la préservation de la santé des personnes, la réduction de l'ampleur des dommages pour l'environnement naturel et les pertes matérielles.

La **liquidation des situations d'urgence** comprend les secours et autres actions urgentes en cas de survenance d'une situation d'urgence et qui visent à secourir la vie ou la préservation de la santé des personnes, la réduction de l'ampleur des dommages pour l'environnement naturel et les pertes matérielles, ainsi que la localisation de zones de situations d'urgence.

## 2. Autorités compétentes au niveau fédéral

### INONDATIONS - Prévention

- **EMERCOM – Emergency Management Committee ou le ministère fédéral russe de défense civile, de situations d’urgence et d’élimination des conséquences de catastrophes naturelles**  
**Missions :** instance fédérale spécifiquement créée pour assurer la gestion et la coordination de la prévention, de la préparation et de la gestion des situations d’urgence naturelle ou technologique
- **Comité de la Fédération russe pour la gestion de l’eau**
- **Ministère de l’environnement (Service fédéral pour la gestion des forêts)**
- **Ministère de l’Agriculture**
- **Autres : Ministère de l’Education et le Comité de l’Etat fédéral pour l’Education Supérieure<sup>75</sup> ; Administration fédérale d’Assistance sociale (Welfare)**

### INONDATIONS - Gestion

- **EMERCOM – Emergency Management Committee:** idem
- **Ministère fédéral de Transport**  
(particularité russe à cause de l’étendue du territoire, et de la problématique de mise à disposition des moyens de transport)

### RISQUES CHIMIQUES - Prévention

- **EMERCOM – Emergency Management Committee:** idem
- **Ministère fédéral de l’Industrie Chimique**
- **Ministère fédéral de la Construction**
- **Ministère fédéral de l’Economie**
- **Inspection fédérale industrielle et des mines - Gosgortekhnadzor**  
Missions : en tant qu’instance fédérale pour les permis d’exploitation, elle tient entre autres un registre national des projets industriels dangereux

### RISQUES CHIMIQUES<sup>76</sup> - Gestion

- **EMERCOM – Emergency Management Committee:** idem
- **Ministère fédéral de Transport**

<sup>75</sup> d’après le Russian Federation Government Decree n° 43 “On the Federal Purpose-Oriented Program “Creation and Promotion of the Russian Federation System for Prevention and Acting in Emergencies”, 16 January 1995

<sup>76</sup> Par risques chimiques, nous visons les risques créés par la présence de substances dangereuses, dans des quantités égales ou supérieures à celles indiquées à l’annexe de la loi fédérale n° 116- Φ3 du 21 juillet 1997 “Sur la sécurité industrielle des objets industriels dangereux”

### 3. Autorités de coordination

**Le Ministère Fédéral russe de Défense civile, de Situations d'Urgence et d'Élimination des conséquences de catastrophes naturelles – EMERCOM de Russie<sup>77</sup>** est l'autorité principale de coordination pour tout ce qui concerne la prévention des situations d'urgence, la préparation et la planification d'urgence et les interventions de secours.

Officialisé en 1994 par décret, la mise en place de cette structure date en fait du 27 décembre 1990 avec la création du corps de secours russe, qui avait comme mission, la réponse rapide et efficace en cas de désastres naturels ou man-made.

Depuis, ce corps a continué ses activités avec la participation de spécialistes, de secouristes, etc. et de forces de sécurité civile et a été transféré du Ministère de la Défense vers EMERCOM en 1991.

Les leçons tirées de la catastrophe nucléaire de Chernobyl en 1986 et du tremblement de terre en Spitak en Arménie en 1988 ont fait naître la conscience de la nécessité d'une approche systématique de l'organisation de la prévention, de la gestion et de la prise en charge (mitigation) des désastres au niveau du gouvernement.

Aujourd'hui, Emercom de Russie répond à ces préoccupations, étant un ministère fédéral avec des pouvoirs exécutifs.

Parmi les missions d'Emercom :

- développer des propositions et des initiatives dans le domaine de la politique fédérale concernant la gestion des risques majeurs (prévention, prévision, préparation, intervention) ;
- élaborer et adopter, dans les limites de ses compétences, les documents légaux qui sont contraignants pour les autres départements fédéraux, pour les autorités régionales et locales, pour les entreprises privées, les institutions et organisations ;
- coordonner les activités des agences et administrations fédérales, régionales et locales, des entreprises privées, des institutions scientifiques et de recherche qui ont pour objectif la prévention, la prévision, etc ;
- faire fonctionner et continuer le développement du Système russe pour la Gestion des Désastres<sup>78</sup> ;
- gérer les activités de limitation des conséquences des désastres majeurs ;
- assurer la prévention et l'élimination des conséquences en cas de désastre radiologique ;
- organiser un système national de contrôle ;
- organiser la coopération internationale ;
- ...

#### **Un mécanisme de coordination : l'accord entre EMERCOM et Gosgortekhnadzor**

En 1998, un accord a été signé entre RF EMERCOM et l'Inspection fédérale industrielle et des mines concernant la coopération dans le domaine de la sécurité industrielle, la prévention des situations d'urgence et la protection de la population et des territoires. Ce document inclut des procédures pour l'application d'efforts conjoints de coordination dans le but de prévenir des accidents industriels et les situations d'urgence qui en découlent.

p.e. « La procédure pour la déclaration de sécurité pour un projet industriel » et « la liste de la Fédération de Russie des projets industriels dangereux assujettis à déclaration » ont été approuvées conjointement par Ordre n° 222/59 par EMERCOM et le Directeur de Gosgortekhnadzor le 4 avril 1996.

<sup>77</sup> Ce ministère a été créé officiellement par le Décret du Président de la Fédération Russe du 10 janvier 1994

<sup>78</sup> Russian System for Disaster Management (RSDM)

### Exemples d'interaction entre Emercom et des instances fédérales :

Agence, ministère ou département resp. de la surveillance	Les tâches de prévention, et de gestion des accidents, catastrophes et calamités naturelles	Interaction (efforts conjoints) avec les services d'EMERCOM
Gosgortekhnadzor (inspection industrielle de Russie)	Organisation et exécution du contrôle des projets industriels potentiellement dangereux sur le territoire de la Fédération russe. Prévision d'éventuels accidents ou catastrophes industriels et élaboration de mesures pour les prévenir.	Contrôle de la préparation et de l'application des plans pour éliminer les accidents, protéger les entreprises et la population contre les accidents et catastrophes industriels. Elaboration de conclusions sur les sites de production qui présentent un risque élevé, approuvées conjointement.
Comité de la Fédération russe pour la Gestion de l'Eau	Contrôle de l'observation des conditions d'exploitation des installations de gestion de l'eau et des réservoirs d'eau pour usage multiple (indépendamment du département dont ils dépendent).	Estimation annuelle de la préparation au cas où le niveau de l'eau est très élevé, évaluation des conditions des travaux de prévention des inondations, des mesures de protection et autres structures, indépendamment du département duquel ils dépendent. Contrôle des mesures visant à protéger des projets, des structures et des habitations dans les zones inondables.
Ministère de la Fédération russe pour la Construction	Apporter un soutien de documentation normative pour les mesures d'ingénierie et techniques pour les agences de défense civile dans l'élaboration des projets économiques nationaux.	Organisation du travail relatif à la préparation des normes fédérales pour les mesures d'ingénierie et techniques pour les agences de défense civile et contrôle du respect de ces mesures. Participation à l'élaboration des planning, de modèles de design des structures de protection, ... préparation d'instructions et de manuels pour des structures et projets en cas d'urgence.
Comité de la Fédération russe pour la Normalisation, la Métrologie et la Certification	Mise en place d'un support normatif et technique pour la conception, la fabrication et la production dans l'industrie, en conformité avec les exigences de sécurité et de support métrologique. Contrôle des efforts déployés.	Organisation du travail d'élaboration des normes et des réglementations métrologiques visant les situations d'urgence en cas de guerre et de paix.
Ministère de l'Intérieur de la Fédération russe: Inspection de la Sécurité incendie - Gospozhnadzor, Inspection de la Sécurité routière	Contrôle de l'application des exigences en matière de lutte contre l'incendie.  Organisation des mesures de prévention et de réduction du nombre des accidents de la route – contrôle de la sécurité routière.	Elaboration de mesures et apport d'un soutien pour l'application de ces mesures pour éviter que des incendies (impliquant des émissions toxiques ou explosives, dangereuses pour l'environnement) prennent une dimension catastrophique. Participation des Agences d' EMERCOM pour résoudre les problèmes de création et de gestion de services d'incendie Elaboration de mesures et apport d'un soutien pour leur application pour la prévention des désastres sur la voie publique et participation à l'examen des accidents de la route ayant des conséquences graves.
Ministère de la Santé Publique et de l'Industrie médicale de la Fédération russe	Mise en place de l'aide médicale urgente.	Contrôle de l'état de préparation de l'organisation fonctionnelle du régime d'aide médicale d'urgence, de l'approvisionnement d'appareils médicaux et de médicaments en cas de situation d'urgence.

**Coopération entre instances d'inspection**

La coopération entre les agences d'inspection de l'état pour la prévention de situations d'urgence et pour garantir l'état de préparation des instances, des forces et des moyens pour agir en cas de situation d'urgence, s'articule de la manière suivante :

- b) application de la politique coordonnée de planification et élaboration des actes normatifs et législatifs et des programmes d'état scientifiques, techniques et autres pour garantir la protection de la population et des territoires en cas de situation d'urgence ;
- c) approbation des plans d'inspection commune des sites potentiellement dangereux et des zones peuplées où une situation d'urgence pourrait se produire ;
- d) préparation conjointe de propositions concernant la prévention et l'élimination des conséquences des situations d'urgence, destinées aux autorités supérieures de gestion et d'exécution, en vue de l'éventuelle adoption d'une décision par ces autorités ;
- e) coordination d'actions pour la création et l'organisation des activités des commissions d'examen de situations d'urgence ;
- f) échanges d'expérience dans le domaine de l'inspection, information concernant la prévision des situations d'urgence, conclusion des examens d'experts, des résultats de recherche et des résultats d'analyses de situations d'urgence, ...

## 4. L'organisation en Russie de la gestion des risques majeurs

### ***La responsabilité de tous***

Les textes réglementaires russes en matière de gestion des risques partent tous du principe que la responsabilité est partagée non seulement entre les autorités publiques concernées mais également entre les industriels, les associations, etc. et les citoyens.

Les principes généraux sont inclus dans la loi sur la protection de l'environnement : l'obligation générale de respect pour la préservation de l'environnement par toutes les autorités fédérales, régionales, locales et par les citoyens, le monitoring environnemental, le principe du pollueur-payeur, l'application des normes, de limites d'effets admissibles sur l'environnement et l'homme, l'obligation de permis d'exploitation, l'évaluation de l'impact, l'obligation de respect des normes de construction, etc.

La loi sur la protection de l'environnement prévoit explicitement le devoir de tous, organes publics et privés, entités juridiques et personnes privées, de participer à la protection de l'environnement et à la résolution des problèmes de protection de l'environnement (art. 3)

L'article 11, 3. de cette loi prévoit spécifiquement pour que les citoyens doivent préserver la nature de l'environnement, avoir une attitude soucieuse et attentive envers la nature et la richesse naturelle et respecter les obligations légales en la matière.

En matière de sécurité industrielle, d'après la législation spécifique (réglementations techniques) la responsabilité principale incombe aux entreprises potentiellement dangereuses. Le rôle des agences étatiques d'inspection et de contrôle est d'assurer les conditions d'intérêts harmonisés de l'industrie et de la population.

En matière de sécurité civile, la loi fédérale de 1994 sur la protection de la population précise les responsabilités des autorités fédérales et régionales (chapitre II) mais également les devoirs des citoyens : respecter la législation en la matière, respecter les mesures de sécurité au quotidien, apprendre les bases d'un comportement adapté en situation d'urgence (notamment premier secours), appliquer les règles de conduite en cas de situations d'urgence et assister aux secours.

### ***Cadre légal complexe***

De façon générale, le cadre légal est développé au niveau de la Fédération russe et complété par les autorités des sujets de la Fédération, en conformité avec la réglementation fédérale. La constitution et certaines lois fédérales précisent la répartition et pourtant, dans beaucoup de domaines, notamment en matière de gestion des risques, le flou règne : double emploi pour certains aspects, lacunes pour d'autres, aide financière fédérale qui n'arrive pas à destination, suppression d'instances étatiques par les gouvernements régionaux (voulant casser avec la tradition nationaliste) court-circuitant ainsi les réseaux nationaux qui existaient sur tout le territoire russe, etc.

Dans ce contexte complexe, Emercom de Russie joue un rôle extrêmement important, d'une part, sur base de ses compétences propres qui lui permettent d'agir dans les domaines de la prévision, la prévention, la préparation et les interventions en cas de situation d'urgence, d'autre part, grâce au respect que le public et les institutions gouvernementales ont pour cette instance (le déploiement des forces d'Emercom a une grande valeur symbolique en raison de sa capacité d'agir efficacement en situation d'urgence), d'où la grande autorité morale qu'Emercom a su imposer depuis sa création.

### ***Programmation stratégique***

Les outils principaux de toute politique fédérale et/ou régionale en matière de gestion des risques et de protection de la population sont les programmes spéciaux (fédéraux ou régionaux). Ces programmes sont toujours pluridisciplinaires et tentent de couvrir tous les

aspects liés à une problématique spécifique. Le programme fédéral sur « la réduction des risques naturels et technologiques et la réduction de leur impact jusqu'en 2005 » en constitue un exemple. Ce programme est réalisé conjointement par Emercom, le Ministère FR<sup>79</sup> de l'Industrie, des Sciences et Technologies, le Ministère FR des Ressources naturelles, le Ministère FR de l'Energie nucléaire, l'Académie russe des Sciences et d'autres. Ce programme comprend l'élaboration de la stratégie du gouvernement, un inventaire des moyens disponibles aux niveaux fédéral et régional, des mesures qui visent l'amélioration de l'analyse des risques, de la prévision et du monitoring, des mesures qui concernent la gestion des risques, les mécanismes de contrôle, le développement des systèmes d'information, de communication et d'alerte, l'amélioration de l'éducation de la population, etc. Ce programme fédéral est complété par des programmes régionaux dans 22 sujets de la Fédération.

Ce programme fédéral général est également complété par des programmes fédéraux particuliers, limités à un risque spécifique, tel que les feux de forêts, la médecine de catastrophes pour les épidémies ou épizooties, la gestion environnementale, ... On retrouve les mêmes programmes spécifiques au niveau régional.

### **Critères économiques**

La Russie accorde beaucoup d'importance aux critères économiques. Les analyses coût-bénéfices sont systématiquement considérées dans l'élaboration des stratégies politiques et/ou l'élaboration des textes légaux. L'expérience montre que les dépenses pour la prévention des accidents et la réduction de l'occurrence des risques sont 10 à 15 fois inférieures aux dépenses nécessaires pour l'élimination des conséquences d'un accident<sup>80</sup>.

### **A. Organisation pour le risque chimique majeur**

La Russie ne connaît pas la notion du risque Seveso qui a été introduite dans les pays de l'Union européenne par les Directives dites Seveso, imposant un régime spécifique pour les installations où des substances dangereuses sont présentes dans certaines quantités.

La Russie connaît cependant une législation similaire, celle sur la sécurité industrielle des sites industriels dangereux. L'application ou non de cette législation spécifique dépend également des quantités de substances dangereuses présentes, telles que précisées en annexe de la loi de 1997. Elle vise également **le double objectif de la prévention des accidents majeurs et de la limitation de leurs conséquences**.

D'après cette loi, tous les sites industriels dangereux doivent être enregistrés dans un registre national, qui est tenu par l'Inspection fédérale industrielle et des mines – Gosgortekhnadzor.

