

Première analyse du contenu et de la qualité des Plans de prévention des risques naturels (PPR)

D'une complexité originelle à une pluralité fonctionnelle

L'analyse de plusieurs dossiers de Plans de prévention des risques naturels (PPR), ainsi que les entretiens menés avec les services instructeurs, ont permis d'apporter les premiers éléments d'appréciation de leur contenu et de leur qualité. Les résultats de l'étude concernant la connaissance du risque, les supports cartographiques et les règlements mettent en évidence une grande diversité d'aspects ainsi qu'une certaine hétérogénéité qui rendent difficiles l'application, mais aussi l'appropriation et l'utilisation des documents par les professionnels impliqués dans la gestion des risques.

**par Raphaële Blanchi,
Frédéric Robert,
et Franck Guarnieri (*)
Ecole des Mines de Paris**

La vulnérabilité croissante de notre société aux phénomènes naturels a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre des dispositifs de prévention. Etymologiquement, «prévenir» signifie anticiper un événement pour empêcher qu'il ne se produise. En matière de risques naturels, la prévention a pour objectif de développer un ensemble de mesures destinées à empêcher tout dommage matériel ou humain, en réduisant la probabilité d'occurrence et de développement d'un risque, mais aussi sa gravité (en diminuant les impacts d'un phénomène naturel).

La politique actuelle de gestion des risques est orientée vers une planification de l'usage des sols et la maîtrise de l'urbanisation, dans une perspective de développement durable (mesures dites non structurelles [3]). Cette volonté s'est traduite par la mise en place des Plans d'exposition aux risques (PER) issus de la loi du 13 juillet 1982, qui sont maintenant remplacés par les Plans de prévention des risques (PPR), issus de la loi du 2 février 1995.

Ce dispositif est l'instrument fondamental de l'action de l'État en matière de prévention des risques naturels. Depuis 1995, environ 3600 communes ont été dotées d'un PPR. L'objectif est d'élaborer 5000 PPR d'ici 2005 (1).

La généralisation de cette procédure en matière de prévention conduit à se pencher sur les modalités d'utilisation des informations contenues dans le PPR par toutes les personnes concernées par la prévention des risques. À cette fin, un travail exploratoire a été mené sur le

document Plan de prévention des risques et les informations qu'il peut contenir. Plus précisément, l'objectif de l'étude présentée ici était d'entreprendre une enquête auprès des services de l'Etat, producteurs et détenteurs de PPR, pour en apprécier la facture, la diversité, la qualité et l'usage possible.

La finalité consiste à clarifier et expliciter le contenu des PPR pour des professionnels (notaires, assureurs, professionnels de l'immobilier...) amenés à utiliser les informations disponibles dans ce document. Il reste à préciser que cette étude, à l'initiative d'experts et de chercheurs en collaboration avec le ministère de l'Ecologie et du Développement durable, constitue un premier travail dans le domaine de l'évaluation pragmatique des PPR. Alors qu'un suivi quantitatif a été mis en œuvre, accompagné d'outils informatiques qui permettront rapidement de comptabiliser en temps réel les procédures (base de donnée Corinte), peu de réflexions sur l'évaluation qualitative et systématique de ces instruments de prévention n'avaient eu lieu jusqu'à présent (2).

(*) Pour nous avoir permis la réalisation de cette étude, nous tenons à remercier T. Hubert et F. Moronval du ministère de l'Ecologie et du Développement durable de l'accueil qu'ils nous ont réservé, ainsi que Roland Nussbaum, maître d'œuvre de cette étude, de la mission Risques naturels des sociétés d'assurance. Nous remercions également les personnes chargées de l'instruction des PPR dans les services déconcentrés de l'Etat des départements du Loiret, du Val-d'Oise, de la Haute-Garonne, du Gard, des Ardennes, de la Gironde, des Alpes-Maritimes.

(1) Source : Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), www.Prim.net

(2) Depuis peu une évaluation des PPR est en cours à l'initiative du ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

L'étude constitue une première analyse de ce document en permettant d'apporter des éléments d'appréciation du contenu et de la qualité des PPR.

L'élaboration difficile des PPR

Les modalités d'application des PPR sont définies par le décret du 5 octobre 1995. Ils ont pour objet de délimiter les zones exposées aux risques naturels prévisibles et de prévoir les mesures de prévention à mettre en œuvre par les propriétaires et les collectivités locales ou les établissements publics. Les PPR visent trois objectifs essentiels : limiter le nombre de constructions ou d'aménagements nouveaux installés en zone vulnérable, réduire la vulnérabilité de ceux qui sont déjà réalisés en zone exposée, ne pas aggraver les risques ni en provoquer de nouveaux [4], [5]. La prescription d'un PPR se justifie lorsqu'un risque est connu et qu'un nouvel événement a des probabilités de provoquer des victimes et des dommages. La loi du 2 février 1995 concerne tous les risques, sans toutefois donner une liste exhaustive (les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les séismes, les éruptions volcaniques, y compris les incendies de forêt qui étaient exclus de la procédure PER).

