

## Les Plans de Prévention des Risques naturels PPR

Thierry HUBERT

Chef du bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement  
Ministère de l'Écologie et du Développement durable  
Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques  
Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs  
20 avenue de Ségur 75302  
PARIS 07 SP

Jusqu'en 1994, l'Etat français disposait de plusieurs outils de prise en compte des risques dans l'aménagement dont le plus connu était le plan d'exposition aux risques (PER) créé par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Il s'agissait, par l'établissement de ces plans, de réduire la vulnérabilité des territoires exposés et de limiter la charge financière imposée à l'ensemble de la collectivité nationale par l'indemnisation des dommages dus aux catastrophes naturelles.

Le retard constaté dans la mise en oeuvre des PER d'une part, la catastrophe de Vaison-la-Romaine en septembre 1992, puis les graves inondations et mouvements de terrains de la fin de l'année 1993 et du début de 1994 d'autre part, ont mis en évidence la nécessité d'une relance de la politique de prévention de l'Etat. En ce qui concerne la prise en compte du risque dans l'aménagement, cet objectif s'est traduit dès 1995, par deux mesures:

### *1. la refonte des procédures existantes spécifiques aux risques*

Les R 111-3, PER ainsi que les plans de surfaces submersibles et les plans de zones sensibles aux incendies de forêt sont supprimés et remplacés par une procédure unique: le plan de prévention des risques naturels prévisibles, ou PPR. Celui-ci a été institué par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Ses conditions de mise en oeuvre ont été précisées par le décret n° 95-101 du 5 octobre 1995.

### *2. l'augmentation des moyens financiers*

Ceux consacrés globalement à la cartographie des risques ont été fortement augmentés depuis 1994, afin de doter d'un PPR les 5000 communes les plus exposées à un risque d'ici 2005.

Le plan de prévention des risques naturels (PPR) créé par la loi du 2 février 1995 (aujourd'hui l'article L.562-1 du Code de l'environnement) constitue aujourd'hui l'un des instruments essentiels de l'action de l'État en matière de prévention des risques naturels. L'avènement régulier de catastrophes naturelles (Chamonix et Aude en 1999, tempête fin décembre 1999, Seine Maritime, Guyane et Menton en 2000, Bretagne et Somme en 2001, Gard, Hérault et Vaucluse en 2002) ont montré l'importance de renforcer la politique de prévention des risques et d'accélérer l'élaboration des PPR pour prendre des mesures pour réduire la vulnérabilité des personnes et des biens.

En 2003, un projet de loi sur la prévention des risques naturels et technologiques et la réparation des dommages vise à compléter les dispositifs existants et à renforcer l'information, les possibilités d'intervention des collectivités locales et le financement de mesures de mitigation.

# I. Présentation du PPR :

**L'objectif du PPR est de prendre en compte les risques naturels dans les décisions d'aménagement et de développement.**

Le PPR permet de prendre en compte l'ensemble des risques. Même si les inondations représentent le risque naturel le plus courant en France, l'action de prévention doit porter sur l'ensemble des risques que sont notamment les séismes, les mouvements de terrain, les incendies de forêt, les avalanches...

Le PPR relève de la responsabilité de l'État pour maîtriser les constructions dans les zones exposées à un ou plusieurs risques. Il a été conçu avec le souci d'un fort contenu réglementaire et d'une élaboration simplifiée.

**Les possibilités du PPR sont très étendues.**

Le PPR peut intervenir dans les zones directement exposées au risque, mais aussi dans d'autres zones qui ne le sont pas pour éviter d'aggraver les risques ou d'en provoquer de nouveau. Il y régleme les **projets d'installations nouvelles**:

- avec un champ d'application immense puisqu'il peut interdire ou soumettre à prescriptions tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pour leur réalisation, leur utilisation ou leur exploitation.
- avec des moyens d'action très souples puisqu'on peut jouer librement sur des prescriptions de toute nature, jusqu'à l'interdiction totale.

Le PPR peut également définir des **mesures générales de prévention**, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises en compte par les collectivités publiques et par les particuliers. Cette possibilité vise notamment les mesures liées à la sécurité des personnes et à l'organisation des secours, et les mesures d'ensemble qui ne seraient pas liées à un projet particulier.

Enfin, le PPR peut intervenir sur **l'existant**, avec un champ d'application équivalant à celui ouvert pour les projets nouveaux. Toutefois, pour les biens régulièrement autorisés, on ne peut imposer que des "aménagements limités" dont le coût est inférieur à 10% de la valeur vénale ou estimée de ces biens.

