

S'INFORMER POUR PREVENIR LE RISQUE NATUREL

Livre blanc

Contexte

Quels que soient les progrès de la science et de la technique, nous ne serons jamais totalement à l'abri de catastrophes naturelles, ce qui se traduit dans le langage courant par « le risque zéro n'existe pas ».

En effet, avec le développement des technologies de l'information et de la communication ou, plus simplement, avec la vulgarisation de l'usage domestique de l'Internet, chacun peut situer les risques qui le menacent, selon quelques scénarios, du plus au moins fréquent. D'outil de communication et de diffusion, l'information géographique sur le risque devient alors un outil de réflexion collective et de négociation sur les stratégies de réduction de la vulnérabilité, entre les différentes parties prenantes.

Nous attendons toutefois de ces progrès, de plus grandes capacités à anticiper, prévenir et limiter les conséquences dommageables des catastrophes naturelles inévitables. Capacités accrues qui s'expriment sous la forme de mise à disposition des informations sur les aléas, leurs amplitudes et leurs fréquences, ainsi que sur les moyens d'alerte, comme sur les mesures de protection à mettre en œuvre et les dispositions de prévention collectives et individuelles.

L'information géographique renseigne sur des lieux de risque ou « enjeux », pour lesquels la réalisation de l'aléa provoque des dommages.

A ces enjeux sont attachés des acteurs : particuliers, professionnels, élus locaux, en leurs diverses qualités de propriétaires, occupants exploitants, administrateurs, administrés ...

L'information sur le risque implique que toute personne concernée accède à certaines informations données. L'accès ne suffit pas, il faut aussi que ces données puissent être comprises et utilisées pour ce qu'elles sont avec leurs insuffisances et défaut de précision. Ces étapes constituent une sorte de préalable rationnel à toute volonté, décision ou action de prévention, individuelle ou collective.

L'ambition de mieux gérer le risque naturel ou industriel, interpelle l'ensemble de la société, à travers ses parties prenantes et l'invite à l'utilisation partagée de l'information géographique sur l'aléa, les enjeux, et leur vulnérabilité.

C'est dans ce contexte que les deux associations AFPCN ¹ et AFIGÉO ², ont engagé une réflexion qui a conduit au livre blanc, « S'informer pour prévenir le risque naturel »,

¹ Association française pour la prévention des catastrophes naturelles

² Association française de l'information géographique

présenté dans cette fiche ³, visant à utiliser l'information géographique pour l'aide à la décision de chacun, particulier, professionnel et, bien sûr, collectivité locale, dans la prévention et la gestion, à son niveau, et en interaction les uns avec les autres, des catastrophes naturelles.

Un premier travail conjoint AFIGéO – AFPCN a été lancé en 2001, sur le rôle de l'information géographique dans la lutte contre le risque d'inondation. Y ont participé plus de 150 personnes représentant les producteurs de données, les prestataires de service et les utilisateurs finaux de cette information géographique. Il a permis la production d'un premier document intitulé « partager l'information géographique sur le risque inondation pour mieux le gérer » ⁴.

Cette publication des deux associations a servi de support à la journée de réflexion tenue au Sénat le 4 novembre 2002 et conclue par Madame Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable.

Plus de 120 participants ont suivi cette journée qui a retenu les recommandations suivantes :

- favoriser la structuration des maîtrises d'ouvrage pertinentes pour créer, collecter, partager et gérer l'information géographique,
- offrir aux utilisateurs finaux des outils d'appropriation de cette information leur permettant de gérer leur propre risque,
- rédiger un livre blanc pour faire progresser les deux propositions précédentes.

Les propositions qui suivent, au nombre de seize, extraites du livre blanc, visent à permettre que chaque catégorie d'acteur puisse bénéficier de l'information qui lui est utile pour estimer son propre risque et en déduire les mesures à prendre pour le réduire et, si possible, le supprimer.

Préalablement, les principes d'une charte de partage de l'information sur le risque sont présentés, puis des souhaits concernant le cadre politique de l'information géographique relative aux risques naturels. Une attention particulière est portée au respect de la confidentialité des informations à caractère personnel, dans le cadre de la loi « informatique et liberté » et des autres textes de même nature.

Charte de partage de l'information sur le risque

Pour approfondir l'engagement de l'ensemble des parties prenantes dans une démarche coopérative, il convient de convenir d'une charte du partage de l'information sur le risque. Afin d'accepter d'entrer dans cet exercice d'intérêt général, chaque partie prenante doit pouvoir identifier :

- des valeurs reconnues et intégrées dans des principes généraux,
- des principes relatifs aux données et aux échanges,
- des éléments de méthodes et d'organisation associées à la poursuite de objectifs de partage d'informations.