Gosgortekhnadzor a d'ailleurs été désignée comme l'autorité principale en matière de gestion du risque industriel (autorisation, prévention et contrôle) ; des services déconcentrés sont à son service sur tout le territoire de la Fédération russe.

L'autre autorité fédérale compétente est le Ministère de la FR de l'Economie.

Toute activité industrielle est assujettie à un permis d'exploitation et pour l'obtenir, il faut impérativement :

- une évaluation positive d'un expert en matière de sécurité industrielle ;
- une déclaration de sécurité ;
- un contrat d'assurance pour toute la durée de l'exploitation.

Le contenu de la déclaration de sécurité est précisé dans la résolution du Gouvernement de la FR n° 675 du 1.07.1995. L'objectif de cette déclaration est d'obliger l'exploitant à faire une

<sup>79</sup> FR: de la Fédération russe

<sup>80</sup> Source: The fundamentals of a state Regulation of activities in the field of industrial safety, protection of population and environment in Russia, Risk and Safety Institute, A. Lein, V. Perevoschikov, M. Segal, B. Goldfarb, A. Shatalov, Moscow 1999



analyse des risques et d'en informer les autorités compétentes. Les résultats doivent être gardés à disposition du gouvernement, des autorités publiques et de la population.

Parmi les autres obligations figurent :

- prévoir du personnel compétent ;
- organiser la formation du personnel en matière de sécurité industrielle ;
- prendre des mesures en cas d'accident (notamment arrêter la production) ;
- participer à l'analyse technique des causes d'un accident ;
- prendre des mesures pour éliminer les conséquences d'un accident ;
- informer les instances concernées et la population ;
- prendre des mesures pour protéger le personnel en cas d'accident ;
- garder un registre avec l'information sur les accidents et garder des statistiques sur le nombre d'accidents et incidents ;
- ...

L'élaboration de plans d'urgence n'est pas mentionnée de façon explicite parmi les obligations qui reposent sur l'exploitant, il n'est pas précisé sur qui in concreto reposent toutes ces obligations. La législation mentionne « l'objet industriel dangereux » sans préciser s'il est fait référence à une entité juridique ou à une unité technique d'exploitation et qui en tant que personne physique est responsable (l'exploitant, le chef d'entreprise ...).

L'art. 10 de la loi de 1997 sur la sécurité industrielle précise quelles sont les mesures à prendre pour être préparé à faire face à une situation d'urgence : il s'agit de planifier et d'appliquer les mesures pour localiser et éliminer les conséquences d'un accident sur le site industriel dangereux, conclure des contrats avec des services de secours, former des équipes professionnelles de secours ainsi que des équipes de volontaires parmi le personnel, constituer des réserves financières et matérielles pour éliminer les conséquences d'un accident, former le personnel à agir en cas d'accident et créer des systèmes de surveillance, d'information, de communication et de support.

L'aménagement du territoire est pris en compte dans les procédures d'autorisation de construire et les conditions d'exploitation sont précisées dans le permis d'exploitation dont les conditions couvrent le cycle complet de la conception jusqu'à la fermeture de l'installation.

La loi sur la certification de produits et de services oblige l'équipement des sites dangereux à être certifié conformément aux exigences de sécurité industrielle.

Les autorités compétentes pour surveiller l'application de ce cadre légal sont l'Inspection fédérale Gosgortekhnadzor, d'une part, le Ministère de l'Economie d'autre part, ainsi qu'Emercom qui intervient pour certains aspects sur base d'un [protocole de collaboration](#) (voir ci-avant, autorités de coordination), mais aussi sur base d'une compétence explicite pour donner son avis préalable sur tout projet de construction.

## **B. Organisation de la gestion du risque d'inondation**

Les causes principales des inondations en Russie ne sont pas différentes d'autres pays : la construction récente dans les zones inondables, le déboisement des forêts, des modifications dans les pratiques des agriculteurs, des modifications aux méthodes d'irrigation, l'urbanisation .... L'absence de développement durable, l'absence de moyens financiers pour introduire des mesures structurelles et la pauvreté augmentent considérablement la vulnérabilité de la population confrontée à ce risque.

Les causes étant multiples, toute stratégie visant à réduire le risque d'inondation doit donc être pluridisciplinaire.

Actuellement en Russie, la politique de prévention du risque d'inondation est une composante du cadre général institutionnel pour la réduction des risques naturels. Elle englobe, d'une part, la préparation des situations d'urgence, les interventions de secours et la réhabilitation et, d'autre part, la politique de prévention proprement dite, qui vise à réduire l'exposition de la population au risque. Si la première partie (préparation et gestion de l'urgence) est bien prise en charge (voir ci-après), il est beaucoup plus difficile de préciser en quoi consiste la politique de prévention du risque d'inondation.

La politique nationale de prévention comprend un ensemble de mesures structurelles et autres, telles qu'en matière d'hydro-ingénierie, d'urbanisation (notamment l'interdiction de nouvelles constructions dans les zones inondables), de système d'alerte, d'information à la population, ... Les départements ministériels concernés sont ceux ayant compétence en matière d'environnement, d'eau, d'agriculture et de forêts.

Des initiatives sont prises à différents niveaux de compétences, mais il manque une politique cohérente.

Plusieurs facteurs sont à la base : une répartition légale trop vague des compétences entre le niveau fédéral et les autorités régionales et locales (le manque de clarté concerne aussi bien la répartition verticale qu'horizontale), un manque de coordination entre les acteurs concernés, un manque de stratégie nationale, ...

Ce qui précède a été confirmé dans une étude finalisée en janvier 2005. Il s'agit d'une analyse comparative en matière d'inondations, dont la contribution pour la Russie a été réalisée par l'Institut russe EcoPolicy<sup>81</sup>. Une des conclusions de leur rapport était notamment que la majorité des efforts et des investissements est consacrée à être préparé et à répondre à une catastrophe plutôt que de déployer des efforts pour prévenir leurs effets désastreux.

### **C. Organisation commune : la planification et la gestion des interventions**

La Russie a instauré un système national unifié de monitoring, de supervision et de contrôle de la sécurité industrielle, de prévention des accidents et catastrophes et d'élimination de leurs conséquences<sup>82</sup> (art. 4 de la loi de 1994 sur la protection de la population). Ce système national inclut :

- l'élaboration et l'application de normes légales et économiques pour assurer la protection de la population et des territoires contre les situations d'urgence ;
- l'organisation de programmes scientifiques, techniques et autres, conçus pour prévenir des situations d'urgence ;
- la préparation d'actions d'agences, de forces et de moyens conçus pour et attribués à la prévention et à l'intervention en cas de situations d'urgence
- la prise en charge (collectionner, traiter, échanger et fournir) de l'information pour la population relative aux situations d'urgence ;
- la préparation de la population à agir en cas de situation d'urgence ;
- l'estimation et l'examen des conséquences sociales et économiques des situations d'urgence ;
- la mise en place des réserves de ressources financières et matérielles nécessaires pour gérer les situations d'urgence ;
- l'élaboration d'une expertise étatique dans le domaine de l'examen, de la surveillance et du contrôle de la population et pour la protection du territoire contre les situations d'urgence ;

<sup>81</sup> Institutional Capacity for Natural Disasters Risk Reduction: Comparative analysis of institutions, national policies and cooperative responses to floods in Asia – Russian Federation Case Study Report, Institutions, policies and measures towards the Lena river flood risk reduction, by Dr. V. Kotov and Dr. E. Nikitina, EcoPolicy, Moscow, Russia, January 2005

<sup>82</sup> Russian Federation Government Decree n° 43 "On the Federal Purpose-Oriented Program "Creation and Promotion of the Russian Federation System for Prevention and Acting in Emergencies", 16 January 1995 and the Russian Federation Government Decree n° 1113 "On the Unified Statewide Emergency Prevention and Elimination System", of 5 November 1995 - Source: The fundamentals of a state Regulation of activities in the field of industrial safety, protection of population and environment in Russia, Risk and Safety Institute, A. Lein, V. Perevoschikov, M. Segal, B. Goldfarb, A. Shatalov, Moscow 1999

- l'élimination des situations d'urgence ;
- l'élaboration de mesures de sécurité sociale pour la population en cas de situations d'urgence et l'entreprise d'actions humanitaires ;
- la détermination des droits et obligations relatifs à la protection de la population en cas de situations d'urgence et des droits et devoirs des personnes directement concernées par les situations d'urgence.

Ce système national unifié est significatif pour les changements de direction que la Russie a pris à partir des années 1990. Vu la réorganisation administrative du pays, l'étendue du territoire sur deux continents, la diversité des risques auxquels la Russie est confrontée, les dégâts énormes, etc., en matière de gestion des risques, ce changement de direction s'est traduit, d'une part, par une évolution de la défense militaire vers la sécurité civile et, d'autre part, par une approche de gestion des risques qui se veut holistique et intégrée. Le décret du Gouvernement de la Fédération russe n° 1113 du 5 novembre 1995 sur « le système national unifié de prévention et d'élimination des situations d'urgence » en est le résultat.

Une composante importante de l'approche intégrée des risques constitue le fait que la politique nationale s'est basée sur un inventaire de données des risques auquel le pays doit faire face (analyse des risques), une sorte d'**inventaire de la vulnérabilité territoriale**.

La deuxième composante importante constitue tout le réseau de monitoring et de prévision des risques, surtout des risques naturels. Le fonctionnement de ce réseau national pose actuellement problème à cause des facteurs déjà cités et liés à la réorganisation administrative et en particulier à cause du fait que certains centres ont été dissous dans certaines républiques autonomes, ce qui perturbe le fonctionnement des autres centres en réseau national.

Emercom de Russie est, en tant qu'acteur principal, le garant de ce système unifié, ayant compétence pour l'élaboration de la politique gouvernementale, pour l'organisation et la préparation des aspects opérationnels de la gestion des risques ainsi que pour la coordination des actions gouvernementales en cas de gestion de crise.

Emercom dispose de 6 centres régionaux avec des subdivisions dans les 89 sujets de la Fédération russe.

Emercom dispose également d'institutions, telles que :

- le Centre de Gestion de Situations d'Urgence ;
- le Centre russe pour le monitoring et la prévision des situations d'urgence ;
- le Service de secours ;
- l'Unité de secours aero-mobile ;
- les forces de Défense Civile ;
- le Centre pour des opérations d'urgence en cas de risque « extrême », « Leader » ;
- la Compagnie aérienne unitaire de l'Etat ;
- le corps national russe pour des réponses humanitaires en cas de situations d'urgence ;
- le Centre de formation des forces de secours ;
- l'Académie de Défense civile ;
- l'Institut de recherche russe sur la défense civile et les situations d'urgence.

Les activités principales d'Emercom se situent dans les domaines de la préparation et de la coordination des interventions en cas de situations d'urgence. La base légale est la loi fédérale n° 68-Φ3 du 21 décembre 1994 sur la protection de la population et des territoires contre les situations d'urgence naturelle et technologique.

Cette loi précise également les compétences des autorités régionales en matière de protection de la population : ces compétences sont complémentaires aux actions décidées par le gouvernement fédéral. La répartition exacte entre les différents niveaux de

compétences n'est pourtant pas suffisamment claire et détaillée, ce qui provoque énormément de problèmes de gestion et de coordination des actions sur le terrain.

La planification d'urgence en tant que concept ne figure pas parmi les obligations légales, qui sont formulées comme « l'obligation de planifier et d'appliquer toutes les mesures nécessaires pour prévenir les désastres et pour organiser les secours en cas de désastre ».

L'analyse de l'inondation du fleuve Leva en 2001<sup>83</sup> donne un exemple de ce que les mesures nécessaires incluent :

1. système d'alerte pour les autorités locales et municipales et la population
2. évaluation et prévision de la situation
3. contrôle de l'ordre public et évaluation du territoire affecté
4. identification et secours des victimes
5. prévision d'une assistance médicale en attendant l'arrivée des équipes spécialisées
6. transport des victimes vers les hôpitaux
7. évacuation de la population
8. déblaiement du terrain après
9. prise en charge des obstructions des cours d'eau
10. construction de nouvelles digues ou autres mesures
11. identification et enterrement des morts
12. prise de mesures de protection sanitaire et de prévention d'épidémies
13. protection du bétail
14. information de et consultations avec la population affectée
15. assistance publique humanitaire

Cette énumération démontre, et les auteurs de l'analyse de cette catastrophe en ont trouvé la confirmation dans leur analyse globale de la situation en Russie : tous les efforts sont concentrés sur la prévision, la préparation et la gestion des situations d'urgence, sans efforts conjoints pour la « prévention primaire » des risques, c.à.d. la réduction de l'exposition de la population aux dangers.

---

<sup>83</sup> Institutional Capacity for Natural Disasters Risk Reduction: Comparative analysis of institutions, national policies and cooperative responses to floods in Asia

## 5. Quels sont les points forts et faibles en Russie ?

### 1. Point fort (tous risques) : la programmation stratégique

Les programmes fédéraux qui couvrent la prévention, la préparation, la gestion, le contrôle, l'information et l'éducation etc ainsi que l'existence de programmes similaires et complémentaires au niveau des régions, constituent des outils forts de la politique de gestion des risques et ce notamment par le fait d'y inclure à la fois la vision stratégique et un programme de réalisation en précisant les mesures d'application.

Il existe un programme fédéral général et des programmes particuliers pour des risques spécifiques. Ces programmes sont par définition pluridisciplinaires. Soit ils concernent la stratégie globale pour tout type de risques, soit ils concernent un risque spécifique. Dans tous les cas, ils réunissent toutes les autorités compétentes pour élaborer conjointement la stratégie en la matière et pour décider ensemble des mesures qui s'imposent pour sa réalisation en matière de gestion des risques.

### 2. Point fort (tous risques) : l'inventaire des risques

Il serait peu efficace d'élaborer une stratégie sans avoir des données disponibles sur les risques existants. Une des missions explicites d'Emercom concerne donc la constitution d'une base de donnée sur la vulnérabilité territoriale. Ces données sont complétées par le registre national des sites industriels potentiellement dangereux qui est tenu par l'Inspection fédérale Gosgortekhnadzor. L'enregistrement auprès de Gosgortekhnadzor est obligatoire pour toutes les industries potentiellement dangereuses.

### 3. Point fort (risque industriel) : approche intégrée de gestion des risques

La loi fédérale sur la sécurité industrielle n° 116 - Φ3 a pour objectif : 1. la prévention des situations d'urgence et 2. la préparation de l'élimination des situations d'urgence, ce qui implique qu'au niveau des entreprises l'intégration des aspects de prévention des risques et de gestion des crises est visée.

**Point moyen :** Contrairement à beaucoup d'autres pays, la réglementation technique qui précise les obligations légales en matière de gestion des risques qui s'imposent à l'exploitant, n'exige pas de prendre toutes les mesures nécessaires mais donne plutôt une énumération d'exigences minimales, avec comme résultat prévisible que personne ne se sent concerné pour s'investir au delà de ce minimum.

### 4. Point moyen (gestion des situations d'urgence) : réglementation vague

Emercom a une compétence explicite en matière de prévention, de préparation, de gestion et de réhabilitation concernant les situations d'urgence. Contrairement aux notions de préparation et de gestion des situations d'urgence, où ses missions sont suffisamment claires, la notion de prévention, telle que mentionnée dans le cadre légal actuel, prête à confusion. Selon une interprétation stricte des dispositions réglementaires, ce n'est pas la prévention des risques qui est visée, mais plutôt la prévention des catastrophes. Dans la prévention des catastrophes, c'est la notion de préparation qui est privilégiée sans prendre vraiment en compte les mesures nécessaires qui pourraient réellement prévenir l'occurrence d'une catastrophe.

