

NANTES

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

ENVIRONNEMENT
ET PRÉVENTION
DES RISQUES

Les propositions
du Conseil de
Développement

Février 2004

Préambule

La question de la gestion des risques est une donnée importante de la société contemporaine. Au fil du temps, nous avons ainsi franchi des seuils qui font que l'avenir ne peut plus être envisagé à partir de la seule réflexion sur l'expérience passée.

Plusieurs grands types de risques sont identifiables aujourd'hui :

- des risques spécifiques de très grande ampleur : c'est l'exemple de la centrale nucléaire de Tchernobyl ou d'AZF à Toulouse,
- des risques naturels : inondations, séismes..
- des risques de réseaux : à partir de petits dysfonctionnements, ils peuvent produire des effets de résonance globale. Nous sommes très dépendants de ces réseaux : énergie, télécommunications, banques... qui participent à une grande vulnérabilité de l'organisation sociale,
- des risques de ruptures qui correspondent à des mutations soit de nature scientifique (épidémie d'ESB dite de la "vache folle", SRAS, évolution climatique) ou politiques (attentats du 11 septembre).

L'appréhension de ces risques se fait en outre dans le cadre d'une médiatisation instantanée dont les effets amplificateurs et souvent déformants sont aussi dévastateurs que les crises elles-mêmes.

Dans ce contexte, le Conseil de Développement a souhaité conduire une réflexion spécifique sur la question de la prévention et de la gestion des risques sur le territoire à la fois de l'Agglomération et de la Métropole Nantes-Saint Nazaire. Cette réflexion s'est d'abord appuyée sur une double observation :

- 1- L'Agglomération connaît depuis plusieurs années un dynamisme qui est source de son développement à la fois démographique, économique, social... La création de la Communauté Urbaine a ouvert de nouvelles perspectives dans différents domaines de la gestion de cette Agglomération avec le développement de nouveaux projets et la réalisation de grands équipements structurants,

2- la société contemporaine, à Nantes comme ailleurs, affronte la même contradiction : une demande sociale de sécurité de plus en plus forte dans une société dont le développement génère en permanence de nouveaux risques.

La réflexion du Conseil de Développement s'opère dans ce contexte qui s'enrichit par ailleurs de la décision de la nouvelle Communauté Urbaine de traiter, dans le cadre de ses compétences, la question des risques urbains, sur le plan de la coordination, de la prévention et de la gestion des crises.

Le Conseil de Développement a donc souhaité accompagner cette démarche, en la nourrissant de l'expérience de ses membres et de diverses auditions d'acteurs :

- les services de la Communauté Urbaine : Mission "risques et pollutions" et Cellule opérationnelle de prévention des risques,
- les corps de sapeurs pompiers,
- la DRIRE,
- la DDASS,
- les responsables de la réglementation et de la sécurité civile de la Ville de Nantes,
- le Haut Comité Français pour la défense civile et économique des Pays de la Loire (organisme membre du Conseil et rédacteur d'un rapport "le nuage toxique, 13 ans après"),
- ...

Sur cette base le Conseil de Développement a identifié un certain nombre d'éléments forts dont il a souhaité faire part aux élus non seulement de la Communauté Urbaine mais également de l'ensemble des intercommunalités qui composent le Syndicat Mixte pour l'élaboration du SCOT. C'est dans cet espace, au moins, que doivent être appréhendées la prévention et la gestion des risques, qu'ils concernent les grandes activités industrielles ou qu'il s'agisse simplement des risques engendrés par la vie quotidienne.

