

Synthèse des contributions des adhérents de l'AFPCN au Livre Blanc

A retenir : Si l'ensemble des contributions souligne la qualité du **cadre réglementaire de la prévention et de la gestion des risques de catastrophes** et des dispositifs qui l'accompagnent, la majorité des participants regrette le **manque d'évaluation de l'opérationnalité de ces instruments**. En outre, les **disparités territoriales** en termes de vulnérabilité et d'implication dans la réduction des risques de catastrophes rendent difficile la **mise en œuvre des dispositifs** de prévention et de gestion des risques au niveau local. Les participants s'inquiètent également de la **complexité apparente de ces dispositifs**, qui peut gêner leur compréhension par ceux auxquels ils s'adressent.

Cependant, les **changements et les crises globales** tels que le changement climatique, la pandémie de Covid-19 ou la diminution inquiétante de la biodiversité ainsi que les **outils numériques** sont perçus comme des opportunités pour sensibiliser le grand public et générer une prise de conscience favorable à la résilience des territoires.

Enfin, certaines contributions mentionnent une **trop grande focalisation** des actions sur le **risque d'inondation** ou sur ceux pris en charge par le **régime CatNat**.

Introduction

A l'occasion de son **20^{ème} anniversaire**, l'AFPCN a décidé d'élaborer un **Livre Blanc de la réduction des risques de catastrophes naturelles en France entre 2000 et 2020**.

Le projet a débuté en juillet 2020 avec l'installation du **comité de pilotage du Livre Blanc**. Constitué d'une douzaine de membres, il rassemble, autour du président de l'AFPCN, les quatre pilotes de mission, des membres du bureau et des adhérents volontaires. Il est **animé par** François GERARD, pilote de la Mission 1 chargée de l'animation des réseaux d'acteurs.

En octobre 2020, l'AFPCN a **invité ses adhérents, personnes physiques ou morales**, à proposer des premières contributions à l'élaboration du Livre Blanc sur la base de **cinq questionnements** :

- La mobilisation de tous est-elle réalisée ?
- Les politiques et cadres d'action sont-ils flexibles et adaptables localement ?
- Les démarches d'aménagement sont-elles intégrées ?
- Va-t-on vers la résilience effective des territoires ?
- La connaissance est-elle partagée et capitalisée ?

Quatorze contributions qui émanent tant d'adhérents personnes morales que d'adhérents personnes physiques ont été enregistrées. Ainsi, l'AFPCN remercie le CEREMA, l'IRMa, l'Institut Paris Région, Marc Bouchon, Audrey Pastel, Christian Sanchidrian, Jérémy Savatier et Cédrine Alléon (ISL), Christian Kert, Michel Luzi, François Gérard, Giles Pipien, Yves Mérian (IMdR), Ghislaine Verrhiest et Michel Sacher pour leurs contributions. La majorité des contributions s'est conformée à la **proposition d'une analyse SWOT** (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces) mais quelques-unes d'entre elles ont été rédigées sous un autre format, notamment sur des thématiques ciblées.

Etant donné le petit nombre de contributions, **cette synthèse n'a pas vocation à présenter un panorama exhaustif de la réalité de la gestion des risques** en France mais elle permet dans un premier temps, d'identifier les premières pistes de réflexion du Livre Blanc.

1) La mobilisation de tous est-elle réalisée ?

Entre 2000 et 2020, la **réglementation nationale de prévention et de gestion des risques naturels majeurs** s'est largement étoffée. Aujourd'hui, chaque échelle de gouvernance (Etat, intercommunalité, maire, citoyens) dispose de **rôles qui lui sont propres**, notamment à travers une palette relativement complète d'outils et de dispositifs multirisques (PPR, PCS, DICRIM, etc.).

Néanmoins, la **mise en œuvre de ces dispositifs** souffre de grandes disparités en fonction des territoires, plus ou moins impactés par les risques naturels. En outre, aucun processus permettant d'évaluer l'efficacité de ces dispositifs n'a été mis en place.

Au niveau local, le **maire** est globalement perçu par les participants comme **sensibilisé et informé sur les risques naturels** mais la « culture du risque » des citoyens et des acteurs économiques est encore trop limitée. En ce sens, le **développement des outils numériques** peut être un véritable levier de l'information et de l'alerte du grand public au sein des territoires. Par exemple, l'automatisation de l'alerte par l'envoi de SMS géolocalisés ou le développement d'applications dédiées peuvent participer efficacement à la prévention des populations en cas de catastrophe. Cependant, la diffusion accrue de *fake news* sur les réseaux sociaux et les risques de désinformation qui l'accompagnent peuvent agir négativement sur la résilience et la prévention des populations.

Aujourd'hui, le **contexte territorial**, son histoire ainsi que les acteurs qui le compose influencent grandement la façon dont les acteurs locaux se saisissent de la **problématique « risques naturels »**. Ainsi, au sein du territoire Auvergne Rhône Alpes (AURA), particulièrement exposé aux risques en montagne, les acteurs locaux ont su s'organiser pour agir et travailler ensemble. Par exemple, une **bonne synergie locale et pluridisciplinaire** de gestion des crises a pu être développée dans le contexte des tempêtes de neige et des risques d'avalanches.

