

Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles : Contribution au changement de l'action publique de prévention

Sarah Gérin

► **To cite this version:**

Sarah Gérin. Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles : Contribution au changement de l'action publique de prévention. Géographie. Université Paris-Diderot - Paris VII, 2011. Français. <tel-00582692>

HAL Id: tel-00582692

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00582692>

Submitted on 3 Apr 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris Diderot – Paris 7
Ecole doctorale Economies, Espaces, Sociétés, Civilisation

THESE DE DOCTORAT

Présentée et soutenue publiquement le 28 janvier 2011 par

Sarah GERIN

Pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS DIDEROT – PARIS 7
EN DYNAMIQUES DES MILIEUX ET RISQUES

**Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques
dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles :
Contribution au changement de l'action publique de prévention**

Sous la direction de
Richard LAGANIER, professeur de géographie à l'Université Paris Diderot – Paris 7
Roland NUSSBAUM, directeur de la Mission Risques Naturels

Membres du Jury :

M^{me} Corinne LARRUE, professeur à l'Université de Tours - Présidente
M. Richard LAGANIER, professeur à l'Université de Paris Diderot - Paris 7 - Co-directeur
M. Roland NUSSBAUM, directeur de la Mission Risques Naturels - Co-directeur
M. Patrick PIGEON, professeur à l'Université de Savoie - Rapporteur
M. Freddy VINET, professeur à l'Université Paul Valéry Montpellier III - Rapporteur
M^{me} Anne-Marie LEVRAUT, chef du Service des Risques Naturels et Hydrauliques, Direction Générale de la Prévention des Risques, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transport et du Logement - Examinatrice
M^{me} Brigitte MAZIERE, inspectrice générale de l'équipement, membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable - Examinatrice

Remerciements

A l'heure où je clôture la rédaction de mon manuscrit, il est tout naturel pour moi de commencer ces paragraphes en remerciant très chaleureusement mes codirecteurs de recherche, messieurs Roland Nussbaum et Richard Laganier. Je saisis cette opportunité qui m'est donnée pour affirmer toute ma reconnaissance à Roland pour la confiance qu'il m'a placée en moi, ses conseils et sa disponibilité. De même, j'en profite pour exprimer toute ma gratitude à Richard pour son accompagnement, ses qualités humaines et l'ensemble des conseils qu'il m'a prodigués.

C'est un immense honneur pour moi que de compter messieurs Patrick Pigeon et Freddy Vinet comme rapporteurs et mesdames Corinne Larrue, Anne-Marie Levraut et Brigitte Mazière en tant que membres du jury. Je suis très touchée de l'attention et du regard qu'ils ont porté sur ce travail et je les remercie sincèrement.

Je tiens à remercier les administrateurs FFSA et GEMA de la MRN ainsi que le conseil d'administration d'avoir donné un cadre au déroulement de cette thèse CIFRE.

A ce stade, il m'est impossible d'oublier l'ensemble de l'équipe MRN actuelle, Catherine, Chadi, David et Emmanuelle, ainsi que Jérôme et Sylvie. Je leur fais part de ma profonde gratitude pour leurs collaborations et leurs contributions. Les moments d'échange et de partage ont été pour moi très enrichissants tant professionnellement que personnellement. Un merci particulier à Chadi pour la réalisation des cartes du manuscrit et à Jérôme pour avoir alimenté mes réflexions.

J'aimerais aussi évoquer l'appui administratif dispensé par l'ensemble de l'équipe du GPSA permettant de cette manière une évolution sereine dont je leur suis très reconnaissante.

Mes remerciements vont également à l'ensemble des personnes et organismes rencontrés dans le cadre de ces travaux, depuis les collectivités locales jusqu'aux différents services du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer en passant par les services déconcentrés de l'Etat sans oublier pêle-mêle, les universitaires, l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles, les assureurs et réassureurs. Il ne m'est pas possible de détailler l'ensemble de ces acteurs ni d'affirmer que cette liste est exhaustive, et je m'en excuse, car, de près ou de loin, ces collaborations ont enrichi mon cheminement intellectuel et mes recherches.

Je voudrais aussi citer Monsieur le Député Guy Geoffroy qui m'a permis d'intervenir dans le groupe de travail sur l'évaluation de l'efficacité des plans de prévention des risques naturels du Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs ainsi que l'Etablissement Public Loire, les laboratoires PRODIG et EDYTEM, la Société Française de l'Evaluation, la Seine en Partage, la MAIF et le CSTB qui m'ont invité à présenter mes travaux dans divers séminaires et colloques. La confiance qu'ils m'ont accordée et les rencontres occasionnées sont à l'origine de la maturation de mes idées.

Enfin, mes pensées les plus chères sont destinées à mes parents, Emilie et Laurent qui ont toujours su, dans la joie et la bonne humeur, m'écouter, me soutenir et m'encourager. Je voudrais dire aussi un grand Merci à Maryse, Hugh et Sally ainsi qu'à mes amis et à toutes ces personnes, avec l'intime conviction qu'elles se reconnaîtront, qui hors du cadre professionnel ont pris le temps de m'accorder un soutien matériel et moral. Mon ultime et ma plus tendre pensée à celui qui partage ma vie et m'aide à avancer.

Table des matières

<u>Abréviations et acronymes</u>	<u>7</u>
<u>Introduction générale :</u>	<u>11</u>
<u>Partie 1 - L'action publique de prévention : des instruments, des acteurs et des cadres d'interactions en changement.....</u>	<u>15</u>
Chapitre 1: Reconnaissance de la complémentarité des instruments de l'action publique de prévention et redéfinition de leurs usages.....	19
1.1. A la recherche d'un équilibre entre mesures structurelles et mesures non structurelles.	19
1.1.1. La remise en cause de la logique du « tout protection »	19
1.1.2. Prise en compte d'une demande de protection encore vive par des techniques plus douces et une approche intégrée	22
1.2. Le PPRNI : un dispositif spécifique à la prévention des risques naturels.....	25
1.2.1. Les finalités du PPRN, dispositif spécifique de prise en compte des risques naturels dans l'aménagement	25
1.2.2. Le PPRNI : Passage d'un objectif de moyens à un objectif de résultats ?.....	27
1.3. Une multiplicité de dispositifs qui implique articulation et arbitrages	31
1.3.1. Dispositifs relatifs au domaine de l'urbanisme	32
1.3.2. Dispositifs relatifs au domaine de la gestion de l'eau	35
Conclusion chapitre 1.....	39
Chapitre 2 : Emergence de nouveaux acteurs de l'action publique de prévention et en particulier les acteurs de l'industrie de l'assurance.....	41
2.1. Un nombre croissant de parties prenantes dans le domaine de la gestion des risques naturels	41
2.2. La spécificité des systèmes d'assurance des catastrophes naturelles et les relations induites entre pouvoirs publics et assureurs	45
2.3. La mise à contribution des interactions entre assureurs et pouvoirs publics pour soutenir l'action publique de prévention.....	48
2.3.1. Contribution des services d'assurance au financement des mesures de prévention	48
2.3.2. Incitation à la prévention par les services assurantiels	52
Conclusion chapitre 2	56
Chapitre 3 : Développement de nouveaux cadres d'interactions entre acteurs	59
3.1. Information sur les risques naturels et défis en termes de mise à disposition d'une information exhaustive, homogène et compréhensible	60
3.1.1. Vers plus d'information sur les risques naturels	60
3.1.2. Accès et compréhension de l'information	63
3.2. Consultation, concertation et association autour du PPRN et la place de la négociation.....	67
3.2.1. Vers une plus grande consultation, concertation, association des acteurs dans le domaine de la gestion des risques autour du PPRN.....	67
3.2.2. la place de la négociation.....	69
3.3. Instances de concertation et nouvelles formes d'expertise.....	71
3.3.1. Renforcement de la concertation par la création d'instances départementales et nationale... ..	72
3.3.2. La place de l'expertise et les nouvelles formes d'expertise	75
Conclusion chapitre 3	77
Conclusion partie 1	78

Partie 2 - L'évaluation : une ressource stratégique pour les acteurs qui souhaitent contribuer au changement de l'action publique de prévention.....79

Chapitre 4 : L'évaluation : un moyen d'action offert aux acteurs pour contribuer au changement.....83

4.1. Clarifier la dynamique de changement par une meilleure visibilité de l'action publique	83
4.1.1. Explicitation du champ de l'objet évalué	83
4.1.2. Clarification des objectifs de l'objet évalué	84
4.1.3. Emergence de questionnements et d'hypothèses	86
4.2. Se positionner par rapport à la dynamique de changement par le renforcement du dialogue, de la coopération et de la compréhension entre acteurs.....	88
4.2.1. Une mise en lumière des besoins et des priorités des acteurs de la politique évaluée.....	89
4.2.2. Une mobilisation et une responsabilisation des acteurs au sein de la démarche.....	90
4.2.3. Une construction de connaissances et de références partagées.....	91
4.3. Influencer le changement d'une politique dans son cycle de vie et dans son environnement par la consolidation et à la structuration d'arguments	93
4.3.1. Un accompagnement de la politique dans son cycle de vie et dans son environnement.....	94
4.3.2. Une consolidation et structuration d'arguments.....	96

Conclusion chapitre 498

Chapitre 5 : Une diversité de démarches évaluatives engagées dans le domaine de la gestion des risques naturels.....99

5.1. Une diversité d'acteurs de la gestion des risques naturels impliqués dans des démarches évaluatives	99
5.1.1. Des premiers retours d'expérience du début des années 1980 à la mobilisation plus élargie des services d'inspection et des services ministériels	101
5.1.2. De nouveaux acteurs qui s'engagent dans des démarches évaluatives dans les années 1990	102
5.1.3. Une confirmation de la mobilisation d'une diversité d'acteurs dans des démarches évaluatives dans les années 2000	105
5.2. Des démarches évaluatives qui proposent des analyses sur de nombreux aspects de l'action publique de prévention dans le domaine de la gestion des risques naturels	107
5.2.1. Objets et objectifs des démarches menées par les services d'inspection et ministériels	108
5.2.2. Objets et objectifs des démarches impliquant d'autres acteurs de la gestion des risques naturels hors recherche	110
5.2.3. Objets et objectifs des démarches initiées par des chercheurs dans le domaine de la gestion des risques naturels.....	113
5.3. Des démarches qui s'appuient en majorité sur des informations qualitatives sans développer d'une métrique associée	114
5.3.1. Méthodes et outils mobilisés dans les démarches initiées par les services d'inspection et ministériels.....	115
5.3.2. Méthodes et outils mobilisés dans les démarches impliquant d'autres acteurs de la gestion des risques naturels hors recherche	117
5.3.3. Méthodes et outils mobilisés dans les démarches initiées par des chercheurs	118

Conclusion chapitre 5122

Chapitre 6 : La démarche évaluative de la MRN : une démarche du point de vue et à l'usage de l'assurance.....125

- Table des matières -

6.1.	Une profession qui souhaite disposer de sa propre évaluation.....	125
6.1.1.	Un objet évalué : le PPRN Inondation avec une ouverture sur d'autres dispositifs.	126
6.1.2.	les questions évaluatives : la pertinence de la couverture	127
6.1.3.	Un double objectif stratégique et une volonté d'opérationnalité	128
6.2.	Analyse critique de la méthode d'évaluation au niveau national de la pertinence de la couverture des PPRN inondations	130
6.2.1.	Analyse de l'existence et de l'état d'avancement des procédures PPRNI par commune.....	132
6.2.2.	Estimation de l'exposition des communes à l'aléa inondation et construction d'un panel de communes considérées comme prioritaires en matière de couverture PPRNI.....	136
6.2.2.1.	Le nombre d'arrêtés catnat : un indicateur utile mais biaisé	137
6.2.2.2.	Les données de sinistralité : nécessaires mais pas suffisantes et non disponibles.....	139
6.2.2.3.	La déclaration à risque : un indicateur inapproprié	139
6.2.2.4.	Exposition des enjeux assurés : insuffisant mais utile pour une première liste de communes exposées et prioritaires.....	141
6.2.3.	Pistes d'amélioration par la combinaison d'indicateurs et/ou une approche centrée sur les enjeux	145
6.3.	Analyse critique des études de cas	151
6.3.1.	Démarche d'enquête auprès de quelques collectivités.....	152
6.3.2.	Expérimentation d'une évaluation fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée	153
6.3.2.1.	Recensement et analyse des données disponibles	154
6.3.2.2.	Présentation des méthodes de caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI.....	157
6.3.2.3.	Perspectives de généralisation au niveau national.....	162
	Conclusion chapitre 6	165
	Conclusion partie 2	166

Partie 3 - La démarche évaluative de la MRN : quelle contribution au changement ?.....167

	Chapitre 7 : Quelques éléments de contexte : variables exogènes, variables endogènes, obstacles et limites au changement	171
7.1.	Un contexte extérieur favorable au changement de l'action publique de prévention.....	171
7.1.1.	De la question du changement climatique : une opportunité pour différents acteurs de faire émerger de nouvelles exigences en termes de prévention	172
7.1.2.	Dynamiques transnationales de changement.....	176
7.1.3.	La récurrence de catastrophes et le contexte économique.....	180
7.2.	Accumulation d'expertises et émergence de nouvelles pratiques locales	182
7.2.1.	Une accumulation d'expertises au niveau national : vers une transformation des fondements cognitifs de l'action publique de prévention.....	182
7.2.2.	L'émergence de nouvelles pratiques initiées au niveau local.....	186
7.3.	Les obstacles et les limites de la contribution de la démarche évaluative de la MRN au changement	189
7.3.1.	Le choix des phénomènes couverts.....	190
7.3.2.	L'ouverture du droit à indemnisation, intensité des phénomènes et déclaration des arrêtés catnat.....	192
7.3.3.	Indemnisation et suivi des données	193
	Conclusion chapitre 7	197

Chapitre 8 : Les ressources supplémentaires apportées par la démarche évaluative de la MRN.....	199
8.1. Analyse au niveau national de l'état d'avancement des PPRN	199
8.1.1. Un bilan factuel national révélateur d'une diversité d'état d'avancement des PPRNI présents sur le territoire	201
8.1.2. Prise en compte de l'état d'avancement des PPRNI et mesure du niveau de prévention des territoires	204
8.2. De l'exposition des enjeux assurés à l'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI.....	205
8.2.1. Des éléments de priorisation des communes et un diagnostic national sur la pertinence de couverture des PPRNI	206
8.2.2. Vers une identification des territoires devant bénéficier de la prévention et une appréciation des niveaux de satisfaction de la couverture PPRNI ?	213
8.3. Une mise en lumière de l'importance des particularismes locaux et des premières pistes vers une extension de l'évaluation	216
8.3.1. Une mise en lumière de l'importance des particularismes locaux	216
8.3.2. Premières pistes vers une extension de l'évaluation	220
Conclusion chapitre 8 :.....	224
Chapitre 9 : Exploitation des nouvelles ressources apportées par la démarche évaluative de la MRN dans une perspective de contribution au changement	227
9.1. Appropriation du dispositif PPRN et premières réflexions sur sa pertinence et son efficacité.....	227
9.1.1. 2001-2002, un recensement, une description et une analyse des PPRN	228
9.1.2. 2004 et 2006, premières formulations d'attentes de la profession en termes de pertinence et d'efficacité des PPRN.....	229
9.2. Reconstruction de problèmes en interactions avec différents acteurs de la gestion des risques naturels	230
9.2.1. La question de l'équité de traitement et la place centrale qu'occupe actuellement le dispositif PPRN dans le couplage entre droit à indemnisation et devoir de prévention... ..	231
9.2.2. La priorisation et la planification de l'action publique de prévention qui suppose au préalable l'identification de territoires devant bénéficier de mesures de prévention.....	235
9.2.3. La capacité des différentes parties prenantes à s'assurer de la mise en œuvre effective des dispositifs de prévention, notamment des PPRN, et de leur adaptation au contexte territorial	236
9.3. Mobilisation des ressources relationnelles pour une prise en charge des problèmes.....	240
9.3.1. Publication de messages de la profession en lien avec le dispositif PPRNI.....	241
9.3.2. Mise en scène des discours de la profession dans le cadre d'arènes d'expression collective.....	244
9.3.3. Intégration des réflexions portées par les assureurs au sein de cadres institutionnels	246
Conclusion chapitre 9 :.....	250
Conclusion partie 3 :	252
<u>Conclusions et perspectives :.....</u>	<u>253</u>
<u>Table des figures.....</u>	<u>257</u>
<u>Table des tableaux</u>	<u>260</u>
<u>Références bibliographiques</u>	<u>261</u>
<u>Annexes.....</u>	<u>273</u>

Abréviations et acronymes

ABI: Association of British Insurers
ACB : Analyse coût bénéfice
ADS : d'application du droit des sols
AFPCN : Association Française pour la Prévention des catastrophes naturelles
AUIP : Aménagement, urbanisme et ingénierie publique
AZI : Atlas de zones inondables
BD : Base de Données
BCT : Bureau central de tarification
BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières
CARIP : Cellule d'analyse des risques et d'information préventive
CATNAT : Catastrophe naturelle
CCR : Caisse Centrale de Réassurance
CDPRNM : Commission départementale de prévention des risques naturels majeurs
CEPRI : Centre européen de prévention du risque d'inondation
CERDACC : Centre européen de recherche sur le droit des accidents collectifs et des catastrophes
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme
CGDD : Commissariat Général au Développement Durable
CGPC : Conseil général des Ponts et Chaussées
CNDP : Commission Nationale du Débat Public
CNSC : Conseil national de sécurité civile
CODAH : Communauté de l'agglomération havraise
COPRNM : Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs
CPER : Contrat projet Etat-Région
CUMPM : Communauté urbaine Marseille Provence Métropole
CRS: Community Rating System
CRU : Comité risque urbanisme
DCE : Directive cadre sur l'eau
DCS : Dossier communal synthétique
DDE : Direction départementale de l'équipement
DDRM : Dossier départemental sur les risques majeurs
DDT : Directions départementales des territoires et de la Mer
DGPR : Direction générale de la prévention des risques
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DICRIM : Document d'information communal sur les risques majeurs
DIREN : Direction régionale de l'environnement
DOM : Département d'outre mer
DPPR : Direction de la prévention des pollutions et des risques (ancienne appellation de la DGPR)
DREAL : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTA : Directive territoriale d'aménagement
EP Loire : Etablissement public Loire
EPCI : établissements publics de coopération intercommunale
EPRI : Evaluation préliminaire des risques d'inondation
EPTB : Etablissements publics territoriaux de bassin
FEMA: Federal emergency management agency

- Abréviation et acronymes -

FFSA : Fédération française des sociétés d'assurance
FIMA: Federal insurance and mitigation administration
FIRM: Flood insurance rate map
FPRNM : Fonds de prévention des risques naturels prévisibles
GEMA : Groupement des entreprises mutuelles d'assurances
GRAIE : Groupe de recherche Rhône-Alpes sur les infrastructures et l'eau
IAL: Information acquéreur locataire
IBHS: Institute for business and home Safety
ICC: Increased cost of compliance
IFEN : Institut français de l'environnement
IGE : inspection générale de l'environnement
IGF : Inspection générale des Finances
IGN : Institut géographique national
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
IRMA : Institut des risques majeurs
IRSN : Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
MEDAD : Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, ancien
MEDD : Ministère de l'écologie et du développement durable, ancien MEDAD
MEEDDAT : Ministère de l'énergie, de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEEDDM : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer
MNT : Modèle numérique de terrain
MRN : Mission risques naturels
NFIP: National flood insurance program
NMF: National Flood Mitigation Fund
OEIL : Observatoire de l'économie et des institutions locales
OIN : Opération d'Intérêt National
ONG : Organisation non gouvernementale
PAC : Porté à connaissance
PACA: Provence Alpes Côte d'Azur
PADD : Projet d'aménagement et de développement durable
PAPI : Programme d'Actions de Prévention des Inondations
PDH : Plan Départemental de l'Habitat
PDU : Plans de déplacements urbains
PCS : Plan Communal de Sauvegarde
PER : Plans d'Exposition aux Risques
PERI : Plans d'Exposition aux Risques d'inondations
PGRI : Plan de gestion des risques d'inondation
PHEC : Plus hautes eaux connues
PIG : Projet d'intérêt général
PLH : Programme local de l'habitat
PLU : Plan local d'urbanisme
POS : Plan d'occupation des sols
PPI : Plan particulier d'intervention
PPP : Partenariat public privé
PPRN : Plan de prévention des risques naturels

- Abréviation et acronymes -

PPRNI : Plan de prévention des risques naturels d'inondations
PSMV : Plans de sauvegarde et de mise en valeur
PSS : Plans de surfaces submersibles
REX : Retour d'expérience
RGE : Référentiel à grande échelle
RGIE : Règlement général des industries extractives
RIL : Répertoire d'immeubles localisés
R111-3 : Périmètres de risque au sens de l'article R111-3 du code de l'urbanisme
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCHAPI : Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SD : schéma directeur
SDACR : Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement des eaux
SDPC : Schéma directeur de prévision des crues
SDPRNM : Schéma départemental de prévention des risques naturels majeurs
CDSC : Conseil départemental de sécurité civile
SIARV : syndicat Intercommunale pour l'assainissement de la région de Villeneuve-Saint-Georges
SIG : Système d'information géographique
SIRYAC : Système d'Information des riverains de l'Yerres pour l'alerte de crue
SIVOA : Syndicat intercommunal de la Vallée de l'Orge aval
SRADT : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRU : Solidarité, Renouvellement Urbain
ZEC : Zone d'expansion de crues

Introduction générale :

Lors de la célèbre polémique sur le séisme de Lisbonne de 1756 entre Voltaire et Rousseau, ce dernier faisait remarquer que « si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également, et plus légèrement logés, le dégât eut été beaucoup moindre et peut-être nul ». Ainsi Rousseau faisait déjà remarquer que l'organisation spatiale des hommes et de leurs activités a des conséquences directes sur le processus de production des catastrophes et le niveau des dommages.

Désormais, cette vision est largement partagée (Pigeon, 2005). Cette prise de conscience de la responsabilité des comportements humains a permis de faire émerger le concept global de « gestion des risques de catastrophes » ou « Disaster Risk Management ». Celui-ci est défini par l'ONU, dans le cadre de la stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (UN-ISDR), comme « le processus de recours systématique aux directives, compétences opérationnelles, capacités et organisations administratives pour mettre en œuvre les politiques, stratégies et capacités de réponse appropriées en vue d'atténuer l'impact des aléas naturels et risques de catastrophes environnementales et technologiques qui leur sont liées » (UN-ISDR, 2009). Parmi les domaines d'actions publiques identifiés comme participant à la gestion des risques naturels, figure la prévention. Selon UN-ISDR, elle peut être définie comme un « ensemble d'activités permettant d'éviter complètement l'impact négatif des aléas, et de minimiser les catastrophes environnementales, technologiques et biologiques qui leur sont associées » (UN-ISDR, 2009).

En France, il est pour habitude de l'interpréter dans un sens large en regroupant sous ce terme toutes les actions « *ex ante* » qui permettent de réduire les conséquences dommageables d'un phénomène naturel. Le système français d'indemnisation des catastrophes naturelles (système catnat) induit des interactions importantes entre « prévention » et « assurance ». Or l'action publique de prévention est en pleine évolution (Laganier, 2006). Conscients de l'enjeu que cela représente, les assureurs mobilisent, depuis 10 ans, des ressources pour alimenter et renforcer leurs interactions avec les différentes parties prenantes de la prévention. Ils se sont engagés dans une démarche évaluative des Plans de prévention des risques naturels (PPRN) pour compléter les outils dont ils disposent déjà. Cette mission d'évaluation a été confiée à la Mission Risques Naturels (MRN), association entre la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), pour la connaissance et la prévention des risques naturels. De par son positionnement parmi les nombreux acteurs intervenant dans la gestion des risques naturels (Nussbaum, 2000 et Chemitte, 2008), cette structure a pu offrir à cette démarche évaluative, un cadre ouvert et pluridisciplinaire. Au-delà de cette volonté d'ouverture et de pluralisme, il est nécessaire de souligner que la démarche est conduite dans le contexte particulier de l'assurance des catastrophes naturelles et dans l'optique de répondre aux besoins de la profession de l'assurance. Il s'agit d'une évaluation du point de vue et à l'usage de l'assurance. Il est alors proposé d'essayer de répondre à la problématique suivante :

Dans quelle mesure et comment une démarche évaluative des PPRN, conduite par les assureurs contribue-t-elle au changement de l'action publique de prévention ?

La thèse s'articule en trois parties qui tentent de répondre aux questionnements sous-jacents de cette problématique.

La première partie présente les principaux changements en cours dans l'action publique de prévention et les défis qu'ils représentent pour les différentes parties prenantes. Elle s'appuie sur une analyse des évolutions selon trois dimensions du changement (Hassenteufel, 2008) : les instruments, les acteurs et les cadres d'interactions¹.

Le premier chapitre s'intéresse aux évolutions relatives aux instruments de l'action publique de prévention, en considérant la transition qui s'opère, d'une approche essentiellement curative vers une gestion davantage préventive et « intégrée ». Il cherche alors à mettre en évidence les enjeux qui émergent en termes d'équilibre entre instruments de « prévention » et de « protection », en termes de visibilité pour des dispositifs spécifiques comme les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN), et plus largement, en termes d'articulation entre la multiplicité d'instruments mobilisables dans l'action publique de prévention.

Le deuxième chapitre se concentre sur les acteurs susceptibles de prendre part au processus de décision. Ces derniers tendent également à devenir de plus en plus nombreux. Ils interviennent à différents niveaux et se réfèrent à des domaines très divers tels que l'aménagement du territoire, la sécurité civile, la résilience économique et la régulation de l'assurance. A travers une double interaction, avec leurs assurés d'une part et les pouvoirs publics d'autre part, les assureurs ne contribuent-ils pas à soutenir l'action publique de prévention ? Ce chapitre vise donc à souligner le défi que représente la prise en compte de cette diversité d'acteurs, de leurs besoins et de leurs attentes vis-à-vis de l'action publique de prévention. Il cherche aussi à mettre en évidence l'impact que peut avoir la modification de leur positionnement relatif, et notamment du niveau d'implication des assureurs, sur l'action publique de prévention.

Le troisième chapitre considère les évolutions qui s'opèrent dans les cadres d'interactions. Celles-ci visent à faciliter les échanges entre acteurs ainsi qu'à répondre à une demande croissante de participation effective au processus de décision. Cela se traduit par un renforcement de procédures intervenant aux différents niveaux de participation : information, consultation, concertation et association. Ce chapitre s'interroge alors sur les nouvelles exigences qui accompagnent ce développement, concernant la mise à disposition d'une information exhaustive, homogène et compréhensible, la définition de la place réservée à la négociation et la prise en compte de nouvelles formes d'expertises, notamment celles portées par des acteurs émergents comme les assureurs.

Dans ce contexte, comment les acteurs de l'action publique de prévention peuvent-ils contribuer au changement ? Comment peuvent-ils tenter de clarifier la dynamique de changement ? Comment peuvent-ils se positionner par rapport à cette dynamique ? Et comment peuvent-ils l'influencer ?

La deuxième partie s'intéresse à l'évaluation en tant que ressource stratégique mobilisable par les acteurs pour contribuer au changement de l'action publique de prévention.

Le chapitre 4 porte plus spécifiquement sur le cadre théorique de l'évaluation au regard de son intérêt pour la contribution au changement de l'action publique. Quels intérêts y-a-t-il à développer une démarche d'évaluation depuis l'élaboration du projet initial jusqu'à la rédaction du rapport final ? N'apporte-t-elle pas une meilleure visibilité de l'action publique et par conséquent, ne permet-elle pas de clarifier la dynamique de changement ? Ne renforce-t-elle pas le dialogue, la coopération et la compréhension entre acteurs tout

¹ Une quatrième dimension du changement est citée par Hassenteufel : l'orientation de l'action publique. Cette dernière n'est pas explicitement traitée ici mais elle est considérée à travers l'analyse des trois autres. En effet, selon Hassenteufel « une dimension se caractérise par le fait qu'elle peut varier indépendamment des autres, tout en étant susceptible d'avoir un impact potentiel sur les autres » (Hassenteufel, 2008).

en leur permettant de se positionner par rapport à la dynamique de changement de l'action publique ? Enfin, ne contribue-t-elle pas à consolider et à structurer les arguments permettant ainsi d'accompagner et d'influencer les évolutions en cours ?

Le chapitre 5 cherche à identifier et étudier différentes démarches évaluatives engagées dans le domaine de la gestion des risques naturels. Ce chapitre ne permet pas de déterminer leur adéquation avec le cadre théorique précédemment défini, ni de les organiser selon une typologie particulière, mais il vise à définir un premier état des lieux permettant d'identifier une diversité d'acteurs impliqués dans des démarches évaluatives qui concernent de nombreux aspects de l'action publique de prévention et qui sont autant d'éléments d'expertises à disposition de l'ensemble des parties prenantes.

Le chapitre 6 s'intéresse à l'appropriation par les assureurs de cette pratique présente de façon latente dans le domaine de la gestion des risques naturels. Il décrit la particularité d'une démarche d'évaluation engagée par la MRN centrée sur les PPRN Inondations (PPRNI) et élaborée du point de vue et à l'usage de l'assurance. Celle-ci a pour ambition de répondre aux besoins des assureurs dans leur double interaction avec leurs assurés d'une part et les pouvoirs publics d'autre part, par une méthode simple, capable de fournir une information claire et directement exploitable. Ce chapitre décrit alors la méthode automatisée et reproductible, développée au niveau national pour évaluer la pertinence de la couverture des PPRNI au regard de la problématique d'assurance. Il développe également l'approche complémentaire élaborée dans le cadre d'études de cas afin d'élargir la réflexion à d'autres dispositifs de prévention et à d'autres dimensions de l'évaluation pour s'acheminer vers une évaluation de la pertinence et l'efficacité des PPRNI.

Quelle contribution cette démarche particulière apporte-t-elle effectivement au changement de l'action publique de prévention ?

La troisième partie se concentre sur la démarche engagée par la MRN et sur sa contribution effective au changement de l'action publique de prévention. Elle s'appuie sur l'analyse des « interactions d'acteurs contextualisées » appliquée aux interactions induites par la démarche évaluative de la MRN (Hassenteufel, 2008). Cette analyse s'inscrit dans le cadre d'une observation participante qui a pour inconvénient de proposer une vision limitée, dans le temps et dans l'espace, de la contribution de la démarche évaluative au processus de changement, mais qui permet d'observer de l'intérieur les interactions et les effets produits.

Le chapitre 7 détermine, au préalable, la fenêtre d'opportunité offerte à la démarche évaluative de la MRN. Il souligne l'évolution de certaines variables exogènes et endogènes qui conduisent à une intensification des interactions entre parties prenantes et à une évolution des représentations, propices au changement. Il démontre ainsi que la démarche évaluative de la MRN s'inscrit dans un contexte favorable malgré la persistance de certains blocages, notamment liés au *statu quo* concernant le volet indemnisation du régime catnat.

Le chapitre 8 présente les éléments produits par la démarche évaluative de la MRN et susceptibles d'être mobilisés par les assureurs. Il met en évidence la production d'arguments mais également de questionnements relatifs à l'action publique de prévention qui constituent de nouvelles ressources mises à disposition des acteurs porteurs de changement, et en particulier de la profession, pour renforcer et alimenter les interactions entre les assureurs et les autres parties prenantes.

Le chapitre 9 prend en compte la temporalité de la démarche évaluative de la MRN pour observer quelques effets indirects sur le processus de changement de l'action publique. Il met alors en évidence un processus d'apprentissage, une réaffirmation des assureurs comme acteurs indépendants et partenaires de la politique publique de prévention et, à terme, une possible orientation du changement par l'intermédiaire de cadres institutionnels ou de relations contractuelles entre assureurs et assurés.

Partie 1 :

L'action publique de prévention : des instruments, des acteurs et des cadres d'interactions en changement

Partie 1

L'action publique en matière de prévention des risques naturels a beaucoup évolué depuis le début des années 1980. S'il ne s'agit pas ici de retracer son histoire comme cela a pu déjà être fait (Bourrelier, 1997 ; Veyret, 2004 b ; Laganier, 2006 ; Ledoux, 2006), l'enjeu est d'essayer d'apprécier les changements en cours et les défis qui les accompagnent.

En effet, l'objectif désormais affiché par l'Etat, est celui d'une action publique « intégrée », à envisager de manière globale et partagée entre tous les acteurs (MEDD, 2004 ; MEEDDM, 2010). Il est proposé d'analyser comment cette évolution se traduit au niveau des différentes dimensions² du changement (Hassenteufel, 2008). Plus précisément, seront étudiées les répercussions au niveau :

- des instruments de l'action publique de prévention (chapitre 1) : Comment sont considérées les mesures structurelles ? Quelle est la place du dispositif PPRN dans l'action publique de prévention ? Quels sont les autres dispositifs permettant de prendre en compte les risques naturels dans l'aménagement ?
- des acteurs (chapitre 2) : Quels sont les acteurs émergents de l'action publique de prévention ? Quels types d'interactions existent-ils entre les assureurs et les autres parties prenantes ? Comment ces interactions peuvent-elles impacter l'action publique de prévention ?
- des cadres d'interactions (chapitre 3) : Quels sont les cadres mis en œuvre pour faciliter les interactions entre acteurs ? Quels sont ceux permettant d'informer l'ensemble des parties prenantes ? Comment l'action publique tente-t-elle de répondre à une demande croissante de participation effective à l'élaboration des PPRN et plus généralement au processus de décision ?

² Une quatrième dimension du changement est citée par Hassenteufel : l'orientation de l'action publique. Cette dernière n'est pas explicitement traitée ici mais elle est considérée à travers l'analyse des trois autres. En effet, selon Hassenteufel « une dimension se caractérise par le fait qu'elle peut varier indépendamment des autres, tout en étant susceptible d'avoir un impact potentiel sur les autres » (Hassenteufel, 2008).

Chapitre 1 : Reconnaissance de la complémentarité des instruments de l'action publique de prévention et redéfinition de leurs usages

Selon Lascoumes, un instrument d'action publique « constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes, 2002 ; Lascoumes et Le Galès, 2004).

L'évolution de l'action publique de prévention s'accompagne d'une reconnaissance de la complémentarité de ses instruments et d'une redéfinition de leurs usages. Elle se caractérise notamment par une remise en cause de l'efficacité et de la pertinence des ouvrages de protection. Cette remise en cause du « tout protection » se traduit alors, non seulement par la recherche d'un équilibre entre mesures structurelles et non structurelles (§ 1.1.), mais également par la mise en œuvre de dispositifs préventifs spécifiques portés par l'Etat comme le PPRN (§ 1.2.) et par une multiplicité de dispositifs relatifs à des domaines très divers qui implique articulation et arbitrages (§1.3.).

1.1. A la recherche d'un équilibre entre mesures structurelles et mesures non structurelles

Les premières phases de la gestion des risques naturels étaient fortement orientées vers la construction d'ouvrages de protection visant à contrôler l'aléa inondation. En France, suite aux inondations catastrophiques de 1856, en particulier dans les bassins du Rhône et de la Loire, un ensemble de lois s'est succédé visant à renforcer la protection contre les inondations, notamment la loi du 28 mai 1856 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations. Elles s'inscrivent dans une « tradition technicienne de maîtrise de l'aléa » (Vinet, 2010) qui se traduit par la présence d'un stock important d'ouvrages sur le territoire mais également par une demande de protection structurelle.

1.1.1. La remise en cause de la logique du « tout protection »

Selon le rapport du député Christian Kert sur l'amélioration de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques publié en 2008, le nombre de barrages³ dont la hauteur est supérieure à 10 m s'élève à 744, auxquels s'ajoutent des milliers d'ouvrages dont la hauteur est comprise entre 2 m et 10 mètres (Kert, 2008). De plus, sans pouvoir se référer à un recensement exhaustif, le rapport évoque la présence de milliers de kilomètres de digues, allant de la « simple digue de retenue d'un ruisseau à celles des grands fleuves, canalisés ou non. ». L'ensemble du réseau national des digues compterait plus de 1000 kilomètres de digues littorales et de 7000 kilomètres de digues fluviales. La base de données Bardigues⁴ du MEEDDM recense le linéaire de digues par département (cf. carte ci-dessous)

³ Ces barrages sont rarement exclusivement consacrés à la protection contre les crues (Vinet, 2010).

⁴ Elle comprend également des informations générales, techniques et administratives sur ces ouvrages.

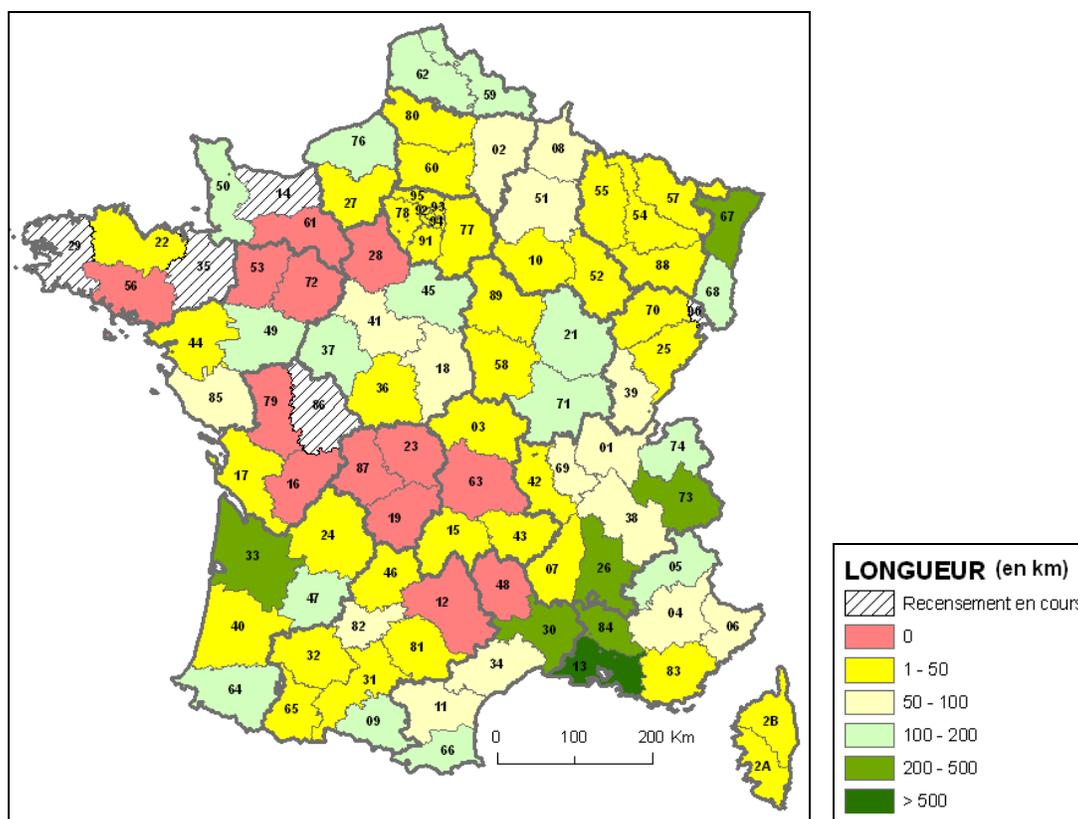


Figure 1 : Recensement des digues (MEDD, 2006)

Bien que ces mesures structurelles soient utilisées depuis des siècles pour se protéger des inondations, elles ne constituent pas moins un risque important pour les personnes et les biens qu'elles sont censées protéger, du fait de la possibilité de rupture, à laquelle s'ajoute un sentiment trompeur de sécurité. Le risque de rupture ou de surverse de ces ouvrages et l'aggravation des dommages engendrés par de telles ruptures sont bien connus (Mériaux et al, 2001). Ces ouvrages restent dimensionnés pour un aléa particulier et ne peuvent plus assurer la sécurité des biens et des personnes lorsque ce niveau d'aléa est dépassé. Par ailleurs, leur efficacité passe par une vigilance permanente (surveillance, entretien, etc.) qui implique des moyens financiers et humains de la part du maître d'ouvrage comme de la puissance publique pour ses missions de contrôle.

De nombreuses catastrophes ont rappelé cette fragilité, notamment de récents événements liés à la rupture de digues : en 1993 et 1994 dans la vallée du Rhône, en 1999 dans l'Aude, en 2002 dans le Gard, en décembre 2003 dans la région d'Arles, ou encore plus récemment lors du passage de la tempête Xynthia en Février 2010. Lors de ce dernier événement, d'importants dégâts ont été recensés avec au moins 150 kilomètres de digues endommagées. Chacun de ces événements et les coûts humain et financier supportés par la société ont permis de mettre en lumière de nombreuses questions, notamment sur la stratégie à adopter concernant la prise en compte du risque de rupture dans l'occupation du sol et en particulier dans les PPRN, ainsi que sur le recensement des ouvrages, leur entretien et les responsabilités associées.

La circulaire du 24 janvier 1994, définissant la politique gouvernementale de prévention des risques naturels, affirmait déjà « le principe d'éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau qui ne serait pas justifié par la protection de lieux fortement urbanisés », en précisant que « ces aménagements sont susceptibles d'aggraver les risques en amont et en aval ». Le 17 août de cette même année, une circulaire⁵, faisant suite aux inondations de la Camargue pendant l'hiver 1993-1994, demande au préfet de réaliser un inventaire des structures gestionnaires des digues ainsi que, dans la mesure du possible, des ouvrages eux mêmes. Cette circulaire rappelle également que « la protection contre les inondations est réalisée en premier lieu par l'entretien constant et la remise en état des ouvrages existants (digues notamment) et en second lieu par la réalisation de travaux ou d'ouvrages complémentaires ». Elle précise par ailleurs que « ceux-ci ne trouvent leur justification que s'ils offrent une protection supplémentaire sans aggraver les conditions d'écoulement des eaux en amont ou en aval. Ils doivent être étudiés en prenant en compte les problèmes de l'ensemble du bassin dans le respect des objectifs et des précisions définies par la circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables ».

Concernant la prise en compte du risque de rupture d'ouvrage, la Circulaire du 30 avril 2002⁶ rappelle l'importance d'« éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau qui ne serait pas justifié par la protection de lieux fortement urbanisés » [...] et précise qu'« une qualification des aléas devra être établie pour les terrains protégés, en fonction de leur exposition potentielle aux inondations ou aux submersions dans le cas où la digue ne jouerait pas son rôle de protection ». Elle indique par ailleurs que « la prescription d'un PPR est d'autant plus nécessaire que [les zones endiguées], lorsqu'elles sont urbanisées, présentent de très forts enjeux ». Elle rappelle que ces zones « sont protégées contre les crues les plus fréquentes mais que le risque est augmenté en cas de surverse et de rupture de digue, notamment pour les secteurs situés juste derrière les digues. » Elle propose alors de considérer comme exposées à ce risque « les zones où les hauteurs d'eau peuvent atteindre plus de 1 mètre en cas de rupture ou submersion ou encore les zones situées à une distance inférieure à 50 mètres du pied de digue. », en spécifiant que « l'évaluation précise de ces zones reste cependant liée à chaque situation particulière ».

Ces principes ont largement été réaffirmés depuis, notamment suite aux deux rapports de missions d'inspection générale : « Les digues de protection contre les inondations. Organisation du contrôle. Constructibilité derrière les ouvrages » (MEDD, 2005) et l'« Urbanisation derrière les digues. Rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005. IGE 06/007 » (MEDD, 2006). En cohérence avec les conclusions de ces rapports, la doctrine de l'Etat s'est employée à rester ferme sur ces différents points. Ainsi, le décret du 11 décembre 2007 conduit à une réforme de la réglementation relative à la sécurité des barrages et des digues. Il classe ces ouvrages en 4 catégories, en fonction de leur hauteur et de la quantité de personnes protégées et définit les règles de sécurité associées (l'élaboration de consignes de surveillance, revue périodique de sûreté, etc). Ce décret impose en outre, de déterminer un maître d'œuvre unique, de réaliser des études de danger par le propriétaire, l'exploitant ou le concessionnaire, d'équiper l'ouvrage d'un dispositif performant de surveillance.

⁵ Circulaire relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation

⁶ Circulaire n° MATE/SDPGE/BPIDPF/CCG n° 234 relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines.

Par ailleurs, la Circulaire du 8 juillet 2008⁷ rappelle et précise le rôle des préfets et des services déconcentrés de l'Etat en matière de contrôle de la sécurité des digues et barrages.

Le nombre important d'ouvrages présents sur le territoire impose ainsi de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour garantir leur exploitation et à la prise en compte du risque de rupture dans l'occupation du sol. Suite au passage de la tempête Xynthia, un plan national pluriannuel en faveur des digues a été lancé. Son troisième volet concerne directement le renforcement des digues et des systèmes de protection. Il distingue 3 types d'opérations : « la réparation des ouvrages suite à la tempête Xynthia (localisation limitée), la mise en sécurité des ouvrages fluviaux et maritimes existants (à hauteur inchangée), et l'augmentation des niveaux de protection ». Ce plan précise notamment que « le caractère indispensable de l'augmentation du niveau de protection devra être démontré » et qu'« aucune digue nouvelle ne pourra être autorisée pour ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs ».

En effet, l'action publique de prévention doit également faire face à une demande de protection structurelle encore vive (Vinet, 2010).

1.1.2. Prise en compte d'une demande de protection encore vive par des techniques plus douces et une approche intégrée

A partir des années 1990-2000, un sérieux ralentissement dans le rythme de construction des ouvrages peut être rapproché de raisons économiques et environnementales (Kert, 2008). Toutefois depuis environ 2005, le rapport du député Kert constate « une lente mais nette reprise des projets et des réalisations » pour répondre à une demande de protection des zones déjà urbanisées. Ce rebond concerne notamment les ouvrages de ralentissement dynamique, de petits barrages ou bassins en dérivation qui sont destinés à ralentir la propagation des crues moyennes et à les écrêter (Kert, 2008). Depuis 2004, un « Guide du ralentissement dynamique pour la prévention des inondations » recense différentes mesures permettant de « promouvoir la gestion des eaux à l'échelle du bassin versant, en prenant en compte l'ensemble des intérêts concernés, et en raisonnant à long terme » (MEDD et CEMAGREF, 2004). Les premières bases de cette nouvelle orientation sont déjà présentes dans la politique arrêtée le 13 juillet 1993 par le gouvernement, en matière de gestion des zones inondables. En effet, cette dernière a notamment pour finalité de « préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques pour les zones situées en amont et en aval ». La circulaire du 24 janvier 1994⁸ qui fait suite à la définition de cette politique souligne l'importance de « contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues ». Elle rappelle que ces dernières « jouent un rôle déterminant en réduisant momentanément le débit à l'aval, mais en allongeant la durée de l'écoulement. La crue peut ainsi dissiper son énergie au prix de risques limités pour les vies humaines et les biens ».

Si des techniques « douces » viennent progressivement élargir l'éventail de réponses en matière de mesures structurelles, la demande de protection d'enjeux par la construction d'aménagement plus « lourd » est réelle. Le défi consiste alors à inscrire ces aménagements dans une vision intégrée de l'action publique notamment à travers les Programmes d'Actions pour la Prévention des Inondations (PAPI).

⁷ Circulaire relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 (art. R. 214-112 à R. 214-147 du code de l'environnement).

⁸ Circulaire relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables.

Ainsi, le plan national pluriannuel en faveur des digues stipule que « toute augmentation du niveau de protection d'un système d'endiguement devra s'inscrire dans le cadre d'un projet global de prévention des inondations ».

En complément des Plans « grands fleuves » dont les contours sont représentés sur la figure ci-dessous (Plan Seine, Plan Loire, Plan Rhône, Plan Garonne), quarante-deux projets PAPI ont été retenus suite à la circulaire du 1^{er} Octobre 2002 et quinze nouveaux programmes ont été mis en œuvre depuis 2007. Ces derniers apparaissent en violet sur la figure ci-dessous.

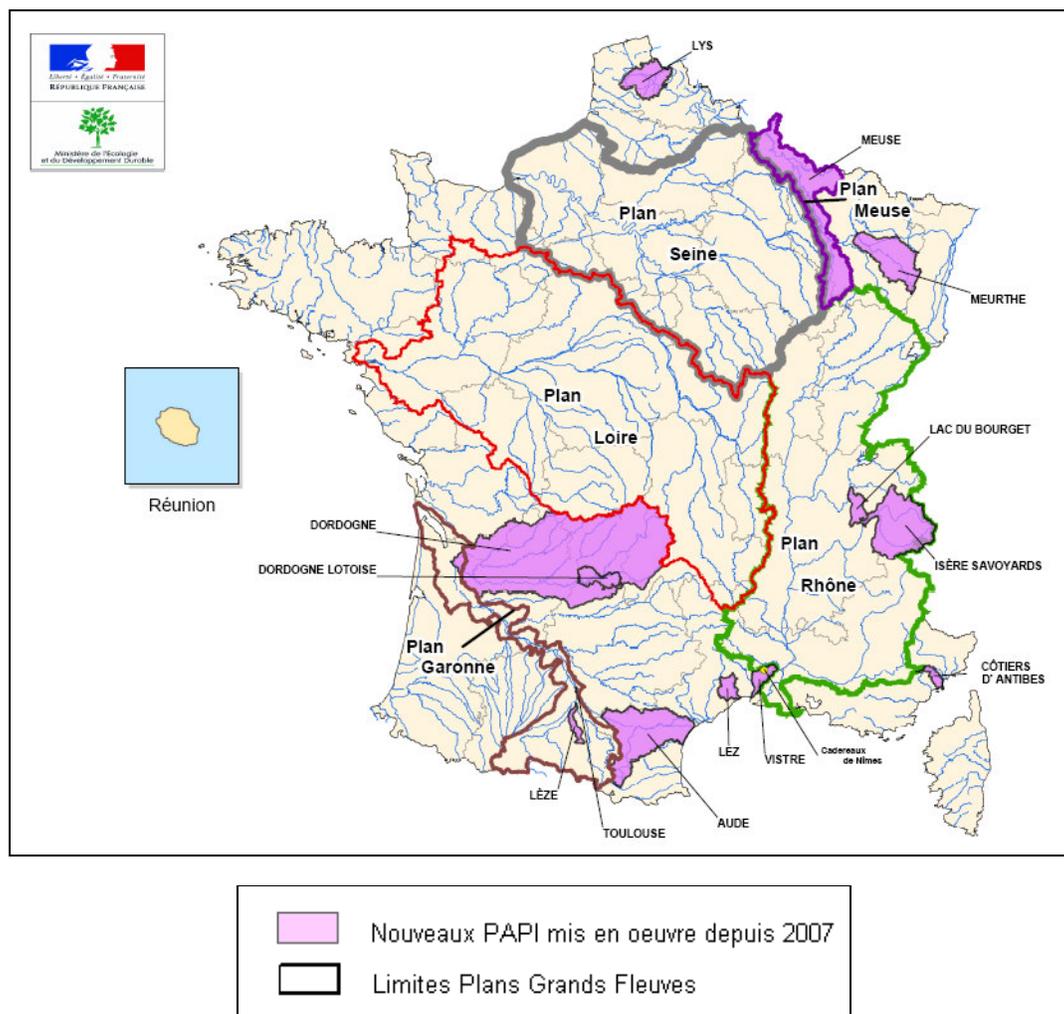


Figure 2 : Relance de la politique de prévention des inondations entre 2007 et 2010 : Programmes d'action des risques liés aux inondations (source : Direction de l'eau, Février 2007)

L'objectif de ces programmes⁹ qui s'appliquent à l'échelle du bassin de risque ou bassin versant, n'est pas de se limiter à la signature de projets de convention et de financements de seules mesures structurelles. La circulaire du 1^{er} octobre 2002 relative au plan de prévention des inondations - appel à projets, précise que « les plans devront être « intégrés » et aller bien au-delà de simples programmes de travaux de lutte contre les inondations ».

⁹ Circulaire du 1^{er} Octobre 2002 relative à l'appel à projet pour des programmes d'actions de prévention des inondations et la circulaire du 19 Janvier 2005 relative aux modalités de pilotage et de suivi des programmes d'actions et de prévention des inondations. Quarante-deux projets de prévention des inondations ont été retenus suite à la circulaire du 1^{er} Octobre 2002 et quinze nouveaux programmes ont été mis en œuvre depuis 2007 (cf. Séminaire PAPI).

Ces derniers doivent combiner « des engagements sur les différents thèmes que sont : l'information préventive des populations, la participation des associations de riverains, les travaux de restauration des champs d'expansion de crue et de protection des lieux habités et les opérations de réduction de la vulnérabilité ». Les PAPI ont vocation « d'une part à traiter les bassins versants de manière globale et dans une perspective de développement durable, et d'autre part à favoriser, par des actions d'information, l'émergence d'une véritable conscience du risque dans la population »¹⁰. Cette volonté d'intégration a été également rappelée lors du second appel à projet de 2007. Les programmes d'actions de prévention des inondations regroupent ainsi un ensemble de dispositifs et d'actions de prévention des risques liés aux inondations telles que :

- la régulation du débit en amont grâce à la création ou la restauration de zones d'expansion de crues ;
- le développement de l'information du public et de la conscience du risque ;
- la réduction de la vulnérabilité de l'existant ;
- la concertation avec les riverains des zones inondables ;
- le contrôle de la sécurité derrière les digues ;
- l'approbation de PPRNI ;

Un bilan général des PAPI réalisés sur la période 2003-2009, a été mené dans le cadre d'une enquête propre aux services du ministère et d'une mission des services d'inspection. La synthèse de ces deux études a été présentée en 2009 à l'occasion d'un séminaire. Parmi les faiblesses identifiées, il a été souligné un faible impact de la démarche intégrée des PAPI sur les dispositifs préventifs de prise en compte des risques dans l'aménagement. Les PAPI restent encore largement associés à une démarche curative. Se pose alors la question du conditionnement du financement de la protection à l'adoption de mesures de prévention.

Dans un premier temps, la présence de PPRNI prescrit sur le territoire était considérée comme une condition nécessaire au financement des PAPI. Puis face aux difficultés rencontrées pour faire appliquer une telle mesure, celle-ci a été assouplie. Il est désormais possible de bénéficier des avantages financiers d'un PAPI sans avoir de PPRNI prescrit à la condition de s'engager à en prescrire. Ce point peut également être illustré par le cas du Plan de protection contre les inondations (PPCI) de Nîmes. Dans un rapport des services d'inspections générales datée de 2006, il est souligné qu'« il n'apparaît de manière explicite de liens ni entre les dispositions du PPCI et les orientations du PLU ni avec la politique menée dans le cadre de l'application des périmètres établis au titre du R111-3 » (IGF et al., 2006).

Ainsi, de nouvelles formes de travaux se développent et permettent de mobiliser des techniques d'hydraulique douce, qui ont d'ailleurs donné lieu à un guide (CEMAGREF et MEEDDM, 2004). Pour autant, cette nouvelle orientation s'accompagne d'une demande encore importante pour des ouvrages plus lourds. A travers les PAPI, l'Etat tente de favoriser des approches plus intégrées. Toutefois, ces dispositifs illustrent également la difficulté d'une telle articulation.

Des réflexions sont en cours pour renforcer la reconnaissance de la complémentarité entre les mesures structurelles et non structurelles, et trouver un meilleur équilibre entre ces deux composantes de l'action publique de prévention.

¹⁰ Circulaire du 1^{er} Octobre 2002 relative à l'appel à projet pour des programmes d'actions de prévention des inondations

Dans un premier temps considérées comme la réponse permettant de s'affranchir du risque d'inondation, les mesures structurelles sont progressivement envisagées comme des dispositifs parmi d'autres de la gestion des risques naturels. Pour autant, elles restent à prendre en compte et leur place dans une gestion intégrée des risques naturels soulève certaines interrogations relatives :

- à la prise en cause du stock d'ouvrages existant (gestion des ouvrages et prise en compte du risque de rupture) ;
- aux stratégies à adopter pour les nouveaux ouvrages concernant les zones déjà urbanisées et exposées.

L'action publique de prévention doit désormais tenter de concilier une logique de protection, portée par des mesures dites « structurelles », avec une logique axée sur la prévention portée par des mesures « non structurelles ». Défi que devront relever la nouvelle génération de PAPI en préparation.

Cela conduit également la puissance publique à considérer les travaux de protection comme un dispositif ne pouvant apporter qu'une réponse partiellement efficace (Pigeon, 2007) et à envisager d'autres moyens (Treby et al., 2006 ; Laganier, 2006) en privilégiant une gestion davantage préventive et plus « intégrée ».

Si cette nouvelle approche est désormais privilégiée, elle nécessite de composer avec des dispositifs spécifiques porté par l'Etat comme le PPRN auquel s'ajoutent une multiplicité de dispositifs relatifs à des domaines très divers.

1.2. Le PPRNI : un dispositif spécifique à la prévention des risques naturels

Le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) est souvent présenté comme un dispositif central de la politique de prévention des risques naturels et comme « l'un des outils essentiels d'intervention de l'Etat en matière de prévention des risques naturels » (MEEDDM, 2010). Quelles sont ses finalités ? Quels sont ses objectifs ? Quelle est la place du PPRN dans l'action publique de prévention ?

