

Chapitre 4

Prévention

La prévention du risque peut prendre différentes formes d'actions. Dans le cadre des projets sur l'avenir de l'OCDE, la prévention et l'atténuation des risques visent à éviter les accidents et les catastrophes, ou bien à limiter leurs effets s'ils se produisent, en passant par des actions non-structurelles. Dans la gestion des risques d'inondation du bassin de la Loire, la prévention en ce sens passe par un large éventail de mesures : des réglementations visent à limiter l'exposition des personnes et des biens aux inondations, et des dispositions de politiques publiques prévoient des financements des travaux pour atténuer les risques. Ce n'est que récemment que la politique de prévention des inondations considère comme priorité la conservation des champs d'expansion des crues et l'entretien des fleuves. Certaines mesures non-structurelles de gestion des risques d'inondation nécessitent plus de terrain et empiètent sur les activités économiques comme l'agriculture ou les zones urbaines. Sur la Loire il s'agit d'envisager de déplacer les populations situées en zone inondable, tandis que les bâtiments devront être détruits afin de laisser plus de place aux cours d'eau en cas de crue. C'est là l'un des points cruciaux du Plan Loire.

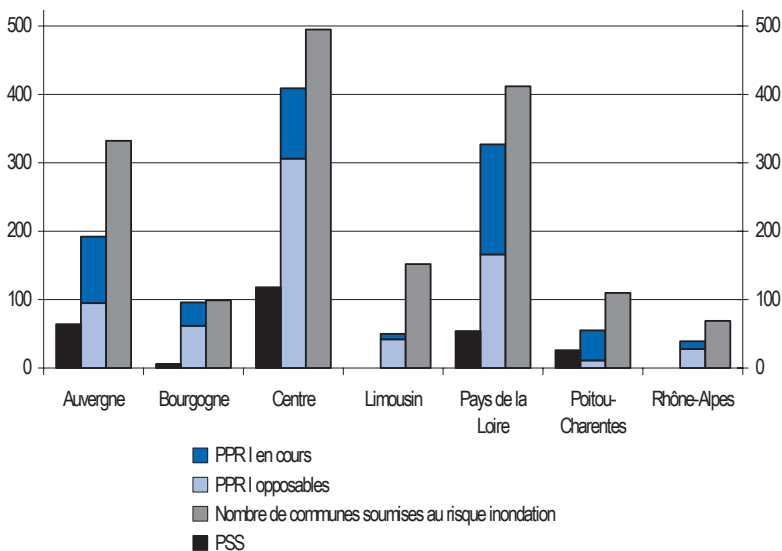
Réduction de l'exposition aux inondations

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ont été créés par la loi du 2 février 1995 et représentent l'outil privilégié de la politique de prévention et de contrôle des risques naturels majeurs menée par l'État dans les territoires exposés aux risques les plus lourds. Les objectifs de ces plans sont de faire connaître les zones à haut risque aux populations et aux aménageurs, de réglementer l'utilisation des sols en tenant compte des risques naturels ou technologiques identifiés sur une zone et de la non-aggravation de ces risques. Cette réglementation prend diverses formes, allant de l'autorisation de construire sous certaines conditions (zones bleues) à l'interdiction de le faire là où l'intensité de risques prévisibles ou la permanence de risques existants le justifie (zones rouges).

Cette réglementation permet ainsi de préserver les zones d'expansion des crues, d'orienter les choix d'aménagement dans les territoires les moins exposés et de réduire de cette façon les dommages aux personnes et aux biens. Pour ce qui concerne les inondations en particulier, les PPRI créent des servitudes d'utilité publique s'appliquant à toutes les occupations de sol dans les zones inondables de la commune en question. Les délimitations de ces zones sont définies par les atlas de zones inondables qui présentent une cartographie des crues. Les zones rouges peuvent comprendre aussi les terrains non urbanisés qui constituent des zones d'expansion des crues, permettant leur laminage et la réduction du risque à l'aval. Ainsi, le développement de ces plans a certainement poussé à la densification des territoires inondables déjà urbanisés plutôt qu'à leur extension. Le PPRI vaut servitude d'utilité publique, et il s'impose à tous : particuliers, entreprises, collectivités, ainsi qu'à l'État, notamment lors de la délivrance du permis de construire. Il doit à ce titre être annexé au Plan Local d'Urbanisme, qui peut contenir des dispositions réglementaires encore plus contraignantes que celles imposées par le PPRI. Le préfet est censé contrôler si les documents d'urbanisme des communes respectent les prescriptions du PPRI.