³Pour se procurer le livre blanc, contacter AFIGéO : afigeo@afigeo.asso.fr

⁴ Pour ce procurer ce document, contacter AFIGéO

Cadre politique de l'information relative aux risques naturels

L'objectif poursuivi est de garantir "l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement", selon les termes de la convention d'Aarhus. En effet, seule l'équité de traitement des parties en matière d'information leur permet d'exercer des choix responsables d'acceptation du risque.

A cette fin, il est nécessaire d'organiser la fourniture de données fondamentales, et notamment de l'information géographique, sur le thème des risques naturels. Pour atteindre cet objectif le respect des quatre principes suivants s'impose.

Principe de transparence

L'accès effectif aux informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels, est rendu possible grâce à un portail Internet comportant les informations suivantes :

- données disponibles (description, y compris qualité),
- conditions d'accès techniques et financières à ces données.

Ce même portail donne les indications pratiques de consultation et de téléchargement.

Principe d'accessibilité

Les informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels, sont accessibles au plus grand nombre dans les meilleures conditions techniques et financières :

- l'accès est le plus simple possible sur le plan technique : tout ensemble de données géographiques doit être accessible au moyen des logiciels et des matériels les plus élémentaires et

les moins coûteux possibles pour une performance définie, notamment en termes de temps d'accès,

- dans toute la mesure du possible, l'accès est gratuit ; à défaut les données sont facturées à un coût raisonnable. Le tarif correspondant est affiché de façon explicite (principe de transparence).

Principe de confidentialité

Les données mises à disposition ne portent pas atteintes à la vie privée, à des intérêts économiques ou de sécurité nationale :

- si cela est justifié par le respect de la vie privée, d'intérêts économiques ou de sécurité nationale clairement définis et explicités, on définit des droits d'accès aux informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels,
- dans tous les cas et quelle que soit la nature de ces informations, une procédure de contestation est mise en place. Cette procédure n'a pas pour objectif la suppression de ces informations mais leur enrichissement par une meilleure traçabilité. Elle peut aboutir à l'affichage d'estimations contradictoires d'une même donnée.

Principe de subsidiarité

Une coordination entre pays européens permet un meilleur accès aux informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels :

- les informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels concernant divers pays sont définies et représentées de façon cohérente,
- la terminologie et les conventions de représentation sont harmonisées dans toute la mesure du possible.

Ces résultats sont obtenus, si nécessaire, au prix d'actions spécifiques bi ou multilatérales. Ces principes peuvent être éclairés et complétés par ceux de l'initiative européenne "INSPIRE", qui ont une portée plus générale.

Information de l'utilisateur

Le but recherché est que chaque catégorie d'acteurs perçoive clairement le message qui lui est destiné puisse agir en connaissance de cause et adopte, en conséquence, le comportement pratique qui convient.

En conséquence, les propositions de ce chapitre s'organisent en quatre sous-objectifs :

- produire une information localisée sur le risque de chacun,
- éveiller et entretenir la conscience du risque,
- contribuer à l'évolution des systèmes d'information,
- élaborer, gérer et diffuser l'information..

La responsabilité du maire découle du code général des collectivités territoriales : « le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs » (article L2212-1).

Ses obligations dans le domaine de la prévention ont encore été renforcées dans la « loi risques » du 30 juillet 2003 : information de la population par une manifestation publique au moins tous les deux ans, mise en place et entretien des repères de crue, ... s'ajoutant à ses responsabilités en matière d'urbanisme.

Produire une information localisée sur le risque de chacun

L'objectif est que chacun ait la possibilité de connaître la vulnérabilité des personnes, du patrimoine et des activités dont il est responsable en fonction des risques naturels qui les menacent et de leur intensité. A partir de là, il pourra engager des démarches préventives de réduction de la vulnérabilité, d'une part, et préparer les mesures de sauvegarde à prendre d'urgence si la catastrophe survient, d'autre part.

Pour atteindre cet objectif une démarche est proposée selon quatre étapes :

- proposition n° 1 : décrire l'aléa à l'échelle de la parcelle,
- proposition n° 2 : définir au moins trois scénarios par type d'aléa (événement fréquent, occasionnel, rare),
- proposition n° 3 : disposer, pour chaque type d'aléa et chaque scénario, d'un plan d'action pouvant être décliné au niveau de chaque acteur (responsable collectif et acteur individuel),
- proposition n° 4 : élaborer un diagnostic à l'échelle de la parcelle pour réduire sa vulnérabilité par aléa et par scénario.

