



PNACC 3 - Cahier d'acteur du CEPRI

Le 26 décembre 2024

Le CEPRI a sollicité les collectivités gemapiennes qui sont ses membres, pour élaborer un cahier d'acteurs dans le cadre de la concertation du nouveau PNACC. Ce cahier constitue une synthèse des consensus et des divergences qui ont émergé. Il ne s'agit ni d'un livre blanc ni d'un plaidoyer, mais d'un document témoignant de l'intérêt du CEPRI à être associé de manière plus étroite aux prochaines étapes de l'élaboration du PNACC3.

1. Le financement de la Prévention

Le PNACC3 propose de renforcer les moyens alloués au fonds Barnier, en annonçant une imputation de 300 millions d'euros pour 2025.

Oui à un plus large accès au fonds Barnier !

Il existe une large unanimité parmi nos membres sur la nécessité de maintenir, voire d'augmenter, la ligne budgétaire allouée à la prévention des inondations. Le changement climatique, avec l'intensification des événements climatiques extrêmes, renforce la vulnérabilité des territoires face aux inondations. Son rôle est jugé indispensable pour inciter et soutenir les initiatives de réduction de la vulnérabilité des territoires.

Pour beaucoup une augmentation du taux de financement du fonds Barnier est nécessaire. Un financement insuffisant empêche souvent la mise en œuvre de projets de prévention. L'augmentation des taux de financement serait ainsi un moyen d'encourager les projets et de stimuler l'engagement des collectivités locales.

Il faut simplifier les démarches

La simplification des démarches pour accéder aux financements est un autre point de consensus. Les procédures actuelles sont jugées trop complexes et dissuasives, en particulier pour les petites collectivités locales ou pour les acteurs qui manquent de moyens humains dédiés. La possibilité de rendre l'accès aux financements plus fluide et moins bureaucratique permettrait d'accélérer la mise en œuvre des projets.

Plus de moyens pour l'animation territoriale

L'animation des acteurs locaux est également jugée essentielle pour mobiliser les élus locaux et obtenir un consensus sur les actions prioritaires entre tous les acteurs de la prévention, qu'ils soient dans les collectivités, au niveau des services de l'Etat et dans la société civile. Cette animation territoriale est insuffisamment financée. Une augmentation des fonds alloués, notamment à travers les PAPI, permettrait de favoriser la coopération entre les différents acteurs publics et privés.

De la transparence sur l'utilisation du FPRNM !

Un autre point de consensus concerne la nécessaire transparence dans l'utilisation des fonds. Depuis que la gestion du fonds Barnier n'est plus opérée par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), il n'y a plus de visibilité sur l'affectation des ressources. Il est souhaité que l'utilisation de ces fonds soit mieux documentée et que les collectivités puissent savoir précisément où et comment l'argent est dépensé. Ce serait également utile pour maintenir la nécessité de s'assurer pour les particuliers comme pour les entreprises.

Une surprime catnat pleinement allouée à la prévention des risques !

En outre, certains ont soulevé la question du reversement de la part de la surprime CatNat, au programme 181 du budget de l'Etat. Qu'est-il advenu de la part de la surprime catnat qui n'a pas été utilisée depuis la création du fonds ? et de celle qui n'est pas affectée au programme 181 depuis 2021 ? Il est par ailleurs demandé que les crédits votés mais non utilisés soient maintenus et réservés pour répondre aux besoins des porteurs de PAPI dont les engagements sont pluriannuels comme cela l'était quand la CCR en était le gestionnaire.

Plus de souplesse dans l'utilisation du FPRNM !

De plus, une partie des membres plaide pour que le fonds Barnier puisse financer des actions de prévention des inondations qui ne relèvent pas nécessairement des Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI), ou pour lesquelles une démarche administrative de ce type serait trop longue et complexe. Une plus grande souplesse dans l'utilisation du Fonds permettrait de répondre plus efficacement aux urgences locales et de financer des initiatives variées, selon les besoins spécifiques des territoires.