De façon générale<sup>84</sup>, beaucoup de textes réglementaires en Russie (et ceci dans tous les domaines) laissent une large marge d'appréciation aux autorités concernées. Comme si, en choisissant une formulation vague d'une obligation légale, ils laissaient le choix, « l'opportunité » à ces autorités de se saisir de cette responsabilité, tout en leur laissant l'entière liberté quant au 'comment' la réaliser.

En réalité, le résultat est trop souvent que les autorités se ne sentent pas suffisamment concernées par ces obligations trop vagues, comme si elles se sentent dépourvues de répondre à des attentes qui ne sont pas clairement définies.

## **5. Point moyen : la répartition entre les niveaux fédéral et régional**

Selon la Constitution, le niveau fédéral a un pouvoir réglementaire en matière de protection de la population, alors que les Régions n'ont qu'une compétence pour protéger la population, donc plutôt un pouvoir d'exécution.

A défaut d'une répartition plus précise, trop d'aspects ne sont actuellement pris en charge ni par le niveau fédéral, ni par le niveau régional.

## **6. Point fort (tous risques) : accord de coopération**

Un accord signé entre RF EMERCOM et l'Inspection fédérale industrielle et des mines – Gosgortekhnadzor précise les modalités de coopération dans le domaine de la sécurité industrielle, la prévention des situations d'urgence et la protection de la population et des territoires. Ce document inclut des procédures pour l'application d'efforts conjoints de coordination dans le but de prévenir des accidents industriels et les situations d'urgence qui en découlent.

## **7. Point fort (tous risques): mécanismes de coopération**

Le fait qu'Emercom ne dispose pas d'une compétence explicite en matière de prévention des risques, est sur le terrain atténué par des mécanismes de coopération qui ont été convenus entre Emercom et les instances fédérales qui ont une compétence verticale pour des risques spécifiques. A titre d'exemple, dans les domaines qui nous intéressent, ces mécanismes existent entre autres :

- entre Emercom et le Comité de la Fédération russe pour la gestion de l'eau
- entre Emercom et le Ministère de la Fédération russe pour la construction
- entre Emercom et le Comité de la Fédération russe pour la standardisation, la métrologie et la certification
- entre Emercom et le Ministère de l'Intérieur (Inspection incendie et Inspection sécurité routière)
- entre Emercom et le Ministère de la Santé publique et l'industrie médicale de la Fédération russe

## **8. Point fort : inspection conjointe**

Dans le même esprit que le point 7, une coordination et action conjointe pour l'application des législations ont été instaurées qui permettent aux inspections fédérales de travailler ensemble.

---

<sup>84</sup> Voir: N. Kasantchev dans: The analysis of the legal framework concerning government responses to emergency situations, AETS – Apave-Sud, 2003, p.111

### **9. Point fort : l'approche centralisée**

Avant 1990, la Russie connaissait une organisation administrative très centralisée, ce qui, pour la gestion des risques, facilitait des actions verticales (par exemple l'existence de comités d'état à vocation verticale) ou des actions en réseaux (par exemple l'existence de réseaux de centres d'hydro-météorologie sur tout le territoire russe).

La série de réformes que le pays a connue témoigne d'une tendance à remplacer ces structures typiques de 'l'ancien régime'. Le défi aujourd'hui consistera à préserver et à adapter ces structures efficaces du passé pour les réintégrer dans la nouvelle organisation administrative.

### **10. Point moyen (tous risques) : la sécurité – l'affaire de tous**

La réglementation attache une grande importance au partage des responsabilités entre tous les sujets de la société russe. Aussi bien la législation sur la gestion des situations d'urgence que toutes les législations spécifiques (sur la protection de l'environnement, sur la sécurité industrielle, ...) mentionnent les droits des citoyens mais également de façon explicite les devoirs des citoyens : tout le monde, en tant qu'individu ou en tant que membre d'une association, employé d'une entreprise, ... est censé contribuer à la sécurité au quotidien.

La réglementation prévoit aussi systématiquement l'information, l'éducation de la population ainsi que la formation de la population active.

## **6. Conclusion pour la Russie**

L'organisation actuelle en Russie en matière de gestion des risques témoigne d'une volonté ferme de réaliser une approche intégrée : la programmation nationale horizontale et verticale, les accords et multiples mécanismes de coopération, les pouvoirs étendus d'Emercom, etc.

Cette volonté politique ne se reflète malheureusement que partiellement dans les textes réglementaires dont la rédaction est souvent trop vague pour garantir une répartition claire des responsabilités, ce qui compromet souvent une organisation efficace de la gestion des risques sur le terrain.



## 7. Références légales (sélection des textes les plus pertinents)

- ✓ Loi fédérale n° 7-FZ du 10 janvier 2002 sur la protection de l'environnement (adoptée par la Douma le 20 décembre 2001)
- ✓ Loi constitutionnelle fédérale n° 3-FKZ du 30 mai 2001 sur l'état d'urgence (adoptée par la Douma le 26 avril 2001)
- ✓ Loi fédérale du 27 décembre 2000 sur la réglementation technique
- ✓ Loi fédérale de 1999 sur le statut du Ministère de la Fédération russe de Défense civile, de Situations d'Urgence et d'Élimination des conséquences de catastrophes naturelles
- ✓ Loi fédérale de 1998 sur la Défense civile
- ✓ Loi fédérale n° 116-Φ3 du 21 juillet 1997 "Sur la sécurité industrielle des objets industriels dangereux", adoptée par la Douma le 20 juin 1997
- ✓ Décret du Gouvernement fédéral russe n° 334 du 24 mars 1997 sur « la procédure pour rassembler et échanger l'information dans la Fédération russe en matière de protection de la population et des territoires contre les situations d'urgence naturelle et technologique »
- ✓ Décret du Gouvernement fédéral russe n° 1094 du 13 septembre 1996 sur « La classification des situations d'urgence naturelle et technologique »
- ✓ Décret du Gouvernement de la Fédération russe n° 1113 du 5 novembre 1995 sur « le système national unifié de prévention et d'élimination des conséquences des situations d'urgence »
- ✓ Décret du Gouvernement de la Fédération russe n° 43 du 16 janvier 1995 sur « le programme fédéral 'Création et promotion du système de la Fédération russe pour la prévention et la gestion des situations d'urgence' »
- ✓ Loi fédérale de 1995 sur les services d'urgence et de secours
- ✓ Loi portant fixation du Code de la Fédération russe de l'Eau de 1995
- ✓ Loi fédérale n° 68-Φ3 du 21 décembre 1994 sur la protection de la population et des territoires contre les situations d'urgence naturelle et technologique (adoptée par la Douma le 11 Novembre 1994)
- ✓ Loi fédérale n° 69-Φ3 du 21 décembre 1994 sur la sécurité incendie
- ✓ Décret du Président de la Fédération Russe du 10 janvier 1994 portant création d'Emercom

## **Chapitre 5: La gestion des risques majeurs en Bulgarie : La prévention des risques et la gestion des crises**

La Constitution de la République Bulgare, art. 61, prévoit l'obligation des citoyens d'aider le Gouvernement et la municipalité en cas de désastre naturel ou provoqué par l'homme.

### **1. Introduction**

#### ***Organisation administrative de la Bulgarie***

La République bulgare est administrativement divisée en 28 unités territoriales, les régions. A la tête des régions se trouve un gouverneur, désigné par le gouvernement central et qui exerce des compétences de coordination sur les municipalités du territoire de la région. Il représente le gouvernement central et peut s'appuyer sur une multitude de services déconcentrés pour réaliser les objectifs de la politique centrale. Les municipalités et les communes (262 au total) sont gérés par les Maires, qui sont directement élus par les citoyens.

L'administration nationale du pays a été profondément modifiée en 1998 par la Loi sur l'Administration. Elle est toujours caractérisée par une multitude d'organes à statut juridique très varié. Parmi ceux qui nous intéressent dans le domaine de la gestion des risques majeurs :

- Agence d'Etat : organe sous l'autorité directe du Conseil des Ministres et compétent pour des matières qui n'ont pas été attribuées à un département ministériel ;
- Comité d'Etat : organe collégial faisant partie intégrante du Conseil des Ministres ou rattaché à un Ministère, avec des compétences très spécifiques, attribuées par une loi ;
- Agence exécutive : une administration qui a compétence pour réaliser des fonctions administratives et qui fonctionne comme support d'un Ministre pour la réalisation de ses responsabilités.

**Statistiques** : en 2000, 20243 catastrophes, accidents et calamités ont été enregistrés, provoquant la mort de 1221 personnes et blessant 9283 autres<sup>85</sup>.

#### **Définitions de risque/accident majeur**

Sans mentionner la notion de prévention, l'art. 2 de **la Loi sur la Protection de l'Environnement** stipule que la **réduction des risques** pour la santé humaine et pour l'environnement (et des dommages encourus et des bénéfiques manqués) sera la base pour déterminer la politique écologique.

La même loi, dans les dispositions finales, définit la **protection de l'environnement** comme une activité qui a pour objectif d'éviter la dégradation de l'environnement à travers la restauration, la protection et l'amélioration et qui comprend la collecte d'information et le contrôle des conditions ainsi que l'évaluation des activités planifiées sur l'environnement.

<sup>85</sup> Source: Analysis of the legislation in the area of risk prevention in the Republic of Bulgaria, January 2002, European Center for Risk Prevention Training at School Level (CSLT), Sofia, Bulgaria

L'Annexe 1 de la **réglementation sur la prévention et la limitation des conséquences des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses** définit les notions suivantes :

**Accident majeur** signifie tout accident impliquant des substances chimiques dangereuses, telles que reprises sur la liste en Annexe n° 3 de la Loi sur la Protection de l'Environnement et provoquant des morts ou des victimes à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement ou de l'installation, des dommages à ou de la pollution de certaines parties de l'environnement ou provoquant des dommages considérables à la propriété et à l'infrastructure d'ingénierie de la région autour de l'établissement ou l'installation, conformément aux critères repris en annexe n° 1.

Le **danger d'accident majeur** signifie la présence de substances dangereuses, conformément à l'annexe 3 de la Loi sur la Protection de l'Environnement ou une action ou un événement qui pourrait provoquer des dommages à la santé humaine et/ou à l'environnement.

**Risque** signifie la probabilité d'occurrence d'un effet négatif spécifique pour la vie ou la santé de l'homme ou pour l'environnement, se produisant dans une période ou dans des circonstances déterminées.

D'après la **législation sur l'organisation et les activités de prévention et de liquidation des conséquences en cas de désastre, d'accidents et de catastrophes**, la **prévention** signifie mener des activités préventives pour prévenir et réduire les conséquences néfastes en cas de désastres, d'accidents et de catastrophes (art. 2).

L'art. 19.2 oblige à l'élaboration de **plans (d'urgence)** pour mener des activités de secours et de restauration d'urgence en cas de désastre, d'accidents et de catastrophes mais n'en précise pas le contenu.

Dans la **réglementation sur les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses**, il est explicitement fait mention de **plans d'urgence internes** (obligation pour l'exploitant) et de **plans d'urgence externes** (obligation pour le Comité Permanent), mais là non plus, aucune précision quant au contenu n'est donnée.

La **protection civile** est définie comme l'ensemble des activités humanitaires, sociales, organisationnelles, économiques et scientifiques pour la prévention et la réduction des dommages ou conséquences endommageantes en cas de désastre, d'accident ou de catastrophe.

## 2. Autorités compétentes au niveau national

### INONDATIONS – Prévention

- **Ministère de l'Environnement et de l'Eau**

Il a une compétence générale en matière de protection de l'environnement et est responsable de la prévention et de la gestion du risque d'inondation

- Direction de l'Eau**

Elle est chargée de la gestion opérationnelle de l'eau, de l'élaboration du cadre légal et de programmes nationaux de protection et de la réalisation de projets d'équipement, de cartographie, etc.

- Direction des bassins**

- Inspections régionales de l'Environnement et de l'Eau**

Il s'agit de services déconcentrés du Ministère de l'Environnement et de l'Eau. Outre leurs missions de contrôle et d'information (médias, population, ...), ils sont compétents pour l'élaboration des plans de gestion de l'eau, analysent l'information, construisent les équipements de protection, etc.

- **Agence exécutive pour l'Environnement**

Elle dirige le Système national de monitoring de l'environnement et élabore un bulletin d'information annuel sur l'état de l'environnement

- **Ministère de la Science et de l'Education**

- **Autres Ministères concernés : Ministère de l'Agriculture et des Forêts, Ministère du Développement régional et des Travaux Publics**

### INONDATIONS - Gestion :

- **Conseil des Ministres**

Il a une compétence générale cf. art. 4 de la législation sur l'organisation et les activités de prévention et de liquidation des conséquences en cas de désastre, d'accidents et de catastrophes

- **Ministère de l'Intérieur :**

Il est responsable des services d'incendie et de la police

- **Agence de la Protection civile :**

Elle est responsable des unités de protection civil

- **Ministère de la Défense**

Il assume sa responsabilité à travers les équipes d'intervention spécialisées de l'Armée bulgare, notamment des équipes d'intervention d'urgence mixte : militaire et médicale

- **Ministère de la Santé publique**

Il est responsable des centres d'aide médicale urgente et des équipes spécialisées pour apporter du secours

- **Autres : Ministère des Transports et Communications, Ministère de l'Economie**

## RISQUES CHIMIQUES<sup>86</sup> – Prévention

### - **Conseil des Ministres**

Il détermine la politique générale concernant la production, le commerce et l'utilisation des substances dangereuses afin de protéger la santé et la vie de l'homme ainsi que l'environnement

### - **Ministère de l'Environnement et de l'Eau**

Il a une compétence générale en matière de protection de l'environnement et est responsable de la politique de prévention en matière de gestion des produits dangereux par l'élaboration de programmes écologiques, l'autorisation de l'utilisation et l'enregistrement et la délivrance de certificats pour de nouvelles substances dangereuses

### - **Ministère de la Santé**

Il a une compétence générale en matière de protection de la santé, plus spécifiquement pour l'impact des produits dangereux sur l'homme en général et sur les travailleurs en particulier

### - **Ministère du Travail et de la Politique Sociale**

Il a une compétence générale en matière de protection de la santé et de la sécurité du travail

### - **Ministère de la Science et de l'Education**

## RISQUES CHIMIQUES - Gestion

### - **Conseil des Ministres**

Il a une compétence générale cf. art. 4 de la législation sur l'organisation et les activités de prévention et de liquidation des conséquences en cas de désastre, d'accidents et de catastrophes

### - **Ministère de l'Intérieur :**

Il est responsable des services d'incendie et de la police

### - **Agence de la Protection civile :**

Elle est responsable des unités de protection civile

### - **Ministère de la Défense**

Il assume sa responsabilité à travers les équipes d'intervention spécialisées de l'Armée bulgare, notamment des équipes d'intervention d'urgence mixte : militaire et médicale

### - **Ministère de la Santé publique :**

Il est responsable des centres d'aide médicale urgente et des équipes spécialisées pour apporter du secours

### - **Autres : Ministère des Transports et Communications, Ministère de l'Economie**

<sup>86</sup> Par risques chimiques, nous visons les risques créés par la présence de substances dangereuses, dans des quantités égales ou supérieures à celles indiquées à l'annexe 3 (installation dangereuse à risque bas) et à l'annexe 2 (installation dangereuse à haut risque) de la Loi sur la Protection de l'Environnement et dont le régime spécifique est précisé dans une réglementation de 1998

### 3. Autorités de coordination

#### L'Agence de l'Etat pour la protection civile : (principalement) coordination des actions de gestion des crises<sup>87</sup>

L'Agence est un des acteurs principaux du système national de sécurité. Ce système comprend des activités gouvernementales (politiques), de gestion, économiques, scientifiques et sociales ayant comme objectif la protection de la population et de l'économie nationale contre les désastres, les accidents et les catastrophes.