Eveiller et entretenir la conscience du risque

L'objectif est d'obtenir que les occupants des zones à risque soient conscients de la réalité de ce risque, et prêts à y faire face s'il survient. La croissance urbaine très rapide des dernières décennies a conduit de très nombreux habitants à s'installer dans des zones à risque sans en être conscient. La mémoire des événements passés s'estompe très vite, sans doute en moins de dix ans.

Il s'agit donc d'apporter une information objective et aussi précise que possible sur les événements naturels dommageables qui menacent chacun, sur leur occurrence et leur gravité.

En même temps, il faut informer sur les mesures de secours et de sauvegarde qui sont prévues si ces événements surviennent. L'expérience de ce qui est pratiqué à ce sujet autour des centrales électro-nucléaires peut être profitable.

Pour ce qui concerne l'apport de l'information géographique, trois propositions sont formulées :

- proposition n° 5 : utiliser l'information géographique pour l'information prévue par la loi risque,
- proposition n° 6 : utiliser les moyens de communication disponibles dans la commune pour mettre l'information géographique à la disposition de tous,
- proposition n° 7 : utiliser l'information géographique dans les activités scolaires.

Contribuer à l'évolution des systèmes d'information

L'information est dispersée entre plusieurs sources qui disposent, chacune, des données répondant à leurs propres besoins. C'est ainsi que l'Etat, lorsqu'il a la connaissance de l'aléa, l'exprime à l'échelle du 1/25 000 et que, lorsqu'une modélisation du phénomène a été réalisée, elle est rarement à une échelle plus fine que le 1/10 000.

La multiplicité des acteurs, en matière de réduction des catastrophes naturelles exige la mise en réseau de leurs informations.

Par ailleurs, le décideur local a besoin d'informations à l'échelle pertinente, plus fine dans tous les cas que les échelles citées ci-dessus, qu'il s'agisse du maire, pour appliquer le plan d'urbanisme, ou du particulier qui veut établir son diagnostic de risque.

La contribution de l'information géographique à cette démarche fait l'objet des quatre propositions suivantes :

- proposition n°8 : utiliser l'information géographique pour l'information sur la prévention et assurer sa maintenance,
- proposition n°9 : utiliser l'information géographique dans la gestion d'information en cas de crise,
- proposition n°10 : procéder à des exercices réguliers pour déceler les dysfonctionnements et y remédier,
- proposition n°11 : procéder au retour d'expérience lorsqu'une crise a été subie.

Elaborer, gérer et diffuser l'information

Ce chapitre concerne les modalités techniques de collecte, production, gestion, mutualisation, diffusion et mise à disposition de l'information sur le risque à destination des deux grandes catégories d'utilisateurs finaux potentiels que sont les particuliers d'une part et les professionnels de l'autre (cette dernière catégorie incluant les collectivités publiques pour certaines données).

Le but recherché est que l'information sur les aléas produite aux différents stades d'une démarche de prévention⁵ :

- ne soit pas multipliée inutilement ou trop imprécise (principe d'efficacité),

⁵ De l'alerte au retour d'expérience, en passant par la cartographie informative ou réglementaire.

- demeure accessible à tous ceux qui en ont besoin (principe de transparence),
- soit utilisée par chaque acteur selon sa situation juridique et ses responsabilités propres (principes de subsidiarité et de confidentialité).

L'action spécifique aux représentations numériques de la couche d'informations géographiques relatives aux thématiques d'aléas naturels (telles que notamment les zonages d'aléas et les différents informations physiques pouvant y être rattachées) doit évidemment s'articuler sur celle relative au référentiel à grande échelle (RGE), qui permette de décrire ces aléas à la parcelle.

En conséquence, les cinq propositions suivantes ont été retenues :

- proposition n° 12 : hâter la mise à disposition généralisée du référentiel à grande échelle (RGE),

- proposition n° 13 : coordonner et normaliser la production d'informations géographiques thématiques sur les risques pour lesquels les services de l'Etat et des collectivités locales ont respectivement compétence,
- proposition n° 14 : intégrer systématiquement la thématique risques naturels dans les projets, procédures et organisations à composante spatiale,
- proposition n° 15 : organiser, mettre en place en partenariat public-privé et gérer un répertoire portail national des données géographiques thématiques sur les risques naturels,
- proposition n° 16 : encourager une stratégie d'expérimentation des propositions précédentes, à l'échelon de quelques territoires-pilotes.