



Ambassade de France en Allemagne
Service économique de Berlin

Berlin, le 10/08/2021
Affaire suivie par : ELB, LH, AG

Des inondations catastrophiques en Allemagne : un impact significatif à plusieurs égards sur le plan humain, économique, politique...

Résumé : L'Ouest de l'Allemagne a fait face à des pluies diluviennes exceptionnelles mi-juillet, liées à la dépression « Bernd ». Elles ont provoqué des crues dévastatrices, avec plus de 190 morts et d'importants dégâts. Après l'adoption d'une aide d'urgence de 400 M€ par le Bund et les Länder concernés, la Chancelière et les ministres-présidents des 16 Länder sont parvenus à un accord, ce 10 août, pour la mise en place d'un Fonds national d'aide à la reconstruction de 30 Mds €. L'importance de la catastrophe a déclenché plusieurs polémiques, concernant notamment l'anticipation des événements météorologiques par les autorités, le fonctionnement du système d'alertes et les mesures d'évacuation en situation de crise. L'instauration d'une obligation de souscrire à une assurance contre les catastrophes naturelles est désormais à l'étude. Sur le plan politique, la crise constitue un tournant dans la campagne électorale.

1. Des conditions météorologiques exceptionnelles

Entre le 12 au 19 juillet, les **Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Rhénanie-Palatinat** ont été touchés de plein fouet par des inondations provoquées par des pluies diluviennes suite à l'arrivée de la dépression « Bernd ». Ces précipitations rares se sont accumulées dans les régions montagneuses de l'Eifel et du Sauerland, dans un contexte lié vraisemblablement au changement climatique. Le pic de la pluie s'est situé **entre le 13 et le 14 juillet**, avec une **chute d'eau de 100 L/m² en 24h**. Le 14 juillet, le niveau de la rivière de l'Ahr est passé de 40 cm à 3 m. A Ophoven, au Nord d'Aix-la-Chapelle, à proximité de la frontière néerlandaise, le débordement du barrage de la Rur a même laissé craindre un temps son effondrement mais ce n'est finalement qu'une digue en aval qui a cédé.

2. Une chaîne d'information jugée défailante

Dès le 9 juillet, les autorités allemandes ont été alertées par le **système européen d'alerte EFAS**. Le **service météorologique allemand (DWD)**, dont la compétence est fédérale, a informé l'**Office fédéral de la protection civile et de l'aide en cas de catastrophe** ainsi que les **autorités ministérielles des Länder**. Les **districts (Landkreise)** et **circonscriptions administratives (Regierungsbezirke)** étaient ensuite chargés d'alerter les populations. La catastrophe a toutefois mis en lumière des insuffisances du **système d'alerte-catastrophe** (cf. annexe 2), et notamment le fait que la protection civile allemande n'ait pas averti suffisamment vite les populations concernées. D'une part, semble-t-il pour des **raisons humaines** liées à l'interprétation par les autorités de la gravité de la situation. Et, d'autre part, pour des **raisons techniques**, les communications ayant difficilement pu atteindre les habitants. En effet, les sirènes, peu nombreuses et parfois défectueuses, étaient insuffisantes. De plus, les applications mobiles n'avaient pas été suffisamment installées (l'application la plus utilisée, NINA, a été téléchargée par neuf millions de personnes). Par ailleurs, la mauvaise connexion internet dans certaines zones rurales a pesé. Enfin, les collectivités territoriales ne bénéficiaient pas toutes de l'accès à ces applications.

