

Editorial

Katrina sommes-nous prêts ?

Avec 1300 morts et 2200 disparus, le cyclone Katrina apparaît comme l'une des plus importantes catastrophes ayant affecté le territoire des Etats-Unis. Cet évènement met en évidence qu'un pays développé, fût-il le plus riche du monde, n'est pas à l'abri de subir très durement les conséquences de phénomènes pourtant bien connus, dès lors que sont négligées les mesures préventives ou mal anticipées les situations probables.

Beaucoup d'analyses ont été faites, le plus souvent négatives. La critique est facile, mais somme-nous certains d'être prêts à affronter, en France, une catastrophe de cette ampleur ?

Pour évoquer cette question dans ce numéro spécial de *La Lettre*, la parole est donnée au général Légrier, qui présente une intéressante analyse : anticipation et conduite de la crise.

Le général Légrier, ancien délégué aux réserves de l'armée de terre, a été en charge de la coopération civilo-militaire pour l'emploi des forces sur le territoire national. Il a eu également pour mission, la sécurité des établissements, tant civils que militaires, au service de la défense.

Le général Légrier est maintenant délégué général de l'AGPM, Association générale de prévoyance militaire, mutuelle membre du GEMA, Groupement des entreprises mutuelles d'assurances. Il s'investit aussi dans le Conseil national de la protection civile (CNPC), fédération d'organismes parmi lesquels se trouvent le CNPP, Centre national de prévention et de protection et la GMF, Garantie mutuelle des fonctionnaires. Il y a animé un groupe de travail intercommisison pour tirer de cette catastrophe, les enseignements susceptibles de s'appliquer au système français.

La MRN a choisi d'ouvrir les pages de sa *Lettre* aux auteurs qui souhaiteraient évoquer un sujet d'intérêt général ou d'actualité. Un appel est donc lancé à ceux qui prendront leur plume au profit des lecteurs de la *Lettre MRN*.



www.mrn-gpsa.org

Sommaire

Anticipation et prévention

- Un partenariat public privé pour l'évaluation et l'appréciation des risques
- La cote des habitations ou installations par rapport au niveau possible de crue
- Les réserves de sécurité civile
- Le monde scolaire
- L'alerte

• Page 2/3

Conduite de la crise

- Action des forces armées et coopération civilo-militaire
- La contribution des ONG dans la conduite de la crise
- Coordination des opérations de secours et de maintien de l'ordre

• Page 3/4

Agenda

- **11 mai** : conférence AFPCN et MRN sur les perspectives européennes en matière d'information géographique sur le zonage des inondations.

Contact : secrétariat de la MRN

- **du 14 au 16 juin** : Atelier «Education des risques majeurs» dans le cadre du colloque du Comité français de la décennie des Nations Unies de l'éducation pour le développement durable : « Avancées et propositions en matière d'éducation pour le développement durable».

www.decennie-france.fr

❖ A vos plumes

N'hésitez pas à proposer vos articles au secrétariat de la MRN.

Katrina

Sommes-nous prêts ?

L'ampleur de la crise en Louisiane semble résulter :

- d'une part, de la conjonction d'une catastrophe naturelle, connue et récurrente mais d'une rare intensité (cyclone Katrina) et d'une catastrophe technologique¹ : la rupture des digues du lac Pontchartrain, dont la fragilité était pourtant connue et dénoncée, la deuxième étant conséquence de la première et l'amplifiant ;

- d'autre part, des caractéristiques de la population concernée, dont une partie importante, sociologiquement marginalisée, s'est trouvée soit dans l'impossibilité, physique ou psychologique, de réagir aux consignes diffusées par les autorités, soit en situation de profiter des circonstances pour déployer leurs activités illégales, **d'où confusion entre les missions d'ordre public et le secours aux personnes.**



Katrina à l'approche des côtes du Golf - (photo NASA)

Notre pays jouit d'un climat plus tempéré et ne connaît pas de phénomènes récurrents d'une telle ampleur. Néanmoins, Katrina doit nous amener à réfléchir à l'enchaînement possible d'une catastrophe naturelle (crue centennale, tempête plus violente encore que celles de 1999 ou séisme, que les experts estiment possible sur la côte méditerranéenne) amplifiée par une catastrophe technologique (rupture de digues ou de barrages, explosions type AZF ou pollution de grande ampleur) et d'une crise analogue à celle qui a affecté nos banlieues en octobre dernier.

