

LA BREVE HISTOIRE DE L'AFPCN

L'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN) créée à la fin de l'année 2000 a pour objectif de faire participer la société civile à la gestion des risques naturels en organisant des échanges et débats, en incitant à la recherche, en diffusant l'information et en émettant des recommandations. Elle réunit quelques 120 adhérents – experts, représentants d'associations ou de collectivités, professionnels – et une quinzaine de partenaires – établissements, professions¹. Elle est présidée par deux parlementaires, constitue des groupes de travail et s'appuie sur un Conseil scientifique formé de personnalités françaises et étrangères indépendantes.

L'AFPCN est animée par des bénévoles, dont beaucoup sont des experts provenant de la fonction publique ; elle emploie actuellement deux chargés de mission salariés et bénéficie du soutien de deux Inspections générales : celle de l'Agriculture et de l'Alimentation, qui a détaché à mi temps un de ses membres, et celle de l'Environnement et du Développement Durable dont plusieurs membres – parmi lesquels, comme ses prédécesseurs, l'actuel vice-président exécutif Pierre Roussel –lui apportent leur collaboration. L'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts abrite son siège, ce qui facilite les contacts avec les milieux de l'enseignement et de la recherche et permet de tenir de fréquentes réunions dans un milieu approprié.

L'AFPCN entend être ouverte à tous les intéressés en pratiquant des niveaux de cotisations pour les adhérents – personnes physiques ou morales – et des tarifs de participations aux frais des colloques et autres manifestations relativement modestes. Transversale, elle n'est ni une organisation professionnelle, ni un lobby, ni un maître d'œuvre rémunéré par des opérations. Elle y parvient grâce à des conditions de fonctionnement très économes et à l'appui général du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM)² et celui d'autres commanditaires publics pour certaines actions spécifiques.

Origine de l'AFPCN

Pour comprendre la raison d'être de l'AFPCN et sa conception, il faut se reporter aux circonstances de sa création liées à l'histoire de la politique publique dans le domaine des risques naturels en France et dans les autres pays de la planète.

Depuis la royauté, la puissance publique a pris diverses dispositions pour protéger les populations contre les événements les plus destructeurs: construction de digues et dispositions

¹ Six établissements de recherche : BRGM, CEMAGREF, CSTB, INERIS, IPGP, LCPC, trois collectivités territoriales, deux agences de l'Eau, deux EPTB, l'ONF, la MRN, la CCR et une entreprise privée. Le nombre de partenaires s'accroît au fil des ans. Des accords de coopération sont passés avec les associations savantes ou techniques.

² Les titres des ministères changent souvent en France. Le ministère de l'environnement est devenu MEDD, puis MEEDDAT puis MEEDDM ; de même le Commissariat de H. Tazieff est devenu Secrétariat d'Etat avant d'être une structure du ministère de l'environnement rattachée à la DPPR devenue DGPR. La fonction d'inspection générale est souvent assumée par un Conseil Général.

pour l'écoulement des crues, reboisement en montagne, organisation des secours, attribution d'aides... La responsabilité de la société dans les effets des manifestations des forces naturelles a progressivement été admise, le tremblement de terre de Lisbonne en 1755, lucidement analysé par Jean-Jacques Rousseau, ayant servi de révélateur. Cependant le dispositif systématique de solidarité nationale et d'Etat providence qui s'est établi à la fin du XIX^{ème} siècle et développé à la fin de la seconde guerre mondiale n'a pas pris en considération ces risques. C'est seulement en 1981 que, sous l'impulsion de Haroun Tazieff, l'embryon d'une structure de mission chargée d'élaborer et de coordonner une politique publique générale de prévention est constitué ; moins d'un an après, le parlement vote une loi sur la réparation en créant un régime spécifique d'assurance obligatoire dont il confie la gestion au secteur professionnel. L'Etat endosse la responsabilité dans ces nouveaux domaines, en plus celui des secours qui a toujours été dans ses attributions, mais l'insignifiance du lien entre eux constitué symboliquement par les Plans d'exposition aux risques naturels, provoque les protestations de Haroun Tazieff et de l'Inspection Générale des Finances qui anticipent une déresponsabilisation de la population. L'application se fait effectivement sans grande cohérence, trois ministères étant responsables des trois parties de la chaîne des risques : le ministère de l'Environnement, héritier du Commissariat de Haroun Tazieff, pour la prévention, le ministère de l'Intérieur pour la gestion de crise, le ministère de l'Economie pour la réparation. Le premier, le plus faible, tributaire des moyens des ministères techniques (Equipement, Agriculture, Recherche, Santé, Aménagement du Territoire etc.) intègre progressivement les risques dans sa vocation³.