L'élaboration d'un dossier PPR aboutit à la réalisation de trois documents qui sont des sources d'informations sur le risque et qui contiennent les mesures pour s'en prémunir. Tout d'abord, une note de présentation indique le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances. Ensuite, des documents graphiques délimitent le zonage réglementaire en fonction des niveaux de risque (risque fort, moyen et faible). On parle couramment de « zones rouges » désignant les zones dans lesquelles les constructions nouvelles sont interdites et de « zones bleues » dans lesquelles celles-ci sont autorisées sous réserve de prescriptions particulières. Enfin, le règlement détermine les mesures d'interdiction et de prévention applicables dans les zones délimitées dans les documents graphiques, les

mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises soit par les collectivités publiques, dans le cadre de leurs compétences, soit par les particuliers.

Cependant, les limites rencontrées lors de l'élaboration de ce dispositif ont entraîné un certain retard dans l'engagement de cette nouvelle procédure. Plusieurs difficultés apparaissent lors de l'élaboration d'un PPR, avec des répercussions sur le document final et l'usage que l'on peut en faire. Parmi ces difficultés, on note certaines limites relatives au dispositif institutionnel, une multitude d'acteurs désignés par les pouvoirs publics, l'enchevêtrement des compétences, le manque de connaissances, les incertitudes relatives à l'étude des risques [2].

Si l'on s'intéresse au dispositif institutionnel on constate que les instruments juridiques fournissent un « cadre » pour qualifier le risque à travers des procédures réglementaires. À ce sujet, les pouvoirs publics sont confrontés à une alternative : soit mettre en place des dispositifs réglementaires détaillés, que l'on appliquerait à la lettre, soit poursuivre une politique réglementaire générale avec la définition de grands objectifs. Dans le domaine des risques naturels, c'est cette dernière option qui a été choisie par le législateur. Elle permet aussi de répondre au problème général d'une réglementation forcément en retard sur l'évolution des connaissances [1]. Ce cadre étant très général, il ne précise en rien les moyens disponibles pour mettre en place les PPR, notamment en ce qui concerne les connaissances qui ne sont pas toujours disponibles pour évaluer le risque. Ainsi, les dispositions légales et les moyens d'application sont bien souvent insuffisants pour assister et conseiller les personnes en charge de l'élaboration de ces documents.

Aux difficultés de gestion juridique de cette procédure (gestion du dossier, répartition des compétences) s'ajoutent des difficultés méthodologiques d'évaluation du risque. L'élaboration d'un PPR est confrontée dans un premier temps à un besoin d'information sur le risque, ce qui nécessite de produire des connais-

sances sur le phénomène et sur ses conséquences dommageables. La complexité des phénomènes en jeu se traduit par de nombreuses incertitudes liées aux manques d'information sur le risque et à l'insuffisance des connaissances disponibles dans ce domaine.

Ces difficultés se traduisent dans le rendu du PPR et amène une certaine diversité dans le document finalisé selon les départements et les risques. On peut dès lors se demander quelle est la qualité de ces documents, quel est le contenu des PPR ? Sont-ils réalisés de manière homogène ? Quelles seront les modalités de leur mise en œuvre ? Comment les professionnels impliqués dans la prévention des risques pourront utiliser les informations contenues dans les PPR ? Dans cet article, nous aborderons d'abord l'approche méthodologique mise en œuvre afin d'étudier les dossiers PPR et les évaluer. Nous présenterons ensuite les résultats de l'analyse qui ont permis d'établir et de fournir les premiers éléments d'appréciation de la qualité des PPR. Nous concluons, enfin, en montrant les enseignements tirés de ce premier bilan de portée nationale ainsi que les perspectives en matière de mise en place de politique de prévention des risques.

Les fondements méthodologiques de l'étude

La méthodologie mise en œuvre afin d'étudier les différents dossiers PPR fait appel pour une large part aux outils des sciences sociales et de gestion. Elle inclut des activités techniques d'observation, de mesure et d'analyse qui en sont issues. L'étude s'est appuyée sur une analyse des dossiers, sur un ensemble d'entretiens menés avec les services de l'Etat en charge des PPR et sur des visites de terrain dans certains départements concernés par l'élaboration et la mise en place de PPR. Afin d'analyser les différents dossiers PPR, une grille d'analyse a été élaborée : celle-ci permet une lecture simplifiée et homogène de chaque dossier.

