

# Prévention des risques naturels majeurs : une nouvelle étape ?

## Éléments de réflexion

GP 050520

La Caisse Centrale de Réassurance (CCR), dans son récent bilan 1982 / 2018 des catastrophes naturelles en France<sup>1</sup>, confirme le niveau moyen de 1 milliard € / an le niveau des indemnisations (hors automobile) par les assurances (via le système dédié « cat nat »), avec presque 60 % suite à des inondations, que la CCR avait estimé dans de précédents bilans. Malgré l'absence de données publiques, l'expérience montre que l'on peut estimer au niveau équivalent le coût des travaux à la charge des collectivités territoriales (avec l'aide de la dotation de solidarité). Ne sont pas chiffrés les coûts restant à charge des particuliers et entreprises (par exemple mal couvertes pour les pertes d'exploitation), ni les coûts pour l'État lui-même (son patrimoine), ni les multiples coûts indirects (ne serait-ce que les coûts d'intervention d'urgence, puis de santé pour les personnes touchées physiquement ou ressentant des séquelles psychologiques).

Oserais-je donc avancer **un coût annuel stable à environ 3 milliards €** pour l'ensemble de la collectivité ?

Certes, les victimes directes humaines restent à un niveau relativement limité, d'environ quelques dizaines par an (mais on ne dispose d'aucun chiffre au-delà de quelques éléments recueillis depuis 2016, via la presse, par un service de la DGPR, le BARPI, portant sur les victimes recensées le jour même).

Notre politique de prévention des risques naturels majeurs est-elle donc efficace ?

La récente réorganisation du COPRNM, avec intégration du conseil de gestion du FPRNM, ainsi que de l'ONRN, peut être une occasion d'une évaluation, pouvant déboucher sur une nouvelle étape.

## Les fondements actuels de la politique de prévention des RNM

C'est en 2003, que le ministère en charge des RNM (à l'époque le ministère de l'écologie et du développement durable, et deux de ses directions, la DPPR et la direction de l'eau) a fait franchir une étape importante, cadrant l'actuel dispositif, fondé sur un dire fort de l'État et des investissements importants en matière d'inondations :

- la loi du 30 juillet 2003, avec ses deux titres RNML et risques technologiques, généralisant **les plans de prévention des risques**, dire officiel de l'État, fondé sur des **études des aléas**, (qui ne se conçoit sérieusement qu'à **l'échelle du bassin de risque** : massif forestier pour les incendies de forêts, bassin hydrographique pour le risque d'inondations, etc.) et leurs

---

<sup>1</sup> <https://catastrophes-naturelles.ccr.fr/-/les-catastrophes-naturelles-en-france-bilan-1982-2018>

traductions cartographiques (avec des zonages), à annexer, après enquêtes publiques, aux documents d'urbanisme (PLU) ;

- la **fiabilisation de la prévision des crues**, avec une nouvelle organisation fondée sur des services de prévision des crues (SPC), à l'échelle de bassins hydrographiques (confiés aux DIREN de bassin, sauf pour la zone Méditerranée Est, confiée à Météo-France) et un service expert, proche du siège de Météo-France à Toulouse, le SCHAPI ;
- un **programme ambitieux d'investissements d'actions de prévention des inondations** (le plan « Bachelot »), qui préfigurerait les PAPI.

## Les évolutions récentes

La transposition de la directive européenne sur la prévention des inondations a amené à se placer en démarche de **réduction de la vulnérabilité, via le repérage de territoires à risques d'inondation** (TRI), et donc la mise au point de stratégies locales de gestion du risque d'inondation (SLGRI).

Dès lors, on a été amené à croiser les regards entre l'aménagement (de territoires) et la gestion de la prévention des risques au niveau des bassins de risques.

On a pu voir émerger des pratiques de PPR multirisques (par exemple dans le département des Hautes-Alpes), ou des approches de **gestion intégrée des risques**, la planification de l'aménagement d'un territoire intégrant dès l'origine la réduction de la vulnérabilité face aux RNM (voir les actions dans les Alpes : <http://risknat.org/girn/>), et surtout l'action de l'atelier national des territoires en mutation exposés aux risques. Ceci aboutira tout naturellement à la loi du 27 janvier 2014 (« MAPTAM »), confiant aux EPCI à la fois la planification urbaine, l'aménagement (SCOT, PLUi, ...), l'aménagement de l'eau et la prévention des inondations (« GEMAPI »).

Cette évolution nette renforce la **montée en responsabilisation des collectivités territoriales**, et ceci sera complété à l'été 2019, avec un décret prévoyant des exceptions à la très ancienne règle de non constructibilité derrière des digues, en permettant des aménagements, après avis de la collectivité en charge de la PI et de la gestion des systèmes d'ouvrages de protection.

Mais, un autre élément essentiel est en train de modifier les principaux aléas : **le changement climatique**.

De fait, dès aujourd'hui se ressentent des évolutions nettes : phénomènes méditerranéens de plus en plus intenses, accroissement du risque de feux de forêts avec remontée du front vers le nord, risque de sécheresses majeures, sans parler de l'émergence d'un risque naturel nouveau : les canicules.

## Pourtant, des manques importants

Trop souvent, la prévention des RNM reste séparée de la préparation et de la gestion des crises, comme le montre ce tableau.