L'ONU se met en mouvement à fin des années 1980. En 1989, deux de ses Agences, l'OMM et le PNUE, constituent le GIEC et, l'année suivante, sur la proposition du président de la National Science Fondation des Etats-Unis, elle lance la Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN, IDNDR en anglais). La France apporte son appui d'une part en participant scientifiquement au GIEC, d'autre part en constituant pour la DIPCN un Comité national (arrêté du Premier Ministre du 18 septembre 1990) dont la présidence est confiée à Jean Aubouin, président de l'académie des sciences puis Jean Louis Le Mouel, directeur de l'IPGP. Les scientifiques français, à la suite des américains, sont à l'avant-garde, mais dans le comité figurent aussi des représentants de l'administration : c'est l'amorce modeste d'une ouverture internationale.

Au milieu de la décennie, une relance de la prévention qui a besoin d'un second souffle s'impose en France aux ministres successifs de l'Environnement : Ségolène Royale suscite une évaluation de la politique publique qui est menées par une Instance placée sous ma présidence⁴. Anticipant sur son constat, Michel Barnier fait voter une loi qui transforme les PER en PPR (le P actif de la prévention remplaçant le E passif de l'exposition), rend possible l'expropriation pour cause de risque grave, et constitue un fonds d'intervention prélevé sur les primes d'assurance. La présidence du comité de la décennie passe à Christian Kert, député des Bouches du Rhône et rapporteur pour les risques naturels de l'Office d'Evaluation

³ Le directeur de la DPPR (actuellement DGPR) a hérité formellement de H. Tazieff le titre de délégué interministériel qui ne se traduit par aucune prérogative, sinon l'appui d'un comité interministériel consultatif intermittent. La DIPCN, puis la SIPC, en demandant des coordinations nationales, ont représenté des incitations bienvenues. La formation d'un conseil scientifique a été envisagée mais non concrétisée, seul un comité sur le risque volcanique (aujourd'hui disparu) a vu le jour. La défense de l'Environnement, initialement conçue comme la préservation de la nature supposée bonne contre les dégradations, est fermée à la considération des risques pour l'homme. Ainsi les Agences de l'eau à l'origine du ministère se refusent longtemps à considérer les inondations comme de leur compétence. Le Grenelle de l'Environnement porte encore les traces des réticences du mouvement écologiste.

⁴ Les rapporteurs étaient Guy Deneufbourg, Philippe Huet, Jean Daniel Vazelle, Jean Grassin et Bernadette de Vanssay.

Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques, marquant une implication politique plus forte et le rapprochement du Comité et de l'Instance d'évaluation.

Le rapport d'évaluation, publié en 1998⁵, propose une vigoureuse réorientation cohérente avec les principes mis en avant par la DIPCEN (Conférence de Yokohama en 1995) et les experts en sciences de la société : transparence, responsabilisation des parties prenantes, couverture des zones à risques forts par les PPR, réforme du régime d'indemnisation, expertise des ouvrages de protection, etc. En juin 1999, une conférence internationale sur « La prévention des catastrophes naturelles, la gestion des territoires et le développement durable », animée par les membres de l'Instance d'évaluation et le Comité de la décennie, se réunit à Paris. Dominique Voynet, ministre de l'Environnement, marque, dans son discours, la convergence entre les préconisations de la DIPCEN qui s'achève et les lignes directrices de la politique française. Les recommandations sont présentées le mois suivant à Genève au Forum final de la décennie.