1- les grands principes qui doivent fonder une politique de gestion et de prévention des risques

la culture de l'incertitude

Les situations de crise génèrent de l'imprévu, de l'inconnu, de l'extrême et se heurtent à une culture technique et administrative souvent fondée sur la fausse rationalité de la "réponse à tout". Les situations de crise sont des ruptures et l'approche intelligente du risque doit consister d'abord à ouvrir des questions pour ensuite élaborer des propositions de réponses. C'est à cette condition qu'on pourra éviter le fossé entre des décideurs mal préparés et la défiance grandissante des citoyens qui finissent par penser "qu'on leur cache tout".

la notion de risque "communautaire"

Le "vivre ensemble" d'une communauté humaine se construit à partir de liens de toutes sortes. La conscience partagée des atouts et des faiblesses est un élément qui fonde l'appartenance à un groupe. Dans ce cadre, l'approche du risque, quelle que soit sa nature, participe à l'élaboration d'une identité.

Il convient donc que la notion de gestion des risques puisse dépasser la simple approche technique, communale ou intercommunale. Il faut insister sur la dimension "communautaire" de ce problème. Il s'agit d'apporter des réponses opérationnelles à des situations de crise mais la prise en compte du risque nourrit aussi une politique d'aménagement et de valorisation du territoire.

Il s'agit donc de **conforter l'identité d'une communauté dans la manière de gérer les problèmes communs. La Communauté Urbaine a une responsabilité particulière dans ce domaine.**

le développement de la concertation

Le dialogue et la concertation sont nécessaires à la prise en compte de la véritable dimension des problèmes humains individuels et collectifs attachés au risque, dont la complexité est parfois méconnue ou sous-estimée.

L'évolution de la demande sociale a fait monter le niveau d'exigence des habitants. Cette demande doit être positivée et valorisée à la fois pour la mise en oeuvre de

projets partagés et pour définir une culture commune et raisonnée du risque. **La Métropole Nantes-Saint Nazaire accueille un certain nombre d'activités porteuses de risques spécifiques. Une information claire et objective sur les risques encourus et sur leur prévention est indispensable à la construction commune d'un territoire attractif.**

la pratique de "l'exercice"

Une des conditions du succès de la gestion d'une crise réside dans l'information. Celle-ci concerne la prévention (éducation, auditions, débats...) mais aussi la gestion de l'alerte. Il y a, à l'instar de certains pays exposés, **une culture raisonnée du risque à inculquer dès le plus jeune âge**. La nouvelle donne intercommunale et la logique de développement estuarienne doivent conduire à la **mise sur pied d'exercices grandeur nature**. Outre l'intérêt technique de ces exercices, il y a lieu de valoriser leur aspect pédagogique auprès des habitants. Il faut créer une vraie culture du risque dans la société : le citoyen doit pouvoir non seulement appliquer des consignes clairement définies mais aussi développer une capacité d'autonomie en temps de crise.

les enseignements de l'expérience des grands centres urbains européens

La catastrophe de Toulouse a posé la question de la cohabitation des activités à risques avec les autres activités économiques, les habitations, les voies de communication...

A la suite de cet accident, et compte tenu du caractère commun à tous les grands centres urbains européens de cette problématique, les Ministres responsables ont souhaité que les règles et outils applicables à la maîtrise de l'urbanisation dans les Etats membres de l'Union Européenne soient l'objet d'échanges entre eux.

Au niveau des Agglomérations, des dispositifs d'échanges et de rencontres entre les experts de ce domaine sont à mettre en oeuvre. Cela suppose aussi le renforcement de la coopération entre les organismes de recherche et d'expertise dans le domaine du risque accidentel.

2- les propositions du Conseil

élaborer un document local de référence commun pour les crises

Malgré des systèmes de protection sophistiqués et l'élaboration de divers dispositifs de réponse aux crises, les situations tragiques sont toujours possibles et l'actualité l'illustre régulièrement. Face aux risques de toutes natures (technologiques, malveillants, naturels), la réflexion permanente et la solidarité sont indispensables. Une capacité d'anticipation et de gestion des problématiques de communication est d'autant plus nécessaire que les périodes de crise fragilisent les populations concernées. Dans ce cadre, la mise en oeuvre de dispositifs intercommunaux de crise et **l'établissement d'un schéma intercommunal et métropolitain de prévention doit constituer une priorité pour la Communauté Urbaine**. Même si le Préfet reste l'autorité de référence en temps de crise, la Communauté Urbaine a un rôle éminent à jouer en matière de coordination et de prévention. Par ailleurs, de nombreux efforts ont déjà été déployés, des initiatives ont été prises par les communes, par les services de l'Etat, par des groupes de la société civile... Ces démarches doivent être intégrées dans la réflexion.