Des divergences concernant l'objectif d'utilisation des fonds

L'utilisation du fonds Barnier pour alimenter un fonds dédié à l'adaptation du littoral face au changement climatique ne fait pas consensus. Bien que certains estiment que le fonds pourrait jouer un rôle dans la réflexion sur la recomposition spatiale des territoires littoraux, d'autres considèrent que cela ne correspond pas à la vocation initiale du fonds Barnier, qui a été créé à l'origine pour financer la prévention des risques naturels majeurs.

Le débat sur l'équilibre entre prévention et protection est également source de divergence. Certains estiment que le fonds Barnier devrait rester centré sur la prévention, en ligne avec son objectif initial. Pour ces acteurs, il s'agit de privilégier des actions de réduction des risques en amont, telles que l'aménagement du territoire et la sensibilisation des populations. D'autres considèrent que le fonds devrait participer davantage à la mise à niveau des infrastructures de protection, notamment les systèmes d'endiguement qui ont été transférés aux collectivités. Ils déplorent le manque de financements pour maintenir ces infrastructures, malgré la levée de la taxe GEMAPI, et estiment que le fonds Barnier pourrait jouer un plus grand rôle dans le financement de ces ouvrages.

2. L'intégration du changement climatique dans la politique de prévention des risques naturels

Le PNACC3 prévoit que soit publiée d'ici 2027, une cartographie nationale intégrant l'hypothèse de la TRACC à 2050 (hausse de +2.7°C). Dès 2025, les documents de planification commenceraient à intégrer ces nouvelles données.

Réviser les cartes d'aléa oui, mais de la progressivité dans l'adaptation des documents de planification

Une large adhésion se dégage autour de l'idée de produire de nouvelles cartes d'exposition prenant en compte les

impacts du changement climatique. Beaucoup considèrent cette démarche essentielle. Cependant, certains émettent des réserves sur la capacité actuelle à réaliser ces cartes de manière satisfaisante, soulignant le manque de recul scientifique sur ces projections. Ils anticipent également que ce travail devra être régulièrement mis à jour pour intégrer de nouvelles données et mieux refléter les évolutions des aléas.

L'adaptation des documents de planification, notamment la révision des PPRN, est également perçue comme une nécessité pour intégrer les impacts du changement climatique. Si cette idée fait consensus, les avis diffèrent sur son urgence. Certains estiment qu'il est impératif d'agir dès à présent en utilisant les cartes d'aléa existantes, sans attendre l'intégration du changement climatique. D'autres soulignent l'urgence d'élargir la couverture des PPRN à tous les territoires à risque. Tous conviennent que ces adaptations demanderont du temps, notamment pour garantir une concertation approfondie avec les élus locaux.

Il faut déjà prendre en compte correctement les événements extrêmes passés et le ruissellement

Certains font remarquer que la connaissance accumulée par les gemapiens sur les aléas passés n'est pas suffisamment prise en compte dans les PPRN actuels. Ils plaident pour que ces savoirs, souvent issus d'expériences locales, soient davantage intégrés dans les documents de planification. Le ruissellement peut également être déjà intégré à partir des événements constatés. Les PAPI pourraient aussi mieux prendre en compte ce phénomène.

Ne pas se cacher derrière l'aléa pour continuer à urbaniser de façon inconsidérée

D'autres insistent sur la nécessité de ne pas se limiter à l'analyse de l'évolution des aléas mais de réaliser que ce sont souvent les enjeux croissants liés aux constructions et aménagements réalisés en zones inondables qui aggravent le risque global. Cette prise de conscience devrait conduire à repenser les choix d'aménagement pour mieux limiter l'exposition des biens et des personnes.

Et si on repensait les stratégies d'adaptation ?

Pour certains, le changement climatique représente une opportunité pour repenser les stratégies d'adaptation, par exemple en privilégiant des approches innovantes pour «vivre avec l'eau» plutôt que de se concentrer sur des mesures de retrait systématique des zones à risque.

Ces réflexions pourraient également permettre d'imposer de nouvelles règles, comme par exemple intégrer les scénarios d'événements extrêmes dans la conception des infrastructures critiques, afin de renforcer leur résilience.