¹ Le terme "technologique" est ici pris au sens large, par opposition au "terme naturel".

• Anticipation et prévention

Des raisons humaines ou économiques amènent à réaliser des installations ou développer des zones d'habitation dans des secteurs à risque, tels ces quartiers de la Nouvelle Orléans construits sous le niveau de la mer². Le coût de consolidation des digues, travaux différés en raison du manque de crédits, était certainement bien inférieur au coût des dégâts occasionnés par Katrina. Pour ce qui concerne la France, il importe donc de revisiter certains dossiers oubliés ou différés, comme celui des barrages régulateurs de crues sur le bassin de la Loire et de peser les raisons qui ont prévalu, jusque là, à l'aune des conséquences d'une crue centennale.

☞ Un partenariat public privé pour l'évaluation et l'appréciation des risques

Les pouvoirs publics, en raison de leur responsabilité en prévention et gestion de crise, et les sociétés d'assurances, qui ont un besoin de connaître de façon aussi précise que possible les risques auxquels elles sont exposées, ont un intérêt commun à disposer d'un outil d'information géographique numérisé permettant d'élaborer une cartographie des risques.

La superposition, localement, de la carte des risques naturels et de celle des risques technologiques, confrontée à celle des cités à population sensible, permettrait de localiser les points d'application possible d'une crise analogue à celle de la Nouvelle Orléans.

Un tel outil s'avèrerait utile tant pour l'anticipation que pour la conduite de la crise par les centres opérationnels de défense (COD), des zones de défense et des départements.

Ce partenariat public-privé pourrait aussi aboutir à la réalisation et à la diffusion de plaquettes informatives grand public pour favoriser les comportements ad hoc en cas de catastrophe. *La MRN a d'ailleurs réalisé cinq mémentos pratiques qui informent les particuliers sur la conduite à tenir avant, pendant et après chaque type de catastrophes : inondations, mouvements de terrain, cyclones, séismes.* (NDLR)

L'évacuation d'une zone par sa population n'est pas dans la culture française, même si le transfert des munitions chimiques du dépôt de Vimy, il y a quelques années, a fait la preuve que la chose était possible. Là où cette éventualité est à considérer, il convient d'y préparer les mentalités et de rassurer les personnes quant à la sécurité de leurs vies et de leurs biens. Cette préparation psychologique le plus en amont possible est de nature à atténuer les phénomènes de panique qui risquent de se produire en pareil cas.

² La vieille ville française était, quant à elle sur une zone hors d'eau et n'a souffert que des seuls effets du cyclone.

Katrina

Sommes-nous prêts ?

☞ La cote des habitations ou installations par rapport au niveau possible de crue

Contrairement à d'autres, l'Etat de Louisiane n'avait pas rendu obligatoire l'*Elevation certificate* qui fait apparaître l'altitude du plancher de l'habitation et l'altitude du niveau possible d'inondation dans le secteur.

Par ce moyen, l'acquéreur d'un bien est informé qu'il est 5 m au-dessus de la dernière crue, que l'eau peut monter à 10 cm au fond du jardin ou que malheureusement son salon peut se retrouver sous 2.50 m.

Une telle mesure chiffrée a l'avantage de permettre à l'acquéreur d'anticiper les mesures à prendre en cas de sinistre. On peut ainsi recommander de faire figurer ces cotes sur les bâtiments et dans les documents de transactions immobilières, et de s'assurer que les plans de prévention des risques naturels (PPRN) font bien référence à l'altitude.

En France, les repères de crue

L'article L 563-3 du code l'environnement et l'arrêté du 14 mars 2005 :

- fixe les critères généraux et les principes d'implantation des repères ;
- prévoit que les repères indiqueront les hauteurs des plus hautes eaux connues ;
- précise les conditions d'information des propriétaires concernés pour toute opération de pose ou d'entretien (arrêté du 14 mars 2005) ;
- prévoit que la liste ou la carte des repères sera intégrée au DICRIM, document d'information communal sur les risques majeurs.