**Le PPR est une servitude d'utilité publique associée à des sanctions pénales et à des conséquences en terme d'indemnisations pour catastrophes naturelles.**

Il doit être annexé au plan local d'urbanisme des communes (PLU). Les pouvoirs du préfet en matière d'annexion sont renforcés. Lorsqu'il n'y a pas cohérence entre les deux documents, il faut à l'évidence aller jusqu'à rendre le PLU compatible avec le PPR même si cela n'est pas obligatoire car la mesure la plus sévère sera retenue en cas de divergence.

En outre, le PPR est doté de nombreux moyens d'application, à commencer par des sanctions pénales en cas de non-respect des règles applicables aux projets nouveaux. Il peut également rendre obligatoire la réalisation, dans un délai maximal de 5 ans, de certaines mesures de prévention, de protection et de sauvegarde ou certaines mesures applicables à l'existant. Si cette obligation n'est pas suivie d'effet dans le délai prévu, le préfet peut la faire appliquer d'office aux frais du maître d'ouvrage en titre.

Enfin, la loi ouvre aux assureurs la possibilité de déroger à certaines obligations de garantie des catastrophes naturelles en cas de violation des règles du PPR.

## **L'élaboration du PPR doit rechercher la simplicité.**

La simplification apportée par le PPR se manifeste d'abord dans les dispositions de procédure adoptées. En particulier, si la procédure de réalisation est habituelle (approbation par arrêté préfectoral après enquête publique, consultation des communes et consultation d'autres organismes dans certains cas particuliers), tous les avis sont réputés favorables dans le délai de deux mois après la consultation et l'approbation est totalement déconcentrée au niveau du préfet. En outre, ce dernier peut, en cas d'urgence, après information des maires, rendre immédiatement opposables certaines mesures du projet de PPR.

La simplicité juridique serait de peu d'effet si elle ne s'accompagnait d'une adaptation des méthodes mises en oeuvre. L'objectif est donc de réaliser sans tarder des documents prenant en compte les risques connus plutôt que de privilégier la recherche d'une précision illusoire de la connaissance des phénomènes naturels avant toute mesure de prévention.

## **Le PPR est un document unifié de prévention pour tous les risques naturels qui doit être réalisé avec pragmatisme à partir de la connaissance actuelle des aléas et enjeux.**

L'objet du PPR est donc surtout de délimiter les zones exposées à des risques ou certaines zones non directement exposées, y interdire les projets nouveaux ou les autoriser sous réserve de prescriptions et y définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à prendre par les collectivités ou les particuliers ainsi que des mesures d'aménagement, d'utilisation ou d'exploitation relatives à l'existant.

L'Etat affiche le phénomène à prendre en compte, qui dépendra du type de risque (aléa et enjeux) étudié et de la connaissance qu'on en a. Il se référera soit à des événements historiques connus, soit à un événement potentiel susceptible de se produire notamment dans une période donnée (cas des inondations ou des séismes), au bout d'un intervalle de temps donné (comme l'érosion du trait de côte), ou encore par suite de l'évolution d'un phénomène irréversible (cas de certains mouvements de terrain).

Les études pour les PPR sont réalisées à un niveau général, adapté à l'échelle d'un bassin et à la précision réelle qu'on peut espérer d'études de risque. Ce niveau correspond aussi au partage de responsabilités entre l'Etat (affichage du risque et mesures de prévention) et les communes (PLU).

Pour cela, l'étude des phénomènes naturels porte sur un bassin de risques (versant instable, ensemble homogène d'une plaine alluviale...). Elle recourt à l'exploitation des données existantes, des archives et des photographies aériennes, selon une approche essentiellement qualitative. Elle s'appuie sur une étude qualitative du terrain, des enquêtes auprès de la population et des élus, et l'expertise de l'homme de l'art. Elle donne lieu à la production de cartes (au moins une **carte informative des phénomènes naturels**, une **carte des aléas et une carte des enjeux**) dressées à moyenne échelle, au 1:25 000 éventuellement agrandies au 1:10 000 pour une meilleure lecture, ou plus précises si les documents disponibles le permettent. Ces cartes peuvent être utilisées pour produire tout document d'information sur les risques naturels comme le DICRIM ou bien un **atlas**, par exemple **des zones inondables**.