Les missions de l'Agence :

- développer la législation en matière de protection de la population et de l'économie nationale ;
- être responsable de la mise en place, du recrutement, de la formation et de l'engagement des divisions et unités de commande, veiller à ce qu'elles soient préparées à prendre des initiatives d'intervention et de protection ;
- surveiller le développement des plans de protection de la population et de l'économie nationale ;
- organiser la protection de la population : organiser et donner des formations aux membres du public pour la protection et l'assistance en cas de désastres, d'accidents et de catastrophes ;
- assurer la coopération avec les Forces armées pendant les interventions de secours ;
- assurer la prévention et la réduction (mitigation) des conséquences en cas de situation d'urgence ;
- veiller à l'application de l'expérience internationale et des principes et des normes du droit humanitaire international ;
- organiser l'information à la population et aux autorités gouvernementales en cas de situation d'urgence ;
- organiser les activités du Comité Permanent du Conseil des Ministres pour la protection de la population en cas de désastres, d'accidents et de catastrophes.

Ce comité coordonne et gère les activités d'urgence et de secours entre les ministères, les départements, les autorités régionales. L'Agence fait office de secrétariat pour le Comité Permanent au niveau national.

#### Le Comité Permanent pour la protection de la population en cas de désastres et d'accidents (SCPPCDA)<sup>88</sup>

En Bulgarie, un rôle important de coordination est joué par les Comités permanents qui existent aussi bien au niveau national que régional et local, sont organisés de façon horizontale et connaissent une composition pluridisciplinaire.

Nous distinguons principalement 2 types de Comités permanents :

- à vocation '*inter*ministérielle' :

Il existe un Comité Permanent national qui réunit tous les ministres ou ministres-adjoint, des Comités Permanents régionaux, présidés par le préfet et des Comités Permanents municipaux, présidés par le maire.

A titre d'exemple, le Comité Permanent de la ville de Sofia est composé des maires adjoints, de tous les directeurs des départements principaux de la ville (Transports, Travaux publics, Construction, Santé, Education...), des chefs de la police, du service d'incendie, de l'armée,

<sup>87</sup> Décision du Conseil des Ministres n° 53 du 2 mars 2001, transformant le Service de Protection Civile du Ministère de la Défense en Agence d'Etat pour la Protection Civile, rattachée au Conseil des Ministres

<sup>88</sup> Décision du Conseil des Ministres n° 18 du 23 janvier 1998 sur les règles de l'organisation de la prévention et de la mitigation des conséquences de désastres naturels et technologiques

etc. Des experts peuvent être invités à participer. Le secrétaire permanent est le chef de la Protection civile qui est désigné par l'Agence de la Protection civile et qui ne relève pas de l'autorité du maire.

- à vocation '*intraministérielle*' ou fonctionnelle :

Il existe également des Comités Permanents au sein de chaque ministère, chaque service décentralisé, chaque entité publique et privée. Ces comités réunissent tous les chefs de service et ont compétence en matière de prévention (préparation) et intervention en cas de situation d'urgence.

#### **Les compétences et leur fonctionnement :**

De façon générale, les Comités se réunissent 2 à 3 fois par an et à chaque fois qu'une situation d'urgence l'exige.

Ils ont compétence en matière de prévention et de gestion, mais la notion de prévention réfère en réalité aux mesures préventives à finalité de préparation des interventions en cas d'urgence et ne concernent donc pas la politique de prévention des risques.

Le secrétaire du Comité (l'officier de la Protection civile) prépare un plan annuel d'action, que le Comité approuve. Les décisions prises par le Comité sont contraignantes pour leurs membres et les administrations respectives (art. 6 de la Décision de 1998).

Les membres du Comité assurent la coordination entre le Comité et les ministères et services respectifs qu'ils représentent.

Le Comité se réunit également après une situation de crise pour faire le débriefing sur le déroulement et la gestion et formule des recommandations.

Le Comité national gère également le Fond National des Calamités qui sert à financer, d'une part, les interventions d'urgence et, d'autre part, la remise en état immédiate après une crise. Les communes réservent généralement une partie de leur budget pour la gestion de crise, elles ont aussi la possibilité d'introduire des demandes d'aides auprès du Fond National, dans un délai de 30 jours après une crise.

Les Comités approuvent les plans d'urgence qui sont élaborés par les agents de la protection civile et qui visent à limiter les conséquences des situations d'urgence.

#### **Le Centre national de Gestion de crise**

Ce Centre peut être considéré comme le bras opérationnel du Comité Permanent national et s'occupe de :

- rassembler, traiter, analyser et classer toute information sur l'occurrence de situations d'urgence et informer les autorités gouvernementales ;
- organiser la coordination entre les agences de l'état et les structures régionales pendant la phase de liquidation et de limitation des conséquences des situations d'urgence.

#### 4. L'organisation en Bulgarie de la gestion des risques majeurs

##### ***La sécurité au quotidien: l'affaire de tous.***

Déjà, c'est inscrit dans la constitution bulgare : tous les citoyens doivent contribuer à la sécurité.

Deuxièmement, l'éducation de la population à la culture de risque est le résultat d'efforts conjoints entre le Ministère de l'Education et des Sciences, le Ministre de l'Intérieur, la Croix Rouge bulgare, le Ministre de la Santé et l'Agence de protection civile. Des instructions à la population sont données dans l'enseignement scolaire, dans les médias et par les Centres de formation de la Protection civile. Le caractère obligatoire de cette éducation est confirmé par la Loi sur l'Enseignement Public.

Concrètement, ce sont les directeurs d'écoles qui organisent les modules d'éducation aux risques, en s'appuyant sur la participation d'officiers des directions locales de la protection civile, du Service national d'incendie, de la police routière, des représentants du ministère de la santé et de la Croix rouge.

L'éducation comprend une partie aussi bien théorique que pratique.

##### **A. L'organisation de la gestion du risque chimique majeur**

La Bulgarie a élaboré un cadre légal, inspiré des directives européennes. Le cadre général est donné par la Loi sur la Protection de l'Environnement.

Des précisions sur le régime spécifique qui s'applique aux installations dangereuses sont données par la réglementation de 1998 sur les conditions et la procédure de permis de construire et d'exploitation des nouveaux établissements ou installations et sur l'exploitation des établissements et installations existants, mettant en place un système de prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ou de limitation de leurs conséquences.

On retrouve donc grosso modo la même philosophie et les mêmes obligations légales que dans les pays de l'Union européenne.

Comme dans l'Union européenne, cette législation vise également **le double objectif de prévenir des accidents majeurs et d'en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement** ; ce qui nécessitera également en Bulgarie la coopération entre différentes autorités qui détiennent chacune une partie des compétences concernées par cet objectif.

Il incombe en premier lieu à l'exploitant/l'employeur d'assurer la prévention d'accident avec des produits dangereux et la limitation de leurs conséquences.

Les obligations qui reposent sur l'employeur concernent :

- l'organisation de son activité de telle façon que le danger soit éliminé, l'organisation des premiers secours, des conditions d'évacuation des travailleurs et des contacts avec les services de la protection civile et d'incendie ;
- l'analyse des risques liés à son activité, l'évaluation des conséquences et l'élaboration des mesures techniques et organisationnelles pour la protection ;
- l'élaboration des plans d'urgence ;
- l'organisation des groupes de sauvetage (si besoin, la mise en place de services permanents) ;
- l'organisation des moyens de protection individuelle et collective et de la formation des travailleurs.
- ...

Toute activité est soumise à autorisation, délivrée par le Ministère de l'Environnement et de l'Eau, en plus du permis de construire, délivré par le Ministère du Développement territorial et de l'Urbanisation.



La demande de permis doit être adressée au Ministère de l'Environnement et de l'Eau.

Les établissements ou installations à risque bas<sup>89</sup> joignent au dossier de demande :

- une analyse des risques d'accidents majeurs ;
- un rapport sur leur politique de prévention d'un accident majeur.

Les établissements ou installations à haut risque<sup>90</sup> joignent les documents suivants :

- une analyse des risques d'accidents majeurs ;
- un rapport de sécurité ;
- un plan d'urgence interne.

Avant de se prononcer sur la demande de permis, le Ministère de l'Environnement et de l'Eau demande l'avis :

- du Président de l'Agence de Protection civile ;
- du Ministre de l'Intérieur ;
- du Directeur du Service National d'Incendie et de la Sécurité d'Urgence ;
- du Ministre de la Santé ;
- du Président de l'Agence de l'Etat sur la Standardisation et la Métrologie ;
- des gouverneurs de districts
- et des autorités locales où l'établissement ou l'installation est implantée.

Ces autorités disposent de deux mois pour donner leur avis.

**Ainsi, grâce à une procédure de consultation, toutes les autorités compétentes concernées par l'un ou l'autre aspect de la prévention ou de la limitation des conséquences d'un accident majeur sont associées à la procédure unique d'autorisation d'une activité potentiellement dangereuse à cause de la présence de certaines quantités de substances dangereuses.**

En cas d'accident majeur, l'exploitant doit immédiatement en informer le Comité Permanent Municipal et les structures régionales du Service National d'Incendie et de la Sécurité d'Urgence. L'exploitant doit également transmettre l'information suivante au Comité Permanent :

- les circonstances de l'accident ;
- les substances dangereuses qui ont provoqué l'accident ;
- les données qui permettent d'évaluer l'impact sur l'homme et l'environnement ;
- une prévision du développement de l'accident et une évaluation des conséquences ;
- les actions prises par l'exploitant immédiatement après l'événement ;
- les mesures envisagées pour prévenir que l'accident se reproduise ;
- les mesures envisagées pour limiter les conséquences de l'accident.

Cf. art. 20 de cette réglementation, c'est le Comité Permanent Municipal qui, après consultation de la population concernée dans la région de l'établissement ou de l'installation, développe un plan d'urgence externe sur base de l'information fournie par l'exploitant. Ces plans d'urgence comprennent les mesures de prévention et de limitation des accidents majeurs et visent la protection de la vie et de la santé de l'homme, la propriété ainsi que l'environnement.

Ces deux derniers aspects (obligation de notification par l'exploitant et élaboration d'un plan d'urgence) démontrent bien **l'importance du rôle attribué aux Comités Permanents**. Nous verrons ci-après (sous C.) plus en détail quelles sont leurs compétences exactes.

<sup>89</sup> Les seuils sont précisés dans l'annexe 3 de la Loi sur la Protection de l'Environnement

<sup>90</sup> Les seuils sont précisés dans l'annexe 2 de la Loi sur la Protection de l'Environnement

## B. L'organisation de la gestion du risque d'inondation

La prévention d'inondations est de la responsabilité du Ministère de l'Environnement et de l'Eau.

En cas d'inondation, les directeurs des services régionaux d'inspections rapportent quotidiennement au Ministre de l'Environnement.

Un Plan National de Politique environnementale est élaboré qui comprend un cadre général et des lignes directrices pour les actions à entreprendre. Le Plan est actualisé et concrétisé par des plans annuels, élaborés par les ministères, les départements, les agences et toute autre instance concernée.

La Loi sur la Protection de l'Environnement prévoit explicitement que le Ministre de l'Environnement a le devoir d'élaborer sa stratégie en coopération avec les ministres concernés par le problème (art. 24, §1, 1°). Avant de prendre une décision, il doit consulter les Ministres de la Santé Publique, du Développement agricole, de l'Aménagement du Territoire, du Développement territorial, de l'Habitation, de la Construction et d'autres instances nationales (Art.24, §1, 7°).

## C. L'organisation de la planification d'urgence et des secours

La politique générale en matière de protection civile est déterminée par le Conseil des Ministres. Le Décret n° 265/09.02 de 1978 parle d'un système unifié de défense civile, incluant toute activité en temps de paix ou de guerre, pour protéger la population et l'économie nationales aussi bien contre les attaques armées que contre les catastrophes naturelles et les accidents technologiques.

La gestion quotidienne de la protection civile est assurée par **l'Agence de l'Etat pour la protection civile**.

Les ordres et les instructions du président de l'Agence sont contraignants pour les responsables (de services) à qui ils sont adressés. Ces personnes sont responsables de la gestion de la protection civile dans ce qui est de leur ressort : que ce soit un haut fonctionnaire d'un ministère, responsable d'une instance publique ou privée, tout type d'organisation ou même les citoyens directement.<sup>91</sup>

Au niveau régional, il existe des Directorats de protection civile dans les administrations régionales et des spécialistes de la protection civile dans les administrations municipales. Ils assistent leur gouverneur ou leur maire dans l'exécution des tâches de préparation, d'organisation, d'exécution et de contrôle relatives à la protection de la population et de l'économie nationale en cas de désastres, d'accidents et de catastrophes.

Tout se déroule sous la gestion générale et le contrôle du **Comité Permanent pour la protection de la population en cas de désastres et d'accidents** (SCPPCDA) qui est rattaché directement au Conseil des Ministres.

Le Comité est présidé par un Ministre sans portefeuille et ses membres sont les hauts fonctionnaires des ministères et agences concernés. Le président adjoint est le président de l'Agence de protection civile.

Le Comité est assisté par un staff d'experts.

<sup>91</sup> Art. 7 du Décret n° 265/09.02 1978 sur la Défense civile: Les ordres, les dispositions et les instructions du Président de la Défense Civile en matière de défense civile sont obligatoires pour les responsables des Ministères, des autres institutions, les conseils du peuple, les organisations et les citoyens.

Des comités permanents sont également créés dans les ministères, les agences, les administrations régionales et locales, même dans les entreprises et les unités commerciales. De la même manière que le Comité Permanent national, ces comités sont composés de façon pluridisciplinaire et réunissent tous les responsables concernés du ministère, de l'agence, ... et de l'entreprise en question.

Le Comité SCPPCDA est assisté par un Conseil scientifique et un certain nombre de conseils d'experts : sécurité nucléaire, radioprotection, protection chimique et biologique, assurance médicale, risques sismiques, aspects météorologiques et hydrologiques des catastrophes naturelles, ...

Conformément à la Décision N SB-1/04.04.1995 du SCPPCDA, un Plan National d'organisation des secours et de réhabilitation d'urgence a été mis en place afin de fournir une assistance rapide, de pouvoir évaluer la nature et les conséquences des catastrophes les plus fréquentes et de diriger et d'entreprendre avec succès des opérations de secours et de réhabilitation dans les zones sinistrées.

Le Plan définit les responsabilités et les obligations des ministères et agences concernées par les situations d'urgence.

Le Plan national couvre les domaines suivants : prévision générale des catastrophes et accidents potentiels et leurs conséquences, préparation des secours, alerte et préparation des autorités et forces d'intervention, gestion, organisation et réalisation des opérations de secours et de réhabilitation urgentes, responsabilités et modalités d'exécution du Plan, information à la population, etc.

C'est le président du Comité permanent national qui ordonne la mise en œuvre du Plan national. Les autres plans sont activés par les chefs respectifs sur instruction du président du Comité permanent.

Les établissements d'importance nationale établissent des plans semblables au Plan national.

Les plans sont élaborés selon la structure suivante :

- dispositions générales ;
- objectifs ;
- les accidents et catastrophes susceptibles de se produire sur le territoire couvert par le plan (le territoire national, une région, une commune, une entreprise, ...) ;
- conclusions sur la situation du territoire concerné et les objectifs principaux qui en découlent ;
- mesures de préparation aux situations d'urgence et mesures pour l'application du plan ;
- procédure de notification au Comité Permanent ;
- gestion des activités pour limiter les conséquences d'une situation d'urgence ;
- procédure de mise en application du plan et de notification à la population.
- etc.

Au niveau national, en plus du Plan général, 6 plans spécifiques ont été élaborés pour des risques spécifiques, e.a pour les tremblements de terre, les inondations, les accidents industriels etc.

Au niveau local, des plans d'urgence externes sont élaborés pour les risques industriels, sur base de l'information fournie par l'exploitant (voir ci-avant, point A.)