3. La réduction de la vulnérabilité

Le PNACC3 met en avant la nécessité de renforcer la résilience du territoire, avec une attention particulière portée aux entreprises et aux secteurs économiques stratégiques. Parmi les mesures phares, il prévoit l'obligation pour les grandes entreprises gérant des infrastructures de transport, d'énergie et de communication, ainsi que pour les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et les Opérateurs d'Importance Vitale, de réaliser des études de vulnérabilité. Ces diagnostics, destinés à anticiper les impacts du changement climatique, seront progressivement rendus obligatoires à partir de 2025. Par ailleurs, le PNACC3 suggère que les assureurs contribuent à la réalisation de ces diagnostics afin d'éviter des mesures mal adaptées.

Oui à la généralisation des diagnostics de vulnérabilité

Cette initiative est largement saluée. Tous reconnaissent l'importance de rendre obligatoires ces études pour les opérateurs stratégiques. Dans de trop nombreux territoires, ces acteurs n'ont pas encore pleinement pris conscience des enjeux climatiques et n'ont pas engagé d'actions concrètes.

Cependant, beaucoup estiment qu'il serait nécessaire d'aller encore plus loin. L'obligation de réaliser des études de vulnérabilité devrait être élargie à d'autres secteurs, incluant tous les Établissements Recevant du Public (ERP) et l'ensemble des grands acteurs économiques.

Plus globalement, il est jugé indispensable d'aller au-delà des diagnostics individuels et de réaliser de véritables diagnostics de territoire. Ils restent trop rares et souvent insuffisamment suivis d'actions correctives.

Pour réaliser et concrétiser un diagnostic, il faut des moyens

Le financement des mesures issues des diagnostics constitue un frein à leur généralisation. Si les entreprises de moins de 20 salariés peuvent bénéficier d'une indemnisation par le fonds Barnier, ce dispositif est jugé insuffisant. Les entreprises plus grandes ne disposent d'aucune aide. Pour les petites entreprises, l'absence de mécanismes d'avance de frais décourage souvent les actions préventives. Un régime incitatif par les assurances serait favorable. Certains considèrent que les Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI) pourraient constituer un vecteur pertinent pour généraliser ces diagnostics. Cependant, ces programmes manquent de moyens humains pour assurer un déploiement efficace. Un diagnostic de qualité exige du temps, des ressources adéquates et une coordination assurée par une personne dédiée et proactive.

Un portage politique transversal aux politiques publiques est nécessaire

D'autres soulignent que cette démarche doit être transversale, mobilisant l'ensemble des porteurs de politiques publiques d'un territoire. Pour garantir son succès, le rôle de l' élu, engagé et moteur est essentiel, de même que le partage des résultats avec l'ensemble des parties prenantes. La formation des élus à ces enjeux est une condition préalable à leur implication effective. Par ailleurs, la transversalité de la démarche nécessite une plus grande collaboration entre les services des collectivités.

Mieux accompagner l'adaptation

Pour que les nouvelles constructions soient mieux adaptées aux risques climatiques, les Plans de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) existants sont jugés insuffisants. Certains suggèrent d'utiliser les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) pour guider la conception des projets en tenant compte des risques identifiés.

En finir avec la reconstruction à l'identique

Par ailleurs, les pratiques actuelles en matière d'indemnisation par les assurances posent problème. L'obligation de limiter la plus-value lors des indemnisations pousse souvent à reconstruire à l'identique après une catastrophe, ce qui va souvent à l'encontre des objectifs de réduction de la vulnérabilité. Un travail approfondi avec les assureurs sera nécessaire pour résoudre cette contradiction.

L'Etat doit s'impliquer plus dans la réduction de la vulnérabilité

Le rôle des préfets est également mis en avant. Ils doivent s'impliquer davantage dans la réduction de la vulnérabilité des réseaux et infrastructures critiques, notamment en soutenant les collectivités dans l'identification des référents des structures gestionnaires. Les services de l'Etat pourraient également contribuer à mutualiser des espaces de partage documentaire sécurisés et développer des outils de cartographie interactive, ce qui permettrait de raccourcir le temps nécessaire à la réalisation des diagnostics. Enfin, la méthode pour réaliser ces études n'est pas suffisamment cadrée, ni facilitée.