C'est donc tout naturellement qu'au cours d'une ultime réunion tenue en novembre 1999, les membres du Comité français constituent un groupe de travail restreint en vue de former une association en liaison avec le ministère de l'Environnement. Les statuts étant établis, l'association déclarée le 10 novembre (JO du 9 décembre 2000) tient sa première Assemblée Générale le 27 mars 2001 alors que les Nations Unies décident de pérenniser les efforts de la Décennie sous la forme d'une Stratégie (SIPC : Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes) pilotée par un secrétariat et associant les grandes agences (PNUD, Banque Mondiale, BCAH, FICR, PNUE, OMM, UNESCO). Avec un comité (COPRNM) qu'il constituera en 2003 et l'AFPCN, dont un des fondateurs, Philippe Boullé, avait dirigé le secrétariat de la DIPCEN à Genève, le gouvernement français sera en mesure de répondre à la demande de la SIPC adressée à chaque pays de désigner un relais et de constituer une plateforme de concertation.

Conçue en novembre 1999, l'AFPCN naît aussi sous l'auspice des deux grandes tempêtes qui le mois suivant ravagent la France dont les systèmes d'alerte et de premiers secours sont pris au dépourvu : un signal d'alarme qui suscite la publication au printemps 2000 d'un livre : « Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage » signé de trois des fondateurs de l'association⁶. Au mois d'août, un arrêté du ministère de l'Economie relève le niveau des primes et module les franchises du régime d'indemnisation CATNAT⁷.

Les relations de l'AFPCN avec les autorités publiques centrales

Les travaux préparatoires définissent ainsi l'objet de l'AFPCN : « Contribuer à améliorer et à promouvoir les stratégies appropriées de prévention des catastrophes naturelles et des accidents technologiques liés à l'impact des aléas naturels ». L'article 1 des statuts en est l'expression :

« L'AFPCN a pour objet de contribuer à améliorer et à promouvoir des stratégies appropriées de prévention des catastrophes naturelles et des accidents technologiques liés à l'impact des aléas naturels, en France et dans le monde. L'AFPCN organisera

⁵ Publié par La Documentation française. Malheureusement épuisé.

⁶ P.-H. Bourrelrier, G. Deneufbourg, B. de Vanssay. Publié par Osman Eyrolles, disponible actuellement à l'AFPCN. Ce rapport contient un résumé du rapport d'évaluation et du rapport du comité français à la DIPCEN, la recommandation de la Conférence de Paris (juin 1999), des textes de H. Tazieff, D. Voynet, B. Munier, Y. Dauge et C. Kert.

⁷ La modulation des primes était recommandée par le rapport d'évaluation, de préférence à celui des franchises. L'une (ex ante) est éducative, l'autre (ex post) punitive.

des rencontres interdisciplinaires et des débats de société, rassemblant des scientifiques, experts et tous autres spécialistes, des parlementaires, des représentants des collectivités territoriales, des représentants de la société civile et notamment des entreprises, des associations à caractère scientifique, humanitaire, éthique ou social, des représentants de l'Etat. Elle encouragera les initiatives, les études et les recherches, et favorisera, au travers de réseaux existants ou à constituer, les échanges d'expériences, les synergies et la diffusion des informations. »

Le positionnement par rapport aux autorités ministérielles fait l'objet de la plus grande attention. L'AFPCN a pour correspondant principal la Direction Générale de la Prévention des Risques avec laquelle elle signe en 2003 une convention triennale déjà deux fois renouvelée qui fixe les missions pour lesquelles l'AFPCN reçoit une subvention. La Direction de la Recherche et de l'Innovation (Commissariat au Développement Durable) au MEEDDM, est cosignataire. Les deux directions n'ont pas de représentants au Conseil d'Administration⁸ ni au Conseil scientifique, mais elles sont parfois invitées. Les liens sont donc étroits tout en laissant à l'association une large autonomie et sa liberté d'expression.