Depuis 1995, environ 3600 communes ont été dotées d'un PPR ; l'objectif est d'élaborer 5000 PPR d'ici 2005

Cette technique d'analyse conduit à inventorier et étudier les différents éléments du dossier PPR (documents cartographiques, rapport de présentation et règlement). Ainsi, la grille d'analyse aborde les différentes questions que l'on se pose sur le contenu des PPR et les moyens de mobilisation et d'appropriation des connaissances pour professionnels impliqués dans la prévention. Elle prend en compte les éléments portant sur la cartographie (sémiologie, échelle, légende, support, format...) et ceux relevant du règlement associé. Toutefois, l'analyse se heurte à certaines limites comme la taille de l'échantillon étudié. Les informations issues de cette analyse sont donc à utiliser avec précaution. De plus, la lecture d'un dossier et notamment d'un règlement reste relativement longue et difficile à synthétiser.

Une série d'entretiens a été menée avec les personnes en charge de mettre en place les PPR au sein des services des DDE, afin d'apprécier les modalités d'élaboration et d'application des PPR dans sept départements : les Alpes-Maritimes, les Ardennes, la Gironde, le Gard, la Haute-Garonne, le Val-d'Oise, le Loiret. Ils ont permis d'apporter les premiers éléments de réflexion concernant l'application des PPR. Plusieurs aspects ont été soulevés dans ses entretiens : les modalités d'élaboration du dossier PPR (notamment sur le plan technique) puis l'application des mesures édictées dans le règlement enfin les moyens de contrôle disponibles.

L'étude a été réalisée à partir de deux sources de données : d'une part, la base documentaire détenue par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable (un recensement a permis de lister plus de 450 dossiers disponibles) et, d'autre part, les dossiers disponibles dans les services techniques des départements visités. Au total plus de 500 dossiers ont été examinés afin de déterminer un échantillon de PPR à étudier plus précisément. Il faut cependant souligner que les dossiers détenus par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable n'ont pas vocation à représenter un échantillon national, seuls sont disponibles les dossiers envoyés par les préfetures ou la DDE (selon les départements, on observe une forte

variation du nombre de dossiers PPR : de 0 à 52 dossiers présents). Parmi ces dossiers nous avons étudié en détail un ou deux PPR par département, ce qui correspond à 44 dossiers PPR pour 39 départements concernés (en tenant compte du fait que certains départements ont réalisé leur PPR sur un même modèle). Les PPR étudiés concernent majoritairement le risque inondation puis le risque mouvement de terrain.

Durée de réalisation et cartographie

Les résultats issus de l'analyse des dossiers PPR et des entretiens concernent d'abord la connaissance du risque et des supports cartographiques puis l'étude du règlement. Les dossiers étudiés présentent une grande diversité d'aspects selon les départements et les types de PPR. D'un point de vue général, il apparaît que la durée

de réalisation des PPR est plutôt longue. L'analyse des dossiers a permis d'établir une moyenne indicative de deux ans et trois mois entre la date de prescription et d'approbation du PPR. Si certains dossiers PPR sont réalisés en moins d'une année, ils nécessitent parfois cinq années, voire plus, pour leur élaboration. Cet aspect est confirmé par les entretiens avec les personnes en charge de mettre en œuvre les PPR. Ceux-ci mentionnent le fait que l'élaboration du dossier est généralement longue, notamment pour les premiers PPR. Elle nécessite de nombreuses réunions de consultation entre les services instructeurs, les communes et autres services de l'Etat concernés par le PPR (réalisés sous forme de comité de pilotage). L'élaboration du PPR fait souvent l'objet de différentes étapes qui peuvent être plus ou moins formalisées selon les départements. Ainsi, dans certains départements, une méthodologie d'élaboration des PPR a été réalisée afin d'homogénéiser la mise en œuvre des PPR. Elle comprend différentes phases. Il est même envisagé d'effectuer un suivi du PPR en transformant le comité de pilotage en comité de suivi. Après la

première année d'approbation du PPR, les personnes de ce comité réfléchissent aux problèmes rencontrés (les modifications conséquentes peuvent donner suite à une révision du PPR).

D'un point de vue technique, deux grandes étapes apparaissent dans l'élaboration d'un PPR : la réalisation des documents cartographique fondée sur des études techniques permettant de définir un zonage, puis l'élaboration du règlement contenant les mesures et prescriptions associées à ce zonage.

La réalisation des études techniques et notamment la connaissance du risque et de l'aléa est un des points clé du dossier PPR. On constate alors que les services instructeurs se font généralement assister par des bureaux d'études spécialisés, qui peuvent soit être en charge de la réalisation de l'ensemble de la procédure PPR ou seulement des études techniques.