Les associations locales, une force sous-estimée

Le rôle des associations locales mérite également d'être davantage reconnu. Ces structures peuvent exercer une pression continue sur les acteurs qui ne prennent pas

suffisamment de mesures pour réduire leur vulnérabilité. Elles jouent en outre un rôle clé dans la sensibilisation et dans la mobilisation des populations sur le long terme.



4. Redéfinition du rôle des assureurs et de l'Etat

Le PNACC3 annonce un accompagnement accru des élus des autorités « gémapiennes » par les services de l'Etat dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, notamment dans le choix de leurs actions de prévention et de protection.

Oui à des moyens techniques et financiers supplémentaires mais est-ce crédible ?

Un consensus se dégage en faveur d'un renforcement des outils techniques et des financements accordés par l'Etat. Des acteurs comme le Cerema, les universités, Météo France ou encore la CCR pourraient jouer un rôle clé en offrant gratuitement leurs services aux collectivités, afin de les accompagner dans leurs démarches. Les données pourraient être mieux partagées, notamment en ce qui concerne l'aléa inondation par ruissellement. Ce déficit d'informations pousse parfois des élus à approuver

des projets d'urbanisation dans des zones à risque, compromettant ainsi la sécurité des habitants et la résilience des territoires.

Le fonds vert, outil agile et polyvalent, devrait non seulement être pérennisé, mais renforcé pour répondre aux besoins croissants.

Beaucoup cependant expriment des doutes quant à la capacité de l'Etat à fournir des moyens financiers supplémentaires pour accompagner ces efforts. Une crainte partagée est que cette volonté d'agir se traduise par un surcroît de normes et de règlements, alourdissant davantage les procédures déjà complexes. Il est impératif de ne pas ajouter de poids réglementaire inutile.

Des dispositifs existants à renforcer

Pour certains, ce n'est pas le manque d'outils qui pose problème mais l'insuffisance des moyens alloués. Des dispositifs d'accompagnement existent déjà, comme la désignation d'un Référent Départemental Inondation au sein des DDT pour la gestion de crise, ou encore l'analyse des zones exposées réalisée par les DREAL de bassin lors de l'élaboration des Enveloppes Approchées d'Inondation Potentielle (EAIP) et de l'Evaluation Préliminaire du Risque Inondation (EPRI). De même, le financement des Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI) par le fonds Barnier constitue une aide précieuse. Ces dispositifs, devraient être étendus et renforcés pour mieux répondre aux attentes des collectivités.

L'Etat pourrait jouer un rôle plus important dans la Prévention de l'Inondation

L'importance du rôle de l'Etat dans la gestion de crise est reconnue par tous. Bien que cette responsabilité demeure une compétence du maire, et que les intercommunalités soient désormais tenues d'élaborer des Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS), l'Etat conserve une fonction essentielle de coordination et de mise en cohérence des moyens.

L'Etat doit continuer à jouer un rôle d'ensemblier, garantissant la cohérence entre les outils existants tels que la prévision météo, la prévision des crues, le suivi des ouvrages de protection, les PPRI et les dispositifs de gestion de crise. Il faut cependant améliorer la coordination et le partage des données entre l'Etat, les collectivités et les

opérateurs de réseau, tant en amont qu'au cours de la gestion de crise.

L'Etat pourrait aussi jouer un rôle dans l'accompagnement des élus dans l'appropriation des risques. Ceci impliquerait une plus grande formation des agents des services de l'Etat, notamment sur le dire de l'aléa.

Laisser de l'autonomie aux gemapiens dans l'élaboration des solutions.

Un accompagnement systématique par l'État pour l'analyse des enjeux et la définition des solutions ne convainc pas. Les collectivités locales, qui connaissent intimement leur territoire, s'estiment mieux placées pour identifier les besoins et priorités. Les associations nationales, telles que le CEPRI ou France Dignes, ainsi que l'ingénierie privée, offrent déjà des expertises adaptées aux réalités locales pour élaborer des solutions.