La gestion d'une crise locale est assurée par la Commission Permanente Municipale en coordination avec les départements et unités concernés (notamment le directeur de l'inspection régionale de l'environnement et de l'eau) sous l'autorité du maire.

Une crise au niveau régional est gérée sous l'autorité du préfet, par la Commission Permanente Régionale, assistée par les autorités subordonnées et en coordination avec les services concernés (notamment le directeur de l'inspection régionale de l'environnement et de l'eau) et éventuellement avec le support des forces nationales et les spécialistes.

C'est le Comité Permanent national - SCPPCDA qui gère les crises qui couvrent 2 régions ou d'importance nationale.

Un Système national d'information, responsable de la surveillance quotidienne de la situation nationale, est également rattaché au Comité SCPPCDA.

Malgré l'approche disciplinaire et la mention explicite de la compétence en matière de prévention, les instances de coordination, telles que l'Agence de protection civile (pour l'aspect opérationnel) et les Comités Permanents (pour la gestion globale) s'occupent davantage de la prévention des crises au sens de la préparation, face à une situation d'urgence, que de la prévention primaire des risques, dans le sens de réduction de l'exposition aux risques.

## 5. Quels sont les points forts et faibles en Bulgarie ?

### 1. Point fort : la responsabilité des citoyens prise en charge

La législation bulgare met beaucoup plus explicitement l'accent sur la responsabilité de toutes les catégories de citoyens avec un niveau de responsabilité qui correspond à leur niveau : les gestionnaires sont responsables de la gestion de la défense civile de leur ministère, de leurs institutions ou de leur organisation ; dans les districts et les communes, ce sont les présidents des conseils communaux et les maires qui sont responsables, dans les « unités de l'économie nationales » : ce sont les managers, les directeurs, les chefs, les présidents, ... de ces unités qui sont responsables de la gestion de la défense civile au sein de ces unités<sup>92</sup>.

En plus, chaque citoyen a également une responsabilité individuelle d'après la constitution bulgare. Pour pouvoir assumer cette responsabilité, la loi sur l'enseignement public rend un programme d'éducation à la culture du risque obligatoire. Tous les ministères concernés y contribuent, ce qui garantit une approche pluridisciplinaire déjà dans l'éducation de la population.

### 2. Point fort, politique générale : protection de l'homme et de l'économie nationale dans une approche sociale, scientifique, d'éducation, ...

La protection civile est définie comme un ensemble d'activités humanitaires, de caractère social, organisationnel, économique, scientifique, technique et éducatif. A part les disciplines qui traditionnellement interviennent en cas de crise (tous les services de secours et les autorités politiques), la notion de protection civile en Bulgarie vise donc une vraie approche pluridisciplinaire (social, économique, scientifique et éducatif !).

Il est d'ailleurs souvent fait référence au double objectif de protection de la population et de l'économie nationale (ce qui signifie une toute autre approche que le développement durable, par exemple, qui met l'accent sur l'homme et son environnement), ce qui permet d'introduire des critères socio-économique dans l'élaboration d'une politique de protection de la population.

### 3. Point fort, risques naturels: la consultation obligatoire de toutes les autorités concernées.

La loi sur la protection de l'environnement prévoit explicitement que le Ministre de l'Environnement a le devoir d'élaborer sa stratégie en coopération avec tous les ministres concernés par une problématique donnée (art. 24, §1, 1°). Avant de prendre une décision, il doit consulter les Ministres de la Santé Publique, du Développement agricole, de l'Aménagement du Territoire, du Développement territorial, de l'Habitation, de la Construction et d'autres instances nationales (Art.24, §1, 7°).

### 4. Point moyen : confusion à propos de la notion de prévention

Le cadre légal bulgare inclut la prévention dans l'organisation à mettre en place pour la gestion des situations d'urgence. Il ne s'agit pas de prévention de risques mais de prévention des situations d'urgence, ce qui relève plutôt de la préparation aux situations d'urgence.

<sup>92</sup> Art. 8 Decree n° 265/09.02 1978 for Civil Defense

Quand on parle de la coordination de la prévention et de la gestion des crises, il ne s'agit donc pas d'une approche intégrée entre prévention des risques et gestion des crises.

**5. Point fort, risques chimiques (prévention, planification) : simplification pour l'industrie grâce à la centralisation pour la prévention, d'une part, la gestion de situations d'urgence, d'autre part**

La réglementation sur les sites industriels dangereux vise le double objectif de prévention et de limitation des conséquences des accidents majeurs. C'est à l'exploitant de développer une politique de prévention qui intègre ces deux composantes. Cette politique de prévention comprend des éléments qui relèvent de la compétence de plusieurs autorités.

C'est le Ministère de l'Environnement qui est l'interlocuteur unique de l'exploitant pour ce qui concerne la prévention (procédure d'autorisation).

C'est le Comité Permanent qui est l'interlocuteur principal de l'exploitant pour les aspects de planification d'urgence et de la gestion d'un accident majeur.

**6. Point fort, risques chimiques : la coordination entre autorités compétentes**

Grâce à une procédure de consultation, toutes les autorités compétentes concernées par l'un ou l'autre aspect de la prévention ou de la limitation des conséquences d'un accident majeur sont associées à la procédure d'autorisation d'une activité potentiellement dangereuse à cause de la présence de certaines quantités de substances dangereuses.

**7. Point fort, tous les risques : coordination opérationnelle et coordination de la gestion globale**

L'Agence nationale de protection civile coordonne l'aspect opérationnel d'une crise alors que les Comités Permanents coordonnent tous les aspects de la gestion d'une crise, y compris l'aspect réhabilitation, et notamment l'indemnisation des victimes.

**8. Point très fort, tous les risques : le rôle des Comités Permanents dans la gestion des risques**

L'originalité la plus importante du régime bulgare constitue certainement l'existence des Comités Permanents au niveau national, régional et local, ainsi qu'au sein de chaque entité de droit public et privé.

Ces Comités permettent une approche intégrée de la gestion des situations d'urgence grâce à leur composition pluridisciplinaire. Ils ont une réelle capacité d'agir grâce à un pouvoir de décision et au fait que les décisions approuvées par leurs membres sont contraignantes pour les administrations et services respectifs que ceux-ci représentent.

**Point moyen** : les Comités Permanents ont compétence en matière de prévention et de gestion des situations d'urgence mais en réalité, la prévention concerne plutôt les aspects de préparation et ne s'étend pas au vaste domaine de la prévention des risques.

**9. Point fort : coordination horizontale, assistance verticale**

Les Comités SCPPCDA assurent une coordination horizontale grâce à leur composition pluridisciplinaire. Ils sont assistés par un Conseil scientifique et un certain nombre de conseils

d'experts, ce qui assure la prise en compte d'expertises verticales par type de risque dans leur processus de décision.

#### **10. Point fort : le pouvoir d'agir de l'Agence de la Protection civile**

Comme les décisions des Comités Permanents, les ordres et les instructions du président de l'Agence de la protection civile sont contraignants pour les responsables (de services) à qui ils sont adressés.

#### **11. Point moyen : risque de sur-réglementer**

Le nombre de textes réglementaires concernant la prévention et la gestion des risques est estimé à 1500<sup>93</sup> !

---

<sup>93</sup> Source: Analysis of the legislation in the area of risk prevention in the Republic of Bulgaria, January 2002, European Center for Risk Prevention Training at School Level (CSLT), Sofia, Bulgaria

## **6. Conclusion pour la Bulgarie**

La Bulgarie connaît de multiples mécanismes de coopération :

- les efforts conjoints des différentes instances en matière d'éducation de la population aux risques,
- l'obligation pour le Ministre de l'Environnement d'élaborer la stratégie environnementale avec les autres départements ministériels concernés,
- l'association de différentes autorités compétentes à la procédure d'autorisation pour le risque chimique,
- les vastes compétences et le pouvoir de décision des Comités Permanents à vocation interministérielle et fonctionnelle, aux niveaux national, régional et local.

Bien que tous ces mécanismes soient pluridisciplinaires, ils restent souvent limités à un ou deux aspects de la gestion des risques, ne garantissant pas non plus une approche réellement globale et intégrée, englobant tous les aspects de la gestion des risques (prévention des risques – préparation et gestion de crise – réhabilitation).



## 7. Références légales (sélection des textes les plus pertinents)

- ✓ La Constitution de la République bulgare, art. 16 concernant l'obligation des citoyens d'aider le Gouvernement et les municipalités en cas de catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme
- ✓ La Décision du Conseil des Ministres n° 53 du 2 mars 2001, transformant le Service de Protection Civile du Ministère de la Défense en Agence d'Etat pour la Protection Civile, rattachée au Conseil des Ministres
- ✓ Loi du 4 février 2000 sur la protection de l'influence nuisible des substances et des produits chimiques
- ✓ Loi sur l'Administration de 1998, art. 31 concernant les obligations des gouverneurs locaux
- ✓ La réglementation sur les conditions et la procédure de permis de construire et d'exploitation des nouveaux établissements ou installations et sur l'exploitation des établissements et installations existants, mettant en place un système de prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ou de limitation de leurs conséquences (Gazette officielle, n° 13 du 3 février 1998)
- ✓ La Décision du Conseil des Ministres n° 18 d 23 janvier 1998 sur les règles de l'organisation de la prévention et de la mitigation des conséquences de désastres naturels et technologiques
- ✓ Loi sur la Santé et la Sécurité au Travail du 23 décembre 1997, art. 29, §1, 1° qui définit les obligations de l'employeur en cas de désastre et leur interaction avec les services spécialisés de défense civile et de lutte contre l'incendie
- ✓ La Loi sur la Défense et les Forces Armées de la République bulgare de 1996, art. 6, 15° concernant la protection des citoyens en situation de paix ou de guerre et l'art. 54 concernant les obligations des institutions gouvernementales et leur personnel
- ✓ Plans de participation des forces armées en cas de catastrophes, accidents et calamités
- ✓ Loi de 1991 sur la Protection de l'Environnement
- ✓ Décret du 14 décembre 1990 sur la protection contre les effets nuisibles des activités avec des substances chimiques dangereuses
- ✓ Décret du 18 juillet 1978 sur les activités de sauvetage dans les mines et les entreprises chimiques et métallurgiques
- ✓ Décret n° 265/09.02 de 1978 sur la Défense civile

... Il ne faut pas tout attendre des techniques :  
quelle que soit la densité des informations qui reviennent pour comprendre les phénomènes,  
il faut qu'à la base nous **augmentions notre capacité d'interprétation**

Contrairement à un certain nombre d'autres acteurs internationaux  
qui essayent de mettre dans la main d'un seul l'ensemble de tous les moyens sécurité,  
nous pensons qu'il est préférable  
que chaque acteur de la sécurité,  
quel que soit son ministère d'appartenance ou même son industrie,  
ait en tête la notion de sécurité globale,  
**ait le sentiment d'appartenir à un tout**  
**et qu'à partir de là,**  
**il joue en termes de complémentarité.**

Menaces terroristes, risques émergents et sécurité globale –  
Le message responsable et déterminé de Jean-Marc Berlioz,  
directeur de l'INHES  
Préventique Sécurité 74, 2004/3

## **Chapitre 6 : Analyse comparative : constats et recommandations**

La liste des points forts et faibles par pays constitue en soi déjà un inventaire de bonnes pratiques à suivre et de faiblesses à améliorer, offrant ainsi des pistes de réflexion et de points de remise en question pour tout pays qui souhaite évaluer sa propre organisation de la gestion des risques.

Ci-après les aspects les plus intéressants, d'un point de vue de la gestion interministérielle des risques, sont repris, comparés et certaines recommandations sont formulées.

Les recommandations concernent des points qui méritent d'être approfondis, ainsi que la mise en avant de certains points forts.

L'évaluation de leur mérite est basée sur des considérations tirées de la littérature nationale et internationale (voir bibliographie) ainsi que des appréciations exprimées par des experts nationaux consultés (officiellement et informellement).

La synthèse reste l'interprétation personnelle de l'auteur.

### **▪ De façon générale : les difficultés d'un travail de comparaison**

#### ***(1) A propos de la répartition des compétences entre différents niveaux administratifs<sup>94</sup>***

L'objet de l'analyse comparative était la gestion interministérielle des risques et concerne donc les mécanismes de coordination au niveau national (Bulgarie, France) et au niveau fédéral/régional (Belgique, Russie).

Il s'est avéré que faire cette distinction entre le niveau national/fédéral et le niveau directement inférieur n'était pas toujours facile à réaliser.

En Belgique, par exemple, le gouverneur a une responsabilité propre sur base de la loi provinciale, des tâches déléguées du niveau fédéral (Ministre de l'Intérieur) et des tâches régionales déléguées. Sur base des textes, la répartition entre les deux niveaux apparaît clairement, dans le sens où, quand le gouverneur a une compétence déléguée, il sera explicitement désigné en tant que tel. Le même constat est valable pour la Bulgarie et la répartition des compétences entre les ministres nationaux et les gouverneurs de province.

En France, par contre, cette répartition apparaît moins claire. Le préfet étant le représentant de l'Etat, les textes légaux mentionnent parfois l'Etat où ça pourrait être le ministre de l'Intérieur ou de l'Ecologie, etc. alors qu'en réalité c'est le préfet qui assumera ces responsabilités sur le terrain. Il est difficile d'interpréter si 'l'Etat' vise les ministères nationaux et/ou les préfets.

En Russie, la distinction entre compétences fédérales et régionales (républiques autonomes) est rendue difficile par la rédaction même des textes légaux qui utilisent une terminologie trop vague, pour permettre de distinguer avec certitude, qui détient une compétence exclusive (ou partagée et quels sont les critères de répartition) et dans quel domaine exactement.

#### ***(2) À propos des mentalités***

L'objet de l'analyse comparative était la gestion interministérielle des risques, cherchant à identifier les mécanismes de coordination au niveau national concernant la prévention des

---

<sup>94</sup> La difficulté de comparaison concerne en partie la différence entre les techniques administratives de la décentralisation (transfert de compétences à un niveau inférieur) et la déconcentration (transfert de pouvoir d'exécution à un niveau inférieur sans transférer les compétences). Cet aspect n'a délibérément pas été approfondi, afin d'éviter de tomber dans des considérations trop juridico-techniques, mais le constat méritait d'être soulevé.

risques et la gestion des crises, pour deux types de risques : les inondations et le risque chimique.

Il s'est avéré très difficile d'obtenir des renseignements utiles ou même des réflexions qui ne concernaient pas exclusivement la prévention du risque d'inondation, la prévention du risque chimique ou la gestion des crises. Aussi bien dans les textes légaux, que dans la littérature, que dans les réflexions exprimées par les fonctionnaires consultés, il existe un cloisonnement très strict de ces aspects.

S'il paraît logique que chacun parle de son expertise et de ses expériences propres, il reste étonnant de constater que le cadre de référence et le cadre de réflexion se limitent quasi-systématiquement et strictement aux compétences attribuées, sans manifestation d'une volonté de prendre en compte les implications éventuelles au-delà de leurs domaines de compétences.

Aux questions posées du genre : « Est-ce qu'il ne serait pas utile pour vous de recevoir des renseignements de telle autre autorité ? » ou « Est-ce que vos expériences ou vos enseignements ne pourraient pas être utiles pour telle ou telle autre autorité » la question était souvent « probablement/certainement mais nous n'y pouvons rien parce que nous n'avons aucune autorité pour demander cette information qui n'est pas notre compétence » ou « cela ne nous concerne pas parce que ce n'est pas notre compétence » ...

Le cloisonnement dans les textes et dans les structures administratives empêche donc visiblement aussi les responsables à sortir mentalement de ce cadre imposé.

