

Editorial

L'ère quaternaire de la prévention ...

En ce premier anniversaire d'un été de crues meurtrières, la France adopte et promulgue un texte qui donne une nouvelle impulsion à sa politique de prévention des risques naturels : la **loi du 30 juillet 2003**, relative à la **prévention des risques technologiques et naturels** et à la réparation des dommages. Impulsion ambitieuse, soutenue par une forte détermination. Cette loi veut installer un « turbo » sur le moteur de la prévention qu'est la conscience du risque, par la transparence de l'information et la responsabilisation des parties prenantes. Sa démarche est pragmatique. Il s'agit de combler les lacunes des dispositifs existants : est officialisé le rôle des Etablissements publics territoriaux de bassin en tant que maîtres d'ouvrage délégués par les collectivités territoriales pour la prévention des inondations (cf. Lettre MRN n° 2) ; est instituée une Commission départementale des risques naturels majeurs (cf. en p. 4) ; apparaît l'obligation pour le vendeur ou le bailleur de produire un « état des risques » lors de toute nouvelle transaction, sur une commune avec PPR prescrit ou approuvé (cf. notre prochain numéro), entre autres mesures.

Combien d'années faudra-t-il encore pour percevoir des effets concrets de cette politique ? Quel challenge de pédagogie et d'engagement pour les acteurs de la prévention sur le terrain ! Souhaitons à cette loi que les générations futures l'identifient comme un « séisme salutaire » ayant contribué à accélérer le processus de transition vers « l'ère quaternaire » de la **prévention des risques naturels** !

Au format de cette Lettre, plusieurs numéros seront nécessaires à l'analyse des conséquences de ce texte pour la dimension citoyenne de la relation assureur-assuré. En attendant les décrets d'application, continuons la scène d'exposition de cette nouvelle pièce du théâtre de la prévention en France, avec :

- en tant que « Acteurs » de la prévention, les assurés et sociétaires eux-mêmes, et leurs **associations de riverains**,
- au titre des « Outils », le précieux **retour d'expérience**,
- la nouvelle **commission départementale des risques naturels majeurs**, à travers des extraits du texte qui l'institue.

L'équipe MRN à votre écoute sur mrn@mrn.gpsa.fr

Sommaire

• Page 2

Outils : organiser le précieux retour d'expérience

• Page 3

Acteurs : les associations de riverains

• Page 4

Actualités : Une commission départementale de prévention des risques naturels majeurs

En savoir plus :

Loi Bachelot
Retour d'expérience
Associations de riverains
L'AFPCN : une association pour tous

L'association Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN) a été constituée en mars 2000 par la FFSA et le GEMA suite aux événements naturels de la dernière décennie et particulièrement de l'année 99.

Elle fait partie des groupements techniques de la profession hébergés par le GIE GPSA.

Outils

• Le précieux retour d'expérience

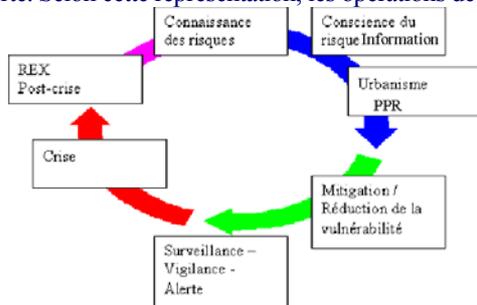
Ce terme renvoie au cheminement indispensable pour tirer le plus possible d'enseignements de l'expérience collective d'une catastrophe et concrétiser ainsi le souhait de tous : « Plus jamais cela ! ». C'est donc souvent le premier acte de prévention, qui positive les mauvaises expériences du passé, en contribuant à définir la stratégie la plus adaptée de prévention et de protection, face à des situations d'aléas analogues dans le futur.

A l'échelle du problème de société que génèrent ces catastrophes, la loi Bachelot constitue ainsi l'acte politique ultime du retour d'expérience « national », issu d'un processus nourri de rapports administratifs et parlementaires, à la suite des événements AZF, du Gard, de Bretagne, de la Somme, etc.

Quelle est donc la vie propre à cette étape première à tout cycle de prévention ? Quelles formes cela peut-il prendre ? Quelle relation avec la volonté du secteur des assurances de contribuer en industrie aux politiques de prévention ?

