

Les risques naturels : évaluation de la politique publique de prévention

Plus de prévention, moins de réparation, plus d'assurances et moins d'Etat : telles sont les recommandations d'un rapport sur la politique française de prévention des risques naturels.

par **Paul-Henri Bourrelier**
Club Crin

Comment doit-on partager les efforts entre la prévention et la réparation ? Quel niveau de risque est-on prêt à accepter ? Quelle part de la prévention relève de mécanismes d'assurance et quelle part incombe à l'Etat ? Telles sont les questions auxquelles doit faire face la politique de prévention des risques naturels. A ces questions l'évaluation répond : la politique fran-

çaise fait actuellement la part trop belle à la réparation, elle laisse courir des risques évitables, elle pourrait responsabiliser plus les acteurs et être plus efficace en accroissant le rôle des assurances. Même si le bilan présente bien des aspects positifs, une réorganisation des administrations en charge de la prévention apparaît nécessaire et, au-delà, un débat sur le rôle de l'Etat dans la prise en charge du risque.

Le rapport de l'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels vient d'être rendu public [1] ; les lecteurs de *Responsabilité et Environnement* ont déjà été informés du déroulement des travaux et ils ont pu lire une version préalable du chapitre sur les com-

paraisons internationales et la coopération [2]. Ils ne seront pas surpris de voir que la question centrale traitée par l'évaluation est celle de la logique de responsabilité qui détermine toute politique de gestion de risque.

Même si le bilan présente bien des aspects positifs, une réorganisation des administrations en charge de la prévention apparaît nécessaire et, au-delà, un débat sur le rôle de l'Etat dans la prise en charge du risque.

La contribution des scientifiques des établissements compétents et des experts a permis, dans le début du texte et dans les annexes, de cerner le progrès des connaissances sur

les phénomènes, l'évaluation des risques et les moyens de prévention ; des incertitudes subsistent qui concernent les phénomènes d'intensité extrême, les impacts des actions anthropiques (dont l'effet de serre), les précurseurs d'alerte et, bien sûr, l'acceptabilité sociale du risque ; elles laissent ouvert un champ pour les

controverses et une recherche active.

L'évaluation elle-même s'est appuyée sur des déplacements sur le terrain, des interviews, des enquêtes effectuées dans 16 départements par la Mission d'Inspection de l'Environnement et le dépouillement d'une trentaine de rapports d'inspection effectués à la suite de catastrophes, enfin les travaux de plusieurs organismes de conseil; cette masse impressionnante d'informations collectées à la source, s'est recoupée avec deux enquêtes parlementaires [3]; les analyses juridiques, économiques et socio-

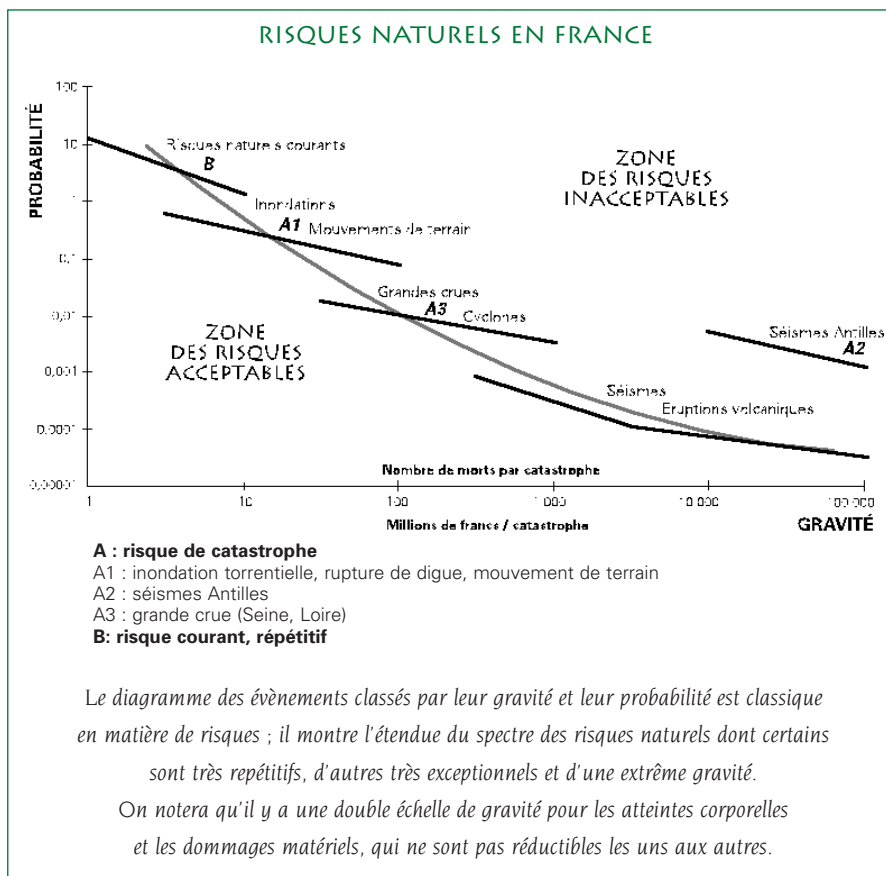
logiques réalisées par des équipes universitaires ou des experts professionnels ainsi que des échanges au cours de colloques, par exemple, avec le milieu de l'assurance, ont permis d'approfondir certains aspects. Au terme de cette analyse minutieuse, il apparaît que trois failles fondamentales réduisent gravement l'efficacité du dispositif de prévention malgré l'engagement de l'Etat et de ses services techniques :