L'élaboration du PPRI est conduite sous l'autorité du préfet de département, qui l'approuve après enquête publique et une consultation des collectivités territoriales et des organismes consulaires. Le PPRI est réalisé avec les

Graphique 4.1. Avancement des Plans de Prévention des Risques d'Inondation (situation au 31/12/2005)

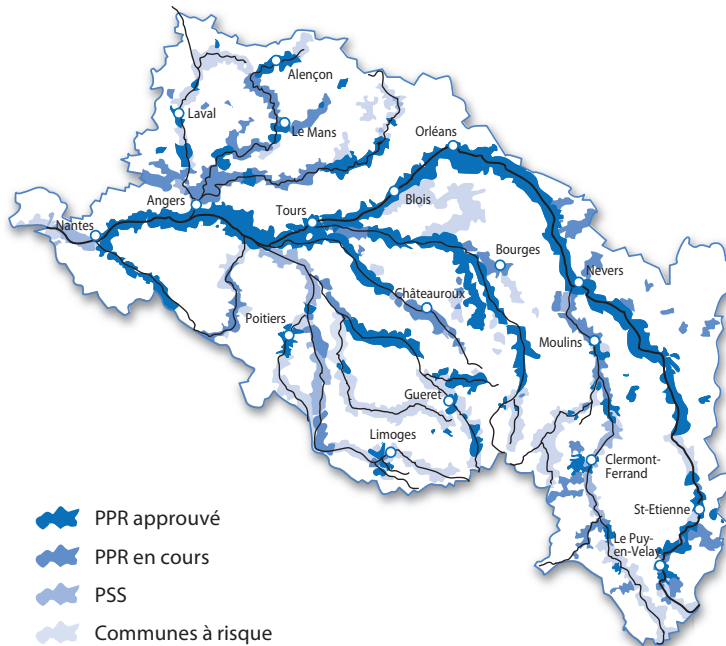


Source : DIREN Centre, Tableau de bord de suivi du Plan Loire (2005).

collectivités territoriales concernées dès le début de son élaboration, puis une concertation avec le public doit permettre à chacun de s'appropriier ces conclusions. Fin 2005, on dénombrait 710 PPRI approuvés dans le bassin de la Loire.

Le taux d'approbation de PPRI dans les communes désignées à risque est néanmoins inférieur à 50% dans quatre régions sur les neuf que compte le bassin. Une telle situation n'est pas acceptable : les propriétés risquent donc d'être moins bien couvertes par le système Catastrophes Naturelles (CAT-NAT) en cas de catastrophe naturelle. Si les crédits destinés à l'élaboration des PPRI ont été jusqu'à présent suffisants, en particulier grâce aux compléments qu'apporte le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM), le manque de personnel dans les services déconcentrés n'a pas facilité l'approbation des plans. Dans certains domaines, les PPRI sont assez obsolètes, par exemple à Orléans, où le plan en vigueur fait l'objet d'une mise à jour qui prévoit de tenir compte de la Directive sur les Inondations. Cette situation a conduit certains acteurs à réfléchir aux décisions passées et à regretter, par exemple, d'avoir autorisé la construction d'hôpitaux en zone inondable.

Graphique 4.2. État d'avancement des plans de Prévention des Risques d'Inondation



Source : DIREN Centre, Tableau de bord de suivi du Plan Loire (2005).

Le raisonnement qui consiste à limiter la construction de nouveaux bâtiments dans les zones inondables obéit à une logique de réduction d'exposition aux dommages incertains. De nombreuses communes ne peuvent cependant pas se permettre de délaissier l'aménagement de la plaine d'inondation. Il n'y a pas nécessairement de terrain approprié à la construction dans leur territoire et ces communes craignent la stagnation économique si elles délaissent les plaines. Il est actuellement interdit d'implanter en zone inondable toute nouvelle activité directement liée à la gestion des urgences, à la reconstruction post-crise, et à toute activité d'hébergement de personnes non autonomes. Toutefois, les parties prenantes expriment leur regret qu'il y ait déjà des hôpitaux construits en zone inondable ainsi que des infrastructures publiques susceptibles d'héberger les sinistrés. Les experts ont constaté eux même l'existence de plusieurs maisons de retraites dans les zones inondables.

L'implantation d'autres activités est autorisée dans certains secteurs urbains, dans la mesure où la crue de référence n'est pas caractérisée par une hauteur d'eau supérieure à deux mètres ou une vitesse significative. L'inspection chargée de faire respecter les politiques d'affectation des sols agit principalement à travers un contrôle a priori (régime d'autorisation), la politique d'affectation du sol (PPRI) ne visant que les nouvelles installations sans effet rétroactif.