S'agissant de la détermination de phénomènes naturels potentiels, il existe une part importante d'incertitudes. La réalisation d'études détaillées, destinées à réduire la marge d'incertitude, ne devra être envisagée qu'au cas par cas, pour préciser localement le risque, et si leur utilité est avérée au regard des objectifs de l'Etat. En particulier, le PPR n'a pas pour vocation de définir la faisabilité d'une urbanisation future, ou de dimensionner des ouvrages de protection.

Au terme de l'évaluation de l'aléa et des enjeux, **le PPR délimite les zones soumises aux risques naturels** pour y définir les prescriptions d'urbanisme, de construction et de gestion qui s'appliqueront au bâti existant et futur. Des zones inconstructibles ou constructibles sous conditions particulières sont ainsi déterminées selon l'intensité et l'occurrence des aléas qui

menacent soit des espaces libres, soit des enjeux présents dans les espaces urbanisés. Lorsque les lieux sont habités et qu'il existe des activités en zones à risque, des mesures sont définies pour sauvegarder et protéger les populations et les biens. Ces mesures de prévention, de protection et de sauvegarde doivent souvent être prises par les particuliers et les collectivités territoriales.

### **Le PPR est l'occasion de permettre l'appropriation de la connaissance des risques**

Le plan de prévention des risques réglemente le cadre de vie des habitants et intervient dans des domaines où la compétence est d'abord communale, comme l'urbanisme ou la sécurité publique. La mise en oeuvre d'un PPR demandera donc toujours des discussions approfondies avec les élus communaux mais aussi, selon les cas, avec d'autres acteurs locaux, ainsi des associations d'habitants représentatives ou des chambres consulaires.

Ces discussions sont engagées le plus tôt possible, en tout cas dès l'élaboration des documents présentés plus haut (cartes, atlas). Ceux-ci sont réalisés avec le maximum de transparence pour assurer leur crédibilité, en fonction d'hypothèses clairement affichées et en liaison avec les élus, leurs services et tous ceux qui possèdent des informations relatives aux aléas étudiés. Ils seront aussi le support d'une large information des habitants des périmètres concernés, qui doit être réalisée dès que possible pour éviter les incompréhensions au moment de l'enquête publique. De ce fait, chacun doit pouvoir prendre conscience de la réalité des risques et s'approprier la cartographie de l'aléa, bien mieux que s'il recevait l'information toute faite au dernier moment.

Toutefois, le service instructeur doit s'attacher à faire comprendre à ses partenaires le caractère technique de ces documents qui décrivent et expliquent l'aléa à l'exclusion de tout aspect réglementaire. Ainsi, les discussions sur ces documents ne peuvent conduire à négocier l'aléa.

### **Le consensus sur les mesures à prendre est régulièrement recherché.**

Faire largement partager la connaissance des aléas vise à faire évoluer la position des acteurs de l'aménagement en mettant en lumière leurs responsabilités respectives, et à faciliter la suite du processus, qui consiste à définir le zonage réglementaire et les prescriptions applicables.

Dans le débat qui s'engage, l'Etat, responsable de l'élaboration des PPR, doit afficher fermement les objectifs poursuivis et les moyens qu'il va mettre en oeuvre. Sa fermeté ne fait pas obstacle à des échanges de points de vues approfondis avec les élus, pour adapter à chaque contexte particulier, sans les dénaturer, les contraintes qui s'imposent pour atteindre les objectifs poursuivis. Ce débat, permis par la déconcentration de la procédure, conduit à un risque "discuté" localement, dans la limite des principes exposés ci-après.

### **Le PPR aboutit à définir les prescriptions réglementaires.**

La base de la réglementation des projets dans le périmètre d'un PPR est l'arrêt du développement dans les zones d'aléa le plus fort, et donc l'interdiction d'y aménager des terrains et d'y construire. Ce principe sera appliqué strictement lorsque la sécurité des personnes est en jeu.

Dans les autres cas, ce principe reste justifié notamment par le coût des mesures de prévention à prendre pour limiter la vulnérabilité des constructions futures et le coût des indemnités en cas de sinistre, largement supporté par la solidarité et la collectivité nationale. Toutefois, les objectifs de la prévention reposant alors sur des considérations économiques, il est possible, sans s'éloigner de ce principe, de discuter des limites d'interdictions et de prescriptions avec les acteurs locaux, élus, responsables économiques ou associatifs. Ainsi, on peut accepter des aménagements lorsque la situation préexistante ne permet pas d'autre solution, par exemple dans les centres urbains, dans lesquels on s'attachera plutôt à définir des prescriptions permettant de réduire la vulnérabilité des projets, et des mesures d'ensemble de prévention, de protection et de sauvegarde permettant notamment l'organisation des secours.

