

LIVRE BLANC
POUR UNE MEILLEURE
PRÉVENTION
ET PROTECTION CONTRE
LES ALÉAS NATURELS



ASSOCIATION FRANÇAISE DE L'ASSURANCE



INTRODUCTION

l'Association française de l'assurance a publié, en novembre 2015, une étude intitulée « *Changement climatique et assurance à l'horizon 2040* »¹. Cette étude apporte un éclairage sur le coût croissant que représenteront les aléas naturels en France au cours des 25 prochaines années.

Ainsi, le coût supplémentaire occasionné par les dommages matériels causés par le climat d'ici 2040 est évalué à 44 milliards d'euros², soit une hausse de 90 % par rapport au montant des dégâts cumulés des 25 années précédentes.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce surcoût.

Il y a d'abord l'enrichissement global de la France qui, densifiant son territoire en logements, entreprises et biens de collectivités, conduira naturellement à une augmentation des conséquences d'un événement climatique. Ce facteur « enrichissement » représente 43 % du surcoût estimé, soit 19 milliards d'euros.

Le changement climatique d'ici à 2040, et notamment les effets d'une hausse des températures, est le deuxième facteur explicatif de ce surcoût. Son impact est estimé à 13 milliards d'euros.

La répartition géographique des richesses sur le territoire métropolitain et la variation naturelle du climat, hors effet changement climatique, auront quant à elles des conséquences évaluées respectivement à 8 et 4 milliards d'euros.

Cette étude montre également que la hiérarchie des périls va évoluer. Ainsi les phénomènes de retrait-gonflement des sous-sols liés à la sécheresse, tout comme les phénomènes de submersion marine sur les côtes, apparaissent comme les périls présentant les plus fortes évolutions prévisibles en matière de fréquence et d'intensité.

Les assureurs, acteurs majeurs dans la lutte contre les dérèglements climatiques, sont depuis long-

temps mobilisés au service de la prévention et de la protection contre les aléas naturels. L'éclairage apporté par cette étude les a conduits à une mise en perspective de l'ensemble de leurs connaissances afin d'anticiper et de maîtriser au mieux la gestion du risque climatique.

L'Association française de l'assurance publie le résultat de ces travaux dans ce Livre blanc « *Pour une meilleure prévention et protection contre les aléas naturels* ». Partant des retours d'expérience des 25 dernières années et des perspectives des 25 prochaines, ce Livre blanc fait des propositions concrètes sur les 2 piliers de la gestion du risque climatique que sont la prévention et l'assurance.

Malgré une incontestable mobilisation des pouvoirs publics pour améliorer la cohérence et l'efficacité des moyens de prévention contre les aléas naturels, les assureurs observent sur le terrain des insuffisances dans l'application concrète des politiques de prévention. Le Livre blanc de l'AFA fait le constat de dysfonctionnements qualifiés de majeurs assortis de 23 propositions d'améliorations destinées à intensifier les politiques publiques de prévention et de protection.

L'efficacité des politiques de prévention passe également par une modernisation du régime des catastrophes naturelles. Les retours d'expérience des catastrophes naturelles subies ces dernières années ont amené la profession à publier également dans ce Livre blanc 11 propositions qui visent à préserver la solidarité, tout en introduisant une incitation à la prévention et au développement de la culture du risque.

En cette année où la France accueille la Conférence Internationale sur le Climat, ce Livre blanc est une contribution significative des assureurs français à la politique d'adaptation de notre pays au changement climatique.

¹ Etude AFA - Novembre 2015 disponible sur ffsa.fr et gema.fr.

² En euros constants.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS



1

POLITIQUES DE PRÉVENTION CONTRE LES ALÉAS NATURELS

— 1 —

Réaliser un suivi détaillé et semestriel, département par département, de l'état d'avancement des plans de prévention prescrits mais non encore approuvés. Confier cette tâche aux conseils départementaux des risques majeurs qui rendront publiques leurs conclusions.

— 2 —

Bâtir un référentiel de notation de la pertinence et de l'efficacité d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et l'appliquer à tout le territoire pour permettre un suivi national à travers des indicateurs rendus publics.

— 3 —

Instaurer une obligation pour toute commune dotée d'un plan de prévention dit « d'ancienne génération » de l'actualiser dans un délai de 36 mois.

— 4 —

Répertorier les communes dotées d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) non annexé à son Plan Local d'Urbanisme (PLU).

— 5 —

Conditionner le financement d'un Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) à l'inclusion des Plan de Prévention des Risques Inondations (PPRI) des communes concernées dans leur Plan Local d'Urbanisme (PLU) respectif.

— 6 —

Bâtir et mettre en œuvre un référentiel unique, commun à tous les PPRN, prévoyant notamment leur mise à disposition en format numérique.

— 7 —

Accélérer le processus de prescription, d'approbation et de mise en œuvre des Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) non encore prescrits ou approuvés sur les communes prioritaires.

— 8 —

En absence de ces plans, appliquer le principe de précaution en imposant un refus systématique des permis de construire dès lors qu'un projet est de nature à porter atteinte à la sécurité publique du fait de sa situation dans des zones présumées à risques importants.

— 9 —

Identifier les campings exposés à des risques de submersion et leur imposer, dans un délai raisonnable, l'élaboration de plans de sauvegarde en cas d'annonce de crue ou risque de submersion.

— 10 —

Imposer aux communes à risque de submersion rapide des systèmes d'alerte aux populations fondés sur les nouveaux moyens de communication (sms, mails, réseaux sociaux).

— 11 —

Interdire aux communes non dotées d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) l'accès aux ressources du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM).

— 12 —

Améliorer les critères d'éligibilité et de priorité de financement des Plans d'Actions de Prévention Inondation (PAPI).

— 13 —

Généraliser les retours d'expérience des PAPI labellisés.

— 14 —

Reconnaître une cartographie réglementaire des zones argileuses sur l'ensemble du territoire basée principalement sur les travaux avancés du Bureau de Recherche Géologique et Minière (BRGM).

— 15 —

Rendre obligatoires les diagnostics des sols lors de toutes constructions ou cessions de terrain construit ou constructible, situées sur une zone répertoriée à risques et annexer le diagnostic à l'acte notarié du terrain.

— 16 —

Rendre obligatoire, dans le cadre des PLU, la production d'un diagnostic géologique des nouveaux terrains urbanisables.

— 17 —

Imposer qu'il soit apporté, dans le dossier de demande d'un permis de construire, la preuve qu'une étude géotechnique conforme au diagnostic géologique a été réalisée et prise en compte dans le dimensionnement des fondations et des structures.

— 18 —

Refondre les Documents Techniques Unifiés ad hoc (notamment DTU 13.12) en y intégrant les règles de l'art visant à adapter les fondations des maisons individuelles aux sous-sols diagnostiqués à risque, en se référant notamment aux trois guides de recommandations du 2^e plan d'Analyse du Retrait-Gonflement et de ses incidences sur les Constructions (ARGIC2).

— 19 —

Confier au Conseil d’Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM) la mission de veiller à la bonne coordination et cohérence de l’ensemble des ressources destinées à la prévention des aléas naturels.

— 20 —

Réformer le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) tant du point de vue de sa gouvernance, de ses missions, de son contrôle que de sa maîtrise de la dépense.

— 21 —

Rapprocher le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) des instances de décision et de priorisation des actions de prévention des pouvoirs publics telle que la Commission Mixte Inondation.

— 22 —

Mettre en place des outils grand public (site web, applicatif smartphone) de vulgarisation des connaissances scientifiques en matière d’exposition et de prévention des risques naturels, confier cette mission à l’Observatoire National des Risques Naturels (ONRN).

— 23 —

Instaurer une journée nationale de la prévention contre les risques naturels avec comme objectifs: l’information des populations situées en zones à risque ainsi que la formation aux bons réflexes à adopter en cas de survenance d’un événement climatique extrême.



2

RÉGIME D’ASSURANCES CONTRE LES CATASTROPHES NATURELLES

— 24 —

Introduire dans le régime d’assurances catastrophes naturelles la possibilité pour l’assureur de fixer librement la franchise de cette garantie pour les contrats d’assurance couvrant des capitaux supérieurs à 50M€ et pour ceux couvrant des collectivités territoriales quelle que soit leur taille.

— 25 —

Transférer l’indemnisation des sinistres résultant de la sécheresse au régime de l’assurance de responsabilité décennale construction pour toute construction nouvelle répondant à l’obligation d’étude de sols.

— 26 —

Accompagner ce transfert par des mesures de prévention liées à l’obligation des études de sols et par une limitation de l’intervention du régime des catastrophes naturelles au-delà de 10 ans aux seuls dommages d’atteinte à la solidité de la structure du bâtiment.

— 27 —

Rendre obligatoire l’affectation par l’assuré de l’indemnité versée par l’assureur construction à la remise en état de l’immeuble ou de son terrain d’assiette en cas de reconstruction sur place.

— 28 —

Simplifier le mécanisme légal de modulation de franchise en limitant ses conséquences pour les assurés et en l’adossant, d’une part, à l’approbation d’un Plan de Prévention des Risques (et non plus à sa simple prescription) et, d’autre part, à la mise en place de Plans Communaux de Sauvegarde.

— 29 —

Objectiver dans la loi le périmètre d’intervention de la garantie catastrophes naturelles en énumérant la liste des périls couverts et en décrivant ses critères de gravité.

— 30 —

Intégrer dans le régime des catastrophes naturelles l’indemnisation des frais de logement pour les victimes dont la résidence principale a été sinistrée.

— 31 —

Prolonger le délai maximal de déclaration des sinistres suite à catastrophes naturelles de 10 à 30 jours.

— 32 —

Rendre obligatoire et contrôler l’application d’un volet dédié à la prévention des risques d’entreprises dans les Plans de Prévention des Risques Naturels.

