

PREMIER MINISTRE

DELEGATION AUX RISQUES MAJEURS



RAPPORT ANNUEL

AU

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

PRÉSENTÉ PAR

M. HAROÛN TAZIEFF

DÉLÉGUÉ AUX RISQUES MAJEURS

LE 17 JUILLET 1984

MAI 1984

SOMMAIRE

	Pages.
Préambule	7
PREMIÈRE PARTIE. — La prévention des risques naturels majeurs	9
Chapitre I ^{er} . — Risques sismiques	9
Chapitre II. — Risques volcaniques	13
Chapitre III. — Risques mouvements de terrain	15
Chapitre IV. — Les incendies de forêt de l'espace méditerranéen	17
Chapitre V. — Risques météorologiques	21
Chapitre VI. — Risques d'inondations causées par les cours d'eau ..	23
Chapitre VII. — Risques d'avalanches	25
Chapitre VIII. — Programme des études et recherches de la délégation aux risques majeurs	26
DEUXIÈME PARTIE. — Les plans d'exposition aux risques prévisibles (P.E.R.).	
Introduction	29
Chapitre I ^{er} . — Bilan	29
Chapitre II. — Mise en œuvre des P. E. R.	32
Conclusion	33
TROISIÈME PARTIE. — Organisation des secours en situation de catastrophes majeures	35
Introduction	35
Chapitre I ^{er} . — Vosges 83, les leçons	35
Chapitre II. — Un préalable : une bonne organisation de l'aide médicale urgente	37
Chapitre III. — Pour une doctrine d'emploi des moyens nationaux en situation de catastrophe	40
Chapitre IV. — La médecine de catastrophe	45
Chapitre V. — Conclusion	48
Conclusions	49
ANNEXES	51

PREAMBULE

L'action menée depuis plus de deux ans par le commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs et son équipe a permis d'améliorer l'efficacité des indispensables procédures interministérielles nécessaires à une politique de prévention des catastrophes majeures et d'atténuation de leurs effets. Elle a permis, notamment, de coordonner de façon significative les administrations responsables et de mieux apprécier l'ampleur des difficultés à surmonter en cas de cataclysme.

Le rapport présenté aujourd'hui au Président de la République et qui sera publié au *Journal officiel* de la République française, recueille l'ensemble des observations, analyses et propositions faites depuis un an par le commissaire ainsi que le bilan de sa propre action.

Les deux premières parties de ce document se rapportent à la prévention des risques naturels majeurs, autrement dit des menaces que les éléments font peser sur la collectivité nationale et auxquelles l'homme s'expose parfois par inconscience ou défi délibéré.

La prévention de ces risques est essentiellement d'ordre technologique et scientifique, qu'il s'agisse de la prévision (cyclones tropicaux, tempêtes, mouvements de terrain, inondations, avalanches exceptionnelles, éruptions volcaniques...) ou de la protection proprement dite par ouvrages d'art : barrages, endiguements, drainages contre les inondations, paravalanches, fixation de terrain, génie para-cyclonique, génie para-sismique, confortement du bâti existant, etc. Cette prévention technique et scientifique est, dans notre pays plus encore que chez certains de nos voisins, notoirement insuffisante. On lui préfère la prévention réglementaire laquelle ne coûte rien et donne bonne conscience aux administrations sans assurer de garanties réelles aux administrés.

Les raisons de cette apparente insouciance sont multiples mais l'une d'entre elles est facile à identifier, c'est la difficulté qu'éprouvent les responsables gouvernementaux, et cela quelle que soit la nature des gouvernements, à mesurer par avance le poids économique des catastrophes (coûts directs, coûts induits et coûts sociaux) et à engager en conséquence les fonds nécessaires à une prévention efficace, fonds trop souvent considérés comme engagés à fonds perdus. Prévoir, en effet, dans le budget de l'Etat les sommes nécessaires pour réduire les conséquences de catastrophes, prévisibles mais situées dans un avenir toujours qualifié de lointain, semble financièrement et électoralement d'intérêt secondaire. Explicite ou implicite, ce raisonnement pêche contre l'intérêt supérieur de la nation, sacrifié, ici aux intérêts subalternes d'un électoralisme à courte vue, là à des intérêts privés voire corporatistes.

Si l'homme-individu, par goût d'exprimer une certaine forme de liberté, s'expose parfois aux risques, il est beaucoup plus fréquent de voir la société elle-même, par indifférence, par avarice ou par recherche du profit, exposer ou laisser exposer les citoyens à des risques prévisibles.

Pourtant une prévention correcte est en mesure d'atténuer de 10 à 10 000 fois le bilan d'une catastrophe naturelle, qu'il s'agisse de vies humaines ou de biens.

