

LETTRE D'INFORMATION SUR LES RISQUES ET CRISES



INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ÉTUDES
DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

LIREC

N°21
FÉVRIER 2011

Sommaire

Actualité nationale

- L'interdépendance des réseaux va être désormais prise en compte par ORSEC
- Session nationale de l'INHESJ : séminaire Risques et Crises

Actualité internationale

- Surprises prévisibles et freins à la prévention
- Inondations en Australie

Recherche et Innovation

- L'IFSTTAR
- Risques émergents : le point de vue de l'IRGC
- Resilis, un projet de recherche pour améliorer la résilience urbaine

Agenda

ZOOM DU MOIS

Affaire du Médiateur®
Surveillance des risques
émergents,
responsabilité et principe
de précaution

Événement du mois

Le 24 janvier 2011, une attaque suicide à l'aéroport moscovite de Domodedovo a causé la mort de 35 personnes et près de 200 autres ont été blessées. Selon les autorités russes, la quantité d'explosif qui a pu être introduite dans l'aéroport (environ 7 kg d'équivalent TNT), démontre qu'il y a eu violation des règles de sécurité par les dirigeants de l'aéroport. Cela a entraîné une réaction très vive des pouvoirs publics russes par l'annonce d'une reprise en main de l'organisation de sécurité dans les transports. Cet attentat, nous rappelle malheureusement que les mesures de sécurité dans les lieux publics, qui connaissent de nombreux flux, montrent régulièrement des signes de défaillances. Elles peuvent être dues soit à des erreurs ou des fautes humaines, ce qui est vraisemblablement le cas de l'aéroport de Domodedovo, soit relever d'une innovation des terroristes dans les modes opératoires. On se souvient par exemple des semelles explosives du passager Richard Reid en décembre 2001 à bord d'un vol Paris-Miami ou plus récemment de la tentative d'attentat du 25 décembre 2009 sur un vol entre Amsterdam et Détroit où un passager avait collé sur sa jambe un mélange explosif. Dans ces deux cas, la réaction efficace des passagers et de l'équipage a permis de neutraliser le terroriste. Il est par contre vraisemblable que cette course morbide à l'innovation criminelle ne cessera jamais.

Cependant, il est de la responsabilité directe des pouvoirs publics et des opérateurs de disposer des moyens humains et des procédures et outils nécessaires pour assurer la sécurité du public et des voyageurs avec un haut standard d'efficacité. Cela montre l'impérieuse nécessité de la qualité des contrôles qui vont dépendre largement du matériel efficace et l'emploi de personnels très qualifiés. De telles affaires ne peuvent d'ailleurs permettre de privilégier tel ou tel mode d'organisation publique ou privée du contrôle aux points de filtrage. Cela pose simplement le problème d'une formation efficace.

L'attentat de l'aéroport de Domodedovo a eu lieu dans une zone publique. Cela confirme bien que la surveillance de telles plateformes ne peut être conçue que de manière globale en articulant bien les procédures entre les zones réservées et les zones ouvertes totalement au public. La question est bien connue des spécialistes de la sécurité qui disposent de méthodes basées notamment sur des niveaux de sécurité concentriques pour limiter la survenance d'actes malveillants. Mais même cela ne peut garantir une sécurité absolue dans les lieux publics. La capacité des États à traiter le renseignement et analyser les menaces participe également en amont à l'efficacité des dispositifs de protection des infrastructures ■

L'interdépendance des réseaux va être désormais prise en compte par ORSEC



Emmanuel VIAL
*Bureau de l'alerte, de la planification et de la préparation aux crises
Sous direction de la gestion des risques
Direction de la sécurité civile*

De nombreux événements récents ont mis en évidence la nécessité de réviser le dispositif de planification de sécurité civile applicable en cas de défaillance des réseaux d'alimentation électrique d'une part et des autres réseaux vitaux, d'autre part. Par exemple, lors des tempêtes Klaus ou Xynthia, dans de très nombreuses communes, la rupture d'alimentation électrique a entraîné l'interruption du fonctionnement des réseaux de distribution d'eau potable et de télécommunication fixe et mobile, voire celle du gaz.

En septembre 2009, fort de ces observations, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale a publié le plan national de continuité électrique qui évoque la problématique de crise « électro-centrée ». Ce plan aborde, entre autres sujets, le dysfonctionnement en cascade des réseaux et préconise la définition de mesures pratiques à décliner sur le terrain, adossées sur les préceptes de la doctrine ORSEC.