3. Une aide d'urgence et de plus long terme, face à des dégâts spectaculaires

L'inondation a provoqué **plus de 190 morts et de 760 blessés**. Le district d'Ahrweiler (Rhénanie-Palatinat) est la zone la plus touchée avec au moins 110 morts. 700 personnes ont été évacuées face au risque d'effondrement du barrage sur la Rur. Selon la fédération allemande des assureurs (GDV), **les dégâts couverts par une assurance représenterait, fin juillet, 5,5 Mds €**. La Deutsche Bahn a évalué les dommages subis à 1,3 Mds €. Les routes, autoroutes et ponts auraient subi des dégâts estimés à 700 M€. 40 000 véhicules auraient été détruits, équivalent à 200 M€. Dans l'agriculture, la Rhénanie-Palatinat et la Rhénanie du Nord-Westphalie auraient enregistré des dommages de 220 M€ et de 52 M€. Les viticulteurs ont été très touchés, avec des pertes de 110 M€. **15 000 pompiers, forces de l'ordre et services de secours**, principalement issus de l'Agence fédérale pour le secours technique (THW), ont été mobilisés. **L'impact économique reste difficilement quantifiable**, même si le ministre fédéral des Finances Olaf SCHOLZ (SPD) a parlé, dès fin juillet, de « plusieurs milliards d'euros ». Et selon le ministre-président Armin LASCHET le 9 août, les dégâts s'élèveraient à plus de 13 Mds € en Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Dans ce contexte, le 21 juillet, le Bund a décidé de contribuer à hauteur de 50 % à une **première aide d'urgence, d'un montant de 400 M€**, fournie par les Länder (cf. annexe 1). Tandis que des allègements fiscaux et une suspension de l'obligation de se déclarer en faillite ont été actés dès le 4 août, un **Fonds national d'aide à la reconstruction sera créé à hauteur de 30 Mds €**, financé par le Bund et les Länder, comme convenu lors de la conférence des chefs de gouvernements des Länder et du Bund le 10 août. Après adoption en Conseil des ministres le 18 août, le projet de loi afférent sera débattu, en 1^{ère} lecture, au Bundestag, qui sera réuni en session extraordinaire fin août, pour un vote définitif attendu le 7 septembre. Ces aides publiques ont, par ailleurs, mis à l'agenda une éventuelle **obligation de contracter une assurance contre les catastrophes naturelles** (cf. annexe 3).

4. Sur le plan politique, les inondations ont amplifié des tendances préexistantes

Survenues deux mois avant l'échéance des élections fédérales (26 septembre), les inondations meurtrières de juillet ont constitué un **événement charnière de la campagne**. De fait, la gestion de cette crise est, avec la pandémie de Covid-19, l'un des deux principaux thèmes dominant les débats.

Sur le plan politique au niveau national, **le ministre-président de Rhénanie du Nord Westphalie (NRW) et candidat chef de file de la CDU/CSU, Armin LASCHET, apparaît affaibli**. Bien que les inondations remettent l'enjeu du dérèglement climatique au cœur du débat, **les Verts n'ont à ce stade pas tiré de « gain » des inondations**. **Le Vice-chancelier Olaf SCHOLZ semble le seul candidat à sortir politiquement renforcé de la crise**.

Au niveau régional, **si en Rhénanie-Palatinat, sur l'ensemble du spectre politique le ton est à la retenue et à l'humilité (l'opposition CDU appelle toutefois à la création d'une commission d'enquête parlementaire), les critiques sont plus vives à l'encontre d'Armin LASCHET en NRW, mis en difficulté par l'opposition (SPD-Verts)**.

Aides d'urgence en Rhénanie-Palatinat et Rhénanie du Nord-Westphalie (relève de la compétence des Länder, mais similaires pour les deux Länder)

Aide d'urgence pour la population : 1 500€/ « autorité familiale » (chef du ménage) + 500€/membre supplémentaire du ménage, dans la limite de 3 500€. Dans le district d'Ahrweiler, l'institut statistique régional, coordonne le versement des aides. Dans les autres districts, le versement des aides est organisé par les administrations de districts (*Kreisverwaltung*). Condition : avoir subi plus de 5 000€ de dommages matériels non couverts par une assurance et habiter à proximité immédiate de la zone sinistrée. Le montant des dommages n'est pas vérifié par l'administration et la richesse des personnes déposant une demande d'aide n'est pas prise en compte. (NRW)

Aide d'urgence pour les entreprises, les libéraux et les agriculteurs : somme forfaitaire de 5 000€. Condition : avoir subi plus de 5 000€ de dommages matériels non couverts par une assurance et habiter à proximité immédiate de la zone sinistrée. (NRW)