Ces liens ne font pas obstacle à la collaboration avec d'autres structures du MEEDDM, la Direction des Affaires Européennes et Internationales, la Direction Générale Energie Climat, la Direction chargée de l'Urbanisme et de la Construction et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable issu de l'Inspection générale de l'Environnement et du Conseil général des Ponts et Chaussées, qui apporte, on l'a déjà dit, un appui important.

L'AFPCN coopère par ailleurs de façon suivie avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur ainsi que le ministère de l'Outremer. Les contacts avec le ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur et le ministère de l'Economie (tuteur du régime d'assurance) ont été jusqu'à présent plus épisodiques.

Ces relations opérationnelles avec l'exécutif sont complétées par l'action des deux présidents parlementaires (le député Christian Kert et la sénatrice Marie France Beaufilet qui vient de succéder à son collègue Y. Dauge⁹ au sein des organes législatifs).

Le réseau européen des plateformes correspondantes de la SIPC

La vocation de l'AFPCN pour les échanges internationaux se déploie en interaction avec les institutions des Nations Unies, et particulièrement de la SIPC. A l'égard de celle-ci, le point focal (contact d'entrée) déclaré par le ministère des Affaires Etrangères est la DGPR, dont le directeur est délégué interministériel pour la prévention des risques naturels, tandis que la plateforme, placée auprès de la DGPR, est constituée par le COPRNM et a pour opérateur l'AFPCN. Le président de l'AFPCN préside le COPRNM (arrêté du 19 juin 2009 qui fixe la composition du comité composé de dix représentants des ministres concernés et de douze élus).

⁸ Ce qui est normal puisque les deux directions sont signataires d'une convention d'appui financier. En revanche, les Conseils chargés d'inspection sont considérés comme extérieurs aux Directions. On a signalé que les quatre vice-présidents de l'AFPCN ont fait partie de l'Inspection Générale de l'Environnement, mais il faut savoir que, dans le système administratif français, cette fonction correspond à des fins de carrière comportant de hautes responsabilités variées.

⁹ Yves Dauge a été chargé par Lionel Jospin, Premier Ministre, d'un rapport sur « les enjeux et modalités de création d'un éventuel lieu de débat sur les politiques de prévention des inondations (lettre de mission du 25 février 1999), sur la conclusion du rapport cf. note 5.

Actuellement une cinquantaine de pays, une dizaine pour l'Europe, ont constitué une plateforme, chacun selon une formule correspondant à son organisation interne. L'Angleterre, le Portugal et les Pays-Bas, par exemple, n'ont pas jugé utile de le faire. La Suisse a formé par voie législative une entité publique ad hoc, Planat. En Allemagne, le ministère des Affaires Etrangères a mandaté le DKKV qui a le statut d'association. La solution française est mixte, mariant l'autorité publique et l'AFPCN, association de droit privé tête de réseau de la société civile, par un partenariat.

Au niveau européen le Conseil de l'Europe intervient depuis plus de dix ans en application d'un accord partiel-ouvert, et depuis 2005 la Commission Européenne s'est engagée activement : coopération sur les secours, directive sur les inondations, communications sur l'adaptation au changement climatique 2007, 2008 et 2009 et sur la préparation de la Conférence de Copenhague, sur les politiques publiques de prévention et sur la coopération avec les pays en développement¹⁰.

C'est dans ce cadre que l'AFPCN, le DKKV et Planat forment en avril 2007 un réseau, élargi en 2009 par les plateformes tchèque et la future plateforme polonaise. Un accord, signé à Bâle, en fixe les objectifs et règles de fonctionnement. La présidence tournante est d'abord assumée par le DKKV qui organise des interventions conjointes et fait connaître le réseau.

L'AFPCN lui succède en juillet 2009, avec comme but de faire progresser la connaissance réciproque et l'harmonisation de politiques publiques ciblées au sein des pays membres du réseau. Une réunion tenue le 2 juin 2009 dispose que :

“ A work plan would be established, in relation with activities organised by European partners. Expected outcomes and target could vary according to the topics, based on the following: - presentation of the context (achievements and remaining challenges); -analysis of lessons learned from past events; - recommendations for National Platforms. Conclusions of these analyses would be either published, or presented to political bodies and practitioners, and workshops and seminars could also be held. ”

Le lancement de ce plan de travail est préparé par le Conseil scientifique de l'AFPCN qui s'élargit par l'entrée en son sein d'experts représentant d'autres pays européens.