Il en est de même dans les secteurs où l'aléa est le moins fort, sauf si cela devait, comme dans les zones d'expansion des crues, conduire à une aggravation du risque.

Les dispositions réglementaires doivent être claires, réalistes, proportionnées aux enjeux. La réglementation des projets nouveaux doit être stricte en cas d'aléa fort et a fortiori en cas de danger. L'interdiction de nouveaux projets dans les zones d'aléa fort est un principe essentiel.

Le dossier de PPR contient une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, les phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, des documents graphiques délimitant les zones à risques selon le degré de réglementation et un règlement précisant les règles applicables au futur, définissant les mesures aux collectivités et aux particuliers, définissant celles applicables à l'existant et identifiant celles obligatoires et leur délai de réalisation.

Plusieurs questions relatives aux effets en terme d'aménagement viennent ponctuer l'élaboration de ces documents : la prévisibilité et la qualification de l'aléa, la détermination des enjeux, la constructibilité derrière les ouvrages, la valorisation des espaces à risques et la nature des prescriptions. Ces questions doivent être traitées avec un esprit pragmatique et constructif pour éviter l'enlisement des études, réflexions et procédures. Des solutions simples doivent être apportées.

## **II. L'avancement de l'élaboration des PPR :**

### **L'élaboration des PPR s'est nettement accélérée depuis quatre ans.**

Au 31° décembre 2002, plus de 3700 communes étaient dotées d'un plan de prévention des risques approuvés. Sur plus de 5400 autres, un PPR avait été prescrit.

Les études préparatoires sont financées par le ministère de l'écologie et du développement durable. L'objectif du ministère chargé de l'écologie est de doter d'un PPR en 2005 les 5000 communes les plus exposées à un risque naturel. Afin d'atteindre cet objectif, les moyens financiers consacrés par le ministère aux PPR ont augmenté d'une façon considérable au cours des dernières années. Ils s'élèvent à 15 M€ dont la moitié est financée par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

L'élaboration du PPR est réalisée en majeure partie par les services départementaux de l'équipement qui sont fortement mobilisés sur ce programme. Sa réalisation fait aussi intervenir d'autres services ou organismes, notamment les services de restauration des terrains en montagne et les directions départementales de l'agriculture.

Les guides méthodologiques élaborés par le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) (guide général, guide littoral, guide inondation, guide mouvement de terrain, guide incendie de forêt, guide sismique et guide avalanches à paraître cette année) ont permis de diffuser les méthodes et principes nationaux nécessaires à l'estimation des risques (phénomènes et enjeux) et à l'élaboration des préconisations d'urbanisme et de construction. Le MEDD a également mis l'accent sur l'importance de la concertation avec les collectivités locales tout au long du processus. Il a ainsi réalisé un guide d'aide à la concertation à l'usage des services chargés de l'élaboration des PPR. Le MEDD élabore aussi des documents d'appui juridique : textes et jurisprudence de références accompagnés d'une analyse thématique de la jurisprudence à travers le JURISQUES, et des documents de communication.

## **Les acteurs locaux sont de plus en plus intéressés par la prévention des risques et sont même demandeurs de PPR.**

Dans le cadre d'une étude sur l'accélération des PPR, un questionnaire a été adressé aux collectivités locales pour connaître leur degré de connaissance et leur perception des PPR. Les résultats de cette enquête ont montré que les élus ne voient pas d'objections sur le principe de l'élaboration des PPR ; ils acceptent les prescriptions d'urbanisme et de construction visant à assurer la sécurité des personnes et des biens et insistent sur la nécessité de la concertation au cours du processus d'élaboration. C'est pour répondre à leur souci de définir « le risque acceptable », c'est à dire celui que nous assumons collectivement, que le MEDD a engagé la réalisation du guide de concertation.

Les élus insistent enfin sur l'importance des travaux de prévention des risques naturels. Le plus souvent, la maîtrise d'ouvrage en incombe non à l'Etat mais aux propriétaires ou aux collectivités. Il est clair que l'Etat joue ici plus facilement le rôle de prescripteur s'il est en mesure d'apporter un cofinancement, même limité. Le MEDD vient de lancer un programme expérimental de cofinancement destiné aux collectivités qui engageront les études en ce sens. L'évaluation des deux premières années de ce programme devrait permettre d'en garantir la poursuite. Des aides aux travaux rendus obligatoires par les PPR peuvent être accordés dès maintenant pour l'année 2003 à partir de la LFR 2002 ou pour les cavités souterraines en application de l'article 159 de la loi de démocratie de proximité et après 2003 dans le cadre de la loi RISQUES. Ces aides devraient inciter à mieux définir les mesures d'aménagement sur l'existant et à apprécier la nécessité de les rendre obligatoires.