1- Retour d'expérience et prévention

▲ Le retour d'expérience (REX) peut commencer dès que la situation de crise est considérée comme jugulée. Le schéma ci-dessous illustre les étapes-clés d'un cycle de prévention des risques naturels, de l'après-crise et du REX à l'alerte. Selon cette représentation, les opérations de



prévention « post crise », dont les éventuelles enquêtes de retour d'expérience, interviennent en parallèle à la procédure de règlement des sinistres par les assureurs. Ces derniers savent sur le terrain des situations parfois difficiles, où leurs assurés tirant eux-mêmes les enseignements de leur sinistre, verraient bien l'indemnité d'assurance prendre en charge les mesures de prévention qui n'avaient pas été prises... Ce à quoi pourvoira désormais, dans certaines conditions et limites, le fonds Barnier. Si les jurisprudences d'affaires civiles ou pénales, consécutives à d'éventuelles mises en cause suite à de tels événements, alimentent, avec les délais inhérents à la justice, une forme de retour d'expérience aux enjeux importants et pleine de solennité, pour la régulation des relations entre membres de la société, il s'agit de voir ici comment se fabrique un **retour d'expérience d'intérêt général**, qui alimente plus directement les autres étapes de la prévention. Chaque événement, selon ses caractéristiques physiques, la localisation, la nature et l'intensité de son impact sur les implantations et activités humaines, devra ainsi

être documenté, en croisant les sources, de manière aussi exhaustive et impartiale que possible, de façon à ce que :

- Une expertise indépendants puisse produire un **rapport de REX** sur cet événement,
- les données factuelles et interprétées relatives à cet événement et le rapport puissent alimenter une base de données événementielle, permettant de réaliser toutes études et aussi des analyses temporelles de séries d'événements.

Les enquêtes REX peuvent être à caractère **socio-économique** (ex : nombre de dossiers sinistres et montant cumulé des indemnisations pour l'événement), **organisationnel** (ex : effectifs mobilisés pour gestion de crise et de post crise, respectivement l'indemnisation des sinistres) ou **technique** (ex : sur les constructions atteintes dans leur stabilité ou leur structure). Notons aussi que la faible fréquence des catastrophes et la fourchette restreinte de données temporelles exploitables limitent encore la pertinence des analyses temporelles. Des études prospectives (simulations) sont alors utiles.

2 – Outils REX disponibles en France

▲ Les **rapports interministériels** constituent une source considérable d'informations publiées en toute transparence depuis quelques années (cf. p. 4). Ce sont aussi de remarquables supports d'apprentissage et d'autoformation.

Structure-type d'un rapport REX « grand événement »

- **L'événement** : descriptif incluant données climatiques/manifestations du phénomène, analyse des dégâts, pertes humaines, matérielles, économiques et facteurs aggravants liés aux infrastructures ou à la topographie du lieu...
- **La politique publique de prévention des risques et la gestion de l'événement** : point sur la situation du secteur touché dans les domaines de la prévention et de la protection, mesure de l'efficacité des dispositifs de pré-crise (surveillance, alerte, information), de crise (secours, communications...) et de gestion de la post-crise par l'Etat, les communes...
- **Recommandations** : formulées à l'administration centrale et aux acteurs locaux.

▲ Le MEDD évalue à 400 par an en moyenne le nombre d'événements naturels dont les manifestations alimenteront une **base de données REX**, renseignant le type de phénomène générateur, la période de réalisation et l'extension spatiale de l'événement, ainsi que son intensité sur une échelle de gravité des dommages.

3 - L'assurance - partenaire du REX public ?

Oui sur les rapports interministériels, par voie d'enquêtes spécifiques auprès des sociétés sur les grands événements,

Oui probablement bientôt sur la base de données à partir d'une base de données professionnelle en cours de constitution. La MRN en assurera la coordination et l'interface avec les pouvoirs publics et la CCR. Des voies de partenariat public privé (PPP) semblent également s'ouvrir entre l'assurance et les collectivités territoriales dans un objectif de partage de données gagnant-gagnant.

Acteurs

Associations de riverains

Chaque bassin après inondation avec dommages, génère la création d'une association, réunissant les riverains, victimes avérées ou potentielles d'une montée des eaux. Ces associations ont obtenu de la loi Bachelot une légitime reconnaissance, en tant que parties prenantes à la commission départementale des risques naturels majeurs. Le représentant des associations et celui des assureurs vont donc se fréquenter dans chaque département, aux côtés d'élus, administrations et autres représentants de la société civile, au profit d'une gestion consensuelle de la prévention (cf. l'extrait du texte de loi p. 4).