La prévention, technologique et scientifique, est donc une forme particulière d'investissement qu'il est coupable de négliger, d'autant plus qu'une telle politique permettrait de relancer certains secteurs de l'industrie, des travaux publics et du bâtiment. Elle aurait de surcroît pour effet de permettre des réflexions, des recherches, des découvertes et des applications technologiques nouvelles, comme la démonstration en a été faite brillamment dans un autre domaine par la réalisation des programmes d'économie d'énergie.

La mise en œuvre de plans d'exposition aux risques (P. E. R.) répond en partie, mais en partie seulement, aux vœux du délégué aux risques majeurs. Au plus tôt en 1985, en effet, sera entrepris, sous la responsabilité des préfets, commissaires de la République et par application de la loi du 13 juillet 1982, un travail exhaustif d'identification des zones exposées à ces risques naturels. La délégation, qui a pris une part déterminante à l'élaboration du décret d'application de cette loi, et qui, parce qu'interministériel, est le seul organisme capable d'embrasser l'ensemble des risques naturels, poursuivra, autant qu'il le faudra et dans la mesure où les moyens lui en seront donnés, son action d'impulsion et de coordination pour que soit entreprise dans les meilleures conditions possibles cette œuvre de longue haleine.

Cependant le délégué souhaite appeler, avec solennité, l'attention du Président de la République, du Gouvernement et des élus sur le caractère trop généreux de la loi du 13 juillet 1982, que la mise en œuvre des P. E. R. n'atténuera qu'à long terme.

En effet, cette loi met en place tous les éléments d'un véritable dérapage financier à l'échelle nationale lorsque se produiront, et elles se produiront, des inondations exceptionnelles noyant, ne serait-ce que pendant quelques heures, des quartiers où, en sous-sol ou au rez-de-chaussée, se trouvent des équipements coûteux. Ce peut être le cas par exemple à Nice, le long du Paillon busé par la municipalité et dès lors incapable d'absorber une crue d'une certaine hauteur. Il serait possible de donner de nombreux autres exemples soulignant les caractères dangereux de cette loi du 13 juillet 1982 qui, selon le délégué devrait être remaniée profondément. Ceci permettrait en outre de prendre également en compte le problème des calamités agricoles, pour lequel existe un régime d'indemnisation spécifique et moins favorable, et celui des D. O. M. - T. O. M. qui ne sont actuellement protégés par aucun dispositif législatif.

En attendant cette évolution législative, il faut bien sûr entreprendre l'élaboration des P. E. R. et créer d'urgence une commission interministérielle en mesure d'apprécier les notions d'étendue et de gravité des catastrophes naturelles.

Dans une communication au conseil des ministres du 21 décembre 1983, M. Mauroy a proposé au Gouvernement que soit créé, auprès du Premier ministre, un organisme nouveau, la délégation aux risques majeurs, dont les attributions sont dérivées de celles confiées précédemment au commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs. C'est sans vanité certes, mais certes avec plaisir, que le commissaire a voulu voir dans cette transformation un hommage rendu à l'action qu'il a menée avec son équipe et une volonté

des pouvoirs publics de lui donner les moyens de persévérer. La délégation aux risques majeurs ainsi créée dispose désormais d'une existence administrative officielle, laquelle implique un mode de fonctionnement et des devoirs nouveaux mais aussi des missions, des moyens d'action et des droits également nouveaux (annexe I).

En effet, le décret qui la constitue confie à la délégation le soin de veiller à la coordination des moyens de secours nationaux mis en œuvre en situation de catastrophe. Depuis longtemps le délégué souhaitait que cette mission lui fût confiée, en raison de son expérience professionnelle propre, de la réflexion qu'il a poursuivie sur ce sujet depuis plus de deux ans et des nombreux entretiens qu'il a eus avec les responsables de la sécurité civile en France, en Italie, en Californie, au Japon et en Grèce. Car il estime impératif de faire la distinction entre les situations de sinistres locaux et limités, prévues par les divers plans O. R. S. E. C., et les situations exceptionnellement graves pour lesquelles il sera nécessaire de faire appel à tous les moyens nationaux, lesquels correspondent aux catastrophes qui ont justifié la création de la délégation aux risques majeurs.

La *sécurité civile nationale* est un concept insuffisamment développé et il est absolument nécessaire d'en préciser les éléments par analogie à la *défense nationale* dont la coordination est confiée au Premier ministre, aidé en cela par le secrétaire général de la défense nationale. Toutes proportions gardées, le délégué souhaite pouvoir jouer auprès du Premier ministre, en matière de sécurité civile nationale, un rôle comparable à celui du S. G. D. N. dans le domaine de la défense.