Dans le cadre de l'« exonération en cas de catastrophe » (*Katastrophenerlass*), la Rhénanie-Palatinat et la Rhénanie du Nord-Westphalie ont aussi accordé des avantages fiscaux pour les personnes et les entreprises affectées par l'inondation, comme la non-application de désavantages en cas de perte de livres comptables, le repoussement d'échéances fiscales au 31 octobre 2021, l'enregistrement des dépenses nécessaires pour le réaménagement des terrains affectés par l'inondation comme charges d'exploitation et l'enregistrement des dépenses nécessaires pour acheter des biens de première nécessité (ustensiles de ménage, habits) comme charges exceptionnelles.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, l'organisme de cautionnement régional (Bürgschaftsbank NRW) a également mis en place un « programme spécial » destiné à soutenir les PME sinistrées.

L'obligation pour les entreprises devenues insolvable en raison de l'inondation d'engager une procédure d'insolvabilité a également été suspendue jusque fin octobre 2021, avec une possibilité de prolonger cette suspension jusque fin mars 2022.

Agriculture : la Landwirtschaftliche Rentenbank propose des prêts à taux nul pour l'investissement dans des machines réparant celles qui ont été endommagées ainsi que la réparation et la reconstruction de bâtiments endommagés. » Le ministère fédéral de l'agriculture demande en outre que lui soit ouverte la possibilité d'affecter des fonds FEADER pour faire face aux dégâts causés par l'inondation.

Soutien aux bénévoles

L'Etat fédéral a prévu des allègements fiscaux pour les entreprises qui ont bénévolement aidé les personnes sinistrées. Ces entreprises n'ont provisoirement pas à payer d'impôt sur le chiffre d'affaires généré par une activité à titre gracieux. Pour les personnels et les actifs immobilisés, par exemple des véhicules ou des machines, ces allègements fiscaux sont en place jusqu'au 31 octobre 2021. Pour les logements mis à disposition gratuitement pour les personnes sinistrées et les bénévoles, par exemple des hôtels et des logements pour les vacances, ces allègements fiscaux sont en place jusqu'au 31 décembre 2021. Finalement, les entreprises fabriquant des biens de consommation (nourriture, habits, produits hygiéniques) et des biens pour la gestion immédiate des conséquences de la catastrophe (pompes, outils) prévus pour être donnés bénéficient de ces allègements fiscaux. Une taskforce (Stab) a été créé au sein du ministère fédéral de l'intérieur pour coordonner l'aide financière versée à la population.

Suite à l'accord conclu entre la Chancelière Angela Merkel et les Exécutifs des Länder le 10 août, un Fonds national d'« Aide à la reconstruction 2021 » sera créé en tant que fonds fédéral spécial de 30 Mds €. 28 Mds € seront financés pour moitié par l'État fédéral et pour moitié par les Länder. La contribution des Länder sera opérée par un ajustement de la répartition des recettes de la TVA sur 30 ans. La différence de 2 Mds € résulte des dommages causés aux infrastructures fédérales.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral et tous les Länder renoncent au remboursement des coûts des services mobilisés de sécurité civile et de secours auprès les Länder et les communes concernés.

Le fonds de reconstruction devrait s'orienter techniquement à l'instar du fonds publics (6 Mds €) mobilisés suite aux inondations de 2013. À l'époque des fonds avaient été versés aux ménages et entreprises sinistrés, dans la mesure où les dommages n'étaient pas couverts par les assurances.

