

Livre blanc de l'AFPCN : Éléments pour les questionnements

Préparé par le Comité de Pilotage du Livre blanc.

Rappel des objectifs

A l'occasion de son 20^{ème} anniversaire, l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN) a décidé d'entreprendre la rédaction d'un « **Livre blanc sur la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC)¹ en France** » dans les vingt dernières années (2000-2020).

Rappelons en effet que l'AFPCN a été créée en 2000 pour prendre la suite du comité français pour la Décennie Internationale de prévention Catastrophes Naturelles (DIPCN), et que, depuis, elle a travaillé avec la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) sur les politiques nationales et internationales de réduction de risques de catastrophes (RRC) tout en menant avec ses adhérents et leurs réseaux des travaux de réflexion scientifique et technique. Elle est donc bien placée pour porter un regard éclairé sur tout ce qui a été fait dans les vingt dernières années et profiter de son 20^{ème} anniversaire pour entreprendre cette action marquante.

Rappelons d'abord qu'un **Livre blanc** est un rapport ou guide destiné à présenter des informations concises (état des lieux et questionnements) sur un sujet complexe tout en suggérant des principes d'évolution (propositions d'action) sur le sujet. Il a généralement pour objectif de faciliter ou d'orienter des prises de décision. Notre Livre blanc aura les caractéristiques suivantes :

- **Etre un Livre blanc de l'AFPCN**, réalisé par ses membres et analysant les pratiques individuelles, collectives et institutionnelles de la réduction des risques de catastrophe (RRC) en France depuis 20 ans pour aboutir à des propositions d'évolution de ces pratiques. Il portera sur tous les risques, y compris climatiques et sanitaires ;
- **Etre soumis, pour avis à tous les adhérents de l'AFPCN**, avis qui seront mentionnés et annexés si nécessaire au rapport final ;

1 Dans ce document, nous utiliserons le terme reconnu internationalement de Réduction des Risques de Catastrophes (RRC), plutôt que celui de prévention des risques.

- **S'adresser aux acteurs** de la Plateforme Nationale de RRC, ce qui, vu la diversité de ceux-ci, impose une démarche de communication adaptée et adaptable.

Ce Livre blanc s'inscrit également dans un dialogue avec le DGPR-DRM et l'instance de gouvernance concertée qu'est le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM).

Dans tous les cas, il ne sera, ni un rapport académique, ni un rapport d'inspection. Il sera un retour de l'expérience vécue par les membres de l'AFPCN vis à vis de la RRC en France et en Europe, qui fera d'abord ressortir ses forces, puis identifier ses faiblesses et permettra de déboucher sur des propositions d'évolution. Il devra également se nourrir des défis issus du changement climatique et, plus récemment, de la crise sanitaire du COVID 19.

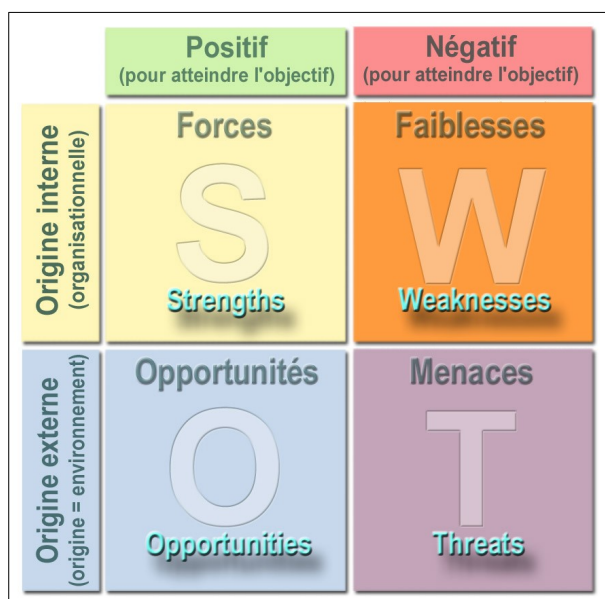
C'est pourquoi nous nous tournons vers vous, les acteurs de la RRC en France, ou les adhérents francophones de l'AFPCN, pour recueillir vos impressions, issues de votre vécu des évolutions de la RRC en France dans les vingt dernières années. Ceci se fait sur la base de questionnements qui vous sont adressés dans les paragraphes qui suivent.

Les questionnements

1 MÉTHODE

Notre approche se voulant totalement participative, vous pouvez tout naturellement amender, voire compléter les propositions qui suivent. Vos réponses peuvent être formulées par écrit, mais nous nous proposons aussi d'organiser des webinaires où vous pourrez intervenir directement, ce type d'échanges facilitant en outre l'élaboration d'idées nouvelles.