Le Conseil scientifique

La France, comme ses partenaires européens, dispose de centres de recherche puissants, appuyés par des organisations internationales fortes, pour l'étude et la modélisation des phénomènes et l'évaluation des aléas, la mise au point de techniques d'observations et d'intervention en situation de crise. Le rôle de l'AFPCN est complémentaire : il porte sur les interfaces, l'exploitation de ces outils par les systèmes de gestion des risques, en prenant en compte les aspects territoriaux, sociaux et financiers, l'éducation et la communication.

Le risque inondation avec ses nombreuses expressions (crues lentes, crues rapides, ruissellement, remontées de nappes, submersions marines) est typique de la combinaison des instruments : prévision à l'intersection de la météorologie et de l'hydrologie, modèles d'évolution climatiques, exploitations statistiques des catastrophes historiques, modélisation

¹⁰ La DG Recherche s'est impliquée plusieurs années auparavant et a participé à plusieurs colloques organisés par l'AFPCN.

dynamiques et cartographie des crues en temps réel, évaluation des vulnérabilités, zonage, mesures de mitigation et de protection, outils de prises de décision, représentations psychosociologiques etc. Le programme européen ERANET CRUE et la directive constituent des références de base aussi bien pour l'action sur le territoire national que pour la mise en commun des connaissances et des bonnes pratiques des pays européens.

L'AFPCN a formé progressivement son Conseil scientifique en visant les objectifs suivants : couvrir l'ensemble des domaines d'expertise, réaliser un équilibre entre les sciences de la nature et les sciences de la société, inclure une proportion d'un quart au moins de membres étrangers ou travaillant hors de France.

Le Conseil fonctionne principalement par courrier électronique et tient en principe au moins une réunion annuelle. Les groupes de travail, colloques et séminaires, et ses avis (sur les inondations, sur la réforme du régime CATNAT), ont rodé ses méthodes. Il répond aux demandes de l'association, des autorités publiques françaises ou du réseau des plateformes européennes et peut s'autosaisir¹¹.

Ainsi, l'adaptation au changement climatique a été depuis 2007 un thème central pour le conseil scientifique qui a produit plusieurs recueils de communications¹² et piloté la conférence « Des catastrophes du passé au défi du changement climatique » tenue du 26 au 28 novembre 2008 à Paris dans la cadre de la présidence française de l'Union européenne¹³.

L'adaptation au changement climatique est en effet un thème que le Conseil entend travailler car il est proche de celui de la réduction des risques. Il lui offre des perspectives d'élargissement et de collaborations fructueuses. Ainsi avec l'académie des sciences qui va publier un rapport sur « Les événements climatiques extrêmes : réduire la vulnérabilité des systèmes écologiques et sociaux » coordonné par Henri Décamps, membre du CS de l'AFPCN ; ainsi avec la revue Responsabilité et Environnement, série des Annales des Mines, qui est un support de diffusion intéressant (par exemple le numéro d'octobre 2009 consacré à l'adaptation, est une quasi coproduction puisque 10 des 16 articles sont signés de membres du Conseil ou de partenaires de l'AFPCN mobilisés par le Conseil). Avec le rapport du groupe interministériel sur les impacts du changement climatique, trois documents auxquels le Conseil aura contribué sortiront de presse avant la Conférence de Copenhague.

L'approche de la société civile

L'implication de la société civile en partenariat avec l'Etat et les institutions publiques internationales constitue la raison d'être de l'AFPCN. Mais qu'entend-on par société civile et qu'est-ce qui fait la difficulté et la nécessité de cette mission ?

Le modèle français de gestion des risques, fondé au cours des siècles, institutionnalisé en 1900 et en 1945 avec un dernier avatar pour les risques naturels en 1982, est centralisé autour d'un Etat providence. Qu'il s'agisse de la santé, des risques technologiques ou des risques naturels, il doit répondre aux risques émergents, notamment lorsqu'ils sont potentiellement

¹¹ Le Bureau nomme les membres du Conseil et transmet ses avis.