— 33 —

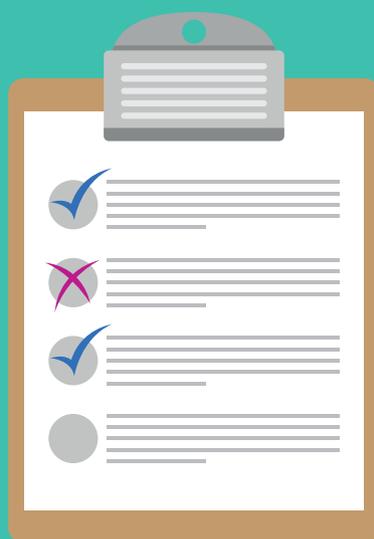
Promouvoir la place de l’ONRN dans la diffusion d’une culture des risques liés aux événements naturels.

— 34 —

Octroyer au Bureau Central de Tarification (BCT) section « catastrophes naturelles » une liberté totale de fixation des conditions d’assurance (tarif, franchises et mesures de protection et prévention).



PREVENTION DES RISQUES NATURELS



UN DIAGNOSTIC DES POLITIQUES DE PRÉVENTION CONTRE LES ALÉAS NATURELS DOIT PRÉALABLEMENT TENIR COMPTE DE QUELQUES RAPPELS FONDAMENTAUX SUR LA SITUATION GÉO-CLIMATIQUE DE LA FRANCE.

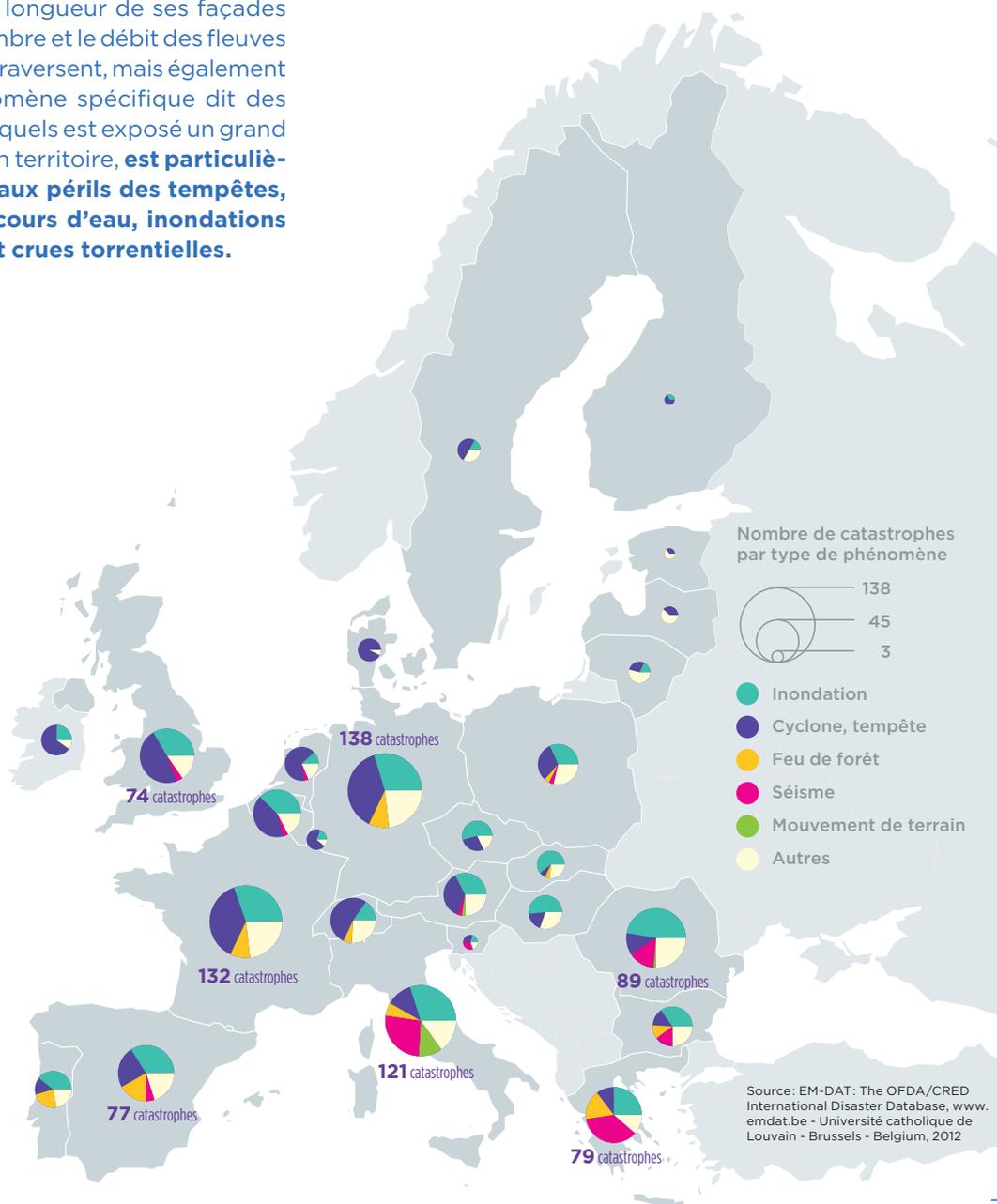
◆ **Notre territoire est, en comparaison de nos voisins européens, fortement exposé aux aléas naturels.** Un recensement des événements naturels classés « très graves » depuis 1900 par l'International Disaster Data Base de l'Institut de Louvain, place la France en 2^e place des pays européens les plus exposés, derrière l'Allemagne et devant l'Italie (cf. schéma ci-dessous).

◆ **La France, par la longueur de ses façades maritimes, par le nombre et le débit des fleuves et cours d'eau qui la traversent, mais également en raison du phénomène spécifique dit des orages cévenols auxquels est exposé un grand quart Sud-Est de son territoire, est particulièrement vulnérable aux périls des tempêtes, débordements de cours d'eau, inondations par ruissellement et crues torrentielles.**

◆ **La France est par ailleurs un pays fortement exposé au risque de submersion marine.** 40% des 7000 km de côtes du littoral français métropolitain sont considérés comme fortement vulnérables du fait de leur topographie (littoral dit « mobile »). Cela représente près de 2800 km de côtes avec des enjeux économiques conséquents et sans cesse croissants, tant sur les rivages méditerranéens que sur la façade maritime, de Biarritz à Dunkerque.

LES ÉVÉNEMENTS NATURELS MAJEURS * EN EUROPE ENTRE 1900 ET 2012 (EN NOMBRE)

*Événements ayant causé plus de 10 décès ou plus de 100 Md USD de dégâts.



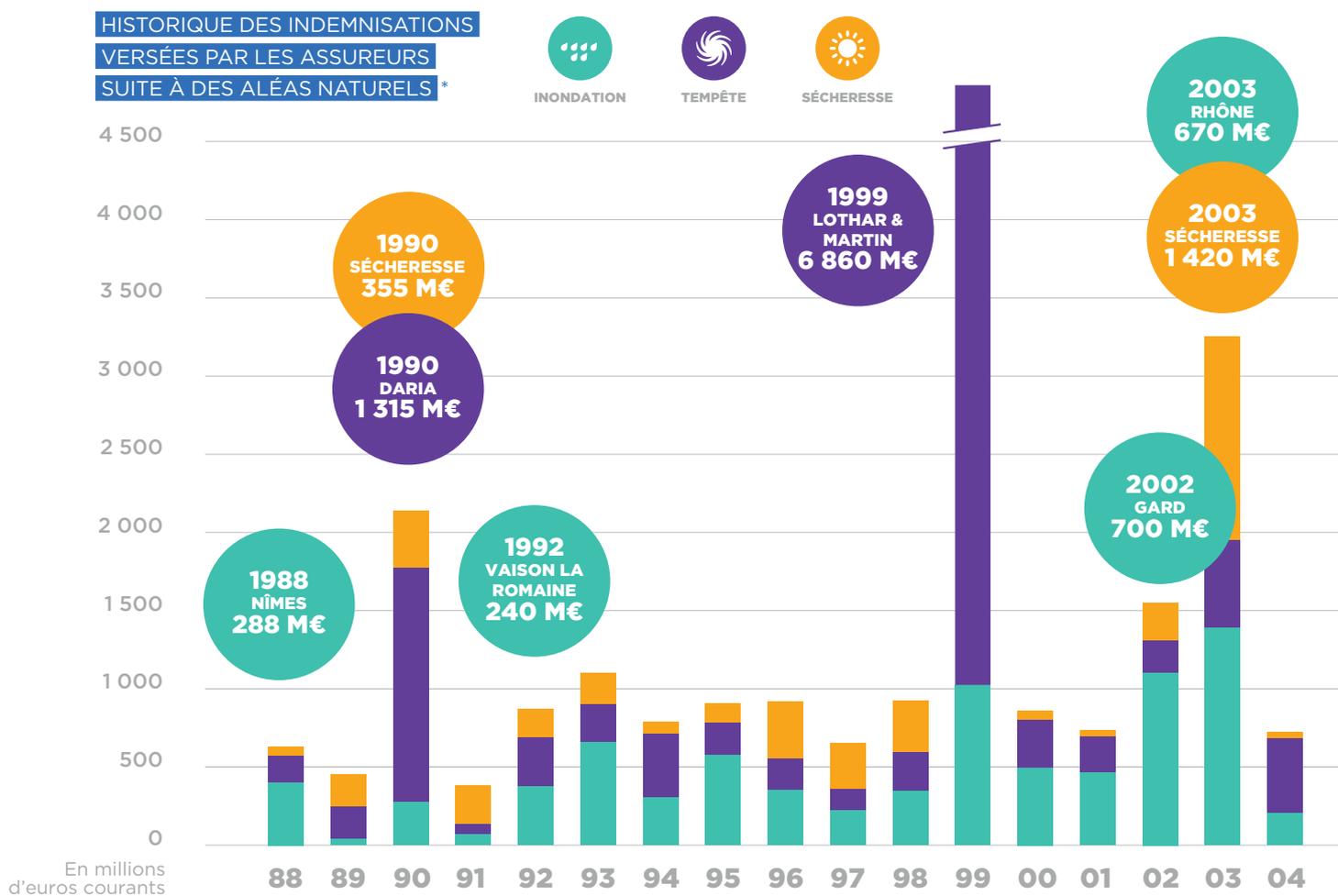
◆ 60% du territoire métropolitain a un sol composé d'argile, dont 20% est **particulièrement exposé au phénomène de retrait/gonflement des sous-sols lié à une sécheresse**. La sécheresse est à l'origine de dommages aux constructions pouvant aller jusqu'à leur effondrement. Les régions Centre, Poitou-Charentes et Auvergne sont les plus touchées, elles représentent la moitié des surfaces les plus sensibles à l'aléa retrait-gonflement des argiles.