L'approche du Livre blanc est la suivante : en partant du « paysage » législatif et réglementaire de 2000, évaluer comment, selon vous, ce paysage et ses pratiques d'utilisation ont évolué en vingt ans et comment on peut encore les améliorer et les compléter. C'est pourquoi les questions sont introduites par une mise en perspective historique de la RRC.



Pour progresser plus rapidement, les premières réflexions menées au sein du Comité de pilotage de l'action, ont conduit à proposer d'axer les questionnements autour d'un nombre limité de thèmes. Ces thèmes que nous avons identifiés sont issus des réflexions menées tant au niveau international qu'au sein d'enceintes participatives comme les Assises Nationales des Risques Naturels (ANRN), les dernières ayant eu lieu en mars 2019.

Enfin, nos réflexions pourront s'appuyer sur la méthode d'analyse et de rendu connue sous le nom de « SWOT² » (Forces,

2 SWOT : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threads (forces, faiblesses, opportunités, menaces).

faiblesses, opportunités, menaces), définie par la Commission Européenne comme « *un outil d'analyse stratégique qui combine l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire, d'un secteur, avec celle des atouts et des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement.* ».

Passons donc maintenant à la mise en perspective et aux questions, le tout étant naturellement amendable et complétable !

2 MISE EN PERSPECTIVE

Le corpus juridique de la RRC, inclus aujourd'hui principalement dans le Code de l'Environnement³, s'est construit, dès 1858 en réaction à des catastrophes, principalement des inondations. D'emblée l'objectif prioritaire a été l'aménagement des territoires, autour de la protection du bâti et moins de celle des personnes. Il a été considérablement enrichi dans les vingt dernières années.

Ce corpus est issu de lois consacrant des évolutions majeures de la politique de RRC. Citons par exemple celle de 1982 instituant le régime d'indemnisation CatNat, la loi de 1995 (Barnier) instituant les plans de prévention des risques (PPR) et le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), la loi de 2003 réorganisant, entre autres la prévision des crues, la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE) qui prend en compte la directive européenne de 2007 sur les inondations, et enfin celles de 2015 (MAPTAM et NOTRE) qui introduisent la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) comme responsabilité des collectivités locales. Si le cœur des politiques de RRC a initialement été les inondations, celles-ci se sont progressivement étendues à d'autres risques, comme les séismes, les glissements de terrain, etc, ce qui n'est pas négligeable et ouvre des perspectives.

En parallèle, il y eut un développement d'outils de prévention et de gestion de crise, liés directement à la série des grandes catastrophes ayant eu lieu depuis 20 ans : les inondations de l'Aude, les tempêtes Lothar et Martin, la submersion liée à Xynthia et le cyclone Irma. Ont ainsi été introduite la vigilance hydro-météorologique, développé le système de prévision des crues et ses outils, mis en place des services d'aide à la gestion de crise et d'élaboration des plans de prévention, des plans d'action contre les inondations (PAPI), constitués des établissements publics dédiés (EPTB), mis en places des organes de gouvernance concertée (CO-PRNM, CMI, CDRNM), etc.

Nous avons donc un corpus apparemment très complet pour gérer la RRC en France, qui repose finalement sur trois principes : subsidiarité, solidarité, universalité.

- La **subsidiarité** donne une répartition des tâches. L'État « dit » le risque et les territoires mettent en œuvre les mesures proposées. C'est l'essence même des PPR. Cette subsidiarité entraîne le besoin d'une **gouvernance concertée**, tant au niveau national, avec le Conseil d'orientation pour les risques naturels majeurs (CO-PRNM) qu'au niveau local avec les Commissions départementales des risques naturels majeurs (CDRNM) par exemple.
- La **solidarité** provient du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles CatNat qui prévoit que tout assuré contribue au fonds d'indemnisation et au FPRNM, même s'il n'est pas lui-même exposé aux risques, et que l'indemnisation est déclenchée sur la base de critères précis. C'est une pratique reconnue comme

3 On trouve aussi le Code des Assurances, le code des Collectivités Territoriales, etc.

bonne par l'UNDRR. Suivant le rythme des catastrophes le régime CatNat a été peu à peu étendu au-delà des inondations fluviales, mais ne couvre pas les risques météorologiques (tempête, grêle, neige), traités directement dans les polices d'assurances.

- L'**universalité** couvre l'accès aux informations sur les risques. Elle doit être libre et non discriminatoire selon les termes de la convention d'Arhus (1998). Ainsi, le citoyen doit être informé sur les risques qui le menacent et inversement, les autorités ont l'obligation de la lui fournir. C'est dans cette perspective qu'ont été mis en place des portails d'accès nationaux, comme Georisques ou l'Observatoire national des risques naturels (ONRN), et les observatoires territoriaux.