Les retours d'expérience ont amené la Direction de la sécurité civile à développer une nouvelle doctrine qui dépasse la notion de crise « électro-centrée » pour adopter une vision tenant compte de l'interdépendance des réseaux d'électricité, de télécommunications, d'eau potable, d'hydrocarbures et de gaz. En effet, le réseau électrique n'est pas seul à générer des difficultés d'approvisionnement en cascade sur les autres réseaux.

Une méthodologie rigoureuse d'élaboration

Tout d'abord il a été décidé de créer un mode d'action intégré dans les dispositions générales d'ORSEC traitant du rétablissement ou de l'approvisionnement d'urgence des réseaux. L'objectif poursuivi consiste à élaborer une tactique, une méthode d'aide à la décision, de préparer des hommes et des organisations pour atteindre l'objectif suivant : assurer une continuité de service optimale pour satisfaire aux besoins essentiels des populations. Il importe en effet de concevoir une réponse opérationnelle coordonnée face aux défaillances simultanées, séparées ou en cascade des réseaux. Il s'agit ensuite de traiter les effets de ces perturbations, quelle qu'en soit la cause : accident

technologique, phénomène naturel ou mouvement social. Cette doctrine sera formalisée dans un guide méthodologique à destination des opérateurs et les pouvoirs publics (préfets pour l'essentiel) qui disposeront ainsi des outils nécessaires pour définir un mode d'action préparé, rôdé (par des exercices) et coordonné.

Trois principaux axes de travail ont été identifiés.

- développer un descriptif sommaire des principes de gestion de chacun des réseaux ;
- dégager les principes de réponse communs à tous les réseaux ;
- proposer aux décideurs un panel de mesures spécifiques à chaque réseau et à chaque niveau de coordination en fonction des effets souhaités.

A ce stade des travaux, les fiches explicatives du fonctionnement global ainsi que des différents niveaux de gestion de chacun des réseaux ont été établies. Elles permettront aux services préfectoraux de mieux appréhender le contexte général de leur intervention et d'identifier les forces et faiblesses de chacun des réseaux. Ces fiches devront être déclinées localement, ne serait-ce que pour identifier précisément les acteurs indispensables à la gestion des événements.

De plus, un groupe de travail, intégrant les différents ministères de tutelle des réseaux ainsi que les représentants des différents opérateurs a dégagé une méthodologie générale et nationale de détermination des besoins et de sélection des usagers à rétablir ou à approvisionner en situation de crise. Elaborée à partir de l'analyse des différents textes existants, cette méthodologie nécessite de bien distinguer les différentes situations de crise envisageables, lesquelles appellent des postures différentes.

Un impératif majeur : l'identification des usagers sensibles et leur sélection en phase de crise

En effet, compte tenu de la réactivité et des capacités d'intervention de l'Etat comme des opérateurs, les crises de courte durée font appel aux procédures de délestage qui s'appuient elles mêmes sur des listes d'usagers bénéficiant

d'un service prioritaire, établies *ex ante*. Ces listes sont utilisées en mode réflexe par les gestionnaires de la crise pour éviter l'aggravation de la situation. En effet, il paraît inconcevable de couper l'alimentation électrique normale d'un hôpital et de risquer de mettre en jeu des vies humaines en phase de délestage. Cette phase qui permet d'éviter d'aggraver une situation de tension sur le réseau électrique ne doit pas générer de perturbation plus grave dans un autre domaine.

A contrario lors des événements majeurs, cette posture réflexe des opérateurs est contre productive. Il devient alors nécessaire d'étudier les sujétions individuelles au regard de la situation réelle du territoire, des capacités de résilience des abonnés et des capacités d'intervention de l'Etat comme des opérateurs. Ainsi un établissement hospitalier privé de son alimentation électrique normale devra être étudié spécifiquement. Soit il sera en capacité de continuer à fonctionner grâce à son groupe électrogène de secours et pourra donc ne pas être considéré comme prioritaire pour un rétablissement ou une alimentation d'urgence. Soit il devra être rétabli au plus vite (dysfonctionnement ou insuffisance du groupe électrogène) et sera une priorité absolue pour l'autorité. Il faut donc mettre en place une méthode d'aide à la décision qui permette de sélectionner au sein des usagers classés

sensibles des différents réseaux, ceux qui bénéficieront du rétablissement ou d'un approvisionnement d'urgence.

En amont de la crise, dans le cadre de la planification ORSEC, il faut identifier secteur par secteur, réseau par réseau, les usagers qui sont potentiellement sensibles aux ruptures de fourniture ou d'approvisionnement. Ces usagers peuvent être classés suivant les conséquences directes et immédiates engendrées par la rupture d'alimentation.