◆ **Nos grands fleuves**, la Seine, le Rhône, la Loire et la Garonne notamment, **présentent enfin des niveaux extrêmement élevés en matière d'enjeux exposés tout au long de leurs rives**. Il en est de même pour le rivage méditerranéen des départements du Var et des Alpes Maritimes¹.

Ces caractéristiques géo-climatiques de la France, dans une perspective désormais actée d'un changement climatique, placent les politiques de prévention au cœur d'enjeux décisifs pour l'avenir de notre pays.

Il convient avant tout de rappeler tous les drames humains causés par de nombreux événements naturels dans notre pays. Tout le monde a en tête le terrible bilan des tempêtes «Lothar et Martin» de 1999 (128 morts), de la sécheresse de 2003 (13 000 morts) ou encore les victimes de la submersion marine «Xynthia» en 2008 (53 morts). Très récemment encore, en octobre 2015, 20 personnes ont perdu la vie suite à un violent épisode pluvieux dans les Alpes Maritimes.

En ce qui concerne les dommages matériels, les assureurs et réassureurs opérant sur le



* Dommages directs causés aux biens y compris les pertes d'exploitation hors dommages corporels et dommages causés aux récoltes non engrangées. Périmètre: Dommages aux biens des particuliers, professionnels et exploitations agricoles, hors dommages indirects et hors climatiques sur cultures.

territoire national ont en moyenne indemnisé 431 000 personnes victimes d'aléas naturels tous les ans pour un montant de 1,9Md€². Cette moyenne cache en réalité de grandes variations d'une année sur l'autre. L'année 1999 représente l'année record avec près de 8Md€ d'indemnités, l'année 1991 n'ayant entraîné que 410M€ de dégâts assurés. En 2014, Les assureurs ont eu à indemniser plus de 650 000 assurés victimes d'aléas climatiques.

¹ Ces deux départements sont, en outre, situés sur une zone d'aléa sismique et de tsunami, répertoriée comme la plus sensible du territoire métropolitain.

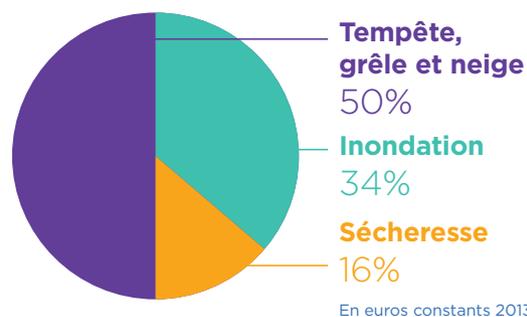
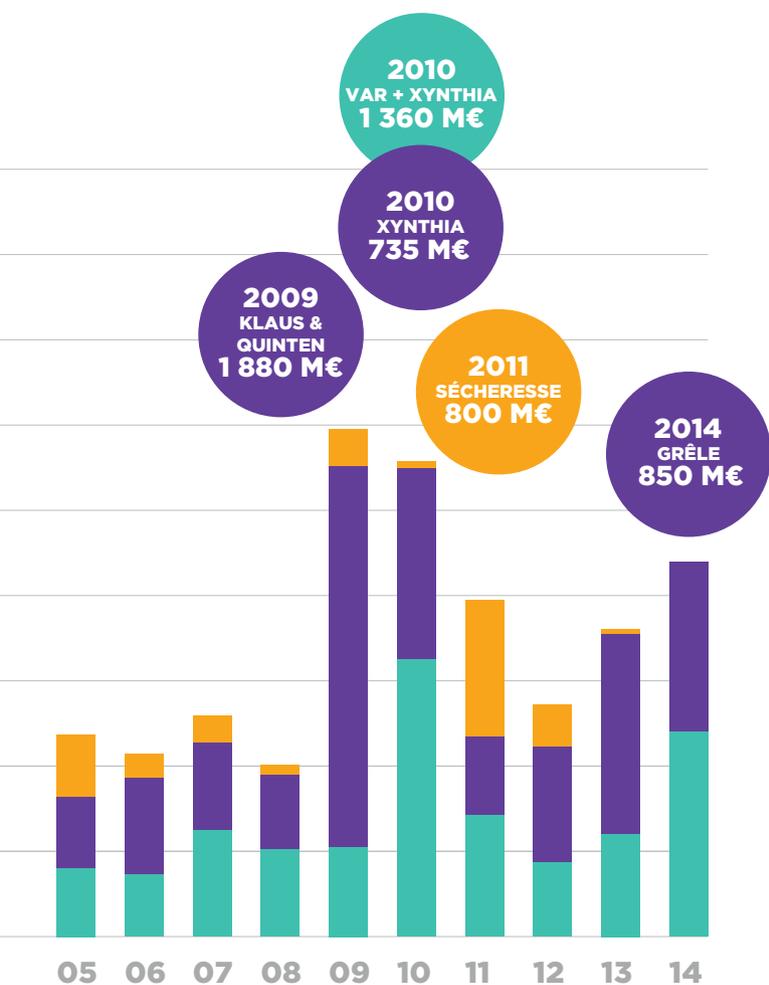
² Moyenne de 1989 à 2014 ne tenant pas compte des dommages sur cultures non engrangées.

³ Les sinistres sécheresse (retrait-gonflement d'argile) n'ont jusqu'à présent concerné que les particuliers.

Sur cette même période chaque sinistre a représenté un montant moyen de 4 310 € indemnisés. La répartition du coût moyen d'un sinistre suivant le type de péril et la catégorie d'assuré (particulier et professionnel) est la suivante:

**INDEMNISATION MOYENNE VERSÉE
PAR SINISTRE (1988-2013)**

	Particuliers	Professionnels	Global
INONDATION	7 220 €	26 700 €	11 400 €
TEMPÊTE	1 810 €	6 070 €	2 600 €
SÉCHERESSE	12 700 €	NS⁽³⁾	12 700 €
Moyenne tous périls	3 200 €	9 070 €	4 310 €



En euros constants 2013



L'ACTION PUBLIQUE DE PRÉVENTION CONTRE LES ALÉAS NATURELS

LA PRÉVENTION CONTRE LES ALÉAS NATURELS EST AVANT TOUT UNE AFFAIRE PUBLIQUE. S'IL EST VRAI QU'ELLE FAIT APPEL À LA RESPONSABILITÉ DE CHACUN, ELLE DOIT ÊTRE ORCHESTRÉE COLLECTIVEMENT.

Autant nous pouvons individuellement nous prémunir de manière efficace contre certains périls (l'incendie, le vol, le risque d'accident de la route), autant la prévention contre les aléas naturels ne sera efficace que si elle est collective. Elle concerne l'aménagement du territoire, les plans d'urbanisation, les délivrances de permis de construire, la construction d'ouvrages, autant d'actes qui relèvent de la chose publique.

Notre pays, soit par transposition de directives européennes, soit par des lois d'initiative nationale, dispose d'un arsenal d'outils de prévention contre les aléas naturels permettant d'agir au niveau d'une commune, d'un bassin versant ou au niveau national.

Ces outils permettent de mieux connaître les aléas, d'agir pour mieux s'en prémunir et de financer les actions de prévention et de protection.

LE PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS (PPRN)

En 1982, la loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (loi du 13/07/1982) a institué le plan d'exposition aux risques (PER). En 1995, les plans de prévention des risques naturels prévisibles les ont remplacés (loi du 02/02/1995, dite loi Barnier).

Le PPRN est un dossier réglementaire de prévention qui fait connaître les zones à risques aux populations et aux aménageurs et définit les mesures pour réduire la vulnérabilité.

Son élaboration est conduite par les services de l'État. Après un arrêté de prescription par le Préfet, le temps de son instruction peut aller de 12 à 18 mois. Son approbation, qui passe notamment par une enquête d'utilité publique et par la consultation des élus locaux, peut prendre autant de temps. Un arrêté préfectoral d'approbation est enfin transmis aux maires des communes concernées.

En juin 2015, on dénombre 11 348 communes couvertes par un PPRN et 3 060 sont en cours d'instruction d'après les chiffres du Ministère de l'environnement.

Notons qu'un PPRN n'est utile que s'il est annexé aux différents schémas d'aménagement du territoire et notamment au Plan Local

d'Urbanisme (PLU). L'annexion au PLU relève de la seule responsabilité du maire. En cas de refus du maire, ce n'est qu'après un certain nombre de mises en demeure et de procédures juridiques longues que le Préfet peut finalement lui-même procéder à l'annexion du PPRN au PLU.

LE PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE (PCS)

La loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004 a rendu le PCS obligatoire pour les communes dotées d'un PPRN et le décret d'application du 13 septembre 2005 en a fixé les modalités d'application.

Ce dispositif a pour but d'organiser l'intervention de la commune pour appuyer l'action des services de secours en préparant la mobilisation de ses moyens humains et techniques afin d'assurer l'information, l'alerte, l'évacuation, l'assistance et le soutien de la population en cas de survenance d'un risque majeur.

Le maire doit organiser régulièrement des exercices pour évaluer le caractère opérationnel de son PCS.

Les PCS sont particulièrement utiles en termes d'acculturation à la prévention des populations exposées à un risque majeur. En effet, le PCS intègre le processus d'information préventive qui se concrétise par l'élaboration d'un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM).

Un rapport récent émanant du ministère de l'environnement précise *«6069 PCS sur 11348 ont été réalisés soit 53.5% .../...La réalité qualitative des PCS et leur suivi dans le temps, ne sont pas encore évalués»*.

LES PROGRAMMES D'ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI)

Les PAPI ont été initiés par une circulaire du 1er octobre 2002. Ils ont vocation, au travers d'un partenariat entre l'État et les collectivités, à construire une politique de gestion intégrée

du risque inondation à l'échelle de bassins de risque, en mobilisant l'ensemble des leviers de la prévention des inondations.

En 2011, un cahier des charges de PAPI dit de 2^e génération a été publié, intégrant notamment le péril «submersion marine» et rendant désormais obligatoire une analyse «coûts / bénéfiques» de chaque programme.