### **En conclusion,**

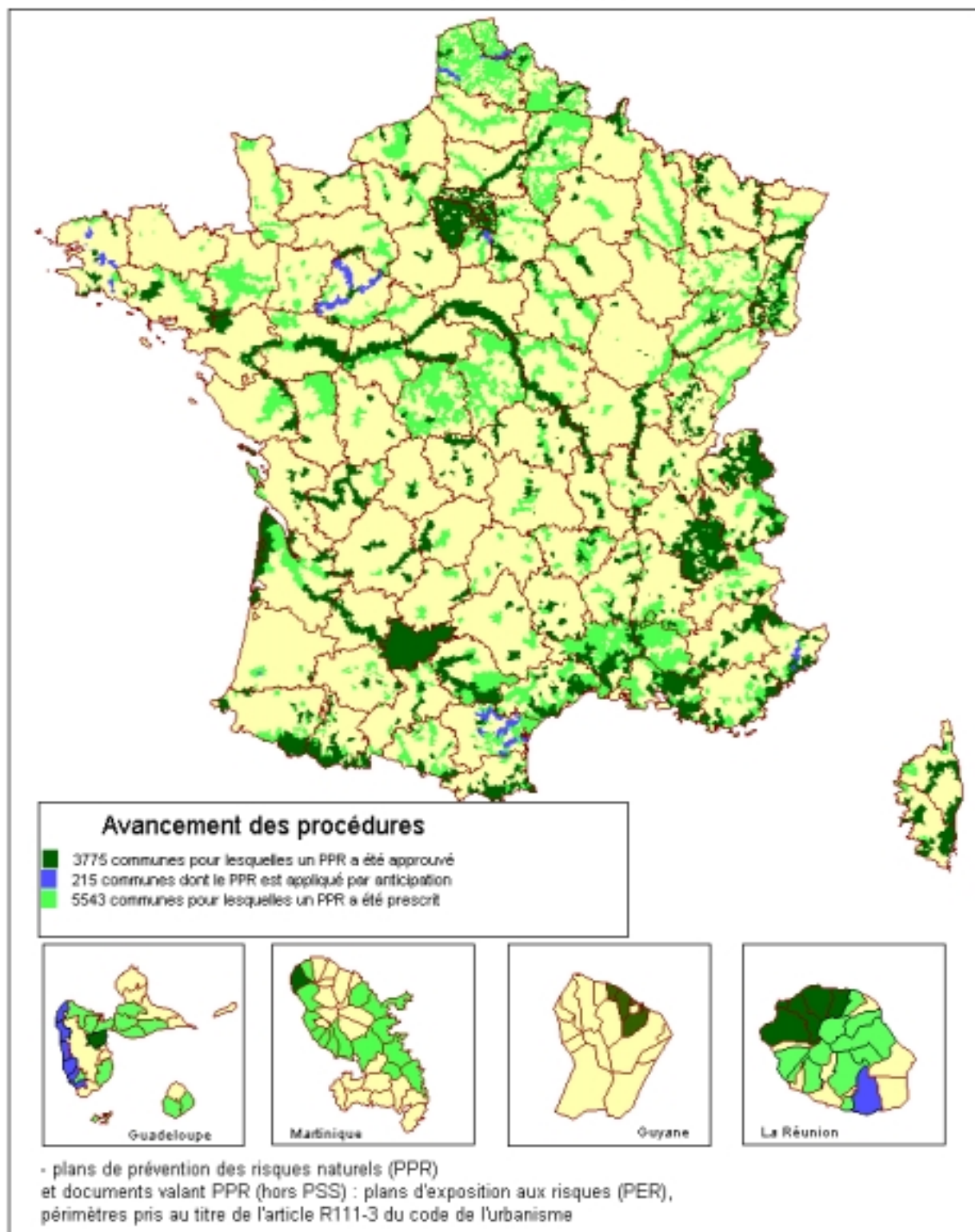
L'Etat s'est doté avec les PPR d'outils de prévention nouveaux et de moyens de les mettre en oeuvre. Il doit maintenant engager leur réalisation, et un retard anormal serait susceptible d'engager la responsabilité de ses services.