Si certains dossiers PPR sont réalisés en moins d'une année, ils nécessitent parfois cinq années, voire plus, pour leur élaboration

Les mécanismes et les processus mis en œuvre dans l'analyse technique conduisent à l'éva-

luation et à la localisation des risques naturels, ainsi qu'à leur retranscription sous forme cartographique : l'évaluation permet de délimiter géographiquement les zones à risques.

Sur le plan technique, l'évaluation du risque repose sur la confrontation des cartes d'aléas et de l'appréciation de la vulnérabilité. En effet, en théorie, les cartes de risques, telles qu'envisagées par le PPR, ne sont pas seulement un état des descriptions du phénomène, elles prennent aussi en compte un ensemble d'enjeux et de vulnérabilités. Cependant, dans la pratique un certain nombre de disparités apparaissent. Il semble que la démarche d'évaluation du risque demande dans certains cas à être précisée en vue d'une mise en œuvre réglementaire (PPR). En effet, des approches hétérogènes peuvent parfois conduire à des résultats divergents ou à des incompréhensions qui, elles-mêmes, pourraient entraîner des contentieux en cas de restriction du droit de construire, consécutive à l'application d'un PPR.

Une étude des modalités d'évaluation du risque inondation a ainsi été engagée en s'appuyant sur les informations

issues des notes de présentation des dossiers PPR. Dans un premier temps une analyse des méthodes d'évaluation a été réalisée en tenant compte de l'approche méthodologique choisie, des périodes de retour, des paramètres pris en compte qui aboutissent à la définition des niveaux d'aléa. Les résultats mettent en évidence des seuils relativement différents.

Dans un deuxième temps nous nous sommes intéressés à l'appréciation des enjeux qui apparaît, comme nous l'avons constaté, dans très peu de dossiers PPR (l'appréciation des enjeux est réalisée sous forme d'inventaire ; très peu d'études de vulnérabilité sont mentionnées). La démarche technique conduit ainsi à analyser principalement l'aléa, ce qui a pour conséquence de réaliser le zonage des PPR non sur l'évaluation d'un risque, mais sur l'évaluation de l'aléa.

D'une manière générale, l'élaboration d'un zonage du risque présente certaines difficultés, notamment en ce qui concerne le passage de la cartographie du risque au zonage réglementaire. Cette retranscription permet ensuite d'établir géographiquement les mesures réglementaires qui sont associées au zonage. Le passage de la carte d'aléa à la carte de zonage est dans la plupart des cas sujet à discussion et négociation. Certains services estiment que « Les élus peuvent contester le zonage, mais s'ils n'ont pas un projet précis et réalisable lors de l'établissement du PPR, le zonage restera le même. Des discussions sont possibles dans les zones d'aléa faible et sur les biens existants (sur les extensions notamment). Mais il n'y a pas de négociation sur le choix de l'aléa centennal (car les cotes de crue sont estimées cohérentes par les services instructeurs) ».

Par ailleurs, les documents cartographiques eux-mêmes présentent une certaine hétérogénéité ainsi que l'ont montré l'analyse des dossiers et des entretiens. Les supports cartographiques sont, en effet, de qualité diverse, de l'impression « ammoniacque », en noir et blanc, jusqu'à l'impression sur cadastre numérisé et superposition de

la couche d'information géographique sur le risque. Il en découle une lisibilité allant d'un repérage quasi impossible dans certains cas à un repérage parfait des segments de voirie potentiellement inondables, tout en passant par une lisibilité possible des grands axes (routes nationales, routes départementales) ou numéros de parcelles, etc. Ensuite, le nombre de documents cartographiques inclus dans le PPR est variable.

Dans certains cas, seul la carte de zonage réglementaire est disponible. Pour d'autres PPR, cette carte réglementaire est accompagnée de tout ou partie des cartes suivantes : carte d'aléa, carte des enjeux, carte de vulnérabilité, cartes des plus hautes eaux connues, Atlas des zones inondables (AZI), voire carte des communes à risque, issue du dossier départemental de risques majeurs (DDRM) ou carte de situation géologique. Ces cartes ont des échelles extrêmement variables. Le fond de plan le plus souvent utilisé est celui de l'IGN ; dans quelques cas, ce fond est celui du cadastre. Enfin, les cartes de zonage présentent une moindre hétérogénéité avec des échelles variant du 1:2000 au 1:10000 sur plan cadastral (scanné ou numérisé). La lisibilité est variable, ainsi 8 PPR sur les 44 analysés permettent d'identifier les parcelles et les segments de voiries. Cependant, certains défauts de lisibilité sont dus à la mauvaise qualité du fond de plan (document scannés) ou à une réduction trop importante (réduction en A4 par exemple).