Certaines évolutions des deux dernières décennies, et c'est nouveau, sont liées à des processus internationaux comme l'UNDRR ou l'Union Européenne. Le sujet le plus marquant est, par exemple la transcription de la directive européenne sur les inondations dans la loi LENE. Mais il y a aussi des évolutions de contenu plus fondamentales poussées par ces structures, et qui ont été introduites peu à peu dans les actions nationales. On parle maintenant de réduction des risques de catastrophes *et de leurs conséquences négatives sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique*. On prend de nouveaux thèmes comme le *Reconstruire mieux*, dans une perspective de résilience accrue des territoires.

3 LES THÈMES DE QUESTIONNEMENTS

Tout ceci est positif, mais suscite des interrogations comme celles qui ressortent des dernières ANRN : i) le partage de la connaissance est-il réellement universel ? ii) Comment intégrer dans la RRC ce qui ressort d'autres politiques comme l'aménagement ou le changement climatique ? iii) Comment lever les freins à la mise en œuvre des mesures prévues pour la RRC ? Etc...

C'est ce qui a conduit le groupe de pilotage à dégager les éléments d'analyse suivants (liste non exhaustive) :

- i. — les conséquences des catastrophes majeures des vingt dernières années (retours d'expérience et suites) et la perspective des effets du changement climatique
- ii. — les étapes du processus législatif et réglementaire et l'intérêt d'une stratégie nationale multirisques ;
- iii. les modalités de prévention des risques sur le terrain liés aux divers acteurs et échelons de responsabilité ;
- iv. l'impact des processus internationaux sur notre politique nationale ;
- v. le lien avec la recherche, le développement et le monde de l'Education ;
- vi. Votre expérience pratique personnelle.

Sur cette base, cinq thèmes de réflexion sont proposés ci-après pour les soumettre à la méthode SWOT qui a été décrite en page 2 :

3.1 La mobilisation de tous est-elle réalisée ?

- Culture commune du risque (pas que du grand public),
- Implication citoyenne,
- Le maire au centre des politiques de gestion des risques,

-
- la montée en puissance des collectivités et le changement de posture de l'État,
 - Rôle des acteurs (assurances, acteurs du monde économique, scientifiques, commissions de sécurité...)
 - Notion de co-responsabilités,
 - Travail en réseau pluridisciplinaire.

3.2 Les politiques et les cadres d'action sont-ils flexibles et adaptables aux réalités locales?

- Coordination et cohérence nationale et européenne,
- Vivre avec les risques naturels :- de la prévention à la gestion globale,
- Amélioration continue,
- Performance et bilan,
- Stratégie gagnant-gagnant et bonus à la pro-action.

3.3 Les démarches d'aménagement intègrent-elles la prévention des risques ?

- Décloisonnement des structures et des compétences,
- Démarche intégrée et multirisques,
- Concilier les différentes réalités territoriales (sociales, économiques, risques, politiques...),
- Schéma conceptuel des ressemblances/dissémbances entre les risques (y compris COVID),
- Travailler à des échelles cohérentes face aux risques (exemple : le bassin versant pour les inondations),
- -Action globale et vision à long terme,
- Synergie des cadres-législatifs, réglementaires, normatifs et techniques,
- Urbanisme, aménagement et risques.

3.4 Va-t-on vers la résilience effective des territoires ?

- Préparation au retour à la normale et la-gestion du post-événement au cœur des réflexions à venir,
- Fiches réflexes en post-crise,
- -Solidarité et renforts entre territoires,
- Formation et mise en situation sur la post-crise,
- La crise dans la crise,
- L'impensable est à venir mais le pire n'est jamais certain,
- Adaptation et retrait stratégique.

3.5 La connaissance est-elle partagée et capitalisée ?

- Mémoire et-retours d'expérience,
- Des stratégies de développement de la culture du risque différenciées suivant que les territoires aient été impactés ou pas récemment par des catastrophes ?,
- Bancarisation des données et bases interopérables,
- Mise en réseau, partage et accès pour tous :-plateforme nationale,
- Portraits des territoires,
- Des rencontres régulières.

4 QUELLE PERSPECTIVE ?

L'AFPCN prévoit d'organiser, au premier semestre 2021, un événement pour célébrer son 20^{ème} anniversaire. Nous nous proposons d'y présenter, pour débat ouvert, les premiers résultats de l'analyse que nous allons réaliser avec vous. Après identifications des forces (il y en a beaucoup), des faiblesses (il y en a aussi), dans un environnement sans doute menaçant mais plein d'opportunités, nous entamerons avec vous la phase de propositions. Celle-ci sera également conclue par un événement organisé par l'AFPCN et que nous espérons pouvoir coupler le cas échéant avec les prochaines ANRN