Un PAPI, qu'il soit au stade d'intention ou au stade de finalisation, doit être «labellisé» pour que son financement bénéficie de l'abondement du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (ou Fonds Barrière). Cette labellisation est attribuée par la Commission Mixte Inondations (CMI), organe représentatif des parties prenantes dont les assureurs sont membres.

Depuis 2002, les PAPI ont permis de couvrir plus de 40% des communes métropolitaines et plus de 2Md€ ont été engagés pour leur financement.

LES STRATÉGIES ET PLANS NATIONAUX DE GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES

Au-delà de ces outils, il existe des documents nationaux fixant le cadre général de la politique de prévention contre les aléas naturels.

♦ **Les plans fleuves.** À l'échelle des grands bassins fluviaux, les plans fleuves proposent des solutions d'aménagement des cours d'eau et des aides pour les financer. L'objectif visé est la mise en relation et en cohérence des démarches ayant trait au patrimoine naturel, au développement économique, aux paysages et à la prévention des inondations.

♦ **Le plan interministériel submersions rapides (PSR).** Les événements survenus lors du passage de la tempête Xynthia en 2010, ainsi que les événements du Var la même année, ont mis en évidence la nécessité d'agir pour prévenir certains types d'aléa: submersions marines, inondations par ruissellement et crues soudaines, ruptures de digues fluviales ou maritimes. C'est l'objet du plan interministériel submersions rapides (PSR) adopté début 2011, dont l'objectif est d'inciter les différents terri-

toires à bâtir des projets de prévention pour garantir en priorité la sécurité des personnes par une démarche pragmatique, en cohérence avec les dispositifs existants (PPRN, PAPI,...).

♦ **La stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI).** Introduite par la loi de transposition en droit français de la directive Inondations, la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation vise à assurer la cohérence de l'ensemble des actions menées sur le territoire. Elle a été arrêtée par les ministres de l'Écologie, de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Logement le 7 octobre 2014. Elle fixe trois grands objectifs :

- l'augmentation de la sécurité des populations (stabiliser, voire réduire à terme le coût des dommages, raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés);
- des principes directeurs (solidarité, subsidiarité et synergie entre politiques publiques, priorisation et amélioration continue);
- des défis (développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrages, aménager durablement les territoires, mieux savoir pour mieux agir, apprendre à vivre avec les territoires).

♦ **La stratégie nationale de gestion du trait de côte.** Sous l'impulsion du Grenelle de la Mer en 2009, et face au constat que près d'un quart du littoral recule du fait de l'érosion côtière, la France s'est dotée en décembre 2014 d'une stratégie nationale de gestion du trait de côte, qui consiste à anticiper l'évolution du littoral en faisant des choix d'urbanisme et d'aménagement adaptés.

LES APPORTS DE LA DIRECTIVE INONDATION

La directive européenne, dite **directive « inondation » 2007/60/CE** du 23 octobre 2007, transposée en droit français le 12 juillet 2010, a considérablement modifié et accéléré la mise en place d'outils de meilleure connaissance du risque inondation en France.

Rappelons que cette directive propose aux États membres une démarche structurée en

trois étapes devant être actualisées par cycle de six ans :

♦ **La première étape** est une approche globale nommée Évaluation Préliminaire du Risque d'Inondation (EPRI), dont l'objectif est « d'identifier les territoires pour lesquels l'effort public sera porté en priorité pour réduire les conséquences négatives des inondations » : les Territoires à risques d'inondations importants (TRI).

♦ **La deuxième étape** consiste à la production sur ces TRI révélés par l'EPRI, de cartographies des zones inondables et des enjeux humains, économiques, environnementaux et patrimoniaux afin d'améliorer la connaissance sur ces territoires fortement exposés.

♦ **La troisième étape** est de concevoir à l'échelle du district hydrographique une stratégie de gestion et une gouvernance adaptée à travers un Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI), pour réduire le risque par la prévention, la prévision, la protection et la participation du public.

La France a procédé en 2012 à l'Évaluation Préliminaire du Risque d'Inondation (EPRI) identifiant 122 Territoires à Risques d'Inondations Importants (TRI) qui couvrent plus de 60% de la population.

Les cartes de ces territoires sont en cours de livraison par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Quant aux PGRI, ils sont en cours de consultation entre les parties prenantes.

LES OUTILS DE FINANCEMENT DES POLITIKES DE PRÉVENTION

Le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM, appelé plus communément « Fonds Barnier ») constitue l'élément pivot du financement des politiques de prévention contre les aléas naturels.

Ce fonds a été instauré par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Les dispositions le concernant figurent à l'article L. 561-3 du Code de l'environnement.

Le FPRNM était initialement chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités d'expropriation ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de biens particulièrement exposés aux aléas naturels.

Le champ d'application du FPRNM s'est peu à peu élargi. Depuis sa création, 12 lois sont venues élargir ses missions au fil des besoins recensés. De ce fait, le Fonds Barnier est devenu le premier outil de financement de la politique nationale de prévention des risques naturels.

On peut aujourd'hui résumer l'ensemble de ses missions autour de 4 types d'intervention :

① Les mesures de délocalisation : acquisitions amiables, expropriations, résorption de l'habitat indigne en Outre-mer. Le Fonds a été particulièrement sollicité lors des rachats de logements après la tempête Xynthia.

② Les dépenses d'évacuation temporaire et de relogement en cas de risque avéré
Exemple: risque imminent de glissement de terrain.

③ Les mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques, notamment :

- ◆ les opérations de reconnaissance et les travaux de comblement ou de traitement des cavités souterraines et des marnières.
- ◆ Les études et travaux de réduction de la vulnérabilité imposés par un PPRN.
- ◆ Les études, travaux ou équipements de prévention ou de protection des collectivités territoriales (mission cumulant à elle seule 30% des emplois du fonds depuis l'origine).
- ◆ Les études et travaux de mesures parasismiques dans les zones les plus exposées.
- ◆ Les études et travaux de mise en conformité des digues domaniales contre les crues et les submersions marines.

④ Les études et actes réglementaires de l'État, notamment :

- ◆ L'élaboration des Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles.
- ◆ L'information préventive.
- ◆ Les campagnes d'information sur la garantie catastrophes naturelles.

- ◆ L'élaboration des cartes d'aléas en application de la Directive Inondations.

Le Fonds est quasi exclusivement financé¹ par une contribution sur le produit des cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles des contrats d'assurance. Cette contribution est constituée d'un pourcentage appliqué sur les primes additionnelles catastrophes naturelles.

Ce taux initialement de 2,5%, est passé à 2% en 1999, puis en 2006 à 4%, en 2008 à 8% et enfin en 2009 à 12%. Pour l'exercice 2014, le produit de cette contribution s'est élevé à 194 M€.

Cette ressource est ainsi passée de 25 M€ en 2000 à 194 M€ en 2014 (soit une multiplication par près de 8 en 15 ans). Depuis sa création, en 1995, c'est au total un montant de 1,5 Md€ qui a été prélevé sur les contrats d'assurance pour financer ce fonds.

SYNTHÈSE DE LA PRÉSENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE DE PRÉVENTION

Au total, la politique de prévention contre les aléas naturels en France s'appuie sur un arsenal juridique, opérationnel et financier complet :

- ◆ Des outils de connaissance des risques et des enjeux exposés dont le cadre a été enrichi par la Directive Européenne Inondation.
- ◆ Des moyens d'action locaux (PPRN, PCS et PAPI) et des cadres généraux fixés par des stratégies et des plans nationaux.
- ◆ Un outil de financement pivot, le Fonds Barnier, alimenté par une contribution prélevée sur les cotisations d'assurance catastrophes naturelles qui vient compléter l'apport essentiel des acteurs publics ou privés locaux porteurs de projets.

¹ L'État peut contribuer par des subventions, des avances ou des affectations de recettes non fiscales exceptionnelles. Les produits des placements financiers contribuent également à augmenter les ressources du Fonds.



BILAN DES POLITIQUES PUBLIQUES DE PRÉVENTION CONTRE LES ALÉAS NATURELS ET PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS

DEPUIS LES 5 DERNIÈRES ANNÉES, ON CONSTATE UNE INCONTESTABLE MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS POUR AMÉLIORER LA COHÉRENCE ET LES OUTILS DE PRÉVENTION CONTRE LES ALÉAS NATURELS. L'IMPACT NATIONAL MAJEUR QU'A REPRÉSENTÉ LA TEMPÊTE XYNTHIA EN 2010 A SANS AUCUN DOUTE ÉTÉ UN ÉLÉMENT CLÉ DANS CETTE MOBILISATION, COMME L'ONT ÉTÉ PAR LE PASSÉ D'AUTRES ÉVÉNEMENTS MAJEURS.

On mettra en avant notamment :

- ◆ **L'accélération du nombre de Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI)** dont le périmètre d'action au niveau des bassins versants est pertinent. Le cahier des charges fixant le cadre des PAPI dits de 2^e génération, imposant les analyses « coûts/bénéfices » et intégrant désormais le péril « submersion marine » améliore encore l'efficacité de ces programmes.
- ◆ **La bonne mise en œuvre des préconisations de la directive Inondations** par le Gouvernement français est également à souligner. Le recensement et la cartographie des 122 Territoires à Risque d'Inondation Important (TRI) constituent un progrès incontestable en matière de connaissance des enjeux exposés sur ces territoires par comparaison aux anciens « Atlas de Zones Inondables » (AZI).

- ◆ **Enfin, les stratégies et plans nationaux** (Plan Submersion Rapide, Stratégie Nationale de Gestion du Risque Inondation et Stratégie Nationale de gestion du trait de côte) constituent des cadres clairs permettant de donner une cohérence sur les politiques long-terme en matière de prévention.

Par ailleurs, il convient également de souligner d'autres progrès significatifs :

- ◆ **La procédure de vigilance météorologique de Météo-France** n'a cessé d'élargir son périmètre de périls sous surveillance. Rappelons que cette procédure initialisée en 2001 après les tempêtes de 1999, concerne aujourd'hui, dans sa classification de vigilance, 9 phénomènes climatiques.