À ces premières indications s'ajoutent les informations recueillies lors des entretiens qui ont permis de mettre en évidence les deux principales orientations choisies en matière de cartographie du risque (une grande précision ou une moindre précision des documents). Ce choix a une incidence ensuite dans la précision du zonage réglementaire. La connaissance du risque à la parcelle, implique une grande précision des documents avec des échelles au 1:2000 voire 1:5000. La précision choisie, par exemple, dans le département du Gard, pour le zonage réglementaire (1:5000 et 1:2000) permet d'après les services de faciliter l'application du PPR. Cette

précision permet de situer les parcelles concernées par le PPR ; il est également plus facile à exploiter et à transcrire dans les Plans d'occupation des sols (POS) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU). En revanche, dans d'autres départements, une représentation cartographique moins précise, au 1:10000 ou plus, a été choisie ; c'est le cas, par exemple, de la Gironde. Cette option permet des études moins conséquentes et la réalisation d'un plus grand nombre de PPR. Il reste toutefois à préciser que les PPR élaborés se situent en zone rurale, ne nécessitant pas toujours une grande précision des zones cartographiées. Se pose quand même le problème des espaces limitrophes entre deux zonages qui sont à traiter au cas par cas.

Des règlements assez hétérogènes

La deuxième grande étape de l'élaboration du dossier PPR concerne le règlement. L'analyse des règlements a montré une grande diversité dans la façon dont-ils étaient rédigés, mais également qu'il y avait peu de moyens disponibles pour les appliquer. Plus précisément, l'analyse s'est intéressée aux types de zonages, aux différentes architectures de règlement rencontrées, aux types de prescriptions et de recommandations, aux délais mentionnés pour réaliser les mesures de prévention ainsi qu'aux personnes concernées par la mise en place de ces mesures.

En matière de zonage, la distinction zone rouge et zone bleue est couramment admise, avec cependant quelques variantes. En effet, ces zones peuvent être subdivisées en 2 ou 3 « sous-zones ». Certains PPR possèdent d'autres zones (zone verte : Dordogne, zone jaune : Eure...), mais ce sont, en fait, des « sous-zones » de zones rouges ou bleues. Le zonage est essentiellement fondé sur l'aléa, quelques cas prennent en compte la carte de risque (intégration des enjeux), ou sont directement établis à partir de la vulnérabilité (zones à enjeux exposées). Dans certains départements nous avons constaté que les zonages étaient établis à partir des AZI.

On constate également que les règlements sont assez hétérogènes. Ainsi, l'architecture du règlement comporte au maximum trois niveaux : les zones dans lesquelles le règlement s'applique, les interdictions et autorisations, la distinction entre les biens et activités existants et les activités futures. Parfois deux ou même un seul de ces niveaux peut être développé. Le plus souvent, le règlement s'applique par zone en précisant les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde associées. On distingue alors les mesures recommandées (pas d'obligation de réalisation) et les mesures obligatoires à réaliser dans un délai de X années et au maximum de cinq ans. Cependant, la sémantique est variable d'un PPR à l'autre. On constate également qu'il y a peu de distinction en zone inconstructible entre les biens et les activités existants et les biens futurs. Les interdictions sont en général peu détaillées et ne différencient pas non plus les mesures appliquées aux activités existantes ou aux biens futurs. En général, de nombreuses prescriptions sont faites sur les biens et activités futures mais on constate en revanche un déficit sur l'existant en la matière. Peu de préconisations sont réalisées et peu d'indications sont données sur les moyens disponibles pour les appliquer. Les mesures portent en grande partie sur les aménagements et les règles de construction. On peut également signaler que les détails sont nombreux. Le nombre de pages du règlement varie de moins de 10 pages à plus de 50 pages. Au-delà de 15 pages, la lecture devient plus difficile. Un nombre important de détails peut compliquer la compréhension du règlement. Les délais pour réaliser les mesures édictées dans le PPR ne sont pas toujours mentionnés. Ces délais peuvent varier de un à cinq ans selon les mesures obligatoires à mettre en œuvre. De plus, ne sont pas mentionnés les moyens ou les mesures de contrôle des prescriptions comportant des délais, ni l'identité des responsables du contrôle. Enfin, il y a assez peu de précisions sur les personnes concernées par les prescriptions et recommandations. Dans deux PPR apparaissent cependant : les communes, les personnes privées ou morales, les maîtres d'ouvrage.