Annexe 2 : La répartition des compétences en situation de crise et prévisions météo

Situation actuelle

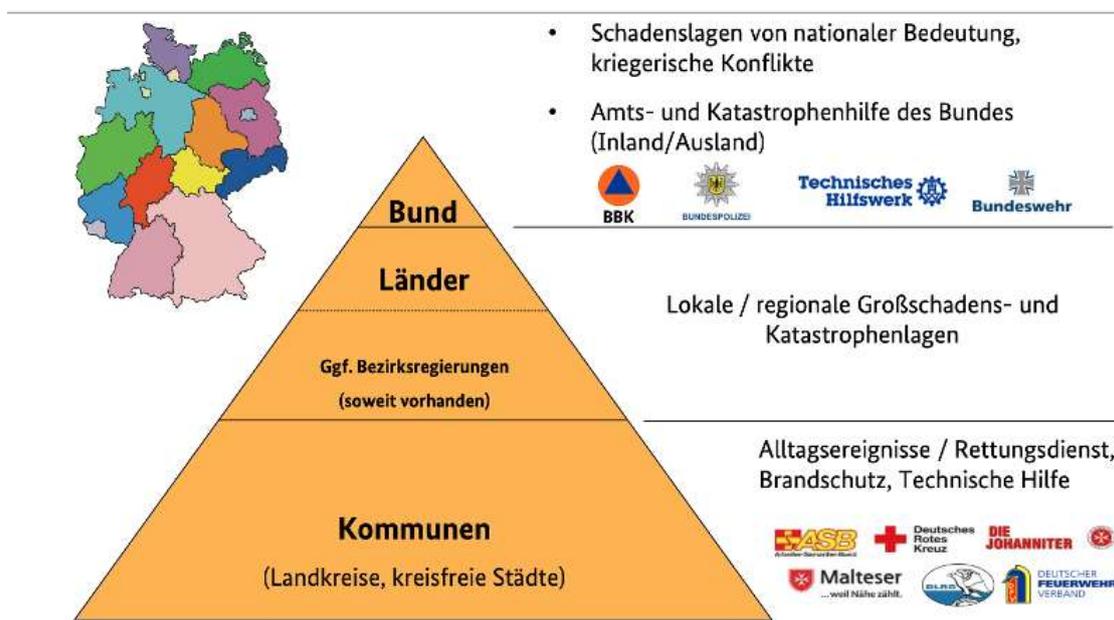
La loi fondamentale allemande distingue la protection civile (*Zivilschutz*), relevant de la compétence de l'Etat fédéral, et la protection en cas de catastrophe (*Katastrophenschutz*) relevant de la compétence des Länder. Cette répartition des compétences connaît deux exceptions : le Bund est compétent pour la protection, d'une part, en cas de catastrophe affectant simultanément plusieurs Länder et, d'autre part, en cas de catastrophe provoquée par un attentat terroriste. La structure de gestion des crises a été précisée dans une « Nouvelle stratégie pour la protection civile » (*Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung*), à la suite de l'attentat du 11 septembre 2001 et du débordement de l'Elbe en 2002. La nouvelle stratégie consacre la coopération du Bund et des Länder pour la protection en cas de catastrophe. Les Länder peuvent à leur tour adopter des lois attribuant des responsabilités, notamment en termes de mise en œuvre opérationnelle, aux districts (*Landkreise*) et aux circonscriptions administratives (*Regierungsbezirke*).

En cas de crise, il est possible de constituer des « cellules de crise » (*Krisenstäbe*), aussi bien au niveau fédéral (éventuellement interministériel) que territorial. Le gouvernement de Rhénanie-Palatinat a constitué une cellule de crise, tandis que le gouvernement de Rhénanie du Nord-Palatinat s'en est abstenu et a confié la gestion de la crise uniquement à son ministère de l'intérieur.

La nouvelle stratégie pour la protection civile a prévu la constitution, en 2004, d'un Office fédéral de la protection civile et de l'aide en cas de catastrophe (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, BBK). Cette structure, dépendant du ministère fédéral de l'intérieur, siège à Bonn et compte actuellement 400 personnes. A travers son Académie fédérale pour la protection de la population et la défense civile (BABZ), le BBK est notamment compétent pour former des personnes, par exemple issues d'administrations et d'entreprises chargées de la sécurité civile, des pompiers, des policiers et des militaires, d'élus, de cadres d'entreprises actives dans le cadre d'infrastructures dites critiques, ou encore de personnes travaillant dans des entreprises du secteur de l'information. Un programme de simulation de situations de crises (« LÜKEX ») est également organisé pour entraîner les cellules de crise du Bund, des Länder, des gestionnaires d'infrastructures critiques et des organismes de secours.