Il est à noter que les doctrines actuelles appliquées en la matière (consignes générales de délestage sur les réseaux électriques, lutte contre des perturbations importantes sur un réseau d'eau potable, priorités de rétablissement des services de communications électroniques...) et qui ont été élaborées isolément, devront être réétudiées à l'aune de la future doctrine.

Les travaux portent actuellement sur les procédures d'échanges et de remontées des informations de crise entre les opérateurs et les autorités mais aussi entre les différents opérateurs. Les autres principes de réponse commune, c'est-à-dire la communication concertée et la stratégie d'intervention et de coordination des actions, seront ainsi traités successivement avant d'aborder les mesures spécifiques à chaque réseau ■

Session nationale de l'INHESJ : séminaire Risques et Crises

Les risques que représentent aujourd'hui les catastrophes naturelles, le terrorisme ou les infrastructures essentielles, apparaissent selon une occurrence de plus en plus forte et réclament l'effort conjugué de multiples organismes tant publics que privés. Une politique efficace de gestion des risques doit couvrir les champs de la sécurité nationale, de l'économie, des finances, de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement. De plus en plus souvent, les pouvoirs publics ont à prendre des décisions sur l'action à mener, les programmes et les services, alors que l'incertitude est parfois significative et inévitable. Ils doivent donc évaluer et gérer les risques dans un effort général visant à définir les réponses adaptées.

La maîtrise des risques et des crises nécessite une approche globale. Il ne s'agit pas seulement de traiter ce que l'on appelle la gestion des risques ou l'analyse des risques ; il s'agit aussi de réfléchir aux processus optimaux de prise de décision lorsqu'interviennent de multiples acteurs.

Un séminaire dédié à la gestion de crise est désormais inclus dans la session nationale de l'INHESJ. Il est complété par des exercices de mises en situation. Ce séminaire s'est déroulé du 18 au 21 janvier 2011 autour de plusieurs ateliers dont le fil conducteur était les synergies entre acteurs.

Le traitement des crises sanitaires et alimentaires a fait l'objet d'une table ronde spécifique. Les crises sanitaires et alimentaires renvoient au concept de « sécurité sanitaire » qui englobe toutes les facettes de la santé humaine dont la sécurité sanitaire des aliments. Ce domaine est totalement intégré à l'approche de sécurité globale en raison des interactions très fortes existantes avec tous les autres domaines des crises. Une présentation détaillée est disponible sur le site internet de l'INHESJ ■



Pour en savoir plus :
www.inhesj.fr

Retour sommaire



Surprises prévisibles et freins à la prévention

Ce concept développé aux États-Unis tente de démontrer que la plupart des catastrophes sont prévisibles, toutefois les informations susceptibles de les prévoir seraient minimisées voire occultées en raison du comportement humain.

Pourquoi faisons-nous preuve d'inconscience vis-à-vis de l'existence de ces catastrophes et d'inertie à agir en amont ? C'est la question qui a été posée dans un article paru dans *The Milken Institute Review*, intitulé *Overcoming myopia, Learning from the BP Oil Spill and other catastrophes* par Howard C. Kunreuther and Erwann O. Miché-Kerjan, publié en octobre 2010.

Les auteurs constatent que nous sommes entrés dans une ère de catastrophes à grande échelle, plus fréquentes et plus coûteuses en raison d'une exposition accrue des populations aux risques. Paradoxalement avant qu'un événement catastrophique ne survienne, l'absence de préoccupation des populations à l'égard des risques n'incite pas à l'entreprise de mesures de sauvegarde en amont.

Biais cognitifs

Des expériences en laboratoire et des études menées par des psychologues et des économistes cognitivistes ont révélé différents biais agissant sur la prise de décision. Ils diminueraient le discernement à l'égard de la probabilité d'occurrence des catastrophes majeures et de la mesure de l'ampleur de leurs conséquences potentielles.

Comment expliquer ces biais cognitifs qui occasionnent une myopie des décideurs ?

- **La mauvaise perception du risque décrite également comme de l'optimisme** : le risque est souvent sous estimé, certains scénarios ne sont pas envisagés, cet état d'esprit se matérialise par le leitmotiv « cela ne m'arrivera jamais ».
- **Les expertises contradictoires** : divisés entre des estimations divergentes, dues notamment aux manques de données historiques sur les événements à faible probabilité et l'incertitude scientifique, les décideurs auraient tendance à préférer se baser sur les estimations les plus accommodantes avec leurs objectifs.

