

Conférence organisée par l'AFPCN « Nous sommes tous des acteurs de la prévention : Mettons en œuvre ensemble le cadre de Sendai ! »



► Ouverture par François GERARD, membre du bureau de l'AFPCN

Cette session invite les acteurs de la prévention des risques naturels à une conférence-débat sur les avancées de la société civile française dans la mise en œuvre du cadre de Sendai pour la réduction des catastrophes (SFDRR). Les communications et débats porteront sur notre situation, tant au niveau intérieur que dans la coopération internationale, vis à vis des 4 grands objectifs du SFDRR. Ils s'inscriront notamment dans le prolongement des communications et débats d'ores et déjà réalisés (session spéciale des ANRN en mars 2016).

1

► Introduction : Bérangère BASIN, Cheffe du Bureau des Risques Inondations et Littoraux (BRIL), MEEM/DGPR

Le cadre d'action de Sendai. C'est un texte qui a été adopté sous l'égide des Nations Unies par 187 Etats à Sendai en mars 2015. Dans une ville qui avait été très touchée par le tsunami de 2011 donc avec une portée très symbolique. Ce texte fait suite au texte de Hyōgo et le cadre d'action Sendai s'étale sur la période 2015-2030

C'est un cadre non contraignant, il fixe des grandes orientations et priorités.

Ce texte fixe 4 priorités d'action pour l'ensemble des Etats qui l'ont adopté. Il y a aussi 7 cibles assez détaillées mais non chiffrées, au service d'un grand objectif commun : la réduction des risques de catastrophe au niveau mondial. A chaque fois Sendai considère les 4 niveaux d'action : le niveau local, national, régional (au sens ONU, plusieurs pays) et le niveau mondial.

Les 4 priorités sont :

- Comprendre les risques de catastrophe,

- Renforcer la gouvernance
- Investir dans la réduction des risques de catastrophe
- Renforcer la préparation et mieux reconstruire (build back better)

Etant parvenu à rassembler 50 000 visiteurs dans cet endroit symbolique pour la réduction des catastrophes, cette conférence a également permis de :

1. créer des ponts et d'échanger des bonnes idées entre les différents acteurs des différents pays.
2. Le fait d'avoir une délégation française a permis de créer des liens au niveau français.

► **Roland NUSSBAUM, Directeur de la Mission Risques Naturels (MRN)**

Ce témoignage s'articule en trois courtes parties :

- Une évocation de ma contribution à cette conférence de Sendai, hors la délégation officielle associée aux négociations internationales sur le texte évoqué dans l'intervention précédente, c'est-à-dire dans le cadre des manifestations périphériques, où il s'agissait de faire valoir nos savoir-faire.
- Ce que l'AFPCN s'est employée à faire depuis, pour lancer une dynamique d'appropriation du cadre de Sendai parmi les acteurs non étatiques de la prévention en France,
- Comment la MRN et l'ONRN considèrent s'inscrire déjà en partie dans les objectifs de Sendai, et comment ils entendent faire progresser leurs bonnes pratiques.

1. Expérience d'un participant français à la conférence de Sendai hors délégation officielle

Pour l'anecdote, observons d'abord que dans cette importante délégation française à Sendai, le directeur de la Mission Risques Naturels (MRN) était le seul membre qui avait déjà été, 10 ans auparavant, de la moins nombreuse délégation française à la conférence Kobe (Hyogo Framework for Action). Si mon affiliation sectorielle naturelle me destinait naturellement à participer aux activités organisées par l'UNISDR pour les représentants du secteur privé, au titre de son réseau ARISE : « *Private Sector Alliance for Disaster Resilient Societies* », j'ai en fait été entièrement absorbé par la promotion de notre partenariat avec l'Etat, à savoir la connaissance et le partage des données sur les risques que nous concrétisons depuis 2012 avec l'accord ONRN. J'avais en effet été chargé d'organiser le second « side event » porté par la délégation française, sous l'intitulé « **Plateformes pour le partage de données et la gouvernance concertée des risques naturels, du local au global : l'expérience française de l'ONRN¹** ». Avec les représentants de nos partenaires CCR et DGPR, nous avons aussi pris part à un atelier international et pluridisciplinaire autour du thème « *Information and knowledge management for disaster risk reduction (IKM4DRR)* », organisé par les équipes de l'UNISDR.