A la suite d'une prise de conscience d'un certain nombre de carences et de difficultés, que la crise du coronavirus est venue amplifier, un vaste mouvement de réorientation de la protection civile a été engagé, ce qui a notamment conduit à la désignation d'un nouveau Président à la tête du BBK. Les nouvelles orientations du BBK ont, quant à elles, été conceptualisées en mars 2021, dans un rapport conjoint du ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire (BMI) et du BBK, « Renforcement de la protection civile à travers une réorientation du BBK » (*Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*). Ce dernier recommande tout particulièrement une meilleure coordination entre les nombreuses structures existantes en matière de gestion de crise et de protection des populations.

Integriertes Hilfeleistungssystem im föderalen Bundesstaat



Source : BBK

Réformes envisagées

Les Verts, le SPD et le FDP se sont exprimés ont en faveur d'une centralisation des compétences à l'échelle fédérale, ainsi que certains chercheurs (Henning Goersch, Wolf Dombrowsky). En revanche, le ministre fédéral de l'intérieur Horst Seehofer (CSU) s'y oppose, et se contente de confirmer la création d'un « centre de compétences » au sein du BBK, déjà prévue avant les inondations, et qui renforcerait la coordination entre les parties prenantes. Le ministre a surtout réfuté toutes les accusations de défaillance des mécanismes d'alerte de la population. « Les alertes ont fonctionné sans problème technique », a-t-il jusqu'ici défendu, précisant cependant ne pas « exclure que nous devons améliorer certaines choses » à l'avenir, une fois passé le temps de l'émotion et de la solidarité. L'association allemande des districts ruraux (Deutscher Landkreistag) est également opposée à une centralisation des compétences en termes de protection des catastrophes.

Un second volet de réformes concerne la manière dont la population devrait être avertie. La catastrophe a mis à jour à nouveau des problèmes liés aussi bien par applications pour téléphones portables que par sirènes, qui avait déjà été mis en évidence lors de la « journée d'alerte 2020 » (*Alarmtag 2020*).

- De nouvelles sirènes sont actuellement en cours d'installation, un projet initié avant l'inondation. Le budget s'élève actuellement à 90 M€, mais le BBK estime qu'il faudrait 40 M€ supplémentaires. Le BBK prépare en outre un « cadastre fédéral des alertes », qui devrait répertorier les sirènes existantes et planifier l'installation de nouvelles sirènes.
- Horst Seehofer, ainsi que l'association des districts (Deutscher Landkreistag), se montrent favorable au système d'alarme automatique via le réseau mobile, la « diffusion cellulaire » (cell broadcast). Les réflexions en cours au sein du BMI suggèrent également d'associer des alertes via la radio et la télévision, afin de toucher également les personnes ne disposant pas d'un téléphone portable.

Dans le cadre de l'accord conclu entre la Chancelière Angela Merkel et les Exécutifs des Länder le 10 août, le gouvernement fédéral et les Länder se sont engagés à faire tous leurs efforts pour, dans le cadre de leurs compétences et de leur responsabilité financière, de améliorer l'alerte décentralisée de la population en cas de catastrophe. Il s'agit notamment du programme fédéral de promotion des sirènes, qui, jusqu'à 88 M€, sera mis à la disposition des Länder d'ici 2023 pour l'amélioration et la mise en place de sirènes. Les Länder concernés disposent déjà d'accords administratifs appropriés. En outre, un système de diffusion cellulaire sera mis en place, afin de permettre à l'avenir d'alerter la population en utilisant des messages texte sur les téléphones mobiles. Pour ce faire, le gouvernement fédéral travaille actuellement à une base juridique appropriée. Parallèlement, les pylônes de téléphonie mobile en Allemagne devront être adaptés techniquement à court terme.