Pour la réussite de ce programme, ceux-ci doivent valoriser les atouts des PPR en les conduisant avec pragmatisme, sans rechercher une complexité inutile et avec le souci d'aboutir directement dans la plupart des cas à des propositions limitées de mesures réglementaires utiles et efficaces. Mais ils doivent également faire partager leur connaissance des phénomènes naturels et prendre en compte autant que possible les attentes des autres acteurs légitimes dans le domaine des risques, en s'appuyant sur l'information et le dialogue.

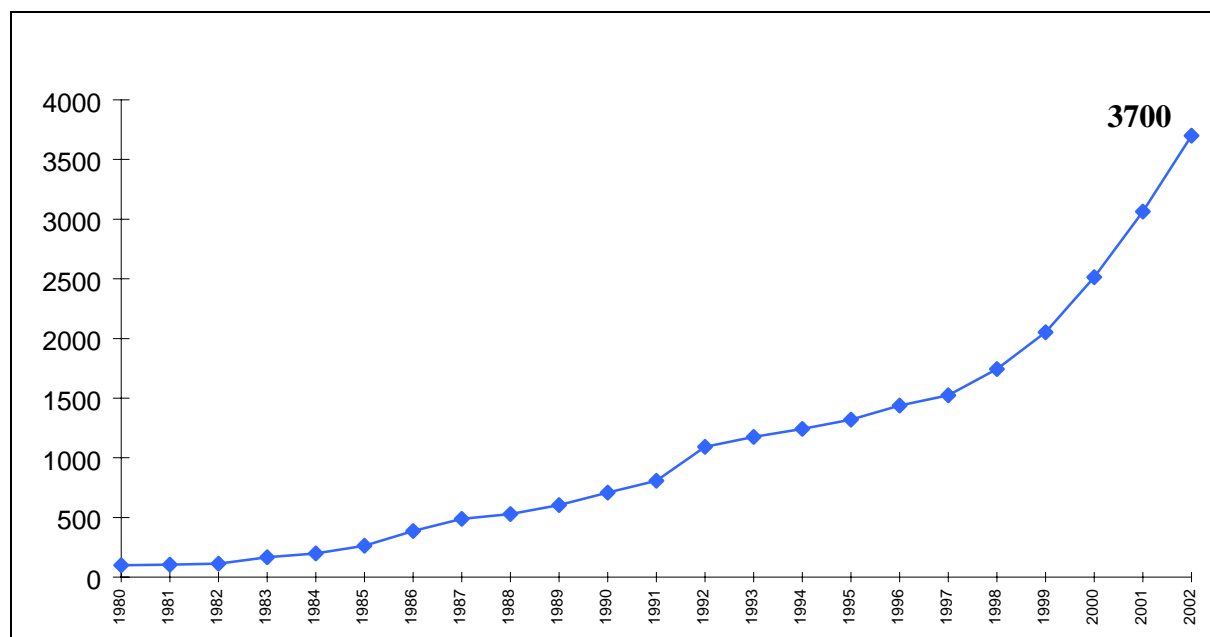
L'élaboration des PPR a connu une accélération très nette suite à l'augmentation continue des crédits et à l'instauration de la modulation de la franchise d'indemnisation dans les communes sans PPR reconnues plus de 2 fois en état de catastrophe naturelle. La carte et la courbe ci-jointes illustrent ces évolutions. Il nous faut maintenant tenir les objectifs de 700 nouvelles communes dotées d'un PPR chaque année. La concertation avec les collectivités locales et la mobilisation des professionnels de l'environnement et des territoires sont essentielles pour consolider les progrès enregistrés depuis 1995.

# PLANS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS

## Etat d'avancement - 15 Mars 2003



## Evolution du nombre des communes couvertes par un PPR (ou un ancien PER ou R111.3)



### **Pour plus d'information sur les plans de prévention des risques naturels :**

**Thierry Hubert**, chef du bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement  
[thierry.hubert@environnement.gouv.fr](mailto:thierry.hubert@environnement.gouv.fr) 01.42.19.15.70

**Cyrille Bernagaud**, chargé de mission  
[cyrille.bernagaud@environnement.gouv.fr](mailto:cyrille.bernagaud@environnement.gouv.fr) 01.42.19.14.45

**Fabrice Moronval**, chargé de mission  
[fabrice.moronval@environnement.gouv.fr](mailto:fabrice.moronval@environnement.gouv.fr) 01.42.19.14.85