Les PPRI doivent se donner les moyens de prendre en compte l'exposition au risque des implantations existantes, par des mesures de sauvegarde ou de protection opposables à la collectivité ou aux propriétaires, comme par exemple l'étanchement des bâtiments. Cette intégration, bien qu'utile, rend complexe l'élaboration des plans, compte tenu à la fois du faible nombre de maîtres d'ouvrage susceptibles de diligenter les travaux, et de l'articulation imparfaite des PPRI aux Programmes prioritaires d'action de prévention contre les inondations (PAPI).

Encadré 4.1. Le Royaume-Uni : « Planning Policy Statement 25 »

« Planning Policy Statement 25 » présente la stratégie du gouvernement britannique en matière d'aménagement et de gestion du risque d'inondation. Elle a pour objectif de garantir que le risque d'inondation est pris en compte à tous les stades du processus de planification urbaine. Le projet de cette stratégie est d'éviter toute implantation inappropriée en zone inondable et d'orienter le mouvement d'implantation loin des zones les plus vulnérables. Dans les cas exceptionnels où il est tout de même nécessaire d'implanter des bâtiments dans ces zones, la stratégie est de rendre sûrs ces aménagements, sans augmenter pour autant le risque d'inondation dans d'autres zones et, si possible, en réduisant le risque global d'inondation.

Incitations à réduire la vulnérabilité

Une doctrine juridique souvent évoquée lors de la mission des experts sur le terrain est qu'il relève de la responsabilité des propriétaires dont les biens sont situés dans une zone inondable de réduire la vulnérabilité de leurs biens immobiliers. Il est en effet possible de faire effectuer des travaux ou d'entreprendre des aménagements extérieurs et intérieurs par quatre méthodes, à savoir : prévoir des dispositifs de protection temporaires (atardeaux, sacs de sable); adapter les équipements à l'inondation (réseaux électriques, chauffage, téléphone, eau potable...); adapter les techniques de construction et le choix des matériaux adaptés au risque d'inondation (isolation, cloisons, revêtement de sol, portes, fenêtre); adapter l'aménagement de son habitat à l'inondation (utilisation de la cave ou du sous-sol).

La France a mis parfois à la disposition des contribuables des avantages fiscaux tels que des crédits d'impôt, une réduction du taux de la TVA, ou

Encadré 4.2. Le Programme d'Actions de Prévention des Inondations Loire Amont (PAPILA) de Haute-Loire

L'ampleur des crues historiques de la Loire révèle l'extrême vulnérabilité du département de la Haute-Loire face au risque inondation. Si autrefois, les dégâts consécutifs à de telles crues étaient relativement peu importants du fait de la faible urbanisation des rives de la Loire, il n'en est plus de même aujourd'hui puisque le développement urbain et économique a, depuis, fortement marqué de son empreinte les fonds de vallées. Le Conseil Général de la Haute-Loire, en partenariat avec l'État, a lancé en 2003 une approche globale du risque d'inondation : le PAPILA. Celui-ci vise à renforcer les dispositifs déjà existants d'information, de prévision et de prévention des inondations.

Environ 10 millions EUR ont été alloués à l'exécution de ce programme sur les trois années de son déroulement (2004, 2005, 2006). Ce programme s'articule autour de cinq axes principaux : l'amélioration de la prévention et de la prévision; la réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes; la réduction des débits en amont; la réduction de la vulnérabilité dans les zones ciblées; le développement d'une conscience du risque.

La situation de la Haute-Loire est particulière. En raison de la configuration du relief, des endiguements, des travaux d'abaissement du lit du fleuve n'y sont guère possibles, en ce sens surtout qu'ils seraient peu efficaces et très onéreux. Aussi la prévention devait-elle prévaloir, axée sur la prise de conscience et la culture du risque. Elle n'excluait pas des travaux ponctuels, mais c'est bien la gestion de crise, à l'échelle des individus, que ces travaux visaient à développer.

Le travail et les financements devraient aussi porter sur la réduction des vulnérabilités : déplacement des personnes et des biens très exposés, aménagement des lieux d'habitation par l'appauvrissement des sous-sols et des rez-de-chaussée, aménagement des entreprises pour favoriser le déplacement rapide des matériels et outils onéreux.

encore une réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunt, pour la réalisation de certains travaux qui réduisent la vulnérabilité aux inondations dans les résidences principales. Ces mesures servent à inciter les particuliers à prendre en charge des travaux dont les frais sont souvent difficiles à justifier à cause de la faible probabilité des crues dans le court terme. Les parties prenantes regrettent que ces mesures ne soient plus disponibles. Toutefois, les agriculteurs peuvent toujours réclamer des dégrèvements spéciaux, pour des raisons telles que la « disparition de la propriété par suite d'évènement extraordinaire » ou la « perte de récolte sur pied ».