☞ Les réserves de sécurité civile

Une récente prise de position de parlementaires a relancé le débat sur l'instauration d'un service civil obligatoire, lequel pourrait comporter une éducation aux comportements à adopter en cas de catastrophe et la mise sur pied d'une réserve de sécurité civile.

Loi de modernisation de la sécurité civile

Art. 30 : « Les réserves communales de sécurité civile... participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques... »

Cette question déborde le périmètre de notre étude, mais il semble nécessaire de veiller à ce que l'institution par la récente loi de modernisation de la sécurité civile d'une réserve communale n'en reste pas au stade des velléités. Dans un schéma de type Katrina, une telle réserve doit être rendue apte, sur la zone sinistrée, à profiter du laps de temps entre l'alerte et l'événement pour contribuer à favoriser les comportements adéquats de la population, et, en périphérie ou à l'écart de la zone sinistrée, à organiser l'accueil des personnes déplacées.

☞ Le monde scolaire

Chacun a en mémoire cette fillette qui a sauvé sa famille lors du Tsunami parce qu'elle avait étudié ce phénomène à l'école. L'éducation au comportement de crise doit pouvoir être réalisée à l'école, peut-être sous forme de jeux pour éviter de développer des terreurs ou des psychoses.

Loi de modernisation de la sécurité civile

Art. 5 : « Tout élève bénéficie, dans le cadre de la scolarité obligatoire d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage de gestes élémentaires de premier secours... »

La vulnérabilité propre des établissements scolaires en raison de leur situation ou de leur fragilité doit être intégrée dans la planification des mesures à prendre. Peut-être pourrait-on aussi s'inspirer de l'emploi, dans un centre d'accueil de plusieurs milliers de personnes, déployé hors de Louisiane, de jeunes scolaires encadrés par leurs professeurs.

☞ L'alerte

Comme on l'a vu, l'alerte à la catastrophe n'est pas suffisante si elle ne s'accompagne pas de consignes simples à comprendre et exécutables. A la suite des tempêtes de 1999 et d'autres intempéries ces dernières années, le partenariat avec Météo France et les chaînes d'informations semble apporter une réponse satisfaisante, qu'il convient d'évaluer et d'améliorer lors de chaque exercice ou événement.

• Conduite de la crise

Le caractère fédéral des Etats-Unis et l'éclatement des responsabilités, mais aussi un souci pointilleux de la liberté individuelle a pu amplifier l'inadéquation des mesures prises et la désorganisation des secours. Le système français, qui centralise les responsabilités entre les mains du préfet et qui dispose d'un mode de coopération civilo-militaire désormais bien rodé, paraît plus apte à réagir efficacement. Mais il convient de retenir que, face à un tel événement, les organes de direction et d'intervention (secours et police), eux-mêmes sinistrés, peuvent ne plus être à même de remplir leurs fonctions sinon de façon résiduelle, et que s'impose dans les plus brefs délais un renfort de moyens d'intervention mobilisés hors de la zone sinistrée et susceptibles d'être relevés périodiquement.

☞ Action des forces armées et coopération civilo-militaire

L'armée de terre des Etats-Unis (Army), constitutionnellement tournée vers les opérations extérieures jusqu'aux événements du 11 septembre 2001, peut dorénavant intervenir sur le territoire des Etats-Unis dans le cadre du *commandement nord*, mais n'a, à ce

Katrina

Sommes-nous prêts ?

jour, aucune culture de coopération civilo-militaire et d'expérience de secours aux populations. La garde nationale, à base de réservistes bien entraînés, est quant à elle susceptible d'intervenir pour rétablir l'ordre ou porter secours aux populations. Mais, outre son engagement tardif, la presse a surtout retenu son intervention armée pour faire échec aux pillards et stigmatisé un comportement agressif à l'égard d'une population en détresse. Treize jours après la catastrophe, l'ensemble des opérations (secours et ordre public) est passé sous commandement militaire.