- **L'évaluation à court terme des mesures de prévention** : les dépenses dont les effets ne peuvent être mesurés à court terme sont souvent rejetées, les bénéfices des actions de prévention sont ainsi sous-évalués.

- **L'ignorance des interdépendances** : certaines mesures de protection nécessitent une entreprise collective pour être efficiente mais les entreprises sont frileuses de déboursier les premières ce qui favorise l'inaction.

- **L'incapacité à tirer des leçons des catastrophes passées** : le cerveau humain a tendance à occulter les moments douloureux. Avec le temps ces émotions s'effacent, ce qui porte préjudice à la tenue d'un retour d'expérience exhaustif. Selon les auteurs c'est ce qui explique que des reconstructions à la suite d'une catastrophe se font souvent au même endroit.

- **La cécité mimétique** : par mesures de prudence voire de déresponsabilisation, quand les décideurs n'optent pas pour le *statu quo*, ils ont tendance à imiter les comportements d'autres décideurs sans prendre la peine d'analyser si cela leur convient.



source : <http://www.donutclack.com/>

Les auteurs appliquent cette théorie à plusieurs catastrophes dont celle de Deepwater Horizon. Selon eux BP est un cas d'école qui cumule plusieurs de ces biais. Malgré de nombreuses violations à la sécurité qui avaient occasionné des catastrophes par le passé, le géant pétrolier a maintenu le statu quo en continuant d'appliquer une politique d'aveuglement mimétique. Cela l'a par exemple conduit à ne pas prendre en compte la probabilité d'occurrence d'une marée noire d'une telle ampleur dans ses plans de prévention.

Combattre cette myopie s'avère extrêmement difficile sans l'apport d'incitations concrètes à l'investissement sur le long terme. Seule une régulation étatique stricte et des mesures financières incitatives pourraient selon les auteurs, permettre de surmonter ces biais comportementaux. Les partenariats public-privé au travers de l'assurance apparaissent comme l'un des seuls moyens viables. D'ailleurs les mécanismes d'assurance ne se contentent plus de prendre en charge les catastrophes et intègrent désormais les mesures de prévention et de protection contre les risques ■

Inondations en Australie

Les inondations spectaculaires qui ont touché l'État du Queensland dans le nord-est de l'Australie puis l'État de Victoria dans le sud-est ont causé des dégâts sans précédent dans le pays. Comme après chaque catastrophe majeure, la question de l'indemnisation et de la reconstruction préoccupe le Trésor public australien. Malgré que l'Australie soit un État disposant d'une importante couverture assurantielle contre les catastrophes naturelles, elle sera vraisemblablement insuffisante face à l'ampleur des événements. En effet les États ayant été inondés et notamment le Queensland, abritent d'importantes activités commerciales minières et agricoles qui ont été fortement pénalisées. Le coût des inondations a été pour l'instant estimé à environ 4.4 milliards d'euros et pourrait coûter jusqu'à un point de croissance en 2011. Les autorités australiennes ont constaté aussi une flambée des prix dans les régions touchées par la catastrophe. Cela pourrait entraîner un accroissement du taux d'inflation dans tout le pays (aux alentours de 2,60 % au dernier trimestre 2010). Pour faire face à ces dépenses et afin de répondre au mieux aux priorités économiques, sociales et politiques, le gouvernement australien a préféré à l'endettement, la création d'un impôt provisoire. Cette taxe

exceptionnelle a été fixée à 0,5 % des revenus annuels supérieurs à 50 000 dollars australiens et à 1 % pour ceux dépassant 100 000 dollars australiens sur l'année fiscale 2011/12. Seul point positif, les économistes estiment que la croissance du pays sera probablement stimulée par la reconstruction à partir du second semestre 2011.

L'épisode pluvieux n'est malheureusement pas terminé, il se poursuivra jusqu'en mars. Le cyclone Yasi de force maximale 5 qui a touché dans la nuit du mercredi 2 au jeudi 3 février 2011 l'État du Queensland a provoqué d'importants dégâts matériels. Selon un bilan provisoire, aucune victime n'est à déplorer grâce notamment à la mise en œuvre d'importantes évacuations préventives.