Enquête

La justice allemande a annoncé le 2 août se saisir des soupçons de défaillances dans la gestion du système d'alertes et des évacuations d'habitants, en vue de lancer d'éventuelles poursuites pénales. Le parquet de Coblenz indique examiner l'ouverture d'une « enquête préliminaire sur la base de soupçons d'homicides et de blessures involontaires ». Les procureurs vont examiner l'opportunité de lancer des poursuites en lien « avec des avertissements ou évacuations éventuellement négligés ou retardés » des habitants de la vallée de l'Ahr, la zone la plus touchée par les crues.

Prévision des événements météorologiques (DWD) et des crues (Land),

Pour le service météorologique allemand (DWD), les modèles de calcul avaient déjà donné, dès le 12 juillet, des indications claires sur la gravité des intempéries. « Nous avons pu publier alors l'information préliminaire, dans laquelle il était déjà prévu que jusqu'à 200 litres (précipitations par mètre carré) étaient attendus », a déclaré Franz-Josef Molé, le directeur du DWD. « Avant, cela n'était pas possible. » Les prévisionnistes auraient travaillé avec une centaine de simulations différentes de leurs divers modèles de calcul - "et en principe, la majorité d'entre eux avaient ciblé l'ouest de l'Allemagne de manière assez fiable pour la période allant de mercredi soir à jeudi". Fait inhabituel, dans la mesure où il est généralement extrêmement difficile d'émettre des alertes précises pour des tempêtes avec des précipitations extrêmes : Il s'agit le plus souvent d'événements à petite échelle et très dynamiques.

Pour mémoire, le DWD est responsable des prévisions météorologiques officielles en Allemagne et met ces informations à la disposition des autorités, des citoyens et des entreprises. Il gère également, entre autres, un centre d'alerte national 24 heures sur 24, qui tient compte des données des programmes d'observation nationaux et internationaux. Si un temps violent est imminent, le service météorologique émet des avertissements officiels gradués. Le DWD publie les alertes lui-même ou via les applications d'alerte de l'État telles que Nina et Katwarn. En même temps, il transmet des prévisions météorologiques plus détaillées aux centres de situation des autorités et des organisations de sauvetage via un portail interne spécial de gestion des catastrophes. Les pompiers et la police y sont reliés. Il en va de même pour les centres de contrôle des inondations des États fédéraux, qui utilisent les données du service météorologique pour leur travail.

Annexe 3 : Vers une obligation d'assurance ?

A la suite des pluies diluviennes et des inondations survenues dans le sud et l'ouest de l'Allemagne (Rhénanie-Palatinat, Rhénanie du Nord – Westphalie, Bavière et Saxe), la fédération des assureurs (GDV) estime que le niveau des dommages assurés **pourrait atteindre jusqu'à 5,5 Mds €** (pour mémoire, les inondations de 2002 avaient coûté 10,9 Mds €). Le premier assureur allemand, Allianz, s'attend à un coût des sinistres supérieur à 500 M€, mais aucun assureur n'a signalé de difficulté pour financer le remboursement des sinistres.

Afin de réduire l'ampleur des conséquences de ce type d'intempéries, **le GDV demande au Bund de mettre en place un site internet accessible à tous qui regroupera toutes les données sur les zones à risques en Allemagne**. Il souhaite en outre **une multiplication des campagnes d'information, demeurant opposé à l'obligation pour les propriétaires d'immobilier de contracter une assurance catastrophe naturelle, à l'instar de la Chancelière**.

Si cette obligation a existé par le passé, par exemple dans le Land du Bade-Wurtemberg jusqu'en 1994, où aujourd'hui 94 % des bâtiments sont assurés, la moyenne nationale n'est toutefois que de 46 %. La branche estime en effet préférable que chaque propriétaire prenne les mesures nécessaires pour éviter des dommages importants. Les assureurs expriment une crainte qu'une assurance obligatoire inciterait les ménages et les communes à construire dans des zones inondables, ainsi qu'un financement des assurés en zones à risque élevé par les assurés en zones à risque faible (en cas de mauvaises évaluations des primes de risque). Finalement, lors d'un précédent débat en 2017, a été avancé l'idée qu'une assurance obligatoire porterait une atteinte trop forte aux droits fondamentaux.