1 - Des partenaires du débat local

▲ A l'occasion de manifestations organisées par ses partenaires, dont l'Établissement Public Loire (EPALA) et l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN), la MRN a pu établir un contact suivi avec quelques présidents d'associations particulièrement actives, dont celles du Bassin de la Maine.

Madame Réjane ANGEBAULT préside l'AITR (Association des Inondés des Trois Rivières, cf. carte) dont l'objet est de « lutter contre l'importance et le caractère répétitif des inondations », notamment en tentant de réduire les hauteurs d'eau et la vulnérabilité des biens et des personnes. La crue de 1995 a été qualifiée de crue du siècle, certains habitants ayant dû être évacués par hélicoptère. L'association n'a cessé de revendiquer le besoin de protection des trois rivières au resserrement que constitue la ville de Cheffes, désormais pilote en termes de réduction de la vulnérabilité. « L'AITR a tenu toute sa place dans la sensibilisation des acteurs locaux à la nécessaire solidarité entre l'amont et l'aval du Bassin ».



Carte de localisation des trois rivières du Bassin de la Maine

Pour Monsieur Bernard CHAPRON, président du CADVIL (Comité d'Action et de Défense des Victimes des inondations du Loir, cf. carte) « les excès des

inondations résultent largement du cumul des dysfonctionnements introduits par des aménagements au cours du siècle passé ». En conséquence, il considère également que la protection des personnes et des biens par des aménagements adéquats est prioritaire. L'information ne doit pas seulement se fonder sur les conditions actuelles, mais aussi prendre en compte les situations d'avant les aménagements.

Monsieur Michel RIOUX, président de l'ADSPQI (Association de Défense des Sinistrés et de Protection des Quartiers Inondables de la Sarthe, cf. carte) regrette qu'« en dépit de volontés politiques locales très intenses et présentes pour affirmer la protection des inondables, d'une réelle compétence et de financements dégagés dans le cadre du contrat de plan, sur le terrain, nous n'arrivons pas à obtenir la réalisation du moindre aménagement digne de ce nom ».

2 - Une force de proposition nationale

▲ L'UNALCI (Union Nationale des Associations de Lutte Contre les Inondations) s'est constituée avec le soutien du ministère de l'Écologie et du Développement durable, pour fédérer ces associations. Son président, Marc PIEDNOËL souhaite que l'Union devienne une force de proposition vis à vis des pouvoirs publics et notamment de la profession des assurances. « La conscience du risque peut alors devenir un stimulant capable de diminuer considérablement la vulnérabilité des biens et des personnes ». Ainsi, par exemple, des groupes de volontaires pourraient apporter leur aide dès le début de la crise, tenant permanence en mairie, pour servir de relais entre habitants et services de secours. Il suggère aussi de mutualiser, à l'échelon territorial approprié, le matériel qui fait souvent cruellement défaut aux sinistrés (passerelles, mobile homes, etc.).

3 - Convaincus, organisés et responsables

▲ En collaboration avec l'UNALCI et l'AFPCN, un fichier national et une carte de localisation de ces associations ont été réalisés (cf. p. 4), afin de mener auprès d'elles une enquête sur leurs objectifs, motivations, attentes. Avec un taux de réponse de 10 % l'échantillon obtenu en provenance de régions réparties sur différents bassins confirme les propos des présidents rencontrés.

Créées dans la fièvre ou l'abattement de l'après crise, ces associations ont souvent du mal à perdurer, par manque d'adhérents actifs... et de moyens, davantage que par désœuvrement ! S'il leur sera désormais plus facile de participer aux débats publics, plus difficile demeurera l'exercice consistant à développer des prestations organisées, répondant aux attentes de leurs adhérents (information, formation, alerte de crue en liaison avec les communes), etc. Convaincus et responsables, ces riverains organisés en associations sauront-ils s'entendre avec leurs assureurs, pour faire valoir ensemble, leur intérêt commun dans la connaissance et la prévention des risques naturels ?

Actualités

● Une commission départementale

Il est institué dans chaque département une **commission départementale des risques naturels majeurs**.