Dans le même temps, une vague de froid s'est abattue sur un tiers des États-Unis (jusqu'à moins 40° dans certaines régions) avec des chutes de neige très importantes (60 cm à Chicago) et un blizzard soufflant accompagné de glace et de verglas causant la paralysie d'une grande partie des transports. Près de 20 000 vols ont été annulés et l'état d'urgence a été décrété dans plusieurs régions ■

RECHERCHE ET INNOVATION

L'IFSTTAR



La création de l'IFSTTAR, l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux, le 1er janvier 2011 résulte de la fusion du Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) et de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS). Cet établissement public à caractère scientifique et technologique devient le plus grand institut européen de recherche en regroupant

23 unités de recherche. Principalement orienté vers des projets de développements et d'innovations dans les domaines du génie urbain, du génie civil et des matériaux de construction, il s'intéresse également aux risques naturels, aux infrastructures, à la mobilité des personnes et des biens, aux systèmes et aux moyens de transports ainsi qu'à leur sécurité ■

Pour en savoir plus :
www.ifsttar.fr

Risques émergents : le point de vue de l'IRGC

Les études sur les risques émergents ont le vent en poupe. Parmi les plus réactifs, nous avons remarqué le travail de l'International risk governance council (IRGC)- Conseil international pour la gouvernance des risques. L'IRGC vient d'achever la publication d'un rapport intitulé *Les risques émergents : facteurs contributifs*. Selon cette étude « les risques émergent d'un 'sol fertile' commun qui est cultivé par 12 'facteurs contributifs' ». Ces facteurs génériques

à l'émergence de chaque risque sont présentés et illustrés dans ce qui constitue la première phase d'un projet global d'étude. La seconde phase du projet de l'IRGC est de développer des guides pratiques à destination des secteurs publics et privés afin que les acteurs puissent surmonter les obstacles qu'ils rencontrent et développer leur propres capacités à comprendre, anticiper et répondre aux risques émergents ■

Pour en savoir plus :
www.irgc.org

Retour sommaire



Resilis, un projet de recherche pour améliorer la résilience urbaine

Jean-Paul Arnaud (Egis), Marie Toubin (Egis/EIVP), Damien Serre (EIVP), Maud Wan (Egis)

Les enjeux de la gestion des risques en ville

La société, et en particulier la société urbaine, est de plus en plus complexe avec ses nouveaux jeux de relations sociales, un fort degré de connectivité et ses objectifs de compétitivité. Si l'urbanité (convivialité de la ville) découle de l'accumulation des ressources, de la concentration des pouvoirs, de l'attractivité des territoires et de la culture, elle est aussi un vecteur de risques, dû notamment à cette concentration. Au-delà des risques exogènes dont l'enjeu augmente en milieu urbain, on peut considérer que la ville crée ses propres risques (endogènes). Ainsi les villes sont vulnérables et font face à des dangers amplifiés par l'urbanité. De plus, les risques et les dommages sont de moins en moins acceptés par les populations et les activités économiques. Alors que les villes sont supposées incarner la sécurité et le développement, les récents événements (Katrina, Xynthia, menaces terroristes, inondations, neige, ...) révèlent leurs faiblesses et remettent en cause la gestion des risques en milieu urbain.



La Seine et l'usine du Sycotm à Saint-Ouen

En effet, les politiques actuelles d'évaluation et de gestion des risques produisent des outils focalisés sur un risque unique alors que l'environnement urbain favorise les effets dominos et propage les défaillances. La gestion des risques est principalement centrée sur la gestion de crise au détriment de la prévention qui est nécessaire avant l'évènement, et des plans de rétablissement qui doivent être élaborés avant la crise. Les mesures et les actions sont principalement dédiées à un seul secteur ou organisation (décideurs publics, gestionnaires de réseaux, entreprises, services d'urgence) alors que les interdépendances entre organisations, infra-

structures et activités sont fortes en milieu urbain. Ainsi, la gestion des risques ne peut se faire sans une approche globale et une gestion intégrée des articulations entre systèmes. Enfin, la gestion des risques favorise les mesures à court terme et peine à impliquer les populations à chaque étape du processus de résilience (prévention, c'est-à-dire sensibilisation des populations, comportement durant l'évènement et enfin reconstruction).

Les objectifs du projet RESILIS

Tout ceci a conduit les chercheurs et les collectivités locales à exprimer de nouveaux besoins en matière de gestion des risques urbains. Définie comme la capacité d'une ville à absorber la perturbation puis à recouvrer ses fonctions, la résilience urbaine est devenue le nouveau paradigme dans les méthodes de gestion des risques, car elle permet de répondre aux enjeux identifiés plus haut. Le projet RESILIS vise précisément à développer des solutions innovantes pour l'amélioration de la résilience de la ville : par une meilleure gouvernance multi-échelles et multi-acteurs, par une action sur les populations et une gestion optimisée des réseaux techniques la structurant. D'une durée de trois ans et lancé en avril 2010, le projet RESILIS est un projet ANR-Agence nationale de la recherche (appel à projet Ville Durable 2009) labellisé par le pôle de compétitivité Advancity.