établir un coefficient du risque

La cellule opérationnelle de prévention des risques de la Communauté Urbaine a effectué ces dernières années un très gros travail de prévention auprès des entreprises. Appréhendée désormais comme "conseil" plus que comme "gendarme", la cellule est une structure qui fait référence en France. Sur la base de ce travail, en tenant compte des dispositions légales et avec les apports de divers acteurs, il faut envisager une **démarche d'établissement d'un coefficient du risque** pour permettre une bonne gestion des implantations des établissements à risques. L'expérience des grands corps spécialisés (médecins, pompiers, spécialistes de l'urgence) est également très précieuse et mérite d'être coordonnée et valorisée pour concourir à l'établissement de ce coefficient.

mettre en réseau les informations

Un grand nombre de structures (communes, pompiers, Port, SNCF, Rectorat, Préfecture...) disposent d'informations ou de plans de secours partiels ou spécifiques. Une mise en réseau par le moyen **d'une base de données, le cas échéant interconnectée, éventuellement sous l'égide de l'Etat**, permettrait une gestion rationnelle des flux d'informations.

Par ailleurs, le transfert à la Communauté Urbaine d'un grand nombre de moyens d'action (notamment pour la Ville de Nantes) implique **une réécriture des procédures et surtout la reconstitution des réseaux**. C'est un travail de fond auquel s'est attelée la "Mission risques" de la Communauté Urbaine et que le Conseil souhaite accompagner et suivre attentivement.

Il y a un inventaire détaillé à réaliser dans les communes, à la fois des risques et des parades envisagées, pour faciliter la coordination des moyens et la mise en oeuvre de schémas directeurs (pollution des eaux, bruit...).

désigner le chef de file d'une "cellule de la sécurité intercommunale"

Il existe en France différents niveaux de pouvoirs de police. Le gouvernement intervient au plan national, le Préfet le représente au plan départemental et le Maire est compétent sur le plan communal. **Cette organisation correspond au système administratif traditionnel d'une France qui n'existe plus**. Il y a une inadéquation entre pouvoirs de police des maires et compétences intercommunales de plus en plus grandes. Les maires ont gardé des pouvoirs quasi-exclusifs en termes de police alors que leurs compétences se transfèrent peu à peu vers les intercommunalités. C'est une situation paradoxale alors que les risques sont de plus en plus présents. **La réforme de la décentralisation devrait constituer une opportunité pour développer une capacité d'expérimentation des échelons locaux**.

intégrer la prévention et la gestion des risques dans le SCOT

La mise en oeuvre de la Communauté Urbaine est une chance à saisir pour mieux traiter le problème de la gestion des risques mais c'est sans doute l'échelle du territoire métropolitain qui constitue le meilleur niveau d'approche. L'élaboration **du futur SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) devra intégrer les questions de sécurité** et surtout de prévention et d'information. Le Conseil souhaite attirer particulièrement l'attention des élus sur le sujet. La notion de risque doit être intégrée de manière positive, ce qui permettra de mieux gérer les interférences et les interactions entre les acteurs, notamment sur le plan juridique.

gérer le transport des matières dangereuses

Cette question est fondamentale et l'échelle de la Communauté Urbaine est trop limitée pour une réflexion sur ce thème. C'est le territoire estuarien qui est concer-

né, compte tenu de son potentiel de développement. L'Estuaire est un lieu important de circulation de divers matériaux et produits et cela pose la question des transports ferroviaires ou routiers et des risques qu'il font courir aux populations.

prévoir des "rendez-vous" annuels de la sécurité

Sous une forme à déterminer, et sous l'égide de la Préfecture, des modes opératoires de rencontres des praticiens de la sécurité, des experts, des élus, sont à prévoir. Outre la mise en commun des informations, ces rendez-vous réguliers (réunion, conférence...) permettraient de **maintenir un bon niveau de vigilance**.

la fragilité de la ressource en eau

L'eau est un élément fondateur de l'identité de notre territoire, dépassant les frontières administratives. C'est aussi un atout pour l'aménagement de l'espace. Le développement de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire est intimement lié à une réflexion sur l'eau, qu'il s'agisse du patrimoine fluvial, de l'approvisionnement, de la qualité, du traitement des rejets, l'eau est une constante du développement.