- ◆ **La vigilance des crues des principaux cours d'eau** qui traversent notre pays a également sensiblement progressé ces dernières années.

La procédure « Vigicrues » créée en 2006 est placée sous la responsabilité du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI). Cette procédure, qui étend progressivement le périmètre des cours d'eau sous surveillance publique, a intégré des coordinations efficaces avec les services régionaux de prévisions de crues, les préfetures, Météo-France et les médias.

♦ **La mise en place de l'Observatoire National des Risques Naturels (ONRN)** constitue un autre élément de progrès. Cet observatoire, créé sous l'impulsion des assureurs en 2012, réunit le ministère de l'environnement, la Caisse Centrale de Réassurance (CCR - réassureur public du régime d'assurances contre les catastrophes naturelles) et les assureurs via la Mission Risques Naturels (MRN¹). Il a pour objet de recenser, homogénéiser et mettre à disposition de toutes les parties prenantes les informations sur les aléas, les enjeux exposés et leurs vulnérabilités, la sinistralité et les retours d'expériences, les acteurs et leurs projets de prévention, etc.

¹ L'association « Mission Risques Naturels » a été créée début 2000 par la FFSA et le GEMA, après une année particulièrement sinistrée par des événements naturels catastrophiques (inondations et tempêtes). Son objet est d'améliorer la connaissance des sociétés d'assurances en matière de prévention des risques naturels.

Malgré ces incontestables progrès, les assureurs constatent sur le terrain, lorsqu'ils exercent leur mission d'indemnisation des victimes d'aléas naturels, des insuffisances dans l'application concrète des politiques de prévention.



DYSFONCTIONNEMENTS ET PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS

LES ASSUREURS CONSTATENT QU'IL EXISTE UN DÉFICIT DE PRÉVENTION DANS UN TROP GRAND NOMBRE DE TERRITOIRES FORTEMENT EXPOSÉS AUX ALÉAS CLIMATIQUES. 10 DYSFONCTIONNEMENTS MAJEURS, CONSTATÉS NOTAMMENT SUR LE TERRAIN, SONT COMMENTÉS CI-APRÈS, ASSORTIS DE 23 PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS.

1

DES PPRN PRESCRITS MAIS NON APPROUVÉS

Rappelons que :

- ◆ Depuis le 1^{er} août 2011, tout PPRN prescrit doit être approuvé 3 ans plus tard avec une possibilité de prolongation de 18 mois sur justification du Préfet.
- ◆ La simple prescription d'un PPRN donne accès à un financement intégral des études nécessaires par le Fonds Barnier.
- ◆ La prescription d'un PPRN constitue une initiative suffisante pour éviter que les biens de la commune échappent à la modulation de franchise dans le cadre d'une disposition réglementaire du régime d'assurances contre catastrophes naturelles, introduite en 2000. Celle-ci a généré une « inflation » de PPRN de « circonstances ». Ces derniers resteront vraisemblablement lettre morte.

3 000 communes disposent aujourd'hui d'un PPRN inondation prescrit, mais non approuvé.

Au-delà de cet aspect quantitatif des PPRN, il convient également de signaler le niveau très inégal de la pertinence et de l'efficacité de ce dispositif, tant au plan national que territorial (bassins de risques pertinents) et local (commune).

Forts de ce constat, les assureurs préconisent :

PROPOSITION N°1

Réaliser un suivi détaillé et semestriel, département par département, de l'état d'avancement des plans de prévention prescrits mais non encore approuvés.

Confier cette tâche aux conseils départementaux des risques majeurs qui rendront publiques leurs conclusions.

PROPOSITION N°2

Bâtir un référentiel de notation de la pertinence et de l'efficacité d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) approuvé qui serait confié à l'Observatoire National des Risques Naturels (ONRN).

Appliquer ce référentiel, à tout le territoire pour permettre un suivi national à travers des indicateurs rendus publics par l'ONRN.

2

DES PPRN OBSOLÈTES

Les connaissances scientifiques et techniques évoluent, les zones d'expositions aux aléas également. Or, les PPRN n'évoluent pas nécessairement au même rythme.

Ainsi, il est courant de constater des PPRN dits « d'ancienne génération » (Plan d'exposition aux Risques, périmètres de risque délimités par l'article R111-3 du Code de l'urbanisme, Plan de Surfaces Submersibles, Plans de Zones sensibles aux Incendies de Forêt) datant de plus de 30 ans, à une époque où les connaissances en matière de modélisation étaient balbutiantes. Rappelons que la loi de février 1995 avait toléré

que ces documents réglementaires antérieurs à la loi puissent être assimilés à des PPRN. Ce qui était vrai à l'époque ne l'est certainement plus aujourd'hui.

PROPOSITION N°3

Instaurer une obligation pour toute commune dotée d'un plan de prévention dit « d'ancienne génération » de l'actualiser dans un délai de 36 mois.

3

DES PPRN NON ANNEXÉS AUX DOCUMENTS D'URBANISME

L'efficacité d'un plan de prévention n'est optimale que s'il est pris en compte dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Pour cela, l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme prévoit que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) doivent comporter, en annexe, les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol. Or, un PPRN approuvé vaut servitude d'utilité publique selon l'article L. 562-4 du Code de l'environnement. Son annexion au PLU est par conséquent, obligatoire.

L'annexion du PPRN au PLU revêt une importance toute particulière dans la mesure où l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme prévoit que, dans le délai d'un an à compter de leur institution, seules les servitudes annexées au PLU pourront être opposées aux demandes d'occupation du sol.

Les assureurs constatent que trop de PPRN pourtant approuvés, ne sont pas annexés au PLU.

Le rapport d'évaluation¹ à mi-parcours du Plan « Submersions Rapides » rejoint ce constat (page 70 du rapport): « *La prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme reste très insuffisante si l'on en juge par les difficultés rencontrées par les*

représentants de l'État pour élaborer, jusqu'à leur approbation, les PPRI.../... Cette situation résulte de divergences de fond avec certains élus locaux qui, sous la pression de leur population, résistent aux contraintes parfois fortes qui peuvent en résulter ».

PROPOSITION N°4

Répertorier les communes dotées d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) non annexé à son Plan Local d'Urbanisme (PLU).

PROPOSITION N°5

Conditionner le financement d'un Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) à l'inclusion des Plan de Prévention des Risques Inondations (PPRI) des communes concernées dans leur Plan Local d'Urbanisme (PLU) respectif.

¹ Rapport conjoint de mars 2014 du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection de la défense et de la sécurité civile.

4

DES FORMATS DE PPRN TROP HÉTÉROGÈNES

Afin de piloter une politique de prévention à un niveau national, les pouvoirs publics doivent se doter de données homogènes. Les assureurs constatent sur le terrain :

- ◆ Une insuffisance des données disponibles (certains départements ne diffusent aucune donnée).
- ◆ Une grande hétérogénéité dans les zonages de PPRN, fonction de leur répartition géographique ou de leur date de production. Ainsi, le nombre de zones qui composent les différents zonages vont de 3 à 10 suivant les PPRN.
- ◆ Cette hétérogénéité se décline également au niveau des termes associés aux zones réglementaires. Une zone dite « rouge » peut avoir une définition différente d'un PPRN à l'autre !

Aucun travail de consolidation au niveau national ne peut donc être réalisé.

Un travail d'homogénéisation des données doit être réalisé sans délai. Ce travail permettra d'identifier les données de base indispensables à la priorisation des actions et à une allocation efficace des ressources.

PROPOSITION N°6

Bâtir et mettre œuvre un référentiel unique, commun à tous les PPRN, prévoyant leur mise à disposition en format numérique incluant les couches cartographiques.

5

UN PLAN DE SUBMERSIONS RAPIDES QUI TARDE À SE METTRE EN ŒUVRE ET DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES LITTORAUX INSUFFISAMMENT DÉPLOYÉS DANS LES COMMUNES À RISQUE

L'étude climat de l'AFA place la submersion marine au second rang des périls répertoriés comme les plus susceptibles d'engendrer des surcoûts d'indemnisation liés au changement climatique.

Les projections obtenues estiment à 4 Md€ les dégâts occasionnés par ce péril dans les 25 prochaines années contre 850 M€ sur la même période passée (tempête Xynthia pour l'essentiel).

Ce péril présente la plus forte dynamique de croissance et prendra, toutes choses égales par ailleurs, une ampleur plus conséquente encore au-delà des 25 années étudiées.

Dès à présent, 303 communes ont été identifiées comme étant des communes prioritaires en matière de submersion marine. Au 31/08/2015 :

- ◆ 22% (67) d'entre elles ont un Plan de Prévention de Risques Littoraux (PPRL) approuvé ou appliqué par anticipation.
- ◆ 67% (205) ont engagé un processus d'approbation d'un PPRL.
- ◆ 10% (31) n'ont encore entrepris aucune démarche de prescription d'un PPRL.

Au regard des enjeux tant humains qu'économiques (les territoires soumis à l'aléa de submersion marine sont souvent des territoires à forts potentiels touristiques), une accélération

du processus de prescription et d'approbation doit être entreprise pour les communes sans PPRL prescrit ou approuvé.

PROPOSITION N°7

Accélérer le processus de prescription, d'approbation et de mise en œuvre des Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) non encore prescrits ou approuvés sur les communes prioritaires.

PROPOSITION N°9

Identifier les campings exposés à des risques de submersion et leur imposer dans un délai raisonnable l'élaboration de plans de sauvegarde en cas d'annonce de crue ou risque de submersion.

PROPOSITION N°8

En absence de ces plans, appliquer le principe de précaution en imposant un refus systématique des permis de construire dès lors qu'un projet est de nature à porter atteinte à la sécurité publique du fait de sa situation dans des zones présumées à risques importants.

PROPOSITION N°10

Imposer aux communes à risque de submersion rapide des systèmes d'alerte aux populations basées sur les nouveaux moyens de communication (sms, mails, réseaux sociaux).

6

UNE ABSENCE TROP FRÉQUENTE DE PLANS COMMUNAUX DE SAUVEGARDE (PCS)

Trop de communes sont encore dépourvues d'un PCS.