Le principal objectif du projet réside dans l'élaboration de méthodes et d'outils à destination des collectivités locales, des opérateurs de réseaux, des populations et de tout autre acteur. L'objectif est de développer des outils pour préparer, adapter et concevoir des systèmes sociaux et techniques capables de supporter, absorber puis se remettre d'une perturbation. Considérant ces enjeux, une analyse du système urbain comme système de sous-systèmes favorisera une approche intégrée incluant une meilleure compréhension des interdépendances et de l'interopérabilité des acteurs. Puis, une analyse fondée sur des retours d'expériences, des scénarios de défaillance et en particulier des effets dominos, identifiera et évaluera les impacts sur le système urbain. L'analyse des résultats mettra en avant les caractéristiques de la ville résiliente et des indicateurs correspondants. Les résultats seront ensuite validés par une phase expérimentale avec la contribution de deux collectivités : l'agglomération d'Orléans-Val de Loire et la ville de Mantes-la-Jolie ■

Pour en savoir plus :

jean-paul.arnaud@egis.fr, marie.toubin@egis.fr,
damien.serre@eivp-paris.fr, maud.wan@egis.fr

Remerciements :

Le consortium RESILIS regroupe des ingénieristes du secteur privé (Egis, Iosis, Sogreah) impliqués dans l'aménagement urbain ou la prévention des risques, des laboratoires de recherche (EIVP - École des Ingénieurs de la Ville de Paris, LEESU - département de recherche en génie urbain de l'Université de Paris-Est, REEDS - département de recherche en économie, écologie et développement soutenable de l'Université de Versailles-Saint-Quentin) et des organismes de recherche (Cemagref - analyse de risques, Fondaterra - fondation pour des territoires durables).

Retour sommaire

Affaire du Médiateur®

Surveillance des risques émergents, responsabilité et principe de précaution

Le risque sanitaire fait partie d'une catégorie de risques particulièrement difficile à surveiller. Concernant le risque lié à l'utilisation de médicaments, il faut trouver en permanence un juste équilibre entre efficacité et innocuité. On oublie d'ailleurs trop souvent la définition du médicament. Elle fait l'objet d'un article du Code de la santé publique, le L. 5111-1 qui définit le médicament comme « *toute substance ou composition présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines ou animales, ainsi que tout produit pouvant être administré à l'homme ou à l'animal en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions organiques* ». Pour le dire autrement, c'est une substance active, potentiellement dangereuse qui justifie d'être soumise à des procédures de contrôle.

La défiance de la société envers les médicaments est ancienne. Pour ne parler que de la période moderne, l'affaire de la Thalidomide remonte déjà à un demi-siècle. Plus près de nous, les affaires des extraits thyroïdiens, puis du sang contaminé ont eu un fort retentissement. C'est d'ailleurs l'affaire du sang contaminé qui a conduit à une refonte du dispositif de santé publique à la fin des années 1990. Cela n'empêchera pas en 2004 la survenance de l'affaire du Vioxx®, un médicament anti-inflammatoire du laboratoire MERCK® largement utilisé dans le monde. Il sera retiré brutalement en septembre 2004 par le laboratoire instruit vraisemblablement par un contexte international de suspicion portant depuis 2001 sur une dizaine de molécules. Le rapport parlementaire sur la question rappela combien cette décision surprit les agences sanitaires nationales et européennes. La presse se fit d'ailleurs l'écho de la théorie suivant laquelle le retrait direct du Vioxx® par le laboratoire répondait plus aux exigences des actionnaires qu'à des impératifs de santé publique.

Il est intéressant de comparer les affaires Vioxx® et Médiateur®. En 2005 la revue britannique *The Lancet* évaluait de 88 000 à 140 000 les cas supplémentaires de « *maladie cardiaque sévère* » aux Etats-Unis entre 1999 et 2004, période de commercialisation du Vioxx®. Ces données reposaient sur le résultat d'une extrapolation réalisée à partir de deux essais cliniques. C'est un peu le même processus qui a fait écrire dans la revue française *Prescrire* que les cas probables de maladies cardiaques liées à la prise de Médiateur® pourraient avoir causé entre 500 et 2 000 décès.