Les entretiens ont montré que l'élaboration du règlement oscille entre deux grandes tendances : un règlement détaillé avec des mesures précises (qui peut être relativement compliqué dans son application) et un règlement général avec la mise en place de mesures simples permettant de contrôler en partie leur application (ce type de règlement ne couvre pas tous les problèmes et peut conduire à proposer peu de mesures sur l'existant). Ainsi que le souligne une personne chargée de l'élaboration des PPR, « la difficulté pour avoir une doctrine cohérente sur le département vient du fait qu'on ne peut à la fois définir des règles générales qui s'appliqueraient à l'ensemble du département (qui sont demandés par différents acteurs : maires, Chambre d'agriculture...) tout en tenant compte des particularités locales ». Il semble ainsi que les dossiers PPR, tant sur le plan des documents cartographiques qu'en ce qui concerne le règlement, présentent une grande diversité dans leur aspect. Cette diversité se traduit dans l'application du PPR par les services instructeurs ainsi que dans l'usage qui peut être fait du document par les professionnels impliqués dans la prévention des risques (notamment les professionnels de l'assurance).

Permis de construire et assurances

L'application des mesures édictées dans le règlement est un aspect essentiel de sa mise en place. Cette application se fait par l'intermédiaire de l'instruction des permis de construire. Elle est souvent complétée par des formations ou la mise en place de doctrine à l'attention des services chargés d'appliquer les PPR. L'application des PPR dépend de la précision cartographique choisie. Une grande précision facilite l'instruction des permis de construire et l'intégration du PPR, mais cette démarche implique des études plus précises et coûteuses. Par ailleurs, le manque d'information sur le risque ne permet pas toujours de réaliser des documents

d'une grande précision. Une moindre précision allège la réalisation des études techniques et facilite donc la mise en place du PPR. Elle a cependant pour inconvénient de compliquer l'instruction des permis de construire. En effet, il est parfois difficile de définir la constructibilité de certaines parcelles en limite de zone rouge ou bleue. Dans ce cas, l'instruction est faite au cas par cas.

Les délais pour réaliser les mesures édictées dans le PPR ne sont pas toujours mentionnés et peuvent varier de un à cinq ans

L'application du règlement des PPR implique le contrôle des prescriptions dans les délais

impartis. À l'heure actuelle, seul le contrôle des permis de construire permet d'intégrer les principes du règlement PPR (le manque de moyens ne permet pas de réaliser d'autres types de contrôle). En la matière les services de la DDE se trouvent assez démunis, de sorte que les services en charge de l'application des PPR ne privilégient pas le contrôle mais d'autres initiatives comme l'information du public. Il semble que ce soit un point capital. En effet, de nombreuses prescriptions ne peuvent être contrôlées, leur mise en place est donc dépendante d'une responsabilisation accrue de la population face aux risques encourus. Il apparaît ainsi d'après plusieurs personnes en charge de l'élaboration des PPR que la discussion entre les services de l'Etat et les particuliers sur le PPR et sur les prescriptions qu'ils doivent mettre en œuvre permet de mieux faire accepter celui-ci (en expliquant aux particuliers l'intérêt de se protéger et en leur rappelant toutefois qu'il peut toujours arriver une crue exceptionnelle que le PPR n'aurait pas prise en compte). D'autres aspects sont également développés comme la prise en compte des risques naturels avec, par exemple, le programme expérimental mis en œuvre par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable concernant la prise en compte des risques naturels et la réduction de la vulnérabilité. Ce programme permet de subventionner les collectivités pour des études de prise en compte des risques naturels dans leur développement. Enfin, l'intervention des assureurs est également mentionnée de nombreuses fois par les services instructeurs.

L'assureur est de plus en plus souvent amené à intervenir dans les dispositifs de prévention sans que pour autant le rôle entre chacun des acteurs ne soit clair. Pour mieux comprendre l'intervention des assureurs dans la procédure PPR, il est nécessaire d'expliquer d'abord l'articulation, instituée en 1982 et modifiée en 1995, entre le rôle des assureurs au titre de l'indemnisation

des catastrophes naturelles et le dispositif de prévention, les PPR.

Les catastrophes naturelles ont fait l'objet d'un mécanisme d'indemnisation fondé sur un dispositif d'assurance hybride, reposant à la fois sur la technique de l'assurance et sur la solidarité (loi du 13 juillet 1982). Les catastrophes naturelles sont couvertes par une garantie subsidiaire, insérée sous forme de clause type dans les contrats d'assurance «dommages aux biens». De ce fait, toutes les règles régissant le contrat d'assurance classique s'appliquent en matière de catastrophes naturelles (découverts obligatoires, déclaration de sinistre...). Ce mécanisme d'indemnisation hybride est normalement lié au dispositif de prévention, les PER devenus les PPR en 1995. La prévention constitue en effet la contrepartie de la solidarité. Afin d'inciter les assurés à davantage de prudence et d'éviter les installations dans des lieux dangereux, il est prévu des mesures qui permettent de refuser d'assurer des biens situés dans les zones à risques (article L.125-6 du Code des assurances).