Le retour d'expérience terrain de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques mentionné dans «*Le Retour d'expérience global de la Crue des Pyrénées des 18 et 19 Juin 2013 DREAL Midi-Pyrénées du 02/12/2013*» abonde dans ce sens :

«*La mise en œuvre des PCS par les communes qui en sont pourvues leur a permis de gérer au mieux les conséquences des inondations. Il faut donc poursuivre les actions d'incitation à l'élaboration des PCS à l'intention de toutes les communes y compris celles pour qui ce n'est pas une obligation réglementaire. En outre, il serait nécessaire de rendre obligatoire les PCS dès la prescription d'un PPR.*»

Les assureurs ont par ailleurs constaté des

écarts conséquents dans les montants de dommages indemnisés entre 2 communes de taille équivalente, ayant subi le même événement naturel, l'une dotée d'un PCS, l'autre non. Force est de constater que l'instauration d'une obligation réglementaire est apparemment insuffisante pour obtenir des résultats.

PROPOSITION N°11

Interdire aux communes non dotées d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) l'accès aux ressources du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM).

**DES CRITÈRES DE LABELLISATION ET DE FINANCEMENT
DES PROGRAMMES D' ACTIONS ET DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI)
QUI RESTENT À AMÉLIORER**

Les PAPI de 2nde génération ont introduit des critères d'appréciation coûts/bénéfices. Malgré cette incontestable avancée, la logique n'a pas été poussée jusqu'au bout dans l'approche des critères d'éligibilité fixant les priorités en matière de financement.

En s'appuyant sur des exemples concrets, les assureurs proposent d'analyser les PAPI sur la base d'un double diagnostic :

- ◆ De critères d'éligibilité plus complets notamment basés sur des analyses multicritères prenant en compte des indicateurs concrets tels que le nombre d'enjeux évités moyens annuels (dit NEMA), par exemple le nombre d'habitants ou le nombre d'emplois.
- ◆ De critères de priorité permettant une meilleure prise en compte du ratio investissements / valorisation des enjeux protégés ainsi qu'une meilleure équité de traitement entre les territoires.

Par ailleurs, la démarche n'intègre pas des retours d'expérience individualisés de chaque PAPI :

- ◆ Si la dynamique PAPI initiée depuis 2002 répond bien à la volonté nationale de favoriser des initiatives locales pour la prévention des inondations, la quasi absence de données de suivi des PAPI ainsi que de retours d'expérience sur l'efficacité des actions ne permet pas de juger de la pertinence de cet outil à la lumière de résultats.

Il est nécessaire d'établir des outils de reporting de suivi de l'efficacité des actions des PAPI au niveau national.

- ◆ Par ailleurs, les données collectées par les PAPI lors de leur phase de diagnostic n'ont pas fait l'objet d'un recensement à l'échelle nationale. Ces données, et en particulier celles concernant l'état d'avancement de la prévention sur leur territoire, pourraient permettre de définir un « benchmark » des territoires et des PAPI au travers de la définition d'un état initial de la prévention et de l'évolution qu'ils induisent.

PROPOSITION N°12

Améliorer les critères d'éligibilité et de priorité de financement des Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI).

PROPOSITION N°13

Généraliser les retours d'expérience des PAPI labellisés.

8

UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DE L'ALÉA SÉCHERESSE DANS L'ARSENAL DE PRÉVENTION

La sécheresse représente déjà 33% des indemnités versées par le régime des catastrophes naturelles. L'étude climat de l'AFA indique clairement que les phénomènes de retrait-gonflement des sols argileux vont se multiplier et s'amplifier. Ainsi, ce risque est celui qui progressera le plus à l'horizon 2040.

Paradoxalement, force est de constater que cet aléa est le moins présent dans l'arsenal des politiques publiques de prévention, alors même que les assureurs estiment qu'il se construit chaque année entre 20 et 30000 maisons individuelles sur des zones argileuses sans fondations adaptées.

Les programmes de recherche (« Programmes ARGIC 1 et 2 - Analyse du Retrait-Gonflement et de ses Incidences sur les Constructions ») ont été menés. Ils proposent des solutions dans la compréhension et la prévention du phénomène tout en faisant œuvre de pédagogie par la publication programmée de trois guides de recommandations : ① Comment réparer sa maison, ② Comment construire sa maison, ③ Comment caractériser un site vis-à-vis du retrait-gonflement des argiles.

Dans le même temps le DTU¹ 13.12 « Règles de calcul des fondations superficielles » date de mars 1988 et n'a connu aucune actualisation alors même que les techniques de constructions ont considérablement évolué depuis plus de 25 ans.

Désormais, il est indispensable que le législateur vienne définir un dispositif de prévention et d'information de ce péril qui s'articulerait autour des mesures suivantes :

PROPOSITION N°14

Reconnaitre une cartographie réglementaire des zones argileuses sur l'ensemble du territoire basée principalement sur les travaux avancés du Bureau de Recherche Géologique et Minière (BRGM).

PROPOSITION N°15

Rendre obligatoires les diagnostics des sols lors de toutes constructions ou cessions de terrain construit ou constructible, situées sur une zone répertoriée à risques et annexer le diagnostic à l'acte notarié du terrain.

PROPOSITION N°16

Rendre obligatoire dans le cadre des PLU, la production d'un diagnostic géologique des nouveaux terrains urbanisables.

PROPOSITION N°17

Imposer qu'il soit apporté, dans le dossier de demande d'un permis de construire, la preuve qu'une étude géotechnique conforme au diagnostic géologique a été réalisée et prise en compte dans le dimensionnement des fondations et des structures.

PROPOSITION N°18

Refondre les Documents Techniques Unifiés ad hoc (notamment le DTU 13.12) en y intégrant les règles de l'art visant à adapter les fondations des maisons individuelles aux sous-sols diagnostiqués à risque, en se référant notamment aux trois guides de recommandations du 2^e plan d'Analyse du Retrait-Gonflement et de ses Incidences sur les Constructions (Argic 2).

¹ DTU: Document Technique Unifié

RENDRE PLUS COHÉRENT ET EFFICACE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES DE PRÉVENTION

L'éparpillement des sources de financement est source d'inefficacité. Il génère des risques importants de dilution de l'action publique. Il peut entraîner des doublons de tâches et d'actions. Il ne permet pas un contrôle homogène des mesures prises.

En 2009, la Cour des comptes a relevé dans son rapport annuel consacré à «l'État face à la gestion des risques naturels» - page 651 *«Des procédures budgétaires complexes et confuses: la diversité des financements est source de complexité; celle-ci est aggravée au niveau local par la pluralité des organismes autorisés à engager des dépenses ainsi financées. L'élargissement des opérations susceptibles d'être financées par le FPRNM nuit à la cohérence et à la clarté de ses interventions».*

PROPOSITION N°19

Confier au Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM) la mission de veiller à la bonne coordination et cohérence de l'ensemble des ressources destinées à la prévention des aléas naturels.

Le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM dit fonds Barnier) est l'instrument pivot du financement des actions de financement des politiques publiques de prévention.

Alors que ce fonds a géré un budget de plus de 1,5Md€ de dépenses depuis sa création (son budget 2015 est de 200 M€), aucun organe de gouvernance ne le pilote réellement. Son conseil de gestion se réunit une à deux fois par an et ne fait qu'enregistrer les dépenses présentées par les représentants du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.

Au regard de l'importance de la politique de prévention contre les risques naturels, une réforme structurelle de ce fonds doit être menée, afin d'en retracer les contours (audits des missions) et de lui redonner une réelle lisibilité politique et technique (contrôle de la performance et maîtrise du budget).

En ce qui concerne la gouvernance, les choix d'actions doivent être davantage co-décidés entre ceux qui financent (les assurés), ceux qui agissent (les pouvoirs publics) et ceux qui indemnisent et collectent la ressource (les assureurs).

Une véritable instance de gouvernance doit être instaurée regroupant tous les acteurs de la prévention.

PROPOSITION N°20

Réformer le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) tant du point de vue de sa gouvernance, de ses missions, de son contrôle que de sa maîtrise de la dépense.

PROPOSITION N°21

Rapprocher le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) des instances de décision et de priorisation des actions de prévention des pouvoirs publics telle que la Commission Mixte Inondation.

10

UN DÉFICIT D'INFORMATION ET D'ALERTE DU GRAND PUBLIC

Le rapport d'information du Sénat de 2010 sur les conséquences de la tempête Xynthia, mentionne que *«sans culture du risque, il n'y aura ni anticipation ni gestion des inondations»*.

Certes, depuis de nombreuses années le législateur, a institué de nombreuses obligations d'information du public sur l'exposition aux aléas naturels: obligation d'information pour les acquéreurs et les locataires (loi de 2003), obligation pour les communes d'élaborer des DICRIM (loi de 1987) et des PCS (loi de 2004), d'installer des repères de crues (loi de 2003).

Or les événements se reproduisent et les populations n'adoptent toujours pas les bons réflexes de prévention. Il convient donc, au-delà de la réglementation, de développer une véritable culture au quotidien du risque naturel.

Cette acculturation aux enjeux de la surveillance des aléas naturels passe notamment par une répétition des messages qui commence dès le plus jeune âge.

Ainsi, la mise en place des enseignements pratiques interdisciplinaires lors de la réforme des collèges de septembre 2016 serait un support pédagogique favorable à l'appropriation, par les jeunes générations, de la bonne compréhension des enjeux liés aux risques naturels. Cette thématique est par essence transversale.

De plus, la mise en place par l'ensemble des établissements scolaires de leur Plan Particulier de Mise en Sécurité face à un risque majeur (PPMS) doit permettre l'adoption de bons réflexes par les jeunes générations. Un recensement des plans mis en place devrait être réalisé avec un objectif de montée en puissance sous un délai raisonnable.

Par ailleurs, l'Organisation des Nations Unies célèbre, chaque 13 octobre, la journée internationale de la prévention des catastrophes. Cette journée a pour objectif de sensibiliser les gouvernements et les populations sur

l'importance de la réduction des risques de catastrophes, et de les encourager à construire des communautés et nations résilientes. Or cette journée n'a pas, en France, le dimensionnement qu'elle devrait avoir; il conviendrait de lui donner un rayonnement plus important.