1.2.1. Les finalités du PPRN, dispositif spécifique de prise en compte des risques naturels dans l'aménagement

La mise en œuvre de dispositifs de zonages géographiques pour la prévention des risques s'est faite progressivement. Dès 1935, le plan de surface submersible (PSS) (loi du 30 Octobre 1935) permettait de réglementer l'occupation du sol en zone inondable pour les cours d'eau domaniaux. Son objectif était d'assurer le libre écoulement des eaux et de conserver les champs naturels d'expansion de crues. En 1955, des mesures générales de prévention des risques naturels sont introduites dans le code de l'urbanisme, notamment par l'article R111-3. Ce dernier offrait la possibilité d'interdire ou de soumettre à des conditions spéciales les constructions dans les zones exposées à divers risques, sans toutefois avoir d'application sur les règles de constructions. En 1967, la loi d'orientation foncière a mis en place des Plans d'Occupation des Sols (POS) et de zones ND spécifiques aux paysages et sites naturels ou aux espaces boisés (zones ND : zones à protéger en raison notamment de l'existence de risques et de nuisances garantissant, en général, l'inconstructibilité de la parcelle). Dans ces zones naturelles, l'urbanisation pouvait être interdite ou admise sous condition, selon la nature des constructions. La loi Solidarité, Renouvellement Urbain (SRU) a remplacé les POS par les plans locaux d'urbanisme (PLU)¹¹.

¹¹Article L.123-1 du code de l'urbanisme.

C'est par la loi du 13 Juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, qu'ont été introduits les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER) dont l'élaboration et la mise en application sont confiées à l'Etat. Pour Ledoux, « la vocation des PER est claire : réduire le coût des catastrophes ». Il remarque que cela est largement explicité dans le rapport de 1984 du délégué aux risques majeurs et un rapport remis en 1983 au ministre de l'économie, des finances et du budget, sur « le fonctionnement et l'évolution de l'indemnisation des catastrophes naturelles décidée par la loi du 13 juillet 1982 » (Ledoux, 2009).

Depuis la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement du code de l'environnement (loi Barnier), le terme de « prévention » remplace celui d'« exposition », et les PSS, R111-3 et PER approuvés valent Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRN)¹². L'objet des PPRN tel que défini actuellement dans le code de l'environnement (article L562-1) est de :

- délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction [...] ou, dans le cas où des constructions [...], notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;
- délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions [...] pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues [ci-dessus] ;
- De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées [ci-dessus], par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;
- De définir, dans les zones mentionnées [ci-dessus], les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

Transparaît alors également la volonté de préserver les vies humaines ainsi que d'informer et de sensibiliser le public par un « affichage du risque ».

Pour autant, parmi les motivations de l'action publique de prévention citées dans une circulaire du 30 avril 2002¹³ il est rappelé que :

- toute installation nouvelle en zone soumise au risque de submersion marine ou d'inondation représenterait une acceptation tacite de la collectivité nationale de prendre en charge le coût des dommages ;
- de 1982 à 1999, le dispositif « catastrophes naturelles » a versé 7,3 milliards d'euros d'indemnités, dont 1,2 milliard en 1999 ;
- l'Etat, garant de l'intérêt national, doit être très vigilant en matière d'accroissement de l'urbanisation et de développements nouveaux en zone soumise à un risque de submersion marine ou d'inondation, même endiguée, pour réduire la vulnérabilité humaine et économique ».

¹²Le PPR remplace également les plans de zones sensibles aux incendies de forêts.

¹³Circulaire n° MATE/SDPGE/BPIDPF/CCG n° 234 relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines

Il est alors clairement demandé de « ne pas accepter une aggravation de la vulnérabilité dans les zones à risque, sans justification stricte » afin de ne pas « gager » la pérennité du système catnat. De même, la mission en charge du rapport particulier sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime catnat rappelle que « globalement, la politique de prévention des risques naturels doit réduire les risques et notamment la vulnérabilité, et, en conséquence, limiter le coût des sinistres et faciliter ainsi la gestion du mécanisme d'indemnisation. » (IGF et al., 2005).

Plus récemment, le PPRN est présenté comme un dispositif visant à « empêcher l'implantation de nouveaux enjeux dans les zones à risques naturels et à réduire la vulnérabilité des zones déjà urbanisées en introduisant des prescriptions constructives et contrôlant les implantations humaines dans les zones exposées » (MEEDDM, 2010).

Ainsi à travers ce dispositif, le législateur a incontestablement cherché à réduire le coût des dommages qui est reporté in fine sur la collectivité, par le biais du système d'assurance catnat (qui sera détaillé par la suite) et des solidarités publiques qui se mettent en place à chaque événement majeur. Toutefois, au regard des différentes évolutions du dispositif, plusieurs questions peuvent émerger :

- Est-ce un dispositif parmi d'autres permettant de réduire la vulnérabilité des biens et des personnes ? Dans ce cas, quels sont les territoires et les types d'aléas prioritaires pour la mise en œuvre des PPRN ? Quels sont les dispositifs à mettre en œuvre pour les aléas qui ne justifieraient pas d'un traitement par un PPRN ?
- Est-ce le dispositif charnière du lien entre « prévention » et « indemnisation » qui vise à réduire le nombre et le montant des sinistres dus aux catastrophes naturelles, pour assurer la pérennité du régime catnat ?
- Est-ce l'outil privilégié d'une politique publique de prévention des risques naturels, en tant que document réglementaire valant servitude d'utilité publique ?

Ces questionnements relatifs aux finalités du PPRN renvoient également à la définition des objectifs du PPRN.

1.2.2. Le PPRNI : Passage d'un objectif de moyens à un objectif de résultats ?

Dès l'instauration du dispositif, une enquête est menée auprès des préfets afin d'identifier les communes susceptibles de nécessiter la mise en œuvre d'un PER (Bourrelier, 1997). Cette enquête aurait permis de recenser environ 12.800 communes dont 7.500 pour le risque inondation, dont 940 jugées prioritaires, 3.500 pour les mouvements de terrain, 1.300 pour les séismes et 360 pour les avalanches. L'Etat prévoit alors de les couvrir dans un délai de 10 à 15 ans et les moyens financiers nécessaires pour y parvenir sont estimés à 800 MF. Dans un premier temps, 634 communes sont retenues dans le cadre d'une phase expérimentale de mise en œuvre des PER, prévue pour être conduite jusqu'en 1988. Parmi ces communes, celles où des études techniques préexistaient sont traitées en priorité. Elles sont au nombre de 169 et sont réparties sur 15 départements. L'enquête réalisée en 1982 est actualisée au cours de l'année 1989 avec le souci d'opérer une programmation par bassin de risque. Selon le rapport du Délégué aux risques majeurs de 1988-1990, le nombre de communes concernées par les risques naturels et devant bénéficier d'un PER passe de 12.800 à 15.000. Pour le risque inondation, ce chiffre passe de 7.500 à 9.400. La phase d'élaboration de la loi du 2 février 1995 avec la préparation du passage du PER au PPR, est l'occasion pour l'Etat de fixer de nouveaux objectifs opérationnels.

Il affiche plus clairement la priorité donnée aux territoires pour lesquels il existe un risque pour les personnes et invite les départements à établir une liste hiérarchisée de ces communes. De nouveaux chiffres portant sur les réalisations attendues pour les PPR sont annoncés. Il s'agit désormais d'élaborer 2.000 PPR pour l'an 2000 (Ledoux, 2009). Au début des années 2000, le ministère de l'écologie et du développement durable affiche un nouvel objectif opérationnel : celui de « doter d'un PPR en 2005 les 5000 communes les plus exposées à un risque naturel (3600 d'ici fin 2002) ».

L'objectif est désormais « d'atteindre en 2013 le nombre de 12 500 communes dotées d'un PPRN approuvé. Les moyens financiers qui y sont consacrés ont été portés de 3.8 M€ en 1997 à 13 M€ en 2009 » (MEEDDM, 2010).

Pour atteindre ces différents objectifs quantitatifs des moyens financiers supplémentaires ont été mobilisés. L'utilisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)¹⁴, a été ouverte par l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999. Cette contribution a, par la suite, été élargie¹⁵ pour permettre, à compter du 1er janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2013, la prise en charge de trois quarts des dépenses nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention, conjointement avec les actions d'information préventive sur les risques majeurs, dans la limite de 20 millions d'euros par an.

Outre les moyens financiers supplémentaires accordés, une nouvelle mesure est prise pour favoriser le développement des PPRN. Suite aux arrêtés du 5 septembre 2000, une modulation de la franchise a été mise en place. Elle s'applique « à toute mise en jeu de la garantie d'assurance des catastrophes naturelles résultant d'un arrêté catnat portant constatation de l'état de catastrophe naturelle publié au Journal Officiel après le 1^{er} janvier 2001 ».

En l'absence de PPRN prescrit, les assurés situés dans une commune ayant bénéficié de plus de 2 constatations, par arrêté interministériel (un arrêté peut contenir plusieurs constatations), de l'état de catastrophe naturelle pour un même risque en 5 ans, se voient appliquée une augmentation de leur franchise d'assurance dommage aux biens. Cette modulation est suspendue dès la prescription d'un PPRN pour le type de risque concerné. Dans le cas où le PPRN est prescrit depuis plus de quatre ans, sans avoir été approuvé, la modulation de franchise s'applique à nouveau.

Le niveau de modulation de la franchise varie en fonction du nombre de constatations, par arrêté interministériel, de l'état de catastrophe naturelle dans une même commune pour un même péril au cours des cinq années précédant la date de la nouvelle constatation :

- premier et second arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle pris pour le même risque : application de la franchise,
- troisième arrêté pris pour le même risque : doublement de la franchise,
- quatrième arrêté pris pour le même risque : triplement de la franchise,
- cinquième arrêté et arrêtés suivants pris pour le même risque : quadruplement de la franchise.

¹⁴Alimenté par un prélèvement à hauteur de 12 %, aujourd'hui, sur la surprime dédiée à l'extension de couverture d'assurance

¹⁵Article 136 de la loi de finance pour 2006, modifié dans sa partie I par l'article 154 de la loi de finances pour 2009.

Dans le prolongement de cette mesure, une circulaire¹⁶ adressée aux préfets le 24 novembre 2000, insiste sur la nécessité de « prendre toutes les dispositions permettant de développer les mesures de prévention dans [leur] département en appelant tout particulièrement [leur] attention sur les conséquences financières que l'application des arrêtés du 5 septembre 2000 ne manquera pas d'entraîner après le 1er janvier 2001 vis à vis des sinistrés, en l'absence de mise en œuvre des dispositions nécessaires ». Il peut être également noté qu'à ce jour, les pouvoirs publics ne peuvent plus guère compter sur la modulation de franchise, pour inciter les communes à la prescription ou l'approbation des PPRNI, car seulement environ 400 d'entre elles sont encore actuellement sous la « menace » de modulation de franchise¹⁷. Les catastrophes jouent également un rôle non négligeable dans l'activation de la programmation des PPRN. Ainsi en 2004, une circulaire¹⁸ spécifique est adressée aux préfets de régions touchés par de récents événements (événements de 1999, 2002 et 2003). Elle stipule que « les zones où existe un risque sérieux doivent obligatoirement être couvertes par un PPRN, en priorité là où la vie humaine est menacée. » Cette circulaire précise également que des PPRN doivent être élaborés « sur les territoires couverts par les anciennes procédures qui les ont précédés : plans de surfaces submersibles ou périmètres au titre de l'ancien article R.111-3 du code de l'urbanisme » et que ces nouvelles procédures doivent être conduites « dans des délais rapides compte tenu de l'antériorité de la connaissance ».

En 2006, à l'occasion d'un colloque intitulé « 10 ans de PPR, quelles perspectives pour la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement ? », le Sous-directeur de la prévention des pollutions et des risques, annonce que le nombre visé de 5000 PPR en 2005 a été atteint (Ledoux, 2009).

Au-delà des différents affichages d'objectifs quantitatifs globaux, il ne semble pas exister de plan de production établi à l'échelle nationale permettant de dégager une logique claire et transparente de priorisation des PPRN à l'échelle locale. La planification par les préfetures de région ou de département ne semble pas non plus avoir été une pratique systématique. A titre d'illustration, parmi les différents comportements identifiés, il a été observé :

- les prescriptions en masse de PPRN pour les communes reconnues plus de deux fois en état de catastrophes naturelles durant les cinq dernières années pour éviter de faire peser sur les administrés la sanction que constitue une éventuelle modulation de franchise. C'est le cas par exemple des départements du Nord ou du Pas-de-Calais où se pose désormais la question de la déprescription ;
- un recours quasi systématique à la prescription sur l'ensemble des communes du département. C'est le cas par exemple du Tarn et Garonne, département pour lequel la totalité des communes ont été couvertes par un PPRN en un délai de 3 ans¹⁹ ;
- plus récemment, un recours à une véritable politique de priorisation à l'échelle départementale, par exemple dans le cadre du SDRNM du Val d'Oise, sur la base d'une hiérarchisation des communes en fonction de leur exposition au risque.

¹⁶Circulaire n° NOR/INTE 0000267C relative aux arrêtés du 5 septembre 2000, renforçant le lien entre l'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles et les mesures de prévention de ces risques.

¹⁷ Modulation déjà applicable au prochain arrêté.

¹⁸Circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisation et de l'adaptation des constructions en zone inondable aux préfets de la région Languedoc Roussillon, préfet de l'Hérault, préfet de l'Ardèche, préfet de l'Aude, préfet de la Drôme, préfet du Gard, préfet de la Lozère, préfet des Pyrénées-Orientales, préfet du Vaucluse.

¹⁹ La région Midi Pyrénées fait d'ailleurs partie des régions les plus couvertes en termes de PPRN.

De même, on peut également s'interroger sur l'identification des aléas et des niveaux d'aléa devant bénéficier de la mise en œuvre de PPRN. En effet, les PPRN peuvent traiter d'un ou plusieurs aléas tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. Il semble que l'aléa inondation ait été largement privilégié, ce qui peut se comprendre au regard du coût que représente celui-ci au titre du régime catnat : 60% du montant total de sinistres indemnisés (cf. tableau ci-dessous).

Inondations	Sécheresse	Evènement cycloniques
7,3 milliards	4 milliards	0,8 milliards
60%	33%	7%

Tableau 1 : Indemnisation des sinistre catnat sur la période 1982-2006, par type d'aléa (sources : FFSA)

Par contre, l'aléa sécheresse (ou aléa retrait gonflement des argiles (RGA)) n'apparaît pas prioritaire en termes de mise en œuvre de PPRN (cf. figure ci-dessous), alors même qu'il correspond à la deuxième cause d'indemnisation au titre des catastrophes naturelles (30% du montant total de sinistres indemnisés (cf. figure ci-dessus)). Ceci amène à s'interroger sur les raisons de cette faible couverture : Est-ce à relier à l'absence de véritable danger pour la vie humaine ? Est-ce que ce dispositif n'est pas adapté pour traiter cet aléa ?

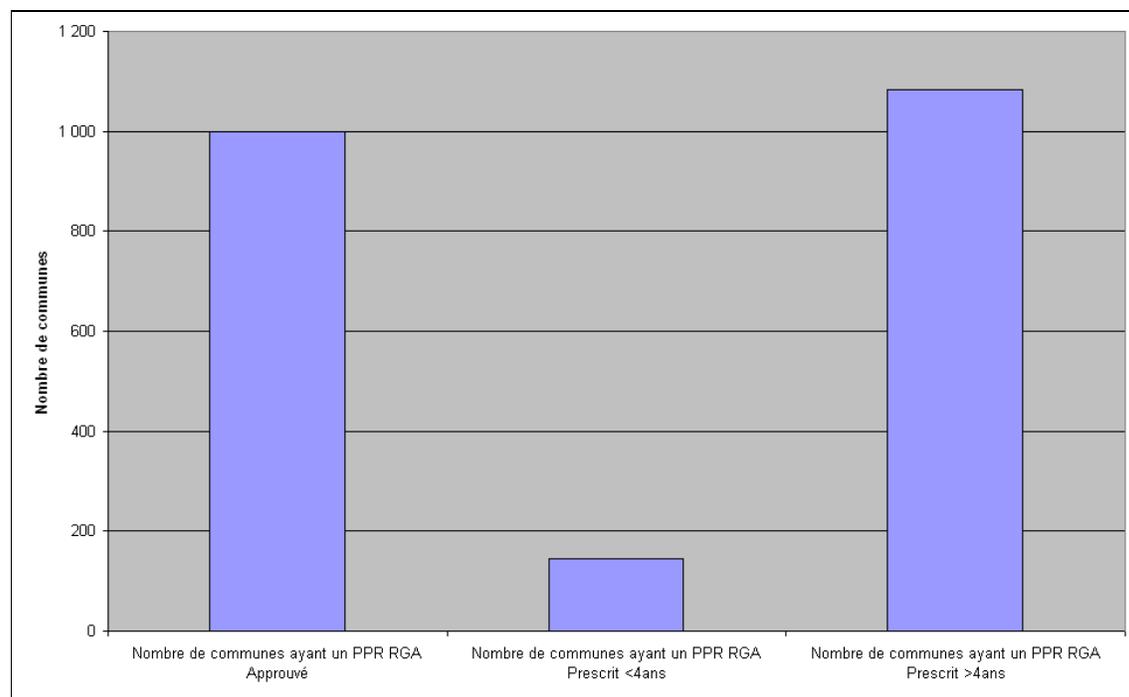


Figure 3 : Nombre de commune par état d'avancement des PPRN retrait gonflement des argiles (RGA)

D'un point de vue qualitatif, l'administration centrale a défini pour la réalisation des PPRN de grandes orientations à l'aide de circulaires successives et réalisé plusieurs séries et générations de guides d'aide à leur réalisation par type de phénomène considéré. Celui de 1997, relatif aux inondations par débordement de cours d'eau, comporte un paragraphe destiné à « faire des PPR à bon escient » et propose pour cela des critères tels que la connaissance d'événements récents ou historiques, la déclaration à risque ou encore, par exemple, le nombre d'arrêtés catnat.

De même, l'objectif affiché lors du colloque de 2006 à l'occasion des « 10 ans des PPR », n'est plus de faire « plus de PPR » mais de les réaliser « là où ils seront les plus utiles » et surtout d'élaborer de « bons » PPR. En substance, les déclarations faites lors de ce colloque soulignent l'importance de ne pas confondre un « objectif de moyen » avec un « objectif de résultat ».

Lors de son intervention, le sous-directeur de la prévention des pollutions et des risques précise quelques unes des qualités que l'on peut attendre d'un « bon PPR ». Ledoux, les résume par ces deux points (Ledoux, 2009) :

- Un « bon » PPR est « avant tout un document susceptible d'être compris par tous, ce qui suppose de travailler avec les élus, les associations et la population ».
- Il doit également « traiter de l'ensemble des points prévus par le législateur : la maîtrise de l'aménagement, certes, mais aussi la réduction des vulnérabilités déjà existantes, ainsi que des mesures de protection et de sauvegarde ».

Cette volonté d'exploiter au mieux l'ensemble des possibilités offertes par un PPR apparaît aussi comme un moyen permettant de mieux l'identifier par rapport aux autres dispositifs de prise en compte des risques naturels dans l'aménagement, notamment au regard de son impact possible sur les biens existants.

Depuis son instauration par la loi du 12 juillet 1982 jusqu'à aujourd'hui, le PPRN a évolué dans ses finalités et dans ses objectifs. Ces évolutions amènent alors à s'interroger sur la stratégie à privilégier pour sa mise en œuvre. La priorité doit-elle donner à la réduction globale de la vulnérabilité sociale et économique ou à la réduction des dépenses d'indemnisation ? Cela conduit également à questionner les réalisations et résultats attendus aussi bien en termes de territoire, d'enjeux (personnes, biens, biens existant, biens futurs) que d'aléas à considérer.

En somme, le PPRN, dispositif de prévention réglementaire porté par l'Etat, semble conserver des contours difficiles à identifier et nécessiterait une plus grande visibilité.

A ce dispositif spécifique permettant la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire s'ajoutent de nombreux dispositifs dans le domaine de l'urbanisme ou de la gestion de l'eau répondant à une logique plus intégratrice.

1.3. Une multiplicité de dispositifs qui implique articulation et arbitrages

La recherche d'une action publique de prévention « intégrée » repose sur la prise en compte d'un ensemble de composantes déclinées comme suit (MEEDDM, 2010) :

- La connaissance des aléas et des enjeux ;
- La prévision et la surveillance des phénomènes ;
- L'information préventive sur les risques et l'éducation aux risques ;
- La prévention par la réglementation et la maîtrise de l'urbanisation ;
- La protection par l'engagement de travaux de réduction de la vulnérabilité ;
- La préparation à la crise ;
- Le retour d'expérience.

Chacun de ces sept axes est mis en œuvre à travers un ou plusieurs dispositifs de prévention qui peuvent se référer à différents domaines d'action publique comme l'urbanisme, la gestion de l'eau ou la sécurité civile.

Il est proposé de s'intéresser plus particulièrement aux dispositifs relatifs au domaine de l'urbanisme et de la gestion de l'eau qui peuvent être mobilisés pour la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement en complément ou en l'absence de PPRN.

1.3.1. Dispositifs relatifs au domaine de l'urbanisme

La nécessité de prendre en compte les risques naturels dans l'aménagement est inscrite en tant que règle générale dans le code de l'urbanisme notamment par les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme. Ainsi, l'article L121-1 précise que les documents d'urbanisme fixent les conditions permettant de respecter un principe d'équilibre entre intérêts en présence et les divers modes d'utilisation du sol afin notamment « d'assurer [...] la prévention des risques naturels prévisibles »²⁰.

L'article L121-1 du code de l'urbanisme s'applique notamment aux Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), seul document d'urbanisme de compétence de l'Etat. A titre d'exemple, « prendre en compte les risques » est un objectif affiché de la DTA de l'estuaire de la Seine²¹, qui conduit notamment à l'identification des espaces concernés et la proposition de politiques d'accompagnement spécifiques. De même les « politiques d'accompagnement » mentionnées dans la DTA des Bouches du Rhône²² précisent que : « la prévention des risques naturels et plus particulièrement des phénomènes d'inondation, des risques incendie, des mouvements de terrain..., nécessite surtout d'agir sur la conception et la localisation de tout ce qui est exposé aux risques : habitations, entreprises, infrastructures, pour réduire leurs effets et leurs conséquences économiques et humaines. Elle passe donc prioritairement par la réalisation de plans de prévention des risques naturels. Pour le risque incendie, il est également nécessaire d'agir en amont des zones exposées, sur les secteurs d'éclosion probable des feux. En matière d'inondation, l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône devrait être couvert par des PPRN ou par des documents d'urbanisme intégrant ce risque. Concernant la Durance et le Rhône, les études d'aléas en cours d'élaboration permettront la réalisation de PPRNI dans les zones les plus vulnérables. Pour le reste du territoire, les PPRNI porteront plus particulièrement sur les communes urbaines et périurbaines sensibles aux phénomènes de ruissellement. »

Comme l'illustre la figure ci-dessous, six DTA ont été, à ce jour, approuvées pour : l'estuaire de la Seine et de la Loire, les Alpes Maritimes, les aires métropolitaines de Marseille et de Lyon et le bassin minier Nord Lorrain. Pour la DTA des Alpes du Nord, un livre blanc a été approuvé le 6 mars 2006. Un nouveau mandat d'élaboration a été signé par le ministre le 27 juillet 2007²³.

Depuis la loi d'engagement national sur l'environnement du 13 juillet 2010, les DTA sont remplacées par des Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD). Ces dernières sont désormais élaborées par l'Etat en association avec des partenaires locaux tels que la région, le département, les intercommunalités et les communes situées dans le périmètre du projet²⁴.

²⁰ Article L.121-1 du code de l'urbanisme

²¹ http://www.seine-maritime.gouv.fr/IMG/pdf/DTA_estuaire_de_la_Seine_10juillet2006.pdf

²² http://www.bouches-du-rhone.equipement.gouv.fr/depart/am_urb/DTA/Documents.html

²³ http://www.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=84

²⁴ Article L.113-1 à 6 du code de l'urbanisme

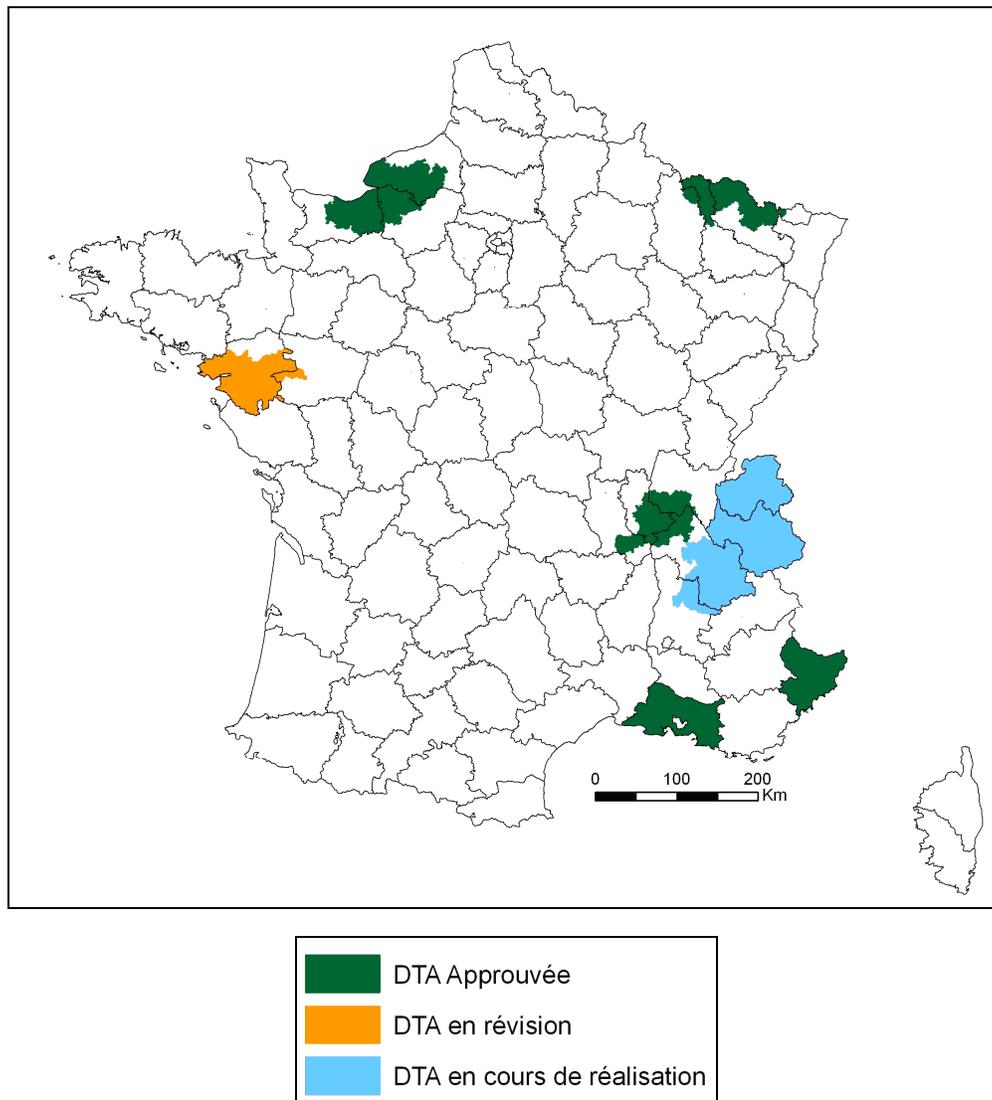


Figure 4 : Etat d'avancement des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)
 (Sources: MEEDDM, observatoire des territoires DIACT, traitement MRN mars 2009)

De même, il est fait explicitement référence à la prévention des risques dans l'énoncé des conditions d'utilisation d'une procédure de projet d'intérêt général (PIG)²⁵. La circulaire du 22 mars 1995²⁶ souligne « l'intérêt de la procédure des PIG [qui], outre la rapidité de son élaboration et la simplicité de sa procédure, [...] débouche directement sur la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme ».

Par ailleurs, L'article L121-1 du code de l'urbanisme s'applique également aux dispositifs de compétence d'acteurs locaux.

A ce titre, le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) ou d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) apparaît comme un élément essentiel pour la gestion des risques naturels, en permettant leur prise en compte dès l'exposé du projet d'urbanisme et la définition des orientations générales d'aménagement et d'urbanisme de la commune ou du groupement de communes.

²⁵ Article R121-3 du code de l'urbanisme.

²⁶ Circulaire relative au plan Loire grandeur nature et à la prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme.

Le SCOT n'a pas à déterminer la destination générale des sols (comme dans les SD). Il doit tout de même prendre en compte l'existence de risques naturels. L'article R122-3 du code de l'urbanisme spécifie que son document d'orientations générales doit préciser les objectifs relatifs à « la prévention des risques ». Au 1er janvier 2007, on comptait 290 SCOT (approuvés, en cours ou en projet) couvrant 38% des communes françaises. 27 SCOT sont approuvés (dont un est actuellement en révision), 12 projets de SCOT sont arrêtés, 163 SCOT sont en cours d'élaboration et 88 SCOT sont encore annoncés (DGHUC, 2007).

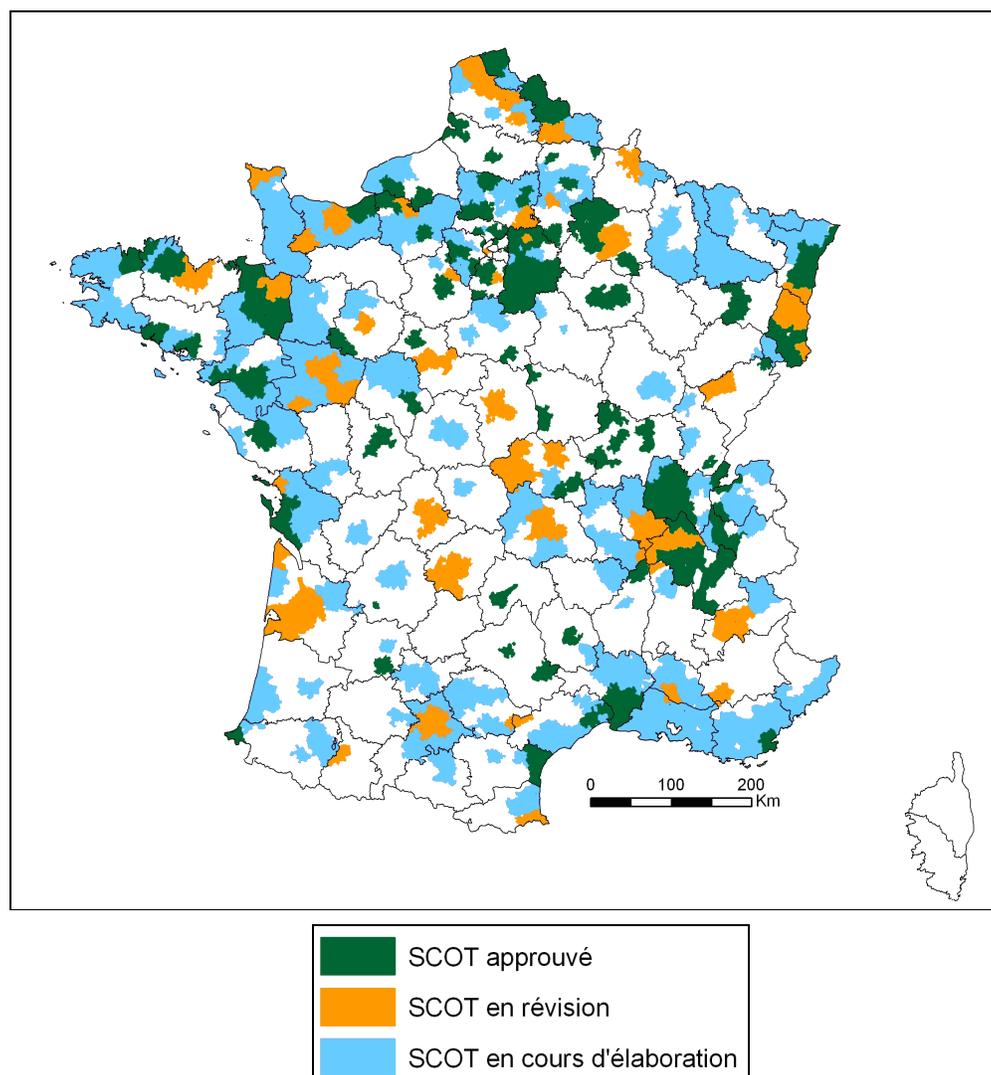


Figure 5 : Etat d'avancement des Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)
(Sources: MEEDDM, observatoire des territoires DIACT, traitement MRN mars 2009)

D'autre part, le document graphique (carte de la commune) du PLU divise le territoire communal en plusieurs zones : les zones déjà urbanisées « zones U », les zones à urbaniser "zones AU", les zones à protéger en raison de leur potentiel agricole, biologique ou économique "zones A", les zones naturelles et forestières "zones N". Dans chacune de ces zones²⁷, les espaces soumis à des risques doivent être identifiés, ce qui peut entraîner des interdictions ou des restrictions de constructions.

²⁷ Article R. 123-11 du code de l'urbanisme

Certaines communes peuvent ne pas être dotées de PLU ou de POS. Dans ce cas une carte communale peut être élaborée. Cette dernière ne comporte pas de règlement mais elle peut tout de même délimiter les secteurs constructibles et les secteurs non constructibles.

De même, l'introduction de l'article R111-2 du code de l'urbanisme a permis de prendre en compte l'existence de risques naturels lors de la délivrance de permis de construire²⁸. En effet, il précise qu'un projet peut être refusé ou être accepté sous réserve de respect de prescriptions particulières « s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ». Le conseil d'Etat a jugé que, bien que l'article R111-2 ne vise que les constructions qui peuvent porter atteinte à la « salubrité » et la « sécurité publique », il s'applique également à celles qui sont exposées à un risque. L'appréciation de l'atteinte à la « sécurité publique » se fait au cas par cas.

D'autre part, les aménagements effectués à différents niveaux hydrographiques en liens avec les instruments de la gestion de l'eau sont clairement identifiés comme pouvant contribuer à une meilleure gestion des risques naturels et du risque d'inondation en particulier (MEDDAT, 2009 ; Drobenko et Sironneau, 2008 ; GRAIE, 2009).

1.3.2. Dispositifs relatifs au domaine de la gestion de l'eau

La loi du 3 janvier 1992 (loi sur l'eau) inscrit la prévention des risques naturels dans le cadre de la « gestion équilibrée de la ressource en eau ». En effet, l'article 2 de cette loi identifie « la conservation du libre écoulement des eaux et la protection contre les inondations » parmi les « usages à satisfaire ou à concilier » (L211-1 du code de l'environnement).

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)²⁹ « fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau » (L212-2 et L212-3 du code de l'environnement). Dans la circulaire du 24 janvier 1994³⁰ il est spécifié que les AZI doivent être transmis « au préfet coordonnateur de bassin qui, en liaison avec le président du comité de bassin, les versera au volet Inondation du projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en cours d'élaboration ». Elle précise par ailleurs qu'ils doivent également être portés à la connaissance des présidents des commissions locales de l'eau, lorsqu'elles existent. Les décisions de l'Etat en matière de police des eaux (autorisations, déclarations, rejets, etc.) et les décisions des collectivités et établissements publics, dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le SDAGE. Dix SDAGE sont présents sur le territoire français dont six sur les grands bassins versants de la métropole (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie) et quatre sur les bassins des départements d'outre mer (DOM) (Martinique, Réunion, Guyane et Guadeloupe). Ces documents seront remplacés par des « nouveaux SDAGE », conformes aux exigences de la directive cadre sur l'eau (DCE), d'ici fin 2009.

Au niveau du sous bassin hydrographique, c'est le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) qui fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

²⁸ Cf. également la circulaire du 2 février 1994 relative à la cartographie des zones inondables

²⁹ Art. 3. de La loi n°92-3 du 3 janvier 1992

³⁰ Circulaire relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables

Il doit notamment assurer la cohérence entre les différentes actions à mener en matière de prévention des inondations, en particulier concernant la préservation des zones d'expansion de crues (ZEC) et la protection des lieux actuellement habités. A ce jour on dénombre 148 SAGE : 44 mis en œuvre, 84 en cours d'élaboration, 7 en instruction et 13 en émergence³¹.

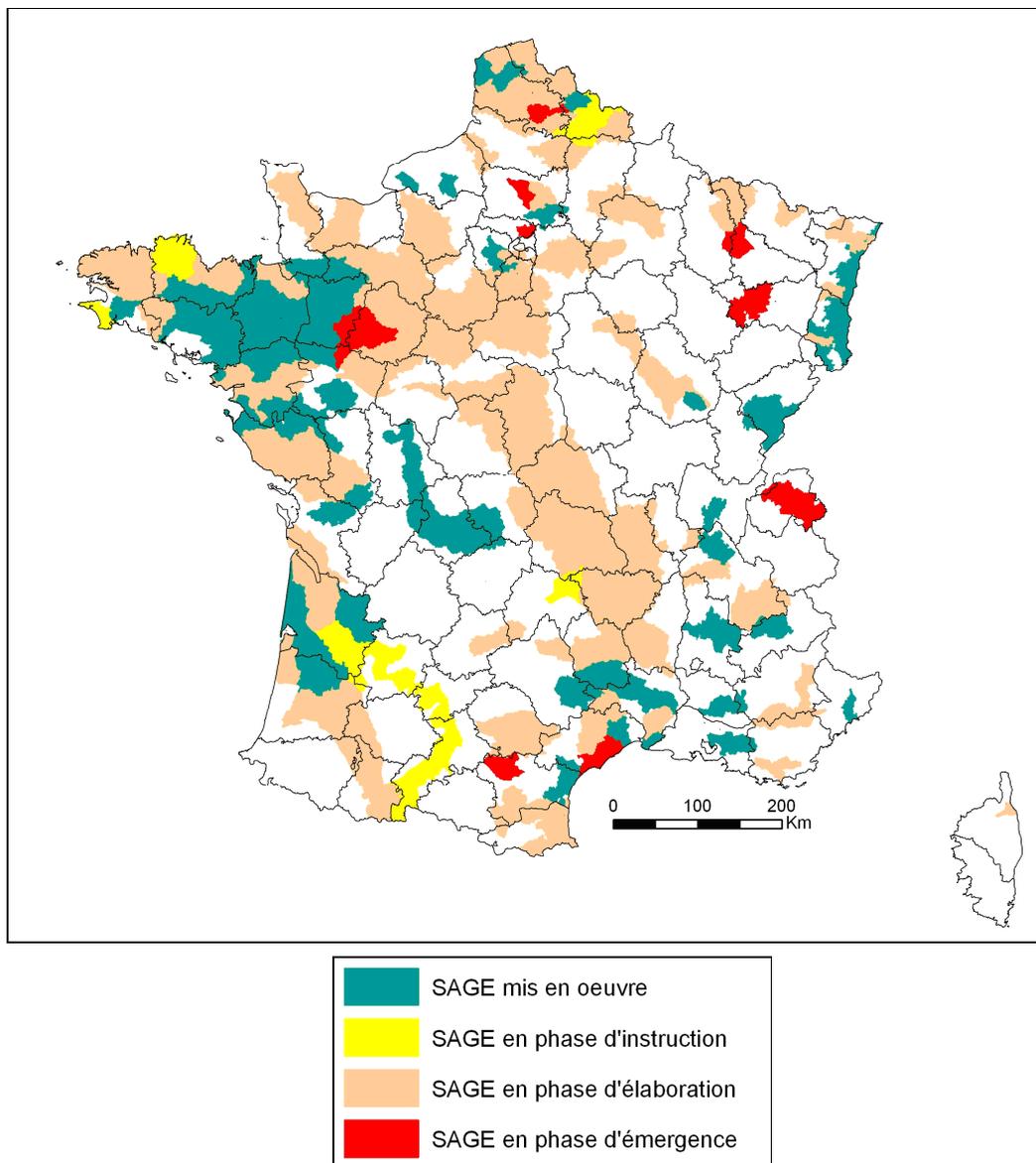


Figure 6 : Etat d'avancement des Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
(Sources: MEEDDM, GEST'EAU, traitement MRN mars 2009)

Des contrats de rivières³² peuvent également être signés entre les préfet(s) de département(s), l'agence de l'eau et les collectivités locales (conseil général, conseil régional, communes, syndicats intercommunaux ...) à l'échelle de bassin versant.

³¹ <http://www.gesteau.eaufrance.fr/> (site des agences de l'eau : Base de données disponible)

³² Circulaires du 5 février 1981 et du 12 novembre 1985 relatives à la mise en place de contrats de rivière, circulaire du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières. Appel aux contrats de rivière, circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie

Le contrat de rivière ou de baie a vocation à intégrer les contraintes et perspectives des autres politiques d'aménagement (urbanisme, transport, industrie, agriculture, tourisme, etc.) et la prévention des risques d'inondation fait partie d'un de ces objectifs. En effet, « Les contrats de rivière ont pour objectif la préservation, la restauration et l'entretien d'une rivière et de son écosystème. Ils doivent pour cela instaurer une gestion équilibrée assurant à la fois la satisfaction des usages qualitatifs et quantitatifs de l'eau, la préservation des écosystèmes aquatiques, la prévention des risques d'inondation, la protection, la mise en valeur et le développement de la ressource en eau, dans une perspective de développement durable ». Contrairement au SAGE, les objectifs du contrat de rivière n'ont pas de portée juridique ; toutefois la cohérence avec le SDAGE figure parmi les critères pris en compte pour l'agrément du projet de contrat. Les contrats de rivière peuvent précéder ou suivre l'élaboration d'un SAGE. Depuis le lancement de la procédure en 1981, plus de 220 contrats de rivière ou de baie ont été mis en œuvre ou sont en cours d'élaboration. 90 d'entre eux sont achevés³³.

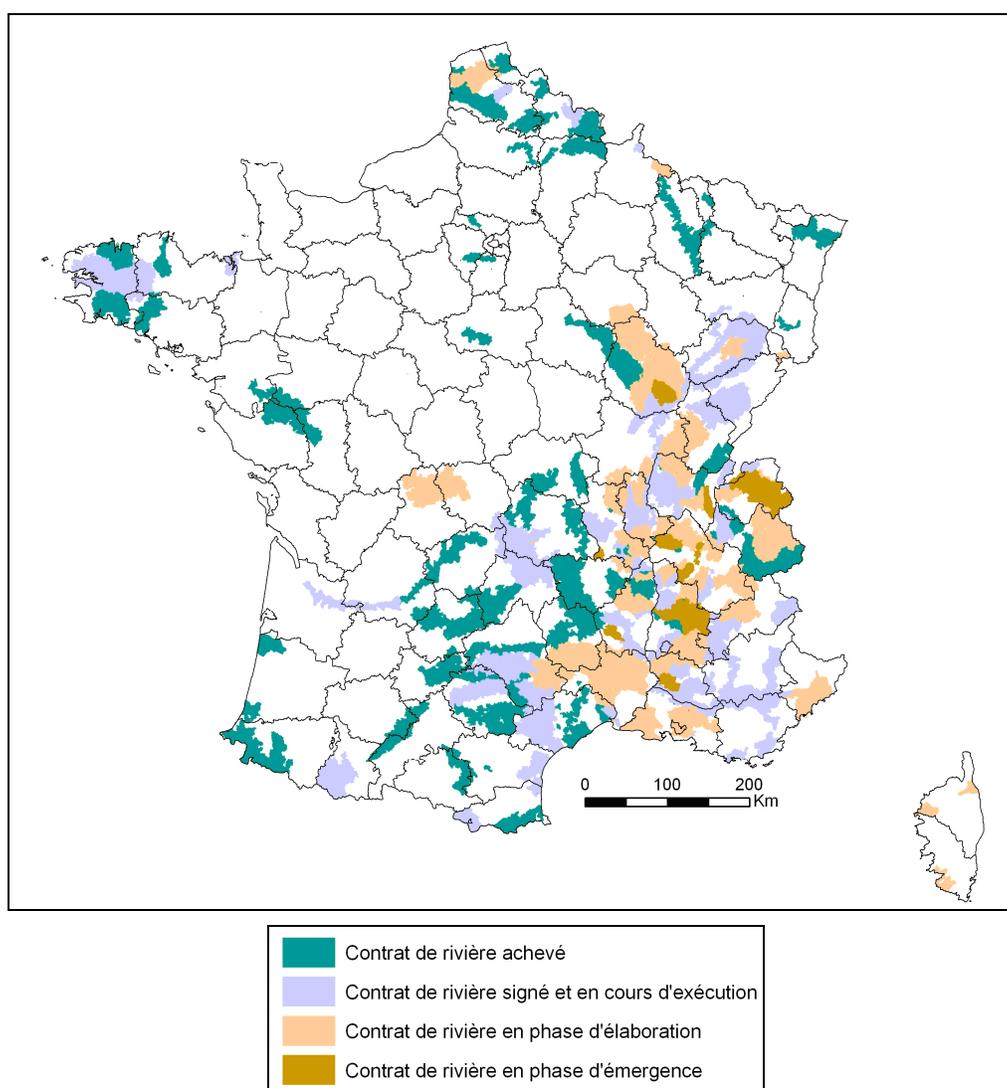


Figure 7 : Etat d'avancement des contrats de rivières
(Sources: MEEDDM, GEST'EAU, traitement MRN mars 2009)

³³ <http://www.gesteau.eaufrance.fr>

De plus, la loi du 30 Juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques instaure « des servitudes d'utilité publique » (article L211-12 du code de l'environnement) pouvant être instituées « à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne ». Ces servitudes peuvent notamment permettre de :

- « Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval ;
- Créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites "zones de mobilité d'un cours d'eau", afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels.
- Préserver ou restaurer des zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" délimitées en application

Un droit de préemption urbain peut être institué par les communes, sur tout ou partie de leurs zones urbaines et de leurs zones d'urbanisation future délimitées par un PLU approuvé ou un POS rendu public et situées dans des zones soumises aux servitudes précitées (article L211-1 du Code de l'urbanisme).

A ces mesures s'ajoutent également les dispositifs relatifs à la police et conservation des eaux (article L215-7 à 13 du code de l'environnement) et à l'entretien et la restauration des cours d'eau (article L215- 14 à 18 du code de l'environnement) qui sont des facteurs essentiels pour une bonne prévention des inondations.

Ces différents dispositifs s'articulent selon un schéma précis. Ainsi, les DTA s'imposent aux schémas de cohérence territoriale (SCOT), aux PLU, aux plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et aux cartes communales. Le SCOT s'impose non seulement aux autres documents d'urbanisme (PLU, cartes communales,...) mais aussi à d'autres documents d'orientation tels que les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, etc. De plus, la portée juridique des SDAGE et des SAGE a été renforcée par la Directive Cadre sur l'Eau du 23 octobre 2000 transposée en droit français par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004, en imposant notamment que les documents d'urbanisme soient compatibles avec les orientations définies par le SDAGE et les objectifs définis par les SAGE (articles L122-1, L123-1 et L124-2).

Si l'articulation entre ces différents dispositifs est bien affirmée dans les textes législatifs et réglementaires, on peut s'interroger sur la réalité et la complexité de celle-ci. En effet, cette articulation se confronte bien souvent à des « problèmes de compatibilité et de cohérence entre des instruments divers qui ne correspondent pas aux mêmes logiques, ne portent pas sur les mêmes territoires et ne sont pas élaborés par les mêmes personnes ni au même moment » (Laganier, 2000). Pour Tourrés, « on en arrive à un empilement de règles rendant extrêmement complexe, dans certaines situations, l'articulation des différentes mesures de prévention préconisées » (Tourrés, 2000).

Au-delà de la question de la prise en compte effective des risques naturels à travers ces différents dispositifs, il peut être relevé la grande diversité de dispositifs pouvant être mobilisés à différentes échelles (nationale, intercommunale, communale, parcelle, bassin versant, sous-bassin versant, cours d'eau) et se référant à différents domaines (urbanisme, gestion de l'eau mais également sécurité civile non traitée ici).

Faut-il mettre en œuvre l'ensemble de ces dispositifs sur chaque territoire exposé ou au contraire certains dispositifs doivent-ils être privilégiés ? Selon quels critères et sur quels territoires ? Se pose également la question de leur articulation lorsque plusieurs de ces dispositifs sont mis en œuvre sur un même territoire.

Conclusion chapitre 1

Les récentes évolutions de l'action publique de prévention dans le domaine de la gestion des risques naturels, ont abouti à la prise de conscience que la mise en œuvre d'un seul type de mesures ne peut apporter qu'une réponse partielle. Désormais, l'action publique de prévention doit composer avec de nombreux dispositifs en lien avec le domaine de l'urbanisme, de la gestion de l'eau ou spécifiques à la prévention. Cette diversité est loin d'être exceptionnelle. La majorité des politiques ou des programmes s'accompagne d'une pluralité d'« instruments » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Si ces dispositifs peuvent apparaître complémentaires en permettant de gérer les risques naturels à différentes échelles territoriales et selon différentes approches, cette diversité soulève quelques interrogations notamment concernant leur coordination, les processus de prise de décision qui peuvent amener à privilégier tel ou tel dispositif ou encore les contours de chaque dispositif et en particulier du PPRN. Ainsi la reconnaissance de la complémentarité des instruments de l'action publique de prévention s'accompagne de défis importants notamment celui de trouver un équilibre entre « protection » et « prévention », celui d'articuler au mieux les différents dispositifs de prévention, notamment ceux pour la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement et celui d'aboutir à une meilleure visibilité des contours du dispositif du PPRN.

Actions publiques	Risques naturels	Gestion de l'eau	Urbanisme	Sécurité civile
CONNAÎTRE INFORMER EDUQUER	AZI DDRM - DICRIM Repère de crues IAL		PAC	
AMENAGER CONCERTE REDUIRE	PPR	SDRPM PAPI	DTA PIG SCOT PLU R 111-2	
PREPARER ALERTE COMPRENDRE	VIGICRUES Retour d'expérience	SDAGE SAGE Police et conservation des eaux Entretien et restauration des cours d'eau		Plan ORSEC PSZI PCS

Tableau 2 : Schématisation de la multiplicité d'instruments mobilisables pour la prévention des risques naturels répartis en fonction du type d'actions et du domaine de rattachement

Leur utilisation en complémentarité ne se limite donc pas à une juxtaposition de mesures. Cela relève d'un processus complexe qui a des conséquences importantes sur les territoires concernés et par conséquent sur les différents acteurs de l'action publique de prévention. Ce changement observé au niveau des instruments est donc fortement articulé avec un changement au niveau des acteurs (Hassenteufel, 2008).

Chapitre 2 : Emergence de nouveaux acteurs de l'action publique de prévention et en particulier les acteurs de l'industrie de l'assurance

Hassenteufel précise que « l'action publique contemporaine peut être appréhendée de façon plus générale comme la résultante d'une superposition d'interactions impliquant des acteurs interdépendants dont l'action détermine celle des autres, tout en étant déterminée par eux » (Hassenteufel, 2008). L'évolution de l'action publique de prévention se traduit par l'affirmation d'une diversité d'acteurs, tels que :

- des acteurs multi-niveaux et multi-sectoriels : des Institutions internationales (ONU, Banque Mondiale, Union européenne) aux acteurs locaux œuvrant pour l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau, l'urbanisme ou l'environnement (Régions, départements, EPCI, syndicat de bassin et EPTB, communes) ;
- des acteurs privés et en particulier ceux de l'industrie de l'assurance.

Après un rapide aperçu de la diversité de parties prenantes dans le domaine de la gestion des risques naturels, ce chapitre se concentre en particulier sur les acteurs de l'industrie de l'assurance au regard du lien particulier qui existe entre « prévention » et « indemnisation ».

Plus précisément seront successivement étudiés :

- la diversité de parties prenantes dans le domaine de la gestion des risques naturels ;
- la spécificité des systèmes d'assurance des catastrophes naturelles et les relations induites entre pouvoirs publics et assureurs ;
- la mise à contribution de ces interactions pour soutenir l'action publique de prévention.

2.1. Un nombre croissant de parties prenantes dans le domaine de la gestion des risques naturels

Dans le cadre de la gestion des risques naturels, il faut désormais intégrer des parties prenantes opérant à différents niveaux (Nussbaum, 2009 b ; 2010). Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques unes peuvent être identifiées.

Au niveau onusien, le Programme Cadre d'action de Hyogo pour une plus grande résilience des nations et des communautés, adopté en 2005 par 168 pays à la conférence mondiale de l'ONU, offre aux institutions internationales et régionales, aux groupes comme la Banque Mondiale ainsi qu'aux gouvernement nationaux un cadre de référence pour l'action publique de prévention. Il vise à « réduire de manière substantielle les pertes humaines et les dommages sociaux, économiques et environnementaux, subis par les collectivités et les pays suite à des catastrophes » et affiche les 5 priorités suivantes (UN-ISDR, 2009) :

- Faire de la réduction des risques de catastrophes une priorité nationale et locale avec l'appui d'un cadre institutionnel solide.
- Identifier, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte.
- Construire une culture du risque et de la résilience à tous les niveaux par l'utilisation des connaissances, des innovations et de l'éducation.
- Réduire les facteurs de risques dans des secteurs clefs.
- Renforcer la préparation à la crise pour être en mesure d'intervenir efficacement à tous les niveaux.

Au niveau européen, la Commission Européenne s'est surtout attachée à constituer un fonds de solidarité mais elle s'ouvre également progressivement vers une approche davantage préventive notamment dans la gestion des inondations.

Au niveau national, en se référant aux cinq collèges de la « gouvernance à cinq » du Grenelle de l'environnement, les principales parties prenantes peuvent être identifiées comme suit :

- l'Etat, avec ministères et compétences déconcentrées, notamment MEEDDM, Ministère du logement, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de l'agriculture ;
- les collectivités territoriales notamment les collectivités territoriales spécialisées telles que syndicats de rivière, Etablissement public Territorial de Bassin (EPTB) ;
- les syndicats ;
- les entreprises dont les représentants de l'industrie de l'assurance ;
- les associations de la société civile dont les associations de riverains et autres associations ou ONG participant à la vie locale en général ;

Sans être explicitement nommés, les citoyens et notamment ceux exposés aux risques naturels sont des acteurs centraux de l'action publique de prévention. Ils sont représentés indirectement par ces différents collèges.

Cette diversité d'acteurs peut être illustrée par la figure ci-dessous.

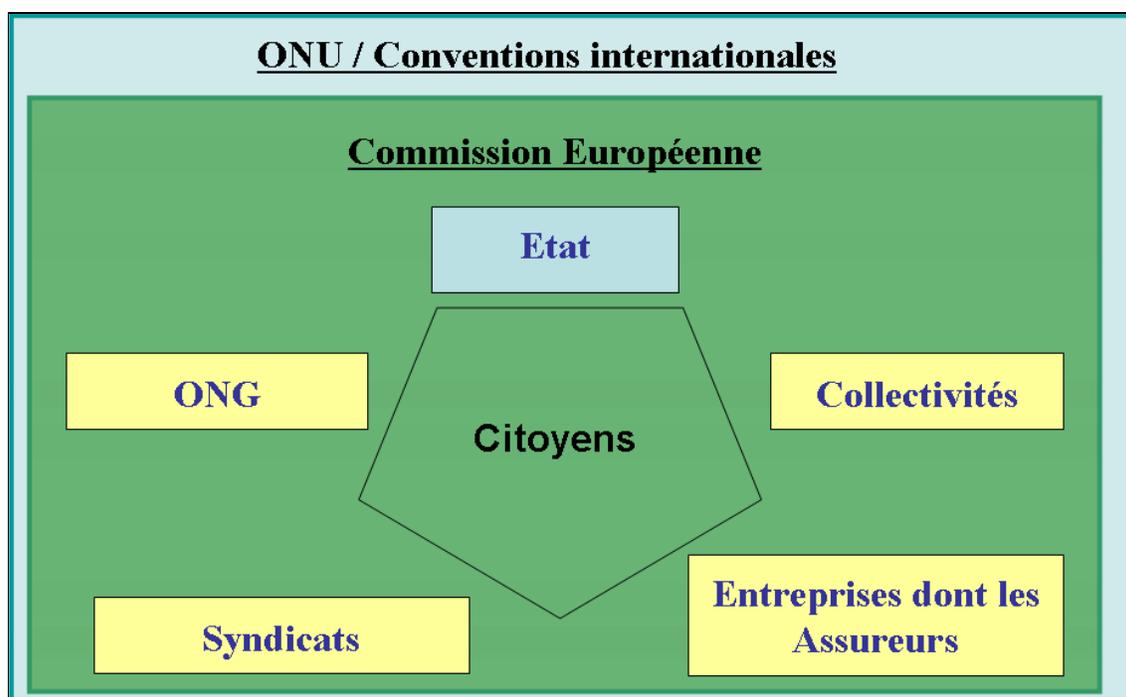


Figure 8 : Schématisation des acteurs de l'action publique de prévention sur le modèle de la « gouvernance à cinq »

Par ailleurs, l'action publique de prévention *stricto sensu* interfère avec d'autres politiques publiques notamment les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de normalisation de la construction, les politiques de sécurité civile ; la politique économique (notamment de défense et de résilience économique et la politique de régulation de l'assurance) ; la politique agricole et de développement rural ; la politique de l'Outre Mer ; la politique de la recherche ; l'éducation ou encore la santé.

Les modifications du positionnement réciproque des acteurs dans ces différents domaines ont des répercussions importantes sur l'action publique de prévention. Ainsi, selon Padioleau « la France favorise à l'excès les politiques de sécurité civile » qui « offrent des bénéfiques politiques voyants ». Pour cet auteur « il ne s'agit pas de mettre en cause la nécessité de la sécurité civile, simplement elle doit être soumise aux priorités et intégrée à des politiques globales de la sûreté territoriale environnementale des personnes et des biens » (Padioleau, 2003). Comme cela a été souligné lors du colloque de Divonne-les-Bains (notamment dans le livre point de vue sur la situation française, présent dans le dossier des participants et rédigé par l'AFPCN³⁴), il s'agit de s'interroger sur « la place du curseur entre la prévention et l'intervention », autrement dit, entre « ce qui doit être évité » et « ce qui doit être sauvé » : Quelle est la pertinence de mesures visant à « autoriser un aménagement en zone à risque au motif que les moyens de secours sont adaptés et permettront de faire face » au regard notamment de la pérennité des secours, des responsabilités associées et d'études de dangers et de sécurité pouvant être engagées ?