¹² En particulier le compte rendu de la journée du 6 février 2008 sur l'adaptation au changement climatique.

¹³ Cette conférence a consacré une demi-journée aux plateformes du réseau européen sous la présidence d'I. Schwaetzer, présidente du DKKV. Les actes et le compte rendu des trois journées se trouvent sur les sites de l'AFPCN et du MEEDDM.

catastrophiques, et aux exigences nouvelles de la société. De nouveaux objectifs comme le développement durable, de nouveaux standards de droit comme le principe de précaution sont proclamés. Le modèle français doit donc se transformer en un modèle de démocratie participative dans lequel l'Etat reste un intervenant important qui fixe les règles et fait en sorte que les services publics (de sécurité, des réseaux vitaux, de protection de l'environnement, d'information et de formation) disposent des moyens appropriés. Il devient arbitre et meneur de jeu, organisateur du débat public.

Les Etats-Unis et plus largement les pays anglo-saxons, avec une conception plus forte des responsabilités des communautés, une interférence mieux reconnue des points de vue professionnels, ont depuis longtemps proclamé qu'il faut associer les « *stakeholders* » – littéralement ceux qui détiennent des enjeux, que l'on traduit par « parties prenantes » en l'affaiblissant quelque peu (car l'expression laisse penser qu'ils se partagent les bénéfices plutôt qu'ils participent à une prise de risques qui peut être perdante).

Les *stakeholders* émanent pour la plus grande partie de la société civile : ce sont les victimes potentielles, les associations civiques ou culturelles, les collectivités et leurs fournisseurs, les experts individuels ou appartenant à des centres de connaissances, les professionnels (assureurs, entreprises, notaires, agents immobiliers, opérateurs du tourisme...). Si on observe de près comment « cela se passe » en France, ces catégories, mues par des intérêts particuliers, ne souhaitent guère s'impliquer dans la gestion des risques, et la puissance publique tend à les ignorer, ou conclut avec elles des pactes inégaux. Il y a donc une véritable révolution mentale à effectuer¹⁴.

Prenons comme exemple la position des assureurs : leur fonction est de réaliser une mutualisation. Le régime CATNAT leur permet de le faire dans un partenariat avec l'Etat qui leur retire l'essentiel des attributions de leur métier : définir quels accidents sont indemnisés, calculer les primes et franchises, se couvrir par des contrats de réassurance attentivement négociés dans un système de marché régulé. Gestionnaires, ils ont sans relâche proclamé que la prévention ne relevait pas d'eux et le dispositif à deux niveaux, contrôlé de bout en bout, ne fournit même pas les informations que l'Etat aurait dû normalement obtenir. La force des faits (croissance du coût des catastrophes) les mesures d'autorité rendues nécessaires (instauration d'une modulation des franchises, prélèvement croissant pour le fonds Barnier) et la perspective de l'Europe ont conduit la profession à amorcer à partir de 2000 une évolution mentale facilitée par la Mission Risques Naturels qui participe activement à l'AFPCN (le directeur étant membre du bureau). La réforme qui est pendante¹⁵ sera peut-être rendue plus intelligente : l'enjeu le justifie.

Comment l'AFPCN, avec des moyens modestes, peut-elle toucher des parties prenantes aussi diverses, éviter de se cantonner à une approche indirecte et centrale, à des appréciations trop intellectuelles et élitistes? Ses atouts pour y parvenir tiennent à l'ubiquité et au sens du terrain de deux collègues d'experts auxquels elle s'adresse préférentiellement : les inspecteurs

¹⁴ Cette révolution concerne tous les risques.