Dans ce cadre, la ressource en eau de l'Agglomération nantaise, actuellement assurée par une prise unique, constitue un élément de fragilité préoccupant et souligné à plusieurs reprises par le Conseil de Développement.

La plupart des grandes Agglomérations ont mis en oeuvre des dispositifs de secours pour prévenir les défaillances de la prise d'eau. Est-ce qu'une Métropole, qui entend jouer un rôle international, peut conserver cette faiblesse de la prise d'eau unique ?

Le traitement de cette question permettrait de dépasser le seul cadre de l'Agglomération nantaise et de développer une approche territoriale plus large (Département, Métropole Nantes-St Nazaire).

mieux prendre en compte le risque quotidien

Au-delà des questions de "risques industriels" et des catastrophes heureusement exceptionnelles, il faut prendre en compte la gestion des risques engendrés par l'activité quotidienne d'un grand centre urbain : risques domestiques, nuisances sonores, organisation de grandes manifestations, risques naturels classiques (inon-

dations, neige), mouvements de foule. Chacun a en mémoire les images de Nantes bloquée par quelques centimètres de neige... Une coordination intercommunale des moyens est aussi importante dans ce domaine et la Communauté Urbaine est l'outil le plus rationnel.

introduire la "crise" dans la dimension managériale

L'approche de la gestion des risques, tant sur le plan technique que celui de la communication mérite d'être développée dans la formation des cadres territoriaux. Il s'agit de former les cadres à la gestion de la décision exceptionnelle et pas seulement à l'application de procédures, si sophistiquées soient-elles. La fonction du management est de savoir gérer le désordre, l'imprévu, l'instable.

Développer une information transparente en amont

La question de l'information du public est essentielle. Les pouvoirs publics mettent à la disposition des habitants de nombreux documents plaquettes, dépliants sur différents thèmes : sports, culture, loisirs, transports. Ils sont beaucoup moins nombreux sur la gestion et la prévention des risques alors que cela concerne la vie quotidienne. La Communauté Urbaine pourrait jouer un rôle original dans ce domaine.

valoriser les cindyniques(*) dans l'enseignement

La cindynique est une discipline encore peu enseignée. Elle mérite d'être développée à l'instar de l'initiative régionale issue d'une démarche de société civile (celle du Haut Comité Français pour la Défense Civile et Économique de la Région des Pays de la Loire) et qui a permis la création d'un diplôme spécialisé d'ingénieur sécurité-environnement-prévention dans le cadre du groupe ESAIP-ISAIP à Angers.

(*) Cindyniques

d'après Larousse.

Étymologiquement, le mot Cindynique est issu du grec " **Kindunos** ", qui signifie danger. Il est apparu en 1987 pour nommer l'ensemble des sciences et techniques qui étudient le danger, en même temps qu'une volonté d'approcher le problème du danger dans son ensemble, par la prise en compte de toutes les dimensions, qu'elles soient techniques, fonctionnelles, comme le comportement humain ou les procédures de gestion, ou plus systémiques, comme les finalités, les réglementations ou les valeurs.



Conseil de Développement

Adresse postale :

M. le Président
CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT
Tour Bretagne
44047 NANTES Cédex 1

Secrétariat du Conseil :

Communauté Urbaine de Nantes - AURAN
Tél. 02 40 99 49 36 - Fax 02 40 99 48 56
E-mail : conseil-de-developpement@wanadoo.fr
www.nantes-citoyennete.com