Concernant les politiques d'« aménagement », on peut noter le passage progressif de l'aménagement « du » territoire, pensé au seul niveau de l'Etat, à l'aménagement « des » territoires (Lacour et al., 2008). Brunet dans « les mots de la géographie dictionnaire critique », définit l'aménagement comme une « action volontariste et réfléchie d'une collectivité sur son territoire » et distingue l'aménagement « au niveau local (aménagement rural, urbain, local), [...] au niveau régional (grands aménagements régionaux, irrigations), [...] au niveau national (aménagement du territoire) » (Brunet et al., 1993).

L'Etat conserve un rôle majeur dans ce domaine, notamment au regard de son implication et de ses responsabilités dans la mise en œuvre de « la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire » définie par la loi du 25 juin 1999 (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)) (Mazière et al., 2007). Pour autant, dans le cadre de leurs compétences de proximité, les communes aménagent quotidiennement leur propre territoire, notamment au travers de mesures telles que la construction d'écoles, l'organisation des transports urbains, l'aménagement de zones d'activités ou de loisirs, ou encore l'élaboration de documents d'urbanisme et la délivrance des permis de construire. Plusieurs communes peuvent se regrouper en Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) pour mettre en œuvre ces actions. Il peut s'agir d'une mise en commun de moyens de gestion mais également de plans d'actions pour traiter globalement des problèmes économiques, sociaux, environnementaux etc. Par ailleurs, l'entretien et l'aménagement d'une partie du réseau routier, l'organisation des transports collectifs non urbains, la construction des collèges, la protection et la gestion d'espaces naturels sensibles, ou encore, l'aménagement et l'exploitation de cours d'eau domaniaux, sont de la compétence des départements. Le conseil régional participe également aux politiques de développement et d'aménagement de la région. Sa consultation est même obligatoire dans ce domaine. Les régions exercent leurs compétences notamment au travers du Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) qui fixe, à moyen terme, « les orientations fondamentales du développement durable du territoire régional³⁵ », ainsi que des contrats de projet État-Région (CPR) qui doivent permettre de définir les priorités stratégiques pour chaque région et contribuer à mettre en œuvre le SRADT (Bonnard, 2009).

³⁴ <http://www.afpcn.org/071205PreventionSecours/index.htm>

³⁵ Loi du 25 juin 1999, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Ainsi, depuis les lois de décentralisation de 1982³⁶, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs à part entière de l'aménagement de leur territoire et donc de l'action publique de prévention. L'aménagement et la prise en compte des risques naturels dans cet aménagement peuvent être considérés comme des responsabilités partagées conduisant à la mise en œuvre d'une grande diversité d'actions publiques déclinées sur différentes échelles territoriales. Communes, départements, régions et l'Etat sont directement concernés par la gestion et l'aménagement de leur territoire et en sont acteurs. A ce titre, ils doivent veiller au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique³⁷ et intégrer la présence de risques naturels. Selon Merlin, ces acteurs doivent faire face à des contradictions difficiles à surmonter, comme les dilemmes entre planification et libéralisme, entre développement économique et égalité spatiale, entre équité et efficacité, entre aménagement et environnement (Merlin, 2002). Ces difficultés sont également mises en évidence par Brunet, Ferras et Théry qui parlent de la France comme « un territoire à ménager » (Brunet et al., 1993). Ainsi, considérer que la politique de prévention doit s'intégrer dans la gestion d'un territoire invite à garder à l'esprit que si la protection de la population et des biens contre les risques naturels est bien un enjeu majeur, pour les différents acteurs du territoire ce n'est pas le seul.

Au final, l'évolution verticale de l'action publique de prévention, avec des interventions à de nombreux niveaux géographiques, et son évolution horizontale, avec une forte transversalité, se traduit par un nombre croissant de parties prenantes opérant respectivement dans des systèmes, politiques et cadres de relations publiques et privées très diverses.

De plus, au sein même d'un secteur particulier, il existe une diversité d'acteurs et donc de points de vue et d'intérêts. Ainsi l'industrie de l'assurance offre une pluralité de discours, de pratiques et de besoins. Le schéma ci-dessous en représente les principaux acteurs.

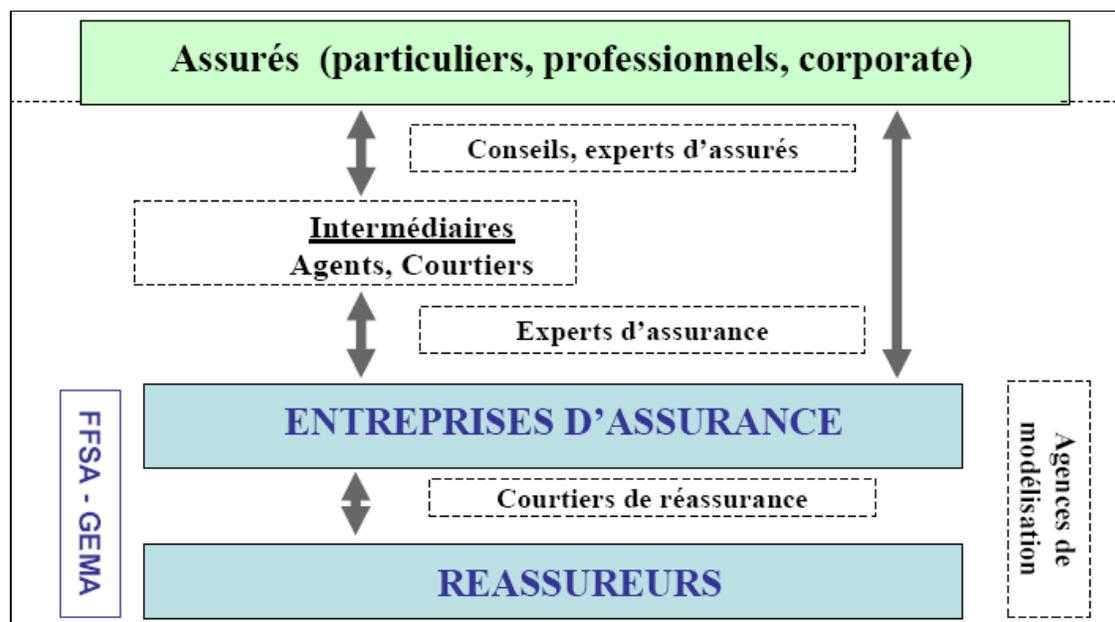


Figure 9 : Les acteurs de l'industrie de l'assurance (Nussbaum, 2010)

³⁶ Loi de mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions à laquelle s'ajoute la loi de janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat dont l'article 59 a transféré, sous de strictes conditions, aux communes et à leurs groupements, la compétence pour élaborer les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols (aujourd'hui SCOT et PLU).

³⁷ Article L.1111-2 du code général des collectivités territoriales.

Par la suite, les acteurs considérés seront les entreprises d'assurance qui seront désignées sous le terme d'assureurs ou de fournisseurs d'assurances. Dans les paragraphes suivants, il est proposé de s'intéresser aux rapports particuliers entre les assureurs et les autorités publiques.

2.2. La spécificité des systèmes d'assurance des catastrophes naturelles et les relations induites entre pouvoirs publics et assureurs

Les interactions entre assureurs et autorités publiques ont déjà fait l'objet de nombreuses études. A titre d'exemple, Kunreuther et Roth, en se concentrant sur le cas américain, ont souligné la nécessité pour les assureurs de travailler en partenariat avec les autres parties prenantes pour une réduction effective des risques (Kunreuther et Roth, 1998), Green et Penning-Rowsell ont analysé la variété des relations qui peuvent exister entre un gouvernement et l'industrie de l'assurance dans différents pays, en se référant aux « *“parasitic” and “symbiotic” relations* » (Green et Penning-Rowsell, 2004), Nussbaum a étudié différentes formes de partenariat public/privé formel ou informel, mis en œuvre au sein des principaux systèmes assurantiels couvrant les catastrophes naturelles en Europe (Nussbaum, 2006) et Bouwer et al, ont considéré le rôle du gouvernement et du secteur privé au sein des différents systèmes assurantiels en lien avec leur contribution à l'adaptation de la gestion du risque d'inondations en particulier au regard du contexte de changement climatique (Bouwer et al, 2007).

Il ne s'agit pas ici de tenter de caractériser l'ensemble de ces relations, mais de présenter les grandes lignes de trois différents systèmes assurantiels et d'identifier les relations induites entre pouvoirs publics et assureurs. Pour le Royaume-Uni et les Etats-Unis, ces systèmes sont spécifiques à l'inondation, en France, le système s'étend à un ensemble de risques dits naturels.

Au Royaume-Uni, les risques naturels sont couverts par une assurance de marché. Les assureurs proposent une couverture optionnelle du bâtiment et/ou de son contenu ainsi que des pertes d'exploitation contre les inondations, pour les particuliers et les professionnels (soit près de 23.5 millions de propriétaires), aux mêmes conditions que celles pratiquées pour les autres risques. Plus le risque de dommages est grand, plus la prime est importante, certains biens pouvant être considérés comme inassurables (c'est le cas pour un nombre non négligeable de propriétés au Royaume-Uni).

Il existe cependant un accord de principe, le « Statement of principles³⁸ » entre les pouvoirs publics et les assureurs membres de l'ABI (*Association of British Insurers*) qui vise à rendre l'assurance inondation accessible au plus grand nombre. Il permet aux assureurs de proposer une couverture d'assurance contre le risque d'inondation à un prix raisonnable à un grand nombre d'assurés, à la condition que les pouvoirs publics garantissent un certain niveau de protection. En effet, l'ABI considère que la condition à un développement durable des services d'assurance inondation réside dans la mise en place d'une politique publique forte de prévention pour réduire le risque inondation sur l'ensemble du pays (ABI, 2004).

Aux Etats-Unis, la politique en matière de lutte contre les inondations est assez ancienne avec une première loi en 1936 (Flood Control Act) visant à protéger les vies humaines et les biens par la mise en place de mesures structurelles telles que l'édification de digues ou de barrages.

³⁸ Revised statement of principles on the provision of flood insurance, ABI, July 2008.

Ce n'est qu'en 1968 que l'assurance contre les risques d'inondation a été rendue accessible par le congrès américain (National Flood Insurance Act). Depuis cette loi, les services d'assurance inondation sont fournis dans le cadre d'un programme public à destination des communautés³⁹ appelé « National Flood Insurance Program » (NFIP)⁴⁰.

Les assureurs privés participent à sa mise en œuvre.

Individuellement, au sein du Write-Your-Own, sans porter le risque financier, ils gèrent les indemnisations et jouent le rôle d'intermédiaire entre pouvoirs publics et assurés par :

- la prise en charge des candidatures des communautés ;
- la collecte et la vérification des documents demandés ;
- la couverture, avec le soutien du gouvernement fédéral, des communautés membres pour l'ensemble des dommages aux biens causés par l'inondation.

En échange les pouvoirs publics leur paient des frais de gestion et remboursent les écarts éventuels entre les indemnisations versées et les primes perçues.

Collectivement, un organisme technique de leur association professionnelle, appelé « *Institute for Business and Home Safety* » (IBHS), représente les assureurs privés pour la gestion et la supervision du programme au niveau national.

Mais c'est au niveau des institutions fédérales que s'effectue véritablement sa gestion. Il est administré par la *Federal Insurance and Mitigation Administration* (FIMA) de la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). Elles sont en charge d'établir son cadre général, notamment la réglementation des conditions et prix des polices d'assurance, la désignation des communautés admissibles au programme, l'exercice du contrôle financier ou encore l'évaluation de sa mise en œuvre au niveau local.

Ce programme est financé par les primes d'assurance et par le Trésor. L'intervention financière des pouvoirs publics a pu être significative. Bien qu'il s'agisse d'un programme volontaire, l'obtention de certaines subventions ou crédits est subordonnée à l'adhésion au NFIP. L'Etat contribue ainsi fortement au développement des services d'assurance inondation. En contre partie, les communautés qui décident d'adhérer au NFIP doivent mettre en œuvre de mesures de prévention imposées par celui-ci.

En France, les risques naturels peuvent être pris en charge par :

- un régime assurantiel « normal » contractuel avec une assurance de marché et une réassurance privée, pour les dommages considérés comme assurables (dommages causés par la tempête, la grêle ou le poids de la neige) ;
- un Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles, Fonds publics financés par des taxes parafiscales pour les dommages non assurables subis par les exploitations agricoles ;
- un système mixte faisant appel à la fois à l'État et à l'assurance avec l'Etat réassureur de dernier ressort, dans le cadre du système catnat instauré par la loi du 13 juillet 1982 (cf. annexe 1).

Peuvent également être mentionnés l'assurance incendie pour les feux de forêt et la foudre créant des incendies, l'assurance dommage électrique pour la foudre ne créant pas d'incendie et l'assurance dégât des eaux pour les infiltrations d'eau sous les éléments des toitures par l'effet du vent (FFSA).

Les interactions qui seront étudiées entrent dans le cadre du système catnat. En effet, la France a opté, en 1982, pour un système particulier d'assurance au sein duquel pouvoirs publics et assureurs sont étroitement liés. Les assureurs privés collectent et gèrent la surprime « catnat ».

³⁹ Ville, commune, municipalité, une partie d'un comté ou d'une paroisse.

⁴⁰ National flood insurance program. Program description. FEMA and FIMA August 1, 2002.

Ils procèdent également aux indemnisations, comme pour les autres types de risques. Au-dessus du risque financier porté par les assureurs privés, l'Etat fournit une réassurance publique illimitée, en tant que réassureur de dernier ressort, et fixe le cadre réglementaire du système assurantiel, permettant de ce fait à l'ensemble des assurés d'être couverts dans les mêmes conditions, quel que soit leur niveau d'exposition.

En effet, le législateur a considéré que, contrairement à la plupart des dommages aux biens tels que l'incendie, le vol, les tempêtes, une simple mutualisation n'était plus suffisante pour les risques naturels et qu'il fallait y adjoindre un système de solidarité. Le système catnat repose ainsi sur une extension de garantie obligatoire⁴¹ qui s'applique à tous les dommages directement causés aux biens (et non aux personnes), y compris aux véhicules, couverts par les contrats d'assurance « *garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages* » (contrat multirisques habitation et automobile). Cette extension comprend également la couverture contre les pertes d'exploitation. Toutefois les dommages aux personnes ne sont pas concernés. L'extension de garantie répond aux mêmes limites et exclusions que celles prévues par la garantie principale du contrat. Autrement dit si un bien n'est pas assuré ou bien si certains biens (clôtures, murs de soutènement, piscines,...) sont exclus de la garantie du contrat de base, alors ils ne rentrent pas dans le cadre du système catnat. Il paraît important de souligner, qu'il s'agit d'une extension de garantie obligatoire, et non d'une assurance obligatoire. En effet, comme le précise De Boissieu, « l'assurance contre l'incendie, qui sert de support à la garantie catastrophes naturelles, n'est pas elle-même obligatoire » (De Boissieu, 2001). De même que, sous certaines conditions, chacun peut faire le choix de ne pas s'assurer, les sociétés d'assurance ont la possibilité de refuser un risque.

Cette extension de garantie obligatoire entraîne une prime additionnelle appelée « surprime catnat ». Cette « surprime catnat » est calculée à partir d'un pourcentage unique, fixé par l'état, appliqué sur le montant de la prime initiale du contrat de base indépendamment du degré d'exposition au risque. Ce taux s'élève aujourd'hui à :

- 12 % du montant de la cotisation d'assurance dommages aux biens (par exemple, contrats multirisques habitation ou entreprise) ;
- 6 % de la cotisation correspondant aux garanties vol et incendie ou, à défaut, 0,5 % de la cotisation afférente aux garanties dommages au véhicule.

(Article A125-2 du code des assurances)

La loi du 13 juillet 1982 a également renforcé la solidarité de ce régime par une définition particulière du rôle du Bureau Central de Tarification (BCT) en matière de risques de catastrophes naturelles. En effet, afin de limiter les exclusions à la garantie catnat, dans le cas où un assuré serait confronté à un refus d'assurance par au moins une société d'assurance au motif que le risque de catastrophes naturelles serait trop important, ce dernier peut saisir le BCT. Après instruction du dossier, le BCT peut fixer de nouvelles conditions d'assurance qui s'imposent à l'assureur désigné par l'assuré sous peine de retrait d'agrément (L125-6 du code des assurances). Ainsi le BCT précise dans ses rapports de décision que « si le refus d'une assurance de choses paraît motivé par le souci d'échapper ainsi à la garantie catnat, il convient [...] de lui imposer exceptionnellement la souscription d'une garantie socle malgré le caractère non obligatoire de cette dernière ». Par ailleurs les textes prévoient que « lorsque le risque présente une importance ou des caractéristiques particulières, le bureau central de tarification peut demander à l'assuré de lui présenter, dans les mêmes conditions, un ou plusieurs autres assureurs afin de répartir le risque entre eux. »⁴².

⁴¹ Article L125-1 du code de l'assurance.

⁴² Introduit par la loi du 30 Juillet 2003.

Le nombre annuel de décisions prises par le BCT figure dans le tableau ci-dessous.

Année	1995	1996	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	TOTAL
Nombre de décisions prises par le BCT depuis le 1er janvier 1993	4	1	1	2	2	2	1	4	7	2	1	27

Tableau 3 : Nombre annuel de décisions prises par le BCT dans le cadre de la garantie catnat

Au regard de ces conditions particulières, le législateur a pris soin d'instituer un lien entre la prévention et l'indemnisation. Pour Lamère « le régime français vise à tirer le meilleur parti des différentes compétences des acteurs : l'assureur gère les garanties contractuelles et, en cas de sinistre, indemnise rapidement les victimes. L'Etat assume les conséquences financières des catastrophes de très grande ampleurs et joue son rôle de prévention, notamment dans le cadre de l'aménagement du territoire » (Lamère, 2000).

Au final, dans ces trois pays on observe des situations très diverses notamment au regard du niveau d'intervention du secteur public ou privé. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un système privé, comme au Royaume-Uni, d'un système public, comme aux Etats-Unis, ou d'un système privé avec l'Etat comme réassureur de dernier ressort, comme en France, l'intervention de l'Etat apparaît essentielle pour faciliter le développement des services d'assurance inondation. Il peut contribuer à son financement et/ou à sa réglementation. Au minimum, il s'agit d'une implication dans une politique de prévention qui apparaît comme une condition nécessaire à la pérennité des services d'assurance.

Il en résulte le développement d'une relation particulière entre assureurs privés et pouvoirs publics en plus de la relation classique entre assureurs et assurés.

La nature de ces relations permet de mieux comprendre le rôle particulier que peuvent jouer les services d'assurance vis-à-vis de l'action publique de prévention.

2.3. La mise à contribution des interactions entre assureurs et pouvoirs publics pour soutenir l'action publique de prévention

En plus de l'intervention des autorités publiques, les services d'assurance sont aussi amenés à jouer un rôle vis-à-vis de l'action publique de prévention, à différents niveaux et sous des modes différents (Gérin et al, 2010 b). En effet, dans le cas particulier des risques naturels, risques que l'on peut qualifier de collectifs, la double relation assureur-assuré et assureurs-pouvoirs publics peuvent être le support d'un soutien en direction de l'action publique de prévention.

Il est proposé d'étudier plus précisément dans quelle mesure ils apportent effectivement ce soutien et, si tel est le cas, par quels moyens ils contribuent à financer des mesures de prévention (utilisation du contrat d'assurance comme support de collecte fiscale ou parafiscale) et à inciter à leur mise en œuvre (incitation économique ou incitation sous l'effet de mesures législatives ou réglementaires).

2.3.1. Contribution des services d'assurance au financement des mesures de prévention

Il est clair que dans les conditions du marché, les services d'assurance ont par construction pour objet exclusif le financement du coût des dommages couverts.

C'est le cas au Royaume-Uni où le système assurantiel ne contribue pas au financement de la prévention. Celui-ci est essentiellement du ressort de l'Etat (Gouvernement et collectivités).

Toutefois dans quelques cas identifiés, le financement d'une partie de la prévention semble être attribué aux services d'assurance illustrant ainsi une caractéristique particulière de l'intervention d'Etat. Pour cette raison il a été choisi de considérer la collecte, la gestion et la distribution de fonds provenant de systèmes assurantiels en direction de la prévention.

Aux USA, en plus de sa composante assurantielle, le NFIP contribue à la mise en œuvre de deux autres éléments clefs de la gestion du risque d'inondation : l'identification des zones d'aléas et de risque par la réalisation de cartes (*Flood Insurance Rate Maps (FIRMs)*) et d'études associées, et la réduction de la vulnérabilité par la mise en œuvre de mesures de gestion des zones inondables par les communautés adhérentes. Les cartes et les études associées sont financées par le NFIP. Concernant les mesures de réduction de la vulnérabilité, elles sont essentiellement à la charge des communautés adhérentes. Toutefois, il existe un fond spécifique (*National Flood Mitigation Fund (NMF)*) alimenté par une surcharge de \$30 sur la police d'assurance (Burby, 2001) destiné à permettre aux états et aux communautés particulièrement exposées de mettre en œuvre les mesures de prévention nécessaires. Le NFIP peut également fournir une aide financière supplémentaire dans le cadre du « *Increased Cost of Compliance coverage (ICC coverage)* ». L'ICC s'applique pour des bâtiments ayant été affectés par des dommages significatifs ou récurrents. Il permet le financement de mesures importantes pouvant excéder l'indemnisation habituellement accordée aux assurés par la couverture d'assurance. L'élévation, la construction, la démolition ou le transfert de logements sinistrés peuvent ainsi être financés.

En France, la loi Barnier de 1995 a instauré un prélèvement à hauteur de 12 %, aujourd'hui, sur la surprime dédiée à l'extension de couverture catnat qui alimente un Fonds de prévention des risques naturels prévisibles (FPRNM). La gestion financière et comptable du FPRNM a été confiée par le décret du 17 octobre 1995 à la CCR.

Par la création du FPRNM, l'objectif premier était de permettre l'indemnisation des propriétaires se trouvant dans l'obligation d'évacuer leur bien suite à une décision d'expropriation prise par le maire ou le préfet (code général des collectivités). Depuis, les lois de 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, de 2002 relative à la démocratie de proximité et de 2003, relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages, ont progressivement étendu les possibilités d'utilisation du fonds (cf. annexe 2). Désormais ce fonds, dit Fonds Barnier, favorise et accompagne le développement de diverses mesures de prévention et de réduction de la vulnérabilité aux risques naturels. Comme l'illustre les deux figures ci-dessous, le Fonds Barnier, constitue désormais l'une des ressources principales de financement de la politique publique de prévention des risques naturels⁴³.

⁴³ sa contribution serait de l'ordre de 20 à 40 %, selon que l'on intègre ou non les concours européens et la participation des collectivités, en notant que le budget annuel alloué à la prévention des risques naturels n'est pas encore identifié comme tel, alors que la transparence sur ce point participerait de la réponse aux attentes exprimées par les assureurs sur la gestion du fonds Barnier (voir l'étude sur le coût annuel des dangers naturels en Suisse, sur www.planat.ch).

Maîtrise d'ouvrage Etat	Collectivités territoriales et particuliers	
	Collectivités territoriales	Particuliers
1. Outils réglementaires : Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR)+ Information préventive (12,72 millions d'euros en 2007) Financement à 75% par le FPRNM (9,54 millions d'euros en 2007)	1. Etudes et travaux Financement à hauteur de 25% ou 50% par subventions du FPRNM (33,8 millions d'euros en 2007)	1. Expropriations Financement à 100% par des subventions du FPRNM (10,57 millions d'euros en 2007)
2. Connaissance (études Etat non directement liées aux PPR) Financement à 100% par les autorisations d'engagement (AE) (4,15 millions d'euros en 2007)		2. Evacuations et relogements Financement à 100% par des subventions du FPRNM (0,25 millions d'euros en 2007)
3. Surveillance Séchilienne Financement à hauteur de 25% ou 50% par subventions du FPRNM (0,75 millions d'euros en 2007)		3. Travaux obligatoires dans les PPR Financement à hauteur de 20% ou 40% par subventions du FPRNM (Pas de financement en 2007)

Figure 10 : Répartition des financements des mesures de prévention entre le Fonds Barnier (en bleu) et les autorisations d'engagement (en jaune) (SEEIDD, 2009)

Dépenses	Total 2007	Total 2008	Prévisions 2009		Besoins 2010 ^(b)	Besoins 2011 ^(b)
			Prélèvement 8 % ^(a)	Prélèvement 12 % ^(b)		
Expropriations	10,57	3,52	9,4	21,5	14	14
Cofinancement des PPR et information préventive	9,54	10,31	16	16	15	15
Évacuations et relogement	0,25	0,12	0,5	0,5	1	1
Mesures de prévention	23,54	20,74	22,1	45	33	33
Études & travaux CT	33,8	29,91	55	72	87	87
Séchilienne	0,75	1	2	2	7	7
Dépenses engagées par l'État « Traitement de la dette »	21,91	0	0	0	0	0
TOTAUX	100,36 ^(c)	65,61 ^(d)	105^(d)	157^(d)	157^(d)	157^(d)

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire in LFR 2009

(a) Prévisions de dépenses sur la base d'un taux de prélèvement annuel de 8 %
 (b) Prévisions de dépenses sur la base d'un taux de prélèvement annuel de 12 %
 (c) Montant de dépenses atteint en sollicitant les réserves de trésorerie, recettes annuelles de 52,5 millions d'euros
 (d) Disponibilités de trésorerie épuisées, montant des dépenses égal au montant des recettes annuelles du fonds

Tableau 4 : Bilan général et état prévisionnel des dépenses du FPRNM de 2007 à 2011(en millions d'euros)

Le rapport particulier sur les aspects assurantiels et institutionnels du régime catnat précise qu'« à l'exception des dépenses liées à l'expropriation de biens menacés et des dépenses d'évacuations préventives et de relogement temporaire, toutes les possibilités d'utilisation du fonds mentionnées dans le code de l'environnement ne concernent que des biens assurés ou ont pour seul objet le régime d'assurance catnat (campagne d'information sur le régime des catastrophes naturelles) » et qu'à ce titre, « la décision de financer une politique de prévention par des prélèvements sur les primes d'assurance catnat est rationnelle d'un point de vue économique : une telle politique doit avoir pour résultat de réduire les dommages et d'alléger les charges pesant sur le régime catnat des assurances instauré en 1982 » (IGF et al., 2005).

Selon la FFSA, cela constitue une orientation « dangereuse » car elle aboutit à « une confusion des genres en confiant à un budget autonome le financement d'une politique publique ».

De Boissieu rappelle qu'il serait souhaitable qu'il y ait « plus de transparence pour que le contribuable ait conscience de ce qu'il paie » (Argus du 25 juin 2010).

Jusqu'en 2005, le prélèvement sur les surprimes d'assurance catnat est resté relativement stable. Selon le rapport particulier sur les aspects assurantiels et institutionnels du régime catnat « Ces prélèvements ont rapporté annuellement de l'ordre de 20 M€ jusqu'en 2002 puis légèrement augmenté pour atteindre 26 M€ en 2005. Sur la période de mars 1995 à mars 2006, leur montant global s'est élevé à 238,5 M€.

Les dépenses ont été beaucoup plus fluctuantes d'une année sur l'autre. Leur montant, compris entre 10 et 17 M€ de 1997 à 2004, est toujours resté inférieur aux recettes permettant la constitution de réserves dont le placement a produit des ressources supplémentaires notables (20,3 M€ entre 1995 et mars 2006).

Au fil des années, s'est ainsi constituée ce qui a été communément appelé la « cagnotte du fonds Barnier » ; elle a atteint son montant maximal à la fin de 2004 (117,9 M€). Elle s'élève encore au début de 2006 à 108,6 M€ auxquels il convient d'ajouter 3,1 M€ de valeurs, soit un total de 111,7 M€. C'est l'existence de cette réserve qui est à l'origine des élargissements successifs des dépenses éligibles décidés en loi de finances à titre temporaire (prise en charge de travaux exceptionnels, contribution à l'élaboration des PPR...). Il n'est pas en effet dans la logique d'un tel fonds de faire des « bénéfices », mais bien de contribuer le plus efficacement possible à la politique de prévention des risques naturels » (IGF et al., 2005).

En 2005, pour la première fois depuis la création du FPRNM le montant des dépenses a été supérieur au montant des ressources (36,3 M€ contre 26,2 M€). Un arrêté du 29 septembre 2006 a donc porté, à compter du 1er novembre 2006, le taux de prélèvement de 2 à 4%. Puis les arrêtés du 12 Août 2008 et 4 Mars 2009, ont prolongé cette augmentation en faisant passer le taux de prélèvement du FPRNM respectivement à 8% puis 12 %.

Au final, bien que le financement de la prévention puisse apparaître comme du seul ressort du budget de l'Etat, cette analyse montre qu'aux Etats-Unis comme en France, du fait d'une forte régulation du système assurantiel, celui-ci peut être mis à contribution pour financer la prévention. En France, depuis la loi Barnier de 1995, le régime d'indemnisation contribue fortement au financement de la politique publique de prévention. Un prélèvement à hauteur aujourd'hui de 12 % sur la surprime dédiée à l'extension de couverture catnat, alimente le Fonds de prévention des risques naturels prévisibles, dit Fonds Barnier. Le champ des mesures de prévention éligibles au Fonds Barnier n'a cessé de s'étendre au point qu'aujourd'hui le Fonds constitue probablement l'une des ressources principales de financement de la politique publique de prévention des risques naturels. Cela souligne le lien fort qui existe entre deux domaines phares de la gestion des risques naturels (régime d'indemnisation et politique publique de prévention) et l'importance de prendre en compte le rôle des services d'assurance et des assureurs dans l'action publique de prévention, même si comme le souhaite la FFSA, la part relative à cette collecte pourrait être isolée de la surprime pour apparaître en toute transparence au consommateur final.

En plus de cette contribution financière qui peut apparaître comme une exception propre à quelques situations particulières, comme en France et aux Etats-Unis, les systèmes assurantiels sont plus classiquement perçus comme un moyen d'inciter les assurés à la prévention.

2.3.2. Incitation à la prévention par les services assurantiels

L'incitation à la prévention par les services assurantiels est étudiée au regard de mesures économiques, législatives ou réglementaires qui encouragent sa mise en œuvre.

Au Royaume-Uni, le système assurantiel contribue à inciter à la mise en œuvre de mesures de prévention au sein de relations contractuelles entre assureurs et assurés, ainsi que dans le cadre des relations entre assureurs et Etat. Ainsi, individuellement, chaque assureur incite à la « prévention » en intégrant dans le calcul du montant de la prime d'assurance, non seulement le niveau d'exposition de son client mais également les mesures de prévention mises en œuvre. Cette incitation se fait également collectivement, dans le cadre du « *statement of principle* » (cf. annexe 3). En effet, bien que l'objectif de cet « accord » soit de permettre à une majorité de personnes de souscrire une assurance inondation, cette dernière n'est accessible à un prix raisonnable que sous certaines conditions. Ainsi, pour en bénéficier, les biens doivent être situés dans des zones exposées à un risque d'inondation de période de retour inférieur ou égal à 1,3%, ou bien dans des zones exposées à un risque pouvant être plus important lorsque les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics permettront d'atteindre ce niveau de protection d'ici 5 ans. En conditionnant ainsi l'assurabilité à un certain niveau de protection devant être assuré par les pouvoirs publics, l'ABI pour le compte du système assurantiel, incite le gouvernement à renforcer sa politique de « prévention ».

Aux USA, le NFIP comporte une forte dimension incitative à la prévention. En effet, le principe même du NFIP est de faciliter l'accès à l'assurance inondation à la condition que des mesures de réduction de la vulnérabilité soient prises pour réduire les conséquences potentielles. En cas de non conformité avec les exigences en matière de prévention, la communauté est soumise à une période de « probation » durant laquelle la prime d'assurance est augmentée pour l'ensemble de ses membres. Si aucune mesure collective n'est engagée, cette période peut aboutir à une radiation du programme et par conséquent à l'impossibilité de souscrire une assurance inondation par le NFIP. Cette dimension incitative est renforcée dans le cadre du *Community Rating System (CRS)* (cf. annexe 3). Il s'agit d'un programme volontaire qui permet aux communautés d'obtenir des conditions d'assurance plus avantageuses (réduction de 5 à 40 %) en contrepartie d'un effort supplémentaire en matière de prévention. Par ailleurs, le système assurantiel est également mis à contribution pour inciter à la prévention dans le cas de dommages répétés. En effet, dans ce cas l'assurance ne peut être renouvelée automatiquement à moins que des mesures de prévention soient prises.

En France, la loi de 1982 prévoit l'indemnisation des dommages causés par « l'intensité anormale d'un agent naturel » et stipule qu'ils ne peuvent être indemnisés qu'à la condition que « les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises⁴⁴ ». Pour l'équipe du CERDACC « aux termes de la loi⁴⁵, il convient de vérifier que la victime a agi en "bon père de famille" mais que les précautions, pourtant prises en temps voulu se sont avérées inopérantes ou bien que, compte tenu des circonstances, les mesures de préventions ont été impossibles à prendre. » (CERDACC, 2002). De telles démarches inciteraient à la mise en œuvre de mesures de « prévention ».

⁴⁴ Article L 125-1 du code des assurances.

⁴⁵ Loi du 13 juillet 1982.

Ainsi, « ne devrait être indemnisé que celui qui mérite de l'être, il conviendrait notamment de vérifier que l'assuré a pris toutes les mesures habituelles pour prévenir un dommage futur. » Il convient toute de même de se demander si cela est « techniquement réalisable » et de préciser par qui doivent se faire ces vérifications (CERDACC, 2002).

Selon le rapport particulier sur les aspects assurantiels et institutionnels du régime catnat « aucune information n'est disponible sur l'application effective de cette disposition par les assureurs ; de surcroît, le code des assurances peut être interprété comme confiant un rôle en la matière à l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle qui doit déterminer "*la nature des dommages résultant de (la catastrophe) couverts par la garantie*" et pourrait donc parfaitement exclure les dommages résultant de l'absence de telle ou telle mesure de prévention; or, cette disposition n'est pas mise en œuvre ». (IGF et al., 2005).

Toutefois des assurés ont pu saisir le BCT suite à une résiliation de contrat par l'assureur motivée plus ou moins explicitement par un ou plusieurs sinistres causés par une catastrophe naturelle. Cette possibilité de saisine du BCT après résiliation peut constituer en soi une incitation à la prévention puisque de nouvelles conditions d'assurance peuvent être fixées par le BCT.

Ainsi il peut être cité le cas emblématique, pour lequel le BCT, dans sa décision datant de 2001, propose « de faire jouer en l'espèce les franchises maximales autorisées par les textes » après avoir rappelé que :

- l'établissement situé en zone d'expansion de crues classée en zone rouge du PPR avait subi plusieurs inondations à l'origine d'importants sinistres ;
- la compagnie d'assurance a résilié le contrat après avoir « demandé de contacter les autorités afin de mettre en place des mesures de protection » ;
- aucune mesure de protection n'avait été prise.

Il faut cependant noter que :

- d'une part, le BCT « n'est pas compétent pour imposer à l'assujetti la réalisation de travaux de protection même s'il estime que des mesures d'urgence doivent être prises » (décision concernant le Leclerc de St Nicolas de Redon) ;
- d'autre part, la résiliation par un assureur suite à une catastrophe naturelle n'est pas sans faire polémique.

Ce dernier point peut être illustré par le cas de la MACIF qui avait résilié, en octobre 1993, 150 contrats de sociétaires vauclusiens dont les immeubles se trouvaient en zone inondable suite aux inondations de Vaison-la-Romaine, et qui « s'est fait rappeler à l'ordre !!! » (Bourrelier et al., 2000). Cette démarche a donné lieu à un échange de lettres entre Denis Kessler, président de la FFSA et Jacques Vandier, président de la MACIF, reproduit dans la revue Risques n° 20. Ainsi, en réaction aux résiliations de la MACIF, Kessler déclare que : « résilier des contrats *après* catastrophes naturelles nous retire toute légitimité à prélever des primes additionnelles sur les contrats de ceux qui, par chance, sont a priori peu exposés aux aléas naturels. ». Tandis que Vandier affirme qu'« une fois de plus nous prenons sur nous de nous rendre impopulaires et de provoquer l'irritation des pouvoirs publics, mais ce sont eux précisément que nous souhaitons sensibiliser au problème en les réveillant, car ils sont endormis et se reposent entièrement sur les entreprises d'assurance par les moyens d'une loi excellente à l'origine, mais devenue inéquitable avec le temps » (Kessler et Vandier, 1994).

Le législateur⁴⁶ a également donné la possibilité au Préfet ou au Président de CCR de saisir le BCT lorsqu'ils estiment que des biens ou activités bénéficient de la garantie "catastrophes naturelles" dans des conditions leur paraissant injustifiées eu égard au comportement de l'assuré ou à l'absence de toute mesure de précaution de nature à réduire la vulnérabilité de ce bien ou de cette activité. Il semble qu'aucune démarche de ce type n'ait été recensée.

L'incitation à la prévention par le système assurantiel a été renforcée par le biais du PPRN. En effet, le PPRN auquel se réfèrent les articles L 125-6 du code des assurances et l'arrêté du 4 août 2003 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, apparaît comme le pivot du couplage entre indemnisation et prévention voulu par le législateur en 1982. Ainsi à l'occasion de la souscription d'un nouveau contrat ou du renouvellement de celui-ci, les sociétés d'assurance peuvent se soustraire à l'obligation d'extension d'assurance si des biens ou des activités ont été implantés dans des zones inconstructibles, postérieurement à la publication d'un PPR. Par ailleurs, un assuré dont le bien est présent dans une zone soumise à un PPR doit se mettre en conformité avec les prescriptions de celui-ci dans un délai de cinq ans après sa publication, faute de quoi l'assureur peut saisir le BCT après l'avoir notifié à l'assuré (Article R 250-3 du Code des Assurances). Le BCT peut alors augmenter la franchise (dans les limites imposées par l'article A 250-1), exclure un bien mentionné au contrat, ou encore combiner ces deux mesures. Parmi les 27 cas de saisine du BCT recensés à ce jour, aucune procédure n'a été engagée par un assureur. Le rapport particulier sur les aspects assurantiels et institutionnels du régime catnat souligne que « dans la pratique actuelle de conclusion des contrats d'assurance Multi Risques Habitation, l'assureur ne fait en général aucune vérification préalable sur le bien qu'il assure (dans certains cas, les contrats peuvent être souscrits par simple échange téléphonique). [...] Par contre, le contrôle préalable peut être pratiqué dans le cas d'une installation industrielle ou commerciale » (IGF et al., 2005).

D'autre part, comme cela a été mentionné dans le § 1.2, une modulation de la franchise a été mise en place afin d'inciter à la mise en œuvre de mesures de prévention. La franchise⁴⁷ correspond à la partie de l'indemnité qui reste à la charge de l'assuré. Elle est valable pour les contrats « dommage » et « perte d'exploitation » et son montant varie selon les catégories de contrat comme illustré par le tableau ci-dessous.

Type de contrat	Biens concernés	Franchise Risque autre que sécheresse	Franchise Risque sécheresse	Modulation de la franchise en fonction du nombre d'arrêtés catnat (commune sans PPR)
Contrat «dommage»	Habitations	381 euros	1524 euros	- 1 à 2 arrêtés : x 1 - 3 arrêtés : x 2 - 4 arrêtés : x 3 - 5 et plus : x 4
	Usage professionnel	10% du montant des dommages matériels (<1143 euros)	3048 euros	
Contrat «perte d'exploitation»	Recettes liées à l'exploitation	Franchise équivalente à 3 jours ouvrés (<1143 euros)		Idem

Tableau 5 : Montant de la franchise en fonction du contrat et de l'application de la modulation
(Source : <http://www.risquesmajeurs.fr/guide-juridique-indemnisation-des-catastrophes-naturelles>)

⁴⁶ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003.

⁴⁷ Article Annexe I art. A125-1 à l'article A. 125-3 du code des assurances.

Ces valeurs sont fixées par un arrêté et ont fait l'objet de plusieurs révisions. Le premier arrêté date du 10 août 1982 puis ont suivi les arrêtés des 7 et 19 septembre 1983 et l'arrêté du 5 septembre 2000). De même, en janvier 2001, une franchise spécifique a été créée pour les dommages consécutifs à la sécheresse. Comme le précise la CCR, les franchises « sont obligatoires, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent également lorsque le contrat de base n'en prévoit pas. Elles ne sont pas "rachetables", même par un autre contrat (autre incitation à la prévention) » (A125-1 du code des assurances).

Le rapport particulier sur les aspects assurantiels et institutionnels du régime catnat, souligne que le système catnat contient « plusieurs dispositions qui devraient faciliter la mise en œuvre de la politique de prévention des risques », sans que ce système n'incite véritablement à la prévention (IGF et al., 2005). En effet, bien qu'il n'existe pas d'information officielle à ce sujet, il semble que les mesures incitatives n'aient pas été réellement utilisées par les assureurs. Ces derniers doivent faire face à des difficultés pour obtenir des résultats concrets en dehors du secteur des risques d'entreprise.

En réalité, les compagnies d'assurance participent ensemble à l'incitation à la prévention à travers les activités de la Mission Risques Naturels, qui porte un regard critique sur la stratégie de prévention de l'État et qui, à travers la diffusion de rapports particuliers, incite l'État à faire respecter les mesures de prévention. La Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels, appelée également Mission Risques Naturels (MRN) (Nussbaum, 2000 ; Chemitte, 2008) est une association constituée en 2000 par :

- la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) qui regroupe les sociétés anonymes (AXA, Groupama, Générali France, Allianz France, Aviva, Pacifica, etc.) et les mutuelles qui distribuent leurs produits grâce à des réseaux classiques (agents généraux généralement) et ne se différencient des sociétés anonymes que par la propriété de leurs fonds propres et leur gouvernance ;
- le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), qui regroupe les mutuelles sans intermédiaires (MSI), dont la dénomination indique une liaison historique avec une collectivité professionnelle (instituteurs, artisans, etc.) c'est le cas notamment de la MAIF, la MACIF, la MATMUT, la MAAF, etc.

L'objet de cette association est de contribuer à une meilleure connaissance des risques naturels et d'apporter une contribution technique aux politiques de prévention, à travers des activités institutionnelles, des études pour la profession et des réponses qu'elle peut apporter aux attentes des sociétés. A travers ses missions d'interfaces techniques exercées pour le compte de la profession de l'assurance, la MRN est en relation avec l'ensemble des acteurs de la gestion des risques naturels (Nussbaum, 2000).

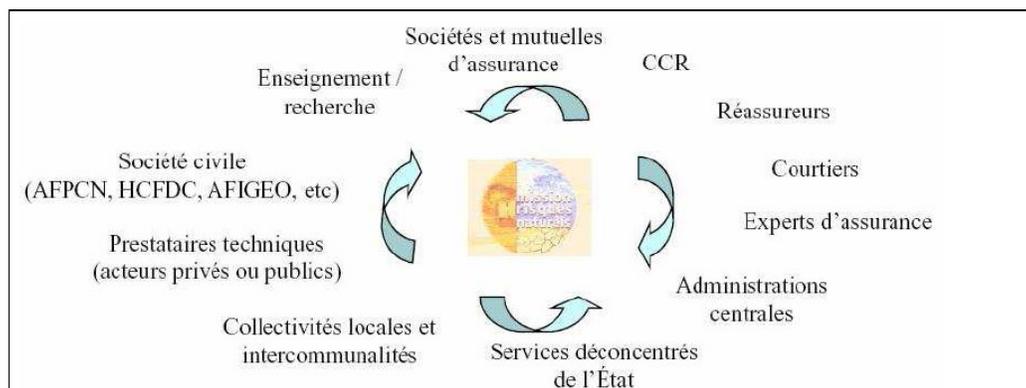


Figure 11 : Le champ d'interactions de la MRN (Chemitte, 2008)

En résumé, les services d'assurance apparaissent directement mobilisés pour inciter à la prévention. Globalement de telles conditions peuvent être mises en œuvre dans des systèmes d'assurance régulés, comme aux Etats-Unis et en France, aussi bien que dans des systèmes non régulés comme au Royaume-Uni. Elles reposent sur les relations existantes entre assureurs, assurés et pouvoirs publics.

Dans le cadre des échanges entre autorités publiques et assureurs privés, les associations professionnelles des assureurs peuvent faire pression auprès du Gouvernement pour promouvoir la prévention, le cas du Royaume-Uni en est une bonne illustration, et la situation française semble privilégier cette approche.

Dans le cadre des relations entre assurés et assureurs privés, ces derniers peuvent imposer certaines conditions de prévention à l'assuré apportant ainsi une couverture directement liée aux mesures de prévention. Un tel processus a pu être identifié dans les trois cas étudiés, pour autant, il apparaît véritablement exécuté uniquement au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

En France, des mesures incitatives peuvent être mises en œuvre dans le cadre des relations assureurs - assurés, cependant, en réalité, les assureurs privés rencontrent des difficultés à obtenir des résultats pratiques dans le cadre de leurs relations commerciales. La participation des compagnies d'assurance à l'incitation de la prévention se fait donc principalement par le biais de la MRN.

Le financement des mesures de prévention et l'incitation à leur mise en œuvre, peuvent être considérés comme des responsabilités partagées entre pouvoir public et services d'assurance au regard des interactions importantes entre « prévention » et « indemnisation ». Cela se vérifie tout particulièrement en France où le système d'assurance fait appel à la fois à l'État et aux assureurs privés, avec l'Etat comme assureur de dernier ressort, et où ce système est mis à contribution non seulement pour inciter à la prévention mais également pour la financer avec des répercussions importantes sur l'action publique de prévention.

Conclusion chapitre 2

Au final, l'évolution de l'action publique de prévention se traduit par une multiplicité d'acteurs susceptibles de prendre part au processus de décision. Ces acteurs interviennent à différents niveaux (onusien, Union Européenne, France) et se réfèrent à différents domaines (prévention, aménagement, sécurité civile, indemnisation, etc.). Cela peut se traduire alors par la nécessité d'intégrer des exigences exprimées à différentes échelles, mais aussi par une mise en concurrence de la gestion des risques naturels avec d'autres enjeux relatifs à des secteurs aussi divers que les transports, le logement, l'industrie, les infrastructures, les grands équipements culturels ou sportifs, la préservation de l'environnement, etc. Ceci peut alors aboutir à des traitements inéquitables et apporter des avantages à certains territoires ou à certaines catégories d'acteurs alors que d'autres parties prenantes se verront soumises à des conditions moins favorables, soulignant ainsi le défi que représente la prise en compte des différents besoins et attentes des acteurs de l'action publique de prévention.

Par ailleurs, au sein de ces différents acteurs, ceux de l'industrie de l'assurance ont une place particulière qui mérite que l'on s'y intéresse. En effet, l'action publique de prévention est une condition nécessaire à la pérennité des services d'assurance. Ceci se traduit par une double interaction entre assureurs et assurés d'une part et entre assureurs privés et pouvoirs publics d'autre part.

Celle-ci apparaît alors comme un support essentiel pour soutenir l'action publique de prévention. Le degré d'implication des assureurs est donc une dimension importante à considérer.

La mise en perspective avec les situations présentes au Royaume-Uni et aux Etats-Unis laisse entrevoir deux tendances possibles, qui ne sont d'ailleurs pas incompatibles :

- une implication forte dans la relation assureurs-pouvoirs publics dans un rôle de lobbying ;
- l'utilisation de la fonctionnalité économique d'assurance pour inciter directement les assurés à la prévention.

L'évolution de l'action publique de prévention induit alors la mise en place de nouveaux cadres d'interactions facilitant la coordination entre ces acteurs multiples, publics et privés situés à différents niveaux de l'action publique et rattachés à des domaines très divers.

Chapitre 3 : Développement de nouveaux cadres d'interactions entre acteurs

Les cadres d'interactions visent à « structurer des modes d'échanges et à articuler des positions » (Hassenteufel, 2008). Ils reposent sur une réglementation définissant des procédures d'interactions entre acteurs de l'action publique. Ils ont progressivement été renforcés pour prendre en compte un besoin de participation effective au processus de décision. Ainsi, le principe 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée en juin 1992, déclare que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens ».

En France, « la participation a été proclamée comme nécessaire à l'accomplissement de l'action publique par le législateur » à de nombreuses reprises, notamment dans le domaine de l'environnement (Donzelot et Epstein, 2006) avec, en particulier :

- la loi Bouchardeau, du 12 Juillet 1983, qui fait de l'enquête publique un dispositif d'information et de recueil des avis de la population,
- la loi du 2 Février 1995 qui dans son article 1^{er} énonce « le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement [...] »,
- la loi du 27 Février 2002, loi dite « Démocratie et proximité », qui introduit l'association du public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire,
- la loi constitutionnelle du 1^{er} Mars 2005 relative à la charte de l'environnement et son article 7 qui stipule que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

S'ajoutent, également :

- le décret du 12 Septembre 2002 portant publication de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ;
- les transpositions des directives 2003/4/CE et 2003/35/CE portant respectivement sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement et la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ;
- la directive INSPIRE du 14 Mars 2007 rendant obligatoire la publication sur Internet d'informations géographiques, et métadonnées associées, détenues par les autorités publiques⁴⁸.

Arnstein s'efforce de clarifier le terme de participation citoyenne à travers une typologie composée de huit niveaux (huit échelons de l'échelle de participation) regroupés en trois catégories correspondant à une prise en compte croissante des avis, des aspirations et des besoins des citoyens (Arnstein, 1969) :

- la « non participation » correspondant aux barreaux de la manipulation et de la thérapie ;
- la « coopération symbolique » (ou « *tokenism* ») regroupant l'information, la consultation et la réassurance (*placation*) ;
- le « pouvoir effectif du citoyen » comprenant le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle du citoyen ;

⁴⁸ http://www.cigal.fr/jac/100223_INSPIRE/1_JAC_DirectiveINSPIRE_100223.pdf

Sans aller dans l'exploitation de l'ensemble des concepts théoriques définis par Arnstein, il est proposé de présenter et commenter les principales règles régissant les interactions entre acteurs de l'action publique de prévention en s'appuyant sur les différents niveaux de participation citoyenne, selon leur dénomination habituellement privilégiée en France : information, consultation, concertation et association. Plus précisément seront étudiés le développement et le renforcement de :

- l'information sur les risques naturels et les défis en termes de mise à disposition d'une information exhaustive, homogène et compréhensible ;
- la consultation, concertation et association autour du PPRN et la place de la négociation ;
- la concertation sur le mode de la gouvernance à cinq et les nouvelles formes d'expertise.

3.1. Information sur les risques naturels et défis en termes de mise à disposition d'une information exhaustive, homogène et compréhensible

Comme souligné dans le Livre Blanc de l'AFPCN intitulé « s'informer pour réduire les risques naturels », la France s'est dotée de textes relatifs aux risques naturels qui comportent « un volet tout à fait significatif consacré à l'information » (AFPCN, 2005). En effet, depuis la loi du 22 juillet 1987 et son décret d'application du 11 Octobre 1990⁴⁹ les citoyens ont le droit d'être informés sur les risques majeurs auxquels ils sont exposés, et notamment sur les risques naturels prévisibles⁵⁰. Ce droit a été successivement réaffirmé, enrichi et élargi par différentes lois notamment par la loi « risques » du 30 Juillet 2003 et la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004.

Après avoir décrit les principaux canaux permettant de diffuser cette information, il est proposé d'identifier les exigences qui les accompagnent en termes d'accès et de compréhension de l'information.

3.1.1. Vers plus d'information sur les risques naturels

L'information du public passe notamment par un accès aux données relatives aux différents dispositifs de politique publique de gestion des risques. A ce titre il faut noter l'apparition à l'initiative des services du MEEEDDM du portail national « Cartorisque »⁵¹ donnant accès à des données géographiques, ainsi que du portail « prim.net »⁵² permettant de se renseigner sur l'avancement des procédures administratives à partir de données issues de la base de données « Gaspar » (BD Gaspar)⁵³.

La BD GASPARE est une importante source de données relatives à l'avancement des outils de politique publique de prévention sur les communes françaises. C'est un outil d'information générale et de suivi d'avancement des procédures à l'échelle communale, mis à disposition par le MEEEDDM.

⁴⁹ Décret modifié en dernier lieu par le décret n° 2004-554 du 9 juin 2004, codifié par l'article R125-11 du Code de l'Environnement.

⁵⁰ Article L125-2 Code de l'Environnement.

⁵¹ <http://cartorisque.prim.net> les géoservices intranet de la MRN y apportant une valeur ajoutée métier à l'usage des sociétés d'assurances.

⁵² www.prim.net

⁵³ Lettre du ministre datée du 18 Février 2005 sur le déploiement du réseau de données sur les risques GASPARE mis en production à compter du 1er juin 2005 et la Circulaire du 04/07/06 relative à la diffusion des cartes des risques.

La création du portail national Cartorisque relève d'un effort de centralisation et de mise à disposition des données. Cette dernière s'avérait nécessaire, notamment pour les opérateurs nationaux. Hors la fonction de consultation pour utilisateurs grands publics, le professionnel y trouvera la possibilité de télécharger des lots de données thématiques sur les zonages d'aléa inondation (Atlas de Zones inondables (AZI)) et les zonages PPRN. Le site Cartorisque du Ministère de l'Ecologie constitue le portail national d'accès à ces zonages au format numérique. Sa mise en ligne a permis de réduire substantiellement le coût de collecte de l'information et l'effort d'harmonisation du format des données en facilite grandement l'usage (tous les lots de données respectent le même modèle de données).

Ces dispositifs d'information et de rapportage ont sensiblement améliorés, la visibilité et le suivi, au niveau national, des données relatives aux différents dispositifs de politique publique de gestion des risques, en particulier concernant les PPRN.

Par ailleurs, les informations essentielles sur les risques majeurs sont consignées dans un dossier départemental des risques majeurs (DDRM)⁵⁴. Ce dernier doit notamment contenir la liste de l'ensemble des communes pour lesquelles sont applicables les dispositions générales du droit à l'information sur les risques majeurs⁵⁵, communes parmi lesquelles figurent celles désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier ou encore celles couvertes par un PPRN approuvé (ou un document valant PPRN). La circulaire du 20 Juin 2005 portant application des dispositions réglementaires relatives à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs incite à élargir cette liste en intégrant également les communes à PPRN prescrit et intéressées par un PIG. Par ailleurs, le DDRM comprend également « l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets »⁵⁶. Ce document ainsi que les informations contenues, notamment, dans les PPRN intéressant le territoire de ces communes, les cartographies existantes des zones exposées et la liste des arrêtés catnat sont transmis par le préfet aux maires des communes concernées.

Des mesures spécifiques d'information doivent être prises dans les communes exposées aux risques naturels notamment celles figurant obligatoirement dans la liste du DDRM⁵⁷. Ces dernières ont l'obligation de réaliser un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)⁵⁸. Le DDRM sert de référence pour l'élaboration du DICRIM qui reprend les informations transmises par le préfet, énoncées plus haut, et « indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune ». Le maire doit, par voie d'affiches, porter à la connaissance du public les consignes de sécurité figurant dans le DICRIM. Cette obligation s'applique également aux consignes pouvant être fixées par les exploitants ou les propriétaires de certains locaux ou terrains définis par l'article R125-14 du code de l'environnement⁵⁹.

⁵⁴ Article R125-11 du code de l'environnement.

⁵⁵ Liste mentionnée à l'article R. 125-10 du CE.

⁵⁶ Article R125-11 du code de l'environnement.

⁵⁷ Article R125-10 du code de l'environnement.

⁵⁸ Article R125-11 du code de l'environnement.

⁵⁹ Article R125-12 et suivants du code de l'environnement.

D'autre part, afin d'assurer la mémoire du risque, le maire doit procéder à l'inventaire de repères de crues, indiquant le niveau atteint par les plus hautes eaux connues sur le territoire de sa commune⁶⁰. Il doit également en établir de nouveaux pour les crues historiques, nouvelles crues exceptionnelles ou submersions marines. Ces repères doivent être répartis sur l'ensemble du territoire de la commune exposée aux crues, de façon à être visibles depuis la voie publique et en privilégiant les espaces publics, notamment les principaux points d'accès des édifices publics fréquentés par la population⁶¹. Ils doivent être matérialisés, entretenus et protégés, et doivent figurer sous forme de liste ou de carte dans le DICRIM.⁶²

Dans les communes dotées d'un PPRN prescrit ou approuvé, la population doit être informée par le maire, au moins une fois tous les deux ans, sur « les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque », ainsi que sur les garanties prévues par l'assurance des catastrophes naturelles⁶³. Cette information peut se faire dans le cadre de réunions publiques communales ou « par tout autre moyen approprié »⁶⁴.

Par ailleurs, le plan communal de sauvegarde (PCS)⁶⁵ mis en œuvre par le maire sur le territoire de sa commune a vocation à regrouper l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection des populations, y compris le DICRIM.

Il peut également être noté que la loi SRU a modifié l'article L121-2 du code de l'urbanisme de sorte que, dans le cadre du « porter à connaissance » (PAC)⁶⁶, les informations fournies par le préfet aux communes ou à leurs groupements compétents, en vue de leur prise en compte dans l'élaboration ou la révision de documents d'urbanisme, comportent également « les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques ». Les PAC sont tenus à la disposition du public et peuvent être, en tout ou partie, annexés au dossier d'enquête publique. La Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables rappelle à ce titre l'importance de la cartographie des zones inondables qui doit être portée à la connaissance des collectivités locales.