Oui à un partenariat de qualité entre collectivités et services concentrés de l'Etat

Tous réclament une démarche plus partenariale, fondée sur la confiance mutuelle et la co-construction. L'État pourrait délaisser une logique de contrôle au profit d'un rôle pédagogique, en expliquant pourquoi un projet pourrait ne pas être adapté et en accompagnant les élus dans l'évolution de leurs propositions. Cela permettrait de construire des projets véritablement résilients et adaptés aux enjeux des territoires.



Devant la recrudescence des catastrophes naturelles, certains assureurs se désengagent dans des territoires très exposés aux risques climatiques, particulièrement en outre-mer. Face à ce constat, qui touche des particuliers comme des collectivités, le PNACC3 annonce la création d'un observatoire de l'assurance des catastrophes naturelles.

Cet observatoire, piloté par la CCR, aura pour objectif d'étudier l'amplitude de ce phénomène et l'évolution de l'offre assurantielle dans les territoires afin de transmettre ces informations aux services de l'Etat et par la suite, d'élaborer des mesures d'ajustement destinées aux assureurs.

Oui à un observatoire de l'assurance des catastrophes naturelles

De nombreuses collectivités constatent un désengagement croissant des assureurs, tant pour la couverture des équipements publics que pour les ouvrages hydrauliques. Cette problématique impacte directement certains membres du CEPRI, qui se retrouvent en première ligne face à ces difficultés.

Actuellement, la relation entre collectivités et assureurs est déséquilibrée, marquée par des ruptures de contrat parfois soudaines. Les difficultés rencontrées pour assurer les ouvrages, notamment sur le littoral, sont particulièrement préoccupantes. Certaines collectivités doivent même recourir à la mutualisation de leurs contrats avec le département afin de renforcer leur position face aux assureurs.

Face à cette situation, il existe une unanimité autour de la pertinence de créer un observatoire de l'assurance des catastrophes naturelles. La proposition que cet observatoire soit porté par la CCR est jugée cohérente, en raison de son rôle actuel et de son expertise.

Un observatoire anticipateur et médiateur

Cependant, il est essentiel de bien définir les objectifs de ce nouvel observatoire. Son rôle ne devrait pas se limiter à constater les désengagements, mais plutôt à les anticiper. Il pourrait ainsi identifier par anticipation les zones où les assureurs sont susceptibles de se retirer et jouer un rôle de médiation pour rétablir un équilibre entre les collectivités et les assureurs.

Le PNACC 3 propose également que les assureurs contribuent à monter une plateforme d'information personnalisée pour les particuliers sur les aides publiques et les solutions intégrées de financement et de gestion des travaux de prévention.

Oui à une plateforme d'information des particuliers coordonnée avec les collectivités

La création d'une plateforme d'information sur les aides publiques dédiée aux particuliers est largement soutenue par nos membres. Selon eux, cela permettrait de débloquer certaines initiatives de travaux d'adaptation du bâti, freinées par le manque d'information et la complexité des procédures d'accès aux aides financières. Néanmoins, certains alertent sur le possible doublon avec les actions des collectivités déjà mises en place. Une coordination avec les collectivités est nécessaire. Certains questionnent la pertinence d'un portage par les assureurs qui auraient ainsi accès à des données sensibles.

La plateforme pourrait être un « guichet-unique » qui centraliserait des informations sur tous les dispositifs locaux existants et renverrait vers les services de ces collectivités qui portent des dispositifs spécifiques.

Une plateforme numérique avec des humains derrière

L'importance d'un contact humain au sein de cette plateforme a été soulignée. Le sollicitant a besoin d'expliquer sa situation personnelle, parfois complexe. Il faut donc éviter la dématérialisation. Une plateforme 100% numérique freinerait l'utilisation par le plus grand nombre alors qu'un accompagnement humain la faciliterait. La mise en oeuvre de cette plateforme devra donc être accompagnée de moyens financiers et humains suffisants.

5. Accélération du déploiement des Solutions fondées sur la Nature (SfN)

Le PNACC propose de poursuivre le déploiement des SfN sur le territoire national en réalisant des études complémentaires pour comparer l'efficacité des SfN à celle des solutions grises.