- le morcellement entre prévention, secours et réparation,
- la répartition peu claire des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, la non implication des opérateurs de la société civile,
- la déresponsabilisation qui résulte de l'application qui a été faite de la loi d'indemnisation. L'absence de transparence et de retour d'expérience, les contradictions qui résultent des caractéristiques d'un dispositif qui a pourtant des mérites et qui est servi par des acteurs qualifiés, sont ainsi cause de nombreux blocages.

L'Instance estime donc qu'il est temps de rendre le dispositif participatif par l'application de seize propositions concrètes qu'elle a présentées. Celles-ci peuvent être regroupées en deux ensembles.

Les mesures qui ont pour objectif de mobiliser l'ensemble de la société et d'impliquer effectivement toutes les parties prenantes :

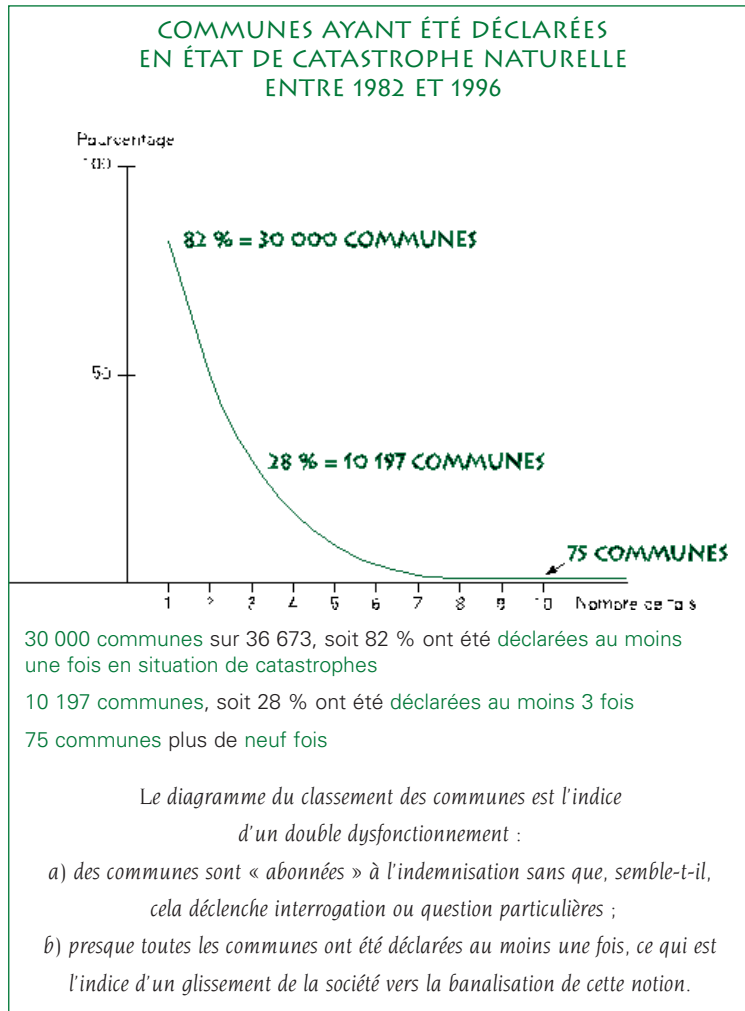
- ✓ Prendre les dispositions nécessaires pour effectuer un retour d'expérience systématique, en exploitant les dossiers de la déclaration de



l'état de catastrophe naturelle et d'indemnisation, en rassemblant les observations des enquêteurs de tous bords et en établissant des comptes des risques ; il est recommandé de constituer une Agence indépendante pour réunir et diffuser l'information en respectant les principes de transparence, et pour aider les communes à entretenir la mémoire.