L'information du public peut également se faire à la parcelle par le biais de l'information acquéreur locataire (IAL)⁶⁷. En effet, lorsqu'un bien immobilier est situé dans une zone exposée à un risque majeur, notamment dans une commune dotée d'un PPRN prescrit ou approuvé, le vendeur ou le bailleur a l'obligation d'informer les acquéreurs ou locataires de l'existence de ce risque, en remplissant un formulaire d'« état des risques ». Un arrêté préfectoral désigne les communes concernées par cette obligation. Pour chacune d'entre elles, le préfet arrête la liste des risques auxquels la commune est exposée sur tout ou partie de son territoire ainsi que la liste des documents à prendre en compte par le vendeur ou le bailleur pour remplir le formulaire.

⁶⁰ Article L563-3 et R563-14 du code de l'environnement.

⁶¹ Article R563-12 du code de l'environnement.

⁶² Article R563-15 du code de l'environnement.

⁶³ Article L125-1 du code des assurances.

⁶⁴ Article L125-2 du code de l'environnement.

⁶⁵ Article 13 de la loi du 13 Août 2004 de modernisation de la sécurité civile complété par le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005.

⁶⁶ Article R121-1 du code de l'urbanisme.

⁶⁷ Article L125-5 et R125-23 à R125-27 du code de l'environnement.

Cette dernière liste comprend notamment :

- pour les communes dotées d'un PPRN approuvé, le ou les documents graphiques ainsi que la note de présentation ;
- pour les communes dotées d'un PPRN prescrit, les documents d'information élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et tenus à la disposition du public, permettant une délimitation et une qualification de phénomènes ;
- pour les communes ayant fait l'objet d'un ou plusieurs arrêtés catnat, la liste de ces arrêtés.

Une liste de documents complémentaires auxquels le vendeur ou le bailleur peuvent se référer est annexée à l'arrêté.

Indépendamment de l'IAL, dans le cas où un bien immobilier aurait subi un sinistre entrant dans le cadre d'une reconnaissance par un arrêté catnat et aurait été indemnisé à ce titre, le vendeur ou le bailleur est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire. Cette obligation s'applique pour tout sinistre survenu pendant la période où il a été propriétaire de l'immeuble ou dont il a été lui-même informé.⁶⁸

Ainsi, de nombreux dispositifs sont mis en place à différents échelles territoriales pour informer le public sur les risques naturels. Pour autant, le développement de ces dispositifs permettant la diffusion de l'information suppose d'en assurer l'accès au plus grand nombre et de rendre l'information compréhensible.

3.1.2. Accès et compréhension de l'information

Il est proposé de s'intéresser plus particulièrement à la BD GASPARE et à Cartorisque qui constituent les deux colonnes vertébrales d'une infrastructure nationale d'information publique dans le domaine de la politique publique de gestion des risques naturels, indispensable à des opérateurs nationaux comme les assureurs (Gérin et Hajji, 2010).

En effet, l'examen de la BD GASPARE permet de constater qu'elle est inégalement renseignée et mise à jour, notamment concernant :

- l'échéancier des prescriptions et réalisations des dossiers PPRNI : à peu près 200 communes ayant un PPRNI attribué n'ont aucun champ permettant de statuer sur l'état d'avancement de ce dernier et les dates d'approbation d'un PPRNI peuvent être identiques voir même antérieures à la date de prescription ;
- le type d'inondation traité par les PPRNI : pour 60 % des communes concernées par un PPRNI, le type d'inondation n'est pas précisé ;
- l'échelle de réalisation du PPRNI : plus de 20 % des PPRNI ne sont rattachés à aucun cours d'eau ni à aucun bassin de risque ;
- la révision des anciennes procédures : une table spécifique existe pour les PPRNI révisés, mais seulement 600 communes y figurent contre 1 400 communes ayant au moins deux procédures PPRNI (ancienne et nouvelle procédure), et cette table est inégalement renseignée ;
- les outils ou procédures indispensables en aval du PPR qui en complètent l'efficacité, comme son annexion au PLU (près de 270 communes sont recensés comme ayant un PPRNI annexé au PLU⁶⁹) ou la réalisation du PCS (la base de données compte uniquement une centaine de communes ayant un PCS⁷⁰).

⁶⁸ Article L.125-5 (IV) du code de l'environnement.

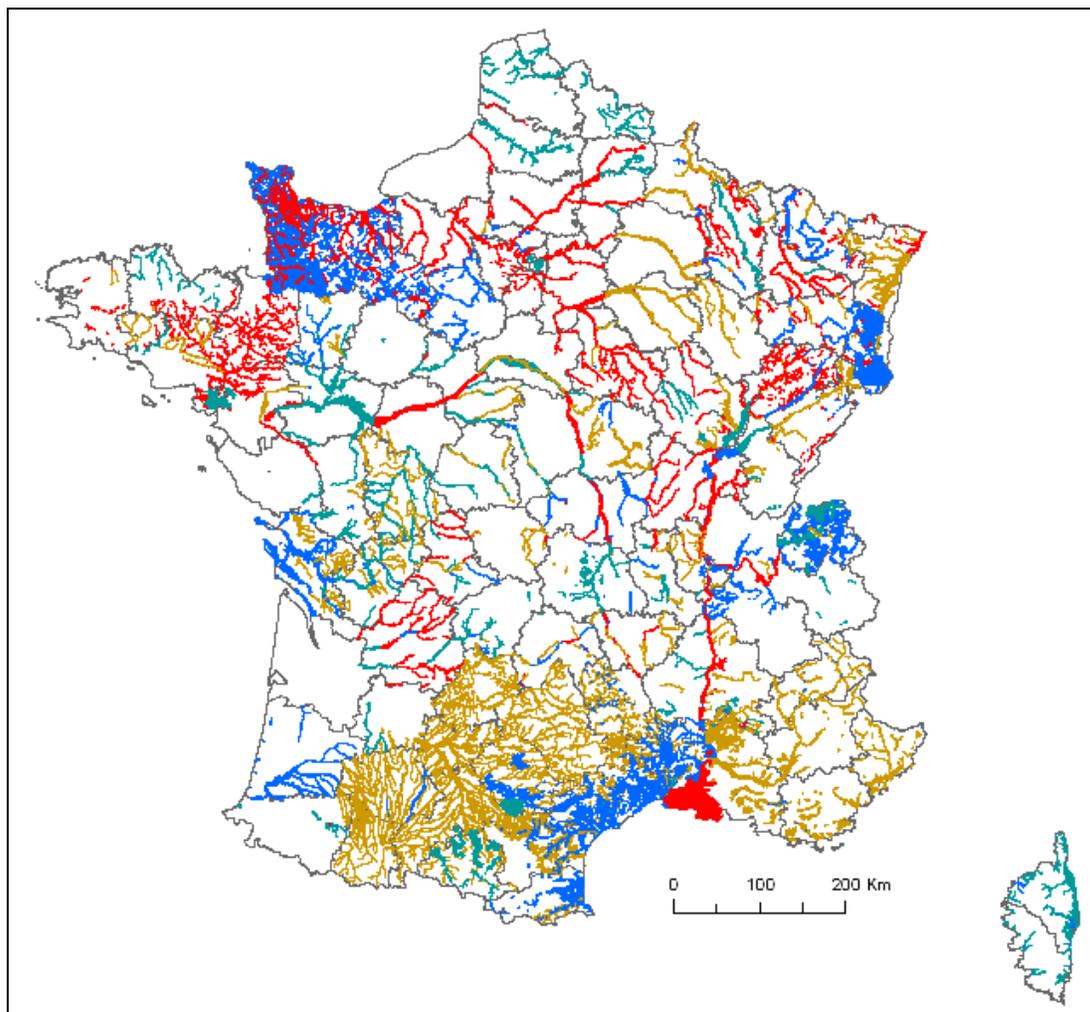
⁶⁹ Ce chiffre est peu vraisemblable mais ne peut être rapproché d'aucune autre référence.

⁷⁰ A titre indicatif le ministère de l'intérieur annonçait 1 400 communes dotées d'un PCS en début d'année 2009.

Il peut également être souligné l'absence d'un certain nombre de procédures administratives ou de programmes d'actions directement ou indirectement liées aux risques naturels (DTA, SCOT, PLU, SAGE, SDAGE, PAPI...).

De même, comme l'illustre la carte ci-dessous, les AZI disponibles sous format numérique dans Cartorisque présentent certaines limites pour une approche nationale :

- une couverture incomplète et inégale entre territoires ;
- une hétérogénéité des informations disponibles.



Type d'aléa	
	Qualification des aléas par modélisation hydraulique
	Qualification des zones inondées par relevés de crue
	Qualification des zones inondables par modélisation hydrogéomorphologique
	Non connu

Figure 12 : Hétérogénéité de la connaissance sur les aléas inondations
(Sources : MEEDDM, Cartorisque au 31/12/08, traitement MRN)

Il apparaît une grande hétérogénéité, d'un territoire à l'autre, en termes de méthode de production des zonages d'aléa (zones inondables (Midi Pyrénées), des zones inondées (Basse Normandie) ou de cartes d'aléa (Loire moyenne)).

De plus, la mise à disposition des zonages d'aléa et des PPRN s'accompagne d'un certain nombre de limites en termes de couverture :

- deux départements n'ont aucun lot de données concernant l'aléa inondation, la Gironde ainsi que les Alpes de Haute Provence.
- parmi les territoires couverts, la présence de zonage ne signifie ni que l'ensemble des cours d'eau sont couverts ni que l'ensemble des phénomènes d'inondation (ruissellement, remontées de nappe,...) sont pris en compte ;
- seulement 35% des communes ayant un PPRNI approuvé ont leur zonage PPRNI disponible sous format numérique ;

Au-delà de la question de l'accès à l'information, les différentes parties prenantes sont-elles en mesure de comprendre cette information ?

Ce point concerne notamment la documentation des données mis à disposition au niveau national. Ainsi, face à l'hétérogénéité des pratiques de production des données géographiques, d'un territoire à l'autre, les métadonnées des AZI téléchargés sur Cartorisque sont insuffisamment renseignées, alors que les producteurs disposent de toutes les informations relatives à leur production. En conséquence, le coût d'usage, bien que réduit par un accès national, est encore très élevé : l'interprétation des données obtenues sur ce site étant délicate, un retour vers tous les producteurs locaux est nécessaire pour apprécier au mieux « l'information contenue dans les cartes ».

Par ailleurs, comme souligné dans le Livre Blanc de l'AFPCN consacré à l'information sur les risques naturels, au sein des différents cadres d'interactions, « les discussions sont encore parfois des successions de monologues et de malentendu », en l'absence de définitions communes sur les concepts de base (AFPCN, 2005).

En effet, il paraît encore difficile de se référer à une unique définition tant leur nombre est important, même pour des termes pouvant être considérés comme « fondamentaux ». Au niveau international « *A comparative glossary* » relatif au « *components of Risk* » a été réalisé par Thywissen (Thywissen, 2006). Ce glossaire met en évidence à quel point la définition d'un même terme peut varier. Ainsi il permet de recenser un nombre de définitions pour les termes suivants :

- « Hazard » : 14
- « Exposure » : 7
- « Catastrophe » : 5
- « Disaster » : 10
- « Coping capacity » : 6
- « Resilience » ou « Resiliency » : 14
- « Risk » : 29 dont 7 pour « Risk acceptable »
- « Vulnerability » : 35

Ces définitions proviennent de disciplines et de secteurs divers tels : l'industrie de l'assurance, les Nations Unies, le domaine universitaire avec les sciences naturelles, sociales ou multidisciplinaires, le secteur économique, l'ingénierie, les gouvernements et le monde de la politique en général, la société civile ou encore le domaine de la sécurité civile. L'auteur souligne alors le point suivant : *“Even if some terms are defined differently by different disciplines, it is vitally important to make those differences in terminology known across the disaster reduction community in order to avoid misunderstandings and to enhance knowledge, mutual understanding and efficiency in disaster reduction”*⁷¹ (Thywissen, 2006).

⁷¹ Même si certains termes sont définis différemment par différentes disciplines, il est extrêmement important de rendre visibles ces différences dans la terminologie utilisée au sein de la communauté œuvrant pour la réduction

En France, cette nécessité a notamment été étudiée dans le rapport de Juffé et Mazière qui souligne « l'imprécision ou la divergence dans la *terminologie*, notamment concernant l'aléa, le danger, les enjeux, le risque, la prévention, la vulnérabilité, etc. » et « la difficulté de parvenir à un langage à la fois clair, rigoureux et compris par l'ensemble des acteurs, ce qui est loin d'être le cas à présent » (Juffé et Mazière, 2008). Les auteurs illustrent ce point par un échantillon de définitions pour les deux termes suivants :

- « aléa » pouvant être défini comme :
 - « Événement potentiellement dangereux (site de l'institut français des formateurs, risques majeurs et protection de l'environnement) ;
 - Risque, inconvénient que l'on envisage sans pouvoir l'imaginer avec précision ou le situer avec exactitude dans le temps (centre national des ressources textuelles et lexicales, CNRS) ;
 - Manifestation d'un phénomène naturel (débordements de rivières, glissements de terrains, séismes, ou encore, avalanches, cyclones, éruptions volcaniques...). Un aléa est caractérisé par sa probabilité d'occurrence (décennale, centennale...) et l'intensité de sa manifestation (hauteur et vitesse de l'eau pour les crues, magnitude pour les séismes, largeur de bande pour les glissements de terrain...). (site de la DIREN de Lorraine, 2 février 2007) ;
 - Un phénomène dangereux naturel ou anthropique appliqué au territoire. L'aléa est qualifié par sa probabilité ou son occurrence, son intensité, sa durée. (CERTU) » ;
- « enjeux » pouvant être défini comme :
 - « Intérêts (humains, économiques, environnementaux, patrimoniaux) menacés par l'aléa (site de l'institut français des formateurs, risques majeurs et protection de l'environnement) ;
 - Ce sont les dommages directs comptabilisables dès la fin de l'événement exceptionnel sur les habitations, les infrastructures, les bâtiments commerciaux ou industriels, les cultures ou le cheptel, et, dans les cas les plus dramatiques, les vies humaines. Ce sont aussi les perturbations économiques et sociales qui résident essentiellement dans les pertes d'exploitation dues à la destruction de l'outil de travail ou des récoltes ou l'interruption des communications, mais aussi les atteintes à l'environnement (site de la DIREN de Lorraine, 2 février 2007) ;
 - Ce sont les personnes, biens, infrastructures, activités ou patrimoine présents sur un territoire donné. Ces enjeux sont susceptibles d'être exposés à un aléa naturel ou technologique. Par extension, on assimilera à un enjeu tout ouvrage dont l'endommagement par un aléa met en danger la sécurité de personnes ou de biens (CERTU) ».

Ils préconisent alors l'élaboration d'un « lexique unique concernant l'ensemble des risques naturels et technologiques, au sens le plus large possible » e précisent que « la commission de terminologie de l'ex-MEDD a pris une décision en ce sens en novembre 2007 ».

Ainsi, si la visibilité et le suivi des données au niveau national ont été sensiblement améliorés avec le développement de la BD GASPARE et de Cartorisque, ces deux dispositifs, somme toute assez jeunes, comportent en l'état, un certain nombre de limites en termes d'exhaustivité et d'homogénéité.

des catastrophes, pour éviter des malentendus et améliorer la connaissance, la compréhension réciproque et l'efficacité de la réduction de désastre.

Par ailleurs, en l'absence d'un lexique unique, les messages diffusés garderont un impact limité.

Au final, le droit à une information complète et transparente pour tous les citoyens a été réaffirmé à diverses reprises dans le domaine de la gestion des risques naturels et des dispositifs ont été, progressivement, mis en place à différentes échelles territoriales pour accompagner cette évolution. Cette diffusion d'information permet aux citoyens d'avoir une meilleure connaissance des risques auxquels ils sont exposés, pour autant que cette information soit accessible et compréhensible pour le plus grand nombre. Cette évolution vers plus d'information s'accompagne donc d'un certain nombre de défis notamment celui d'être en mesure de mettre à disposition une information exhaustive, homogène et compréhensible.

Cela peut également se traduire par une attente plus forte en termes de participation citoyenne, notamment dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des PPRN.

3.2. Consultation, concertation et association autour du PPRN et la place de la négociation

Le PPRN vaut servitude d'utilité publique. Il est opposable à tout mode d'occupation ou d'utilisation du sol et doit être annexé au Plan Local d'Urbanisme (PLU)⁷². Il est élaboré et mis en application par l'Etat. Cependant son statut est controversé. Un avis du Conseil d'Etat stipule que le PPRN appartient à la catégorie des « documents d'urbanisme »⁷³ alors même que ces derniers sont de la compétence des collectivités. Cette nature juridique particulière n'est pas sans conséquence dans la mise en œuvre du PPRN. En effet, ce dernier est souvent vécu comme une contrainte imposée par l'Etat et souffre d'une faible adhésion des collectivités locales qui dénoncent un manque de concertation. Une réorientation a été amorcée par la loi du 30 juillet 2003 en laissant une plus large place à la concertation et à l'association des différentes parties prenantes dans l'élaboration de la procédure. Après avoir présenté les grandes lignes de cette évolution, il est proposé de s'interroger sur la place réservée à la négociation.

3.2.1. Vers une plus grande consultation, concertation, association des acteurs dans le domaine de la gestion des risques autour du PPRN

Désormais, les modalités de la concertation relative à l'élaboration du PPRN sont définies par le préfet. Les collectivités territoriales ou EPCI concernés, doivent être associés à l'élaboration du PPRN et les maires doivent être entendus au cours de l'enquête public⁷⁴. Une nouvelle étape est franchie par le décret du 4 janvier 2005 qui modifie celui du 5 octobre 1995 et introduit l'obligation dans l'arrêté de prescription du PPRN de définir « les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet ». En juin 2006, un groupe de travail sur « l'information, la participation du public, la concertation et l'association dans les PPRN » est formé, avec « pour objectif de fournir aux services de l'Etat des outils opérationnels de mise en œuvre des dispositions législatives relatives à la concertation du public et à l'association des collectivités à l'élaboration des PPRN issues de la loi du 30 juillet 2003 ».

⁷² Seules les servitudes annexées au PLU peuvent être opposées aux demandes d'occupation du sol. La commune n'est pas tenue d'incorporer les prescriptions du PPRN dans le règlement du PLU, cependant le PLU doit être compatible avec le PPRN. En cas de contradiction, ce sont les dispositions de PPRN qui prévalent.

⁷³ Avis du 3 décembre 2001 (C.E., 3 déc. 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, n° 236910)

⁷⁴ Article L. 562-3 du code de l'environnement

Il se compose d'élus, de représentants d'associations et de représentants des services de l'Etat. En décembre 2007, un document final est produit. Il formule notamment les constats suivants⁷⁵:

- « depuis quelques années, certains élus critiquent [...] vivement les méthodes employées par les services en charge de l'élaboration des PPRN et l'absence de concertation dont ils feraient preuve. Ils souhaitent être pleinement associés aux politiques de prévention menées sur leur territoire, et notamment à l'occasion de l'élaboration des PPRN. Deux propositions de loi motivées par ce souhait ont ainsi été déposées par Max Roustan, député du Gard, maire d'Alès, Olivier Jardé, député de la Somme, et Alain Dufaut, sénateur du Vaucluse » ;
- face aux nouvelles obligations en termes de participation, d'association et de concertation introduites par la législation, les services de l'Etat rencontrent un certain nombre de difficultés, « d'une part du fait d'un manque de précision dans les termes de la loi, d'autre part en raison des craintes suscitées par les changements dans les positionnements institutionnels et les méthodes de travail que ces nouvelles dispositions impliquent. Ces démarches nécessitent aussi une participation sans arrière-pensée de tous les acteurs concernés » ;
- « la demande d'information et de participation de l'ensemble des acteurs aux processus de décision dans le domaine des risques se fait de plus en plus pressante, que ce soit de l'État vers les collectivités territoriales et le grand public ou des collectivités territoriales vers leurs administrés ».

Ce groupe de travail a notamment donné lieu à la diffusion d'une circulaire « concertation »⁷⁶, la production de divers documents pédagogiques (cahier de recommandations, guides, glossaires ou mémento)⁷⁷ ou encore la mise en place d'un plan national de formation à la concertation destiné à l'ensemble des acteurs concernés. Des sites pilotes ont également été retenus pour une expérimentation de débats publics locaux sur la gestion des risques naturels.

La circulaire « concertation » datée du 3 Juillet 2007 identifie trois démarches participatives au cours de la procédure d'élaboration des PPRN :

- la concertation en continu avec la population ;
- les consultations obligatoires avant l'enquête publique ;
- l'enquête publique sur le projet.

Cette circulaire qui vient en appui de la loi de 2003, souligne également la nécessité d'une élaboration « associée » du projet de PPRN et l'importance d'une professionnalisation des acteurs. Les services déconcentrés sont invités « à solliciter de la part des collectivités une communication, le plus en amont possible et la plus complète possible, de leurs projet et stratégie de développement ». Le dialogue avec les collectivités doit être continu. La mise en œuvre de la procédure PPRN est alors qualifiée d' « élaboration « associée », pilotée par les services de l'Etat » au cours de laquelle « les collectivités territoriales pourront apporter leurs contributions et être en force de proposition ».

⁷⁵ Document final groupe de travail N.Olin

⁷⁶ Circulaire du 3 juillet 2007 relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de préventions des risques naturels prévisibles (PPRN).

⁷⁷ Cahier de recommandations pour la réalisation de supports de communication pédagogique sur les risques à destination des élus et du public, Guide sur l'intégration la concertation dans la conduite d'un projet de prévention des risques, Glossaire technique sur les risques naturels et glossaire sur les notions et concepts liés à la participation, Mémento sur les rôles et responsabilités des acteurs de la prévention

Elle préconise également aux services déconcentrés de l'Etat de mettre en place, avec les collectivités concernées par un futur PPRN, une stratégie locale de prévention, avant d'engager la procédure. Cette stratégie repose notamment sur :

- « la définition collective d'orientations en matière de gestion des risques en ce qui concerne : la connaissance des phénomènes et leur surveillance ; l'information préventive et l'éducation ; la prise en compte du risque dans l'aménagement, en particulier dans les documents d'urbanisme, et la réduction de la vulnérabilité ; la planification de l'organisation des secours et la préparation à la gestion de crise ; le retour d'expérience et l'évaluation. »
- « la définition d'un programme d'actions déclinant les mesures à prendre, dont celles du PPR, l'articulation entre ces actions et la répartition, entre les acteurs, des rôles et de leurs responsabilités »

Une telle démarche s'appuie ainsi sur un diagnostic partagé et des interactions fortes entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les acteurs locaux et les habitants pour s'acheminer vers une définition collective d'orientations en matière de gestion des risques naturels. Quelle est la nature de ces échanges ? S'agit-il de négociation ?

3.2.2. la place de la négociation

Dans l'ouvrage intitulé « 40 ans d'aménagement du territoire », les auteurs attestent sans détour que « les décisions d'aménagement du territoire ne sont souvent que le résultat de négociations toujours difficiles, rarement parfaites où se réalisent des équilibres partiels et momentanés entre les multiples intervenants. » (Lacour et al., 2008). De même dans le cadre de sa thèse intitulé « Modèles multi-agents pour l'aide à la décision et la négociation en aménagement du territoire », Ferrand explique que « dans un système démocratique et égalitaire comme le nôtre, les différents points de vue doivent être pris en compte pour la décision publique. On va donc rechercher une conciliation, selon différents modes, en allant vers un consensus ou un compromis. On passe ainsi par une phase de négociation, au cours de laquelle les acteurs élaborent et échangent des arguments afin de défendre leur position ou d'attaquer celle de l'autre » (Ferrand, 2003). Bien qu'« aménagement » et « prévention » soient intrinsèquement liés, cet état de fait n'apparaît pas énoncé aussi clairement pour la gestion des risques naturels. Reliant indique dans sa thèse, que « dans certains domaines tels que l'environnement et notamment dans la gestion des risques, parler de négociation reste un sujet sensible » (Reliant, 2004). En effet, l'Etat a longtemps considéré que les données « scientifiques » sur les risques naturels s'imposaient aux décideurs publics laissant peu de place à la prise en compte des spécificités territoriales (Dourlens, 2003). Ceci ne signifie pas pour autant que la question de la négociation du risque, et autour du risque, ne soit pas une réalité. Elle se manifeste notamment dans le cadre de l'établissement de zones d'aléa et de zonages règlementaires.

Concernant l'aléa inondation, une circulaire interministérielle⁷⁸ datée du 24 janvier 1994, donne la priorité à l'établissement d'« une cartographie des zones inondables » et apporte une première définition de l'aléa de référence correspondant à « la plus forte crue connue et, dans le cas où celle-ci serait plus faible, une crue de fréquence centennale ». Elle sera complétée par celle du 16 août 1994, en ce qui concerne la prévention du risque engendré par les inondations "rapides", pour lesquelles « la vitesse d'apparition de l'événement nécessite une approche particulière afin de réduire la vulnérabilité des populations concernées par de tels phénomènes ».

⁷⁸ Circulaire relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables.

Il apparaît clairement que le niveau de l'aléa de référence à prendre en compte dans les PPRN résulte d'un choix opéré par l'Etat⁷⁹ qui a des conséquences importantes en termes de réglementation. On peut alors se demander s'ils sont susceptibles d'être discutés.

Une Circulaire datée du 22 mars 1995⁸⁰ insiste sur la nécessité « de souligner et de bien faire comprendre [aux partenaires] le caractère technique de l'atlas zones inondables, qui décrit et explique l'aléa inondation à l'exclusion de tout aspect réglementaire ». Toutefois, elle précise également que « l'atlas ne saurait faire l'objet d'une négociation avec les collectivités locales ». La démarche proposée correspond surtout à une volonté d'informer les élus le plus en amont possible de l'élaboration d'un atlas sur leur territoire, et d'obtenir la collaboration de chaque personne susceptible de posséder des informations sur les crues historiques ou récentes, sur la topographie et l'occupation des sols. L'objectif affiché de cette démarche est de permettre à chacun de prendre conscience de « la réalité des risques » et de s'approprier la cartographie de l'aléa. Ainsi cette circulaire précise qu'une fois l'atlas établi, ce dernier doit être adressé aux maires concernés « pour une relecture et pour recueillir leurs éventuelles observations techniques, mais en leur précisant bien qu'il ne s'agit pas d'une demande d'avis et encore moins d'approbation de leur part ».

Pour autant, les récentes évolutions semblent aboutir à une reconnaissance de la nécessité de dialogue et d'échanges autour du choix de l'aléa retenu pour l'élaboration du PPRN. Ainsi un cahier de recommandations sur le contenu des PPRN, publié en 2006, rappelle que « le choix de l'aléa de référence ou, tout du moins, des conditions de références pour certains risques est un préalable indispensable aux études des phénomènes naturels dans le cadre des PPRN car il conditionne l'ensemble de la réglementation mise en place. Le partage de ces éléments déterminants dans un souci de transparence est une des conditions d'acceptation du PPRN⁸¹ ». Il insiste par ailleurs sur la nécessité « d'expliquer ce qu'est un aléa de référence puis de justifier celui qui est retenu pour l'élaboration du PPRN ». Il est ajouté que « ces explications doivent être suivies des éléments de justification du choix de la ou des méthodes retenues pour la qualification des aléas. Les certitudes et les marges d'incertitudes seront également explicitées ». De même, il est désormais spécifié dans la circulaire concertation que les modalités de qualification de l'aléa de référence à retenir pour le PPRN doivent être définies avec les collectivités territoriales.

Il semble que cette volonté d'aboutir à une vision partagée se traduise sur le terrain. Ainsi Bayet rapporte les propos d'un membre de l'ex-Délégation aux risques Majeurs qui affichent clairement la nécessité d'« arriver à un consensus sur l'aléa » (Bayet, 2000). Pour Vinet et Defossez « l'aléa est en passe de tomber dans le domaine de la discussion, voire de la négociation » (Vinet et Defossez, 2006). Cyril Bayet dans un article intitulé « Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels », démontre que « les évaluations du risque ne tiennent plus leur autorité et leur utilité d'une valeur de vérité garantie par les spécialistes, mais de leur capacité à être comprises et reprises par les acteurs concernés et à répondre aux besoins du débat politique ».

⁷⁹ De même, il est désormais reconnu que l'aléa ne se déduit pas directement de la collecte et de l'analyse de données par l'expert mais que ce dernier est également tenu d'opérer des choix (Dourlens, 2003).

⁸⁰ Circulaire relative au plan Loire grandeur nature et à la prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme.

⁸¹ Cahier de recommandation sur le contenu des PPR, publié en 2006.

Selon cet auteur, « la fixation des niveaux de risques et des règlements associés [...] résulte d'un processus au cours duquel peuvent être éprouvées leur résistance et leur pertinence face aux intérêts politiques et sociaux » (Bayet, 2000).

Toutefois, Decrop rappelle que l'on pense généralement « que le mode de décision démocratique n'est pas toujours le plus efficace et que dans certains cas, quand un intérêt majeur de la collectivité est en jeu, une intervention autoritaire de la puissance publique se justifie » (Decrop, 1997). La fragilité de ce principe peut notamment être illustrée par les récentes déclarations faisant suite à la tempête Xynthia. Ainsi dans son discours du 28 Février 2010, le Président de la République annonce qu'« une cartographie précise est en cours d'élaboration destinée à identifier les sites à fort aléa. » [...] en insistant sur le fait qu'« on ne négociera pas l'aléa, il s'impose à tous, l'aléa n'est pas à géométrie variable, la tempête Xynthia vient de nous le rappeler ». Face aux résistances locales à prendre en compte les risques naturels, une démarche scientifique et rigoureuse est alors avancée. Ainsi, un article du Monde⁸² du 13 Avril 2010, intitulé « Xynthia : les critères de zonage ne sont pas remis en cause », rapporte les propos du chef du gouvernement à l'issue d'une réunion de neuf de ses ministres à Matignon, qui précise que « Les critères qui ont été mis en œuvre par l'Etat pour définir les zones [...] sont des critères objectifs, basés sur des observations concrètes, précises, et ils n'appellent pas de remise en cause, en tous cas pas dans la phase actuelle ».

La question de la participation des différentes parties prenantes à l'élaboration des PPRN est reconnue comme une question centrale du dispositif. Elle se cristallise notamment autour de l'aléa de référence d'une part du fait de son impact sur l'application du droit des sols et plus largement sur le territoire, et d'autre part parce que l'aléa de référence résulte clairement de choix établis par l'Etat et les experts. Cette prise de conscience amène alors les pouvoirs publics à rechercher une vision partagée. Pour autant, cette évolution nécessite de clarifier les modalités permettant d'y aboutir. Il s'agit notamment de distinguer précisément les sujets ouverts au débat de ceux qui sont imposés par l'Etat, mais également d'identifier formellement l'échelle territoriale à laquelle ils doivent être traités : est-il possible de discuter du niveau de l'aléa de référence à considérer dans les PPRN ? Les discussions peuvent-elles porter sur la méthode ayant permis d'aboutir à la définition de l'aléa ou encore sur les marges d'incertitude qui les accompagnent ? Peut-on discuter d'un principe comme celui de la prise en compte du risque de rupture d'ouvrage ? S'agit-il d'une discussion qui doit s'établir au niveau national ou au niveau des territoires ?

3.3. Instances de concertation et nouvelles formes d'expertise

Dans la circulaire 2007⁸³, la politique de prévention des risques naturels est présentée comme « une compétence partagée ». Plus récemment encore, dans son rapport annuel de 2009, le délégué aux risques majeurs rappelle que « l'efficacité des mesures mises en place dépendra de la qualité et du partage de l'application des actions de prévention » (MEDD, 2009).

Cela s'accompagne notamment d'un renforcement de la concertation par la création d'instances départementales et nationale pluralistes mais également par l'émergence de nouvelles formes d'expertise permettant d'alimenter ces interactions.

⁸² LEMONDE.FR avec AFP et Reuters | 13.04.10 | 13h10 • Mis à jour le 13.04.10 | 18h14

⁸³ Circulaire concertation

3.3.1. Renforcement de la concertation par la création d'instances départementales et nationale

La loi du 30 Juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques⁸⁴ a institué les Commission Départemental des Risques Naturels Majeurs (CDRNM). Cette instance départementale de concertation relative au domaine de la gestion des risques naturels majeurs⁸⁵ succède à la cellule d'analyse des risques et d'information préventive (CARIP). Elle est présidée par le préfet et comprend en nombre égal⁸⁶ :

- des représentants élus des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des établissements publics territoriaux de bassin situés en tout ou partie dans le département ;
- des représentants d'organisations professionnelles et de la société civile (exploitants agricoles, organismes consulaires, assurances, notaires, associations de sinistrés, etc.) ;
- des représentants des administrations et des établissements publics de l'Etat concernés.

Sa mission consiste à concourir à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de prévention des risques naturels majeurs, dans le département. Elle peut notamment être consultée par le préfet sur tout rapport, programme ou projet ayant trait à la prévention ou à la gestion de ces risques, sur la nature et le montant prévisionnel des aides aux travaux permettant de réduire le risque et sur l'impact des servitudes instituées en application de l'article L. 211-12 du code de l'environnement sur le développement durable de l'espace rural.

En plus de l'avis émis sur le Schéma Départemental des Risques Naturels Majeurs (SDRNM), la CDRNM est amenée à se prononcer sur la délimitation des zones d'érosion et des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement. Cette commission est également informée, chaque année, des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

A titre indicatif, la MRN a pu recenser les CDRNM où un correspondant a été désigné ainsi que celles où un correspondant a eu la possibilité de participer. Ces informations sont reportées dans la carte ci-dessous.

⁸⁴ Article 44 de la loi

⁸⁵ Le conseil départemental de sécurité civile (CDSC) est l'instance équivalente pour le domaine de la sécurité civile

⁸⁶ Article R. 563-6 du code de l'environnement

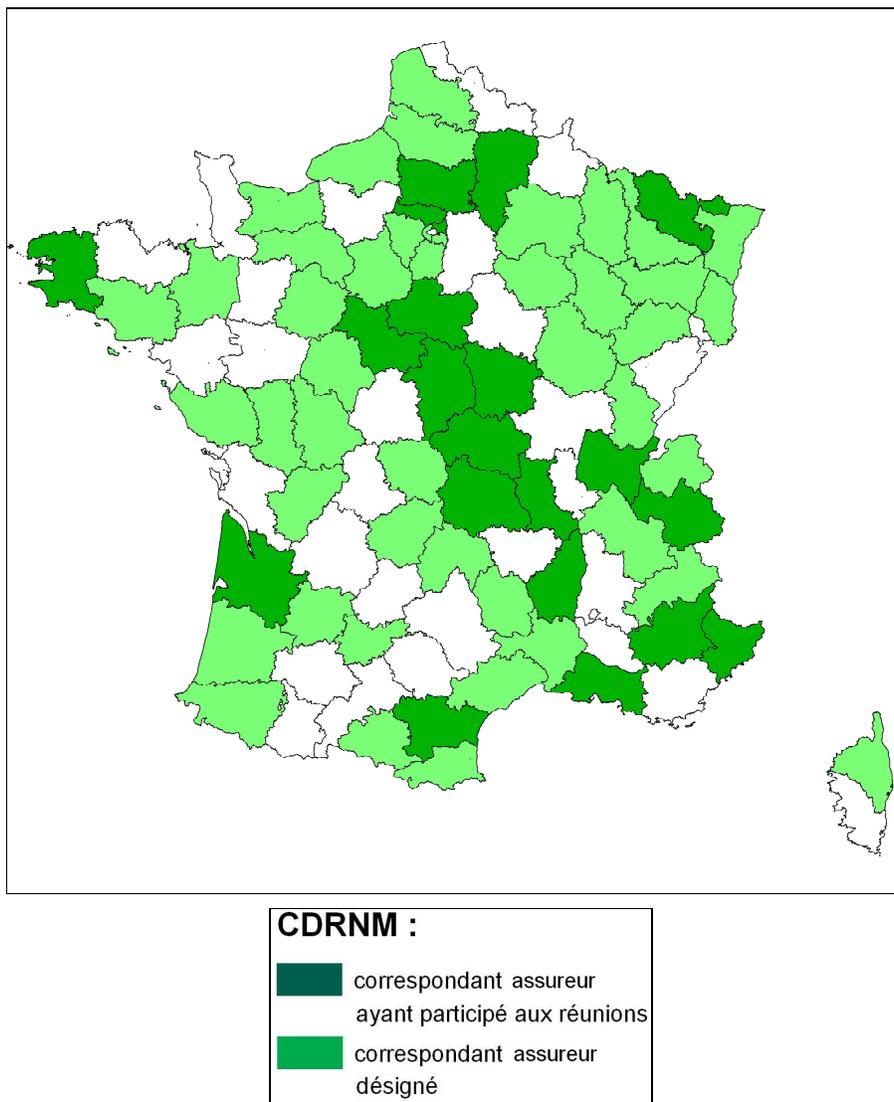


Figure 13 : Répartition des commissions départementales des risques naturels - CDRNM (MRN, 2010)

Selon les sources MRN, 63 départements sont dotés d'une CDRNM. Les départements en blanc correspondent aux départements qui n'ont pas de telle instance. Le vert clair symbolise les départements où une commission a été créée et des correspondants assureurs désignés, tandis que le vert foncé signifie que les correspondants ont assisté à des réunions organisées dans ce cadre.

Par ailleurs, le dispositif de gouvernance en place sur les territoires avec les CDRNM a été consolidé par la création d'une instance consultative au niveau national : le Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM). Ce dernier a été institué par le décret n°2003-728 du 1^{er} août 2003 puis est tombé en sommeil quelque temps après. Il a été réinstallé en 2009 par la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, qui a nommé à sa présidence Christian Kert, député des Bouches du Rhône, président de l'AFPCN.

Il est composé de représentants de trois grandes catégories de parties prenantes ⁸⁷:

- des représentants des administrations centrales : un représentant de l'Etat proposé par chacun des ministres membres du comité interministériel pour le développement durable, le secrétaire général de la défense nationale ou son représentant ;
- parlementaires et élus locaux : trois députés désignés par l'Assemblée nationale, trois sénateurs désignés par le Sénat et six titulaires de mandats locaux désignés par le ministre chargé des collectivités territoriales.
- dix personnalités qualifiées, représentatives de la société civile : deux représentants des compagnies de sociétés d'assurance, l'une FFSA, l'autre GEMA, désignés par le ministre chargé des finances ; une personnalité désignée par le ministre chargé de l'équipement, une personnalité désignée par le ministre chargé du logement, deux experts scientifiques désignés par le ministre chargé de la recherche et quatre personnalités désignées par le ministre chargé de l'environnement.

Il donne des avis et fait des propositions en matière de prévention des risques naturels notamment concernant ⁸⁸:

- l'amélioration de la connaissance des risques, le renforcement de leur surveillance et de leur prévision, ainsi que le développement de l'information préventive sur les risques ;
- le renforcement de la prise en compte des risques dans l'utilisation des sols et dans la construction ainsi que la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens face aux aléas (notamment par le développement des plans et des travaux de prévention des risques naturels) ;
- le développement des méthodes d'analyse et d'expertise dans le domaine du risque naturel (notamment par des méthodes de retour d'expérience) pour tirer les leçons des catastrophes occasionnées par la survenance des aléas et le renforcement des recherches dans le domaine de la prévention des risques naturels majeurs.

Quatre premiers groupes de travail, révélateurs des évolutions actuelles, ont été constitués cette année, dans des contextes complexes et avec des objectifs ambitieux :

- Groupe de travail 1 – Stratégie nationale de gestion des risques inondations, présidé par M DOLIGE, sénateur, président du conseil général du Loiret, président du CEPRI : le contexte est celui de la mise en œuvre de la directive inondations.
- Groupe de travail 2 – Prévention du risque sismique, présidé par Mme Jeanny MARC, députée de Guadeloupe, maire de Deshaies : l'objet est ici de préparer l'après plan séisme.
- Groupe de travail 3 – Prévention des risques naturels et actions internationales, présidé par M. Martial SADDIER, député de Savoie, maire de Bonneville : il s'agit de mettre la France au niveau de ses partenaires notamment européens, dans le concert de la coopération internationale intra européenne et en direction des pays en développement,
- Groupe de travail 4 – Evaluation de l'efficacité des PPRN, présidé par M. Guy GEOFFROY, député de Seine et Marne, maire de Combs-la-Ville, président des Ecomaires.

⁸⁷ Article D. 565-9 du code de l'environnement.

⁸⁸ Article D. 565-8 du code de l'environnement.

Ces instances créées au niveau départemental et au niveau national, composées de trois collèges (Etat, collectivités et société civile), constituent des lieux d'exposition des points de vue susceptibles d'éclairer le processus décision dans l'action publique de prévention. Les acteurs sont invités à s'exprimer sur des sujets clefs, comme l'illustre le choix des quatre groupes de travail du COPRNM.

La participation de ces acteurs suppose également une prise en compte d'une diversité de savoirs et d'intérêts. Decrop distingue « trois sources du savoir sur les risques » (Decrop, 1997) : les savoirs locaux, le savoir administratif et les savoirs scientifiques.

Pour cet auteur, « le label « expertise scientifique » viendra s'imposer sur un ensemble de savoirs et de savoir-faire hétérogènes quant à leur origine et à leur mode de construction, mais dont on peut affirmer qu'il est le produit d'une élaboration collective, sociale et historique » (Decrop, 1997). Quelle est la place de l'expertise dans l'action publique de prévention en évolution ? Comment cette expertise évolue-t-elle ?

3.3.2. La place de l'expertise et les nouvelles formes d'expertise

Dans un article intitulé « On ne peut plus décider comme avant pour des stratégies explicites, élaborées avec les acteurs », Le Bars distingue trois périodes correspondant chacune à « une forme de relation entre l'expert et la décision publique » (Le Bars, 2005) :

- une première période de « l'expert « décideur » pour satisfaire les besoins de base » que l'auteur illustre notamment par la formule suivante : « pour réaliser une autoroute entre Lyon et Bordeaux, il y a un seul itinéraire, celui que l'expert retient ! »
- une deuxième période où « le décideur mobilise plusieurs experts en réponse à une contestation ». Dans cette période « l'incertitude a commencé à s'inviter : l'existence de plusieurs chemins pour aboutir à un même but est admise... Il y a plusieurs tracés possibles pour relier Lyon à Bordeaux ! »
- une troisième période où « l'expert et le décideur doivent introduire « les autres » dans le système de décision ». Cette période est « marquée par la reconnaissance de plusieurs buts possibles, simultanés... Pour décider de la liaison Lyon-Bordeaux, on commencerait par répondre à la question : « Quel processus de décision mettre en place avec quels partenaires ? ».

La période actuelle se situe dans cette troisième phase.

Cela s'explique notamment par une remise en cause générale de l'expertise scientifique et technique (Rychen et Pivot, 2002). En se référant au Baromètre IRSN 2006, Le Bars spécifie, dans l'article précité, qu'« en 2006 l'opinion publique considère « qu'on ne dit pas la vérité » sur plusieurs risques » (Le Bars, 2005). L'édition 2009 du baromètre réitère cette observation selon laquelle pour la majorité d'entre nous « la vérité n'est pas dite » et fait état d'une baisse de la « crédibilité accordée par rapport à l'an passé ». Par ailleurs, comme énoncé par Vinet et Defossez « plus on lui demande d'argumenter, plus la science dévoile ses doutes, incertitudes et imprécisions » (Vinet et Defossez, 2006). La participation citoyenne peut alors apparaître comme un révélateur des limites de l'expertise conduisant à réduire sa crédibilité. Or comme le souligne Pigeon il s'agit justement « de reconnaître l'existence de la complexité et de l'incertitude qui lui est associée » et qu'il paraît illusoire d'éliminer (Pigeon, 2009). Pigeon souligne alors la difficulté croissante « de justifier les décisions politiques au moment même où elles n'ont jamais été aussi essentielles à l'Humanité » (Pigeon, 2007). Il peut en découler « une schématisation de l'enjeu » (Lascoumes et Le Galès, 2004).

En effet, comme le déclarent Lascoumes et Le Galès « les dimensions les plus controversées, les phénomènes minoritaires, trouvent difficilement leur place dans une information formatée pour le grand public » [...] « Cette réduction des messages crée une forte tension entre le souci de rigueur scientifique qui exige une présentation complète des méthodes et des résultats épidémiologiques, et la volonté d'efficacité politique, c'est-à-dire la diffusion de messages intelligibles par les destinataires, qu'il s'agisse des décideurs politiques ou du public » (Lascoumes et Le Galès, 2004).

La remise en cause de l'expertise et « le passage d'une construction de la certitude à un approfondissement de l'incertitude » s'accompagne d'un développement de nouveaux modèles d'expertises plurielles (pluridisciplinaires et pluri-acteurs), intégrant des points de vue contrastés notamment ceux de représentants des acteurs économiques et sociaux (Lascoumes, 2002). Cette évolution incite alors les différentes parties prenantes à développer leur propre expertise. C'est le cas notamment des assureurs, avec la création de la MRN dont l'objet est de contribuer à une meilleure connaissance des risques naturels et d'apporter une contribution technique aux politiques de prévention, à travers :

- des activités institutionnelles ;
- des études pour la profession ;
- des réponses qu'elle peut apporter aux attentes des sociétés.

La figure ci-dessous illustre l'infrastructure d'information géographique dont s'est doté la MRN pour réaliser ces missions (Chemitte, 2008).

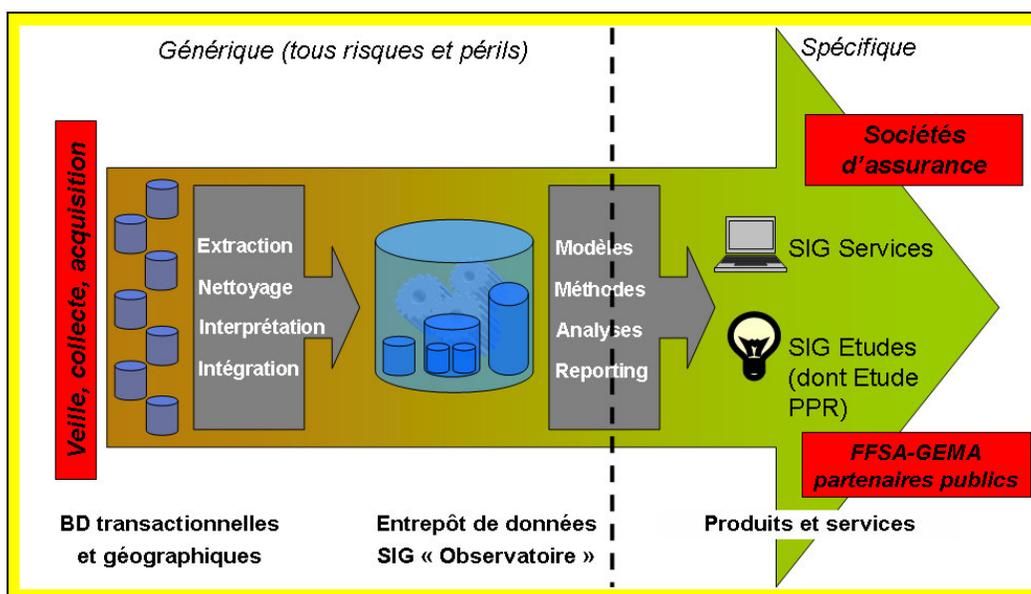


Figure 14 : Infrastructure géographique de la MRN (Chemitte, 2008)

La diversité d'acteurs concernés par la gestion des risques naturels invite à considérer le développement d'instances de concertation au niveau départemental et national. Ces dernières leur offrent la possibilité d'échanger sur des sujets fondamentaux de l'action publique de prévention, voir, dans une certaine mesure, de participer au processus de décision. Pour autant, donner à chacun la possibilité de faire connaître ses besoins et ses attentes vis-à-vis de l'action publique de prévention, suppose également d'intégrer les transformations en cours concernant l'expertise. Conscient de cet enjeu, les assureurs mobilisent, depuis 10 ans, des ressources pour alimenter et renforcer leurs interactions avec les différentes parties prenantes de la prévention.

Conclusion chapitre 3

La France s'est dotée ces dernières années, à différentes échelles territoriales, de nombreux dispositifs favorisant l'accès à l'information (Gaspar, Cartorisque, DDRM, DICRIM, IAL, etc.) mais également de nouveaux moyens permettant aux citoyens de gravir un peu plus l'échelle de la participation (circulaire concertation, CDRNM, COPRNM,...), comme l'illustre la figure ci-dessous.

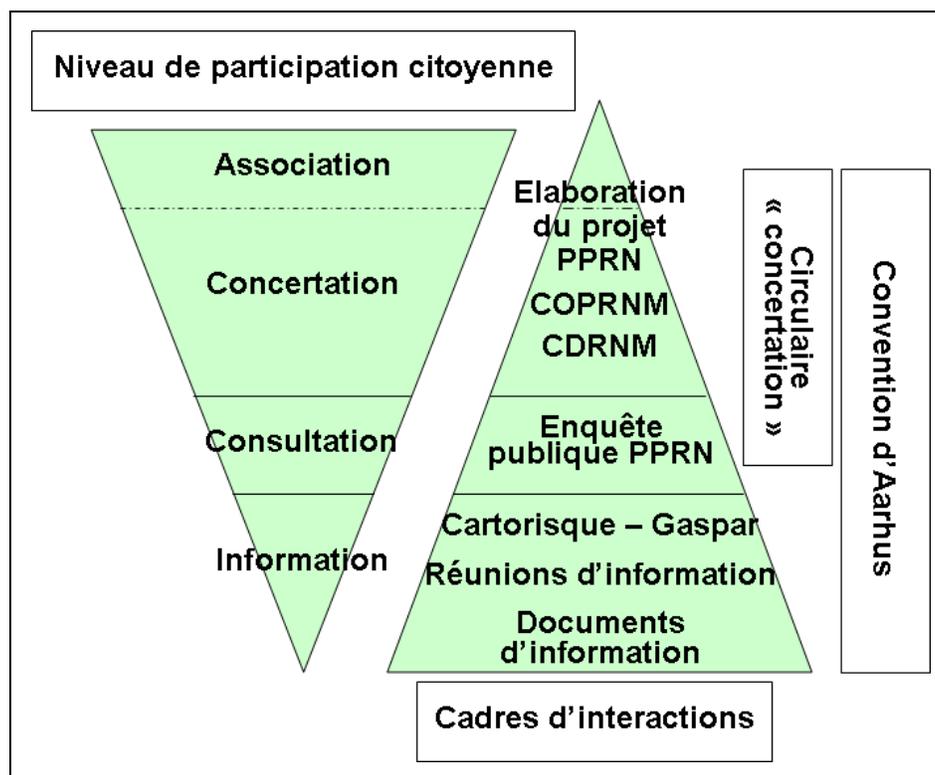


Figure 15 : Cadres d'interactions mis en place aux différents niveaux de participation citoyenne (adapté de Mettan, 1992)

Cette évolution rappelle que « la politique de prévention des risques naturels est une compétence partagée » et traduit « l'engagement de l'Etat dans la recherche d'une meilleure maîtrise collective du risque ». Cela s'inscrit dans une recherche de transparence et d'explications cohérentes sur les certitudes, les incertitudes, les points pouvant être soumis au débat et ceux qui sont pas négociables. Cela suppose alors de :

- renforcer la première étape de l'information ;
- dépasser ce premier niveau de participation en se dotant de moyens permettant de communiquer et de clarifier les discours autour de la négociation, notamment dans le cadre de l'élaboration des PPRN ;
- composer avec de nouvelles formes d'expertises, en particulier celles dont se dotent les assureurs.

De tels processus vont de pair avec une reconnaissance de la part de subjectivité inhérente à la gestion des risques naturels qui se traduit par l'existence de différents niveaux de risque accepté et la conjugaison de choix collectifs et individuels.

Conclusion partie 1

Quels sont les changements auxquels doit faire face l'action publique de prévention ?

L'analyse des différentes dimensions du changement appliquée à l'action publique de prévention permet d'identifier les évolutions en cours et de souligner les ambiguïtés voir les contradictions auxquelles sont confrontées les différentes parties prenantes, mais également les opportunités qui peuvent en découler.

Le chapitre 1 a mis en évidence une tendance à la reconnaissance de la complémentarité des instruments et à la redéfinition de leurs usages par le passage d'une approche essentiellement curative vers une gestion davantage préventive et « intégrée ». Ce dernier suppose alors d'être en mesure d'assurer un équilibre entre « prévention » et de « protection », de parvenir à une meilleure visibilité de dispositifs spécifiques comme les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN), et plus largement, d'articuler voir d'arbitrer entre divers instruments mobilisables dans l'action publique de prévention. Cela relève d'un processus complexe fortement articulé avec le changement qui s'opère au niveau des acteurs

Le chapitre 2 s'est attaché à souligner la multiplicité de parties prenantes et notamment l'émergence d'acteurs intervenant à différents niveaux, se référant à des domaines très divers, avec en particulier, l'implication d'acteurs privés comme les assureurs. Ces derniers interagissent avec leurs assurés d'une part et les pouvoirs publics d'autre part, et contribuent ainsi à soutenir l'action publique de prévention. Cette multiplicité d'acteurs susceptibles de prendre part au processus de décision nécessite alors une prise en compte d'une diversité de besoins et d'attentes vis-à-vis de l'action publique de prévention. Cette prise en compte et le positionnement relatif des différents acteurs qui en découle, ont un impact direct sur l'action publique de prévention.

Le chapitre 3 a permis d'illustrer le développement de nouveaux cadres d'interactions visant à faciliter les échanges entre acteurs et à répondre à une demande croissante de participation effective au processus de décision. Ce renforcement concerne différents niveaux de participation (information, consultation, concertation et association) et s'accompagne de nouvelles exigences, notamment celles d'assurer l'accès et la compréhension des informations, de renforcer les niveaux supérieurs de participation en définissant clairement la place réservée à la négociation et en prenant en compte les nouvelles formes d'expertises, notamment celles des assureurs.

Comment les acteurs de l'action publique de prévention peuvent-ils contribuer au changement ? Comment peuvent-ils tenter de clarifier la dynamique de changement ? Comment peuvent-ils se positionner par rapport à cette dynamique ? Et comment peuvent-ils l'influencer ? Dans un contexte de multiplication des instruments et de leurs enchevêtrements, des acteurs et de leurs interactions, il est proposé de s'interroger sur l'apport de l'évaluation.

Partie 2 :

**L'évaluation : une ressource stratégique
pour les acteurs qui souhaitent contribuer
au changement de l'action publique de
prévention**

Partie 2

Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques ? Cette question ne semble pas encore tout à fait tranchée. Les nombreux ouvrages portant sur ce sujet se réfèrent le plus fréquemment aux définitions officielles fournies par deux textes successifs :

- Le décret du 22 janvier 1990 : « Evaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ».
- Le décret du 18 novembre 1998 : « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

A ces deux définitions officielles s'ajoutent de nombreuses autres dont celles qualifiées de « doctrinales » dans le petit guide de l'évaluation des politiques publiques (CSE, 1996). Elles traduisent les dimensions cognitive, normative et instrumentale de l'évaluation :

- Dans le rapport Deleau, rapport du Plan de 1986, « évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres » (Deleau et al, 1986).
- Dans le rapport Viveret de 1989, intitulé « L'évaluation des politiques et des actions publiques », « évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur » (Viveret, 1989).
- Pour Rossi et Freeman, « l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société » (Rossi et Freeman, 1993).

Il doit également être cité l'interprétation de Jacques Plante, selon laquelle « l'évaluation de programme peut se définir comme une opération systématique, plus ou moins complexe, de collecte d'informations, de constat et d'analyse, au terme de laquelle, dans un premier temps, des jugements de valeur sont posés quant à la qualité du programme évalué et, dans un deuxième temps, des décisions sont arrêtées en conformité avec ces jugements » (Plante, 1991).

Cette deuxième partie n'a pas pour ambition de débattre autour de la définition de l'évaluation, mais d'essayer de comprendre l'intérêt de cette démarche pour les acteurs qui souhaitent contribuer au changement de l'action publique de prévention.

A ce titre, le cadre théorique de l'évaluation sera exploré (chapitre 4) : Quel est le cheminement qui accompagne une démarche d'évaluation ? Dans quelle mesure celle-ci peut-elle être utile pour des acteurs qui souhaitent contribuer au changement de l'action publique ?

Puis, sans chercher à déterminer si ce sont de « véritables évaluations », ni essayer de les catégoriser en fonction du type de démarches, différentes initiatives correspondant plus ou moins au cadre théorique précédemment défini, seront identifiées et étudiées dans le domaine de la gestion des risques naturels (chapitre 5) : Quels sont les principaux acteurs qui mobilisent cette ressource ? Quelles sont les conditions de réalisation ? Quels sont les objets évalués, les principaux objectifs et les moyens mobilisés ?

Enfin, il est proposé de présenter et d'analyser la démarche engagée à l'initiative de la profession de l'assurance sur la contribution des plans de prévention des risques (PPRN) à la réduction des vulnérabilités collective et individuelle (chapitre 6) : Quelle est la particularité de cette démarche ? Dans quelle mesure son contexte assurantiel détermine son objet, ses objectifs et la méthode développée ?

Chapitre 4 : L'évaluation : un moyen d'action offert aux acteurs pour contribuer au changement

A travers quels processus une telle démarche peut-elle contribuer au changement ? Si la définition de l'évaluation semble encore en construction, il existe une certaine unité pour reconnaître la spécificité de la démarche qui a non seulement pour ambition de parvenir à un jugement ou une appréciation (objectif normatif), mais correspond également à un cheminement favorisant l'analyse et le questionnement (objectif cognitif) (CSE, 1996 ; Larrue, 2000 ; Bourdin, et al, 2003-2004 ; Laganier, 2009). A ce double titre, elle apparaît comme une ressource utile pour contribuer au changement. Il est alors proposé d'étudier dans quelle mesure elle permet aux acteurs :

- de clarifier la dynamique de changement (§ 4.1.);
- de se positionner par rapport à la dynamique de changement (§ 4.2.) ;
- d'influencer le changement (§ 4.3.).