Afin de sensibiliser au mieux le grand public aux aléas naturels, le citoyen doit pouvoir avoir accès d'une manière efficiente à son exposition au risque, quelle que soit sa localisation sur le territoire national, ainsi qu'à l'ensemble des informations de prévention associées. Il conviendrait que l'État, en collaboration avec les assureurs, puissent être en mesure de présenter à chaque citoyen une information précise sur son niveau d'exposition par lieu de risque, à la maille la plus fine (coordonnées GPS). L'incertitude qui peut être attachée à cette information doit être convenablement prise en compte.

Ce chantier pourrait être confié à l'Observatoire National des Risques Naturels.

PROPOSITION N°22

Mettre en place des outils grand public (site web, applicatif smartphone) de vulgarisation des connaissances scientifiques en matière d'exposition et de prévention des risques naturels et confier cette mission à l'Observatoire National des Risques Naturels (ONRN).

PROPOSITION N°23

Instaurer une journée nationale de la prévention contre les risques naturels avec pour objectifs: l'information des populations situées en zones à risque ainsi que la formation aux bons réflexes à adopter en cas de survenance d'un événement climatique extrême.



MODERNISATION DU REGIME DES CATASTROPHES NATURELLES



LE RÉGIME D'ASSURANCES CONTRE LES CATASTROPHES NATURELLES A ÉTÉ INSTAURÉ EN 1982 PAR LE LÉGISLATEUR. IL S'AGIT D'UN DISPOSITIF ORIGINAL BASÉ SUR UN PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ.

Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- ◆ Son fonctionnement est totalement encadré par les articles L125 et suivants du Code des assurances.
- ◆ Tout contrat d'assurance contenant une garantie « dommages aux biens » bénéficie obligatoirement de cette garantie catastrophes naturelles. Ainsi les contrats couvrant un logement, une entreprise, une collectivité territoriale, une exploitation agricole (hors culture non engrangée), bénéficie de la garantie catastrophes naturelles. Un véhicule automobile ne sera couvert que si le contrat d'assurance correspondant bénéficie d'une garantie dommage (les véhicules couverts en seule responsabilité civile ne bénéficient pas de cette garantie).
- ◆ La loi définit le texte de la garantie, son prix, les franchises laissées à la charge de l'assuré, les obligations en matière de délais de déclaration de sinistre, de délais d'indemnisation par l'assureur, etc.
- ◆ La garantie ne joue que si un arrêté interministériel déclare la commune où se situe le bien endommagé en état de « catastrophe naturelle ».
- ◆ Pour gérer cette garantie, les assureurs peuvent bénéficier d'une réassurance qui bénéficie elle-même d'une garantie de l'État. Celle-ci est délivrée via un traité de réassurance dit « stop loss » (moyennant paiement d'une prime de réassurance les pertes potentielles cumulées annuelles d'un assureur sont ainsi limitées) dont la particularité est d'être illimité en montant.
- ◆ La garantie couvre les dommages matériels causés par « l'intensité anormale d'un agent naturel » à l'exception des dégâts causés par le vent (couverts en Outre-mer mais pas en métropole).

- ◆ Notons que la garantie « tempête » couvrant les dommages causés par les effets du vent est également une extension obligatoire de tout contrat d'assurance contenant une garantie dommages. Elle est néanmoins indépendante du régime d'assurances contre les catastrophes naturelles.

Le bilan que tirent les assureurs de l'Association française de l'assurance de ce régime d'assurances est plutôt positif. Sa généralisation à tous les contrats d'assurance a permis, depuis plus de 30 ans, de protéger efficacement l'appareil productif et le patrimoine des Français à un prix raisonnable.

Les retours d'expérience des différentes catastrophes naturelles subies ces dernières années ont néanmoins amené la profession à déceler quelques points d'actualisation qu'il conviendrait d'apporter dans un souci de :

- ◆ responsabiliser davantage les assurés,
- ◆ améliorer certaines couvertures,
- ◆ conforter la pérennité financière du dispositif,
- ◆ améliorer la lisibilité du régime par les assurés.

MODULATION DE FRANCHISES

Il est souvent reproché au régime catastrophes naturelles d'être peu responsabilisant. Son caractère solidaire implique que quelle que soit l'exposition de son bien, un assuré paiera le même prix et bénéficiera des mêmes garanties. Cette fixation d'un prix unique implique également qu'un effort de prévention sera au final peu récompensé. Cette critique mérite qu'on s'y arrête.

D'une part un assuré qui paye en moyenne 220€ par an son assurance habitation (prime moyenne constatée sur le marché), paiera 15€ sa garantie catastrophes naturelles. Il paraît difficile d'imaginer autour de ce prix des modulations tarifaires susceptibles d'inciter l'assuré à investir dans sa protection.

D'autre part, comme il a été indiqué au chapitre précédent, la prévention et la protection contre les aléas naturels est avant tout une affaire collective. Elle relève pour beaucoup d'actions qui touchent à l'aménagement du territoire. Agir par le seul biais d'un contrat d'assurance individuel modifiera peu cet aspect essentiel de la prévention.

Ce dernier constat vaut moins pour les grandes entreprises et les collectivités locales. Celles-ci ont en effet davantage de moyens pour agir sur la protection de leurs propres biens. Ainsi une entreprise peut, par exemple, veiller à ne pas mettre à hauteur inondable des matériels informatiques coûteux. Une collectivité locale pourra inclure dans son Plan Communal de Sauvegarde des dispositions de protection de ses propres biens.

Ainsi, autant les assureurs sont partisans de maintenir le caractère solidaire du régime d'assurances catastrophes naturelles pour les particuliers, commerçants, artisans et petites entreprises, autant ils revendiquent des éléments de flexibilité pour les grandes entreprises et les collectivités territoriales.

Ils proposent ainsi de laisser à l'assureur la liberté de fixer une franchise propre à ce type de risque en fonction :

- ◆ de son exposition à l'aléa,
- ◆ des mesures de prévention/protection prises par l'assuré,
- ◆ des mesures de prévention/protection prises par les pouvoirs publics (PPRN, PCS, PAPI, PSR).

Dans le cadre d'une modulation de franchise, celle-ci serait spécifique à la garantie des catastrophes naturelles. Elle ne s'appliquerait pas aux autres garanties dommages du contrat.

PROPOSITION N°24

Introduire dans le régime d'assurances catastrophes naturelles la possibilité pour l'assureur de fixer librement la franchise de cette garantie pour les contrats d'assurance couvrant des capitaux supérieurs à 50M€, et pour ceux couvrant des collectivités territoriales quelle que soit leur taille.

2

TRANSFERT DU RISQUE SÉCHERESSE

À L'ASSURANCE CONSTRUCTION SOUS CERTAINES CONDITIONS

Les désordres causés aux bâtiments du fait de la sécheresse constituent un péril à part. Ces événements ont la particularité, contrairement à tous les autres périls, de ne pas afficher d'unité de temps ni de lieu dans leur survenance.

Le temps mis par les pouvoirs publics à décréter des communes en état de catastrophe naturelle suite à la sécheresse de 2003, illustrent bien cette particularité : certaines communes ont vu le décret les concernant être publié 3 ans après l'événement, avec toutes les difficultés que ce retard a pu créer dans l'appréciation des dommages et du lien de causalité.

Par ailleurs, les dommages causés par ce type d'événement vont des simples fissures sans conséquence, ou de simples dommages aux embellissements, jusqu'à la mise en cause de la solidité même de la structure.

Les assureurs proposent un traitement spécifique de ce péril selon les modalités suivantes :

- ◆ L'assurance catastrophes naturelles ne jouerait que pour les constructions de plus de 10 ans. Cette limitation ne pourra intervenir qu'à partir du moment où les réglementations en matière d'adaptation des fondations à la nature des sous-sols auront été mises en place (voir chapitre précédent) et ne concernera alors que les habitations construites postérieurement à cette réglementation. Si un sinistre intervient dans les 10 premières années, c'est alors la Responsabilité Décennale du constructeur qui serait mise en jeu.
- ◆ L'assurance catastrophes naturelles n'interviendrait que dès lors qu'il y a atteinte à la solidité de la structure du bâtiment. Cette terminologie allie les avantages de la simplicité et, après consultation des experts, de l'objectivité dans la constatation du dommage. Par ailleurs il semble cohérent qu'un régime d'assurances dit « de catastrophes » n'intervienne que pour ces seuls sinistres majeurs.

Le transfert de la prise en charge de ce type de dommage à l'assurance construction, pose néanmoins la question de la libre affectation par l'assuré de l'indemnisation qu'il a reçue. En effet, le Code des assurances prévoit que tout sinistré a le libre choix d'affecter ou non cette indemnisation à la réparation du dommage. La seule obligation d'affectation concerne les indemnisations versées au titre des catastrophes naturelles et de reconstruction du bien sur place pour des raisons de sécurité évidente.

Aussi, il convient, pour les mêmes raisons de sécurité, d'étendre cette obligation d'affectation à l'assurance construction.

PROPOSITION N°25

Transférer l'indemnisation des sinistres résultant de la sécheresse au régime de l'assurance de responsabilité décennale construction pour toute construction nouvelle répondant à l'obligation d'étude de sols (voir proposition n° 14).

PROPOSITION N°26

Accompagner ce transfert par des mesures de prévention liées à l'obligation des études de sols et par une limitation de l'intervention du régime des catastrophes naturelles au-delà de 10 ans aux seuls dommages d'atteinte à la solidité de la structure du bâtiment.

PROPOSITION N°27

Rendre obligatoire l'affectation par l'assuré de l'indemnité versée par l'assureur construction à la remise en état de l'immeuble ou de son terrain d'assiette en cas de reconstruction sur place.

3

SIMPLIFICATION DE LA MODULATION LÉGALE DE FRANCHISE

Depuis le 1^{er} janvier 2001, les articles L. 125-2 et A. 125-1 du Code des assurances prévoient pour l'assurance catastrophes naturelles un mécanisme d'augmentation automatique de la franchise laissée à la charge des sinistrés.

La modulation de franchise est appliquée dans les communes non dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) prescrit.

Des coefficients multiplicateurs sont appliqués à la franchise en fonction du nombre de reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle dont la commune a déjà fait l'objet au cours des cinq dernières années pour un même type de péril.