2. Engagement de l'AFPCN sur l'appropriation par les acteurs français du cadre de Sendai

Un an après Sendai, deux sessions spéciales ont été organisées par l'AFPCN lors des 3èmes Assises Nationales Risques Naturels (ANRN) tenues à Marseille. Elles ont donné lieu à des témoignages de

¹ <http://www.onrn.fr/site/rubriques/publications.html>

personnalités publiques et privées sur cet « après Sendai » tel que ressenti en France et au lancement du réseau des observatoires régionaux en lien avec l'ONRN².

3. Exemple d'appropriation du cadre de Sendai par deux acteurs, la MRN et l'accord ONRN

Au sein de la MRN et avec l'accord ONRN, on s'implique déjà dans les quatre objectifs prioritaires exprimés dans le cadre d'action de Sendai :

- **Comprendre les risques et partager les données** : L'implémentation de ce cadre d'action de Sendai est en cours, à l'international (UN-ISDR et OCDE) comme au niveau européen (DGs ECHO/JRC) avec divers groupes de travail techniques où l'ONRN est le partenaire français représentant de cette activité.
- **Renforcer la gouvernance concertée** : La MRN y contribue notamment en tant que membre actif de la CMI et de ses groupes de travail ainsi que du *COPRNM*. La MRN anime également un réseau de correspondants départementaux qui participent notamment aux commissions départementales pour la prévention des risques naturels majeurs et aux autres instances régionales de gouvernance de la mise en œuvre de la directive inondations.
- **Investir mieux** : les assureurs sont concernés, notamment en tant que collecteurs de la ressource financière qui alimente le Fonds Barnier. Soucieuse de l'équité de traitement des territoires dans l'allocation des ressources financières nationales aux actions de prévention, la MRN a , suggéré la constitution d'un groupe de travail spécifique de la CMI sur la priorisation des financements qu'elle a co-animé avec la DGPR et elle également co-piloté lors des ANRN avec l'AFEPTB un atelier « ingénierie financière des projets de prévention ».
- **Faire et reconstruire mieux** : on fait souvent un faux procès aux assureurs d'être des « pousse au crime » en matière de reconstruction à l'identique. Mais les contrats d'assurance appliquent le principe indemnitaire. Personne n'interdit aux bénéficiaires de l'indemnisation de reconstruire mieux, en apportant le cas échéant les financements complémentaires nécessaires à l'obtention d'une construction plus résiliente.

3

Sur ce très important dernier objectif prioritaire du « Build Back Better », la MRN soutenue par ses membres et en partenariat avec l'Agence Qualité Construction (AQC), a engagé un nouveau projet, dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE), pour valoriser les données techniques et d'expertise d'assurance sur l'endommagement du bâti. Ce projet pourra contribuer aux trois finalités :

- A court terme, après le sinistre, au moment du « reconstruire mieux » : c'est-à-dire une optimisation de cette dernière (et de son financement, notamment par l'indemnité d'assurances) en termes de qualité, de coûts et de délais,
- A moyen et long terme au titre, après exploitation du retour d'expérience technique,
 - o du « faire mieux », pour prendre des mesures d'amélioration des règles d'aménagement et de construction, des matériaux et de leur mise en œuvre,
 - o du « connaître mieux », pour caler et développer les fonctions d'endommagement mieux adaptées nécessaires aux modélisations des conséquences socio-économiques et analyses coûts bénéfices des projets de prévention.

²

voir www.afpcn.org et www.onrn.fr

L'AQC et la MRN ont du reste proposé à l'AFPCN de constituer dans les prochains mois et d'animer un groupe pluridisciplinaire et intersectoriel « BBB-France » pour approfondir cet objectif primordial du cadre de Sendai, sur lequel il est considéré que la France dispose d'atouts à renforcer et à valoriser sur la scène internationale.

► **Daniel MARCOVITCH, Président de la Commission Mixte Inondation (CMI)**

Une centaine de français étaient rassemblés à Sendai. Malheureusement, aucun élu ne comptait parmi, ce qui est plutôt décevant puisque ces derniers sont en première ligne pour prendre les décisions.