4.1. Clarifier la dynamique de changement par une meilleure visibilité de l'action publique

Avant de s'engager dans la phase opérationnelle de conduite d'une évaluation, il convient de s'interroger sur ce que l'on choisit d'évaluer, le périmètre à considérer et les questions que l'on souhaite aborder. Ce préalable s'impose comme un moyen permettant de mieux comprendre l'objet à évaluer, ses objectifs et les questions qui en découlent. Au-delà des apports manifestes pour l'objectif normatif de l'évaluation, cette précaution contribue à préciser des éléments essentiels de l'action publique et ainsi à clarifier sa dynamique de changement.

4.1.1. Explicitation du champ de l'objet évalué

Les « objets » pouvant être soumis à une évaluation sont nombreux. Il peut s'agir de personnels, de structures, de techniques ou d'actions. Au sein même de cette dernière catégorie, l'évaluation peut porter sur des politiques, des programmes, des projets, des normes, des réglementations, des procédures, des dispositifs, des fonctions ou encore des pratiques. En France, l'évaluation de ces actions est généralement regroupée sous l'expression d'« évaluation des politiques publiques » employée dans un sens large. Au contraire dans les pays anglo-saxons comme dans la plupart des autres pays, « c'est la notion d'évaluation de programmes qui domine » (CSE, 1996). Ces derniers s'accompagnent généralement d'objectifs précisément identifiés et s'établissent pour un temps déterminé ce qui peut faciliter la conduite de l'évaluation.

Quelle que soit la nature de l'objet, il est essentiel de bien comprendre son fonctionnement pour être en mesure de l'évaluer et de contribuer à son évolution. Cela passe par une analyse approfondie de son origine, de son contexte, de ses enjeux ou encore de ses interactions avec les autres actions publiques portant sur le même domaine. Cela suppose également de prendre en compte les spécificités locales dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ce dernier point apparaît de plus en plus comme une nécessité du fait de la décentralisation croissante de l'action publique et des interactions qui en découlent.

L'évaluation apparaît alors comme une ressources permettant de suivre ces dynamiques au sens où, comme le précise Cousquer et Chanut (2003) :

- « l'évaluation n'est pas un exercice décontextualisé et la prise en compte de la dimension territoriale est d'abord une exigence de réalisme » ;
- « l'évaluation ne saurait être trop éloignée ni durablement déconnectée des niveaux de mise en œuvre des politiques publiques si l'on veut qu'elle ait un impact et qu'elle soit une réelle source d'apprentissage » ;
- « la prise en compte de la dimension territoriale est aussi une question de survie et de développement pour l'évaluation ».

Pour Bourdin et al, cela doit se concrétiser par des travaux d'évaluation qui « s'attachent à préciser les résultats et impacts territoriaux des politiques nationales » et qui apportent « un soin particulier [...] à la représentation, dans les instances d'évaluation, des acteurs locaux de ces politiques » (Bourdin, et al, 2003-2004).

La démarche d'évaluation peut alors être amenée à s'affranchir du découpage administratif et politique pour retenir des échelles d'analyse plus pertinentes pouvant correspondre à des espaces « à géométrie variable » davantage liés au sujet évalué (bassins hydrographiques, bassins d'emploi, etc.). Elle peut également impliquer une prise en compte de l'articulation entre différents niveaux géographiques. En effet, comme le rappellent Cousquer et Chanut, au sein de ces espaces, « les acteurs sont liés par des interdépendances. Il y a imbrication des niveaux d'analyse, quand il ne s'agit pas d'une concurrence des niveaux de gestion ». Pour ces auteurs « Interdépendance, instabilité et turbulence des territoires sont donc autant d'éléments qui obscurcissent l'intelligence de l'action publique locale, mais qu'il est indispensable de prendre en compte dans l'évaluation de l'impact et des effets des politiques nationales » (Cousquer et Chanut, 2003).

L'évaluation est ainsi un outil de meilleure appréhension de l'objet évalué et de sa mise en œuvre sur les territoires. Elle nécessite de bien comprendre son fonctionnement par une analyse approfondie de son contexte, de ses enjeux, de ses interactions avec les autres actions publiques ainsi que du territoire concerné. L'intégration de la dimension territoriale dans les évaluations nationales conduit à une meilleure compréhension des enjeux territoriaux. A ce titre, l'évaluation s'apparente à un « outil d'intelligence des territoires » (Cousquer et Chanut, 2003).

Au-delà de la visibilité apportée à l'objet évalué et notamment à son inscription territoriale, l'évaluation doit également relever le défi de l'identification et de l'analyse de ses objectifs.

4.1.2. Clarification des objectifs de l'objet évalué

D'après le décret du 18 novembre 1998, « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ». Cette définition suppose l'existence d'un cadre de référence à partir duquel est menée l'évaluation.

En réalité, les objectifs de « l'objet évalué » ainsi que les résultats, les réalisations et les impacts attendus, sont rarement directement lisibles. Une grande partie de la démarche d'évaluation consiste à les définir.

Certains objectifs officiels peuvent être explicités dans les textes mais, comme le souligne Perret, ces derniers peuvent être (Perret, 2008) :

- incomplets et peuvent s'accompagner d'objectifs implicites ;
- de différents niveaux (objectifs stratégiques, spécifiques, opérationnels) ;
- hétérogènes, voire contradictoires ;
- modifiés ou réinterprétés, et ainsi avoir sensiblement évolué dans le temps ;
- difficiles à traduire en effets directement observables et en indicateurs.

L'évaluation s'accompagne d'une « relecture des objectifs » et peut conduire à leur réinterprétation, à leur classement et à leur hiérarchisation au regard des évolutions du contexte et des priorités attribuées à la politique considérée. L'évaluation conduit également à les « opérationnaliser » autrement dit à les traduire en critères évaluables (Perret, 2008).

De cette manière, la démarche d'évaluation donne du sens à l'action publique et participe à « dépasser l'évaluation d'une mesure particulière (par exemple un programme de stage) pour interroger la cohérence d'ensemble d'une politique au regard de son contexte social et de la pluralité de ses objectifs » (Perret, 2008).

Différents outils peuvent y contribuer, notamment :

- l'« arbre des d'objectifs » qui permet d'identifier, de formaliser et de hiérarchiser les objectifs stratégiques, spécifiques (ou intermédiaires) et opérationnels de l'objet évalué. C'est l'occasion pour la « sphère politique » de les exprimer clairement et de les schématiser;
- le « diagramme logique d'impact » qui traduit la logique d'un programme à travers l'identification de ses réalisations, de ses résultats attendus et des impacts potentiels. Il permet d'en déduire des indicateurs de réalisations, de résultats et d'impacts. Ces derniers servent à apprécier l'état d'avancement d'une politique, les répercussions des réalisations et leur adéquation avec les objectifs préalablement fixés, ainsi que les effets indirects d'une politique.

Comme l'illustrent la figure ci-dessous, ces outils sont étroitement liés.

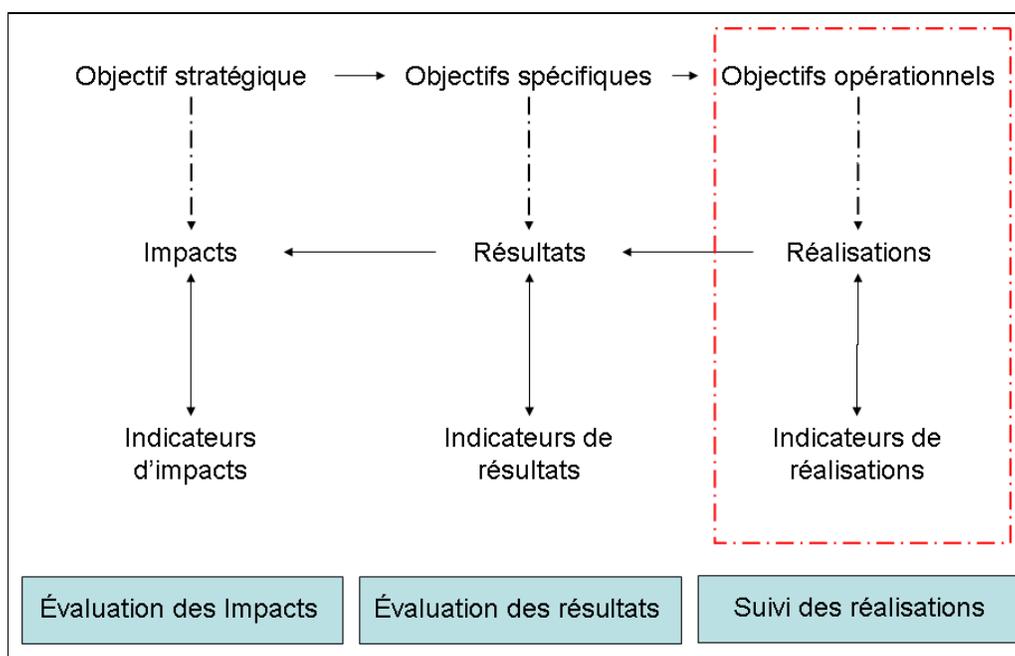


Figure 16 : Articulation entre l'arbre des objectifs et le diagramme logique d'impact d'après (Université de Rennes 1 et al, 2008)

Cette relecture revient à élaborer un référentiel. Cette étape majeure dans l'établissement du projet d'évaluation aboutie à la définition (CSE, 1996) :

- des critères à partir desquels les résultats observés pourront être confrontés ;
- des normes à partir desquelles le bon fonctionnement et la réussite de la politique pourront être appréciés.

Un tel référentiel regroupe un « ensemble de critères opératoires et politiquement légitimes de l'efficacité et de la réussite d'une politique » (Perret, 2008) et constitue ainsi une « carte d'identité de la politique ».

La démarche d'évaluation nécessite donc de clairement définir le champ de l'objet évalué. Il en résulte une meilleure visibilité de l'action publique par une mise en lumière de « la chaîne complexe de l'action publique » (Trosa, 2009).

Cela conduit également à faire émerger un certain nombre de questionnements. Une des missions de l'évaluation est de les recenser et de les organiser.

4.1.3. Emergence de questionnements et d'hypothèses

Larrue considère la démarche d'évaluation « non pas comme un processus qui permet d'apporter des réponses à des acteurs en quête de certitudes, mais bien comme un processus qui conduit des acteurs ayant des certitudes à se poser des questions » (Larrue, 2000).

Ce questionnaire peut être élaboré à partir des principales « qualités » qui caractérisent une « bonne » politique (CSE, 1996). Ces dernières sont énoncées ci-dessous :

- la cohérence (dans la conception et la mise en œuvre) : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ?
- l'atteinte des objectifs : Dans quelle mesure les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ?
- l'efficacité : Dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ses objectifs ?
- l'efficience : Les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?
- l'impact (effectivité) : Quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? ces conséquences sont-elles bénéfiques ?
- la pertinence : Une politique se justifie très généralement par l'identification d'un "problème de société" auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge. La question de la pertinence est la plus délicate et la plus "politique" que l'évaluation ait à examiner. Il est parfaitement légitime de l'exclure du champ de l'évaluation, si tel est le choix du commanditaire.

Plante propose d'organiser ces différentes qualités selon le schéma ci-dessous.

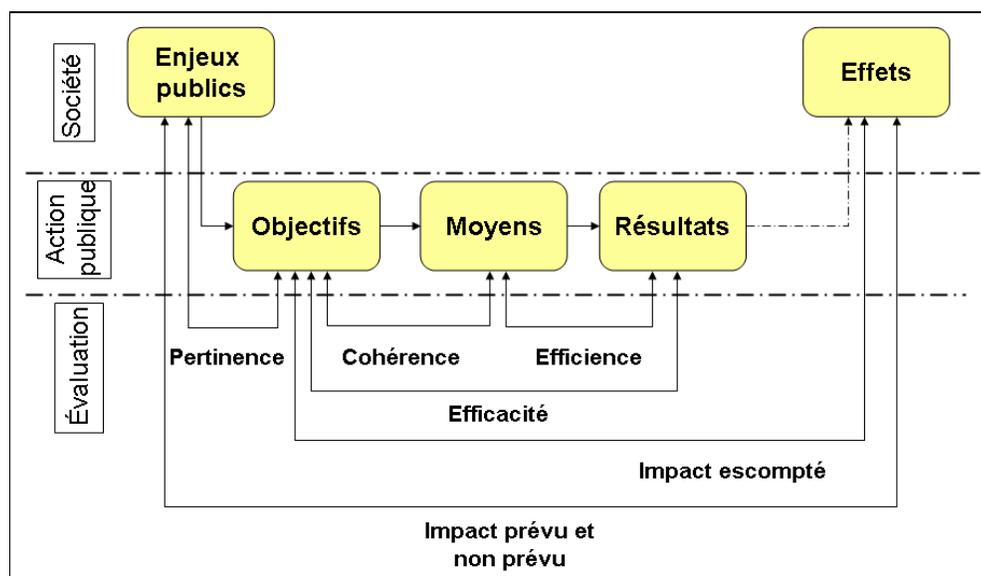


Figure 17 : Principaux objets de l'évaluation d'après (Plante, 1991)

Le questionnement évaluatif peut également être construit d'une manière plus « analytique en fonction des moments ou aspects de la politique » qu'il cherche à éclairer (Perret, 2008).

Dans ce cas, la politique est considérée comme une « construction théorique », et « le questionnement évaluatif peut alors être vu comme le moyen de tester les différents aspects de cette théorie » (CSE, 1996). Une telle démarche invite à s'interroger sur (Perret, 2008 ; CSE, 1996) :

- la mise en application de la politique. Cela permet notamment d'analyser les écarts par rapport aux normes formelles ainsi que ceux présents entre les intentions officielles et les stratégies mises en œuvre par les acteurs de terrain ;
- l'atteinte des objectifs de la politique. Ce qui passe par l'établissement d'un certain nombre d'indicateurs de résultats ;
- les effets propres de la politique. Il s'agit de tenter de mesurer la différence entre « l'avant » et « l'après » mise en œuvre de la politique, autrement dit, de répondre à la question suivante : « quelle différence verrait-on si la politique n'avait pas été mise en œuvre ? » ;
- l'efficacité de la politique. Cette dernière semble plus rarement abordée. Elle peut s'apparenter à une approche « coût – avantage » ou « coût - efficacité » ;
- les mécanismes d'action de la politique. « Il s'agit de comprendre comment l'intervention publique modifie l'environnement, les objectifs, les plans et les moyens d'action des acteurs » ;
- l'interaction de la politique et de son contexte. Ce point s'appuie sur le fait que l'efficacité d'une politique puisse dépendre du lieu et du moment où elle est mise en œuvre.

Par conséquent, l'évaluation participe à l'émergence d'un ensemble d'interrogations relatives à la politique publique dans son ensemble. Elle favorise également leur organisation. En effet, face à l'étendue des questions qui peuvent être soulevées, il est nécessaire de cibler les quelques domaines et questions prioritaires qui pourront être traités de façon approfondie.

Les choix consécutifs à cet « effort de ciblage » peuvent être fonction « des retombées attendues (décisionnelles ou autres) de l'évaluation, de l'information disponible et des moyens qu'il est envisagé de consacrer à l'évaluation » (CSE, 1996). Par ailleurs, ces réflexions peuvent amener à établir un « diagnostic provisoire » de la politique évaluée (ses réussites, ses échecs, ses dysfonctionnements) qui peut s'appuyer sur :

- les perceptions des différents acteurs. En effet, « en règle générale, les décideurs et les principaux protagonistes de la politique à évaluer ont un avis sur celle-ci. » (Perret, 2008) ;
- « l'analyse des évolutions du contexte technique, social ou juridique qui paraissent rendre nécessaire une refonte de la politique, ou une reformulation de ses objectifs. » (CSE, 1996).

Ce premier bilan permet d'instaurer un ensemble d'« hypothèses à confirmer, à infirmer ou à reformuler » (CSE, 1996).

L'évaluation est ainsi à l'origine de l'émergence d'un nombre important de questions qui accompagnent une politique publique. Elle participe à leur formulation, à leur classement et à leur hiérarchisation. Il s'agit non seulement d'identifier les points qui font débat mais également de les organiser pour les traiter dans les meilleures conditions, en apportant le cas échéant des premiers éléments de diagnostic qui pourront être confirmés ou réfutés par la suite.

Au final, conduire une évaluation c'est aussi lui donner un cadre, autrement dit :

- essayer de discerner l'objet à évaluer, ses objectifs, ses interactions avec d'autres politiques et avec son territoire ;
- être en mesure de bien comprendre les questionnements qui en découlent ;
- organiser ces questionnements et tenter d'y apporter des réponses.

Un tel cheminement s'inscrit dans la démarche d'amélioration de la visibilité de l'action publique et de ses dynamiques de changement. Une telle contribution est d'autant plus opérante qu'elle prend en compte l'ensemble des parties prenantes.

4.2. Se positionner par rapport à la dynamique de changement par le renforcement du dialogue, de la coopération et de la compréhension entre acteurs

Trosa associe trois phases de maturation à la pratique de l'évaluation :

- l'évaluation « scientifique » qui correspond à la période 1960-1970. Elle repose essentiellement sur « des expérimentations conduites à la manière de tests en laboratoire ». Cette période a permis de souligner l'importance de s'appuyer sur des « méthodes rigoureuses et transparentes » ;
- L'évaluation de programmes qui s'étale de 1970 à 1980. Elle se caractérise par une prise de distance par rapport à la démarche de « recherche pure » et une prise de conscience d'intégrer la démarche dans un processus de décision. Durant cette période émerge une « tension subtile entre les exigences de la décision et celles de la connaissance ». L'évaluation devient « un outil au service de l'amélioration des politiques publiques » ;
- « La prise en compte des représentations dans la démarche évaluative » qui s'opère à partir de la période 1980-1990. Les évaluations répondent à l'exigence de « prise en compte du poids que pèsent les représentations des acteurs dans le processus de réforme des politiques publiques ».

Cette dernière phase marque une évolution importante. Il ne s'agit plus de réduire la démarche d'évaluation à des études, mais de la concevoir comme « un travail de nature participatif au cours duquel un processus de dialogue et d'apprentissage heuristique se développe entre les acteurs de la politique publique, de sorte que représentations et valeurs évoluent à mesure que l'évaluation progresse » (Trosa, 2003). L'évaluation peut alors apparaître comme un moyen permettant aux différentes parties prenantes de se positionner par rapport à la dynamique de changement de l'action publique par :

- une mise en lumière des besoins et des priorités de chacun ;
- une mobilisation et une responsabilisation des différents acteurs au sein de la démarche d'évaluation ;
- une construction de connaissances et de références partagées.

4.2.1. Une mise en lumière des besoins et des priorités des acteurs de la politique évaluée

Une des premières étapes de l'évaluation est d'identifier les acteurs de l'action publique évaluée, leur rôle et leurs interactions au sein de cette politique, mais également dans le cadre de la démarche d'évaluation.

Les politiques publiques mobilisent de nombreux acteurs publics et privés (État, organismes sociaux, collectivités territoriales, entreprises, associations, bailleurs de fonds internationaux). Ils peuvent largement influencer sur la réussite ou l'échec de l'action publique. En effet, comme le souligne le CSE, « leurs savoir-faire, leurs routines, leurs intérêts, leurs modes de relation d'échange et d'interdépendance exercent un impact tout à fait significatif sur les objectifs, sur les réalisations, sur les effets générés par l'intervention publique, notamment au moment de sa mise en œuvre sur le terrain » (CSE, 1996). La démarche d'évaluation permet leur identification et l'examen des mécanismes qui les accompagnent.

L'analyse de ce « jeu d'acteurs » vise à comprendre comment les rationalités et les logiques d'action des différentes parties prenantes peuvent avoir des conséquences sur l'action publique. De ce fait, la politique publique est considérée comme « une intervention sur un tissu social » qui nécessite d'identifier les divers acteurs, d'analyser leurs relations mutuelles et les règles concrètes qui structurent leurs comportements, en dépassant les classifications institutionnelles ou statistiques. Une telle démarche s'apparente à l'étude de systèmes d'action. Elle peut recourir à la technique du sociogramme ou de la grille d'analyse des stratégies comportementales et s'appuie principalement sur l'observation des pratiques existantes sur le terrain (CSE, 1996).

L'évaluation aboutie à une formalisation des interdépendances entre parties prenantes, de leur intervention dans le champ de la politique publique mais également de la façon dont elles les gèrent. Cette analyse est élargie à l'ensemble des acteurs y compris ceux qui ne relèvent pas formellement du dispositif public d'intervention, mais qui peuvent jouer un rôle décisif pour les effets réellement générés par ce dispositif.

Au-delà de cet effort de formalisation du « jeu d'acteurs », la démarche d'évaluation apparaît comme un moyen offert à chacun de s'impliquer dans l'action publique.

4.2.2. Une mobilisation et une responsabilisation des acteurs au sein de la démarche

Les différents acteurs de la politique publique apparaissent comme autant de protagonistes de la démarche d'évaluation (Commission Européenne, 1999).

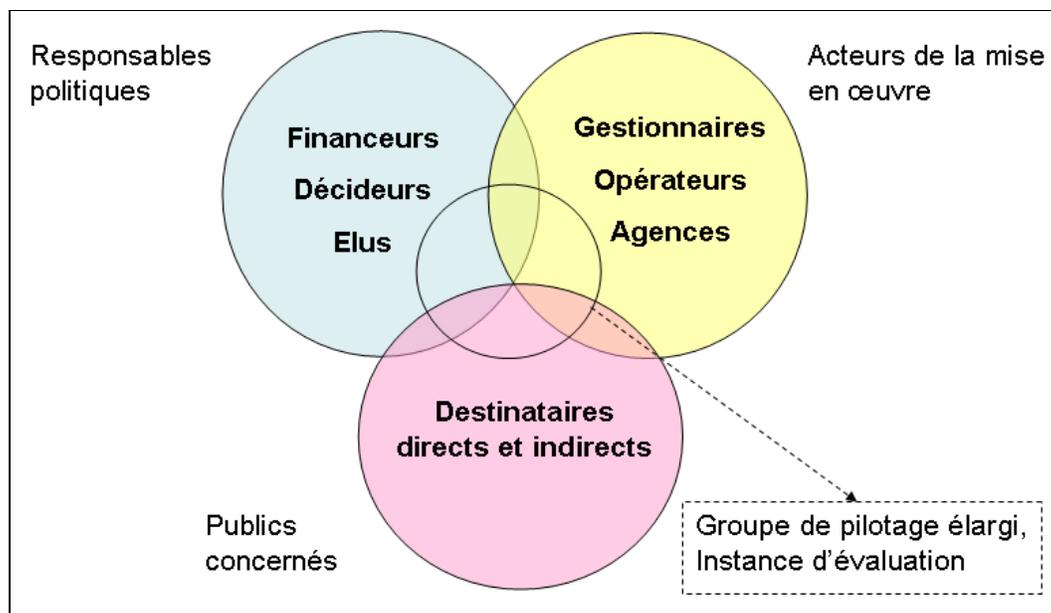


Figure 18 : Sociogramme des personnes concernées par l'évaluation (Commission européenne, 1999)

Le CSE distingue les protagonistes suivants (CSE, 1996) :

- le commanditaire de l'évaluation qui peut être : une autorité politique ou administrative hiérarchiquement responsable de la politique, une instance ad hoc (Comité interministériel de l'évaluation, Comités régionaux d'évaluation...), ou un organisme de contrôle (Cour des comptes, corps d'inspection...);
- l'initiateur de l'évaluation parfois différent du commanditaire;
- les autres destinataires potentiels et les « stakeholders » ou « porteurs d'enjeux » qui sont des « acteurs sociaux dont les intérêts peuvent être affectés par les suites données à l'évaluation (associations, organisations professionnelles, groupes de pression...) ».

La fonction de maître d'œuvre de l'évaluation peut alors être confiée par le commanditaire, à une « instance d'évaluation ». Cette dernière peut être amenée à remplir deux types de missions (CSE, 1996):

- le pilotage des travaux d'évaluation : « mener à son terme l'élaboration du projet d'évaluation, traduire le questionnement évaluatif dans le cahier des charges des études et recherches, passer commande et suivre les différents travaux d'étude, auditionner des "personnes ressources", responsables administratifs, experts ou autres "témoins", voire se déplacer collectivement sur le terrain... »
- l'intégration des matériaux de l'évaluation : « rassembler des documents, réceptionner les recherches, études commanditées, valider leurs résultats, interpréter ces résultats au regard des autres informations collectées (auditions ou informations préalablement disponibles...), répondre aux questions posées par le projet d'évaluation, formuler des conclusions générales et, le cas échéant, des propositions, rédiger le rapport final. »

Arnaud et Boudeville schématisent les relations fonctionnelles entre les acteurs de l'évaluation par la figure ci-dessous (Arnaud et Boudeville, 2004).

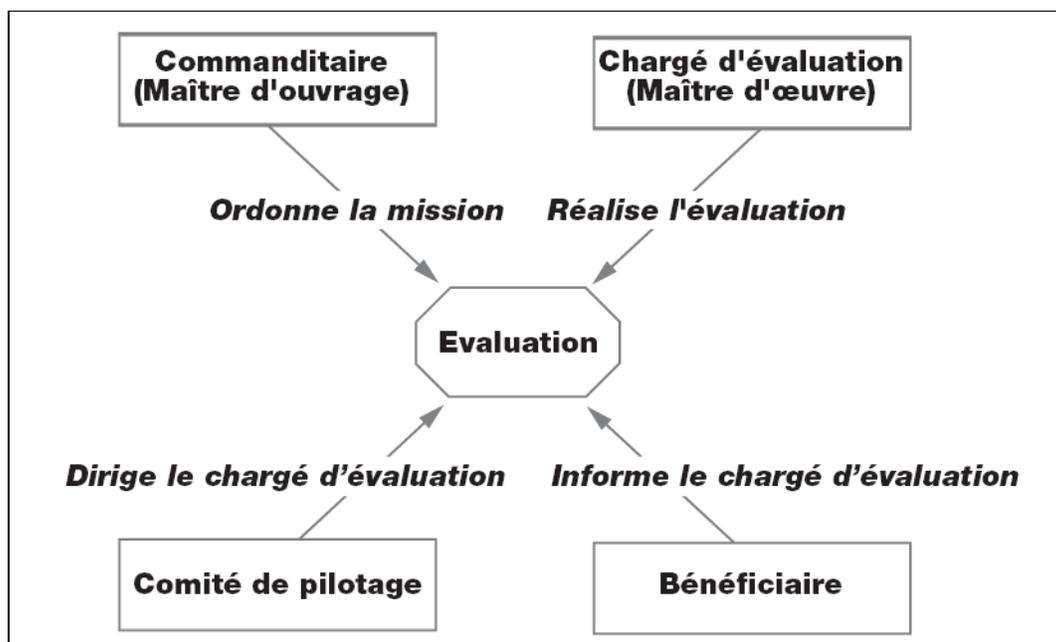


Figure 19 : Les acteurs de l'évaluation (Arnaud et Boudeville, 2004)

Une démarche d'évaluation permet ainsi de donner un rôle aux différentes parties prenantes dans le processus d'évaluation. Sont alors associés les utilisateurs potentiels, ceux qui peuvent avoir un intérêt dans les informations produites ainsi que ceux qui peuvent être plus ou moins directement affectés par la démarche. L'intégration d'une diversité d'intérêts et de représentations participe à l'implication des différentes parties prenantes et relève d'une démarche de responsabilisation.

La participation des différentes parties prenantes à la démarche d'évaluation apparaît également comme une opportunité pour organiser une véritable réflexion collective et permettre l'expression ainsi que la confrontation des différents points de vue.

4.2.3. Une construction de connaissances et de références partagées

Une démarche pluraliste fait poindre une diversité d'analyses et, de ce fait, peut être perçue comme un facteur discréditant l'évaluation. Dans ce cadre, l'évaluation s'expose effectivement au risque d'aboutir à une pluralité de points de vue inconciliables, ou au contraire, d'être perçue comme une démarche cherchant à tout prix à établir des constats partagés, autrement dit comme une évaluation consensuelle. Le défi de l'évaluation est alors de faire émerger des éléments qui sont acceptés par tous, mais également d'identifier, d'expliquer et de faire accepter les divergences (Bourdin, et al, 2003-20004). Pour Trosa, « l'important est de trouver des modes de dialogue non antagonistes qui permettent de rechercher des solutions plutôt que d'affirmer des positions » (Trosa, 2009).

Un tel dialogue s'appuie généralement sur un travail de rassemblement, traitement et d'interprétation d'informations. L'évaluation n'exclut a priori aucun élément d'information concernant son objet (CSE, 1996).

Il peut s'agir de données quantitatives ou qualitatives (CSE, 1996) :

- les informations quantitatives répondent à des questions sur la valeur prise par une variable, sur l'intensité d'un phénomène social (combien ? jusqu'à quel point ? quelle proportion ? quel taux de croissance ? etc ?). Elles prennent souvent la forme d'indicateurs ;
- les informations qualitatives⁸⁹ s'expriment par des mots : on a besoin de toute la richesse et de la précision du langage pour décrire les événements, les situations, les processus sociaux qui constituent la réalité d'une politique. Ces données sont tirées d'une grande variété de sources : entretiens, étude de cas, analyse de documents...

L'évaluation engage à alors faire un point sur les « informations immédiatement disponibles », tant en termes de données mobilisables pour de nouvelles analyses, que de travaux déjà réalisés sur ce sujet (évaluations, rapports d'études ou d'inspections,..) (CSE, 1996). Ce travail préalable doit notamment permettre de répondre aux questions suivantes (Laganier et Arnaud-Fassetta, 2009) :

- Que peut-on mesurer ?
- Que va-t-on mesurer ?
- Que devrait-on pouvoir mesurer ?

C'est sur cette base que peut être élaborée « une programmation des nouvelles investigations qui apparaissent nécessaires », en choisissant les méthodes qui permettront de répondre aux questions évaluatives et le poids qui doit leur être donné (CSE, 1996).

L'information nécessaire à l'opération d'évaluation peut être alors obtenue par différentes techniques pouvant être complémentaires (CSE, 1996), telles que :

- la compilation d'informations préexistantes à partir :
 - o d'études et de recherches portant sur des sujets connexes ou apparentés ;
 - o de statistiques publiées ou immédiatement disponibles ;
 - o d'informations de toutes natures détenues par les gestionnaires de la politique.
- les enquêtes et investigations spécifiques qui peuvent s'appuyer sur :
 - o des études documentaires et historiques ;
 - o des enquêtes statistiques ;
 - o des entretiens ;
 - o des études de cas ou monographies ;
 - o des groupes d'acteurs ou d'experts ;
 - o des auditions.

La diversité d'informations rassemblées ou collectées implique fréquemment de constituer un système pérenne de collecte, d'archivage, de traitement et de valorisation des informations (Laganier et Arnaud-Fassetta, 2009) comme l'illustre la figure ci-dessous.

⁸⁹ Le CSE précise par ailleurs que « les données qualitatives peuvent être transformées en données quantitatives (par exemple grâce à l'analyse lexicale) et, réciproquement, les chiffres reposent presque toujours sur une conceptualisation préalable de la réalité (définition des variables, nomenclatures...) » (CSE, 1996).

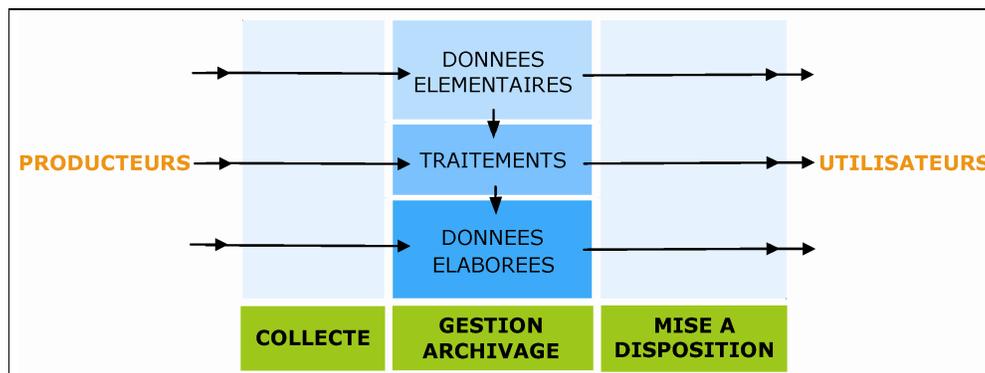


Figure 20 : Vers un observatoire national du risque d'inondation ? (Chow-Toun, 2009)

La démarche d'évaluation se caractérise ainsi par le regroupement d'une quantité importante d'informations dispersées. Elle a pour but de les identifier, les rassembler et les organiser. Elle repose aussi bien sur des données existantes que sur celles produites spécifiquement pour l'évaluation. A travers ce processus, la démarche d'évaluation favorise l'émergence de connaissances partagées. Pour Larrue, « la démarche d'évaluation peut-être considérée comme une manière de constituer une mémoire de l'action publique, ressource qui restera mobilisable ultérieurement » (Larrue, 2000).

Au final, l'évaluation amène les différents acteurs à se prononcer sur la politique publique considérée. A ce titre, elle permet de clarifier leurs besoins et leurs priorités, et conduit à une meilleure visibilité des acteurs concernés par la politique publique évaluée et des mécanismes qui en découlent. L'évaluation participe également à un processus de responsabilisation par le rôle qu'elle leur confère. Une telle participation permet non seulement de les mobiliser mais également de faire émerger des connaissances partagées favorisant la construction d'un référentiel commun qui prend en compte la diversité des intérêts et des représentations. A travers ces procédés, la démarche d'évaluation participe au renforcement du dialogue, de la coopération et de la compréhension entre les différents acteurs concernés par l'action publique et offre ainsi la possibilité à chacun de se positionner par rapport au changement en cours.

L'évaluation au service de l'apprentissage est souvent opposée à celle au service de la décision (Trosa, 2003). Pour Cauquil, la spécificité de l'évaluation tient justement à « ce positionnement inhabituel entre la connaissance et l'action ; parce qu'elle est avant tout la pratique d'un système d'acteurs » (Cauquil, 2004). La conciliation de ces deux approches complémentaires, permet de ne pas renoncer à influencer sur la politique en ne se limitant pas aux effets d'apprentissage.

4.3. Influencer le changement d'une politique dans son cycle de vie et dans son environnement par la consolidation et à la structuration d'arguments

L'évaluation au service de la décision relève généralement des pratiques anglo-saxonnes. Elle tente de répondre à un besoin d'évolution de l'action publique et peut conduire par exemple, à remettre en cause l'existence ou les objectifs des politiques publiques.

Une telle contribution suppose d'une part de considérer l'état d'avancement de la politique évaluée et la dynamique d'évolution de son environnement, et d'autre part d'être en mesure d'apporter des arguments consolidés et structurés pour influencer le changement.

4.3.1. Un accompagnement de la politique dans son cycle de vie et dans son environnement

L'évaluation peut se dérouler à différents stades d'avancement d'une politique publique. Le CSE distingue trois types d'évaluation *ex ante*, concomitante et *ex post* (CSE, 1996). Ces dernières peuvent apparaître comme autant d'opportunités pour accompagner les politiques publiques tout au long de leur cycle de vie :

- l'évaluation *ex ante*, étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une mesure projetée ou en préparation. Située en amont des prises de décisions, elle offre la possibilité de choisir entre des stratégies alternatives et ainsi de comparer les actions pouvant être mises en œuvre pour atteindre les objectifs recherchés ;
- l'évaluation *ex post* (évaluation-bilan), qui vise à tirer des enseignements rétrospectifs sur une politique parvenue à maturité et "routinisée", permet de constater les réalisations, de mesurer les résultats et d'évaluer leurs impacts. Elle permet ainsi d'analyser les écarts éventuels par rapport aux objectifs fixés, d'en comprendre les causes et d'apporter les corrections nécessaires ;
- l'évaluation concomitante (intégrée au dispositif de pilotage de l'action) permet de s'assurer de la qualité de la gestion de l'action.

Arnaud et Boudeville reprennent cette temporalité par le schéma ci-dessous (Arnaud et Boudeville, 2004).

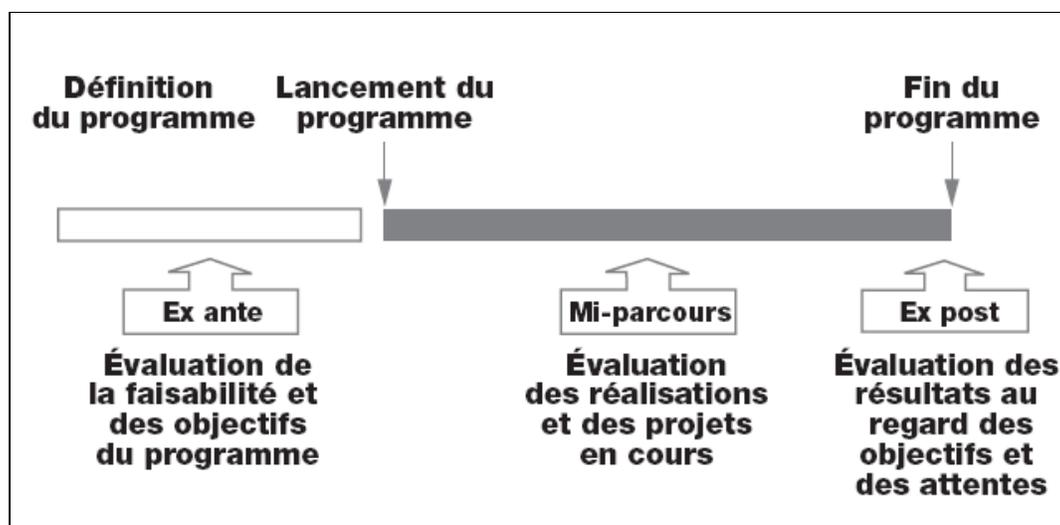


Figure 21 : Déroulement d'un programme et évaluations (Arnaud et Boudeville, 2004)

Par ailleurs, les politiques publiques sont bien souvent directement impactées par des facteurs extérieurs en perpétuelles mutations : le niveau des ressources, l'évolution des modes d'action publique, la recherche de modernisation de l'Etat, la décentralisation, la réglementation européenne, l'évolution des connaissances, des besoins sociaux et des attentes des citoyens, etc. La démarche d'évaluation doit tenir compte de ces évolutions et peut se concevoir comme une variable d'ajustement pour y faire face et accompagner ces changements.

L'évaluation a notamment pu être identifiée comme une réponse au besoin de rationalisation de l'action et de la décision publiques qui s'est accentué à différentes périodes.

Ainsi, la première tentative pour introduire l'évaluation dans le processus de la décision publique, date des années 1970-1984 et correspond à « l'étape de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) ». Elle avait pour objectif de « développer la planification budgétaire (les budgets de programme) et l'évaluation ex-ante, plus que l'évaluation ex-post » (Perret, 2008). Après avoir suscité un développement important d'études et de recherches dans les principaux domaines de l'action publique (social, santé, transport, environnement, aide aux entreprises,...), la RCB a été officiellement abandonnée en 1984. La promulgation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en août 2001 qui représente une évolution importante pour l'évaluation des politiques publiques, répond également à un besoin de rationalisation de l'action publique. Elle prévoit notamment la mise en place de programmes regroupant « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (article 7 de Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances). La LOLF amène alors à passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats impliquant un recours à l'évaluation. Perret souligne toutefois que « son impact réel sur le fonctionnement des administrations dépendra de son articulation avec l'évaluation des actions publiques dans le cadre d'une démarche cohérente et continue de modernisation de l'Etat. » (Perret, 2008).

Plus récemment, le lancement de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en juillet 2007, a contribué à renforcer cette logique de résultats et d'évaluation. Ce dispositif s'applique à l'ensemble des politiques et des organisations publiques et s'appuie sur une grille d'analyse en sept questions :

- Que faisons-nous ?
- Quels sont les besoins et les attentes collectives ?
- Faut-il continuer à faire de la sorte ?
- Qui doit le faire ?
- Qui doit payer ?
- Comment faire mieux et moins cher ?
- Quel doit être le scénario de transformation ?

L'évaluation a pu également être identifiée comme une réponse aux besoins qui ont émergé au niveau local suite aux nombreux changements induits par les lois de décentralisation du milieu des années quatre-vingt. Ces dernières ont incité les collectivités locales à s'interroger sur l'opportunité de faire appel à l'évaluation pour faire face aux importantes charges financières supplémentaires qui accompagnent leur acquisition de nouvelles compétences. L'évaluation est également perçue comme une réponse possible à « l'exigence de lisibilité des actions entreprises pour l'électeur et le contribuable local » (Cauquil, 2004). L'évaluation s'est aussi développée au niveau régional, sous l'impulsion de l'Etat qui impose aux régions d'évaluer les Contrats de plan Etat-régions (CPER)⁹⁰, et de l'Europe avec des directives rendant obligatoire l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels à destination des régions qui connaissent un retard de développement.

L'évolution d'une politique au sein de son cycle de vie et en lien avec son environnement induit de nouvelles exigences. L'évaluation apporte alors un cadre propice pour les identifier, les comprendre et s'y adapter.

⁹⁰ Circulaire interministérielle du 9 décembre 1993.

L'évaluation a ainsi été identifiée comme une ressource mobilisable pour accompagner deux évolutions majeures que sont la recherche de rationalisation de l'action et de la décision publiques d'une part, et la décentralisation d'autre part.

L'influence que peut avoir une évaluation sur le changement tient notamment dans sa démarche de consolidation et de structuration d'arguments.

4.3.2. Une consolidation et structuration d'arguments

L'évaluation doit être en mesure d'apporter des réponses à des questions complexes. Elle doit notamment tenter d'identifier et de quantifier « des liens de causalité entre une politique et ses effets sociaux ». Mesurer cette relation suppose de pouvoir répondre à l'épineuse question : « Que se serait-il passé si la politique n'avait pas existé ? » (CSE, 1996).

Différentes méthodes plus ou moins opérationnelles et controversées ont été recensées (Perret, 2008 ; CSE, 1996) notamment :

- l'expérimentation : Elle présente un certain nombre de difficultés techniques liées aux différents biais qu'elle génère, au problème de transposition et aux questions de délais et donc de coût. En outre, elle soulève d'importantes questions « éthico-juridique » et est peu utilisée ;
- la modélisation : elle repose sur « une relation mathématique entre les effets attendus d'une politique et différentes variables explicatives, dont l'une représente l'action du programme. ». Sa validité ne doit pas être justifiée uniquement par la « bonne adéquation du modèle à l'observation ». Le modèle doit être « convenablement spécifié, cohérent et reposant sur de solides arguments théoriques ».

Au-delà des difficultés qui accompagnent la mise en œuvre de ces méthodes, la recherche de liens de causalité doit prendre en compte des phénomènes de « circularité ». Ces derniers correspondent à la présence de « deux phénomènes en relation pouvant être simultanément cause et effet l'un de l'autre » (CSE, 1996). L'existence de ces systèmes relationnels complexes se traduit par des « boucles de rétroaction » difficiles à identifier et à interpréter.

L'évaluation doit alors trouver un équilibre entre deux « rationalités » :

- la rigueur méthodologique avec la production de résultats fiables et scientifiquement établis qui permettent notamment de dépasser des débats trop partisans ;
- l'utilité sociale de la démarche pour permettre à chacun de s'appropriier l'action publique et de se sentir concerné ainsi que d'éclairer au mieux les politiques publiques par la production de résultats acceptables et utiles (Cousquer et Chanut, 2003).

Pour Trosa, il s'agit avant tout d'essayer de répondre à la question du « pourquoi » : Pourquoi les choses fonctionnent ou ne fonctionnent pas ? Pourquoi les résultats que l'on attendait n'ont pas été atteints ? Pourquoi le réel échappe à nos prévisions ? Pourquoi la rationalité des objectifs et des chiffres ne résume qu'une petite part de la richesse des pratiques des fonctionnaires ? Malgré les nombreuses difficultés qui peuvent accompagner la recherche de faits scientifiques permettant de répondre à ces interrogations, il est admis que, sans pouvoir tout expliquer, l'évaluation contribue à mettre en évidence « certaines logiques d'action » (Trosa, 2009).

Elle conduit ainsi à la construction d'une argumentation susceptible de répondre à un ensemble de questions et d'hypothèses concernant la politique évaluée. Pour Perret, « il s'agit moins de construire des faits scientifiques que des arguments raisonnablement défendables » (Perret, 2008). Pour autant, cette démarche n'échappe pas à un effort d'organisation et de formalisation. Les différents types d'arguments développés au cours de l'évaluation s'accompagnent d'une recherche de hiérarchisation, de pondération, et d'explicitation du lien avec des conclusions spécifiques. Le CSE distingue « trois registres principaux d'argumentation, qui contribuent de manière complémentaire à assurer la crédibilité des conclusions de l'évaluation » (CSE, 1996):

- Le registre du constat : il s'appuie sur une démarche « d'observation directe de la réalité » en gardant à l'esprit, comme le souligne le CSE, que « tout constat comprend nécessairement un mixte d'inductions et de déductions ». Il peut s'agir de constats quantitatifs (coût d'une politique ou d'un programme, nombre de bénéficiaires, de dossiers traités, etc.) alimentés par des données « exhaustives » ou des données obtenues à partir « d'enquête portant sur un échantillon statistiquement représentatif du phénomène analysé » ou de constats qualitatifs qui décrivent un « processus socio-organisationnel initié par la politique, en terme de dispositifs institutionnels, d'événements, d'activités, de situations et de comportements, voire d'anecdotes ou d'histoires personnelles ».
- Le registre démonstratif et interprétatif : il vise à apporter des réponses « plus élaborées que de simples constats » et permet ainsi de « tester des explications (pourquoi ?) ou un mode de compréhension (comment ?) ». Il relève d'une « interprétation théorique des informations dont on dispose ».
- Le registre de l'opinion : il permet de refléter « le point de vue des groupes d'intérêts concernés par une mesure » qu'il s'agisse d'experts ou « des acteurs chargés de mettre en œuvre une politique ». Le point de vue de ces derniers représente une source d'information essentielle, non seulement comme « la principale information disponible », mais également parce qu'il est l'élément principal dans la façon d'appréhender la cohérence de l'objet évalué et dans l'identification des « dysfonctionnements qui peuvent nuire à son efficacité ». Toutefois, le CSE rappelle que « les opinions émises sur une politique sont rarement indépendantes des positions et intérêts défendus par leurs auteurs » (CSE, 1996).

La phase de jugement peut reposer sur différentes techniques parmi lesquelles figurent :

- l'analyse coût - efficacité ou coût - avantage. L'analyse coût - avantage repose sur une comparaison de coûts de mise en œuvre d'une politique qu'ils soient publics ou privés, avec les bénéfices retirés. Cette technique s'avère délicate à utiliser puisqu'elle implique la mesure des impacts de la politique et leur traduction en termes monétaires. L'analyse coût - efficacité s'affranchit de cette monétarisation et cherche à comparer les coûts nécessaires à la réalisation des actions avec un certain niveau de résultats.
- l'analyse multicritère consiste à s'appuyer sur un indice synthétique élaboré à partir d'un système de notation et de pondération. La difficulté réside dans la construction de ce système qui reste toujours difficile à justifier rationnellement ;
- le « *benchmarking* » consiste à comparer qualitativement ou quantitativement les performances de la politique évaluée avec des situations de référence. Ces dernières peuvent être issues d'études de bonnes (ou mauvaises) pratiques (Perret, 2008 ; Vollet et Hadjad, 2008).

Par conséquent, l'évaluation participe directement à la construction d'une argumentation qui apporte un éclairage important sur des situations complexes et difficiles à appréhender. Cette argumentation s'accompagne d'un effort de structuration qui enrichit fortement la valeur et la portée des arguments susceptibles d'être mobilisés pour faire évoluer la politique évaluée.

Comme le souligne le CSE « quel que soit le phénomène social rencontré au cours d'une évaluation, la question de sa mesure peut être posée » (CSE, 1996). La force de l'évaluation tient dans la prise en compte de la diversité d'informations disponibles et dans le dépassement d'une segmentation entre approche qualitative ou quantitative. Par ailleurs, la consolidation et la structuration de ces informations sont au cœur de l'évaluation et conduisent ainsi à la construction d'une véritable argumentation.

Conclusion chapitre 4

Par son cheminement structuré et son approche normative, l'évaluation apparaît donc comme une ressource précieuse pour les différents acteurs qui souhaitent contribuer au changement de l'action publique. Les différentes étapes de l'évaluation depuis l'élaboration du projet initial jusqu'à la rédaction du rapport final leur permettent :

- de rassembler et de préciser des éléments sur la politique évaluée (sa nature, son origine, son contexte, ses enjeux, ses interactions avec les autres actions publiques, son territoire de mise en œuvre et la complexité qui en découle, etc.), de cerner les objectifs qui l'accompagnent et les questionnements qui en découlent, et ainsi, de clarifier la dynamique de changement ;
- de mieux appréhender les intérêts, les attitudes ou encore les décisions liés à la diversité d'acteurs concernés par la politique publique évaluée, de participer au processus évaluatif et de faire émerger des connaissances et des références partagées ; éléments indispensables pour se positionner par rapport à la dynamique de changement ;
- d'identifier et de comprendre les différentes évolutions qui peuvent affecter le cycle de vie ou l'environnement d'une politique publique et de proposer une argumentation susceptible d'influencer le changement.

Selon certains auteurs, il existe une « demande naturelle d'évaluation » de la part des différents acteurs intéressés par l'action publique qui devrait pouvoir s'exprimer pleinement (Bourdin, et al, 2003-2004). Comment se manifeste cette demande dans le domaine de la gestion des risques naturels ?

Chapitre 5 : Une diversité de démarches évaluatives engagées dans le domaine de la gestion des risques naturels

Dans quelle mesure le cadre théorique précédemment défini a-t-il été mis en œuvre par les acteurs de la gestion des risques naturels ?

Hubert et Pottier indiquent que « dans le champ de l'environnement et plus particulièrement des risques naturels, la pratique française est relativement modeste comparativement à celle des pays anglo-saxons » (Pottier, 1998 ; Hubert et Pottier in Laganier, 2006).

Si ce constat est largement partagé, différentes démarches correspondant plus ou moins au cadre théorique précédemment défini, peuvent être identifiées. Leur correspondance avec de « véritables évaluations » et leur appartenance à telle ou telle type d'évaluations pourraient être discutées. En effet, l'évaluation des politiques publiques est fréquemment définie au regard de son positionnement par rapport aux autres pratiques connexes. Toutefois, comme le souligne Perret, il apparaît difficile de « tracer des frontières nettes » entre l'évaluation des politiques publiques et « les autres pratiques de retour d'information telles que le suivi, le contrôle ou l'analyse de gestion, le contrôle de conformité, le *benchmarking* (étalonnage comparatif), le conseil, l'expertise, la recherche appliquée ou l'audit ». Cet exercice apparaît d'autant plus délicat que « l'évaluation est elle-même diverse, tant par ses finalités, ses méthodes et ses modes d'institutionnalisation que par les types d'objets soumis à son examen » (Perret, 2008).

Par la suite, les différentes pratiques qui contribuent, dans une certaine mesure, à cerner l'action publique de prévention et ses effets seront regroupées sous le terme de « démarches évaluatives ».

Sans prétendre à l'exhaustivité⁹¹, quelques unes de ces initiatives seront étudiées. L'objectif de cet état des lieux est d'identifier les principaux acteurs qui mobilisent cette ressource et certaines caractéristiques des démarches engagées.

Dans un premier temps, il est proposé de réaliser un recensement des principales démarches évaluatives identifiées et de leurs acteurs, selon leur apparition chronologique. Puis, un état des lieux des principaux objets et objectifs des démarches recensées sera effectué. Enfin, les principales méthodes mobilisées seront exposées.

5.1. Une diversité d'acteurs de la gestion des risques naturels impliqués dans des démarches évaluatives

Bien que le modèle français soit moins enclin à l'évaluation que d'autres modèles d'organisation publique et notamment les modèles anglo-saxons (Trosa, 2003 ; 2009), des démarches évaluatives ont été engagées par différents acteurs depuis le début des années 1980, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

⁹¹ Un état des lieux exhaustif des publications scientifiques et à caractère non scientifique consacrées aux PPRNI a été réalisé par Bruno Ledoux dans le cadre de la réflexion nationale pour l'identification des besoins de recherche dans le domaine de la gestion du risque d'inondation (Ledoux, 2009).

Année	Inspection générale	Services ministériels	Instance d'évaluation	Parlementaires	Personnalités sur demande du Premier Ministre ou du Président de la République	Cour des comptes			
2010	Gouvernance concertée	Régime catnat de 1995 à 2006	GT 4 du COPRNM	Sénat	Rapport Fournier	l'état face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations			
	REX			Assemblée Nationale					
2009	Ruissellement urbain	Point sur le rôle de l'assurance dans la prévention		Sénat					
	REX			Assemblée Nationale					
2008	Jeux des acteurs								
2007	FPRNM								
	Services déconcentrés								
2006	PPCI Nîmes								
	Services déconcentrés								
	REX								
2005	Régime catnat								
2004	Risque Sismique	Evaluation des PPRN							
2003	Services déconcentrés								
	REX								
2002	REX								
2001	Risque Sismique			Sénat					
	REX			Assemblée Nationale					
2000	REX								
1999	REX			OPECST	Rapport Dauge	prévention des inondations en France			
1998									
1997	REX		Rapport Bourrelier		Rapport Dunglas				
1996									
1995	REX			OPECST					
1994				Assemblée Nationale					
1993									
1992	REX								
...									
1988	REX								
1987	REX								
...									
1980	REX								

Figure 22 : Représentation non exhaustive de démarches évaluatives engagées par différents acteurs de la gestion des risques naturels hors recherche

Le recensement des démarches évaluatives et de leurs acteurs sera réalisé selon une certaine chronologie avec une présentation :

- des premiers retours d'expérience du début des années 80 et d'un certain élargissement de la mobilisation des services d'inspection et des services ministériels ;
- de nouveaux acteurs qui s'engagent dans des démarches évaluatives dans les années quatre-vingt dix ;
- d'une confirmation de la mobilisation d'une diversité d'acteurs dans des démarches évaluatives dans les années 2000

5.1.1. Des premiers retours d'expérience du début des années 1980 à la mobilisation plus élargie des services d'inspection et des services ministériels

Dès le début des années quatre-vingt, des démarches évaluatives sont initiées au niveau du MEEDDM, à travers des missions confiées aux différents services d'inspection à la suite de catastrophes. De premières démarches ont ainsi été engagées suite à la catastrophe de la Ravoire en 1980, du Grand Bornand en 1987 et de Nîmes en 1988. Ces missions de retour d'expérience (REX) sont désormais quasi systématiques. En effet, elles ont été réalisées à la suite de nombreux événements catastrophiques telles que : les inondations du 22 septembre 1992 dans les départements de Vaucluse, de la Drôme et de l'Ardèche ; celles du Rhône en 1993 et 1994, celles du Var Verdon en 1994 et 1995 ; celles de l'Hérault en 1997 ; celles des 12, 13 et 14 novembre 1999 dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, des Pyrénées-Orientales et du Tarn ; celles de décembre 2000 et janvier 2001 en Bretagne ; celles d'avril 2001 du bassin de la Somme ; celles de septembre 2002 dans le Gard et les départements limitrophes ; celles du Rhône en 2003 ou encore récemment suite au passage de la tempête Xynthia en 2010. Elles sont généralement conduites juste après la crise ou au début de la reconstruction, dans une durée comprise entre 2⁹² et 12 mois. Cette mobilisation rapide et sur une courte durée représente une grande partie des démarches évaluatives recensées. Elle répond à une volonté politique d'apporter des réponses le plus rapidement possible dans des moments tourmentés de l'action publique (Huet, 2005).

Ces travaux ont été progressivement complétés par des missions confiées aux services d'inspection indépendamment de l'occurrence d'événements naturels. En effet, les missions de ces services vont bien au-delà des REX et tendent même à évoluer de plus en plus vers l'intégration d'une composante évaluative.

Jusqu'en juillet 2008, l'Inspection Générale de l'environnement (IGE), placée directement sous la direction du ministre chargé de l'environnement, assurait déjà une mission permanente de contrôle, d'évaluation, d'analyse et de conseil pour la mise en œuvre des politiques en lien avec son ministère de tutelle. Ces missions pouvaient être menées conjointement avec les autres inspections et notamment le conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC). Depuis cette date, c'est le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), issu de la fusion du CGPC et du service de l'IGE, qui est chargé d'effectuer ces missions. Ces missions ont été renforcées par des thèmes de réflexions transversales dont l'évaluation globale fait partie intégrante.

⁹² Le délai de deux mois correspond à la mission de retour d'expérience sur le passage de la tempête Xynthia. Dans son rapport, cette dernière précise avoir disposé d'une période courte pour réaliser leurs travaux au regard de l'ampleur et de l'importance des questions posées.

Les services ministériels dédiés à la prévention des risques naturels ont également contribué à élargir le spectre des démarches hors du champ des REX. Ils ont pu s'organiser sous la forme de groupes de travail bénéficiant de l'assistance de bureaux d'études pour mener des démarches évaluatives. Par ailleurs, le service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD) a été récemment créé au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD). Il « développe, expertise et diffuse des outils, des méthodes et des instruments d'intervention destinés à faciliter et à évaluer l'intégration de l'environnement et des démarches de développement durable dans les politiques publiques et privées ». Il a notamment pour fonction d'évaluer « les conséquences des politiques publiques en termes de développement durable et vérifie la cohérence de la politique fiscale avec la stratégie de développement durable ». A ce titre, il a mené plusieurs études dans le domaine de la gestion des risques naturels

Au final, les missions d'inspection « post catastrophes » représentent la majorité des démarches évaluatives recensées. Cette quasi-systématisation de démarches évaluatives « post catastrophe » peut être considérée comme une réponse ponctuelle apportée dans l'urgence et au détriment d'une réflexion suivie et approfondie. Pour autant, cette réactivité conduit à l'émergence d'un fonds documentaire important, qui englobe désormais de nombreux territoires et différentes périodes. Par ailleurs, des missions ont été progressivement engagées indépendamment du calendrier imposé par les événements naturels.