## Deux logiques à faire converger pour les inondations

	<b>L'aléa</b> Le bassin de risque	<b>Les secours</b> Le directeur des opérations de secours (DOS)
Niveau national	MEDDE/DGPR (+DGALN)	Ministère de l'Intérieur/DGSCGC <sup>2</sup>
Niveau suprarégional	<b>Le préfet (bassin, sous bassin)</b> DREAL bassin + SPC SDAGE, PGRI	<b>Le préfet de zone sécurité défense</b> état-major de zone (DPFM)
Niveau régional	<b>Le préfet de région</b> (Conseil Régional) DREAL <i>Observatoire régional risques</i> CPER	
Niveau départemental	<b>Le préfet de département</b>	
	DDT(M) (Conseil Départemental)	Directeur cabinet + SIDPC (voire DDPP) + SDIS (+ sécurité civile)
	AZI, DDRM	plan ORSEC (+ SDACR)
	<b>Pôle de compétence risques</b> (ou MIRNAT)/CDRNM	
Niveau intercommunal (EPCI, Métropole, syndicats)	<b>Le syndicat de bassin</b> : syndicat de rivière (EPAGE/EPTB: cf « GEMAPI ») CLE	
	carte d'aléa Les plans de gestion ( SAGE) SLGRI	
	PAPI-PSR (Plan Barnier)	
Niveau communal	<b>La commune (communauté de commune?)</b>	<b>le maire</b>
	La traduction communale (via TIM) : DICRIM + PPRN	PCS, DICRIM + CPS (campings), PPMS (établissements scolaires) OID

Certains préfets tentent de pallier la difficulté en réunissant en une même instance les CDRNM et les CDSC (cf. Aude, etc.).

Comment mieux coordonner plans ORSEC et SLGRI ?

D'une manière générale, il importe de réfléchir, dès le niveau national, à **un rapprochement des instances, des processus et procédures, et donc à mettre en place une interministérialité effective** (au-delà de la mention des toutes les DAC concernées dans les membres du COPRNM).

Par ailleurs, il n'existe **pas de réel dispositif d'évaluation** de la politique publique de prévention des RNM : pas de bases de données partagées des indemnités des assurances (montants, mais aussi types de travaux indemnisés, etc.), ni pour les travaux des collectivités bénéficiant de la solidarité nationale (gestion Ministère de l'Intérieur / DGCL), ni du nombre des victimes humaines et des circonstances de leurs décès, blessures, séquelles. **Comment dès lors piloter, adapter en continu, une telle politique, et calculer le retour sur investissement des dépenses engagées** (voir introduction) ?

Enfin, à l'encontre de toutes les connaissances scientifiques de la cindynique (cf le professeur Patrick Lagadec, par exemple), la **responsabilisation** des acteurs, notamment **des citoyens** reste

<sup>2</sup> Et DGCL pour la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques

limitée. Or, dans le domaine de la prévention des feux de forêts, la mobilisation des citoyens via les CCFF (par exemple, plus de 5000 bénévoles dans le Var) a fait ses preuves. De même, en période de canicule, se sont généralisés les dispositifs locaux d'accompagnement des personnes vulnérables. Pourquoi ne pas **plus mobiliser les réserves citoyennes de sécurité civile**, par exemple en prévention des inondations (comme à Fourques / Gard ou Cavaillon / Vaucluse) ? Et ne pas généraliser leur association aux remontées d'information (cf la démarche VISOV, par exemple) ?

Mais ce sujet renvoie aussi à la **responsabilisation des acteurs privés** de l'aménagement, de la construction, et de la gestion immobilière (cf. par exemple la question de la conception des parkings souterrains en zone inondable). Sans remettre en cause la mutualisation solidaire des risques, mises en place par le régime « cat nat » (et donc se placer dans un schéma états-uniens, avec un total désengagement public des biens privés, laissant les assurances et les compagnies de réassurances entièrement responsables), ne peut-on imaginer un dispositif plus responsabilisant (avec des modulations de primes, des incitations à faire des travaux de prévention, des normes « para risques naturels majeurs », à l'instar des normes parasismiques, etc.) ?

Et, in fine, **quelle ingénierie publique, mais aussi privée, partagée, agissante ?** Pourquoi, par exemple, ne pas mettre en place un GIP entre les différents établissements publics concernés (BRGM, CEREMA, INRAE, université G Eiffel, Santé Publique France, etc.) ? Et comment y associer les collectivités territoriales (par exemple via un statut hybride à créer : cf. réflexions actuelles portées par le CEREMA) ? Mais au-delà, pourquoi pas une académie des RNM ? Comment associer des experts privés (cf. PREDICT) ? Etc.

Et tant d'autres réflexions à faire émerger de tous les acteurs concernés à mettre en dialogue, par exemple au sein du COPRNM.

## **En résumé**

Il est temps de préparer une nouvelle étape pour la politique de prévention des risques naturels majeurs, croisant mieux les cultures (techniques : inondations, feux de forêts, sécheresse, canicules, séismes, cyclones, etc. ; d'approche : prévention, crise, ..), coresponsabilisant plus les acteurs concernés (collectivités territoriales, acteurs de l'aménagement, assurances, experts, citoyens, etc.), et fondée sur un dispositif transparent et mesurable d'évaluation et d'amélioration continue, ...