Depuis Sendai, il y a eu la grande manœuvre de l'exercice *Sequana* conduit à Paris en mars de cette année et avec des représentants de l'Espagne et de l'Allemagne

Je souhaite, sans évoquer directement l'après Sendai, m'adresser à vous sous ma deuxième casquette, qui est celle de Président de la commission territoriale des rivières d'Ile-de-France dans le comité de bassin Seine-Normandie, pour vous dire que nous avons un préfet qui est très attentif au changement climatique et à ses conséquences : la sécheresse et les inondations. Et il a fait appel aux commissions territoriales du Comité de Bassin pour lancer un appel à communication sur ce que les collectivités, les associations et les syndicats mixtes font pour s'adapter au changement climatique. Sur la quarantaine de communications reçues, une dizaine concernait les inondations et allait dans le sens « investir pour mieux se préparer à la catastrophe ».

La plupart de ces communications concerne l'eau dans la ville, car l'agglomération parisienne est urbaine. Par exemple, le syndicat de l'Yvette a restauré les zones humides en têtes de réseau pour diminuer et améliorer les flux d'eau et pour que cette rivière soit ensuite remise à l'air libre avant de se jeter dans la Seine. L'EP Seine Grands Lacs a fait faire une étude avec l'IRSTEA sur une nouvelle façon de gérer les réserves des barrages. On a vu au printemps que des inondations arrivaient hors de la zone d'intervention des barrages et sur lesquels il fallait quand même que les lâchers ou les retenues puissent aider à limiter les impacts sur l'aval de la Seine. Mais une autre question a été soulevée : il y a 9 millions d'habitants en zone agglomérée avec un syndicat d'assainissement, qui rejette des eaux usées traitées dans la rivière. Or les analyses ont montré que si 10 % des zones actives imperméables étaient supprimées ou rendues perméables, c'était l'équivalent d'une usine qui ne serait plus nécessaire pour traiter les eaux usées. C'est-à-dire que cette question d'infiltration à la parcelle est fondamentale sur le plan économique mais aussi des économies de pollutions et de risque inondation. D'autres affluents comme le Petit Rosne qui passe à Sarcelles, a été re-méandré dans son lit ancien, à la suite des inondations de 1992, pendant lesquelles le village est resté sous les eaux pendant 2 semaines. La Bièvre, petite rivière presque totalement enterrée et canalisée, est remise à l'air libre et progressivement retrouve un aspect naturel qui permet de lutter contre les écoulements et les inondations à l'amont. Le conseil départemental des Hauts de Seine a réussi à désimpermeabiliser 4% de son territoire et à terme devrait atteindre 17% pour traiter à la parcelle les infiltrations d'eaux de pluie et limiter largement les risques d'inondations.

Les Mureaux, que nous n'avons pas retenus comme un exemple frappant de ce qui peut se faire sur l'ensemble d'une cité, a reçu le trophée NOVATEC 2016 pour le travail de dés imperméabilisation qui a été engagé. Même chose pour le conseil départemental du Val de Marne (94), ainsi que pour la cité des 4000 à la Courneuve, où il y a toute une politique de restauration des rues pour rendre la vie à l'eau. On s'aperçoit que la sagesse des élus locaux montre que les décisions de Sendai correspondent à une réalité de ce que peuvent faire les collectivités territoriales lorsqu'elles décident

d'investir pour mieux se préparer à la catastrophe. Tout ceci ne se fait que par le débat avec la population. A chaque fois des réunions de comité de suivi, de quartier où la population est associée sur les décisions qui vont être prises, sont organisés. Ce multi-partenariat, investissement des élus et des citoyens, permet de prendre conscience des risques et d'obtenir des résultats sur la diminution des risques d'inondations. On peut être content du travail fait et de montrer aux autres collectivités territoriales ce qui est faisable. Certaines actions ont été primées pour leur caractère reproductible notamment.

► Régis THEPOT, Directeur de l'EPTB Seine Grands Lacs

Le cadre de Sendai adopté au printemps 2015 poursuit et prolonge celui de Hyōgo. Parmi les nouveautés à signaler on peut notamment retenir le principe « BBB » build back better : mieux reconstruire après la crue. L'EPTB Seine Grands Lacs prévoit d'engager des premières actions en ce sens au sein du Programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) de la Seine et de la Marne franciliennes qu'il pilote.