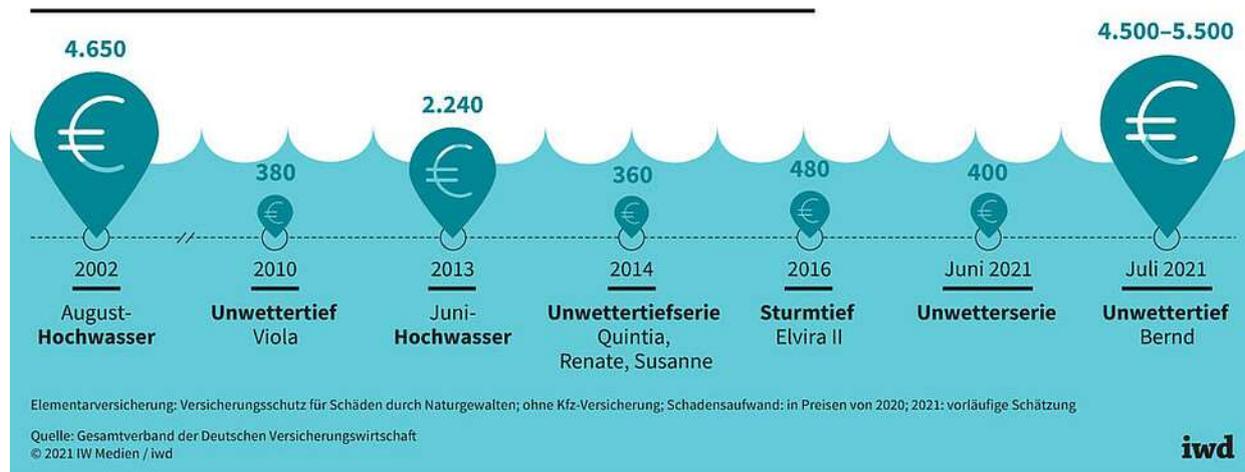
La gravité de la catastrophe semble cependant modifier les positions. En effet, de plus en plus de voix ne s'opposent plus catégoriquement au caractère obligatoire de l'assurance : le réassureur Munich Re déclare qu'il est en mesure de mettre en place une assurance obligatoire, mais signale que l'Etat doit, de son côté, prendre les mesures nécessaires pour réduire les probabilités de survenue de telles catastrophes ; l'économiste, membre du Conseil des Sages, Monika Schnitzer, y est également favorable, ainsi qu'Olaf Scholz (SPD), ministre des Finances. Ces derniers se prononcent pour une prime d'assurance proportionnelle au risque. Les ministres-présidents de Rhénanie-Palatinat, Malu Dreyer (SPD), et du Bade-Wurtemberg, Winfried Kretschmann (Die Grünen), se sont également exprimés en faveur d'une assurance obligatoire, mais dont la prime serait indépendante du risque.

La presse se fait par ailleurs l'écho du débat qui s'est engagé sur la question de savoir s'il revient à l'Etat de financer les sinistres subis par des particuliers ou si ces derniers ne devraient pas être soumis à une obligation de s'assurer contre des dommages élémentaires tels que ceux causés par des inondations. Les experts y sont favorables, notent les journaux.

Dans ce contexte, dans le cadre de l'accord conclu entre la Chancelière Angela Merkel et les Exécutifs des Länder le 10 août, la chancelière et les chefs de gouvernement des Länder ont demandé à la Conférence des ministres des Länder et du Bund chargés de la Justice d'examiner, à la lumière des événements actuels, la possibilité de mettre à jour l'évaluation d'une assurance obligatoire pour les dommages élémentaires ».

Überschwemmungen: Die höchsten Versicherungsschäden

Schadensaufwand in Deutschland durch Starkregen und Hochwasser
in der Sach-Elementarversicherung in Millionen Euro



Source IWD, 3/08/2021 : coûts des principales indemnisations suite aux pluies extrêmes et inondations en Allemagne