Enfin, les **crises majeures et les changements environnementaux globaux** que nous traversons actuellement tels que la pandémie de COVID-19, le changement climatique et la perte inquiétante de biodiversité sont citées à plusieurs reprises comme des **facteurs de prise de conscience**, des enjeux fédérateurs et, globalement, des opportunités plus que des menaces. En

particulier, cette prise de conscience se traduit par une exigence croissante de la population envers les décideurs politiques sur ces questions et par le souhait de développer une démocratie participative. De manière plus générale, ces contextes mettent en avant la **nécessité de « penser global »** et à long-terme ainsi que de privilégier les **Solutions Fondées sur la Nature** pour relever les défis globaux.

2) Les politiques et cadres d'action sont-ils flexibles et adaptables localement ?

Le **cadre réglementaire national** pour la gestion des risques naturels permet de **s'adapter aux réalités géographiques et météorologiques locales**. Par exemple, les plans de prévention des risques, les plans communaux de sauvegarde ou les programmes spécifiques comme la Stratégie territoriale pour la prévention des risques en montagne (STePRiM) sont définis ou adaptés à différents échelons de gouvernance et en concertation avec les acteurs locaux, dans le but d'ancrer les stratégies de gestion des risques dans les territoires. Ces différents outils s'accompagnent **d'instances de coordination à différentes échelles**, notamment en ce qui concerne le risque d'inondation. Néanmoins, c'est une fois de plus **l'application de ces dispositifs qui pose des difficultés**, du fait des disparités territoriales en matière de risques naturels et des procédures de bilan et d'évaluation encore trop peu développées.

En outre, la **multitude de documents et d'organisations** qui composent le cadre réglementaire pour la gestion des risques naturels conduit à une **illisibilité du cadre général**. Une **hiérarchisation** des textes réglementaires ainsi qu'une **homogénéisation** des termes utilisés dans ces différents textes pour traiter des risques naturels pourrait rendre ces dispositifs plus compréhensibles et ainsi favoriser leur mise en œuvre.

A **différents niveaux de gouvernance**, la question de **l'échelle de gestion des risques** et de **l'intégration d'une approche multi-risques** pose encore problème. C'est le cas par exemple de la gestion des bassins de risques transfrontaliers ou de la coordination des approches entre plusieurs aléas sur un même territoire.

A **l'échelle des communes**, la **formation des élus et des services techniques communaux** est jugée **insuffisante** pour leur permettre d'appréhender ces problématiques, ou alors de façon hétérogène d'un territoire à l'autre. Cela pose la **question du financement** des formations et des exercices de mise en situation.

L'**utilisation du numérique** par les acteurs de la prévention et de la gestion des risques peut servir de **levier** pour développer une **culture du risque** au niveau local (concertation numérique, sites d'information sur les différents risques naturels, etc.). Celle-ci est par ailleurs **différenciée selon les territoires**. Aussi, les zones de montagne sont plus propices au développement d'une culture du risque que les zones de plaine.

3) Les démarches d'aménagement sont-elles intégrées ?

Comme pour les problématiques précédentes, le **cadre réglementaire et les dispositifs existants** permettent en théorie de **répondre aux enjeux de l'aménagement des territoires**. Toutefois, un certain nombre de **difficultés** ont pu être identifiées par les participants. En effet, la **complexité de l'articulation entre plusieurs enjeux** d'aménagement et les objectifs parfois contradictoires et difficilement conciliables de certains territoires tels que le renouvellement urbain, l'attractivité touristique et le développement économique sont décrits comme des obstacles pour répondre aux risques d'aménagement. Ces obstacles sont d'autant plus importants en zone déjà fortement urbanisée.

En outre, certains **enjeux de l'aménagement des territoires** demeurent encore **trop peu pris en compte** par les acteurs de l'aménagement. C'est le cas notamment de la vulnérabilité des infrastructures de réseaux, du droit et de l'évaluation multirisque. Par exemple, les plans de prévention des risques sont trop focalisés sur le risque inondation. En résulte un **manque d'anticipation par rapport à ces phénomènes de grande ampleur** en ce qui concerne l'urgence sociale et médiatique, le droit de l'urbanisme ainsi que le droit de propriété et de copropriété. En outre, certaines contributions regrettent la trop grande focalisation des plans de prévention des risques sur les inondations.

Ainsi, en s'appuyant sur des **nouveaux outils** dédiés à la transition écologique ou compris dans le plan de relance ainsi que sur de **nouvelles méthodes de travail** comme le travail en « mode projet », les acteurs de l'aménagement des territoires pourraient **améliorer de manière continue leur connaissance du risque et du niveau de confiance des dispositifs de protection** et ainsi favoriser en particulier le « reconstruite mieux » (Build Back Better).