À la suite des crues catastrophiques qui sont survenues en France depuis 1999, une réforme générale de la politique de prévention des inondations a été engagée en 2002. Celle-ci prévoit notamment de renforcer la prévention des risques d'inondation au niveau de sous bassins et de généraliser l'adoption de plans d'actions spécifiques aux grands fleuves. Cette prévention se traduit sur le terrain par la mise en route de PAPI regroupant notamment des mesures non-structurelles, qui traitent de la réduction de la vulnérabilité des constructions établies en zone inondable, des mesures structurelles (qui sont traités dans le Chapitre 5) et l'information préventives (Chapitre 6).

Les programmes de financement de la prévention menés par les PAPI ne vont pas sans poser quelques difficultés. Quarante-huit d'entre eux étaient en cours en septembre 2007, avec des actions financées à hauteur de 737 millions EUR, dont 247 millions provenaient de l'État et du le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM). Les projets les plus avancés sont cependant souvent des études et des projets techniquement simples, tandis que les travaux lourds accusent en revanche des retards.

Pour favoriser la mise en œuvre des mesures de réduction d'exposition prescrites par les PPRI, le législateur a créé le FPRNM pour financer les indemnités d'expropriations liées aux biens exposés à un risque naturel majeur. Il prévoit aussi les dépenses causées par la limitation de l'accès et la démolition éventuelle de ces biens, justifiées par la volonté d'en empêcher toute occupation ultérieure. Ainsi, les citoyens peuvent percevoir une subvention du « Fonds Barnier » pour mettre en œuvre les mesures de réduction de la vulnérabilité de leurs biens. Les sociétés d'assurances alimentent ce fonds en versant une partie de la cotisation perçue au titre des catastrophes naturelles. Seuls les biens assurés sont protégés, par une contribution financière qui s'établit ainsi :

- Pour les communes dotées d'un PPR approuvé ou prescrit : jusqu'à 50% des frais d'étude et 25% des frais de travaux de prévention prescrits par le PPR ;
- Financement des dépenses liées aux opérations de reconnaissance, de traitement et de comblement des cavités souterraines et des marnières ;

- Pour l'indemnité allouée en cas d'acquisition amiable de l'habitation par la commune, un groupement de communes ou l'État : les études et travaux correspondant peuvent être soutenus à hauteur de 40% pour les particuliers et de 20% pour les entreprises de moins de vingt salariés ;
- Financement de l'indemnité allouée en cas d'expropriation du fait d'un péril important ;
- Financement des frais de prévention liés aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées.

Le FPRNM est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et des cotisations additionnelles relatives à la garantie CAT-NAT, figurant dans les contrats d'assurances. Autrement dit, tous les assurés subventionnant les projets de réduction de vulnérabilité des personnes qui sont situées en zone inondable. Malgré ces incitations prévues par le « Fonds Barrière », les experts n'ont pas pu trouver de résultats statistiques sur le nombre de particuliers et d'entreprises qui ont bénéficié de ces fonds. Aucune recherche statistique ne permettait non de plus de savoir combien ont été forcés de quitter les zones inondables, ni combien sont partis de leur plein gré. Si ces fonds proposent une indemnité trop faible, la plupart des personnes occupant des sols inondables ne partiront pas sans y être forcées.

D'ailleurs, les experts n'ont pas trouvé de véritables innovations d'adaptation telles que des structures entièrement résistantes aux inondations – comme c'est le cas des structures flottantes ou sur piliers qui se construisent aux Pays-Bas. Certaines communes comme Saint Pierre des Corps prévoient la construction d'habitations au premier étage des immeubles, au-dessus des garages.

Dans le bassin de la Loire, certaines pratiques relatives au travail du sol peuvent aggraver les conséquences des inondations, et les mesures de politique publiques dans ce domaine visent à réduire l'imperméabilisation des sols. Toutefois, celles-ci restent peu efficaces en cas de crues exceptionnelles ou à cinétique rapide. Elles peuvent en revanche contribuer à prévenir les effets des crues à cinétique lente (place des parcelles, rôle des talus, des haies, des zones humides, des surfaces imperméabilisées). L'extension des zones de rétention temporaire des eaux de crues est prévue mais, dans plusieurs départements, cette politique est entravée par l'intérêt du maintien des activités agricoles, souvent à haute valeur ajoutée (cultures maraîchères, vignes) que la restauration des champs d'expansion des crues en plaine mettrait en cause.