¹⁵ Depuis 2005, plusieurs groupes de travail interministériels ont été mandatés et au printemps 2008 la direction du Trésor a lancé une consultation sur un projet de réforme. L'AFPCN consultée a transmis un avis élaboré par le Conseil scientifique et mentionné en Assemblée générale proposant d'autres voies. Bien entendu l'AFPCN a établi son analyse et ses propositions sans se lier, par la MRN, à l'avis des assureurs. Une session de la Conférence PFUE de novembre, tenue sous la présidence du représentant de la FFSA a permis de comparer les tendances assurancielles de trois pays européens. Lors d'autres colloques, les assureurs anglais ont saisi l'opportunité d'exposer le nouveau pacte conclu dans leur pays en considération du changement climatique.

généraux en fin de carrière ou en retraite qui composent la majorité du bureau, et les universitaires qui forment la majorité de son conseil scientifique. A partir de cette base et de partenariats, elle s'efforce de constituer des relais, former des groupes de travail (une douzaine de groupes ont été constitués depuis l'origine) et tenir des réunions ciblées.

- Une priorité à laquelle Bernadette de Vanssay, universitaire formée à la psychosociologie américaine, s'est attachée dès la naissance de l'AFPCN, a été de constituer un réseau d'associations locales (sinistrés, riverains placés sous la menace de débordements ou concernés par un ouvrage...). L'AFPCN a souvent été saisie de demandes d'interventions venant de ces associations et allant au-delà de la simple transmission de dossier. Une formule a été testée avec succès : celle des bons offices (pilotage Paul Baron) qui consiste à faire une lecture du dossier, une audition, de demander des compléments et d'adresser le résultat aux deux parties concernées.
- La collaboration avec des professions en position médiatrice (notaires, agents immobiliers, commissaires enquêteurs, professionnels de la santé, les éducateurs, journalistes etc.) progresse sous forme de séances de formation et d'échanges.
- Les séminaires des groupes de travail comme Histoire et mémoire, Information géographique (en collaboration avec l'association AFI-GEO médiatrice vers les opérateurs et la MRN), Vigilance et alerte, Economie du risque, Réseaux tissent des relations avec d'autres professions et disciplines
- Les relations avec les opérateurs des secours et les ONG humanitaires (Croix Rouge...) se heurtent à des différences de cultures qui devraient être progressivement surmontées.
- Restent les collectivités territoriales. Même en se limitant aux plus importantes, les régions, départements et grandes agglomérations, elles sont trop nombreuses pour que l'AFPCN ait des relations autres qu'occasionnelles. Les deux présidents parlementaires créent une certaine visibilité. La formule d'appoint provisoire a été de mobiliser quelques correspondants et d'utiliser des tels que l'IRMA pour la région Rhône Alpes, des EPTB ou Agences de l'eau, certains pôles d'excellence. Seuls les départements d'outremer, en raison des risques extrêmes qui les affectent, donnent lieu à une tentative de création de délégation locale.

Bilan et perspectives : une nouvelle étape

Depuis huit ans, l'AFPCN se construit progressivement et méthodiquement, en s'efforçant d'avoir une vision anticipatrice.

Dans une première étape, l'association a accompagné l'application de la politique publique réorientée. La transformation menée par l'administration a été considérable : « forçage » de la production de PPR, dispositions sur l'information (loi Bachelot, publication sur le site du ministère des retours d'expérience réalisés par les inspecteurs généraux, système de vigilance météorologique et hydrologique, passage de l'annonce à la prévision des crues et création du Schapi...) sans parler de la loi essentielle de modernisation de la sécurité civile (2004). L'entrée en lice des sciences de la société (séminaire de Claude Gilbert, directeur de recherche au CNRS, responsable du programme « Risques collectifs et Situations de Crise », les deux programmes de recherche EPR et RDT du ministère de l'Environnement), ont conforté les bases du changement conceptuel, sans que l'on puisse affirmer que de nouvelles pratiques de décisions publiques, notamment de concertation et de débat, se soient instaurées en un temps aussi bref.