Une réflexion plus globale, transcendant les compétences propres - même dans l'intérêt de l'exercice de ses compétences propres (!) - ne paraît donc pas coutume.

### **(3) À propos de la terminologie**

Comparer comment sont organisées la prévention, la préparation, la coordination de la gestion ... uniquement sur base des textes légaux conduirait inévitablement à des erreurs parce que les mêmes notions sont utilisées dans des contextes différents sans en préciser le contenu et ont des significations différentes en fonction des personnes (et leur métier) qui les utilisent.

Pour ne donner que quelques exemples :

- dans la législation environnementale, la prévention vise essentiellement les mesures de réduction de l'exposition aux dangers
- dans la législation sur la sécurité civile, la prévention vise les mesures pour se préparer à une gestion des crises ou les mesures prises en phase de pré alerte et/ou d'alerte pour éviter qu'un accident dégénère en crise (majeure) ou les mesures pour limiter les effets nuisibles (dans la définition des plans de prévention en France) ;
- la protection concerne parfois les mesures prises en cas de crise pour protéger la population et/ou l'environnement contre les effets nuisibles des désastres<sup>95</sup>, la protection peut aussi signifier «les mesures à la fois structurelles et non structurelles, pour la réduction de la probabilité des inondations et/ou de l'impact des inondations dans une zone donnée»<sup>96</sup> ;
- la planification d'urgence n'existe pas en tant que telle comme notion juridique en Russie, elle est comprise dans les mesures nécessaires pour éviter des situations d'urgence et pour limiter leurs conséquences ;
- la préparation inclut souvent la planification, mais sans spécifier quelles sont les autres mesures et elles différeront donc pays par pays ;
- l'information à la population sur les risques et les mesures à prendre est parfois considérée comme appartenant à la prévention (et de la responsabilités des Ministères de l'Environnement) ou faisant partie plutôt des mesures de préparation (l'information sur le risque chimique par le SPF Intérieur en Belgique) ou encore de la

<sup>95</sup> Les missions traditionnelles de la protection ou de la sécurité civile

<sup>96</sup> Communication de la Commission européenne sur la "Gestion des risques liés aux inondations", voir chapitre 1

- préparation quand il s'agit d'inondations (Communication de la Commission européenne) ;
- dans l'industrie, il est généralement accepté de parler de prévention primaire (réduire l'exposition aux dangers), de prévention secondaire (éviter les accidents) et de prévention tertiaire (limiter les dommages en cas d'accident) ;
  - ...

La même exercice pourrait se faire pour les notions de sécurité ou protection civile, de risques majeurs, de situation de crise ou d'urgence, de réhabilitation ou phase post-crise, de mécanismes de contrôle, etc.

Il en découle inévitablement que si on veut envisager des échanges d'expériences ou de bonnes pratiques, il est impératif de se mettre d'accord préalablement sur la signification de chaque notion utilisée. Dans un contexte d'échange international s'impose en plus la difficulté de trouver une notion équivalente dans chaque langue.

#### Terminologie – recommandation 1 :

**Il serait utile de composer un glossaire international en anglais et en français et de faire adopter ce glossaire par le plus grand nombre d'organisations internationales (pas nécessairement pour en faire un document juridiquement contraignant, mais) pour lui garantir une certaine autorité morale.**

- ***Les différentes étapes d'une politique de gestion des risques***

#### ***(4) Inventaire et analyse des risques***

Traditionnellement, la gestion des risques reposait sur une approche rétrospective des incidents et accidents pour déterminer les actions préventives et de gestion pour l'avenir. L'émergence de nouveaux risques, l'augmentation de la vulnérabilité, la complexité (causale) des risques, l'évolution de plus en plus rapides de nouvelles technologies etc., ne nous permettent plus d'attendre le retour d'expérience pour mettre en place le dispositif adéquat. Il ne suffit plus de se préparer pour mieux faire face aux risques qui se sont produits hier, il est devenu indispensable de développer des capacités de réponse aux risques de demain. Il faut donc davantage anticiper.

D'autant plus que les ressources humaines, matériels et financiers sont par définition limitées. Un niveau de risque zéro est irréalisable. Dans l'affectation des ressources disponibles (est-ce qu'on les connaît ?), des choix et des priorités s'imposent.

Faire l'inventaire et l'analyse, devrait donc constituer la première étape de toute politique de gestion des risques.

La Belgique vient de réaliser un inventaire et une analyse pour tout le territoire belge et le projet d'arrêté royal sur la planification d'urgence prévoit la même obligation pour les communes et les provinces.

La France, envisage avec la création du Conseil National de la Sécurité Civile de procéder à un recensement et une typologie des risques, la même obligation s'imposera au niveau départemental.

La Russie et la Bulgarie réalisent ceci dans leurs programmes d'action pluriannuels. En Russie, l'analyse des risques est à la base d'un inventaire de la vulnérabilité territoriale, qui sert de base pour l'élaboration de la politique nationale, dont le système national unifié de prévention et d'élimination des situations d'urgence est le résultat. En Bulgarie, l'approche est restée principalement rétroactive.

#### Inventaire et analyse des risques – recommandation 2 :

**Il serait utile de sensibiliser les autorités compétentes à tous les niveaux, national, régional et local, de procéder à un inventaire (recensement objectif) et une analyse**

(évaluation de la probabilité de survenance, estimation des dommages, perception et acceptabilité, ...) des risques sur leur territoire. Les résultats qui en découlent constitueront la base de leur politique (stratégie) de gestion des risques.

### ***(5) Elaboration d'une politique de gestion des risques : la stratégie***

Le résultat de l'analyse des risques indiquera le niveau de vulnérabilité de nos sociétés. Cf. la philosophie de la Directive européenne IPPC, élaborer une politique de prévention par type de risque, pourrait créer des transferts d'un domaine à d'autres et compromettre le résultat global de protection de l'homme et de l'environnement. Seule une gestion globale, y compris la coordination des actions de toutes les autorités compétentes concernées, garantira un niveau élevé de protection. La concertation s'impose donc aussi en amont avec :

- la définition d'objectifs qui vont au-delà des compétences de chaque autorité compétente,
- la répartition des responsabilités sur base des compétences spécifiques de chaque autorité concernée : il s'agit de préciser leur contribution à la réalisation d'un objectif commun,
- la répartition des ressources, budgétaires et autres, en adéquation avec la répartition des responsabilités.

En France, cette approche est partiellement réalisée grâce à la coordination du travail législatif préparatoire<sup>97</sup>. Les réunions techniques et politiques obligent tous les départements ministériels concernés de réfléchir ensemble à leur contribution respective, sur base de leurs compétences propres, à des objectifs communs qui dépassent leurs pouvoirs.

En Belgique, cet exercice de détermination des objectifs communs et de répartition des responsabilités a seulement été réalisée dans l'Accord de coopération sur les risques Seveso.

A l'avenir, la nouvelle technique d'évaluation d'impact réglementaire – RIA<sup>98</sup> pourrait conduire au même résultat. Le gouvernement flamand a rendu cette procédure obligatoire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les RIAs obligent à identifier toutes les autorités compétentes pour réaliser un objectif commun, à réfléchir sur les moyens les plus adéquats et à examiner d'autres instruments que juridiques pour réaliser ces objectifs, à évaluer l'impact socio-économiques de ces moyens et de motiver les options retenues. Il faudra cependant attendre quelques années pour constater l'impact des RIAs qui viennent seulement d'être appliqués.

La Russie et la Bulgarie sont plutôt restés dans des démarches verticales pour ce qui concerne les processus de décision politique, l'intégration se fait plutôt au niveau de l'application, avec les compétences très larges d'Emercom en Russie, et celles des Comités Permanents en Bulgarie.

Cette concertation préalable est comparable aux négociations d'un contrat en droit privé : c'est la concertation et la recherche de consensus qui sont déterminants pour la réussite. Le fait d'avoir réfléchi préalablement à toute action est souvent la meilleure prévention. Les négociations peuvent être longues et difficiles mais le consensus obtenu à la fin garantira une adhésion et un engagement fermes de toutes les parties concernées.

### **Elaboration de la stratégie – recommandation 3 :**

**Il serait utile de sensibiliser les autorités nationales à instaurer des procédures de concertation pour l'élaboration d'une stratégie globale de gestion des risques, y incluant la définition des objectifs communs, la détermination des contributions**

<sup>97</sup> voir ci-avant les précisions sur la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile

<sup>98</sup> RIA : Regulatory Impact Assessment

## respectives sur base de leurs compétences propres et la répartition des ressources en adéquation avec celle des responsabilités.

*Quelle information donner ? Comment la transmettre ?  
En effet, si c'est au niveau institutionnel que sont posées les lignes directrices définissant les modalités de formalisation et de diffusion des informations, c'est à l'échelle locale que celle-ci se concrétisent.  
C'est à ce niveau qu'apparaissent les obstacles, les faiblesses du système de communication et que se cristallisent les tensions et les enjeux les plus nombreux.*

Danielle Guesnet  
Préventique Sécurité 75, 2004/5

### **(6) À propos de la valeur ajoutée de la coordination interministérielle**

Traditionnellement, la gestion des risques majeurs est organisée en donnant priorité aux secours de proximité : d'abord au niveau de la commune, puis le département/province, puis le national/fédéral.

Le rôle des autorités nationales concerne essentiellement la définition du cadre légal, le renfort au moment où les moyens des échelons inférieurs sont insuffisants et la coordination des actions à partir du moment où les crises prennent une ampleur nationale.

Comme il revient au niveau national de définir le cadre et les mesures minimales à prendre et à appliquer, c'est avant tout au national qu'il importe d'avoir une vue d'ensemble.

Les échelons inférieurs sont de facto obligés d'adopter des démarches globales parce qu'ils sont obligés de faire la synthèse de toutes les réglementations verticales adoptées en amont. Ils se voient confrontés à toutes les mesures de tous les départements ministériels, si l'approche n'est pas cohérente : c'est à eux d'y faire face.

Plusieurs arguments découlent de cette analyse pour favoriser le plus de collaboration possible en amont :

- pour combler l'absence de proximité au niveau national, la coordination interministérielle amènerait toutes les parties concernées à se réunir, à se connaître et à échanger des informations et des expériences, ce qui contribuera à une meilleure connaissance et la prise en compte de tous les aspects d'une problématique donnée et permettra donc de prendre des décisions plus cohérentes et plus efficaces ;
- la coordination interministérielle dans l'élaboration du cadre général pourrait favoriser des mesures et des procédures qui sont mieux accordées, ce qui pourrait résulter dans une simplification (1 procédure unique et 1 document unique à transmettre à 1 interlocuteur unique) pour ainsi faciliter leur application ; un très bel exemple est donné par l'Accord de coopération pour le risque Seveso en Belgique ;
- les succès et les mérites des initiatives locales sont aujourd'hui souvent le résultat du dynamisme des acteurs locaux. Les autorités nationales pourraient aussi jouer un rôle dans le développement de ces initiatives et étendre leurs actions de coordination à l'application des mesures imposées : centraliser les guides, les manuels, les bonnes pratiques, répertorier les formations qui existent tant au niveau national qu'international, créer des bases de données avec les coordonnées d'experts spécialisés dans tous les domaines relevant de la gestion des risques, etc. et rendre toute cette information disponible aux autorités concernées ; pourrait sans aucun doute contribuer à une meilleure application et éventuellement une application plus uniforme des obligations légales.

#### **Nécessité de gestion interministérielle - recommandation 4 :**

**Il serait utile de sensibiliser les autorités en amont (nationales, fédérales, régionales) de sortir de leurs processus de décision essentiellement verticaux pour en faciliter l'application en aval (au niveau régional, départemental, communal et de l'industrie).**



## **(7) La répartition des compétences**

Dans les quatre pays étudiés, il existe des milliers de documents réglementaires, de droit positif (lois, décrets, arrêtés, circulaires, etc.) et de 'soft law' (codes de bonnes pratiques, guides, lignes directrices, etc.), d'approche verticale par type de risque et horizontale, tout type de risque confondu.

Malgré cette énorme masse de documents, la répartition des compétences n'apparaît pas toujours clairement. L'Accord de coopération pour le risque Seveso constitue un des rares bons exemples d'une répartition précise des compétences.

Le contre-exemple le plus frappant est la responsabilité en matière de prévention. Presque toutes les autorités ont une compétence en matière de prévention, mais à défaut de précisions sur sa signification, il n'est pas clair de quelle prévention il s'agit.

Et comme la prévention n'est pas définie, il n'est pas clair non plus où elle s'arrête et où la préparation commence et où la gestion commence ... Qui décide aujourd'hui, qui détermine et sur base de quels critères qu'on n'est plus dans la gestion d'un incident ou dans une phase de pré alerte - qui peut rester aux mains des responsables de la prévention primaire - et à partir de quel moment les gestionnaires des crises prennent le relais ? A partir d'un certain niveau d'alerte, pour maîtriser l'accident ou le niveau critique de l'eau et pour éviter que la situation dégénère en situation catastrophique ?

Les textes témoignent d'un silence total sur ces aspects.

La conséquence est prévisible : parfois plusieurs autorités se sentiront responsables sur base d'une interprétation large de leurs compétences (que les textes permettent), créant ainsi le risque de mesures contradictoires, voir même de conflit ... ; parfois personne ne se sentira responsable et la réaction viendra donc trop tard ...

Pour caricaturer, on pourrait presque dire qu'il importe peu finalement, dans une optique de gestion efficace des risques, **qui** est responsable, à partir du moment où au moins quelqu'un **est** responsable, et que cette responsabilité est clairement établie et définie.

### **Nécessité de préciser la répartition des compétences – recommandation 5 :**

**Il est indispensable de préciser les responsabilités pour chaque aspect de la gestion des risques afin d'éviter des lacunes ou au contraire éviter des conflits d' « intérêt » là où il y aurait double emploi.**

## **(8) La prévention des risques : éviter l'exposition aux dangers et le contrôle de l'application des mesures de prévention**

L'étude précédente<sup>99</sup> avait déjà démontré que les plans d'urgence ont fait leurs preuves et ont surtout démontré leur utilité du fait de réunir tous les acteurs en temps normal pour qu'ils se connaissent et soient obligés de se mettre d'accord pour se préparer à intervenir ensemble en cas de situations d'urgence.

Comme la technique du contrat en droit privé, les négociations qui sont indispensables à partir du moment où deux ou plusieurs parties se sentent obligées se s'engager formellement dans un document écrit, se révèle souvent être le meilleur outil de prévention.

Pourquoi ne pas envisager la généralisation des plans de prévention comme le plan « Pluies » de la Région wallonne qui réunit toutes les autorités responsables, définit 5 objectifs à réaliser ensemble et précise 27 actions concrètes pour y arriver, dans 5 domaines de compétences.

<sup>99</sup> Analyse 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 Majeurs, Doc. APCAT (2003) 39



Les mécanismes de contrôle ne faisaient pas l'objet de cette analyse, mais l'importance des rapports d'inspection pour la prévention, était systématiquement mise en avant dans les conversations avec des fonctionnaires responsables de la prévention. Renforcer les dispositifs de contrôle, d'une part, et la prise en compte du retour d'expérience des visites d'inspection d'autre part, constituent deux éléments importants pour augmenter l'efficacité de la prévention.

**Envisager des plans de prévention – recommandation 6 :**

**Il serait utile de sensibiliser les autorités responsables de la prévention des risques (prévention primaire ou réduction de l'exposition aux dangers) d'envisager d'élaborer des plans de prévention par analogie aux plans d'urgence : réunissant tous les services compétents autour d'objectifs communs et précisant les actions à entreprendre dans les domaines de compétences respectives, y compris des mécanismes de contrôle.**

***(9) La gestion des crises : préparer et coordonner les interventions de secours***

Il y a unanimité pour dire que les plans d'urgence ont fait leurs preuves et ont surtout démontré leur utilité du fait de réunir tous les acteurs en temps normal pour qu'ils se connaissent et soient obligés de se mettre d'accord pour se préparer à intervenir ensemble en cas de situations d'urgence.