L'ensemble de ces missions font suite à des commandes du ministère de tutelle et des autres ministères ou d'autres autorités publiques (vice président du CGEDD, directions d'administration centrale...). Elles s'appuient pour l'essentiel sur des compétences de membres de « grands corps de l'État » et font en général appel à une expertise, certes pluridisciplinaire, avec une composition ajustée en fonction de chacun des grands domaines concernés, mais qui n'implique pas la participation des autres parties prenantes. Ces démarches abordent ainsi la question de la gestion des risques naturels avec un angle de vue qui peut être considéré comme spécifique du fait de la proximité avec le MEEDDM et d'une ouverture limitée.

D'autres démarches plus pluralistes ont-elles été engagées ? D'autres acteurs se sont-ils mobilisés dans des démarches évaluatives ?

5.1.2. De nouveaux acteurs qui s'engagent dans des démarches évaluatives dans les années 1990

Les années 1990 correspondent à une période de réflexion générale sur la gestion des catastrophes naturelles menée dans le cadre de la décennie de la prévention. Dans ce contexte en permanente évolution avec notamment des inondations qui ont produit d'importants dégâts, la préparation d'une loi visant à renforcer le dispositif de prévention⁹³ ainsi que les évolutions dans le processus de décentralisation, plusieurs démarches d'évaluation ont été engagées par une diversité d'acteurs.

La première débute en janvier 1993, soit quatre ans après la catastrophe de Nîmes et peu après celle de Vaison-la-Romaine. Il s'agit d'un processus ambitieux d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels. Le projet d'évaluation a été établi avec les différents ministères concernés (Intérieur, Industrie, Agriculture, Equipement,...).

⁹³ Future loi Barnier promulguée le 2 février 1995

Puis il a été transmis au Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) qui a rendu un avis favorable⁹⁴. Il a été adopté au cours d'une réunion interministérielle, et retenu par le comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques (CIME). Le Commissariat général du Plan (CGP) a suivi les travaux d'évaluation et les a publiés.

Cette évaluation a été confiée à monsieur Paul-Henri Bourrelier, ingénieur général des Mines, chargé de présider et de constituer l'instance d'évaluation en liaison avec le cabinet du ministère de l'environnement, les directions des ministères concernés et le commissariat général du plan. Cette instance comprenait 30 membres de sorte que sa composition reflète la diversité des acteurs et des intérêts concernés par la politique évaluée : ministères concernés, établissements publics, collectivités locales, assurance, associations. Les rapporteurs chargés d'assister le Président ont également été choisis dans un souci de pluralisme. Les compétences des membres de l'instance ont été complétées par celles d'experts issus de divers organismes tels que le BRGM ou le CEMAGREF.

L'application de la décision de soumettre à l'évaluation la politique publique de prévention des risques naturels a été retardée par des élections législatives les 21 et 28 mars 1993 et la mise en place d'un nouveau gouvernement. Les travaux n'ont pu véritablement débiter qu'en novembre 1993 soit plus de 8 mois après l'acceptation du projet d'évaluation par le CIME. Initialement prévue pour aboutir à la fin du printemps 1994, l'évaluation a ainsi duré plus de quatre ans si l'on compte le délai entre le moment où le projet d'évaluation a été transmis au CSE et la remise du rapport. Ce rythme d'évaluation n'était pas inhabituel pour les démarches mises en œuvre dans le cadre du dispositif du décret du 22 janvier 1990⁹⁵. La démarche de l'instance présidée par M. Bourrelier est parvenue à conserver sa place dans le processus de décision publique en s'adaptant à l'évolution rapide du contexte. Elle a ainsi accompagné l'action publique par une prise en compte de ses propres évolutions et des évolutions de son environnement (Bourrelier, 1997).

L'instance est ainsi restée attentive aux autres démarches évaluatives qui ont été menées concomitamment, notamment : une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, une saisine de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et des rapports commandités par le Premier Ministre.

En effet, suite aux inondations de l'automne 1992 et de l'hiver 1993-1994 qui ont touché plusieurs départements, et plus particulièrement le Sud-est, l'Assemblée Nationale a décidé à l'unanimité la création d'une commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier. Cette initiative fait suite à la proposition de plusieurs parlementaires dont M. Philippe Mathot, président de la mission. Le rapport final remis par Monsieur Thierry Mariani, rapporteur de la mission, a été adopté le 3 novembre 1994 soit environ 6 mois après le lancement de la commission (Mathot et Mariani, 1994).

Cette période correspond également au point de départ d'une évaluation menée dans le cadre des activités de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), structure d'évaluation propre au parlement. Cette évaluation fait suite à la saisine par la commission de la production et des échanges et a été réalisée par Monsieur Christian Kert (Kert, 1994). Elle s'est étalée sur près de 5 ans. La première phase de travaux a débuté en 1994 et a duré environ 1 an. Elle s'est poursuivie par une deuxième phase qui s'est achevée en 1999 (Kert, 1999).

⁹⁴ Sous certaines conditions liées au déroulement et aux objectifs de l'évaluation

⁹⁵ Ce délai, souvent jugé excessif, est d'ailleurs pointé comme une des principales faiblesses du dispositif et aurait conduit à réduire l'intérêt des travaux et des rapports d'évaluation qui pouvaient être publiés alors même que le sujet n'était plus d'actualité ou que le problème avait déjà été résolu (Rapport Sénat Evaluation).

Deux démarches évaluatives ont également été engagées à la demande du Premier Ministre. La première datant de 1995, a été confiée à Monsieur Jean Dunglas, Ingénieur Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts (Dunglas, 1995). La seconde, commandée en 1999 et présidée par Monsieur Yves Dauge, député d'Indre et Loire, s'inscrit dans les recommandations du rapport de 1997 de l'instance d'évaluation des politiques publiques de prévention des risques naturels (Dauge, 1999).

Enfin, la fin des années 90 donne également lieu à un rapport annuel de la Cour des Comptes remis au Parlement et au Président de la République sur « la prévention des inondations en France » (Cour des Comptes, 1999).

En plus de ces différentes démarches évaluatives, des initiatives académiques sont mises en œuvre. Ces chercheurs de différentes disciplines s'intéressent à l'efficacité de l'action publique dans le domaine de la gestion des risques naturels et à son évaluation. Au titre des sciences humaines et sociales plusieurs approches ont été identifiées avec, à titre d'exemple, les travaux cités ci-dessous, relevant principalement :

- des sciences juridiques et politiques : La prévention des risques naturels. Echec ou réussite des plans d'exposition aux risques naturels ? (SFDE, 1993) ; Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négocié ? (Barraqué, 1995) ; Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions (Lemieux et Barthe, 1998) ;
- de la psychologie environnementale et de la sociologie : Système d'assurance et plans d'exposition aux risques : des outils efficaces de la prévention des catastrophes naturelles ? (De Vanssay, 1987) ; De l'expertise scientifique au risque négocié : vers des scènes locales du risque ? (Decrop, 1997) ; A propos des PER : gestion pragmatique ou gestion rationnelle ? (Dourlens, 1995) ;
- de l'économie ou de la socio économie : Le coût des dommages dus aux inondations : estimation et analyse des incertitudes (Torterotot, 1993) ;
- de la géographie : L'utilisation des outils juridique de prévention du risque d'inondation : évaluation des effets sur l'homme et l'occupation du sol dans les plaines alluviales (application à la Saône et à la Marne) (Pottier, 1998) ;

La diversité de ces travaux révèle le caractère pluridisciplinaire du domaine de la gestion des risques naturels.

Par ailleurs, un premier programme de recherche sur la thématique des risques naturels, financé par le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), a été lancé en 1997. Il s'agit du programme « risque inondation » (RIO) qui avait pour objectif « de se doter de concepts et d'outils de gestion des territoires pour améliorer la prévention du risque d'inondation » (MEEDDAT, 2008).

Au final, cette période marquée par divers événements naturels mais aussi par la préparation de la Loi Barnier ou encore de nombreuses controverses sur la décentralisation, a donné lieu à différentes démarches à l'initiative d'une diversité d'acteurs. Le déroulement d'études de long terme comme celle de l'instance d'évaluation présidée par M. Bourrelrier coïncide avec d'autres travaux engagés par des parlementaires (l'OPECST et l'Assemblée Nationale), mais également à la demande du Premier Ministre, ou dans le cadre de rapports annuels de la Cour des Comptes. Enfin, il faut ajouter un certain nombre d'études menées par des chercheurs en lien avec le thème de l'évaluation de l'action publique dans le domaine de la gestion des risques naturels. Ces acteurs ont-ils reconduit de telles démarches évaluatives par la suite ?

5.1.3. Une confirmation de la mobilisation d'une diversité d'acteurs dans des démarches évaluatives dans les années 2000

Dans les années 2000, l'avènement de catastrophes de grande ampleur a contribué à la poursuite de la mobilisation de différents acteurs de la gestion des risques naturels dans des démarches évaluatives.

Ainsi au début des années 2000, des commissions d'enquête de l'Assemblée et du Sénat sont conduites concomitamment suite aux événements de la Somme et de la Bretagne en 2000 et 2001. En mai 2001, une commission d'enquête de l'Assemblée Nationale est créée pour statuer sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries. Elle a pour président Monsieur Robert Galley et comme rapporteur Monsieur Jacques Fleury (Galley et Fleury, 2001). Dans le même esprit, la Haute Assemblée, suivant la Commission des Affaires économiques, a considéré qu'il fallait mener des investigations approfondies sur les inondations de la Somme de 2001 et a chargé une commission d'enquête d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer les coûts et de prévenir les risques d'inondations. MM. Marcel Deneux et Pierre Martin en étaient respectivement Président et Rapporteur (Deneux et Martin, 2001).

La fin des années 2000, s'accompagne également d'une importante production, notamment avec la commission des finances du Sénat qui constitue, au mois de février 2009, un groupe de travail spécifiquement consacré à la question des conséquences de la sécheresse de 2003, ainsi qu'aux perspectives de réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ces travaux ont été lancés dans le cadre de la discussion du premier projet de loi de finances rectificative pour 2009. Ils ont donné lieu à un rapport d'information du Sénat porté par M. Jean-Claude Frécon et Mme Fabienne Keller (Frécon et Keller, 2009).

Cette même année, un rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur les conséquences de la tempête du 24 janvier 2009 dans le Sud-ouest, a été déposé par la commission des affaires économiques et présenté par M. Jean-Pierre Nicolas (Nicolas, 2009).

De même, quatre ans après les inondations de Nîmes de septembre 2005, une démarche évaluative a été conduite par le maire de Nîmes Jean-Paul Fournier à la demande du Président de la République (Fournier, 2009), en complément de la commande du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement auprès du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

A cette même période, la Cour des comptes⁹⁶ consacre une partie de son rapport annuel de 2009 à « l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations » (Cour des Comptes, 2009).

Plus récemment, suite au passage de la tempête Xynthia en 2010, les deux assemblées ont de nouveau eu recours à des démarches évaluatives. Une mission d'information est menée par l'Assemblée sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia avec pour rapporteur M. Jean-Louis Léonard député maire de Chatelaillon-plage, territoire affecté par la tempête (Léonard, 2010). Tandis qu'à l'initiative du président du Sénat, la Conférence des Présidents propose au Sénat de former une mission d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. Le rapport d'information est présenté en juin 2010 par M. Alain Aziani (Aziani, 2010).

⁹⁶ Depuis le 23 juillet 2008, l'évaluation est reconnue officiellement comme une mission de la Cour des comptes. L'article 47-2 de la Constitution prévoit que la Cour des comptes « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. »

Les années 2000 ont également données lieu à divers travaux de recherches en lien avec l'évaluation de l'action publique dans le domaine de la gestion des risques naturels. Elles se traduisent notamment par le développement d'études qui s'inscrivent dans un cadre pluridisciplinaire même si le porteur du projet relève pour sa part d'un champ disciplinaire particulier. C'est le cas notamment des études suivantes :

- Les conditions de la construction d'une politique locale de prévention des risques d'inondation (Larrue et al., 2002) ;
- Situations transitoires et mesures conservatoires : quelles procédures de gestion pour la période post inondation jusqu'à la mise en place des dispositifs de prévention (de Vanssay, 2004) ;
- Le rôle des approches économiques et des études de vulnérabilités dans la politique réglementaire de prévention des risques d'inondation (Hubert et al., 2003) ;
- Synthèse des évaluations socio-économiques des instruments de prévention des inondations (Ledoux et al, 2003) ;
- Territoire, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évolution (Laganier, 2006) ;
- Gestion de l'eau, gestion des risques : de récentes recherches pour évaluer la territorialisation de l'action publique (Scarwell et al, 2009).

Les programmes de recherche⁹⁷ sur la thématique des risques naturels, financés par le Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), se sont prolongés jusqu'en 2007, avec pour objectif de fournir un appui scientifique aux politiques publiques. Ils ont été décortiqués dans le cadre d'une « Evaluation du portefeuille de recherches en appui aux politiques publiques sur les risques liés aux inondations » qui a été rendue publique en novembre 2008 (MEEDDAT, 2008).

Les acteurs de la gestion des risques naturels ont engagé de nouvelles démarches évaluatives au cours des années 2000, en particulier en réaction à des événements importants. En effet, comme le rappelle Dourlens « chaque catastrophe relance débats et controverses quant aux causes des phénomènes, aux responsabilités engagées et aux moyens à mettre en œuvre pour en prévenir le retour » (Dourlens, 2003). Différents organismes se servent de cette opportunité pour mener une réflexion dans le domaine de la gestion des risques naturels. Ainsi, à plusieurs occasions, le parlement a renouvelé son analyse de l'action publique suite à des événements qui ont marqué l'opinion. Une personnalité a également été sollicitée pour donner sa propre vision de la situation, suite aux inondations de Nîmes de 2005. Dans un autre registre, la Cour des comptes a réitéré son expérience de 1999 en consacrant une partie de son rapport annuel de 2009 à la gestion des risques naturels et des travaux de recherche se sont poursuivis sur l'action publique de prévention et son évaluation.

⁹⁷ Le programme « évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques » (EPR) qui vise à « analyser les méthodes et moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour permettre une meilleure gestion des risques naturels et technologiques dans le cadre d'une démocratie moderne ». Le programme « risque, décision, territoire : quel appui scientifique apporter aux acteurs locaux pour gérer les risques naturels et industriels d'un territoire ? » (RDT) qui a pour ambition de « capitaliser et de compléter les précédentes approches en cherchant en particulier à répondre à la demande des pouvoirs publics en matière de recherche finalisée et d'expertise en vue de mobiliser en réseau sur un territoire les équipes de recherche liées aux risques naturels ou industriels. Les projets sont ainsi proposés par des chercheurs organisés en réseaux, en concertation étroite avec les gestionnaires des risques ». Le programme ERA-Net CRUE, avec des projets conjoints de recherche qui ont pour but « l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des méthodes non structurelles de lutte contre les inondations ». RIO et ERA-Net CRUE sont spécifiques aux risques d'inondations tandis qu'EPR et RDT concernent l'ensemble des risques naturels.

Cette analyse a permis de mettre en évidence la multiplicité des acteurs engagés dans des démarches évaluatives de la gestion des risques naturels. Ainsi, les services rattachés au ministère ont eu largement recours à des démarches évaluatives. Ces dernières peuvent s'inscrire dans le cadre des missions d'inspection « post catastrophe » ; pratique qui s'est systématisée pour constituer la grande majorité des démarches évaluative recensées. Elles peuvent également être conduites indépendamment du rythme imposé par les catastrophes et exploiter plus largement les potentialités des services d'inspection et des services ministériels.

D'autres acteurs se sont également impliqués dans des démarches évaluatives, à leur initiative ou à l'initiative de l'administration dans une démarche visant à favoriser la participation d'autres parties prenantes. Ainsi, l'évaluation de la politique de prévention des risques naturels fait partie des quelques treize évaluations engagées à partir du dispositif établi par le décret du 22 janvier 1990 et s'est appuyée sur une instance d'évaluation pluraliste. De même, le parlement s'est organisé afin de développer une activité plus évaluative qui a trouvé un certain écho dans le domaine de la gestion des risques naturels. Cette activité a pu ainsi être menée dans le cadre de missions de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et de commissions d'enquête de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Des missions ont pu également être confiées à des personnalités par le Premier Ministre ou le Président de la République. Par ailleurs, il peut également être noté qu'à dix ans d'intervalle, en 1999 et en 2009, la Cour des comptes a porté un regard critique sur la gestion des risques naturels en France. Enfin, plusieurs travaux de recherche conduits dans le domaine des risques naturels sont liés à l'évaluation de l'action publique de prévention.

Cette liste pourrait encore être largement enrichie notamment par l'examen de démarches émergentes de labellisation ou d'observatoire à l'initiative ou en directions d'acteurs territoriaux. A titre d'exemple, dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature, une étude a été réalisée par le bureau d'études Egis Eau, sur le bassin de l'allier et a donné lieu à un diagnostic des outils règlementaires mis en œuvre sur ce territoire pour gérer les risques d'inondations⁹⁸.

Sans rechercher cette exhaustivité, peut-on d'ores et déjà, à partir des démarches évaluatives identifiées, dresser un état des lieux relativement représentatif des principaux objets évalués et objectifs recherchés ?

5.2. Des démarches évaluatives qui proposent des analyses sur de nombreux aspects de l'action publique de prévention dans le domaine de la gestion des risques naturels

La diversité d'acteurs et de temporalités précédemment identifiés laisse à penser qu'il existe une pluralité d'objets étudiés et d'objectifs recherchés. Il est proposé de tenter de les analyser en regroupant les démarches évaluatives en fonction des principaux acteurs impliqués :

- les services d'inspection et les services du ministériels ;
- d'autres acteurs hors recherche (instance d'évaluation, parlementaires, personnalités, Cour des comptes) ;
- les chercheurs.

⁹⁸ Présentation à l'occasion du 4^{ème} rendez-vous entre la communauté scientifique et les gestionnaires ligériens à Nantes le 14 octobre 2010

5.2.1. Objets et objectifs des démarches menées par les services d'inspection et ministériels

Une grande diversité d'objets est étudiée dans le cadre des démarches évaluatives engagées par les services d'inspection générale. En effet, ces démarches peuvent conduire à des diagnostics approfondis sur :

- un évènement particulier dans le cadre d'une démarche spécifique de retour d'expérience ;
- un dispositif, un aléa et/ou un territoire particulier en réponse à une commande ciblée ;
- des sujets transversaux participant à la compréhension globale des problèmes ;

Un grand nombre de démarches évaluatives conduites dans le cadre des missions d'inspection générale dans le domaine de la gestion des risques naturels, correspondent à des missions de retour d'expérience (REX). Leur finalité est de tenter d'expliquer, d'objectiver les polémiques et de tirer des enseignements de l'expérience pour améliorer les politiques publiques (Huet, 2005). Les diagnostics portent aussi bien sur le déroulement de l'évènement, que sur ses causes ou encore ses conséquences et fournissent une liste de recommandations destinées à prévenir le retour de faits similaires (Dourlens, 2003).

En général, elles s'articulent autour des différentes composantes de la gestion des risques naturels. Selon un document de référence sur les REX inondations (Huet, 2005), 6 sujets sont présents de façon récurrente dans les lettres de mission :

- Description et connaissance du phénomène et de ses conséquences
- Fonctionnement des dispositifs de surveillance et d'alerte
- Information préventive
- Dispositions d'urbanisme et construction
- Localisation et tenue des bâtiments publics et infrastructures
- Rôle des ouvrages hydraulique et de la gestion des milieux

Certaines missions sont spécifiquement dédiées à l'appréciation des dommages, c'est le cas de celles qui ont été engagées suite :

- aux crues des 8 et 9 septembre 2002 dans les départements de l'Ardèche, des Bouches-du-Rhône, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault et du Vaucluse.
- aux crues des 1er au 5 décembre 2003 dans les régions Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes.
- aux intempéries qui ont touché la France les 24 et 25 janvier 2009.

Cela englobe généralement les premières estimations qui intègrent les dommages causés aux biens publics (voiries, réseaux, bâtiments, mobilier...), aux particuliers et aux entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles.

D'autres missions des services d'inspection, conduites indépendamment de l'occurrence d'une catastrophe, portent spécifiquement sur un dispositif, un aléa et/ou un territoire particulier.

Ainsi, en 2002, les services d'inspection se prononcent sur les REX inondations réalisés depuis 1999 (IGA et al, 2002). Ils font la synthèse des méthodes mises en œuvre dans le cadre de ce dispositif particulier de prévention et établissent des recommandations.

En 2004, une démarche évaluative s'est concentrée sur l'application de la réglementation parasismique dans les départements des Alpes maritimes, Isère, Hautes Pyrénées, Pyrénées atlantiques afin d'examiner les degrés d'application de la réglementation parasismique sur ces quatre départements métropolitains (IGE et CGPC, 2004).

En 2005, une mission d'enquête a conduit un diagnostic approfondi sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et en particulier pour le cas du risque de subsidence (IGF et al, 2005). Elle ne s'est toutefois pas limitée à l'étude du dispositif assurantiel et institutionnel français, mais a également intégré la politique de prévention à ses réflexions. L'objectif était double :

- d'une part, faire le point sur le dispositif d'indemnisation au titre de la sécheresse de l'été 2003 et notamment examiner les critères retenus au regard des possibles effets d'aubaine ou des éventuelles situations critiques non traitées ;
- d'autre part, examiner le fonctionnement du régime de reconnaissance et d'indemnisation des catastrophes naturelles dans son ensemble pour assurer son efficacité et sa pérennité.

Le but était de proposer diverses pistes d'amélioration avec l'exigence de concilier les principes d'équité entre citoyens, de responsabilisation pour les acteurs et de pérennité financière du régime.

En 2006, une étude spécifique a été conduite concernant le plan de protection contre les inondations (PPCI) arrêté suite aux inondations de 1988 à Nîmes (IGF et al., 2006). Cette mission était chargée :

- d'examiner les mesures d'urbanisme à même de diminuer la vulnérabilité de l'agglomération de Nîmes (PPCI) ;
- d'apporter à la ville une assistance notamment pour identifier les opérations prioritaires au sens de la protection des personnes et des biens ;
- de déterminer, en liaison avec la collectivité, l'enchaînement optimum des opérations, d'en déduire les besoins financiers correspondants et des propositions de plan de financement.

Il peut également être cité une mission réalisée en 2007, sur l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs. Plus précisément, les objectifs étaient d'examiner les modalités de gestion du FPRNM et l'organisation des services intervenant dans cette gestion, de rechercher la cohérence avec la LOLF pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels majeurs, ainsi que la mise en place d'un dispositif de contrôle efficace.

Par ailleurs, l'une des nouvelles ambitions du CGEDD est d'intégrer, par le biais d'approches transversales, des réflexions globales (CGEDD, 2009). Le récent rapport sur « la gouvernance concertée » en est un bon exemple de par son analyse qui vaut pour la gestion des risques naturels comme pour l'ensemble des différents domaines de compétence du MEEDDM. D'autres rapports prennent aussi en compte des analyses associant différents domaines de compétence en privilégiant toutefois un angle de vue spécifique à la gestion des risques naturels. Ainsi une mission, dont le rapport est intitulé « Le jeu des acteurs locaux de la prévention des risques : vers un nouveau partage des responsabilités » (Juffé et Mazière, 2008), s'est intéressée au rôle des services de l'Etat en lien avec l'ensemble des autres acteurs intervenant dans le domaine de la gestion des risques, en l'intégrant dans une problématique plus large d'aménagement du territoire. L'objectif était de comprendre dans leur globalité les obstacles et les difficultés à la concrétisation des mesures de prévention et de protection dans ce domaine.

Les thèmes abordés ont été les suivants :

- L'intégration de la prévention des risques dans l'ensemble des démarches d'aménagement durable des territoires ;
- Les diverses approches de la prévention des risques, telles qu'elles résultent de textes législatifs et réglementaires émanant de diverses administrations avec des visées différentes, et leur unification souhaitable ;
- La connaissance des risques par et auprès des divers acteurs : définition collective des dangers et des mesures pour y faire face, prise en compte des dimensions socio-économiques ;
- L'information, la consultation, la concertation, la formation et la mobilisation des diverses catégories d'acteurs ;
- L'exercice et le partage des responsabilités dans la conduite locale des actions de prévention.

Enfin, les démarches recensées au sein des services du ministère portent essentiellement sur le dispositif PPRN. Ainsi, le Ministère de l'Environnement (MEDD) a procédé à un examen du contenu des dossiers des PPRN approuvés début 2003⁹⁹. L'objectif des services du ministère était, à terme, d'apprécier l'efficacité des réglementations mises en place. Plus précisément, cette démarche intitulée « Analyse du contenu des plans de prévention des risques naturels (PPR) et réalisation d'un cahier de recommandations », visait à « compléter le programme d'élaboration des PPR par un travail d'évaluation des documents élaborés depuis 1995 ». Avant de s'engager dans la mesure de l'efficacité du dispositif, l'objectif de la démarche était d'apprécier « la qualité du contenu des 3 600 PPR élaborés lors de son lancement courant 2002 et plus particulièrement celle des règlements de manière à formuler des recommandations permettant d'améliorer leur compréhension et leur efficacité » (Hubert, 2005). Des études menées dans le cadre des activités du SEEIDD se sont également intéressées au PPRN à travers une étude sur l'assurance des risques naturels en France et à son rôle dans la prévention des catastrophes naturelles en s'interrogeant sur les conditions sous lesquelles les assureurs peuvent inciter à la prévention des catastrophes naturelles (SEEIDD, 2009)¹⁰⁰.

Les démarches initiées au niveau du MEEDDM portent sur une grande diversité d'objets. Bien que les services du ministère se soient majoritairement concentrés sur le dispositif PPRN, les services d'inspection générale ont traité aussi bien de sujets transversaux, que de sujets plus spécifiques en ciblant des aspects précis de la gestion des risques naturels. A travers ces différentes démarches, un grand nombre de dispositifs, d'aléas, de territoires et d'évènements ont été examinés.

5.2.2. Objets et objectifs des démarches impliquant d'autres acteurs de la gestion des risques naturels hors recherche

L'instance présidée par M. Bourrelier a cherché à évaluer l'efficacité de la politique française de prévention des risques naturels en intégrant l'ensemble des dispositifs de prévention mobilisés dans les différentes phases de la chaîne de la prévention.

⁹⁹ Une première initiative avait également été conduite dès les débuts du PER (Ledoux, 2009 p.22)

¹⁰⁰ Une autre étude porte sur le régime d'assurance des catastrophes naturelles en France métropolitaine entre 1995 et 2006 (mai 2010).

Ont ainsi été étudiés : les études des phénomènes générateurs, les dispositifs d'alerte et d'évacuation, les ouvrages de protection, la préparation à la gestion de crise, la prise en compte des risques dans l'aménagement (urbanisme et construction), la réparation judicieuse après la crise (Bourrelier, 1997).

Ses objectifs ont évolué dans le temps. Initialement il s'agissait de répondre au besoin du gouvernement de disposer d'un bilan de la politique publique de prévention des risques naturels menée dans le cadre des lois du 13 juillet 1982 et du 22 juillet 1987. Puis ils ont été élargis pour intégrer :

- la mesure des réductions de la vulnérabilité (l'atteinte aux personnes et à l'économie) ;
- l'évaluation de l'efficacité des institutions ;
- l'analyse des moyens financiers mobilisés et mobilisables ;
- la détermination d'indicateurs de la politique de prévention ;
- l'investigation de l'efficacité potentielle de démarches alternatives.

Il s'agissait d'essayer de répondre à des questions d'ordre :

- technique : Sait-on évaluer les aléas, prévoir les catastrophes ? Sait-on gérer convenablement l'occupation du sol ? Sait-on provoquer les évaluations en temps utile ?
- socio-politique : Sait-on transmettre des messages intelligibles ? Sait-on aider la prise de décisions ? Sait-on organiser les négociations ?
- économique : A-t-on défini les enjeux et les moyens financiers à mettre en œuvre ? Gère-t-on le risque efficacement, avec un bon ratio « coût/efficacité » ?
- juridique : A-t-on mis en place un dispositif cohérent sur le plan législatif ? A-t-on défini les responsabilités de chaque acteur ? A-t-on établi un droit de prévention et précisé son rôle en cas de crise ?

Par cet élargissement du champ d'investigation, la démarche parvient à interroger la notion même de politique publique de prévention. Elle aide à clarifier un contexte complexe et favorise l'émergence d'un référentiel commun.

La démarche de l'OEPCST s'est intéressée aux techniques de prévision et de prévention des risques naturels en se limitant dans un premier temps aux risques sismiques et mouvements de terrain puis en élargissant l'étude à d'autres aléas (l'aléa météorologique, l'aléa cyclonique, les avalanches de neige, l'aléa inondation, l'aléa sécheresse, l'aléa « feux de forêts », l'aléa cavités souterraines), ainsi qu'à des aspects assurantiels (Kert, 1994 et 1999). Son objectif était de tenter d'apporter des réponses aux questions suivantes : Pourquoi les phénomènes naturels se produisent-ils ? Quelle est l'importance du risque en France métropolitaine et dans les DOM-TOM ? Peut-on prévoir les phénomènes ? Comment promouvoir la prévention et l'information ? L'organisation des secours serait-elle bien adaptée en cas de catastrophe ?

Les différentes commissions d'enquête « post-catastrophe » de l'Assemblée Nationale et du Sénat reposent généralement sur une approche globale de la problématique en se limitant toutefois à un aléa, l'aléa inondation dans la grande majorité des cas. Leurs travaux portent plus spécifiquement sur l'origine des phénomènes, leurs conséquences et les facteurs aggravants, mais aussi sur la gestion des risques naturels dans son ensemble en intégrant les différentes composantes de la prévention, les dispositifs de gestion de crise et l'indemnisation. L'étude de l'action publique de prévention n'est pas au centre des travaux mais elle les amène à s'interroger sur les règles d'urbanisme et le droit des sols ou encore sur le plan de reconstruction et de renforcement des digues.

L'objectif de ces démarches est de tirer les leçons de chacun des événements et de proposer des pistes de réflexion pour aboutir à une définition cohérente et globale des enjeux de l'action publique étudiée ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour allier réalisme et efficacité. La commission d'enquête du Sénat de 2009 s'est concentrée sur le cas particulier de la sécheresse de 2003. Dans ce cas, le but en était non seulement d'examiner la situation des sinistrés, mais également d'étudier le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles notamment au regard des perspectives de réforme, en considérant l'aléa sécheresse et l'ensemble des phénomènes naturels couverts.

Les démarches évaluatives confiées en 1995 à Monsieur Jean Dunglas et en 1999 à Monsieur Yves Dauge à la demande du premier Ministre, concernent respectivement :

- la coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise ;
- les enjeux et modalités de création d'un éventuel "lieu de débat" sur les politiques publiques de prévention des inondations en France métropolitaine et outre mer.

Plus précisément, celle conduite par M. Dunglas porte sur les actions de lutte contre les inondations engagées par les services de l'Etat, ses établissements publics et l'Entente-Oise sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise, afin d'en examiner la cohérence et l'efficacité et d'identifier les dispositions permettant de les améliorer.

La démarche conduite par M. Dauge avait une dimension essentiellement prospective puisqu'elle avait pour but : de préciser les objectifs qui devraient être assignés à un cadre de débat et de concertation en lien avec les politiques publiques de prévention des inondations; proposer les différentes solutions possibles pour l'organiser, en tenant compte du rôle essentiel des organismes de bassin; imaginer les liens nécessaires avec les structures nationales existantes ou à créer.

Enfin, à la demande du président de la République, Monsieur Fournier s'est concentré sur les moyens de prévision et de prévention des phénomènes de ruissellement urbain (inondations localisées liées au ruissellement consécutif aux précipitations mais dont l'ampleur et les conséquences sont largement conditionnées par les conditions locales d'écoulement). Cette mission s'est plus particulièrement intéressée à des aspects et des besoins identifiés à l'échelon local et dans le périmètre de responsabilité du Maire (Fournier, 2009).

Au final, la démarche pluraliste engagée par l'instance présidée par M. Bourrelier est l'une des rares démarches identifiées qui questionne la politique publique de prévention dans sa globalité. Elle interroge sa pertinence, sa cohérence et son efficacité. Sans atteindre ce niveau d'intégration, d'autres démarches tentent de prendre en compte cette dimension globale en étudiant les différentes composantes de la gestion des risques naturels à travers le prisme d'un événement ou d'un aléa en particulier (les inondations en majorité), ou encore, dans le cas de la démarche de l'OPECST, d'un ensemble élargi d'aléas avec une approche plus technique de la problématique. Enfin, d'autres démarches peuvent porter plus spécifiquement sur un dispositif particulier, comme la démarche conduite par le Sénat sur le régime d'indemnisation ou celles menées par M. Dauge sur les cadres de débat et de concertation.

5.2.3. Objets et objectifs des démarches initiées par des chercheurs dans le domaine de la gestion des risques naturels

Dans le cadre des travaux de recherche, des réflexions ont été menées sur l'ensemble de la chaîne de la gestion du risque d'inondation, avec des travaux évaluatifs concernant la cartographie réglementaire et, plus particulièrement du PPRN, mais aussi l'information préventive, les systèmes d'annonce des crues et d'alerte aux populations et les projets d'aménagement et de protection contre les inondations. A cela s'ajoutent des travaux qui participent à l'élaboration de repères nécessaires à toute démarche d'évaluation.

L'évaluation de la cartographie réglementaire et, plus particulièrement du PPRN, a fait l'objet de différents travaux de recherche. Certains auteurs se sont concentrés sur sa phase d'élaboration, en essayant par exemple, de comprendre comment s'opère la fixation des niveaux de « risques acceptables » (Le Bourhis et al., 2002) ou encore de comprendre les mobilisations collectives observées contre les PPRI, à travers une analyse du déroulement des conflits et la manière dont ils sont régulés par les pouvoirs publics notamment au regard de la légitimité accordée aux intérêts défendus par les riverains (Bayet, 2000). D'autres travaux se sont engagés dans une démarche d'évaluation globale de l'efficacité et des impacts de ce dispositif (Pottier, 1998 ; Hubert et Pottier in Laganier 2006). Ils reposent sur une analyse à la fois sociale et politique du risque et sur celle de la réglementation. Ils contribuent à étudier « l'adaptation de la norme au terrain » en s'appuyant d'une part sur une caractérisation des éléments contextuels et d'autre part sur une analyse de la capacité des acteurs publics à prendre en compte ces éléments contextuels dans leur action sans s'écarter des objectifs prioritaires de la politique publique de prévention des risques naturels. Cette démarche d'évaluation vise alors un double objectif :

- mesurer l'efficacité globale de la cartographie réglementaire sur le terrain ;
- analyser l'appropriation du risque et de la réglementation par les acteurs locaux ;

Dans le cadre de ces travaux, des réflexions ont également été menées sur les effets de la cartographie réglementaire sur le marché foncier en zone inondable.

Une réflexion sur la dé prescription des PPRN a également été engagée avec des travaux de recherche conduits sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais en soulevant la question de la hiérarchisation des PPRN (Scarwell, 2008).

D'autres dispositifs de prévention ont également été étudiés dans le cadre des travaux de recherche.

L'information préventive a ainsi été spécifiquement étudiée en s'appuyant sur la situation dans le département des Alpes Maritimes avec pour objectif de montrer la difficulté liée à sa mise en œuvre et tenter d'apporter des réponses aux questions suivantes (Godfrin et al., 2002):

- Comment l'obligation d'information est-elle mise en œuvre et quelles ont été les difficultés rencontrées ?
- Pourquoi existe-t-il un retard dans la mise en œuvre de ces dispositifs ?
- Quelles sont les limites de cette obligation d'information préventive ?
- Qu'est-ce qui guident les autorités locales à informer ?

Les systèmes d'annonce des crues et d'alerte aux populations ont également fait l'objet d'une évaluation de leur « efficacité sociale » lors d'une étude menée sur les bassins de la Sèvre Niortaise, du Thouet, et de la Sèvre Nantaise (Affeltranger et al., 2003).

Plus précisément cette étude a porté sur « l'organisation de l'alerte lors des crues (production et diffusion du message) et sur la gestion de l'information pendant l'inondation (production, validation et circulation), telles qu'elles sont mises en œuvre par les habitants situés en zone inondable, et développées en parallèle du circuit « officiel » d'information animé par les pouvoirs publics ».

D'autres travaux de recherche se sont intéressés à l'évaluation de projets d'aménagement et de protection contre les inondations et/ou l'impact de ces évaluations. Ainsi, une étude a été menée sur la pertinence des aménagements réalisés pour la gestion des processus de ruissellement pouvant affecter les zones agricoles et évoluer en coulées de boue dangereuses pour les zones habitées des basses vallées (Delahaye et al, 2002). A cela s'ajoute une comparaison réalisée entre la France et les Pays-Bas, sur l'action publique en lien avec les mesures structurelles de protection, et notamment sur les modes d'arbitrage pour établir un choix entre protection structurelle ou solution alternative (Barthélémy, 2002). Ces travaux se sont particulièrement intéressés à l'utilisation des études économiques et des études sur les conséquences économiques des inondations afin de tenter de déterminer leur rôle dans ces arbitrages. De même, des travaux ont été réalisés sur « le rôle des approches économiques et des études de vulnérabilités dans la politique réglementaire de prévention des risques d'inondation » (Reliant et al., 2001).

Les travaux de recherche recensés permettent de nouveau de faire ressortir une grande diversité d'objets évalués ou qui ont donné lieu à des réflexions sur leur évaluation. En plus de ces travaux, d'autres recherches peuvent également être indirectement rattaché au processus d'évaluation à travers des réflexions sur l'élaboration d'un cadre (ou référentiel) relatif à l'action publique de prévention. Ainsi des auteurs se sont interrogés sur :

- La méthode pour une gestion intégrée du risque d'inondation à partir de l'analyse du bassin versant de la Canche (Laganier, 2001) ;
- Les conditions de la construction d'une politique locale de prévention des risques d'inondation (Larrue, 2002) ;
- Situations transitoires et mesures conservatoires. Quelles procédures de gestion pour la période post-inondation jusqu'à la mise en place des dispositifs de prévention? (De Vanssay, 2004).

Au final, les travaux englobant l'ensemble des dispositifs ainsi que les interactions avec d'autres politiques intéressant la prévention des risques naturels sont rares, et l'on peut regretter l'absence d'évaluations conduites périodiquement et permettant une vision globale de la problématique. Pour autant, en considérant l'accumulation de démarches identifiées, un champ étendu d'analyses est déjà couvert, allant du traitement de questions transversales au diagnostic pointu sur des aspects précis de la gestion des risques naturels, en passant par les nombreux retours d'expérience alliant spécificité et transversalité. Elles ont été menées à de nombreuses reprises et sur de nombreux territoires et concernent désormais un vaste ensemble de dispositifs, d'aléa, de territoires.

Quelles sont les méthodes qui ont été utilisées dans le cadre de ces démarches évaluatives ?

5.3. Des démarches qui s'appuient en majorité sur des informations qualitatives sans développer d'une métrique associée

Il est à nouveau proposé de regrouper les démarches évaluatives en fonction des acteurs impliqués afin de tenter d'identifier cette fois les principales méthodes utilisées.

5.3.1. Méthodes et outils mobilisés dans les démarches initiées par les services d'inspection et ministériels

Dans le cadre de leur missions REX, les services d'inspection mobilisent généralement des moyens tels que :

- des réunions avec les administrations (centrales, régionales et locales), les élus, les représentants d'organismes socioprofessionnels ou encore avec des associations ;
- des entretiens leur permettant des rencontres bilatérales avec les différentes parties prenantes ;
- des visites de travail leur permettant de s'approprier le territoire étudié ;
- des études qui peuvent être réalisées spécifiquement pour la mission afin de répondre à des points plus techniques. Elles peuvent être conduites dans le cadre de groupes d'appui et d'expertise scientifiques ;

Dans certaines missions, il est utilisé les méthodes de benchmarking, comme ce fut par exemple le cas pour la mission d'inspection chargée en 2005 de réaliser un diagnostic approfondi sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et en particulier pour le cas du risque de subsidence.

Par ailleurs, des méthodes particulières ont été développées pour tenter d'apprécier le coût des dommages. Il s'agit d'un « chiffrage sous 8 jours » selon une méthode qualifiée de « rapide et efficace » (Huet, 2005). La méthode utilisée repose sur la collecte, par le biais de messagerie électronique, d'informations concernant les dégâts causés aux biens publics, aux particuliers et aux entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles. Ces dégâts peuvent être provoqués par des précipitations anormalement importantes, avec ou sans grêle, par la foudre, par la violence du vent, ainsi que par des crues torrentielles et des ruptures de digues.

Les données nécessaires aux estimations sont alors regroupées dans un tableau de collecte standardisé par grandes catégories de dommages :

- agriculture : passage de l'eau sur les terres agricoles, pertes de récoltes en liaison avec les procédures calamités agricoles en cours ;
- commerces, services, artisanat, industrie, tourisme : dommages subis par les entreprises commerciales, industrielles, artisanales et de services ;
- voirie : nationales, départementales, communales, chemins ruraux et forestiers ;
- réseaux : eau potable et traitement des eaux usées, hydraulique agricole et irrigation, EDF, GDF, TELECOM, R.F.F ;
- autre patrimoine public : intérêts patrimoniaux de toutes les personnes publiques, y compris La Poste ;
- rivières, littoral et voies navigables : mise en sécurisation des populations, ouvrages, actualisation des programmes en cours, restauration des lits des cours d'eau, des seuils et des berges, colmatage des brèches ;
- élimination des déchets d'inondation y compris les déchets spéciaux ;
- dommages des particuliers : principalement les dommages subis aux logements, à comparer avec les montants pris en charge par les compagnies d'assurances.

Les données recueillies font généralement l'objet d'une première concertation entre services (État, collectivités...), à l'initiative de la préfecture.

Toutefois, le délai limité imposé par l'exercice, l'obligation d'extrapolation face à l'absence de certaines données, la variabilité dans la qualité des informations rentrées invitent à la prudence sur la précision des estimations issues de ce travail de collecte et de synthèse.

En parallèle, des contrôles de vraisemblance sont généralement effectués par recoupement d'informations ou par rapprochement des données émanant des différents départements. Ils permettent de mettre en évidence une surévaluation de certaines estimations mais également « d'importants coûts cachés » correspondant à des dommages qui ne peuvent être évalués du fait de la submersion par l'eau, la boue ou les déchets.

La démarche évaluative réalisée en 2003-2004 par les services ministériels, sur le contenu des PPR¹⁰¹ a été ciblée sur un échantillon constitué de PPRN approuvés début 2003. Elle a débutée par une lecture critique de l'ensemble des PPRN retenus à partir d'une grille d'analyse. L'ensemble des mesures rencontrées dans ces PPRN ont ainsi été recensées et conservées dans une base de données. Cet examen a été complété par une analyse juridique effectuée sur la base du contentieux des PPR et par une enquête téléphonique menée auprès de vingt services pour connaître l'effectivité de l'application des mesures définies par les PPR pour les biens existants.

Une approche plus quantitative a été privilégiée pour la démarche évaluative réalisée par les services du CGDD sur « le rôle de l'assurance dans la prévention des catastrophes naturelles ». Elle s'est appuyée sur une mise en regard de la politique de prévention avec l'exposition au risque. La politique publique de prévention des risques naturels a été évaluée à travers son principal outil : les PPRN. Un classement des départements a été obtenu selon leur bilan prévention / exposition au risque (cf. figure ci-dessous).

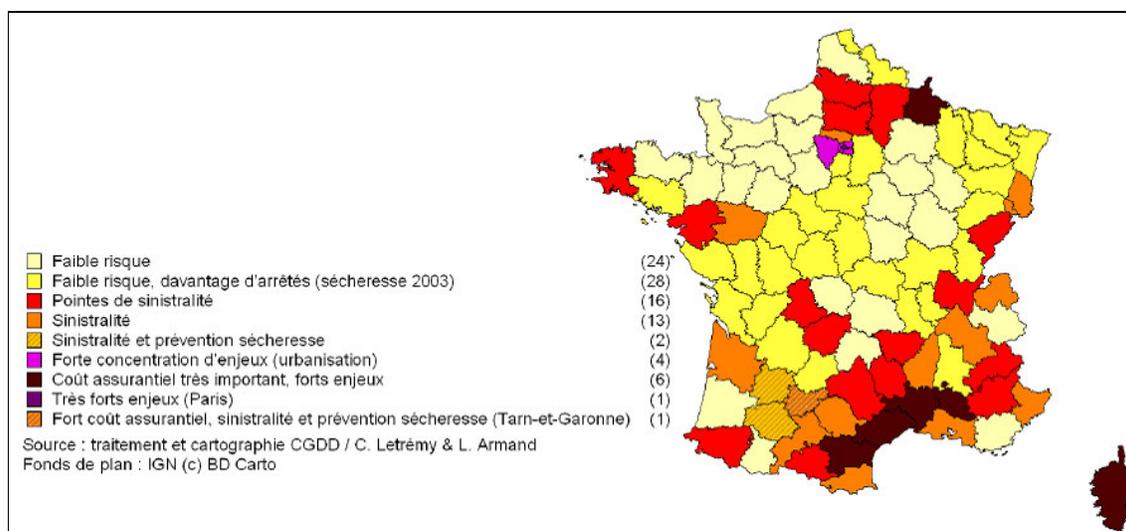


Figure 23 : Différentes classes de départements selon leur bilan prévention / exposition aux risques (SEEIDD, 2009)

Ainsi, des initiatives de quantification se dessinent par la construction d'indicateurs spécifiques au PPRN par les services du ministère mais également par le développement de méthodes d'estimation du coût des dommages dans le cadre des REX des services d'inspection générale. Pour autant, les méthodes employées proposent majoritairement une approche qualitative. Elles s'appuient essentiellement sur des réunions, des entretiens, des visites de terrains, des études ou encore du benchmarking.

Cette tendance à l'analyse qualitative se retrouve-t-elle dans les démarches évaluatives impliquant d'autres acteurs ?

¹⁰¹ Elle s'appuyait sur un groupe de travail chargé d'orienter et de suivre le déroulement de l'étude. Ce groupe était composé de représentants des différentes administrations concernées ainsi que des experts extérieurs (Anena, Ineris, universitaires).

5.3.2. Méthodes et outils mobilisés dans les démarches impliquant d'autres acteurs de la gestion des risques naturels hors recherche

La démarche engagée par l'instance présidée par M. Bourrelier s'est déroulée selon trois phases : une analyse des données phénoménologiques permanentes, techniques et sociales ; des études destinées à analyser les bases administratives, juridiques et économiques de la prévention en évolution ; la synthèse et les conclusions. Elle a conduit à un argumentaire synthétique qui s'est appuyé sur un recueil considérable d'information composé :

- d'une documentation sélective regroupant un ensemble de travaux existants, notamment ceux menés par d'autres instances (Assemblée nationale, choix scientifiques, ...) et constituant des documents de référence utilisés pour l'évaluation ;
- de documents établis spécifiquement pour l'évaluation reprenant les études et investigations commandées par l'instance dans les différentes thématiques étudiées :
 - Sociologique : approche sociologique du problème avec le concours de l'Association « Futuribles » en coopération avec le centre CERAT de Grenoble et le consultant MUTADIS et Gilles Barouch ;
 - Juridique : Approche juridique approfondie avec l'appui du Centre CREDECO de Nice et l'Institut IFRESSEC de Montpellier
 - Economique : Analyse économique avec l'appui de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan (GRID)
 - Assurance : avec l'aide du ministère de l'Economie, de la CCR, des grandes compagnies d'assurance (UAP), des mutuelles (MACIF), ou de leurs fédérations (FFSA, GEMA) et consultation de groupes internationaux (SCOR, Munich-RE...)

Les travaux menés dans le cadre de ces groupes thématiques ont été complétés par les réflexions de 7 groupes de travail dédiés à des thèmes techniques pour chacun des risques.

Des éléments d'information, de discussion, de constatations ont par ailleurs été recueillis auprès d'interlocuteurs divers (représentants de l'Administration centrale, représentants de l'Etat dans les départements et les régions, représentants des collectivités territoriales, élus, personnalités particulièrement impliquées dans l'évolution des structures en charge de la prévention, des représentants d'institutions, de centres de structures thématiques ou d'établissement publics). Ces auditions, rencontres, visites de terrains avec comptes rendus et débats internes à deux niveaux au cours de réunions de bureau et de séances plénières, ont permis une perceptions pluraliste des problèmes. Enfin, les réflexions de l'instance ont été enrichies par des participations à des séminaires, colloques et congrès et par l'examen de situations particulières à l'étranger.

Même si un effort de quantification, notamment avec une étude particulière concernant le budget de la prévention doit être souligné, globalement, c'est l'approche qualitative qui a été privilégiée. Cette démarche ne s'est pas orientée vers l'élaboration d'une métrique particulière et n'a pas cherché à mesurer les effets réels de la prévention des risques naturels, en termes de réduction des dommages par exemple.

L'approche qualitative a également été privilégiée dans les autres démarches identifiées. Les démarches initiées par les parlementaires ou celles réalisées par des personnalités à la demande du Premier Ministre ou du président de la République mobilisent des moyens similaires pour alimenter leur réflexion.

Elles s'appuient pour l'essentiel sur un recueil d'information à partir d'entretiens, de visites, d'auditions et de réunions. Elles peuvent également être amenées à effectuer des déplacements sur les territoires touchés pour aller à la rencontre des différents acteurs locaux (habitants, élus locaux, acteurs économiques,...) affectés par l'évènement et recueillir leurs témoignages. Par ailleurs les démarches concomitantes peuvent donner lieu à des échanges particuliers. Ainsi, la démarche de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a pu être alimentée par une participation au groupe de travail de l'instance d'évaluation présidée par M. Bourrelier. La présence des recommandations émanant des missions parlementaires et de l'OPECST en annexe du rapport de l'instance présidée par M. Bourrelier illustre également ces interconnexions¹⁰².

L'approche qualitative est largement privilégiée dans le cadre des démarches identifiées. La démarche engagée par l'instance présidée par M. Bourrelier s'est efforcée de construire une argumentation synthétique à partir de données déjà existantes ou développées spécifiquement pour l'évaluation. Elle a identifié, rassemblé et organisé un nombre important de documents, de réflexions ou encore de témoignages intéressants à la fois un ensemble de thématiques (sociologie, droit, économie, assurance) et une diversité de risques naturels à travers une approche plus technique. Cette démarche propose une démonstration structurée relative à la politique de prévention dans le domaine de la gestion des risques naturels mais n'a pas abouti au développement d'une métrique appropriée aux enjeux ciblés.

Les autres démarches identifiées s'appuient également largement sur un recueil d'informations qualitatives à partir d'auditions, de réunions, d'entretiens, de visites de terrains ou d'études. Ces informations sont plus ou moins complétées par une recherche d'éléments de comparaison dans le cadre de déplacements à l'étranger. Par ailleurs, le recoupement entre les différentes démarches conduit à des échanges entre instances.

Comment se positionnent les chercheurs par rapport à cette prépondérance de l'approche qualitative ?

5.3.3. Méthodes et outils mobilisés dans les démarches initiées par des chercheurs

Dans le cadre des travaux de recherche, des méthodes particulières d'évaluation ont été développées ou analysées privilégiant différentes approches, notamment des approches comparatives, des approches socio-économiques, l'analyse multicritères ou encore à partir de la notion de vulnérabilité.

Des travaux de recherche conduits dans ce domaine ont pu s'appuyer sur des comparaisons entre différents pays ou sur l'étude de situations particulières rencontrées à l'étranger pour en tirer des enseignements en France ; c'est le cas par exemple des travaux sur :

- La politique publique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre: de l'action publique normative à la gestion intégrée (Barraqué et Gressent, 2004) ;
- L'évaluation économique du risque d'inondation, comparaison France / Pays Bas (Barthélémy, 2002) ;
- Les pluies diluviennes au Saguenay des 19 et 20 juillet 1996. Un regard sur l'expérience québécoise (Ledoux, 2005).

¹⁰² Les recommandations des inspections générales sont également présentes dans cette annexe.

D'autres travaux reposent sur des outils d'évaluation économique. Ils cherchent à évaluer les impacts socio-économiques des phénomènes naturels dans l'optique d'apporter des éléments d'aide à la décision pouvant être retenus pour orienter ou faire évoluer l'action publique de prévention (Torterotot, 1993 ; Hubert et Ledoux, 1999 ; Grelot, 2004 ; Vinet, 2007 ; Erdlenbruch et al, 2008). Pour l'essentiel de ces travaux, il s'agit d'évaluer l'efficacité et la pertinence a priori d'une mesure de prévention. Les méthodes développées dans ce cadre s'appuient sur des outils spécifiques tels que la courbe de Farmer.

Pour Pigeon, la courbe de Farmer permet par exemple de formaliser les effets non désirés des travaux de protection (Pigeon, 2007).

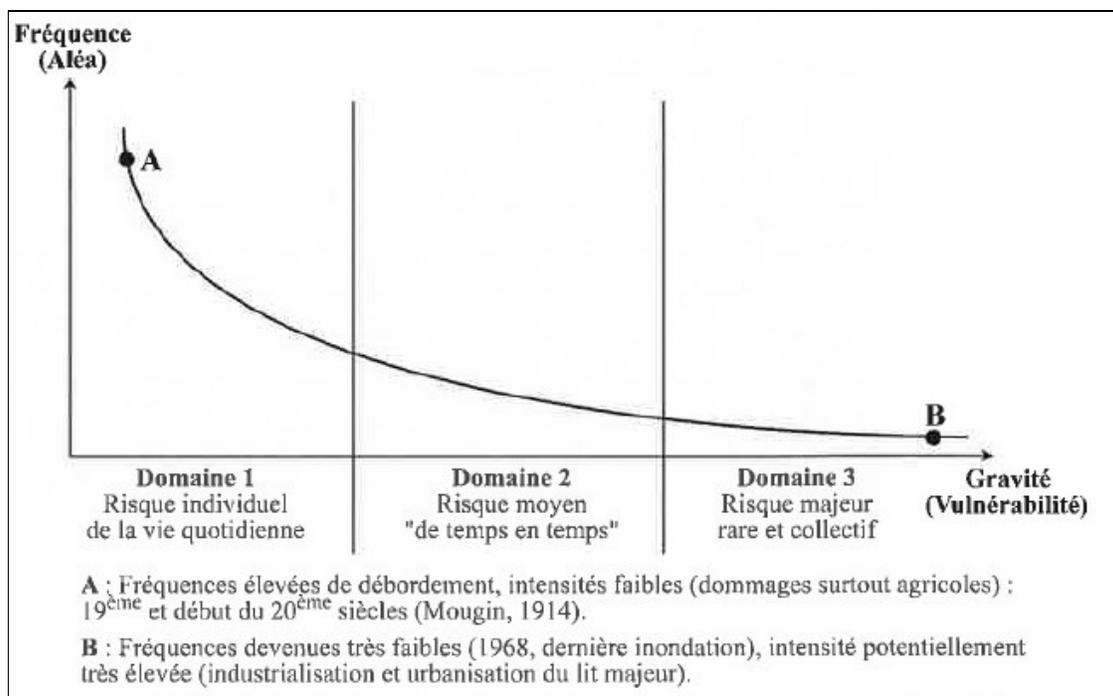


Figure 24 Courbe de Farmer appliquée aux risques d'inondation dans la vallée de l'Arve (Pigeon, 2007)

Selon cet auteur, elle pourrait même être considérée comme « un moyen de représenter la complexité ». Une « utilisation géographique » de cette courbe aiderait à comprendre et formaliser les relations entre les risques, les catastrophes et le développement durable (Pigeon, 2010).

Par ailleurs, une démarche reposant sur une approche multicritères a été mise au point à la fin des années 1990. Elle a pu être utilisée à plusieurs reprises et a été affinée au fur et à mesure des retours d'expérience. Au travers d'un double objectif, mesurer l'efficacité globale de la cartographie réglementaire sur le terrain et analyser l'appropriation du risque et de la réglementation par les acteurs locaux, cette méthode renvoie à des aspects qualitatifs et quantitatifs (Pottier et Hubert in Laganier, 2006).

Les critères et indicateurs retenus dans le cadre de ces travaux sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Critères d'évaluation	Principaux indicateurs associés
Arrêt ou limitation du développement en zone à risques	Autorisations d'occupation des sols (nombre et nature des permis de construire accordés ou refusés)
Protection des biens existants et futurs	Mesures individuelles de prévention mises en œuvre
Sauvegarde du patrimoine naturel des plaines d'inondation	Evolution des surfaces des espaces naturels dans le lit majeur des cours d'eau
Changements dans l'occupation et l'usage des sols	Vocation donnée aux terrains exposés aux risques à différentes périodes, transformations des paysages
Attitudes et pratiques des occupants des zones à risques	Perception du risque, niveau d'information, réactions en situation de crise, opinions vis-à-vis de la politique menée
Effets sur le développement, l'activité économique et les finances locales	Impact sur les ressources communales, évolution des valeurs foncières et immobilières, coûts supplémentaires de construction, déplacement d'activités hors de la zone à risque ou de la commune
Effets sur le marché foncier	Dynamique des transactions, prix des biens mis en vente
Effets sur l'environnement	Evolution des écosystèmes riverains et des paysages

Tableau 6 : Grille relative aux critères et aux indicateurs de l'évaluation des PPRNI, notamment d'inondation (Laganier, 2006)

En outre, certains travaux de recherche peuvent aborder la question de l'évaluation de l'action publique à travers la notion de vulnérabilité. Au vu de la diversité de définitions existantes (Birkmann, 2006 ; Leone et Vinet 2006 ; Reghezza, 2006 ; Thywissen, 2006), il apparaît clair que ce champ reste en construction. Toutefois, différents travaux se sont orientés vers une recherche de l'opérationnalité avec le développement de modèles qui tentent de représenter et d'expliquer l'existence de vulnérabilités à partir d'une identification des facteurs qui lui donne naissance ou qui l'accroît. A travers ces modèles, les différentes actions mises en œuvre dans le cadre de la gestion des risques naturels et leurs effets (désirés ou non) sont étudiés et pris en compte pour une meilleure d'appréciation du degré de vulnérabilité.