Ce dispositif d'indemnisation lié à la prévention se heurte à certaines limites. Il est vrai que jusqu'à récemment, l'accent a été mis sur l'indemnisation plutôt que sur la prévention des risques naturels. Progressivement, l'application du système a annihilé totalement le peu de pouvoir incitatif confié aux assureurs, car l'indemnisation quasi-systématique des dommages, quelle que soit l'intensité de l'agent naturel, a démobilisé les actions préventives. Toutefois, depuis la loi Barnier, une prise de conscience a eu lieu à la fois de la part des pouvoirs publics qui témoignent d'une certaine volonté pour développer les actions de

prévention et de la part des assureurs, las d'indemniser les dommages provoqués non par des risques naturels d'une intensité anormale mais par des risques récurrents, aux conséquences financières importantes en raison de l'incohérence et de l'inconscience de la

politique d'urbanisation.

Ces considérations ont joué en faveur de l'intérêt des assureurs

À l'heure actuelle, seul le contrôle des permis de construire permet d'intégrer les principes du règlement PPR

pour le dispositif PPR considéré comme l'instrument unique de cartographie réglementaire et base légale du couplage entre prévention et indemnisation (art. L 125-6 du Code des assurances). Ceux-ci, comme d'autres professionnels de la gestion des risques ont besoin d'accéder à l'information sur les risques, d'origine administrative. Or le contexte actuel ainsi que nous venons de le constater avec les premiers résultats de cette étude ne favorise pas l'accès au PPR.

Afin de répondre à ce premier constat, les réflexions tirées de l'analyse des PPR ont permis d'apporter un certain nombre d'indications aux assureurs sur la procédure PPR. Elles ont abouti à l'élaboration de documents de synthèse qui précisent les conséquences en matière d'assurance de la mise en œuvre de cette politique spécifique et s'attachent à présenter la procédure PPR : son contenu, son application et ses implications. Il est également apparu nécessaire de clarifier la lecture des règlements en proposant aux professionnels des métiers de l'assurance un recueil des dispositions contenues dans les différents PPR. Une réflexion est actuellement en cours afin d'envisager l'élaboration d'un véritable mode d'emploi au service des assureurs.

Il faut enfin signaler que le rôle respectif de chaque acteur, notamment, dans le cadre de cette étude, les services instructeurs et les compagnies d'assurance, sera certainement amené à se préciser dans l'avenir compte tenu de la jeunesse du dispositif PPR. En ce sens, le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dans son volet risque naturel introduit une évolution sur plusieurs aspects.

D'abord, la mise en place d'information obligatoire sur les risques naturels et technologiques à l'occasion de transactions immobilières (ventes ou locations). Ensuite, l'élargissement du champ d'intervention du fond Barnier (augmentation du prélèvement de 2 à 4 %) permettra notamment le financement des actions d'information des populations en ce qui concerne les conditions de leur couverture d'assurance. Enfin, la future loi permettra la révision de la surprime catastrophe naturelle après saisine du Bureau central de tarification par le préfet ou le président de la Caisse centrale de réassurance dans le cas où les assurés refusent d'envisager des mesures de prévention élémentaires.

Vers des modalités d'application et d'utilisation des PPR fondées sur la coopération

L'analyse de plusieurs dossiers PPR ainsi que les entretiens menés avec les services instructeurs ont permis d'apporter les premiers éléments d'appréciation du contenu et de la qualité des PPR. Ont ainsi été abordés la connaissance du risque à travers l'étude des supports cartographiques, le contenu des règlements et, enfin, les modalités d'application. Les résultats de l'analyse mettent en évidence une grande diversité d'aspect qui rend alors difficile l'appropriation et l'utilisation des documents par un certain nombre de professionnels impliqués dans la gestion des risques.

On retiendra notamment l'hétérogénéité et la lisibilité variable des documents cartographiques, mais également une grande diversité dans la façon dont les règlements étaient rédigés, et le peu de moyens disponibles pour les appliquer. On constate alors que l'hétérogénéité des documents rend difficile l'appropriation des informations sur le risque par les assureurs. En général, les professionnels qui auraient besoin d'accéder aux informations issues des PPR ne trouvent pas satisfaction. Par exemple, très peu de documents sont numérisés ou accessibles facilement. La numérisa-

tion ne serait-elle pas de nature à favoriser une plus grande normalisation de la cartographie du risque ?