Ces stratégies internationales nous concernent tous. Ces réflexions de l'ONU, Hyōgo puis Sendai, c'est un peu la sagesse de l'humanité : les questions se posent de la même façon partout, et regarder ailleurs permet souvent de progresser dans ses propres politiques publiques. C'est en particulier ce qu'a voulu faire l'Établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs lorsqu'il a commencé sa mutation d'exploitant de barrage en opérateur participant à la gestion globale du risque inondation sur son territoire, incluant la métropole francilienne. A l'époque, la stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI) n'existait pas encore. Et lorsqu'il a cherché à définir les grandes orientations du PAPI, il s'est très naturellement tourné vers la stratégie existante de Hyōgo adoptée après le tremblement de terre de Kobé ; les trois grands objectifs du PAPI de la Seine et de la Marne franciliennes, labellisé par la commission mixte inondation fin 2013, s'appuyaient clairement sur cette stratégie :

- Développer une culture globale du fleuve
- Stabiliser le coût des dommages potentiels liés aux inondations sur Paris et sa petite couronne
- Renforcer la résilience des principaux services locaux (sociaux, sanitaires et éducatifs). On sait en effet que si, sur un territoire, ce réseau de services de proximité ne peut pas redémarrer rapidement, on a d'énormes difficultés comme le cas de la Nouvelle Orléans nous l'a montré.

Actuellement nous sommes en phase de révision du PAPI de la Seine et marnes francilienne, avec pour principales évolutions :

- Le renforcement du nombre d'actions,
- Le renforcement du nombre de maîtres d'ouvrage,

en vue d'avoir une meilleure cohérence et mutualisation des visions et des actions du projet.

On intègre également dans cette révision à la fois la SNGRI, le cadre de Sendai, et le Plan de gestion des risques d'inondations du bassin Seine-Normandie prévu par la directive européenne inondation.

Si on compare Sendai à Hyōgo, on retrouve bien les mêmes priorités, avec un nouvel élément : (build back better) BBB. Il faut se préparer à mieux reconstruire après une catastrophe.

J'avais pour ma part un discours très constant ces dernières années, qui a évolué depuis la crue de la Seine à Paris de juin 2016, qui consistait à dire que sur des territoires comme la Seine et la Loire où il y a les plus gros risques d'inondations par débordement fluvial en France on est face à une très grande difficulté qui est l'absence de culture du risque. En effet, les derniers grands événements datent du 19^e sur la Loire et de 1910 sur Paris. Ils sont donc lointains et il peut sembler presque impossible de faire remonter ces préoccupations à l'agenda des politiques publiques de ces territoires.

Pour la Seine, depuis la crue de juin, on sent qu'il y a une réelle volonté de réaliser plus d'actions de prévention et ce sujet est remonté à l'agenda des priorités. Il n'en reste pas moins que notre capacité collective, d'adapter et de reconstruire le territoire, sera maximale après la survenue d'une catastrophe. Il faut donc l'anticiper et se préparer à mieux reconstruire, en application, de ce principe BBB en ce ciblant en priorité sur les dommages potentiels sur les grands réseaux qui par effet domino vont structurer les possibilités de redémarrage et de reconstruction des territoires ; il est essentiel d'anticiper et de commencer à mettre en œuvre ce nouveau principe de Sendai.

Dans le cadre du PAPI de la Seine et Marne franciliennes, en cours de révision, nous avons prévu une démarche en ce sens, en partenariat avec le Cerema, en vue de préparer et de mettre en œuvre des actions concrètes qui nous permettraient d'être meilleurs si une inondation majeure se produisait.