« Cette commission présidée par le préfet comprend en nombre égal :

1° Des représentants élus des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des établissements publics territoriaux de bassin situés en tout ou partie dans le département ;

2° Des représentants d'organisations professionnelles dont un représentant des organisations d'exploitants agricoles, un représentant des organismes consulaires, **un représentant des assurances**, un représentant des notaires, **des représentants d'associations dont un représentant d'associations de sinistrés, lorsque de telles associations existent**, des représentants de la propriété foncière et forestière et des personnalités qualifiées, dont un représentant de la presse écrite ou audiovisuelle locale ;

3° Des représentants des administrations, notamment l'inspection d'académie et les services de secours, ainsi que les Etablissements publics de l'Etat concernés.

Cette commission donne notamment un avis sur :

- Les actions à mener pour développer la connaissance des risques et notamment les programmes de sensibilisation des maires à la prévention des risques naturels ;
- Les documents d'information sur les risques ;
- La délimitation des zones d'érosion et des programmes d'action correspondants ainsi que leur application ;
- La délimitation des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement ou des zones de mobilité d'un cours d'eau, ainsi que les obligations des propriétaires et des exploitants en résultant ;
- La programmation, la conception, la mise en œuvre et l'actualisation des plans de prévention des risques naturels prévisibles ;
- La nature et le montant prévisionnel des aides aux travaux permettant de réduire le risque ;
- Les expropriations pour cause de risque naturel majeur ;
- Un rapport, établi par le préfet, sur les autres utilisations du fonds de prévention des risques naturels majeurs ;
- Les **retours d'expériences** suite à catastrophes.

Elle est informée annuellement des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Elle est habilitée à donner un avis sur tout rapport, programme ou projet ayant trait à la prévention ou à la gestion des risques naturels, qui lui est soumis par le préfet. (...)

Extraits de l'article 44 de la loi 2003-699, du 30 juillet 2003, JO n° 175 du 31 juillet, dite « loi Bachelot » mots soulignés ou en gras à l'initiative de la rédaction, par référence aux sujets traités dans cette Lettre.

En savoir plus

● loi Bachelot

- Texte téléchargeable à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=DEVX0200176L
- Dossier intégral d'adoption à l'adresse : www.assemblee-nat.fr/12/dossiers/risques.asp

● retour d'expérience

- Rapports « grands événements » publiés par l'inspection générale de l'environnement (IGE) sur le site de la MRN ou à l'adresse : www.environnement.gouv.fr/infopratt/Publications/publi-ige.htm
- Rapport annuel réalisé par le MEDD depuis 2001 : **Les événements naturels dommageables en France et dans le monde**. Les rapports des années 2001 et 2002 sont téléchargeables à l'adresse : www.mrn-gpsa.org/professionnel/liens/espace41.html#3 ou sur le site www.prim.net

● associations de riverains

▲ **330** associations dont l'objet est pour partie lié au risque d'inondation (source JO à fin juin 2003). Leurs coordonnées sont accessibles par département via les sites de la MRN ou de l'AFPCN : <http://www.afpcn.org>

● l'AFPCN : une association ouverte à tous

L'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN), s'est constituée fin 2000 autour du sénateur d'Indre et Loire, maire de Chinon, Yves DAUGE, Président, du député des Bouches du Rhône, Christian KERT, Vice-Président, et de Paul Henri BOURRELIER, Vice-Président exécutif. Héritière du Comité français de la Décennie Internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles, elle maintient une coopération avec ses homologues à l'étranger. Son objet est de mettre en relation ses membres, personnes physiques et personnes morales, telles que associations de riverains, collectivités locales, experts et milieux professionnels... pour mieux se connaître et résoudre ensemble les problèmes qui ne manqueront pas de se poser...notamment au fil des commissions départementales présentées ci-contre. *La CCR et la MRN sont adhérentes personnes morales. Plusieurs collègues assureurs et experts adhèrent en tant que personnes physiques. Elu à son Conseil d'administration, le directeur de la MRN est membre de son Bureau, ce qui a déjà permis de multiples synergies (cf. notamment Lettre MRN n° 2 p. 4).*

Document professionnel non confidentiel, à destination des sociétés adhérentes FFSA et GEMA,

Téléchargeable sur le site de la MRN, pour en faciliter la reproduction ainsi que l'accès aux liens proposés

MRN 11, rue de la Rochefoucauld 75431 PARIS CEDEX 09