Par ailleurs, les orientations prises par les services chargés de l'instruction des PPR vont avoir des

conséquences non négligeables sur leur application. Lors de la réalisation des études techniques, deux principales orientations apparaissent :

un zonage du risque précis et une définition du zonage moins précise. Se pose alors le problème du devenir des documents graphiques du PPR édités au 1/25000. La délimitation des zones à risques présentera ainsi certaines difficultés, notamment en ce qui concerne la transcription à l'échelle de la parcelle de 1/5000 à 1/2000.

À cela s'ajoutent deux tendances en matières d'élaboration du règlement : un règlement détaillé avec des mesures précises (qui peut être relativement compliqué dans son application) et un règlement général avec la mise en place de mesures simples permettant de contrôler en partie leur application.

Ces réflexions menées dans le contexte de l'utilisation des documents PPR par les professionnels impliqués dans la gestion du risque se posent également au niveau de l'appropriation de ce document par les communes concernées par le PPR. En effet, le document établi par les services instructeurs de l'Etat s'applique sur la commune. Malgré une volonté de concertation dans sa réalisation, il n'en demeure pas moins que le document reste difficilement exploitable par les services de la commune. D'une commune à l'autre et d'un département à l'autre des disparités apparaissent. Comment sur le plan pratique, peut-on prendre en compte cette hétérogénéité notamment dans les zones limitrophes ?

La mise en place de nombreuses prescriptions, qui ne peuvent être contrôlées, est dépendante d'une responsabilisation accrue de la population face aux risques encourus

Une des difficultés majeures liées à l'application des PPR reste la représentation géographique du risque et sa localisation. De par la complexité des phénomènes étudiés, les incertitudes sur la

survenance d'un événement existent toujours ; il faut en tenir compte et les accepter. Au-delà de ces problèmes d'incertitudes, il semble

qu'une réflexion en matière d'outil de gestion permettant d'aider les communes et les professionnels à localiser le risque serait un atout capital. D'une manière pragmatique, il serait envisageable de définir des éléments concrets comme, par exemple, les segments de voiries exposés, et d'en déterminer le risque. Ces informations numérisées seraient alors exploitables par les communes et autres professionnels.

Les services instructeurs (des communes mais également des services de l'Etat) ont besoin d'outils pratiques pour leur permettre de prendre des décisions en toute équité, mais également afin de délivrer une information sur les risques aux usagers.

Enfin, les difficultés liées à l'application des PPR semblent être dues au peu de moyens de contrôle dont disposent les services instructeurs ou utilisateurs des PPR. En ce sens, l'intervention des assureurs dans le dispositif de prévention est attendue par les instructeurs des PPR. On s'aperçoit alors, que l'absence de connaissance claire du dispositif de prévention entraîne des interprétations équivoques, aussi bien des services de l'Etat que de la part des assureurs, sur le rôle de chacun. Ainsi le problème se pose de savoir à qui incombe le contrôle des prescriptions édictées dans le PPR. Aux services de l'Etat ? À un organisme de contrôle technique ? Aux assureurs ou d'autres professionnels engagés dans le dispositif de prévention ?

Ces observations laissent présager une évolution des modalités d'application et d'utilisation des PPR fondées sur la coopération, censées présenter une meilleure adaptabilité à la complexité des enjeux et permettre une prise en compte du long terme.

Une volonté de cohésion et d'harmonisation des procédures

L'évolution actuelle des politiques publiques en matière de prévention vers le dispositif PPR dénote d'une volonté de cohésion et d'harmonisation des procédures de prévention des risques. En ce sens, la démarche qui s'appliquait dans un premier temps aux risques naturels va s'élargir aux risques technologiques avec le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Il s'agit maintenant d'intégrer les risques dans l'aménagement du territoire en tenant compte des principes de développement durable. ●

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Annales des Mines, Responsabilité & Environnement, Evolution des activités régaliennes de la puissance publique : contrôle et régulation. n° 16-17 pp. 63-97, 1999-2000.
- [2] R. Blanchi : contribution méthodologique à la conception d'une politique publique en matière de prévention des risques naturels. Application au plan de prévention des risques incendie de forêt. Thèse de l'École des Mines de Paris, 2001.
- [3] N. Pottier : L'utilisation des outils juridiques de prévention des risques d'inondation : évaluation des effets sur l'homme et l'occupation des sols dans les plaines alluviales (application à la Saône et à la Marne). Thèse de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1998.
- [4] Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, Plans de prévention des risques naturels prévisibles : guide général, La Documentation française, 1997.
- [5] Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, Plans de prévention des risques naturels (PPR) - risques d'inondation : guide méthodologique, La Documentation française, 1999.