Une autre problématique soulevée concerne la **contradiction entre la temporalité des mandats des élus locaux et l'occurrence des risques naturels majeurs**. En effet, les actions locales sont par nature limitées dans le temps en raison des mandats et dans l'espace (territoires, communes, intercommunalités). Pourtant, les enjeux auxquels elles doivent répondre n'ont ni frontière ni durée prédéterminée. Par exemple, le lit majeur de la Vésubie sur lequel est exercé une forte pression immobilière traverse plusieurs territoires qui, pour prévenir les risques d'inondation, devraient agir de concert sur le long terme.

Enfin, pour les acteurs de l'aménagement du territoire, **la prise en compte du risque est malheureusement souvent vue comme une contrainte réglementaire** à la fin d'un projet plutôt que comme une opportunité d'améliorer la résilience dès le lancement du projet. Toutefois, l'intégration de la question du changement climatique dans les cursus de formation liés à l'aménagement telles que les formations en architecture, offre une opportunité pour cette question et celle des risques naturels qui y sont liés d'être mieux prise en compte dans l'aménagement du territoire et le BTP.

4) Va-t-on vers la résilience effective des territoires ?

Dans la plupart des contributions, **l'appareil réglementaire étatique est globalement perçu comme étoffé** et allant dans la direction d'une plus grande résilience des territoires. Cependant, l'opérationnalité des dispositifs qui le compose et en particulier les dispositifs locaux comme le PCS

est remise en question. En effet, il **manque des outils opérationnels et une méthodologie** pour accompagner les territoires et les acteurs locaux dans leurs démarches. Sans cela, les stratégies territoriales de résilience risquent d'être uniquement partielles, ce qui pourrait d'accroître la vulnérabilité des territoires ainsi que des infrastructures existantes aux risques naturels majeurs.

Au niveau des **collectivités territoriales**, la question des risques est **trop peu portée par les élus**. Ainsi, les territoires devraient favoriser l'implication du secteur privé dans les stratégies de résilience territoriale afin de développer leurs propres stratégies d'adaptation.

Par ailleurs, à l'**échelle local**, le **manque d'anticipation de la gestion post-crise** entraîne souvent des reconstructions à l'identique qui ne réduisent pas la vulnérabilité des populations aux risques naturels. Dans les différentes contributions des membres, **plusieurs pistes sont envisagées pour augmenter la résilience** des infrastructures et des populations au niveau local.

En ce qui concerne la **construction**, le fait **d'encourager et de faciliter la remise à niveau du bâti privé** tout en améliorant la résistance des ouvrages existants pourrait permettre de réduire la vulnérabilité des infrastructures en cas de catastrophes. Dans ce contexte, les ouvrages essentiels à la gestion de crise tels que les hôpitaux ou les centres de secours ainsi que les écoles devraient être prioritaires.

Ensuite, la **préparation à la gestion de crise et post-crise** devrait être renforcée. En particulier, des exercices tels que les exercices « Richter » dans le cas des risques sismiques pourraient se développer. Plus généralement, l'aménagement du territoire et la préparation de la reconstruction avant la survenue de la catastrophe apparaissent comme essentiels pour augmenter la résilience des territoires aux risques naturels majeurs. Dans ces différentes démarches, les **réflexions multiscales** et la **gestion de crise partenariale** devraient être favorisées afin de pouvoir prendre en compte les potentiels « effets dominos » des catastrophes.

5) La connaissance est-elle partagée et capitalisée ?

Concernant le **partage et la capitalisation des connaissances** des risques naturels majeurs, la majorité des contributions mentionne le **manque de retours d'expérience (REX)**. En outre, la majorité des REX existants restent **confidentiels, peu développés et sectoriels**, ce qui entrave l'apprentissage par l'expérience dans les zones vulnérables. Par ailleurs, plusieurs contributions mentionnent également une trop faible diffusion des REX existants dans les territoires non impactés par les risques naturels.

En plus des retours sur expérience, l'**entretien de la mémoire des risques** joue un rôle essentiel dans la **prévention** et la **préparation des populations vis-à-vis des risques naturels majeurs** (inondations, risque sismique, etc.). De la même manière que la culture du risque, la mémoire des catastrophes naturelles est **variable d'un territoire à l'autre**. Ainsi, l'organisation d'expositions itinérantes, de formations dans les écoles ou de réunions d'information post-catastrophes pourrait permettre d'entretenir la mémoire des catastrophes passées et de diffuser cette mémoire plus largement au sein des territoires, mêmes moins exposés aux risques naturels.

Par ailleurs, la **capitalisation**, la **communication** et le **partage d'informations** sur les risques naturels doivent être de véritables leviers pour développer une culture du risque au niveau des territoires. Les **outils numériques** tels que les nouveaux moyens de communication ou les bases de données publiques devraient jouer un rôle plus important en ce sens.

Enfin, si la plupart des contributions soulignent **l'intérêt des media, des élus, mais aussi de certains milieux universitaires** pour les questions liées aux risques naturels, la plupart d'entre elles déplore le **manque flagrant d'intérêt des milieux économiques et financiers** (hors assurance et réassurance) sur ces thématiques.