La Russie est le seul pays où la planification d'urgence n'est pas explicitement prévue par la législation mais implicitement comprise dans l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et limiter les accidents.

Dans les trois autres pays, la planification d'urgence réunit tous les acteurs qui sont censés intervenir en cas de crise, identifie les ressources humaines et matérielles mobilisables et détermine les modalités de coordination et de commandement.

Il n'existe cependant pas de lien avec la prévention (primaire).

Les 'planificateurs' en temps normal, qui seront les gestionnaires en cas de crise, partent essentiellement de l'expérience rétrospective des crises d'hier, pour mieux être préparé à l'avenir.

On pourrait pourtant se poser la question si, pour être efficacement préparé aux crises de demain, la planification d'urgence ne devrait pas commencer là où les efforts de prévention (primaire) s'arrêtent :

- de toute politique de prévention résultent des risques qui ne sont pas maîtrisés ou pas maîtrisables (en matière d'inondation, tendre vers le risque zéro est aujourd'hui considéré comme irréalisable ; en matière de risques industriels, l'erreur humaine est inhérente à toute activité et chaque système connaît des faiblesses, ... ), il restera toujours des risques résiduels, qu'on est incapable d'éliminer ou qu'on estime socio-économiquement trop coûteux pour réduire davantage ;
- en matière de risques industriels, les rapports d'inspection pourraient offrir des renseignements utiles aux 'planificateurs', puisqu'ils révèlent les points sensibles des politiques de prévention défailantes.

Est-ce que la prise en compte de l'information sur les points critiques qui découlent de la prévention, ne pourrait pas aider la planification d'urgence à être plus en phase avec les menaces réelles ?

Ces considérations rejoignent celles sur l'utilité de procéder à des inventaires et des analyses de risques et surtout la nécessité de faire des choix et d'établir des priorités dans l'affectation des ressources disponibles qui sont par définition limitées.

**La planification d'urgence en phase avec la prévention – recommandation 7 :**

**Il serait utile d'envisager que la planification d'urgence tienne davantage compte des risques résiduels qui ne sont pas maîtrisés et/ou pas maîtrisables et qui résultent des politiques de prévention (primaire).**

***(10) La réhabilitation : assurer le retour à la normale***

La réhabilitation ou l'organisation des actions pour assurer le retour à la normale, n'a pas fait l'objet de cette analyse. Par analogie avec les autres points, on pourrait se demander si des plans de réhabilitation ou des plans de post-crise ne seraient pas utiles ?

**Les plans post-crise - recommandation 8:**

**Il serait utile d'examiner l'utilité de 'plans post-crise', par analogie avec la planification d'urgence.**

***(11) Les leçons tirés des incidents et accidents***

Deux exemples de bases de données, comprenant un inventaire et une analyse des incidents et des accidents industriels ont été trouvés : BARPI - Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles en France et MARS – Major Accident Reporting System, géré par la Commission européenne. On n'a cependant pas pu vérifier dans quelle mesure les résultats de ces analyses sont pris en compte par les autorités concernées. Il est pourtant indiscutable que les analyses des incidents aussi bien que des accidents pourraient offrir des renseignements utiles sur les failles de la prévention, resp. de la préparation et de la gestion des crises.

**Le retour d'expérience intégré dans la prévention des risques et la gestion des crises recommandation 9 :**

**Il serait utile de sensibiliser les autorités compétentes à investir dans le recensement et l'analyse des incidents, accidents et désastres et de développer des mécanismes qui permettent d'intégrer les résultats de ces analyses dans la prévention des risques et la préparation de la gestion des crises.**

***(12) Développer et diffuser les connaissances, éduquer, former***

Cf. le point (6) à propos de la gestion interministérielle, beaucoup d'initiatives sont actuellement prises au niveau du département/de la province, au niveau de la commune et au niveau de l'industrie. A défaut de bases de données centralisées, ces informations et ces outils sont souvent connus uniquement par ceux qui ont contribué à leur développement ou par ceux qui s'en servent. Pour éviter que chaque bourgmestre, chaque gouverneur ou préfet, réinvente seul de nouvelles réponses aux anciens ou nouveaux défis, l'Etat pourrait jouer un rôle important en centralisant et en mettant à disposition ces informations, à titre d'exemple :

- Un matrix de compétences :  
Centraliser au niveau national un inventaire des compétences disponibles dans tous les domaines de la gestion des risques, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen, auxquels on peut faire appel en cas de besoin.
- Une base de données des bonnes pratiques :  
Cf. le matrix de compétences : constituer une base de données avec les textes légaux nationaux et internationaux, des publications scientifiques, des codes de

bonnes pratiques, des manuels et autres outils de gestion. Cette information ne devrait pas nécessairement être physiquement présente, un inventaire de tout ce qui existe et où on peut le trouver pourrait déjà représenter une grande aide.

- Une base de données des formations :  
Constitution d'un inventaire de ce qui existe comme types de formation et/ou manuels disponibles, aussi bien au niveau national que dans les autres pays européens.

Certaines initiatives existent déjà au niveau européen : le European Integrated Prevention of Pollution and Control Bureau – EIPPCB, à Seville, recueille les Best Available Techniques – BAT et les publie tous les 3 ans dans un Reference Document – BREF. L'Unité Protection Civile de la Commission gère un 'Système d'Echange d'Experts' qui permet aux experts nationaux de participer à des formations ou des stages qui sont organisés dans les autres états membres de l'Union européenne.

### **Echanger l'information sur les compétences, les bonnes pratiques et les formations – recommandation – 10 :**

**Il serait utile de sensibiliser les autorités nationales de centraliser l'information sur les compétences disponibles, les bonnes pratiques scientifiques et autres, et les formations existantes au niveau national. Il serait utile d'envisager également de mettre les bases de données nationales en réseau.**

### ***(13) Des connaissances à l'aide à la décision :***

Cf. le raisonnement à propos de la nécessité d'une analyse des risques, la gestion traditionnelle des risques, basée sur des actions préventives et des actions de préparation aux crises devient de plus en plus insatisfaisante. La gestion traditionnelle repose sur des démarches de rétrospection sur les risques connus, alors que nous sommes de plus en plus confrontés à des situations où nous ne disposons pas de toutes les informations nécessaires et où l'expérience nous manque. Il faut donc que nos structures de décision soient adaptées à cette réalité. D'une part, il y a donc lieu de stimuler le développement des connaissances pour augmenter notre compréhension des phénomènes de plus en plus complexes. D'autre part, il ne suffit plus de purement recenser les moyens et les connaissances disponibles afin de pouvoir les mobiliser en temps utile. Nous devons davantage développer des outils de gestion qui nous permettent en temps utile de choisir quels sont les moyens adéquats à mobiliser. Ceci est d'ailleurs inhérent à tout processus de décision. Décider, c'est par définition, faire des choix, sélectionner des options pour le futur, ce qui inclut une dimension de prospection, la dimension de se projeter et d'imaginer quelle sera la situation demain, la situation sur laquelle la décision s'appliquera. Les connaissances du moment ne suffisent donc jamais dans un processus de décision. Ceci nécessite d'autres compétences et donc probablement aussi un autre profil de décideurs ou d'outils d'aide à la décision à la disposition de ces décideurs.

### **Des connaissances à l'aide à la décision – recommandation 11 :**

**Il est nécessaire de stimuler la recherche pour augmenter nos connaissances sur des phénomènes de plus en plus complexes.**

**Il est nécessaire, en complément au développement des connaissances, et afin de pouvoir efficacement les appliquer, de développer des capacités d'interprétation et de réflexion et des outils d'aide à la décision.**

### ***(14) Le coût de la prévention versus le coût de la réparation***

Un des grands absents dans les résultats des recherches était des renseignements sur les coûts, le coût de la prévention, de la préparation, de la gestion, de la réhabilitation, le coût des exercices, etc.

Nul besoin de préciser que cette information ne peut qu'inciter à une discussion sur l'efficacité des structures actuellement mises en place.

### **Coûts de la gestion des risques – recommandation 12 :**

**Il serait utile de sensibiliser les autorités responsables à introduire des analyses des coûts comme critère d'évaluation de l'organisation de la gestion des risques.**

## **(15) Critères d'évaluation**

L'autre grand absent dans les résultats de recherche étaient les critères d'évaluation de lege, dans les textes réglementaires, aussi bien que de facto, introduits dans un souci d'efficacité opérationnelle.

Chaque législation nationale prévoit l'obligation pour l'exploitant d'une activité industrielle d'évaluer sa politique de prévention pour pouvoir l'ajuster aux nouvelles données ; pour les services publics, il n'existe pas une obligation semblable.

Dans une optique de crédibilité envers ses interlocuteurs du secteur privé, la Direction des Risques Chimiques du SFP Emploi et Travail belge, s'est volontairement investie pour obtenir le certificat ISO 9002, et était ainsi au date du 1<sup>er</sup> avril 1999, le premier Service Public Fédéral à être certifié pour son système de gestion de la qualité du service.

### **Critères d'évaluation – recommandation 13 :**

**Il serait utile de sensibiliser les autorités responsables à définir des critères d'évaluation dans un souci d'augmenter l'efficacité de leurs activités et leur adéquation avec les objectifs à réaliser.**

## **(16) Assurer le continuum : créer les liens**

Toutes les législations nationales imposent à l'exploitant d'une activité industrielle de développer une politique de prévention qui comprend l'élaboration d'une stratégie, basée sur l'identification et l'évaluation des risques, la planification et l'application des mesures de prévention et l'évaluation systématique de ces mesures pour ajuster la politique de prévention. Une gestion dynamique des risques nécessite de respecter une certaine chronologie (stratégie, prévention, préparation, ...) mais également une logique de management qui veille au bon fonctionnement des entités, qui ont leurs spécificités et qui requièrent des compétences particulières, ainsi que le fonctionnement de l'ensemble qui a sa propre dynamique.

Cette analyse des mécanismes de coordination interministérielle des risques nous démontre une fois de plus que dans le secteur public, la logique de bonne gestion des risques est respectée pour certains aspects (prévention ou planification) et/ou pour certains risques spécifiques, mais une vision de l'ensemble est totalement absente.

La répartition des compétences a amené les autorités et les responsables à exercer leurs compétences, à mobiliser leurs ressources et à concentrer leurs efforts sur la réalisation de leurs propres objectifs. La collaboration se réalise principalement là où il existe une obligation formelle (transposition de la Directive Seveso par l'Accord de coopération en Belgique) et là où l'urgence et la souffrance humaine l'exigent (la planification et la gestion de situation d'urgence). Il existe diverses autres initiatives spontanées, mais un encadrement structurel manque.

Afin de mieux protéger nos sociétés (l'homme, l'environnement, l'économie, l'acquis social, etc.) contre les risques qui les menacent, il y a lieu de restaurer une vision d'ensemble et de

changer les mentalités pour que chacun contribue à travers la réalisation de ses propres objectifs à l'objectif commun à nous tous, qui est de contribuer à créer une meilleure société. Par analogie avec le succès de la planification d'urgence ou l'Accord de coopération pour les activités dangereuses en Belgique, il serait utile de sortir de nos cadres de références et de nos habitudes et de :

- repenser les objectifs communs à réaliser ;
- identifier toutes les autorités qui ont une compétence qui peut y contribuer ;
- identifier les compétences et les connaissances qu'il y a lieu de 'partager' ;
- déterminer les mécanismes de 'partage' adéquats.

Il y a donc lieu d'identifier les 'nœuds' où la synergie est nécessaire et de recréer les liens entre les différentes composantes.

Pourquoi ne pas envisager de combiner deux expériences qui ont prouvé leurs mérites (la planification d'urgence et un accord de coopération) et envisager d'intégrer dans un document unique, des plans de prévention, de planification, de gestion, de réhabilitation et d'évaluation dont chaque volet réunit les autorités spécifiquement compétentes et dont l'ensemble permet d'identifier les synergies indispensables.

Dans [l'annexe 2](#), une proposition de structure pour un plan global de gestion des risques est esquissée.

**L'approche stratégique de la gestion des risques - recommandation 14:**

**Il serait utile d'envisager l'élaboration d'un document stratégique qui englobe tous les aspects de la gestion des risques et qui comprendrait des volets pour chaque composante (la stratégie, la prévention, la préparation et la gestion, la réhabilitation et l'évaluation) ainsi que par volet des chapitres précisant l'approche spécifique par type de risque.**

\*

*Nous avons vu que nos sociétés du XXI siècle étaient caractérisées par des changements dans la nature et les effets des risques :*

1. *les nouvelles menaces*
2. *la tendance accentuée d'un changement climatique global*
3. *le développement des sociétés de l'information et de la communication*
4. *l'importance des effets « domino » dans les catastrophes*
5. *l'augmentation du coût des dommages*
6. *l'apparition de nouveaux syndromes et la recherche de leur étiologie.*

*Ces nouvelles données et tendances conduisent à adopter le concept de « gestion globale des risques » basée sur 3 principes fondamentaux :*

1. *la prise en compte de tous les types de risques*
2. *l'association et la participation dans la gestion des risques et des situations d'urgence de tous les « impliqués »*
3. *la vision de cycle de vie des désastres*

*Puis nous avons cherché à identifier les domaines où des efforts doivent être fournis pour optimiser la gestion des risques :*

- I. *la participation des « impliqués » dans la gestion des risques*
- II. *la réduction de la vulnérabilité*
- III. *l'optimisation des mécanismes d'aide à la décision dans la gestion des risques et des situations d'urgence*
- IV. *le développement des programmes d'éducation et d'information*
- V. *la prise en compte du principe de développement durable dans la gestion des risques*
- VI. *l'adaptation de la législation européenne et des législations nationales à une gestion globale des risques et le renforcement des mécanismes d'inspection et de contrôle*
- VII. *le renforcement de la coopération européenne, euro-méditerranéenne et internationale*

L'Accord du Conseil de l'Europe EUR-OPA Risques Majeurs  
 au service de la coopération euro-méditerranéenne pour la prévention des risques,  
 Doc AP/CAT (2004) 39 Or. Fr.  
 Jean-Pierre Massué, Membre de l'Académie Européenne des Sciences et des Arts.

## Conclusions

Parmi les études que l'Institut Supérieur de Planification d'Urgence a réalisées ces dernières années, celle sur les structures nationales de protection civile (1996), celle sur le cadre légal en matière de gestion des risques (2003) et surtout cette dernière analyse sur la gestion interministérielle démontrent bien l'évolution et les nouvelles orientations en matière de gestion des risques majeurs.

De la spécialisation monodisciplinaire qui a marqué ces dernières décennies, l'évolution tend aujourd'hui à restaurer une vision d'ensemble.

Les illustrations de cette spécialisation, il faut relever, d'une part, pour la prévention des risques, la création des ministères de l'environnement depuis les années '70 (se séparant des ministères compétents pour l'industrie) et, d'autre part, les efforts de coordination intensifiée sous l'impulsion des Directives Seveso pour la planification d'urgence (la Russie et la Bulgarie ont connu une évolution semblable). La création dans certains pays de Secrétariats d'Etat ou de Ministères responsables en matière de développement durable constitue une autre illustration de ce phénomène de créer un nouveau domaine de compétence à part entière à partir du moment où la problématique acquiert une certaine importance politique.

Cette spécialisation connaît, malgré tous ses mérites, surtout l'inconvénient d'avoir engendré un cloisonnement.

Un premier changement est constaté au sein même de chaque spécialisation où de plus en plus de mécanismes de coordination sont mis en place : coordination de la planification, coordination des actions préventives, politique intégrée pour la pollution et le contrôle, ...