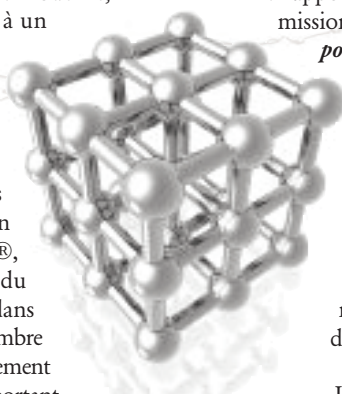
Entre janvier et juin 2005 une commission d'enquête parlementaire et une mission d'information furent

mises sur pied pour traiter des conditions de délivrance et de suivi des autorisations de mise sur le marché des médicaments.

Le rapport parlementaire de 2005 donne une vision très claire des procédures en vigueur et notamment de celle mise en place par les articles L. 5121-8 et suivants du code de la santé publique, qui prévoient que l'Autorisation de mise sur le marché (AMM) d'un médicament est prise, pour la France, par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), sur proposition de la commission d'AMM de l'agence. Un document intitulé « *résumé des caractéristiques du produit* » (RCP) accompagne l'AMM. Il est plus particulièrement destiné aux médecins qui disposent ainsi d'une information sur l'usage recommandé de la substance.

Le rapport souligne également que l'avis de la commission d'AMM « *est fondé sur l'évaluation du rapport bénéfice/ risque du produit* », c'est-à-dire de l'équilibre entre son efficacité, son innocuité et sa qualité. L'AMM n'est donc pas le résultat d'une évaluation comparative des médicaments d'une même classe thérapeutique ; elle constitue seulement une **absence d'interdiction de commercialisation**. La commission avait estimé le taux de refus annuel des demandes d'AMM dans une fourchette allant de 5 à 10 %.

Les parlementaires concluaient leurs travaux par un catalogue de 25 recommandations touchant au fonctionnement du système institutionnel, à la formation initiale et continue des médecins, sur l'information des professionnels de santé et du grand public, sur l'expertise et enfin sur les instruments de sécurité sanitaire. Parmi les recommandations de 2005 on relèvera la demande de clarification de la répartition des compétences entre l'AFSSAPS et la Haute Autorité de santé en matière de recommandations de police sanitaire et de recommandations de bonnes pratiques, rationaliser les relations entre institutions et agences, le renforcement du financement public des agences et le souhait de voir affiché un suivi plus fort des recommandations formulées par la Haute Autorité de santé en matière de déremboursement des médicaments, pour lesquels le service médical rendu est jugé insuffisant. Des recommandations concernant la veille étaient également contenues dans le document en proposant d'étendre l'obligation de pharmacovigilance à tous les professionnels de santé par des moyens simplifiés et par l'information systématique des professions de santé de la suite donnée à leurs signalements.



L'affaire du Médiateur® ne fait que commencer et il est vraisemblable que les difficultés connues en 2005 seront à nouveau évoquées en 2011. L'IGAS dans son enquête rendue publique en janvier 2011 a souligné cette question. Les Inspecteurs mettent par ailleurs en évidence des problèmes de gouvernance de l'agence concernée. Il est notamment écrit « *qu'il appartient aux directeurs généraux de ces structures de se donner les moyens de disposer des outils de travail nécessaires à leurs missions* ». Cela peut sembler aller de soi mais pose la question connexe des sources de financement et de leur niveau qui avait déjà bien été identifiée en 2006.

L'affaire va également relancer un débat juridique complexe lié à l'interprétation et à l'application du principe de précaution. Il est aisé d'identifier une faute en rapport avec le non respect par exemple d'une procédure de contrôle bien identifiée. Il est plus complexe d'identifier une faute de défaut de précaution car il est toujours tentant de définir une faute au vu de connaissances inexistantes ou parcellaires au moment de la réalisation du dommage. Il ne faut pas non plus négliger la pression médiatique qui peut influencer sur telle ou telle prise de position...

Il est d'ailleurs intéressant de souligner que lors de l'affaire du sang contaminé, la décision du Conseil d'État du 9 avril 1993 mettant en cause la responsabilité de l'État