La France peut se prévaloir d'un concept d'emploi des forces armées sur le territoire national qui repose sur une structure de coopération civilo-militaire centrée sur la zone de défense, adoptée en 2000, suite aux enseignements tirés des crises simultanées de fin 1999. Constituant un réservoir de capacités opérationnelles³ venant en complément des moyens civils dédiés dès lors que ceux-ci ne suffisent plus, les armées, présentes lors de toutes les catastrophes récentes, sont désormais acteurs à part entière des crises qui affectent gravement nos concitoyens. Le cas le plus probant est sans doute l'intervention à Toulouse, lors de l'explosion de l'usine AZF, où les armées ont en quelques heures, renforcé le COD de plusieurs officiers, procuré au préfet une liaison téléphonique vers l'extérieur, déployé simultanément des moyens de secours et d'aménagement du terrain et un dispositif visant à sécuriser la zone sinistrée contre d'éventuels pillards. Les forces engagées, que ce soit pour contribuer à secourir les populations ou renforcer la sécurité générale, reçoivent leur mission du préfet mais restent sous commandement militaire.

☞ La contribution des ONG dans la conduite de la crise

Un détachement de la croix rouge française est intervenu en Louisiane, structuré et doté de compétences avérées pour participer à des opérations de secours, mais n'a été considéré que comme un réservoir de main d'œuvre non spécialisée, avec, de ce fait, une utilité très en dessous de ses capacités.

L'intégration des organismes, associations et personnes de bonne volonté est un problème bien connu⁴ qui, s'il n'est pas bien géré, pèse plus à charge (hébergement - alimentation - équipement) qu'en efficacité. La solution française d'habiliter des associations dont les compétences ont été identifiées et reconnues et de les faire participer aux exercices est sans nul doute pertinente. Il convient qu'une cellule ad hoc, au centre opérationnel, assure l'interface avec les associations, tienne à jour les capacités disponibles et répartisse les missions.

☞ Coordination des opérations de secours et de maintien de l'ordre

Le cas de véhicules de sapeurs pompiers se faisant « caillasser » en intervenant sur un incendie n'est malheureusement plus, dans certaines de nos cités, un fait isolé. Mais notre culture de crise tend plutôt à distinguer opérations de secours lors de catastrophes et opérations de maintien de l'ordre lors de manifestations qui dégénèrent ou d'émeutes. L'exemple de la Nouvelle Orléans tend à prouver la nécessité de garantir l'aptitude à mener des opérations conjointes en déployant simultanément, sur un même secteur, moyens de secours et forces de coercition.

L'analyse de cette catastrophe incite à la modestie, quand bien même et peut-être parce que nous pensons que notre organisation, plus centralisée et rodée par plusieurs crises récentes, est mieux adaptée que celle des Etats-Unis. Les Américains ont été surpris et le reconnaissent ; un rapport récent du congrès fait état d'un échec national. Il nous revient, en recherchant une application réaliste du principe de précaution, d'imaginer les situations qui pourraient nous surprendre pour les anticiper et les quelques suggestions exprimées n'ont, bien sûr, pas la prétention d'épuiser le sujet.

Une conférence débat « Le cyclone Katrina - quelles leçons pour l'Europe ? » a été organisée le 23 février dernier par le Conseil scientifique de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN), au ministère de l'écologie et du développement durable. Ouverte par Mme la ministre en personne, la manifestation où avaient été invités à s'exprimer des experts américains, a donné lieu à d'intéressants échanges avec une audience diversifiée, y compris quelques représentants de plateformes nationales de nos pays voisins. Son annonce à l'Agenda de la *Lettre MRN* N° 7 avait permis à quelques représentants de sociétés d'assurances d'y assister. S'adresser à l'AFPCN, dans quelques semaines, pour les actes : www.afpcn.org

³ notamment à l'occasion des différentes marées noires.

⁴ Planification et conduite d'opérations, aménagement du terrain (expertise du génie), capacité de transport ou d'aide à la circulation, capacité de reconnaissance, d'observation et de manœuvre hélicoptérée, déploiement d'un système de transmission, sécurisation d'une zone.

L'association Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN) a été constituée en mars 2000 par la FFSA et le GEMA suite aux événements naturels de la dernière décennie et particulièrement de l'année 99. Elle fait partie des groupements techniques de la profession hébergés par le GIE GPSA.