Il est possible, de plus, d'inonder des terres agricoles en amont pour diminuer les risques dans les zones en aval. Les enquêteurs n'ont pas pu cerner si cette décision est prise par les autorités publiques ou si elle est le résultat d'une négociation qui impliquerait des indemnités prédéfinies. Un vif débat porte sur la question de savoir si la communauté agricole a déjà bénéficié de subventions disproportionnées, compte tenues de leur contribution limitée au

PIB, et si ces montants doivent figurer dans les indemnités éventuelles. Les pratiques agricoles devraient également être revues pour s'assurer qu'elles ne contribuent pas elles-mêmes au débordement excessif qui peuvent avoir une incidence sur les zones vulnérables en aval.

L'EP Loire et les collectivités partenaires proposent aux entreprises du bassin un diagnostic gratuit de vulnérabilité au risque d'inondation afin de s'assurer qu'elles ont conscience de toutes les solutions permettant de préserver les intérêts vitaux de leurs entreprises. Une méthodologie spécifique et homogène de diagnostic est utilisée pour sensibiliser le chef d'entreprise au risque d'inondation. Cette méthodologie privilégie un mode opératoire adapté à la taille de l'entreprise et à la nature de l'activité. Elle assure une homogénéité de la démarche à l'échelle du territoire, garantissant ainsi une égalité de traitement. En fonction de l'évaluation de sa vulnérabilité, l'entreprise se voit prescrire des conseils d'organisation et des recommandations techniques adaptés. Les propriétaires ou gérants d'entreprises qui demandent un diagnostic sont censés prendre des mesures de correction, toutefois les autorités locales n'ont pas de moyens des les imposer. Les entreprises qui se sont prêtées à un diagnostic peuvent être éligibles à une subvention en faveur des actions de correction dans la limite d'un pourcentage de dépenses, ou pour une subvention du FEDER plafonnée à un certain montant, le cas échéant.

L'objectif est de réaliser 3 000 diagnostics d'entreprise avant 2013 et 900 mesures correctives. Les experts considèrent que ce programme réunit un exemple de meilleures pratiques, mais gagnerait à bénéficier du soutien des associations industrielles, qui lui permettrait d'augmenter la participation des entreprises. En date du 12 octobre 2009, 211 entreprises dans 4 régions ont proposé de se prêter à un diagnostic. 118 d'entre eux ont déjà été effectués. 110 rapports de diagnostic ont été remplis et envoyés aux entreprises concernées. Ces rapports identifient les vulnérabilités, les hiérarchisent, suggèrent des mesures adaptées à leur réduction, et évaluent le montant des dommages possibles à éviter. L'objectif est d'arriver à ce que, en 7 ans, plusieurs milliers d'entreprises, de filières et de zones d'activité du bassin de la Loire, dans des secteurs d'intervention retenus par les collectivités, aient réalisé un diagnostic de vulnérabilité, puis aient engagé des actions pour la réduire.

Recommandations

1. Le processus d'élaboration des PPRI devrait s'ouvrir sur une collaboration avec les communes avoisinantes.
2. Il convient de donner plus d'intensité au programme de diagnostics de vulnérabilité aux inondations qui est mené auprès des entreprises. Il serait également approprié de mener un contrôle de leur capacité à maintenir la continuité de leur activité.

3. Il convient de renforcer la réduction de la vulnérabilité des habitations et entreprises en zone inondable par l'augmentation des incitations qui les poussent à prendre les mesures de mitigation. Il est recommandé par exemple d'octroyer une défiscalisation pour les travaux qui rendent les bâtiments plus résilients. Dans la mesure possible, il convient de déplacer hors de la zone inondable les services d'importances vitales.
4. Un plus grand nombre d'agglomérations devrait s'appuyer sur le bon exemple de ceux qui proposent des mesures incitant les entrepreneurs à quitter les zones inondables, par exemple l'établissement de prix subventionnés pour l'aménagement et la vente des terrains situés en terre haute.



From:
**Étude de l'OCDE sur la gestion des risques
d'inondation: Bassin de la Loire, France 2010**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264056817-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Prévention", in *Étude de l'OCDE sur la gestion des risques d'inondation: Bassin de la Loire, France 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056817-6-en>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.