Deux exemples :

- le RER C : la dernière crue de Seine a atteint une cote de 6,10 m à Paris, de 2,50 m inférieure à celle de 1910, et si elle avait été 5 cm plus haut la SNCF aurait volontairement inondé le RER C. Il aurait donc fallu le réparer et le remettre en service, ce qui aurait demandé plusieurs mois de travaux et entraîné des dommages directs et indirects importants et la SNCF a commencé à réfléchir à cette question.
- A Paris, il y a, au pied du pont de l'Alma et en souterrain, un poste de transformation d'ENEDIS (ex ERDF) qui dessert près de 100.000 clients. Une réflexion va être engagée pour essayer de mieux le protéger ou de le déplacer après une inondation. Cela serait effectivement possible, mais il faut savoir que c'est l'équivalent d'un immeuble et il se pose donc la question du lieu où pourrait être reconstruit ce poste. Et c'est une question qu'il convient d'anticiper et de se poser dès maintenant, car si nous ne le faisons pas, le poste source continuera d'être reconstruit au même endroit, après une grande crue.

Il apparaît donc bien nécessaire de s'imprégner de ces principes de Sendai, qui résultent d'une expertise mondiale et c'est ce qu'on prévoit d'engager dès 2017 dans le cadre du PAPI Seine et Marne Francilienne.

► Discussions

Roland NUSSBAUM : Notre participation au forum public de la conférence de Sendai a été l'occasion de montrer nos bonnes pratiques françaises. A fortiori, l'initiative de délivrer des prix dans le cadre de PREVIRISQ procède également de cette démarche de valorisation. Il faut être capable de valoriser et d'expliquer nos bonnes pratiques à l'étranger. Les formules mettant en œuvre des partenariats publics privés pour la prévention peut également être valorisées, dans la mesure bien sûr où ces derniers ne se limitent pas à des opérations de privatisation des gains et de socialisation des pertes.

François GERARD : Quelque chose ne figure pas dans les objectifs de Sendai, mais dans les cibles à atteindre, concernant les systèmes d’alerte et de prévision : passer de l’alerte et de la vigilance de l’**aléa** à l’alerte et à la vigilance des **effets**, autrement dit de déterminer à partir d’une pluie donnée ce qui va être inondé.

Bérangère BASIN : On fait souvent du Sendai sans le savoir, et il faut élargir l’horizon au-delà du risque d’inondations : la Ministre vient d’adopter la deuxième phase du plan séisme Antilles qui s’insère totalement dans le cadre de Sendai.

Par rapport à l’échange de bonnes pratiques, vous pourrez peut être lors de Floodrisk voir et essayer la « Glouglou car », qui est un simulateur d’inondations. Et il faut savoir que le fait d’être allé au Japon a inspiré cette « Glouglou car ». C’est donc un échange de bonnes pratiques très concret.

► Echanges avec la salle

Les quelques interventions dans la salle sont plus des demandes d’explications que des questions. On note les changements de paradigme nécessitant des moyens, qui sont souvent en silos. Il faut développer une ingénierie des financements, car le fonds Barnier n’est pas extensible. Il y a d’autres financements liés à la biodiversité, et il faut rendre plus souple l’interpénétration de ces financements pour des projets plus complexes.

Il en ressort qu’il faut **utiliser le cadre d’action pour montrer nos bonnes pratiques. Les prix qui sont décernés dans le cadre de ce salon PREVIRISQ procèdent de cette démarche.**

► Conclusion

François GERARD remercie tous les participants. Il précise que la Conférence de Sendai a été la première de trois conférences internationales tenues en 2015. La seconde était la conférence sur les objectifs du développement durable, à New York, et la troisième, la COP 21, tenue à Paris en décembre. Toutes ont produit des cadres d’action qui doivent être mis en cohérence. La prévention des risques contribue au développement durable et doit prendre en compte le changement climatique. Cette problématique a fait partie des débats du Forum européen de prévention des risques (EFDRR), Forum annuel à l’échelle du continent européen par lequel se coordonnent l’UNISDR et ses points focaux nationaux, qui s’est réuni à Helsinki il y a deux semaines. Il y a été aussi question du « comment passer des paroles du cadre d’action aux actes sur le terrain ». A ce sujet, nous avons pu constater que la France n’est pas mal placée en ce domaine. C’est ce que les orateurs précédents nous ont montré. Mais, s’il s’avère que nous faisons souvent du Sendai sans le savoir, il reste utile de voir que les efforts que nous menons au niveau de nos territoires peuvent bénéficier d’exemples venus du bout du monde !