La partie du présent rapport consacrée à l'organisation des secours n'est pas exhaustif et traite plus particulièrement des secours médicaux. Ceci à dessein, en raison des problèmes que pose aujourd'hui l'organisation de l'aide médicale urgente. Le délégué aux risques majeurs ne pouvait en effet se désintéresser de cet important problème.

Ce rapport, dans sa structure même, est le reflet exact des deux missions permanentes confiées à la délégation : prévenir les catastrophes et coordonner les secours nationaux. Deux missions complémentaires qui devraient permettre d'associer le sens des responsabilités et l'esprit de solidarité que, trop souvent, la société actuelle a tendance à désunir.

CONCLUSIONS

Minimiser les effets des catastrophes implique deux approches essentielles : la prévention, lorsqu'elle est possible, et une organisation de secours rapides et efficaces.

Prévention.

Deux catégories de risques naturels menacent la France : ceux dont la prévention exige des investissements de grande importance, auxquels j'ai fait allusion dans l'introduction à ce rapport, et ceux dont la prévention n'est ni difficile ni coûteuse mais nécessite une volonté politique réelle. Dans la conjoncture économique actuelle, et en attendant qu'un programme de prévention sérieux contre les effets des crues, des mouvements de terrain et des séismes destructeurs soit décidé dans le cadre du Plan, il conviendrait que soient appliquées sans plus de délais les mesures, à la fois peu coûteuses et efficaces, qui limiteraient l'étendue des surfaces détruites chaque année par les incendies de forêts. De même, une prévision convenable des éruptions volcaniques ne demande que quelques réformes pour que devienne sérieux le réseau de surveillance existant, ce qui éviterait de toute façon un retour d'erreurs, éthiquement condamnables et dramatiquement dispendieuses comme celles de la Martinique en 1902 et de la Guadeloupe en 1976.

La délégation aux risques majeurs, comportant un nombre fort réduit de collaborateurs et ne voulant pas enfler son effectif pour ne pas nuire à son dynamisme, ne peut guère s'occuper des programmes de prévention de vaste envergure, que gèrent en général plusieurs ministères et organismes extérieurs chargés, les uns de la gestion des cours d'eau, les autres de la construction, d'autres encore des voies de communication. La prévention des inondations catastrophiques exige l'édification d'ouvrages d'art, l'entretien des lits, l'alerte aux crues, etc. ; les glissements de terrain importants et les séismes destructeurs demandent une surveillance particulière et des travaux d'aménagement pour les uns, le confortement du bâti pour les autres. Dans l'état actuel de la législation et de la réglementation, la délégation aux risques majeurs ne possède ni l'autorité, ni les moyens d'agir en ces domaines. En revanche, elle peut jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des mesures de prévention peu coûteuses et néanmoins efficaces dont il était question plus haut. C'est dans cette voie que j'engage mes collaborateurs à agir, en liaison étroite avec les ministères concernés.

Secours.

L'organisation des secours en situation de catastrophe souffre d'un certain nombre d'insuffisances mais je tiens à rappeler que les mêmes critiques peuvent être faites dans de nombreux pays comparables à la France, comme l'ont confirmé les grandes catastrophes de ces dernières années.

L'étude de ces événements survenus ailleurs, les leçons données par les exercices mis sur pied par la sécurité civile en 1981, 1982 et 1983 et les nombreuses discussions que j'ai eues avec les responsables que j'ai pu rencontrer, me permettent de conclure que la seule façon de faire face avec efficacité aux catastrophes tant naturelles ou technologiques que conflictuelles — tout en minimisant au mieux les coûts — est de coordonner au plus haut niveau les divers organismes de secours existants : sécurité civile, pompiers bénévoles, pompiers professionnels, armées, S. A. M. U. et organismes non gouvernementaux.

En cas de catastrophe majeure, le recours aux armées sera déterminant car elles seules disposent des divers matériels indispensables ainsi que des personnels en nombre suffisant. De surcroît, leur organisation, leur entraînement continuellement entretenu et l'aptitude au commandement de leur hiérarchie, à tous les niveaux, sont une condition *sine qua non* d'efficacité en situation de catastrophe nationale, voire simplement régionale.

La délégation aux risques majeurs est en mesure d'inciter une prévention des incendies de forêts, chaque année plus rentable, et une organisation efficace des secours nationaux. Le coût de ces deux programmes est insignifiant comparé tant à celui de la lutte contre les incendies de forêts qu'aux effets pervers du manque actuel d'organisation de secours d'envergure.

Pour permettre à la délégation d'atteindre ces deux objectifs, je demande au Gouvernement de m'aider, d'une part, en attribuant à la délégation les moyens qui, relativement modestes, sont néanmoins indispensables et, d'autre part, en usant de son autorité pour que ne soient pas indéfiniment retardées les mesures envisagées mais jamais appliquées.