L'évolution récente en cours démontre la prise de conscience de la nécessité et la volonté de réaliser une plus grande synergie au-delà des différentes composantes, au-delà des spécialisations disciplinaires.

Il ressort de cette analyse que des initiatives sont prises dans ce sens, mais elles restent encore partielles.

### THINK GLOBAL

#### **Approcher le risque de manière interdisciplinaire**

Après des années de spécialisation, il s'avère très difficile de faire sortir les agents publics de leur cadre de référence qui est exclusivement déterminé par les compétences qui leur sont attribuées. Ceci est également vrai pour les experts (scientifiques) qui n'ont pas l'habitude de s'intéresser à d'autres disciplines. En dehors de toute considération sur la nécessité de le faire, la simple curiosité intellectuelle est d'ailleurs vite découragée parce que les logiques, les méthodologies et les langages sont différents d'une discipline à l'autre.

Pour réaliser progressivement une approche plus globale de la gestion des risques et restaurer une vue d'ensemble, incluant l'élaboration d'une stratégie, la prévention des risques, la préparation et la gestion des situations de crise et la réhabilitation ou le retour à la normale, la condition première est certainement de sensibiliser tous les acteurs à leur responsabilité et leur contribution à un ensemble qui dépasse leur propre domaine de compétence.

**ACT INTEGRATED****Agir de manière intégrée et multidisciplinaire dans le respect des compétences de chacun**

D'ailleurs le manque de volonté d'adopter cette démarche est certainement en partie inspirée par la peur de perdre du pouvoir sur ses compétences propres.

L'idée de départ de cette analyse était la recherche de mécanismes de coordination. Or, lors de nos recherches, nous avons dû constater que le fait d'évoquer la notion de coordination provoquait des réactions défensives et protectionnistes. Probablement, parce que coordination suggère un commandement supérieur, quelqu'un qui prendra la direction, et donc à qui on devra céder une partie de ses pouvoirs et à qui on sera subordonné. La coordination est la notion clef pour la réussite de la planification d'urgence et la gestion des interventions en cas de crise, pour des raisons opérationnelles évidentes ; étendre la coordination aux autres domaines de la gestion des risques ne paraît pas forcément la meilleure solution.

Il y a donc lieu de chercher d'autres mécanismes qui auront les mêmes avantages (associer les autorités qui ont des compétences complémentaires) sans en avoir les inconvénients ressentis (respect des compétences propres). Pour cela, la notion d'approche intégrée reflète probablement beaucoup mieux cette préoccupation de préserver la spécialisation monodisciplinaire indispensable tout en cherchant à restaurer la vision d'ensemble et en respectant aussi la dynamique et la logique, propre à l'ensemble. Ceci nécessitera la mise en place de mécanismes qui restaurent les liens chronologiques et fonctionnels entre les différentes composantes. Le mécanisme de coordination n'est alors qu'un moyen parmi beaucoup d'autres, tels que la consultation, l'échange d'information, la collaboration formelle ou informelle, etc. pour concrétiser ces liens.

Le défi est de respecter les entités dans leurs spécificités et donc aussi leurs compétences et pouvoirs propres, de chercher à les faire travailler ensemble selon les modalités les mieux adaptées aux besoins et qui varieront d'un endroit à l'autre pour mieux faire fonctionner chaque entité **et** l'ensemble.

**REFLEXION GLOBALE - ACTIONS INTEGREES !**

\*



## **Annexe 1: la liste des recommandations**

### Terminologie – recommandation 1 :

Il serait utile de composer un glossaire international en anglais et en français et de faire adopter ce glossaire par le plus grand nombre d'organisations internationales (pas nécessairement pour en faire un document juridiquement contraignant, mais) pour lui garantir une certaine autorité morale.

### Inventaire et analyse des risques – recommandation 2 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités compétentes à tous les niveaux, national, régional et local, de procéder à un inventaire (recensement objectif) et une analyse (évaluation de la probabilité de survenance, estimation des dommages, perception et acceptabilité, ...) des risques sur leur territoire. Les résultats qui en découlent constitueront la base de leur politique (stratégie) de gestion des risques.

### Elaboration de la stratégie – recommandation 3 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités nationales à instaurer des procédures de concertation pour l'élaboration d'une stratégie globale de gestion des risques, y incluant, la définition des objectifs communs, la détermination des contributions respectives sur base de leurs compétences propres et la répartition des ressources en adéquation avec celle des responsabilités.

### Nécessité de gestion interministérielle - recommandation 4 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités en amont (nationales, fédérales, régionales) de sortir de leurs processus de décision essentiellement verticaux pour en faciliter l'application en aval (au niveau régional, départemental, communal et de l'industrie).

### Nécessité de préciser la répartition des compétences – recommandation 5 :

Il est indispensable de préciser les responsabilités pour chaque aspect de la gestion des risques afin d'éviter des lacunes ou au contraire éviter des conflits d' « intérêt » là où il y aurait double emploi.

### Envisager des plans de prévention – recommandation 6 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités responsables de la prévention des risques (prévention primaire ou réduction de l'exposition aux dangers) d'envisager d'élaborer des plans de prévention par analogie aux plans d'urgence : réunissant tous les services compétents autour d'objectifs communs et précisant les actions à entreprendre dans les domaines de compétences respectives.

### La planification d'urgence en phase avec la prévention – recommandation 7 :

Il serait utile d'envisager que la planification d'urgence tienne davantage compte des risques résiduels qui ne sont pas maîtrisés et/ou pas maîtrisables et qui résultent des politiques de prévention (primaire).

#### Les plans post-crise - recommandation 8:

Il serait utile d'examiner l'utilité de 'plans post-crise', par analogie avec la planification d'urgence.

#### Le retour d'expérience intégré dans la prévention des risques et la gestion des crises recommandation 9 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités compétentes à investir dans le recensement et l'analyse des incidents, accidents et désastres et de développer des mécanismes qui permettent d'intégrer les résultats de ces analyses dans la prévention des risques et la préparation de la gestion des crises.

#### Echanger l'information sur les compétences, les bonnes pratiques et les formations – recommandation – 10 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités nationales de centraliser l'information sur les compétences disponibles, les bonnes pratiques scientifiques et autres, et les formations existantes au niveau national. Il serait utile d'envisager également de mettre les bases de données nationales en réseau.

#### Des connaissances à l'aide à la décision – recommandation 11 :

Il est nécessaire de stimuler la recherche pour augmenter nos connaissances sur des phénomènes de plus en plus complexes.

#### Coûts de la gestion des risques – recommandation 12 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités responsables à introduire des analyses des coûts comme critère d'évaluation de l'organisation de la gestion des risques.

#### Critères d'évaluation – recommandation 13 :

Il serait utile de sensibiliser les autorités responsables à définir des critères d'évaluation dans un souci d'augmenter l'efficacité de leurs activités et leur adéquation avec les objectifs à réaliser.

#### L'approche stratégique de la gestion des risques - recommandation 14:

Il serait utile d'envisager l'élaboration d'un document stratégique qui englobe tous les aspects de la gestion des risques et qui comprendrait des volets pour chaque composante (la stratégie, la prévention, la préparation et la gestion, la réhabilitation et l'évaluation) ainsi que par volet des chapitres précisant l'approche spécifique par type de risque.

## Annexe 2 : Proposition de modèle à approfondir

### Le plan global de gestion des risques

#### 1<sup>er</sup> volet : définition des objectifs

1. **Inventaire et analyse des risques**
2. **Mission statement** : élaboration de la stratégie globale
  - Définition des objectifs communs
  - Répartition claire des responsabilités/définition des contributions respectives
  - Détermination des moyens nécessaires
  - Définition des critères d'évaluation

#### Volet prévention du plan global

#### La prévention

1. Développer les connaissances à disposition des « préventeurs »
2. Elaboration d'une politique de prévention des risques (réduire l'exposition aux dangers)
3. L'application des mesures de prévention
4. Education de la population à la prévention des risques
5. Early warning et analyse d'incidents
6. Leçons tirées d'incidents
7. Contrôle des mesures de prévention
8. Analyse du coût de la prévention
9. Evaluation et ajustement de la politique de prévention (sur base des leçons tirées, des rapports d'inspection, de l'analyse du coût)

#### Volet préparation et gestion du plan global

#### La préparation et la gestion des situations d'urgence

1. La planification en phase avec la prévention
2. Développer les connaissances, à disposition des crisis managers
3. Education de la population aux comportements en cas de crise
4. La formation en phase avec les compétences requises et identifiées lors de la planification
5. La coordination des actions sur base d'une concertation en phase de pré alerte entre « préventeurs » et « crisis managers »
6. La coordination en phase d'alerte des actions des « crisis managers » pour éviter que la situation dégénère en situation de crise majeure
7. La coordination de la gestion de la crise
8. Le retour d'expérience de la gestion vers la gestion et la prévention
9. L'analyse du coût de la préparation et de la gestion

#### Volet post-crise du plan global

#### La phase post-crise

1. La réhabilitation : indemnisation des victimes et réparation des dommages
2. Identifier les compétences requises, développer les connaissances et organiser la formation nécessaires
3. L'analyse du coût du retour à la normale

#### Volet évaluation du plan global

#### Evaluation de l'ensemble

1. Evaluer la stratégie sur base des critères déterminés
2. Evaluer la collaboration et la contribution des différents autorités à réaliser les objectifs communs sur base des critères prédéterminés et ajustement de la politique globale de gestion des risques

## Annexe 3 : Bibliographie

### Bibliographie Belgique :

- Inondations – Documents et brochures d'information du Ministère flamand de l'Environnement et de la Nature - AMINAL
- Note au Gouvernement wallon, sur le Plan « Pluies » - Plan pluriannuel global et intégré du 4 mars 2004 (non publiée)
- Memento des institutions, Kluwer 2003
- Milieu en Veiligheidsmanagement, Praktisch handboek voor bedrijf en overheid, Kluwer, 2003
- Preventie van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen : een juridische analyse van de Seveso II-richtlijn, Kluwer, maart 2002
- Prévention des accidents majeurs : la nouvelle directive Seveso en Belgique, Kluwer april 2000
- Notes internes du Centre de Crise sur la planification d'urgence (non publiées)

Sites web consultés :

[www.lin.vlaanderen.be/awz](http://www.lin.vlaanderen.be/awz) Administration flamande des voies navigables et maritimes

<http://met.wallonie.be> Ministère wallon de l'Équipement et des Transports

### Bibliographie France:

- H. Seillan (2004), Penser aujourd'hui pour demain et pour longtemps, La responsabilité de la sécurité, Editions Préventique, octobre 2004
- Dossier d'information, AZF, trois ans après l'explosion, Le point sur les actions suivies par le Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, septembre 2004
- Guide d'élaboration des plans de prévention des risques inondations en Languedoc-Roussillon, par la Préfecture de la région Languedoc-Roussillon, juin 2003
- « Catastrophes naturelles et plans de prévention des risques » dans Les données de l'environnement, n° 73, mars-avril 2002 ; et Dossier d'information Inondation du Ministère de l'Écologie et du Développement durable
- Le rapport n° 3559 de 2002 de l'Assemblée nationale "les leçons de Toulouse, 90 propositions pour réduire, ensemble, les risques industriels »
- Les rapports de l'inspection générale de l'environnement relatifs à l'explosion de l'usine AZF de Toulouse : [www.environnement.gouv.fr/infopratt/Publications/publi-ige.htm](http://www.environnement.gouv.fr/infopratt/Publications/publi-ige.htm)
- La prévention des risques industriels, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, novembre 2001
- J. Faye (2000), Dossier d'information Inondation, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, décembre 2000
- Le Contentieux des inondations : les responsabilités, Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (Limoges), décembre 1999, étude réalisée pour le compte du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – Direction de l'Eau
- Y. Dauge (1999), Les politiques publiques de prévention des inondations - Rapport au Premier ministre, novembre 1999
- Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – rapport par M. C. Kert, Député n° 1540 Ass. Nat. Et 312 Sénat, avril 1999, Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France, p. 93 e.s.
- M. Sappin, Gérer les risques et prévenir les crises avec les plans de secours, Ministère de l'Intérieur
- La politique du Ministère de l'Environnement en matière de risques industriels, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de la prévention des pollutions et des risques

Sites web consultés :

[www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr) : Ministère de l'Intérieur

[www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr) Ministère de l'Écologie et du Développement durable

[www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr) Ministère de l'Écologie et du Développement durable

[www.educnet.education.fr](http://www.educnet.education.fr) Ministère de l'Éducation Nationale

<http://aida.ineris.fr> Ministère de l'Ecologie et du Développement durable – Action publique  
[www.prim.net](http://www.prim.net) Ministère de l'Ecologie et du Développement durable – Les risques industriels  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr) Ministère de l'Équipement, du Transport et de l'Aménagement du Territoire  
<http://earth.esa.int> DISaster MANagement Database de l'Agence Spatiale européenne

### **Bibliographie Russie**

- Dr. V. Kotov and Dr. E. Nikitina (2005), Institutional Capacity for Natural Disasters Risk Reduction: Comparative analysis of institutions, national policies and cooperative responses to floods in Asia – Russian Federation Case Study Report, Institutions, policies and measures towards the Lena river flood risk reduction, EcoPolicy, Moscow, Russia, January 2005
- Arona, K. Van Heuverswyn, N. Kasantsev, S. Delgado, R. Perelet, V. Ragozin (2003) The analysis of the legal framework concerning government responses to emergency situations, Russia Action Programme 2000, AETS – Apave-Sud
- R. Perelet (2003) The Ministry of the Russian Federation for civil defense, emergencies and management of natural disaster consequences, not published
- Lein A., Perevoschikov V., Segal M., Goldfarb B., Shatalov A. (1999) in “The fundamentals of a state regulation of activities in the field of industrial safety, protection of population and environment in Russia” – Russia, Moscow, Risk and Safety Institute

### **Bibliographie Bulgarie**

- Analysis of the legislation in the area of risk prevention in the Republic of Bulgaria, January 2002, European Center for Risk Prevention Training at School Level (CSLT), Sofia, Bulgaria
- National Environmental Health Action Plan, Document du Conseil des Ministres, Sofia, May 2002
- Daniela Pantova (2004), Présentation de l'organisation administrative bulgare pour la prévention et la gestion des risques, document de travail, non publié
- Service de la Protection civile, Répertoire international de Protection civile, OIPC, Genève 2001
- Vessela Boshidarova, Vesselina Kolcheva, Rumiana Velinova, Politico-administrative relations in Bulgaria at central government level
- Country Report, Bulgaria, Approximation of EU Environmental law at [www.rec.org](http://www.rec.org)

Sites web consultés :

[www.government.bg](http://www.government.bg) Gouvernement bulgare  
[www.hydro.meteo.bg](http://www.hydro.meteo.bg)  
[www.undp.bg](http://www.undp.bg) United Nations Development Program  
<http://nfp-bg.eionet.eu.int/> Agence exécutive environnementale

### **Autres:**

- OECD Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response, Guidance for Industry (including Management and Labour), Public Authorities, Communities, and other Stakeholders, OECE Environment, Health and Safety Publications, Series on Chemical Accidents N° 10
- Les éditions de 'Préventique Sécurité', voire [www.preventique.org](http://www.preventique.org)
- Les publications de Prévent, Institut pour le bien-être au Travail, voire [www.prevent.be](http://www.prevent.be)
- Les documents de discussion du London School of Economics, Centre of Analysis of Risk and Regulations - CARR [www.lse.ac.uk/collections/CARR/](http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/)
- K. Van Heuverswyn (2003), 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 Majeurs, ISPU, Strasbourg, 20 novembre 2003, Doc AP/CAT (2003)39
- Répertoire international de Protection civile, OIPC, Genève 2001
- K. Van Heuverswyn, Les structures nationales de protection civile dans les états membres de l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs, ISPU, 1996 (mise à jour 1998)