Un atout certain et des difficultés bien identifiées

Pour tous, les Solutions fondées sur la Nature (SfN) sont perçues comme une voie prometteuse. Ces dispositifs ne se limitent pas à la seule prévention des inondations, mais apportent de multiples bénéfices tels que l'amélioration du fonctionnement des milieux naturels, la prévention des inondations, le retardement des étiages, et même l'amélioration de la qualité des fonds de vallées, notamment si l'on maintenait ou remettait en pâture, en jachère, ou en culture adaptée ces espaces inondables sans intrants.

Tous sont unanimes également sur les nombreuses difficultés à lever pour permettre un déploiement plus large de ces solutions. Certains projets sont freinés par dans les PAPI (Programmes d'Actions de Prévention des Inondations), car leur efficacité vis-à-vis de l'inondation est plus difficile à démontrer que pour les solutions « grises ». Leur impact limité sur les événements d'inondation de grande ampleur, qui sont trop souvent l'unique cible de la prévention de l'inondation, les dessert. De plus, ces solutions nécessitent un investissement sur le long terme, leur efficacité n'étant souvent optimale qu'après plusieurs années. Enfin, la majorité de ces projets se situent sur des terrains privés, ce qui implique soit l'acquisition de ces terrains, soit la nécessité de convaincre les propriétaires, en particulier les agriculteurs, de s'engager dans une démarche partenariale.

Le développement des SfN suppose un changement de paradigme profond, en particulier en ce qui concerne l'usage des sols, et nécessite la construction de nouvelles solidarités. Ce processus est lent, un temps qui est souvent mobilisé pour résoudre les problèmes liés à la lourdeur des procédures administratives qui régissent l'aménagement du territoire.

Démontrer l'efficacité systémique des SfN

Cependant, nos membres saluent plusieurs pistes prometteuses pour favoriser l'acceptation et le déploiement des SfN, et ce n'est pas forcément par le biais d'études comme préconisé par le PNACC3.

Tout d'abord, il est essentiel de faire comprendre et de démontrer l'efficacité systémique de ces solutions, qui apportent des bénéfices dans plusieurs domaines à la fois, tels que la gestion des risques, l'environnement, la gestion des eaux pluviales, ainsi que la faune et la flore. Cela nécessite un travail transversal au sein des collectivités mais aussi au sein des services de l'État.

Sortir de l'opposition apparente entre SfN et solutions «grises»

Il est également crucial de sortir de l'opposition apparente entre les SfN et les solutions «grises», qui sont souvent complémentaires. Il ne faut pas les considérer comme une alternative, car ces solutions peuvent se compléter et répondre ensemble aux défis posés. Les solutions fondées sur la nature sont particulièrement utiles pour compléter les ouvrages existants, mais il est important de ne pas être dogmatique en pensant qu'elles peuvent remplacer systématiquement les solutions grises. Parfois, la solution grise sera plus efficace pour les crues extrêmes, notamment pour des questions de volume ou de débit, tandis que pour les inondations fréquentes, la SfN pourra offrir la meilleure réponse. Certains plaident même pour rendre l'étude des SfN obligatoire dans les PAPI, en les considérant comme un axe prioritaire,

taire que financier, est primordiale. Un meilleur financement des SfN, en particulier à travers le Fonds Vert et les subventions des agences de l'eau, constituerait également un levier important.

Enfin, pour accélérer l'adoption de ces solutions, il est nécessaire de sensibiliser et former les élus ainsi que les agents de l'État, en s'appuyant sur des retours d'expérience et des apports scientifiques. Des visites de projets et des échanges directs entre élus pourraient être des moyens efficaces pour promouvoir l'adoption de ces solutions par tous.

3 leviers : soutien financier, simplification réglementaire et sensibilisation des décideurs

Il est essentiel de soutenir financièrement les agriculteurs et les entreprises pour les services qu'ils rendent, par exemple lors de la mise en place de zones d'expansion de crue, comme cela se fait déjà dans certains territoires. Une autre piste consiste à relocaliser la contribution carbone des entreprises, via des initiatives telles que la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) et le Régime des Transports Écologiques (RTE).

Par ailleurs, la facilitation de l'acquisition foncière pour les collectivités géminiennes, tant sur le plan réglemen-