✓ *Former, après chaque catastrophe, un groupe local réunissant toutes les parties concernées*, en vue de proposer un programme de prévention qui peut porter aussi bien sur des mesures individuelles de "mitigation" que sur des actions collectives : adaptation de l'urbanisme, ouvrages de protection, surveillance, organisation de l'alerte... ; ce groupe pourrait appuyer les demandes au fonds de prévention dont il sera question plus loin.

✓ *Améliorer la cohésion au niveau de l'Etat en constituant un comité des directeurs de l'administration centrale et en restaurant la fonction de Délégué aux risques naturels* ; renforcer les courroies de transmission avec les administrations déconcentrées ; et, surtout, établir plus clairement un espace de compétence pour les collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, en impliquant plus fortement les départements, en



développant l'intercommunalité et en organisant le soutien des communes.

✓ *Impliquer les membres de la société civile qui, par leur fonction, sont de véritables parties prenantes* : Agences de l'eau, titulaires de concessions (CNR, EDF, SNCF, Stés d'autoroutes...), délégataires de services publics, opérateurs du foncier et de l'aménagement, etc.

✓ *Adapter les conditions d'assurance de façon à utiliser la compétence*

des assureurs en matière de gestion de risques et à responsabiliser les assurés par les signaux donnés. L'Instance propose notamment de réorganiser la commission chargée de donner des avis sur les déclarations de catastrophes et de faire participer les assureurs aux commissions locales, ce qui est en conformité avec les deux premières recommandations énoncées plus haut ; la réduction des frais de gestion permettrait le relèvement des ressources du fonds de

prévention à hauteur de 10 % des surprimes versées, afin d'engager, sur avis des groupes locaux précités, des réparations assurant une meilleure prévention et d'accélérer l'adaptation des plans d'occupation des sols.

Enfin, dans des limites fixées par la loi et sous le contrôle du Bureau de tarification, les conditions d'assurance (prime, franchise) seraient modulées en fonction du risque et des efforts de prévention.

L'adaptation des programmes publics pour leur donner la lisibilité, l'interactivité et la cohérence souhaitables, et tenir mieux compte des échelles pertinentes d'action.

Cette adaptation concerne les quatre axes techniques de la prévention :

- les dispositifs d'alerte,
- l'occupation du sol,
- l'entretien des milieux naturels (versants montagneux, lits de rivières, forêts...) et des ouvrages de protection,
- la protection des communautés particulièrement menacées de catastrophes majeures.

Chacun de ces programmes est analysé dans le rapport d'évaluation ; à titre d'exemple, on

précisera ici les propositions concernant l'occupation du sol et les fameux Plans de prévention des risques (PPR), pour concilier l'indemnisation - fondée sur la solidarité - et la prévention - fondée sur la responsabilisation.

Le rapport estime qu'il est indispensable de couvrir par des PPR toutes les communes sujettes à risques forts ou répétitifs, dont le nombre est supérieur à 10 000 ; une cartographie sur la base des cartes IGN au 1/25 000 serait, sauf exception, suffisante et permettrait d'encadrer les plans d'occupation des sols, établis à plus grande échelle, qui sont de la compétence des communes et constituent le véritable document d'application d'une politique de prévention dans la construction ; l'Etat veillerait à une transposition correcte qui serait facilitée, pour les communes démunies de moyens, par le fonds de prévention évoqué précédemment ; la population, les assureurs, les entreprises et les pouvoirs publics disposeraient ainsi des documents de référence, permettant d'ouvrir le débat public sur la prévention et les conditions de l'assurance.

En conclusion, on voit que ces propositions illustrent de façon concrète ce que signifie

une logique de responsabilité : dans le cadre d'une telle logique, l'Etat se trouve engagé, à son niveau, par l'établissement des outils de référence et d'information et par l'encadrement des mesures de prévention, de réparation et d'assurances ; l'application se précise, dans ses modalités, à l'échelle de chacun des bassins de risques puis des communes, puis des opérateurs. L'Instance a consacré une bonne place à l'analyse de la notion de risque acceptable ; on comprend, par ce qui précède, qu'elle n'en donne pas une définition normative uniforme mais qu'elle préconise une démarche : pour chaque échelle pertinente, cette démarche s'articule sur des débats démocratiques qui engagent la participation de chacun et sur la mise en œuvre d'instruments efficaces.

Bibliographie

- [1] • Diffusé par la Documentation française
- [2] • *Responsabilité et Environnement* n° 5, janvier 1997, p.11-23.
- [3] • Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les inondations - Rapport de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques sur le risque sismique et les mouvements de terrain. Voir *Responsabilité et Environnement* n° 1, pp. 45-52.