Ainsi D'Ercole et Metzger proposent une méthode permettant de décrypter ce qui fait la vulnérabilité d'un enjeu. Pour ces auteurs, l'analyse de la vulnérabilité d'un territoire suppose de d'étudier conjointement l'organisation territoriale, la vulnérabilité des enjeux majeurs, et la vulnérabilité spatiale du territoire. Les mesures de préparation à la crise et plus largement de prévention mise en œuvre sur le territoire sont clairement identifiées comme des facteurs pouvant amplifier ou diminuer la vulnérabilité (D'Ercole et Metzger, 2009 a ; 2009 b).

Cette prise en compte de la gestion des risques naturels dans l'analyse des vulnérabilités d'un territoire peut également être illustrée par les travaux de Cardona. Ils proposent quatre indices représentant les principaux éléments de vulnérabilité d'un territoire dont le « Risk Management Index » (RMI) qui se concentre sur la mesure de performance des pratiques de gestion des risques (Cardona, 2004).

Ce dernier indice est spécifiquement dédié à la gestion des risques. Il intègre l'ensemble des actions du cycle de gestion avec des indicateurs concernant :

- en amont de la crise : « Risk Identification » et « Risk Reduction » ;
- pendant et après la crise : « Disaster Management » et « Financial Protection ».

De même, Barroca et al considèrent que la notion de vulnérabilité d'un territoire doit intégrer « les aspects dynamique et actif qu'un territoire dans ses différentes formes peut mobiliser pour faire face à un événement » (Barroca et al., 2006). Ces recherches proposent alors un outil d'évaluation, le « *Flood Vulnerability Assessment Tool* » qui recense plus de soixante dix indicateurs structurés en cinq groupes principaux qui prennent en compte différents aspects de la gestion des risques en lien avec :

- l'exposition aux risques (aléas et enjeux) ;
- la prise en compte des risques par les politiques publiques de prévention et de « réparation » ;
- la perception et aux différentes formes de connaissance du risque.

Ces différentes approches peuvent être complétées par les travaux de Pigeon sur la vulnérabilité cachée (Pigeon, 2008). Cet auteur mobilise l'analyse systémique pour approcher la complexité et l'incertitude, et souligne l'existence d'effets inattendus produits par les politiques visant à gérer les risques. Ces effets apparaissent comme des révélateurs de vulnérabilités cachées (cf. figure ci-dessous).

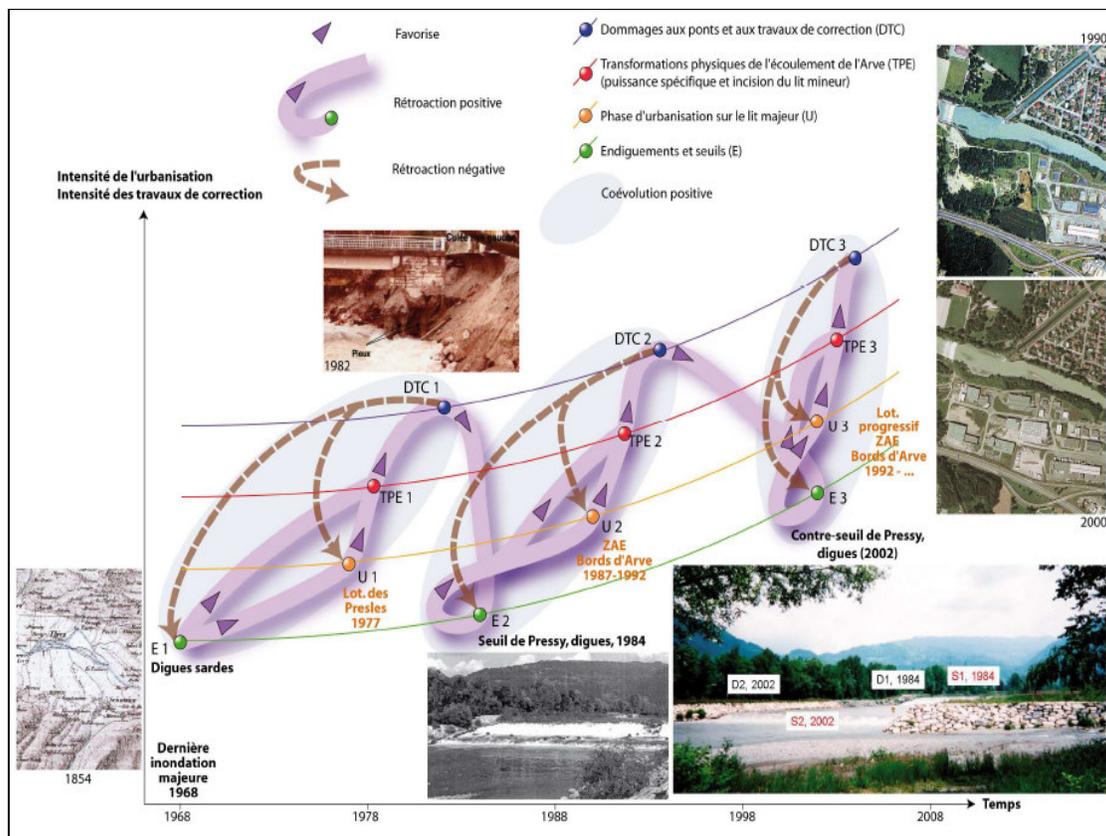


Figure 25 : les effets non désirés de la gestion des inondations révèlent la vulnérabilité cachée à Scionzier, et la complexité (Pigeon, 2008)

A travers la comparaison de deux situations très différentes du point de vu du peuplement, la France et le Sri Lanka, de fortes similitudes sont mises en lumière :

- une tendance à urbaniser des secteurs pour lesquels l'existence de risques d'inondations sont bien connus ;
- des institutions qui cherchent à lutter contre l'augmentation des risques d'inondation mais qui le font de manière sélective ;
- des politiques qui n'aboutissent que partiellement aux effets escomptés et qui se traduisent par un déplacement et une transformation des risques.

Elles mettent en évidence la nécessité « de reconnaître l'existence de la complexité, et de l'incertitude qui lui est ici associée » mais également de dépasser une vision statique de la vulnérabilité pour s'orienter vers une prise en compte des vulnérabilités cachées révélées par les effets non désirés des actions des politiques publiques (Pigeon, 2008).

Les travaux de recherche proposent une analyse et/ou le développement de méthodes d'évaluation qui peuvent conduire à la production d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Cet apport méthodologique paraît complémentaire des différentes approches privilégiées par les autres démarches évaluatives. Pour autant, les auteurs de ces travaux ne manquent pas de souligner que de telles méthodes sont très faiblement employées en France, du fait des limites techniques qui les accompagnent, mais également sous l'effet de blocages d'ordre politique et culturel.

La majorité des démarches abordées privilégient des approches qualitatives. Cette prédominance peut être rapprochée des difficultés pour cerner de manière évidente les objectifs, les résultats et les liens de causalité en œuvre dans ce domaine d'une grande complexité. Pour autant, l'analyse des travaux de recherche montre que des méthodes de quantification existent et peuvent être appliquées pour participer à un effort d'objectivité.

Conclusion chapitre 5

Cette analyse met en évidence la mobilisation d'un certain nombre d'acteurs sur la question de l'évaluation de l'action publique de prévention dans le domaine de la gestion des risques naturels. Même si tous n'exercent pas strictement et de façon homogène une mission d'évaluation, ils prennent part à différentes démarches correspondant plus ou moins au cadre théorique défini dans le chapitre 4.

Hormis celle engagée par l'instance présidée par M. Bourrelier, peu de démarches privilégient une évaluation intégrant les différentes dimensions de l'action publique en lien avec la définition d'une stratégie globale et cohérente de la politique publique de prévention des risques naturels. Pour autant, les différentes démarches recensées proposent des analyses sur un grand nombre de dispositifs, d'aléas et de territoire qui, mises bout à bout, tendent à couvrir les différents aspects de l'action publique de prévention. Les méthodes utilisées pour l'étude de ces composantes s'appuient en grande majorité sur le recueil d'informations qualitatives sans chercher à construire une métrique rendant possible les comparaisons dans le temps et dans l'espace. Cette accumulation de démarches évaluatives ne peut donc pas se substituer à un processus d'évaluation global conduit périodiquement et permettant une vision complète de l'action publique de prévention. Toutefois, au-delà de leur hétérogénéité et de leur manque de constance, ces diagnostics établis par une pluralité d'acteurs sur une vingtaine d'années, apparaissent comme des éléments de référence mis à disposition de l'ensemble des parties prenantes de l'action publique dans le domaine de la gestion des risques naturels.

Une synthèse des démarches identifiées est présentée dans le tableau ci-dessous.

Cadre de la démarche	Acteurs	Temporalité	Référence et objet	Méthode
Missions de conseils et d'expertises au service du ministère	Services d'inspection générale	Premiers REX en 1980 avec processus de systématisation en cours, durée de 2 à 12 mois, s'ajoutent des démarches hors évènement et/ou reproduites dans le temps.	Diagnostics approfondis d'un dispositif, d'un évènement et/ou des enjeux pour un territoire particulier.	A dominante qualitative
	Services ministériels avec groupes de travail et appui de bureaux d'études	Première initiative en 1987, débuts du PER, puis une deuxième de 2003 à 2004.	L'efficacité du PPRN.	A dominante quantitative avec échantillonnage
Evaluations interministérielles institutionnalisées	CIME, CGP, CSE et instance d'évaluation pluraliste	De 1993 à 1997 : après une série d'inondations; concomitant avec une période de décentralisation, un changement de gouvernement et le vote de la loi 1995.	L'efficacité de la politique française de prévention des risques naturels.	Quantitative et qualitative avec comptes rendus et débats internes
	COPRNM	En cours	Réflexions sur le contenu et la méthode d'évaluation de l'efficacité des PPRN.	?
Activités Parlementaires	Commissions d'enquêtes parlementaires	Première mobilisation en 1994, poursuite de la mobilisation essentiellement post-catastrophes avec concomitance entre missions Assemblée - Sénat et autres démarches, durée de 5 à 6 mois.	Sur des phénomènes particuliers avec une volonté d'en retirer des enseignements de portée générale	A dominante qualitative
	OPECST	En deux temps : en 1994-1995 et poursuite de l'étude en 1999.	Aspects techniques de la gestion des risques naturels	A dominante qualitative
Missions confiées par le Premier Ministre ou le Président de la République	Personnalités sur demande du Premier Ministre ou du Président de la République	Missions confiées en 1995, 1999 et 2005, après un évènement ou une série d'évènements, dans le cadre du lancement d'un programme et/ou suite à des recommandations de rapports d'évaluation, durée de 3 à 8 mois.	Réflexions sur certains aspects de la prévention pour un territoire, une disposition ou un aléa particulier.	A dominante qualitative
Rapports annuels remis au Parlement et au Président de la République	Cour des Comptes	En 1999 : la prévention des inondations en France, en 2009 : l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations.		A dominante qualitative
Travaux de recherche	Chercheurs	Importante mobilisation dans le années 2000 et travaux sur une durée de 3 et plus.	De questions techniques à celles autour du lien entre gestion des risques et territoires, de la conscience des risques, de la concertation...	Qualitative et quantitative avec études de cas et construction d'indicateurs.

Tableau 7 : Etat des lieux de démarche évaluatives dans le domaine de la gestion des risques naturels (liste non exhaustive)

La profession de l'assurance a souhaité, malgré tout, disposer de sa propre démarche d'évaluation afin d'étudier la contribution des plans de prévention des risques (PPRN) à la réduction de la vulnérabilité collective et individuelle. Pourquoi les assureurs ont-ils souhaité engager leur propre évaluation ? Comment cette démarche se positionne-t-elle par rapport à celles précédemment étudiées ? Quels sont les éléments qui la distinguent des autres démarches ? Dans quelle mesure elle s'en rapproche ?

Chapitre 6 : La démarche évaluative de la MRN : une démarche du point de vue et à l'usage de l'assurance

Les relations particulières qui existent entre « assurance » et « prévention » amènent les fournisseurs de services d'assurance à s'interroger sur les mesures de prévention, sur les moyens permettant d'évaluer leur efficacité, ainsi que sur les possibilités de prise en compte des résultats d'une telle évaluation. La profession de l'assurance a chargé son groupement technique, la Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN), d'une étude sur la contribution des plans de prévention des risques (PPRN) à la réduction de la vulnérabilité collective et individuelle. Dans la continuité des services proposés par la MRN, la démarche d'évaluation des PPRN vise à fournir une information claire et directement exploitable par les assureurs pour alimenter et renforcer la double relation entre les assureurs et :

- les pouvoirs publics d'une part ;
- les assurés d'autre part.

Une méthode d'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI au regard de la problématique d'assurance a été élaborée au niveau national. Elle repose sur une confrontation entre l'état d'avancement des procédures PPRNI et l'estimation de l'exposition des enjeux assurés. Elle a été complétée par des études de cas.

Il est proposé de présenter et d'analyser cette démarche notamment au regard des différentes initiatives identifiées précédemment. Tout d'abord il apparaît essentiel de bien replacer cette étude dans son contexte assurantiel. Puis, après avoir spécifié son objet et ses objectifs, la méthode développée sera examinée.

6.1. Une profession qui souhaite disposer de sa propre évaluation

La profession de l'assurance a confié cette mission d'évaluation à la MRN. De part son positionnement parmi les nombreux acteurs intervenant dans la gestion des risques naturels (Nussbaum, 2000 et Chemitte, 2008), cette structure a pu lui offrir un cadre ouvert et pluridisciplinaire. Au-delà de cette volonté d'ouverture et de pluralisme, il est nécessaire de souligner que la démarche a été conduite dans le contexte particulier de l'assurance des catastrophes naturelles et dans l'optique de répondre aux besoins de la profession de l'assurance.

Il s'agit d'une évaluation du point de vue et à l'usage de l'assurance. En effet, comme cela a été développé précédemment (cf. partie 1), le système français d'indemnisation des catastrophes naturelles (loi de juillet 1982) prévoit un devoir de prévention individuel et collectif en contrepartie du droit à indemnisation ouvert par une extension de couverture obligatoire appliquée à tout contrat d'assurance de dommages aux biens. Les assureurs ont consenti à ce que :

- dès 2000, une partie des ressources du fonds Barnier, alimenté par la surprime catnat, qu'ils collectent, soit consacré au financement des études des PPR ;
- un arrêté du ministre de l'économie instaure la modulation de franchise.

Face au constat d'une sinistralité croissante, et ce, à un rythme beaucoup plus soutenu que par le passé, différents rapports ont pu faire des propositions de réforme du système catnat.

Pour la profession, la question n'est pas tant de réformer un régime d'indemnisation « qui donne globalement satisfaction » mais de renforcer la prévention, notamment collective, qui semble avoir été négligée¹⁰³.

Avec 27 années d'expérience du régime « catnat » et dans un contexte de préparation aux éventuelles conséquences du changement climatique¹⁰⁴, la profession de l'assurance française a ainsi souhaité avancer dans son propre diagnostic du volet « prévention » de ce régime. Par ailleurs, la profession souhaite que ce diagnostic repose sur une méthodologie simple, automatisée et reproductible au niveau national dans le but de disposer d'une information claire et directement exploitable.

6.1.1. Un objet évalué : le PPRN Inondation avec une ouverture sur d'autres dispositifs

Comme cela a été développé dans la partie 1, le PPRN est le dispositif de l'action publique de prévention dans le domaine de la gestion des risques naturels auquel se réfère l'article L 125-6 du code des assurances. A ce titre, il constitue le pivot du couplage voulu par le législateur en 1982¹⁰⁵ entre droits à indemnisation, ouverts par l'extension de garantie « catnat », et devoirs de prévention.

Par conséquent, le contexte particulier du régime assurantiel catnat porte à concentrer l'évaluation des politiques publiques de prévention sur celle des PPRN et incite à centrer l'étude autour de ce dispositif particulier. Pour autant, bien d'autres démarches de prévention mises en place à l'échelle locale et régionale peuvent constituer des mesures efficaces de prévention. Cette démarche d'évaluation ne s'est donc pas limitée exclusivement au dispositif PPRN et a tenté d'intégrer dans ses réflexions, la contribution d'autres dispositifs de prévention/protection à la charge des pouvoirs publics nationaux ou locaux.

Par ailleurs, les inondations constituant le premier poste d'indemnisation au titre du régime catnat, l'étude a été restreinte aux PPRN inondations ou multirisques incluant l'inondation (PPRNI) avec une distinction, dans la mesure du possible, entre les quatre grands types d'inondations :

- débordement de cours d'eau (de plaine ou torrentiel) ;
- ruissellement (urbain ou rural) ;
- remontées de nappes ;
- submersion marine.

Les PPRNI étant encore largement élaboré à l'échelle communale et l'exercice du droit à indemnisation étant lié à la reconnaissance d'un arrêté catnat attribué par commune (cf. partie 1), c'est cette échelle qui a été retenue comme unité de travail de base sans pour autant exclure d'autres périmètres plus larges quand cela a été possible.

Enfin, bien que cette étude s'inscrive dans le cadre d'un enjeu de société visant à améliorer la résilience économique et sociale du territoire aux conséquences des inondations, elle se limite à la réduction de la vulnérabilité des biens assurés (patrimoines bâtis des particuliers et professionnels).

¹⁰³ Argus de l'assurance 16 avril 2010, 26 mars 2010, 25 juin 2010

¹⁰⁴ Synthèse de l'étude relative à l'impact du changement climatique et de l'aménagement du territoire sur la survenance d'événements naturels en France, FFSA, colloque Impact du changement climatique, Avril 2009.

¹⁰⁵ Plan d'exposition aux risques (PER) à l'époque, devenu PPR avec la loi Barnier de 1995

Les enjeux¹⁰⁶ considérés sont ainsi restreints à ceux entrant dans le périmètre du système catnat. Pour des raisons de disponibilité de données relatives aux biens assurés (cf. partie 1), l'étude s'est limitée au territoire métropolitain¹⁰⁷. Compte tenu de la forte pénétration de l'assurance dommage en France métropolitaine, il est fait l'hypothèse que 100% de ces enjeux sont assurés et, en conséquence, bénéficient automatiquement d'une couverture catnat.

6.1.2. les questions évaluatives : la pertinence de la couverture

Comme souligné précédemment (cf. partie 1), les PPRNI soulèvent un certain nombre d'interrogations aussi bien concernant les possibilités de suivi des dispositifs que leur pertinence et leur efficacité, en passant par leurs objectifs et d'autres éléments de cadrage. A titre illustratif, sont listées quelques-unes des interrogations qui ont émergé dans le cadre de cette étude :

- Quel est l'état d'avancement de la couverture des PPRNI ? Pourquoi existe-t-il des communes à sinistres ou déclarées à risque d'inondation sans PPRNI ? Quels sont les critères pertinents pour la prescription des PPRNI ? Quel horizon et modalité de couverture pour les communes sans PPRNI ?
- Quel est le périmètre optimum pour la mise en œuvre des PPRNI ? Quelle est l'échelle pertinente d'élaboration du PPRNI ? La prise en compte de plusieurs types d'inondations dans un même PPRNI est-elle préférable ? Est-il souhaitable d'élargir cette prise en compte à l'ensemble des aléas naturels présents sur le territoire (PPRN multirisque) ? Quelles sont les pratiques actuelles ?
- Quel est le lien effectif entre PPRNI et réduction de la vulnérabilité ? Comment définir et appréhender la vulnérabilité d'un site et/ou d'un territoire ? Quels sont les indicateurs possibles de cette vulnérabilité ?
- Le PPRNI est-il le seul outil qui contribue à la réduction de la vulnérabilité contre les inondations ? Existe-t-il une cohérence et une compatibilité entre les PPRNI et les autres outils de gestion du risque d'inondation ? La politique de prévention peut-elle être efficace sans PPRN ? Si oui comment ?
- Quelle visibilité et quel suivi peut-on avoir au niveau national des PPRNI et des autres dispositifs de politique publique de prévention du risque d'inondation ? De quels moyens dispose l'État pour contrôler le respect des mesures prescrites dans les PPRNI ? Quel usage est-il fait du fonds Barnier ou d'autres fonds pour financer l'application des mesures du PPRNI sur l'existant ? Quels critères pourraient être retenus dans le cadre d'un suivi et d'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des PPRNI ? Sont-ils facilement exploitables ?

Toutefois, le rapide état des lieux des démarches évaluatives engagées dans le domaine de la gestion des risques naturels (cf. chapitre 5) permet d'affirmer que la prise en compte de l'ensemble de ces questions complexes à travers une méthodologie simple, automatisée et reproductible au niveau national est illusoire. Il a alors été retenu de se concentrer en premier lieu sur l'évaluation de la pertinence de la couverture. L'objet de cette évaluation est de s'assurer de l'adéquation entre les risques d'inondations présents sur le territoire métropolitain et l'existence et l'état d'avancement des procédures PPRNI.

¹⁰⁶ Par la suite le terme d' « enjeux » sera utilisé pour qualifier les biens assurés.

¹⁰⁷ France hors départements et territoires d'outre mers, soit près de 36 600 communes.

Il s'agit d'apprécier si les territoires à risques d'inondation bénéficiant de la solidarité nationale sont bien dotés de PPRNI. Ce n'est donc pas chacun des dossiers PPRNI qui est évalué au cas par cas, mais la couverture du territoire par des procédures PPRNI, au regard des risques existants, au sens de l'assurance.

L'objectif de cette couverture tel que défini par la profession de l'assurance, peut être considéré comme celui de prescrire et réaliser des PPRNI sur les territoires exposés aux aléas inondations et, à terme, de veiller à l'équité de traitement entre territoires, aléas et générations d'assurés pour s'assurer de la performance de ce système fondé sur la solidarité nationale (cf. Partie 1). Une définition de la pertinence de la couverture des PPRNI, au sens de la profession, a ainsi été établie. Il a été retenu de considérer la couverture des PPRNI comme pertinente si : « les territoires sinistrés et/ou exposés aux aléas inondations sont concernés par des procédures PPRNI et si leur état d'avancement est régulier, de manière à prévenir les risques de fréquence au même titre que les risques d'intensité. Les territoires les plus sinistrés et/ou les plus exposés sont prioritaires ».

Bien que cela puisse sembler relever du domaine de l'évidence, cela nécessite non seulement une analyse générale de l'état d'avancement des PPRNI mais également une identification des territoires exposés aux aléas inondations et notamment ceux pour lesquels une procédure PPRNI doit être mise en œuvre de toute urgence. Autrement dit, il s'agit d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Quelles sont les communes exposées au risque d'inondation ? Quelles sont celles qui ont déjà subi des sinistres importants dans le passé ? Quelles sont celles qui, compte tenu de l'exposition actuelle et future des enjeux assurés, pourraient essuyer des sinistres importants à l'avenir ?
- Quelles sont celles pour lesquelles ce degré d'exposition peut justifier, a priori, la mise en œuvre d'un PPRNI ?
- Quelle est la situation de ces communes vis-à-vis des PPRNI et, dans la mesure du possible, des autres dispositifs de politique publique de prévention des risques d'inondation ?

A travers ces questions, la démarche MRN se rapproche des travaux de recherche menés dans le Nord-Pas-de-Calais, sur la dé prescription des PPRNI (Scarwell, 2008). En effet, les deux démarches concomitantes, cherchent à identifier les territoires pour lesquels la mise en œuvre d'un PPRNI est nécessaire. Un parallèle peut également être fait entre la démarche MRN et les travaux du SEEIDD qui ont mis en regard la présence du PPRN et le nombre d'arrêtés catnat (SEEIDD, 2009).

6.1.3. Un double objectif stratégique et une volonté d'opérationnalité

L'objectif global de cette démarche est d'évaluer des dispositifs de politique publique de prévention des risques naturels, de portée territoriale ou communale qui contribuent à la réduction de la sinistralité. Les assureurs ont souhaité conduire leur propre démarche d'évaluation au titre de la relation entre la profession des assurances et les pouvoirs publics et au titre de la relation assureur - assuré (Gérin et Hajji, 2009).

Dans le premier cas, cette démarche d'évaluation permet d'établir un dialogue entre les pouvoirs publics et la profession des assurances pouvant éventuellement aboutir à la prise des mesures nécessaires pour renforcer la pertinence et l'efficacité de cette politique en vue de réduire la vulnérabilité du territoire.

Plus spécifiquement, à travers une telle démarche la profession souhaite être en mesure d'exprimer aux pouvoirs publics son analyse des priorités, notamment quant aux territoires non encore couverts par des PPRN ou dont il faudrait réviser les PPRN existants, au regard de leur appréciation du niveau d'exposition. Plus largement, l'objectif de cette étude est également de participer au dialogue entre parties prenantes sur l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques de prévention, dialogue qui est désormais à l'agenda du Comité d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM).

Dans le second cas, les assureurs s'interrogent sur l'usage potentiel, des PPRN, de leur pertinence et de leur efficacité, comme révélateur du degré de vulnérabilité collective. La vulnérabilité d'un site n'est pas une notion facile à définir au vu des nombreuses propositions disponibles dans la littérature (Birkman, 2006). De nombreux ouvrages présentent leur propre conception de la vulnérabilité ou s'attachent à souligner la multiplicité d'interprétations existantes (Birkman, 2006). Cette volonté de prise en compte de la vulnérabilité à l'échelle de la relation entre un assureur et son assuré, se rapproche ainsi de certains travaux recensés précédemment (cf. chapitre 5). Elle s'appuie notamment sur les travaux de D'Ercole et Metzger qui proposent une méthode permettant de décrypter ce qui fait la vulnérabilité d'un enjeu en prenant en compte des mécanismes de transmission de la vulnérabilité (D'Ercole et Metzger, 2009).

Ainsi, la « vulnérabilité spatiale » représente la possibilité de transmission de certaines dimensions de la vulnérabilité du territoire vers les enjeux par simple localisation. Elle repose sur l'idée qu'un contexte spatial défavorable fragilise les enjeux. Ces travaux démontrent que, sans avoir d'information sur la vulnérabilité propre des enjeux, à partir de deux dimensions telles que l'exposition aux aléas et l'accessibilité, il est possible d'obtenir une première appréciation de leur vulnérabilité en considérant que les enjeux « incorporent la vulnérabilité des espaces dans lesquels ils se situent » (D'Ercole et Metzger, 2009).

En s'inspirant de ces travaux, il peut être considéré que l'analyse du site assuré dans son contexte environnemental de prévention peut fournir une appréciation d'une partie de la vulnérabilité du site, et peut constituer une aide à la décision pour l'assureur (conseil en prévention, politique de souscription). En effet, outre les facteurs de réduction de la vulnérabilité individuelle que l'assureur est en mesure d'apprécier par lui-même en se rendant sur le site assuré, la prévention collective ou « spatiale », en rapport avec ce site, peut apparaître comme un facteur d'appréciation du niveau de vulnérabilité. Cette appréciation de la vulnérabilité collective combinée à leur estimation de la vulnérabilité individuelle, apparaît comme un moyen pouvant contribuer à une meilleure prise en compte du risque par les assureurs.

Ces deux objectifs sont représentés sur la Figure ci-dessous.

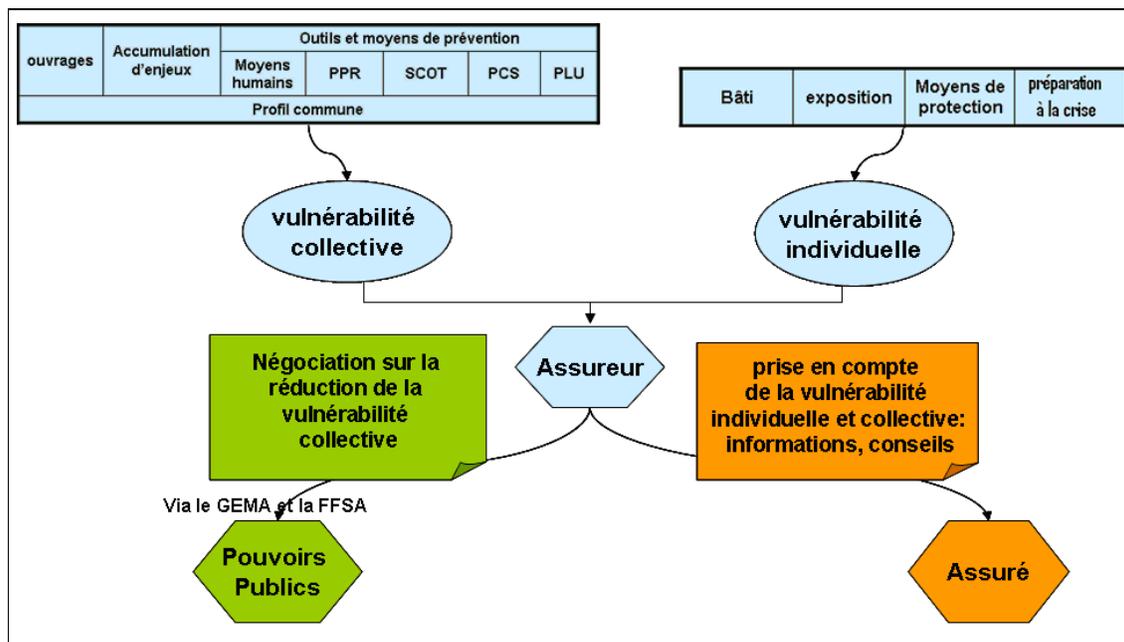


Figure 26 : un double objectif : alimenter le débat avec les pouvoirs publics et intégrer la responsabilisation dans la relation assureur-assuré

Pour la profession, cette étude doit aboutir à des résultats concrets qui puissent alimenter les deux objectifs précédemment identifiés. Cette contrainte d'opérationnalité impose de restituer une information complexe à des interlocuteurs qui n'ont éprouvé que récemment (MRN créée en 2000) le besoin de développer une expertise dans le domaine de la prévention des risques naturels, du fait de la spécificité du régime catnat. Cette recherche de simplification du rendu ne doit pas pour autant conduire à dénaturer sa valeur scientifique et son exactitude.

L'objectif de cette démarche est, dans la continuité des services proposés par la MRN, de s'adapter aux besoins des assureurs. Deux besoins ont été spécifiquement identifiés et s'inscrivent dans le cadre de la double relation, mise en évidence dans la partie 1, entre les assureurs et les pouvoirs publics d'une part et les assurés d'autre part. Elle doit alors fournir une information claire et directement exploitable à partir d'une méthodologie d'évaluation simple, automatisée et reproductible au niveau national.

Au vu du défi que représente une telle démarche d'évaluation, le choix a été fait d'en restreindre le champ. Il a été choisi de se limiter aux PPRN traitant des inondations ou aux PPRN multirisques incluant l'inondation et de considérer uniquement le territoire métropolitain. D'autre part, la priorité a été donnée à l'évaluation de la pertinence de la couverture de ce dispositif dans le but de s'assurer de l'adéquation entre les risques présents sur le territoire et les PPRNI.

Sur quelle méthodologie repose cette démarche ?

6.2. Analyse critique de la méthode d'évaluation au niveau national de la pertinence de la couverture des PPRN inondations

Le processus d'évaluation développé au niveau national a été conçu de manière à ce qu'une grande partie du travail à réaliser puisse être automatisée et renouvelée à la demande.

En s'appuyant sur la définition de ce qu'est, au sens de la profession, une couverture pertinente des PPRNI, il s'agit d'essayer de quantifier la sinistralité et l'exposition du territoire national dans son ensemble, ainsi que celles de chacune des communes métropolitaines, pour les confronter respectivement à l'existence et à l'état d'avancement des procédures PPRNI (Gérin et al, 2010 a). Le schéma suivant résume la démarche.

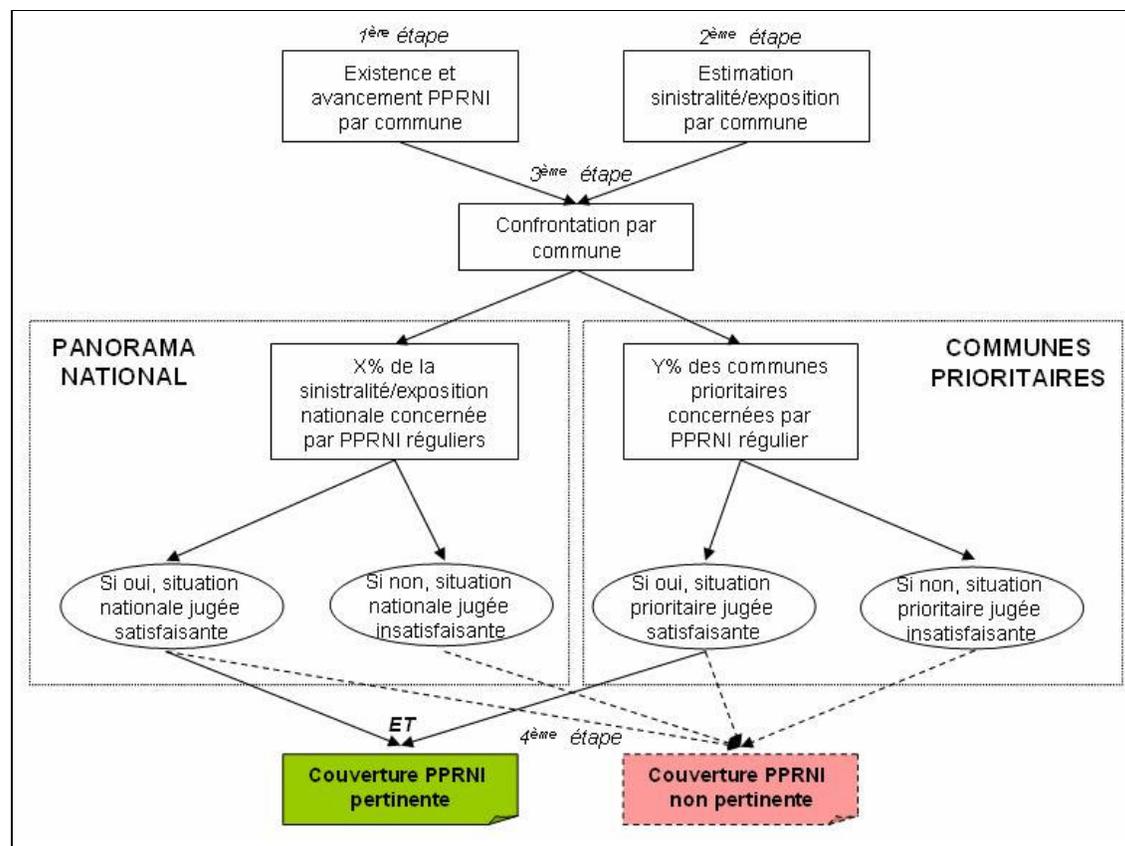


Figure 27 : Démarche d'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI (MRN, 2009)

Le processus se déroule en 4 étapes :

- 1^{ère} étape : analyse de l'existence et de l'état d'avancement des procédures PPRNI par commune ;
- 2^{ème} étape : estimation de la sinistralité et/ou de l'exposition des enjeux assurés aux aléas inondation sur l'ensemble des communes métropolitaines (nommé « panorama national » ci-après) et construction d'un panel de communes considérées comme prioritaires en matière de couverture PPRNI ;
- 3^{ème} étape : confrontation entre d'une part l'existence et l'état d'avancement des procédures PPRNI et, d'autre part :
 - o la sinistralité et/ou l'exposition des enjeux assurés de l'ensemble des communes métropolitaines. Restitution d'un diagnostic agrégé à l'échelle nationale ;
 - o le panel de communes considérées comme prioritaires. Restitution d'un diagnostic à l'échelle communale.

La pertinence de la couverture des PPRNI est alors jugée lors de la 4^{ème} et dernière étape.

Cette dernière s'opère par combinaison des résultats obtenus aux deux niveaux précédents:

- au niveau national, si les procédures PPRNI régulières concernent une proportion convenable X, à déterminer, des sinistres et/ou des enjeux exposés de l'ensemble des communes métropolitaines ;
- au niveau du panel, si une proportion convenable Y, à déterminer, des communes considérées comme prioritaires dispose d'une procédure PPRNI et, si leur état d'avancement est régulier.

A l'exception des référentiels cartographiques¹⁰⁸ et des bases de données socio-économiques¹⁰⁹, les différentes données mobilisées sont issues de deux sources de données publiques : la BD GASPAR, relative à l'avancement des différents outils de politique publique de gestion du risque d'inondation et le portail national Cartorisque, mettant à disposition les zonages d'aléa et des PPRN. Au-delà des difficultés qui ont pu être rencontrées dans leur exploitation et en attendant la totale fiabilisation de ces deux bases de données (cf. partie 1), il a été choisi de ne pas renoncer à leur exploitation qui permet tout de même de porter un premier diagnostic de la situation. Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'exactitude des résultats reste conditionnée par celle de ces bases de données, notamment celles présentées à l'échelle nationale en termes de chiffres absolus qui sont à considérer avec circonspection. Il a été décidé de travailler à partir d'une photographie de ces bases de données publiques, en leur état de disponibilité au 31/12/08, avec prise en compte éventuelle des mises à jour effectuées jusqu'au 31/01/09.

Dans les paragraphes qui suivent, seront successivement présentées :

- l'analyse de l'existence et de l'état d'avancement des procédures PPRNI par commune ;
- l'estimation de l'exposition des communes à l'aléa inondation et la construction d'un panel de communes considérées comme prioritaires en matière de couverture PPRNI ;
- des pistes d'amélioration par la combinaison d'indicateurs et/ou une approche centrée sur les enjeux.

6.2.1. Analyse de l'existence et de l'état d'avancement des procédures PPRNI par commune

De manière simplifiée, la mise en œuvre d'un PPRNI se déroule selon les étapes suivantes:

- la prescription : le PPR est prescrit par le préfet avec notification aux maires ;
- l'approbation : le projet de plan, éventuellement modifié suite à la consultation, est approuvé par arrêté préfectoral ;
- l'annexion au Plan local d'urbanisme (PLU) : après approbation le PPRNI doit être annexé au PLU dans un délai de 3 ans en tant que servitude d'utilité publique (article L126-1 du code de l'urbanisme). A défaut le préfet doit y procéder d'office ;
- la révision : elle s'effectue selon les mêmes étapes que celles décrites ci-dessus. Elle peut être partielle ou totale.

¹⁰⁸BD Geofla : contour administratif, BD Corinne LandCover (CLC) : occupation du sol, BD Carto : multiple et la BD Carthage : chevelu de cours d'eau

¹⁰⁹ BD Insee Recensement Thème Habitat : particuliers, BD Insee Sirene : professionnels

En moyenne, le délai entre la prescription et l'approbation d'un PPRNI est proche de 3 ans et 60% des procédures sont réalisées dans le délai de 4 ans (cf. figure ci-dessous). La présence de valeurs négatives serait due à des erreurs de saisie dans la BD Gaspar.

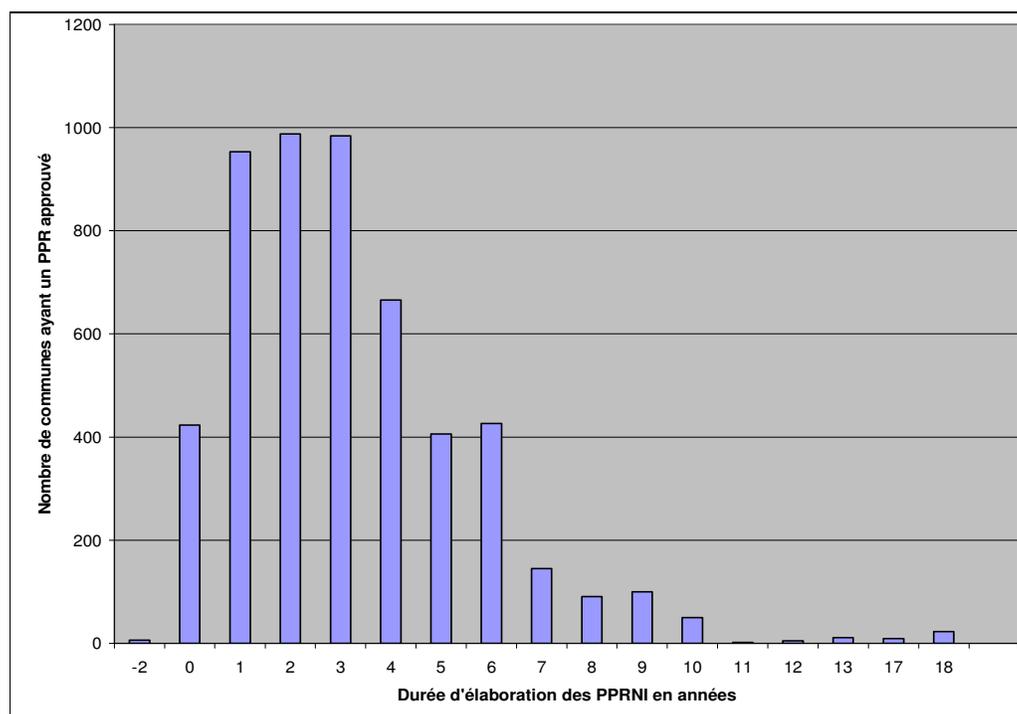


Figure 28 : Nombre de commune ayant un PPRNI approuvé en fonction de la durée d'élaboration des procédures PPRNI à partir des données de la BD Gaspar au 31/12/08

L'observation de délai plus long suggère que le cycle de vie d'un PPRNI peut être perturbé pour divers motifs. En effet, mise à part la possibilité d'annulation (partiellement ou dans son intégralité) du PPRNI approuvé, suite à un recours devant les tribunaux par exemple, le cycle de vie d'un PPRNI peut se compliquer, notamment :

- en cas d'urgence et après consultation des maires concernés, l'article 40-2 de la loi Barnier donne la possibilité de rendre immédiatement opposables les dispositions d'un projet de PPRNI. La décision qui les rend opposables ne vaut pas approbation. « Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans » ;
- dans le cas où un PPRNI est prescrit depuis plus de 4 ans :
 - o d'une part, si la commune a été soumise à plus de 2 arrêtés catnat dans les 5 dernières années, la modulation de franchise s'applique de nouveau ;
 - o d'autre part, dans le cas où « des PPR prescrits n'apparaissent plus utiles au regard des études effectuées »¹¹⁰, le PPRNI peut être déprescrit. Le préfet doit alors en informer les collectivités locales et les services de l'administration centrale en motivant sa décision. Les autres outils de prévention ou documents d'urbanisme doivent alors prendre en compte le risque présent sur la commune.
- enfin, les anciennes procédures valant PPRN sont encore parfois les seules procédures présentes sur certaines communes.

¹¹⁰ Circulaire du 21 Janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et de l'adaptation des constructions en zone inondable

Le schéma ci-dessous propose une synthèse de ces différents cas de figure.

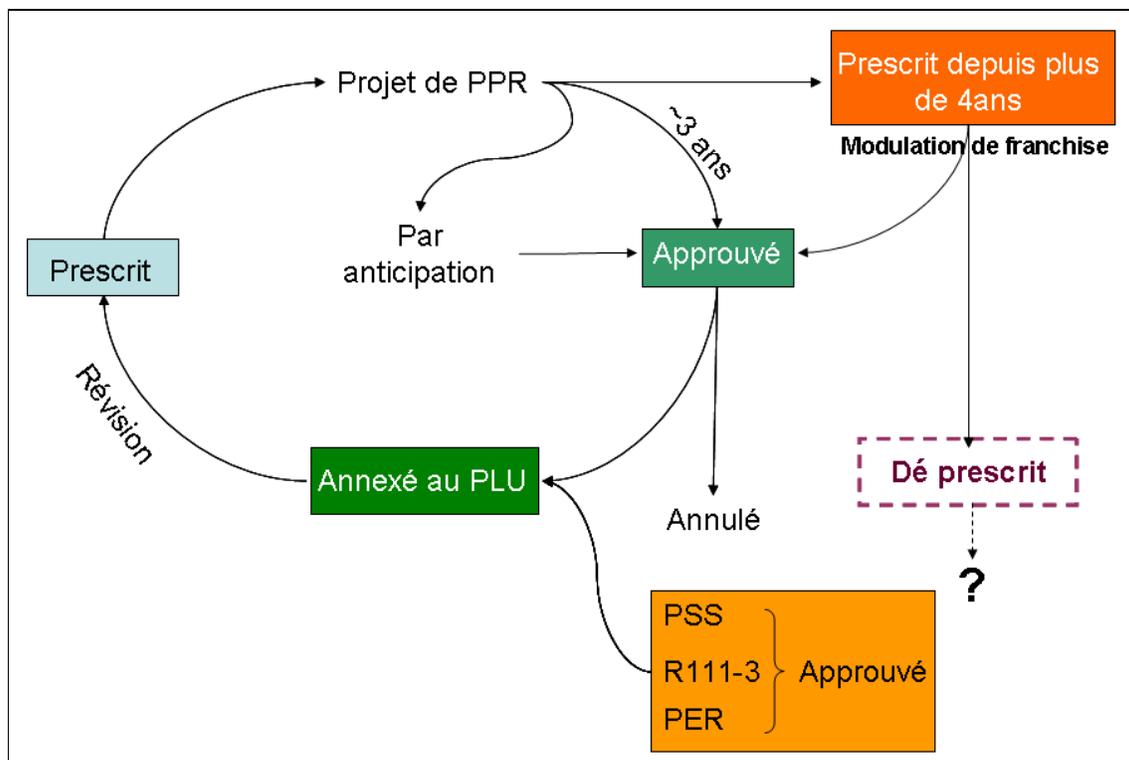


Figure 29 : Schématisation des différentes étapes du cycle de vie d'une procédure PPRNI

La base de données Gaspar est conçue pour prendre en compte l'ensemble de ces situations, l'état d'avancement des PPRNI est donc facilement accessible au niveau national. Bien que l'exhaustivité et l'homogénéité de ces informations ne soient pas totalement acquises (cf. partie 1), il a été considéré que l'information relative à leur état d'avancement été suffisamment précise et fiable pour dresser un bilan factuel à l'échelle nationale.

Toutefois, la complexité de certaines situations de communes vis-à-vis des procédures PPRNI nécessite un traitement préalable. En effet, au-delà de son contenu qui ici n'est pas considéré, une procédure PPRNI peut notamment être caractérisée par :

- le territoire concerné ;
- le ou les aléas traités ;
- son évolution dans le temps.

En conséquences, certaines communes peuvent être dotées de plusieurs procédures PPRNI correspondant à :

- des procédures engagées successivement sur un même territoire (ancienne procédure, nouvelle procédure, révision, annulation,...) ;
- plusieurs PPRNI engagés par type d'inondation ou sur différents territoires (PPRNI par cours d'eau).

Ces différentes combinaisons sont schématisées dans la figure ci-dessous.

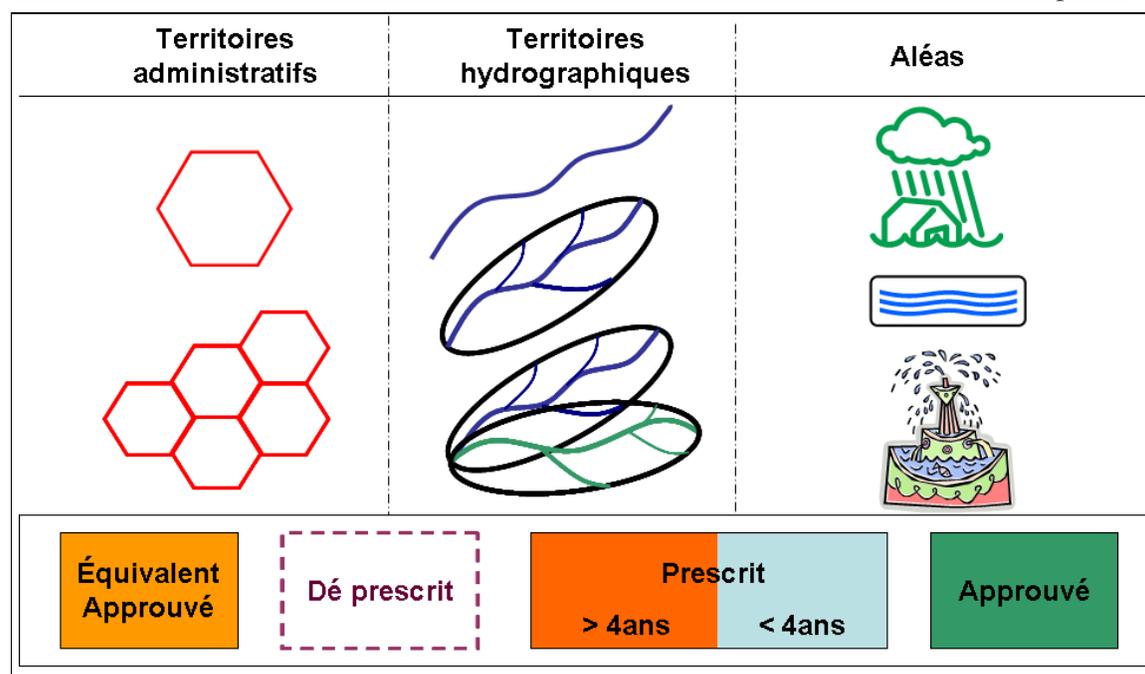


Figure 30 : schématisation des différentes combinatoires

Par ailleurs, les informations relatives aux différentes évolutions d'un PPRNI restent bien souvent consignées dans la base de données Gaspar. Si une telle précaution permet d'apporter une information intéressante quant à l'histoire du dispositif PPRN sur une commune (cf. tableau ci-dessous), elle conduit également à une accumulation importante d'informations délicates à considérer dans le cadre d'un traitement automatisé au niveau national.

Code Insee	Prescrit	Approuvé	Risque	Procédure	Bassin
38 397		1950	1100000	PSS	Isère
		1975	1100000	R111.3	Isère
	1985		1100000	PER	Isère
	2002	2004	1111000	PPR _n	
			1112000	PPR _n	
			1114038	PPR _n	
			1120000	PPR _n	
			1160038	PPR _n	
	2004	30-juil-07	1111000	PPR _n	Isère amont
2004	02-août-07	1111000	PPR _n		

Tableau 8 : illustration de la multiplicité de combinatoires possibles par le cas du PPRN de Saint Ismier

Afin de pouvoir attribuer un état d'avancement de PPRNI à chaque commune, il a donc été choisi de ne considérer que le PPRNI le plus avancé.

Une fois cet état d'avancement attribué, il est qualifié par rapport à sa conformité avec le cadre réglementaire. Cela amène à distinguer les procédures PPRNI :

- **régulière** dans le cas où :
 - le PPRNI est approuvé ;
 - un équivalent est approuvé ;
 - le PPRNI est prescrit depuis moins de 4 ans.
- **perturbée** dans le cas où :
 - le PPRNI est prescrit depuis plus de 4 ans ;
 - le PPRNI est dé prescrit ;
 - en cas d'absence d'information sur l'état d'avancement de la procédure.

L'analyse générale de l'état d'avancement des PPRNI, met donc en évidence une certaine difficulté pour identifier, à l'échelle nationale et de manière automatisée, les PPRNI présents sur l'ensemble des communes métropolitaines et leur état d'avancement. Au-delà des limites introduites par les bases de données, à cette échelle et à ce niveau de traitement, il n'est pas possible de prendre en compte la diversité de situations qui peut exister au sein même d'une commune. Un traitement préalable s'avère nécessaire et conduit à considérer le PPRNI le plus avancé. Ceci peut se traduire par des approximations. A titre d'exemple, une commune peut être considérée comme dotée d'un PPRNI approuvé alors que celui-ci ne concerne qu'un cours d'eau mineur de la commune et qu'il n'existe pas de PPRNI approuvé sur le cours d'eau majeur. De même la répartition entre procédures « régulières » et « perturbées » apparaît discutable et simplificatrice.

Il s'agit maintenant de se poser la question de l'existence d'un ou plusieurs indicateurs non ambigus traduisant l'exposition des communes au risque d'inondation.

6.2.2. Estimation de l'exposition des communes à l'aléa inondation et construction d'un panel de communes considérées comme prioritaires en matière de couverture PPRNI

Quatre indicateurs pouvant contribuer à l'identification des communes exposées ont été identifiés. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous au regard de deux critères : la sinistralité et l'exposition.

Types de critères	« Administratif »	« Historique »	« Estimé »
Sinistralité (<i>ex-post</i>)	Nombre d'arrêtés catnat	Montant des sinistres indemnisés	
Exposition (<i>ex-ante</i>)	Déclaration à risques des Préfets		Nombre et proportion des enjeux assurés exposés

Tableau 9 : Indicateurs d'appréciation de la sinistralité et/ou de l'exposition des territoires

Les deux premières sections suivantes proposent une analyse des indicateurs qualifiés d'*ex-post*, dans l'esprit du couplage prévu par le législateur entre droits à indemnisation et devoirs de prévention :

- le nombre d'arrêtés catnat,
- la sinistralité d'une commune.

Les deux suivantes sont consacrées aux deux indicateurs qualifiés d'*ex-ante* :

- la déclaration à risque d'une commune,
- l'exposition des enjeux.

6.2.2.1. Le nombre d'arrêtés catnat : un indicateur utile mais biaisé

L'architecture du système catnat invite à considérer en premier lieu le nombre d'arrêtés dont une commune a pu bénéficier. Cependant la reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles, reposant sur l'appréciation de l'intensité « anormale » de l'agent naturel générateur des dommages, a été maintes fois critiquée (Vinet et Douvinet, 2010). En effet, les critères ne sont pas explicitement définis (cf. partie 1). Cette liberté de décision se retrouve dans l'ambiguïté de la typologie des arrêtés catnat figurant dans la BD Gaspar avec 17 intitulés différents qualifiant les événements inondations recensés, ce qui ne facilite pas l'analyse a posteriori.

CODE	LIB_RISQUE_JO
1	Inondations et coulées de boue
6	Raz-de-marée
10	Lave torrentielle
11	Inondations et action du vent
15	Inondations, coulées de boue et mouvements de terrain
21	Inondations par remontées de nappe phréatique
31	Chocs mécaniques liés à l'action des vagues
32	Inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues
33	Coulée de boue
35	Inondations, coulées de boue et effets exceptionnels dus aux précipitations
36	Inondations, coulées de boue et chocs mécaniques liés à l'action des vagues
41	Crues torrentielles et glissements de terrain
42	Inondations par remontée de la nappe phréatique et mouvements de terrain
43	Inondations, coulées de boue et glissements de terrain
44	Inondations, chocs mécaniques liés à l'action des vagues et glissements de terrain
45	Inondations, coulées de boue, glissements et chocs mécaniques liés à l'action des vagues
46	Coulées de boue et lave torrentielle

Tableau 10 : Code correspondant aux libellés des risques des arrêtés catnat au journal officiel

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, une typologie fine existe permettant de décliner les différents phénomènes de chaque aléa mais elle n'est pas utilisée pour les arrêtés catnat.

Code	libellé	Code	Libellé	Code	Libellé
110000	Inondations	1110000	débordement de cours d'eau	1111000	Débordement lent
				1112000	Débordement rapide
				1113038	Crues des fleuves et rivières
				1113065	débordements semi-rapides
				1114038	Inondation en pied de versant
		1120000	ruissellement-coulées de boue	1121000	Rural
				1122000	Urbain ou péri-urbain
		1130000	lave torrentielle (torrent et talweg)		
		1140000	remontées de nappes naturelles		
		1150000	submersion marine	1151000	Marée de tempête
				1152000	Raz-de-marée, tsunami
				1153971	houle cyclonique
				1153972	houle cyclonique
1160038	Zones marécageuses				

Tableau 11 : Typologie fine des inondations

Par ailleurs, comme l'illustrent la figure et le tableau ci-dessous, l'attribution massive des arrêtés (plus de 70% des communes métropolitaines ont bénéficié d'au moins un arrêté catnat inondation depuis 1982¹¹¹, près de 30% en comptent au moins trois) ne permet pas une hiérarchisation représentative des risques sur les territoires.