a été interprétée par certains comme étant fondée sur un défaut de précaution alors que le fondement de base de cet arrêt concerne plutôt le défaut de prévention. Les futurs développements judiciaires de l'affaire Médiateur® seront à suivre. Nous allons probablement assister avec cette affaire et d'autres à la construction d'un nouveau droit qui devra trouver un équilibre entre la reconnaissance d'un comportement de précaution qui pourra être source d'une exonération totale ou partielle de responsabilité et le souci de maintenir un large niveau de responsabilité sur les épaules d'un décideur quand un risque se développe. Faut-il sanctionner la survenance d'un risque dès lors que l'on ne peut assurer ou démontrer qu'une activité ou un produit sont inoffensifs? Il semble plus réaliste d'imaginer une exonération de responsabilité prenant en compte le risque de développement mais cela ne peut se faire que dans un contexte apaisé prenant en compte un dialogue entre les victimes potentielles d'un risque, les citoyens et les décideurs pour aboutir à un consensus social donnant un périmètre à ce qui pourrait être appelé une incertitude acceptée... La vie a toujours progressé en intégrant un niveau d'aléa accepté. Refuser cette évidence ne peut que générer des conséquences négatives sur l'évolution de nos sociétés ■

Gérard Pardini
Chef du département Risques et Crises, INHESJ

Pour en savoir plus :
Télécharger le rapport de l'IGAS :
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000028/index.shtml>



■ 9 février 2011, Paris

Conférence IDC – Sécurité 2011

Pour en savoir plus :

<http://www.event.com/EVENTS/Info/Summary.aspx?e=6b710d69-0e61-4065-8a6d-f0680a0e2b57>

■ 10 mars 2011, Paris

GT Vigilance et alerte : Séance plénière sur les risques telluriques - séismes, volcans et mouvements de terrain

Pour en savoir plus :

<http://www.afpcn.org/index.htm>

■ Du 12 au 14 mars 2011, Inde

Disaster risk and vulnerability conference 2011

Pour en savoir plus :

<http://www.unisdr.org/wana/events/v.php?id=16836>

■ 8 avril 2011, Londres

Virtual emergencies: simulation technology for emergency planning and response

Pour en savoir plus :

<http://www.rusi.org/>

■ 14 avril 2011, Nîmes

La gestion des risques par les communes: enjeux et solutions

Pour en savoir plus :

<http://www.pole-risques.com>

[Retour sommaire](#)





LES GRANDS PROGRAMMES DE FORMATION

Les formations à la gestion de crise de type NRBCE à destination du ministère de l'Intérieur

Depuis janvier 2007, le ministère de l'Intérieur a confié à l'INHESJ la formation du corps préfectoral et des corps de direction des forces de sécurité à la gestion de crise de type NRBCE. Les sessions ont lieu mensuellement et se déroulent sur deux jours.



Pour plus de renseignements : Louis BARAT
louis.barat@inhesj.fr – Tél. : 01.76.64.89.85



Les formations à la gestion de crise à destination de l'Éducation nationale

L'INHESJ a également été chargé en 2009 par le ministère de l'Éducation nationale, d'assurer une formation relative à la sécurisation des établissements scolaires les plus exposés aux risques de violence.

Sensibilisation à la gestion de crise des élèves de l'ENA et de l'INET (CNFPT)

L'INHESJ assure la formation de sensibilisation à la gestion de crise des promotions entrantes de l'École Nationale d'Administration et de l'Institut National des Etudes Territoriales. Il intervient également au profit du CNFPT pour des formations spécialisées.

Des formations à destination des entreprises : Maîtrisez la crise

Pour prendre en compte la spécificité des crises touchant les entreprises et répondre à leurs besoins, l'INHESJ est associé à des acteurs privés pour proposer la réalisation d'exercices adaptés à l'environnement et aux spécificités de l'entreprise. Ces mises en situation sont créées avec des scénarios et une pédagogie développés à l'usage exclusif de l'utilisateur.

Pour plus de renseignements : Carole DAUTUN
carole.dautun@inhesj.fr – Tél. : 01.76.64.89.81





LETTRE D'INFORMATION SUR LES RISQUES ET CRISES

LIREC



INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE
Département Risques et Crises

Ecole Militaire - 1 place Joffre - Case 39 - 75700 PARIS 07 SP
Tél. : 01 76 64 89 00 - Fax : 01 76 64 89 31 - lirec@inhesj.fr
www.inhesj.fr

Cette lettre d'information est disponible après inscription à l'adresse : lirec@inhesj.fr

INHESJ - Département Risques et Crises

Chef du département : Gérard Pardini - Rédacteur : Nacéra Amraoui

Les informations contenues dans ce document sont issues de sources ouvertes et ne sauraient être interprétées comme une position officielle ou officieuse de ses rédacteurs ou des services de l'État.

Faites nous parvenir régulièrement sur lirec@inhesj.fr toute information concernant un événement, une manifestation : nous la diffuserons.

Site internet de l'INHESJ : www.inhesj.fr/