Or, depuis 2005, la donne sur la gestion des grands risques a pris un tournant : montée en force de l'Union Européenne, approches globales du changement climatique et de la « Disaster Risk Reduction » (DRR), retournement en faveur de régulations mondiales à la suite de la crise financière. La DRR, expression englobant la prévention, la gestion de crise et la réparation¹⁶, est l'aboutissement de la Conférence tenue à Kobé en 2005 qui, dix ans après celle de Yokohama, a adopté le « Cadre d'action de Hyogo ». Ce schéma peut s'appliquer aux aléas de diverses nature (d'où la disparition du N), l'idée étant que la vulnérabilité est plus déterminante que l'aléa et qu'il n'y a par conséquent pas de catastrophes qui méritent le qualificatif de naturelles.

L'environnement et les risques ont désormais un grand ministère, le MEEDDM, qui regroupe les compétences de plusieurs départements. Sa restructuration en grandes structures de mission, ainsi que les démarches labellisées Grenelle, montrent que le pouvoir exécutif a pris en France la mesure du défi. Les conditions sont donc favorables à un nouvel ajustement du modèle français de la gestion des risques en vue de renforcer son efficacité, de corriger ses incohérences et de faire valoir ses atouts dans le concert mondialisé.

Quelques tendances devraient s'affirmer :

- expérimentations de formes nouvelles de débat et de décisions collectives (les cinq composantes du Grenelle) ;
- transparence sur les intérêts et mesure financière des dommages¹⁷ ;
- comparaisons entre les pratiques relatives à divers types de risques définis par les aléas ou les cibles (naturels, technologiques, santé, écosystèmes, systèmes sociaux) ;
- développement multirisque de certains concepts et outils (vigilance, cartographie, résilience...);
- gestion intégrée des risques (prévention, gestion de crise, réparation) ;
- séparation rigoureuse des risques courants et surveillance des risques extrêmes atypiques ;
- évaluation et modes de gestion des risques pluriannuels (exemple : sécheresses) ;
- globalisation de la couverture des risques catastrophiques ;
- promotion de la micro assurance à l'instar de celle du micro crédit.

¹⁶ C'est la seconde fois que nous soulignons la difficulté d'établir des équivalences entre français et anglais. L'emploi du mot français prévention aboutit à des incompréhensions en anglais où *to prevent* signifie empêcher. L'expression *early warning* englobe à la fois la vigilance et l'alerte précoce. La langue française, précise et facilement abstraite, n'a pas la plasticité et la franchise de l'anglais qui ne craint pas d'amalgamer plusieurs notions pour en faire une arme. Une des tâches prioritaires auxquelles l'AFPCN aimerait contribuer serait de procéder à un nettoyage sémantique des expressions qui ne veulent plus rien dire et de chercher à promouvoir des notions fortes.

¹⁷ Tandis que les anglo-saxons admettent que l'intérêt général se dégage de la confrontation organisée des intérêts particuliers, la tradition française considère que l'Etat détient le monopole de l'intérêt général. Ce monopole est aujourd'hui contesté, sans que la lumière soit faite les intérêts en jeu. A un récent colloque, tous les intervenants ont déploré le refus des assureurs de fournir les valeurs des dommages indemnisés, ce qui rend impossible le calibrage des fonctions d'endommagement. Même la MRN dans un rapport regrette que la CCR refuse l'accès à sa banque de données. Bruno Latour a bien montré que derrière les controverses scientifiques il y a des conflits d'intérêt dont l'ignorance conduit à proférer des absurdités sur le consensus scientifique cher au GIEC. Bref, il serait temps de faire cesser l'opacité entretenue et les pudeurs injustifiées.

Les risques naturels constituent un secteur de référence, renouvelé par la considération du changement climatique. L'AFPCN voit ses missions amplifiées :

- sur le plan intérieur, l'interface entre l'autorité publique et la société civile est plus que jamais décisive. On a indiqué précédemment quelques pistes pour répondre aux attentes de part et d'autre.
- sur le plan international, la fonction d'opérateur de la plateforme française de la prévention des catastrophes naturelles, et par là d'animateur du réseau européen, la place dans une position stratégique.

Avec le soutien renforcé du MEEDDM et la coopération de ses partenaires français et étrangers, elle a de bons atouts pour mener ces chantiers.

Paul-Henri Bourrelier
Ingénieur général des mines honoraire
Président du conseil scientifique de l'AFPCN
Projet du 14 juillet 2009