Cette modulation est suspendue dès la prescription d'un PPRN pour le péril concerné mais elle est réactivée en cas d'absence d'approbation de ce PPRN à l'issue d'un délai de quatre ans.

Cette mesure, qui avait pour objet d'inciter la mise en place de PPRN, a rempli partiellement son objectif, mais a été détournée par certaines communes du fait de la prescription de PPRN d'opportunité sans réelle mise en œuvre.

De plus, la multiplication par certaines mairies de demandes de reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles sans la survenance de réels dégâts, et sans mise en place de PPRN en parallèle, a pu conduire des sinistrés à se voir appliquer un triplement ou quadruplement de la franchise lors de leur première déclaration de sinistre.

Au final cette mesure complexe est mal comprise par les assurés qui y voient une sanction financière trop sévère liée à un manquement dont ils ne se sentent pas responsables.

Les assureurs estiment nécessaire de maintenir ce lien entre assurance et prévention et proposent de rendre le mécanisme plus simple et lisible :

- ◆ Limitation de la sanction au doublement de la franchise.
- ◆ Ce doublement interviendrait dès lors que deux événements d'un même péril surviendraient dans une période de 5 ans et que la commune concernée ne disposerait pas d'un Plan de Prévention du Risque concerné approuvé et d'un Plan Communal de Sauvegarde.

En limitant la sanction, mais en renforçant les conditions de sa non application, on éviterait le phénomène de PPRN de complaisance, on renforcerait le rôle du PCS tout en simplifiant le dispositif.

PROPOSITION N°28

Simplifier le mécanisme de modulation de franchise en limitant ses conséquences pour les assurés et en l'adossant, d'une part, à l'approbation d'un PPRN (et non plus à sa simple prescription) et, d'autre part, à la mise en place de PCS.

4

OBJECTIVATION DES CRITÈRES DE DÉCLARATION DES ARRÊTÉS CATASTROPHES NATURELLES

Les critères de décision de déclarer une zone géographique comme relevant du régime des catastrophes naturelles ne sont pas toujours bien compris par les populations touchées. Le passage à un régime objectivé, c'est-à-dire couvrant une liste de périls dénommés et s'appuyant sur des critères quantitatifs, en lieu et place d'un périmètre d'intervention aujourd'hui défini par « l'intensité anormale d'un agent naturel », apporterait une meilleure prévisibi-

lité des zones relevant du régime ainsi qu'une meilleure acceptation par les populations.

PROPOSITION N°29

Objectiver dans la loi le périmètre d'intervention de la garantie catastrophes naturelles en énumérant la liste des périls couverts et en décrivant ses critères de gravité.

5

INCLUSION DES FRAIS DE RELOGEMENT

Lors d'événements de grande ampleur comme Xynthia en février 2010, ou les inondations du Var en juin 2010, beaucoup de sinistrés dont les résidences principales étaient devenues inhabitables, n'ont pas compris que certains assureurs prennent en charge les frais de relogement et d'autres non.

En effet, cette garantie n'étant pas incluse dans la garantie légale catastrophes naturelles, sa mise en jeu dépendait des contrats qui avaient été souscrits. Or, cette garantie répond à un vrai besoin des assurés.

Les assureurs estiment le coût de cette mesure à environ 1% du coût global du sinistre pour les assureurs et réassureurs concernés.

Bien entendu, cette prise en charge ne s'appliquerait que pour les assurés occupants dont la résidence principale a été sinistrée dans les conditions et limites prévues au contrat.

La question des pertes de loyers pour les propriétaires dont les biens sont sinistrés est également un point à évaluer dans le cadre d'une prochaine réforme.

PROPOSITION N°30

Intégrer dans le régime des catastrophes naturelles l'indemnisation des frais de relogement pour les victimes dont la résidence principale a été sinistrée.

6

ALLONGEMENT DU DÉLAI DE DÉCLARATION

L'article A. 125-1 du Code des assureurs impose à l'assuré de « déclarer à l'assureur ou à son représentant local tout sinistre susceptible de faire jouer la garantie dès qu'il en a connaissance et au plus tard dans les dix jours suivant la publication de l'arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle ».

Lors des événements de grande ampleur du type Xynthia, inondations du Var (2010) ou plus récemment les inondations des Alpes-Maritimes d'octobre 2015, les assureurs de la FFSA et du GEMA ont pris rapidement des mesures en faveur de leurs assurés sinistrés. L'une des premières mesures

annoncées est l'allongement du délai de déclaration de sinistres. Or, ces mesures ne sont pas reprises systématiquement sur des plus petits événements.

Afin qu'elles concernent l'ensemble des sinistrés, quelle que soit l'ampleur de l'événement, il est proposé de modifier cet article en faisant passer le délai de 10 à 30 jours.

PROPOSITION N°31

Prolonger le délai maximal de déclaration des sinistres suite à catastrophes naturelles de 10 à 30 jours.

7

INSTAURATION DANS LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS (PPRN) D'UN VOLET SPÉCIFIQUE AUX ENTREPRISES

Au regard des enjeux économiques pour les entreprises (chômage technique, retour à l'emploi, fermeture de site) découlant d'un sinistre événement naturel, les assureurs préconisent que les PPRN disposent systématiquement d'un volet dédié à la maîtrise du risque naturel en entreprise.

Ainsi, les PPRN devraient imposer aux entreprises situées dans une zone à risque :

- ◆ La réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité aux risques naturels.
- ◆ La réalisation d'un plan de continuité d'activité.
- ◆ La mise en place de mesures de prévention/protection.

Ces mesures inciteraient des entreprises déjà installées dans des zones à risque à prendre davantage leurs responsabilités en matière de prévention.

Les assureurs ont d'ores et déjà réalisé des fiches de prévention à destination des entreprises.

PROPOSITION N°32

Rendre obligatoire et contrôler l'application d'un volet dédié à la prévention des risques d'entreprises dans les PPRN.

8

OFFICIALISATION DE L'ONRN

À l'initiative des assureurs, le Ministère de l'Ecologie, la CCR et la MRN (Mission risques naturels, association commune de la FFSA et du GEMA) ont signé le 3 mai 2012 une convention de partenariat pour la mise en œuvre d'un Observatoire National des Risques Naturels (ONRN).

L'objectif de cet observatoire est de mettre en réseau, partager et échanger les connais-

sances sur les risques naturels. Il a vocation à constituer :

- ◆ un lieu de concertation où s'échangent les expériences et s'expriment les compétences;
- ◆ un lieu d'inventaire, de rassemblement et de partage de données géographiques ou non. Ces dernières doivent être traitées, croisées, qualifiées, validées afin de produire une information synthétique et homogène;
- ◆ un lieu de diffusion de l'information envers

les acteurs de la prévention. Les rapports et analyses de l'ONRN doivent être rendus publics et consultables.

Au vu des missions qui sont les siennes en faveur de la prévention des risques naturels, cet observatoire devrait s'approprier les missions suivantes :

- ◆ l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur les actions de prévention réalisées chaque année par l'ensemble des acteurs publics. Cette étude permettrait d'afficher une meilleure visibilité et une plus grande transparence vis-à-vis des contribuables et de les sensibiliser à la prévention des risques naturels ;

- ◆ l'animation d'un réseau d'observatoires territoriaux, prévoyant un support technique et une action normative vis-à-vis de ces derniers ;
- ◆ une mission de déploiement d'outils grand public de vulgarisation des connaissances scientifiques en matière d'exposition et de prévention des risques naturels.

PROPOSITION N°33

Promouvoir la place de l'ONRN dans la diffusion d'une culture des risques liés aux événements naturels.

9

RÉFORME DE LA SECTION « CATASTROPHES NATURELLES » DU BUREAU CENTRAL DE TARIFICATION (BCT)

Le Bureau Central de Tarification (BCT) est un organisme qu'un assuré peut saisir dès lors qu'il ne trouve pas d'assureur. Cette saisine n'est possible que pour certaines garanties obligatoires fixées par le Code des assurances. Il s'agit :

- ◆ de la garantie responsabilité automobile,
- ◆ de la garantie responsabilité civile médicale,
- ◆ des garanties obligatoires en assurance construction,
- ◆ de la garantie catastrophes naturelles,
- ◆ des garanties responsabilité civile des locataires et des syndicats de copropriétaires.

Pour la garantie catastrophes naturelles, la section correspondante du BCT peut, après analyse du risque, fixer les conditions de souscription et imposer ce risque à l'assureur choisi par l'assuré.

Mais de fait, le BCT dispose d'une faible marge de manœuvre pour imposer des conditions de souscription qui s'adaptent vraiment à la réalité d'un risque qui, par définition, présente des critères d'aggravation. En effet, le taux de cotisation étant fixé par la loi (12% des cotisations dommages pour les assurances aux biens), il ne peut que jouer sur la franchise légale dans un cadre fixé par le Code des assurances.

Les assureurs estiment que le BCT devrait pouvoir disposer d'une liberté totale de fixation des conditions d'assurance auxquelles le risque sera imposé à un assureur, que cela soit au niveau du tarif, des montants de franchise, mais également des prérequis de prévention ou protection nécessaires.

Cela inciterait grandement les assurés fortement exposés à agir rapidement en matière de prévention et protection de façon à retrouver au plus vite une assurance moins pénalisante.

PROPOSITION N°34

Octroyer au Bureau Central de Tarification (BCT) section « catastrophes naturelles » une liberté totale de fixation des conditions d'assurance (tarif, franchises et mesures de protection et prévention).



A series of horizontal blue lines spanning the width of the page, providing a template for handwriting practice. The lines are evenly spaced and extend from the left margin to the right margin.



A series of horizontal blue lines spanning the width of the page, providing a template for handwriting practice. The lines are evenly spaced and extend from the left margin to the right margin.

ASSOCIATION FRANÇAISE DE L'ASSURANCE
26, boulevard Haussmann - 75311 Paris - Cedex 09

CONTACTS PRESSE

FFSA
Benoît Danton
01 42 47 93 80
06 48 24 77 81
b.danton@ffsa.fr
www.ffsa.fr

GEMA
Nathalie Irisson
01 53 04 16 21
06 20 59 91 45
nathalie.irisson@gema.fr
www.gema.fr