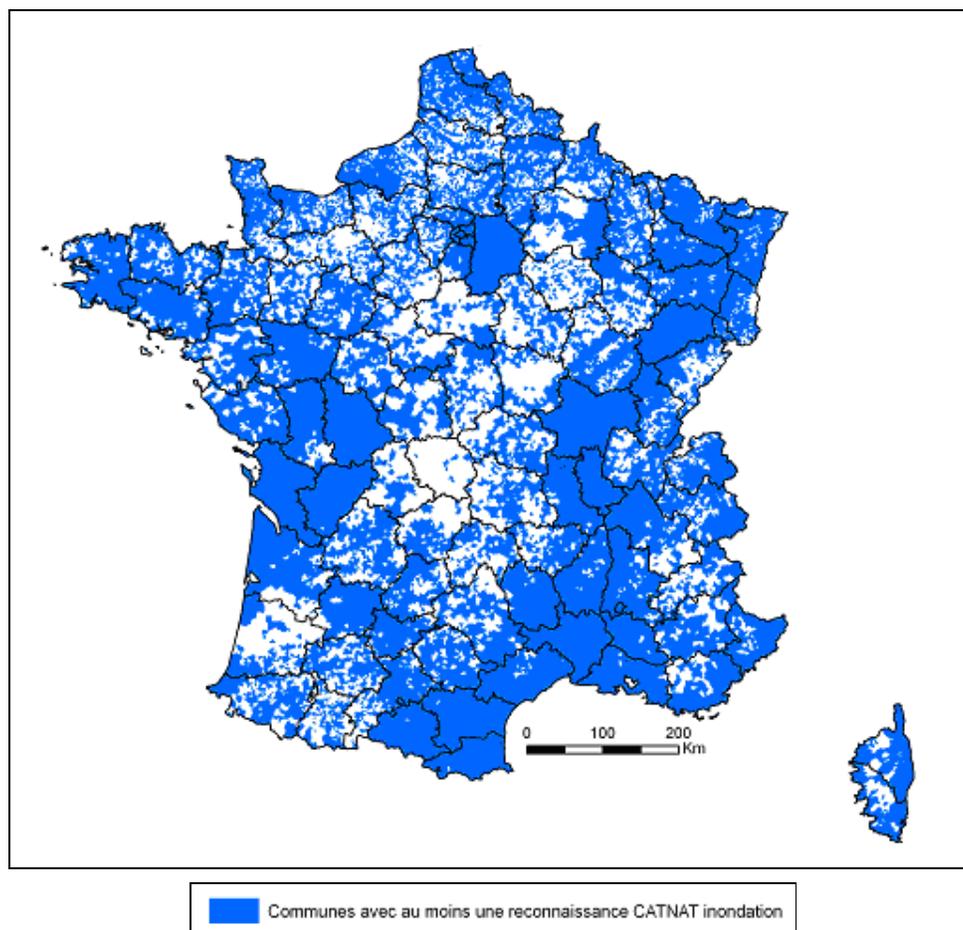


Figure 31 : Communes ayant au moins un arrêté catnat inondation depuis 1982 hors tempête de 1999
(source : BD GASPARG au 31/12/08, traitement MRN)

Nombre d'arrêtés catnat inondation par commune sans comptabiliser celui de 1999	Nombre de communes
0	10 870
1	9 195
2	6 229
>ou = 3	10 271

Tableau 12 : Fonction de répartition du nombre de communes selon le nombre d'arrêtés catnat inondation depuis 1982 (source : BD GASPARG au 31/12/08, traitement MRN)

Enfin à ce dernier point s'ajoute un recul insuffisant¹¹² pour dresser une vision objective des risques sur ces territoires.

¹¹¹ Nombre d'arrêtés catnat inondation depuis 1982 sans comptabiliser l'arrêté relatif aux deux tempêtes de 1999 appliqué aux communes de 69 départements qui ont été sortis du décompte pour la modulation de franchise (effet du vent sans inondation dans la grande majorité des cas).

¹¹² Initialisation de la comptabilité en 1982.

L'abondance du nombre d'arrêtés catnat sur le territoire, le manque de recul¹¹³ de cette base et l'ambiguïté de la typologie associée ne permettent donc pas de rendre clairement compte de la nécessité de mise en œuvre d'un PPRNI. Ces éléments soulignent ainsi le caractère artificiel de l'indicateur « nombre d'arrêtés catnat » et son insuffisance à rendre compte de l'exposition au risque. Les arrêtés catnat sont certes utiles mais ne constituent pas un indicateur fiable en raison du peu d'objectivité de la procédure de reconnaissance de l'« intensité anormale d'un agent naturel ».

6.2.2.2. Les données de sinistralité : nécessaires mais pas suffisantes et non disponibles

Le deuxième indicateur *ex-post* considéré est le montant des indemnités versées au titre des catastrophes naturelles.

La CCR dispose d'un volume important d'informations statistiques sur les sinistres aux niveaux communal et, dans certains cas, infra-communal (cf. partie 1). Toutefois, l'usage de la base de données ATHENA de la CCR sur le montant des indemnités versées au titre des catnat depuis 1995, hors auto, par catégorie d'aléa inondation est réservé, en consultation, aux cédantes et aux services de l'Etat via l'outil cartographique CERES. Elle n'a donc pas pu être mobilisée pour cette étude. Par ailleurs, celle-ci souffre également d'un faible recul (1995-2006) et ne propose qu'une connaissance empirique du risque alors qu'il s'agit dorénavant, notamment sous l'impulsion de la problématique du changement climatique, de le considérer dans le plus vaste champ des possibles¹¹⁴. D'autre part, les données professionnelles FFSA-GEMA sur les fréquences et coûts moyens annuels de sinistres catnat sont agrégées à l'échelle du département et donc inadaptées à cette étude.

Ainsi, bien que les indicateurs de sinistralité semblent indispensables pour la profession, il n'a pas été possible de les intégrer dans cette étude.

Au final, les indicateurs *ex-post* d'analyse du risque semblent nécessaires mais ni suffisants ni exploitables en l'état. Il convient de poursuivre la recherche vers des indicateurs *ex-ante*, représentatifs de l'exposition des territoires.

6.2.2.3. La déclaration à risque : un indicateur inapproprié

De nombreuses communications officielles relatives aux inondations invoquent le nombre de communes « déclarées à risque d'inondation ». Il s'agit de la mise en œuvre par les Préfets de département du décret d'application de la loi de sécurité civile de 1987. Ces derniers, à la demande l'Etat¹¹⁵, ont dressé une liste des communes de leurs départements respectifs identifiées comme soumises au risque d'inondation, qu'ils ont incluse dans le Dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM). La base de données Gaspar reprenant cette information permet de recenser près de 17 000 communes déclarées à risque.

¹¹³ Début de la base relative au nombre d'arrêtés catnat en 1982.

¹¹⁴ A noter encore que les montants indemnisés au titre des catnat ne représentent qu'une fraction des dommages économiques puisque seuls les biens assurés sont comptabilisés. L'ordre de grandeur entre les deux est généralement de un à deux.

¹¹⁵ Circulaire du 21 avril 1994

Cependant, il ressort une grande hétérogénéité de traitement sur le plan national avec certains départements dont l'ensemble des communes sont déclarées à risque et d'autres dont seulement 1% des communes le sont.

La carte ci-dessous met en évidence la proportion de communes déclarées à risque inondation par département. L'interprétation de telles différences de traitement est a priori délicate. Toutefois, il semble qu'il faille l'interpréter comme une propension à considérer davantage les risques d'atteinte aux personnes que ceux d'atteinte à leurs biens et comme la traduction d'une déclaration déconcentrée sans véritable ligne directrice.

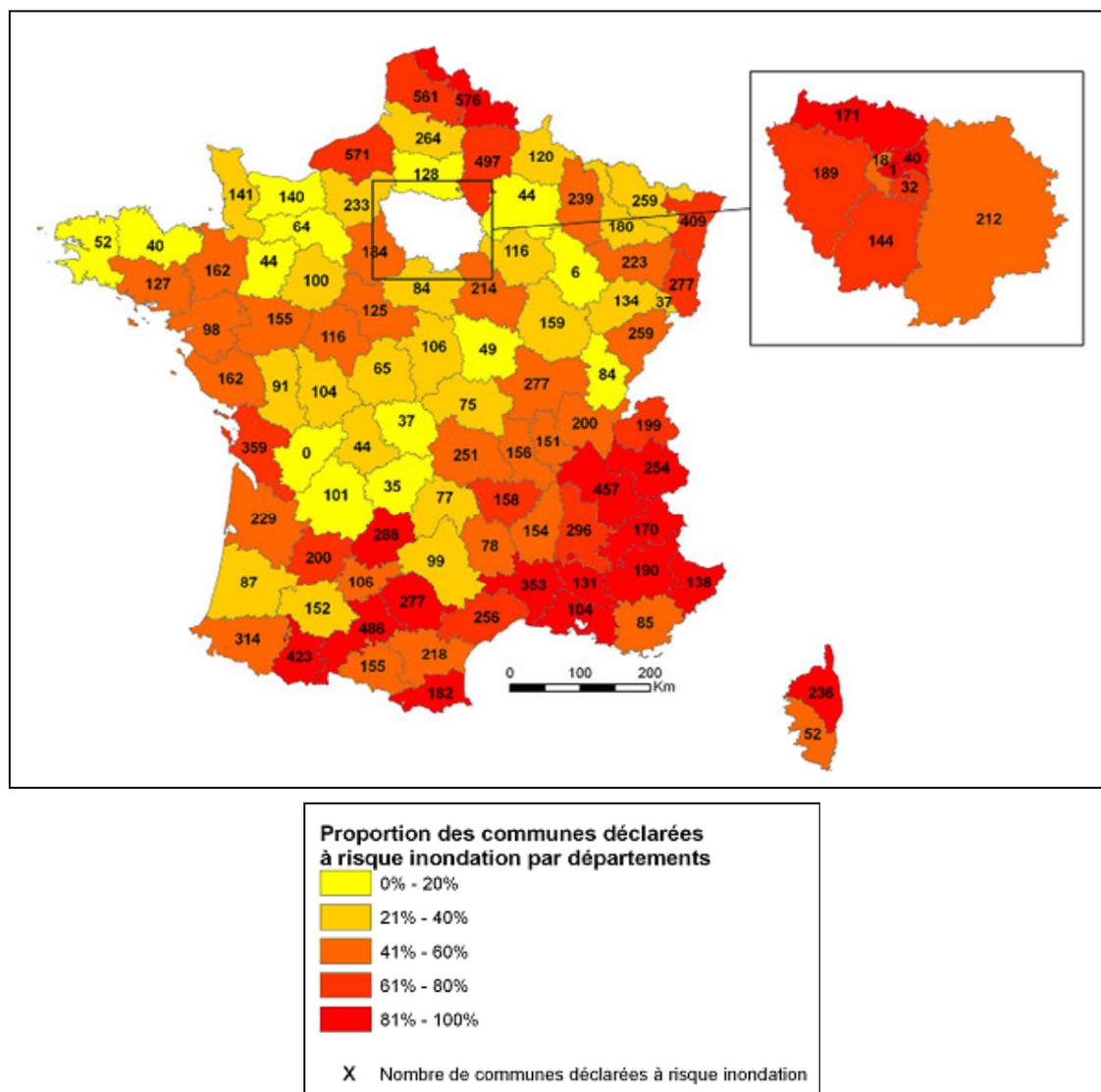


Figure 32 : Proportion de communes déclarées à risque inondation par département
(Source : BD Gaspar au 31/12/08, traitement MRN)

Ainsi, cet indicateur d'apparence simple paraît inadapté pour répondre aux objectifs envisagés d'une part, parce qu'il renvoie plutôt à l'éventualité de la mise en danger des personnes qu'à celle de leurs biens et, d'autre part, car cette procédure de déclaration déconcentrée ne présente pas de véritable ligne directrice. Il paraît alors plus judicieux, en l'état, de l'écartier au profit d'un second indicateur *ex-ante* qui est l'estimation de l'exposition des enjeux.

6.2.2.4. Exposition des enjeux assurés : insuffisant mais utile pour une première liste de communes exposées et prioritaires

a. L'estimation de l'exposition des enjeux

L'analyse de l'exposition des enjeux n'est autre que la première étape réalisée par les gestionnaires de risques à l'échelle des bassins, notamment les EPTB. C'est aussi le pré requis suggéré par la Directive Inondations avant la mise en place de plans de gestion des risques, à travers l'Évaluation Préliminaire des Risques (EPRI).

Par ailleurs, l'administration centrale a entrepris la réalisation d'un observatoire national afin d'estimer les populations et les logements situés en zone inondable, à partir des AZI. Ce travail, confié à l'ex Institut français de l'environnement (IFEN), aujourd'hui SEEIDD du CGDD, a donné lieu à une première publication en date de janvier 2008¹¹⁶. Les résultats ont été validés pour une échelle de restitution de l'ordre de « trente à quarante communes ». En-deçà de cette échelle, « les résultats ne sont pas interprétables car ils présentent des taux d'incertitude importants ». Ils sont disponibles pour 9 régions, les autres étant en attente d'une meilleure couverture des AZI. Ces estimations ont été réalisées sur la base des emprises maximales connues et disponibles dans les AZI à mi-juillet 2007. Une étude plus récente¹¹⁷, toujours du SEEIDD, sur 424 communes de plus de 10 000 habitants, montre une tendance générale à l'accroissement du nombre de logements en zone inondable, plus ou moins marquée selon le département.

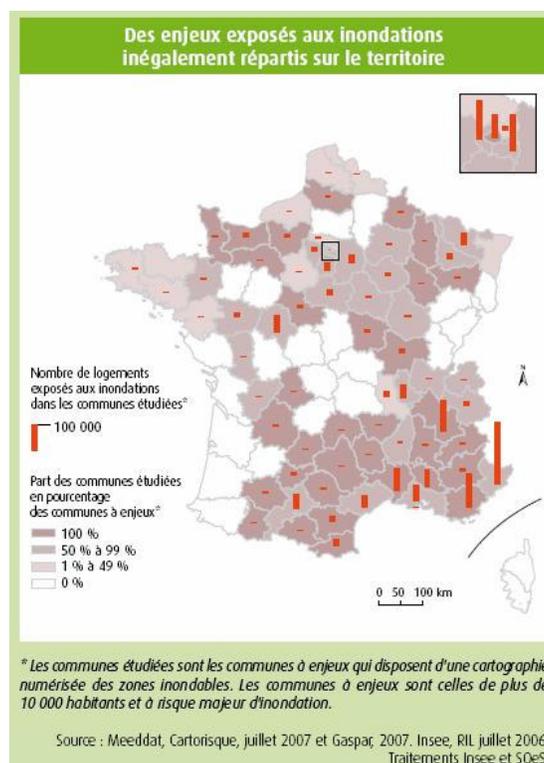


Figure 33 : Estimation des logements en zone inondable sur 424 communes de plus de 10 000 habitants (source : IFEN, 2008)

¹¹⁶ Pour la méthode d'estimation, voir « Méthodologie d'estimation des enjeux exposés aux inondations », IFEN, document technique, février 2008. Pour les résultats, voir « Observation des enjeux. Estimation des populations et des logements en zone inondable », MEDAD/DPPR, janvier 2008.

¹¹⁷ « Croissance du nombre de logements en zone inondable », CGDD, SOes, collection « Le point sur », n°6, février 2009

Dans ces études, l'administration insiste sur le fait que l'hétérogénéité des AZI, comme présentée dans la partie précédente (cf. Partie 1), est source d'une certaine disparité dans les estimations. « Dans le cas où l'estimation est réalisée sur l'emprise du lit majeur, l'estimation [...] peut être considérée comme représentative de toute la zone inondable du secteur concerné, ce qui n'est pas le cas lorsque l'estimation est faite sur la base d'emprises inondables plus restreintes que le lit majeur comme l'emprise d'une crue centennale ou d'une crue historique n'ayant pas inondé tout le lit majeur ». Ces estimations ne couvrent pas l'ensemble du territoire, et n'intègrent pas, à ce jour, les activités économiques. Par conséquent, une estimation spécifique a été effectuée pour les besoins de l'étude, dans le prolongement de la démarche engagée par l'IFEN.

b. L'estimation de l'exposition des enjeux assurés

L'estimation réalisée consiste à croiser des données disponibles sur les zones inondables avec celles concernant des enjeux.

Les zones inondables sont issues des AZI, en utilisant l'emprise maximale connue, autrement dit les zonages d'inondation correspondant aux enveloppes de crues issus des scénarios PHEC ou maximales disponibles sur le portail public Cartorisque. Les sources d'incertitude de ces données sont relatives à la méthode de cartographie (ce zonage ne couvre pas l'ensemble des cours d'eau et/ou l'ensemble des phénomènes d'inondation (ruissellement, remontée de nappe, submersion). A ces éléments ont été ajoutés quelques jeux de données recueillies directement auprès des services producteurs (services déconcentrés de l'Etat ou collectivités territoriales) ou quelques zonages MRN réalisés à partir des linéaires de cours d'eau. Il a été admis que cette addition de données non validées au plan nationale peut contribuer à une plus grande hétérogénéité de l'ensemble mais la priorité a été donnée à la couverture pour déterminer l'exposition maximale potentielle. D'autre part, tous les phénomènes d'inondation sont traités ensemble pour les raisons suivantes :

- la qualité de la base de données du Ministère sur les PPRNI ne permet pas une analyse fiable par type de phénomènes (cf. partie 1) ;
- les cartographies des aléas disponibles sont très hétérogènes et insuffisamment renseignées pour permettre un traitement par type de phénomène (cf. partie 1).

Les enjeux considérés sont les patrimoines bâtis des particuliers et professionnels assurés : logements des particuliers et les établissements publics et privés.

Les premiers sont obtenus à partir de la base de données Profils Habitat de l'INSEE issue du recensement général de la population en date de 1999. Elle indique un nombre de logements par IRIS2000¹¹⁸. A l'aide d'un SIG, ces logements sont distribués géographiquement sur la tâche urbaine des communes en faisant l'hypothèse d'une répartition homogène et d'un nombre négligeable d'enjeux hors de la tâche urbaine. D'autre part les étages des bâtiments ne sont pas pris en compte. La tâche urbaine est issue de données géographiques sur l'occupation du sol (BD Corine Land Cover à l'échelle 1/100 000 et BD Carto CLC à l'échelle 1/25 000).

Les seconds sont obtenus à partir de la base de données Sirene de l'INSEE renseignant de manière exhaustive l'adresse des établissements publics et privés en activité en France début 2008. Ils sont géocodés à partir de leur adresse.

¹¹⁸ Les communes de plus de 10 000 habitants sont découpées en zones infra-communales d'environ 2 000 habitants.

Ce géocodage peut conduire à certaines approximations dans le positionnement (environ 20% sont positionnés au tronçon de rue et 10% au centroïde de la commune).

L'exposition de ces enjeux est estimée à partir :

- du nombre de logements en zone inondable au prorata de la tâche urbaine de l'IRIS2000 située sous l'emprise géographique de la zone inondable;
- du nombre d'établissements géocodés, représentés par un point sur la carte ci-dessous, situés en zone inondable.

Ce principe est illustré à partir des deux figures suivantes.

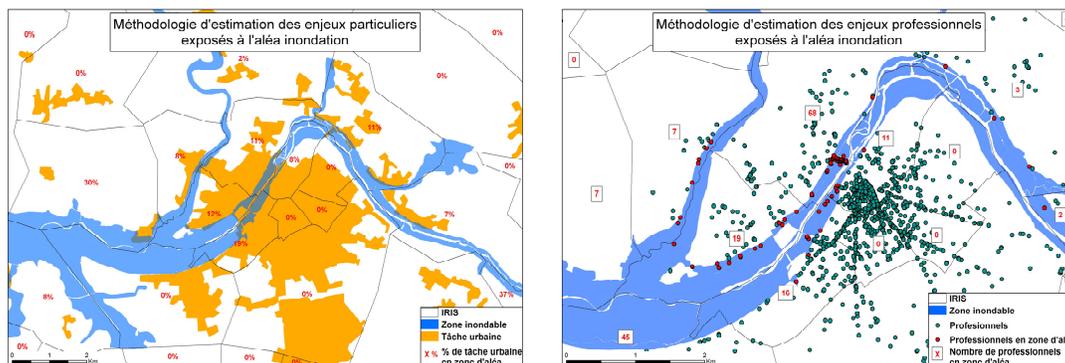


Figure 34 : Illustration des méthodes de l'exposition des enjeux assurés (des particuliers et des professionnels) à partir des zonages disponibles (MRN, 2009)

Si la qualité de ces estimations peut être considérée comme satisfaisante à l'échelle nationale, et ce malgré les limites soulignées sur la connaissance de l'aléa (cf. partie 1), les incertitudes liées aux données d'occupation du sol invitent à émettre quelques réserves quant à une restitution de l'estimation de l'exposition à l'échelle communale pour les particuliers (cf. tableau ci-dessous).

Enjeux en zone inondable	Panorama national	Communes prioritaires
Nombre de logements	Satisfaisante	Insatisfaisante
Nombre d'établissements publics et privés	Satisfaisante	Satisfaisante

Tableau 13 : Estimation de la qualité des résultats obtenus

Au vu de l'analyse qui a été menée précédemment, on ne peut que recommander de ne pas s'arrêter aux données administratives telles que la déclaration à risque ou le nombre d'arrêtés catnat. D'autre part avec le peu de recul qu'offre le système catnat, il paraît important de ne pas se limiter à une simple vision statistique du risque. L'estimation de l'exposition des enjeux assurés constitue ainsi un premier indicateur intéressant pour amorcer l'évaluation. En l'état, la qualité des résultats obtenus dépend largement de la couverture des données aléas disponibles et de la précision de la distribution des enjeux sur le territoire.

Au-delà des améliorations qui pourraient être apportées à l'indicateur d'exposition des enjeux assurés à l'aléa inondation, ce dernier a été retenu pour dresser une liste des communes exposées au risque d'inondation à partir de laquelle une hiérarchisation a été opérée¹¹⁹.

¹¹⁹ L'estimation du nombre de logements par commune ne constitue qu'un intermédiaire de calcul pour une agrégation à une échelle satisfaisante et n'est pas considéré comme un résultat à part entière.

c. Construction d'un panel de communes considérées comme prioritaires pour la mise en œuvre des PPRNI

Un panel de communes considérées comme prioritaires en matière de prévention a ainsi été déduit des résultats précédents, en se limitant à l'exposition des professionnels eu égard aux réserves émises sur l'estimation de l'exposition des logements à l'échelle de la commune¹²⁰. Leur identification repose sur l'interprétation du graphe ci-dessous. Ce dernier représente le pourcentage de professionnels exposés en France métropolitaine en fonction du nombre de communes rangées par ordre décroissant de niveau d'exposition. Il met en évidence que 80% de l'ensemble des professionnels exposés en France (trait rouge horizontal sur le graphe), sont localisés dans un nombre relativement restreint de communes les plus exposées (trait rouge vertical sur le graphe).

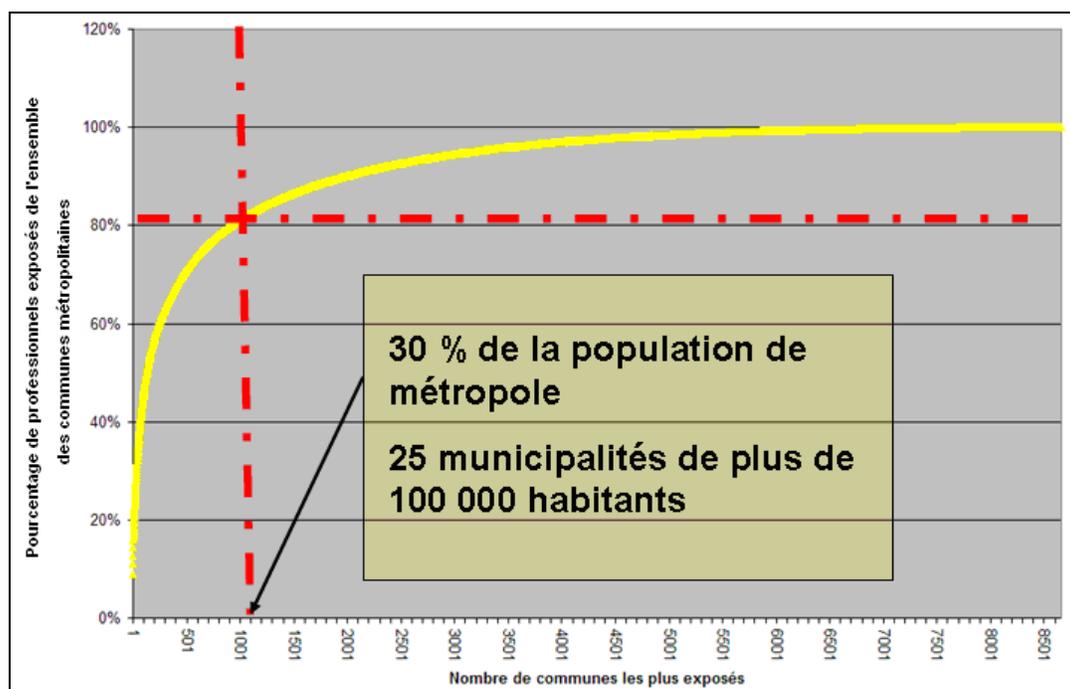


Figure 35 : construction d'un panel de communes considérées comme prioritaires à partir de seuils conventionnels (Sources : MEEDDM, BD Cartorisque au 31/12/08, traitement MRN)

C'est en s'appuyant sur ce constat qu'une liste de communes considérées comme prioritaires a été arrêtée. Elle se compose des communes concentrant 80 % des professionnels exposés auxquelles ont été ajoutées des communes ayant à la fois plus de 50 % de leurs professionnels exposés et plus de professionnels exposés que la moyenne nationale. Les valeurs des seuils proposés (80% et 50%) ont été fixées conventionnellement.

Au final, la méthode retenue s'appuie sur le principe que les PPRNI devraient être présents au moins sur les territoires les plus exposés à l'aléa inondation pour lesquels la vulnérabilité doit être réduite (mesures relatives au bâti existant) ou, à défaut, ne pas être augmentée (mesures pour les constructions à venir).

¹²⁰ Toutefois, une démarche analogue montre que cela conduit sensiblement aux mêmes résultats.

En l'état, l'estimation de l'exposition des enjeux assurés à l'aléa inondation a ainsi été choisi comme indicateur permettant d'identifier les communes¹²¹ exposées au risque d'inondation et celles considérées comme prioritaire. Il a ainsi été décidé de se concentrer sur une priorisation à partir de l'estimation de l'exposition des professionnels à l'aléa inondation. L'hypothèse est qu'il est prioritaire d'établir des PPRNI sur les communes ayant le plus de professionnels exposés à l'aléa inondation (Gérin et al, 2010 a). La méthode proposée présente un certain nombre de limites et l'incertitude relative à l'estimation de l'exposition des enjeux peut s'avérer, dans certains cas de figure, relativement grande¹²².

En première approche, les indicateurs pouvant être produits de manière automatique et/ou semi-automatique ont été privilégiés sans chercher forcément à les combiner. Des réflexions ont tout de même été menées sur le développement d'indicateurs plus sophistiqués. Elles ont été conduites dans le cadre d'approches exploratoires et invitent à s'interroger plus en profondeur sur l'approche retenue.

6.2.3. Pistes d'amélioration par la combinaison d'indicateurs et/ou une approche centrée sur les enjeux

Des réflexions ont été menées sur le développement d'indicateurs plus sophistiqués permettant d'identifier les communes pouvant être considérées comme exposées et prioritaires (Gérin et Hajji, 2009). Elles ont été conduites dans le cadre d'approches exploratoires et visait à établir un « profil d'exposition » de la commune notamment à partir des indicateurs suivants :

- un indicateur de conjugaison de risques naturels et technologiques, visant à mettre en évidence la présence de sites à risque technologique exposés à un aléa naturel et présentant des enjeux à proximité ;
- un indicateur d'extension urbaine visant à estimer la propension des communes à poursuivre leur extension en zone d'aléa.

Ces différents indicateurs ont été testés pour l'aléa inondation, ils présentent un certain nombre de limites et n'ont pas été amenés jusqu'à une phase opérationnelle.

L'objectif était d'obtenir, par leur combinaison, un premier profil d'exposition aux risques naturels pour chaque commune.

L'Indicateur de conjugaison de risques naturels et technologiques a été construit à partir du nombre de sites à risque technologique en zone d'aléa (dans la commune ou à proximité) couplé à la présence ou non d'enjeux privés autour. Les sites à risque technologique¹²³ sont définis à partir du croisement de la base de données SIRENE et de la liste des sites SEVESO définis par la DRIRE.

¹²¹ France hors départements et territoires d'outre mer, soit près de 36 600 communes.

¹²² A l'échelle infra communale, le cadastre est le plus adapté.

¹²³ Ces sites ont été géocodés sur les quatre régions suivantes : Midi Pyrénées, Languedoc Roussillon, Rhône Alpes et Provence Alpes Côtes d'Azur

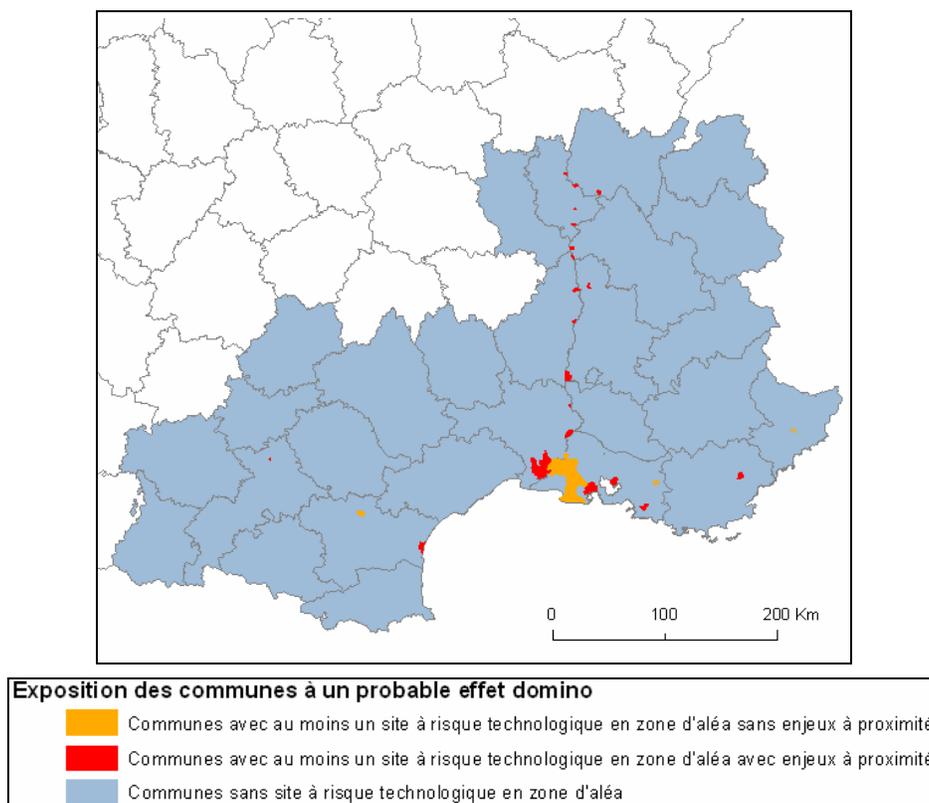


Figure 36 : Indicateur de conjugaison de risques naturels et technologique (Gérin et Hajji, 2009)

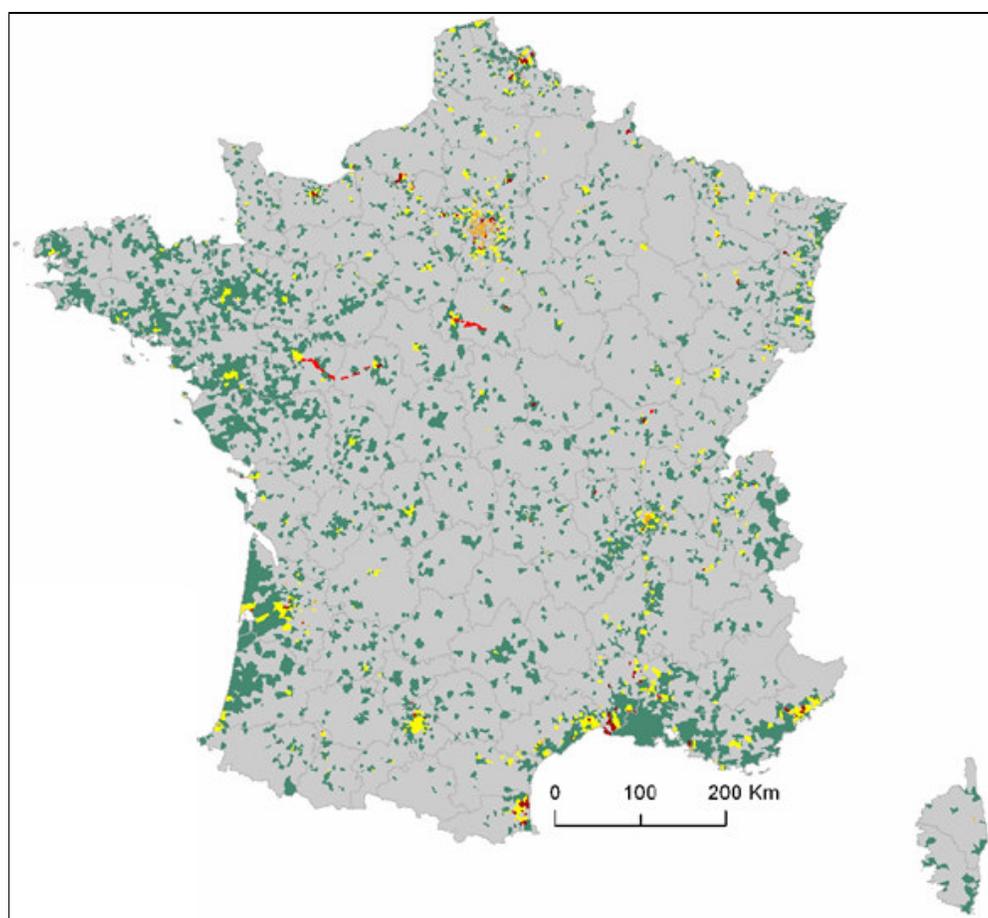
Cet indicateur tente de mettre en évidence la possibilité qu'un site à risque technologique soit affecté par un aléa naturel et affecte à son tour des enjeux à proximité. Il peut ainsi être observé des communes qui comptent au moins un site à risque technologique en zone d'aléa avec des enjeux présents à proximité (en rouge sur la carte). Apparaissent également les communes comportant au moins un site à risque technologique en zone d'aléa, sans enjeu localisé à proximité (en orange sur la carte).

Toutefois, la distance, retenue pour l'étude, à partir de laquelle un site à risque technologique, touché par un aléa, n'impacterait plus les enjeux, est une distance conventionnelle, qui est bien loin d'être évidente à définir. Certaines conséquences dues à la survenance d'un événement naturel sur un site à risque technologique peuvent être très étendues et affecter directement ou indirectement les enjeux. Elles dépendent non seulement du site à risque technologique, mais également de l'aléa naturel. Même en considérant un scénario majorant, qui pourrait être par exemple l'explosion du site dans le cas d'un séisme, le rayon reste difficile à définir. De plus, en ce qui concerne l'inondation et l'éventuel transport de matières dangereuses par les eaux, l'espace pouvant être affecté est vaste et reste difficile à déterminer. Enfin les sites SEVESO ont pu être géocodés uniquement sur quatre régions, l'information concernant ces sites étant difficile à obtenir. Dans le cadre d'une approche nationale, les autres sites Seveso nécessiteraient d'être géocodés. Il pourrait également être intéressant d'intégrer la localisation des barrages et des digues, afin d'estimer le nombre d'enjeux exposés à un risque de rupture d'ouvrage de protection. La base de données BarDignes (cf. partie 1), donnant accès à ces informations, serait bientôt mise à disposition par les services de l'Etat. En l'état, seules les conséquences de l'impact d'un aléa naturel sur un site à risque technologique sont traitées, il n'est pas possible de traiter de l'ensemble des effets induits.

L'indicateur d'extension urbaine vise à prendre en compte une extension possible des tâches urbaines correspondant à un besoin potentiel d'espace supplémentaire pour la commune, et à la comparer à l'espace disponible, autrement dit à la capacité d'accueil de la commune.

Il n'a pas pour ambition d'évaluer les stratégies de développement mises en place par les communes, ni de modéliser une évolution future de ce développement. Il s'agit d'essayer d'apporter des éléments de réponse sur la proportion du tissu urbain qui pourrait se trouver en zone d'aléa si son extension se poursuit comme dans le passé (autrement dit si rien n'est fait). Il a été élaboré à partir :

- d'une estimation du besoin d'espace supplémentaire qui serait nécessaire pour accueillir l'extension urbaine potentielle de 2010, avec l'hypothèse simplificatrice que cette extension se poursuive telle qu'elle s'est produite entre 1990 et 2000.
- d'une estimation de la capacité d'accueil de la commune correspondant à l'espace non occupé de la commune auquel on soustrait la zone d'aléa (AZI disponible au format numérique).



Différents cas de figure	
■	Communes dont le besoin est inférieur à la capacité d'accueil
■	Communes déjà saturé en 2000
■	Communes proches de la saturation en 2000
■	Communes dont le besoin est supérieur à la capacité d'accueil
■	Communes sans étalement urbain
■	Communes 100% en zone inondable

Figure 37 : Indicateur d'extension urbaine (Gérin et Hajji, 2009)

Il peut ainsi être identifié :

- les communes 100% en zone inondable (en rouge sur la carte) que l'on retrouve notamment le long de la Loire
- les communes qui, dans l'hypothèse d'une extension de leur tâche urbaine identique à celle observée dans le passé, n'auraient d'autre alternative que de s'implanter en zone inondable (en rouge bordeaux sur la carte). Ces communes apparaissent localisées essentiellement dans les régions méridionales soumises à une forte pression urbaine.

Toutefois, cet indicateur se place dans un cas bien particulier où le besoin d'espace supplémentaire est évalué à partir d'une tendance passée. Il ne tient pas du tout compte ni des paramètres attractifs ou répulsifs qui peuvent orienter l'extension urbaine, ni des politiques ou stratégies d'aménagement du territoire mises en place (zonages règlementaires, zones de densification prioritaire, etc.), qui pourraient entraîner un ralentissement de l'extension urbaine. Par ailleurs, cet indicateur est propre à chaque commune et ne permet pas, en l'état, de prendre en compte un débordement possible de l'extension urbaine d'une commune sur d'autres communes alentour.

Un travail plus fin doit donc être entrepris pour la quantification de l'extension urbaine, un prolongement d'une tendance passée apparaissant trop simpliste. D'autre part, la prise en compte des différents zonages règlementaires liés à l'urbanisation paraît nécessaire pour apprécier la capacité d'accueil des territoires qui ne doit pas se résumer à un simple espace libre d'urbanisation et non soumis à l'aléa.

Cela nécessiterait d'intégrer de nouvelles données :

- sur l'occupation du sol plus récentes et de maille plus fine ;
- sur les contraintes possibles à l'urbanisation qu'elles soient physiques (la pente, les réseaux, la nature du terrain...), relatives à des servitudes et zonages règlementaires (PPR, sites classés, rives de lac ou de rivières protégées, zones de bois et forêt protégées,...) ou encore liées aux nuisances sonores (aéroport, autoroute...).

Il paraît également nécessaire d'élargir le champ de l'étude de la commune à l'intercommunalité pour permettre de prendre en compte des étalements allant au-delà des frontières communales.

Par ailleurs, afin de tenir compte de l'hétérogénéité de couverture en termes de zonages d'aléa, une réflexion a été menée sur la possibilité d'estimer l'exposition sur les communes non dotées d'un AZI disponible au format numérique.

La base de données Carthage permet d'identifier et de localiser les différents cours qui traversent la commune. La présence d'un cours d'eau ne suffit pas à déterminer le degré d'exposition d'une commune :

- non seulement ce n'est pas une condition nécessaire : une commune non traversée par un cours d'eau peut subir des inondations par remontée de nappe ou ruissellement ou par la présence d'un cours d'eau sur la commune voisine) ;
- mais ce n'est pas non plus une condition suffisante ; tous les cours d'eau ne sont pas sujets aux inondations et le type de cours d'eau, son entretien, les ouvrages de protections existants, le relief sont autant de données qui entrent en compte pour déterminer les possibilités de débordement du cours d'eau.

Cependant, en l'absence d'un zonage, cette information a minima, peut permettre d'établir une « présomption d'inondabilité » selon la distance moyenne de la zone urbaine au cours d'eau le plus proche (MRN, 2009).

Une méthode « dégradée » de l'estimation de l'exposition des enjeux a ainsi été développée et testée sur l'ensemble du territoire métropolitain, dans un souci d'homogénéité. Elle consiste à :

- déterminer, par région hydrographique et niveau de cours d'eau¹²⁴, la distance moyenne entre le cours d'eau et la limite de l'emprise maximale de la zone inondable répertoriée dans les AZI.
- appliquer pour chaque niveau de cours d'eau, d'une même région hydrographique une distance moyenne obtenue sous forme de zones « tampons », afin de couvrir l'ensemble du réseau hydrographique français de manière homogène. Cette modélisation « géométrique » surestime probablement les zones inondables.

Toutefois, il faut souligner les incertitudes importantes qui accompagnent cette méthode « dégradée ».

Face aux difficultés qui peuvent accompagner l'utilisation opérationnelle des connaissances sur les aléas et par extension du couple aléa-vulnérabilité, des travaux menés sur le district métropolitain de Quito dans le cadre du programme « Système d'information et risques dans le District Métropolitain de Quito » proposent de privilégier l'identification des enjeux majeurs présents sur un territoire (D'Ercole et Metzger, 2009). Une telle approche revient à « mettre les enjeux territoriaux au centre de la définition du risque » en s'éloignant de l'analyse classique qui considère l'aléa comme point de départ des analyses de risque et des actions de prévention.

Les auteurs partent du principe que « ce qui définit le risque, c'est tout simplement la possibilité de perdre ce à quoi l'on accorde de l'importance ». Ces travaux reposent sur une identification préalable de « ce qu'on veut protéger », sans se préoccuper d'aléa. Il s'agit de prendre en compte les enjeux, et plus particulièrement les « enjeux majeurs » d'un système territorial.

Ils proposent de définir l'enjeu comme « ce qu'on risque de perdre et auquel on accorde de l'importance ». En se positionnant du point de vue des gestionnaires en charge de la prévention des risques et à l'échelle de leur compétence territoriale, ils répertorient trois ensemble d'enjeux :

- La population et ses besoins (population, éducation, santé, patrimoine, culture, loisirs);
- La gestion et l'économie de la ville (entreprises, valeur du sol, administrations publiques, capital);
- La logistique urbaine (eau, approvisionnement alimentaire, électricité, approvisionnement en combustibles, mobilité).

Les enjeux majeurs comme « ce qui est essentiel et qu'on doit à tout prix protéger » sont sélectionnés à partir d'une hiérarchisation réalisée sur la base de critères quantitatifs, qualitatifs et territoriaux.

Ces auteurs rappellent que « l'identification des enjeux majeurs d'un système territorial, indépendamment de tout aléa, constitue probablement une base fondamentale pour la production de connaissance utile à la prévention des risques en milieu urbain ».

¹²⁴ La « classe » renseigne sur le gabarit du cours d'eau : Niveau 1 : Cours d'eau de longueur (L) > 100 km ou se jetant dans une embouchure logique et L>25km ; Niveau 2 : Cours d'eau de longueur (L) comprise entre 50 et 100 km ou se jetant dans une embouchure logique et L> 10km ; Niveau 3 : Cours d'eau de longueur comprise entre 25 et 50 km ; Niveau 4 : Cours d'eau de longueur comprise entre 10 et 25 km ; Niveau 5 : Cours d'eau de longueur comprise entre 5 et 10 km ; Niveau 6 : tous les autres cours d'eau hormis ceux issus de la densification du réseau ; Niveau 7 : tous les cours d'eau issus de la densification du réseau.

Ils soulignent la nécessité de déterminer les éléments qui par leur perte ou la perturbation de leur fonctionnement aurait des conséquences importantes pour l'ensemble d'un territoire et de sa population, notamment au regard du risque d'effets domino et des dépendances (D'Ercole et Metzger, 2009).

Par ce renversement de posture, la priorité est donnée à « des objets concrets du fonctionnement des systèmes urbains, qui font sens pour les gestionnaires des territoires ». Cela passe par une analyse du fonctionnement d'un territoire, une identification et une hiérarchisation de ses « éléments les plus importants » au regard des conséquences qu'il pourrait y avoir, pour l'ensemble du territoire et de ses habitants, en cas de perte ou de perturbation de leur fonctionnement. Elle est complétée par une analyse de la vulnérabilité. C'est sur ces enjeux « majeurs » et « les plus vulnérables » que doivent se concentrer les politiques de prévention. Cette approche permet de (D'Ercole et Metzger, 2009) :

- « produire des informations sur les lieux où il existe des enjeux majeurs, ce qui, en réduisant considérablement le territoire à cartographier, permet de travailler à une échelle beaucoup plus grande et donc plus opérationnelle ;
- de repérer des vulnérabilités indépendantes de l'exposition aux aléas : par exemple, des enjeux peuvent apparaître comme vulnérables tout en n'étant pas exposés à des aléas, dans la mesure où ils peuvent dépendre d'un ou de plusieurs éléments qui eux, se trouvent en situation d'exposition ».

Ce que met également en évidence l'énonciation de ces différentes formes de vulnérabilité, est le fait que l'exposition aux aléas n'est qu'une forme de vulnérabilité parmi six autres, et qu'on peut donc produire de la connaissance sur les risques, en analysant la vulnérabilité des enjeux, sans qu'il soit pour autant indispensable de connaître les aléas.

Dans le cadre d'approches exploratoires, des tests ont été réalisés pour s'orienter vers des indicateurs plus sophistiqués ou pour tenter de pallier l'absence d'AZI disponible sur certains territoires. Ces derniers montrent de nombreuses faiblesses qui ont été relevées. Au-delà des améliorations qui seraient nécessaires pour les rendre opérationnels, il paraît important de souligner les exigences qui accompagnent l'élaboration de tels indicateurs à l'échelle nationale, notamment concernant :

- la connaissance fine des territoires qui bien qu'essentielle apparaît difficile à intégrer dans une démarche d'évaluation nationale automatisée (exemple : évolution de la tâche urbaine et dynamique territoriale),
- les données sur des enjeux particuliers dont l'exposition peut avoir des répercussions importantes sur de nombreux autres enjeux et qui pour l'instant restent difficilement localisables à l'échelle nationale (exemple : les réseaux ou les sites à risques technologiques)

Des travaux de recherche se sont concentrés sur l'identification des « enjeux majeurs » d'un territoire (D'Ercole et Metzger, 2009) et propose des pistes intéressantes pour tenter d'améliorer la démarche.

A ce stade les critères et les indicateurs jugés les plus significatifs et les plus adéquats en termes de faisabilité, d'utilisation et de mise en œuvre pratique ont été conservés pour l'étude.

Un processus d'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI automatisé et reproductible a été développé à l'échelle nationale, afin de permettre toute itération ultérieure que la profession envisagerait.

La méthode a été élaborée au regard de la problématique d'assurance et repose sur une confrontation entre l'état d'avancement des procédures PPRNI et l'estimation de l'exposition des enjeux assurés.

Elle suppose de pouvoir identifier et analyser :

- les PPRNI sur l'ensemble des communes considérées et plus précisément leur état d'avancement ;
- les territoires exposés aux aléas inondations ;
- les territoires pour lesquels une procédure PPRNI doit être mise en œuvre en priorité.

Concernant les PPRNI, au vu de la diversité de situations qui peut exister au sein même d'une commune, seul le PPRNI le plus avancé a été attribué à chaque commune. Ce qui constitue en soit une première approximation.

Les différents indicateurs testés dans le cadre d'approches exploratoires rappellent l'importance de bien adapter l'échelle d'analyse et d'adopter une vision plus globale du risque. Ainsi, l'échelle d'analyse retenue jusqu'à présent, celle de la commune, n'est peut-être pas la plus adaptée. La repenser permettrait de ne pas se limiter aux frontières communales et de mieux prendre en compte des phénomènes tels que l'extension urbaine ou encore les effets « amont/aval », qui vont bien au-delà des limites communales. De plus, les outils de prévention sont de plus en plus réalisés à l'échelle des bassins de risques. C'est également le cas des PPRN bien qu'applicables à l'échelle de la commune. La question du choix de l'échelle d'analyse communale pourrait donc être affinée. Par ailleurs, il est important de parvenir à replacer les risques naturels dans le contexte global de la gestion du territoire et notamment de prendre en compte les contraintes imposées par le développement durable, le développement économique, la pression urbaine, l'équité sociale, la protection du patrimoine, etc. De même, ne pas être exposé à un risque naturel ne signifie donc pas pour autant que la commune n'est pas exposée. D'une part, parce qu'il existe d'autres types de risques (environnementaux, économiques, technologiques, urbains, sanitaires, ...) et d'autre part, parce la commune peut être indirectement exposée aux risques naturels :

- soit par sa dépendance à différents réseaux ou à des territoires stratégiques,
- soit par sa proximité à d'autres bassins de risque (transfert amont/ aval, propagation de nuages toxiques suite à un aléa naturel impactant un site SEVESO...).

Parmi les améliorations essentielles du modèle, il apparaît donc important d'intégrer tout ou partie de ces contraintes. Toutefois, il s'agit également de parvenir à concilier ces différents éléments avec les exigences de la commande qui nécessitait de fournir une information claire et directement exploitable à partir d'une méthodologie simple d'évaluation.

Une des solutions consiste à compléter l'approche nationale par des études de cas sur le modèle de démarches développées par des chercheurs en sciences humaines et sociales, et plus particulièrement en géographie (cf. chapitre 5).

6.3. Analyse critique des études de cas

L'analyse effectuée au niveau national a été enrichie par le recueil, à l'échelle d'une sélection de situations locales, d'informations sur le contexte particulier de mise en œuvre de certains PPRNI, ainsi que d'autres mesures de gestion du risque d'inondation (Gérin et al, 2010 a).

Ce deuxième niveau d'analyse a été conduit en deux temps :

- des enquêtes menées auprès de quelques collectivités ;
- d'une expérimentation d'une évaluation fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée.

Les éléments de méthode sont développés ci-dessous.

6.3.1. Démarche d'enquête auprès de quelques collectivités

Les études de cas ont été réalisées dans un premier temps sous la forme d'entretiens de deux heures environ. Elles s'appuient sur un questionnaire d'enquête (cf. annexe 4). Ce questionnaire n'est pas adapté a priori aux spécificités du territoire concerné par l'étude de cas. Autrement dit, c'est le même questionnaire qui est utilisé dans tous les cas, afin de faciliter la comparaison des situations sur chacun des territoires. Il est remis à chacun des participants avant l'entretien, de manière à leur permettre de collecter les informations nécessaires pour le remplir.

A l'issue de l'entretien, le questionnaire rempli sur la base des informations collectées lors de l'entretien est renvoyé aux participants pour validation.

Cette démarche est menée en toute transparence et en collaboration avec le MEEDM.

Elle a tout d'abord été testée sur quelques cas d'Ile de France avec le soutien du MEEDM. Puis, elle a été étendue à d'autres territoires. Ces territoires ont été retenus¹²⁵ car ils constituent un échantillon diversifié en termes:

- d'échelle de gestion du risque d'inondation :
 - o à la commune : Arles et Marseille, Pont à Mousson, Port la Nouvelle, Vigneux-sur-Seine ;
 - o à l'échelle de groupements de communes riveraines de tout ou partie d'un cours d'eau : accès au syndicat de rivière du SIARV (syndicat Intercommunale pour l'Assainissement de la Région de Villeneuve-Saint-Georges) et du SIVOA (Syndicat intercommunal de la Vallée de l'Orge Aval) ;
 - o à l'échelle de l'agglomération : Grand Lyon, avec loupe sur la commune de Neuville sur Saône et le PPRNI Val de Saône, Nantes Métropole, la CODAH, Nice Côte d'Azur.
- de phénomènes d'inondations considérés :
 - o débordements lents, de plaine, de cours d'eau;
 - o débordements rapides, torrentiels, de cours d'eau ;
 - o ruissellement urbain.

La construction du questionnaire d'enquête s'est inspiré des différentes démarches évaluatives précédemment identifiées et, notamment des objets qui ont pu y être traités.

Il vise à être le plus exhaustif possible afin d'apprécier justement la situation locale et de comprendre sa relation avec les PPRNI. Néanmoins, il ne se limite pas à cet outil, non seulement parce qu'il est en partie connecté à d'autres dispositifs de prévention, mais aussi parce qu'il s'agit de ne pas soustraire à la réflexion la contribution de l'ensemble des autres outils ou dispositifs de prévention/protection à la charge des pouvoirs publics nationaux ou locaux, au motif qu'ils ne figurent pas dans le code des assurances.

¹²⁵ Contrairement à l'évaluation nationale qui ne permet pas, à ce jour, une telle distinction de traitement.

Les questions sont organisées autour des grandes étapes du cycle de gestion des risques d'inondations :

- connaissance des aléas et des enjeux ;
- information des acteurs ;
- dispositifs de protection ;
- outils de prévention (aménagement du territoire, réduction de la vulnérabilité, etc.)
- instruments de prévision et d'alerte ;
- système de gestion de crise ;
- retours d'expérience.

Cette démarche a été menée en toute transparence et en collaboration avec le ministère en charge de la politique publique de prévention des risques naturels et des collectivités rencontrées. Elle n'a pas pour ambition de rendre compte de toute la complexité des situations locales, d'ailleurs toutes uniques. Il s'agit d'évaluer la capacité à faire émerger des éléments génériques qui permettraient d'apprécier la situation d'un territoire, notamment les aléas et les risques auxquels il est exposé, et sa relation avec les PPRNI.

Les études de cas se poursuivent désormais par l'expérimentation d'une évaluation fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée. L'objectif de cette démarche est d'apporter des premiers éléments permettant de s'acheminer vers une évaluation de l'efficacité des PPRNI.

6.3.2. Expérimentation d'une évaluation fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée

Ces démarches ont été récemment engagées par la MRN. Elles ont été testées sur deux territoires, conjointement avec les services déconcentrés de l'Etat compétents (DDE 94 et DREAL Languedoc-Roussillon) et ont notamment permis de :

- réunir, dans ce cadre précis, des informations factuelles sur les données disponibles concernant :
 - o les permis de construire en la possession des services de l'Etat ;
 - o les PPRNI numériques, leurs zonages et la réglementation associée ;
- tester des méthodes envisageables à priori pour le positionnement d'un permis de construire et la confrontation de la situation de ce dernier avec les zones réglementées, soit à partir de :
 - o son adresse ;
 - o ou de son numéro de parcelle.

Dans le Val de Marne, un premier PPRNI a été approuvé le 28 juillet 2000. Il a été mis en révision le 4 Avril 2003 suite à une étude hydraulique complémentaire. Le nouveau PPRNI a été approuvé le 12 novembre 2007 et s'applique sur 24 communes riveraines de la Marne et de la Seine. C'est ce dernier qui est l'objet de cette étude.

Le PPRNI confluence Rhône-Gardon-Briançon a été approuvé le 27 Janvier 1997 sur les communes d'Aramon, Beaucaire, Comps, Meynes, Montfrin, Théziers et Vallabrègues, du Gard.

6.3.2.1. Recensement et analyse des données disponibles

La démarche consiste à rapprocher des données relatives au PPRNI, aux permis de construire et à leur localisation.

Pour le PPRNI du val de Marne, l'ensemble de ces données ont été mises à disposition par la DDE du Val de Marne. Elles sont présentées dans les tableaux ci-dessous.

Nature des données	Nom de la base de données	Producteurs	Caractéristiques des données	champs mobilisés	Description	Périmètre couvert
PPRNI	PPRNI 2007	DDE 94	Zonage numérique	Code et nom des zones réglementaires	9 zones	24 communes
	Règlement		Texte			24 communes
Permis de construire traités de 2007 à fin 2009 ¹²⁶	Permis 2007		Objets ponctuels géocodés par les services de la DDE	Numéros de permis (10 à 18 caractères) et références cadastrales	5 881 points (plusieurs points peuvent avoir le même numéro de permis)	24 communes
	ADS 2007		Tableur Excel	Numéros de permis et informations descriptives (décision, projet,...) et références cadastrales	1 608 lignes (après élimination des doublons)	24 communes
Référentiels	Parcelle_B DP_094	IGN	Assemblage du plan cadastral numérisé disponible en mode vecteur	Références cadastrales		14 communes
	Localisant _BDP_094		Objets géographiques simples ponctuels localisés au centroïde d'une parcelle	Références cadastrales		24 communes

Tableau 14 : Bilan des données mobilisées sur le territoire du Val de Marne

¹²⁶ Des données similaires existent pour la période 2000 à 2007, mais elles n'ont pas été, à ce stade, utilisées.

Des codes sont associés aux 9 zones du PPRNI. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Code	Zonage PPRN
1	Rouge ou zone de grand écoulement
2	Vert
3	Orange foncé
4	Orange clair
43	OIN orange foncé
44	OIN orange clair
6	Violet foncé
7	Violet clair
8	Bleu centre urbain

Tableau 15 : Codes associés aux zones règlementaire du PPRNI du Val de Marne

Par ailleurs, Il peut être noté un écart important entre le nombre de permis recensés dans les bases de données :

- « Permis 2007 » : 5 881 points correspondant à un numéro de permis;
- « ADS 2007 » : 1 608 lignes correspondant à un numéro de permis.

Cela peut s'expliquer en partie, par la présence de plusieurs points ayant le même numéro de permis dans la base de données Permis 2007. Dans la base ADS 2007, du fait de la présence d'informations descriptives permettant de repérer les redondances, les répétitions ont pu être supprimées et les lignes les mieux renseignées ont pu être conservées.

Outre la présence de saisies multiples d'un même permis, d'autres éléments pourraient également expliquer cet écart, comme la nature des permis présents dans ces deux bases. Il semble toutefois que les permis présents dans ADS 2007 soit un sous-ensemble de ceux présents dans « Permis 2007 » mais ce point mériterait d'être confirmé.

D'autre part, la base de données « Parcelle_BDP_094 » ne couvre que partiellement le périmètre (14 des 24 communes). La différence de couverture entre les deux référentiels présentés dans tableau 1, est illustrée par la figure ci-dessous. Les points jaunes correspondent aux objets géographiques simples ponctuels localisés au centroïde d'une parcelle (BD « Localisant_BDP_094 »). Les polygones correspondent à l'assemblage du plan cadastral numérisé disponible en mode vecteur (BD « Parcelle_BDP_094 »).

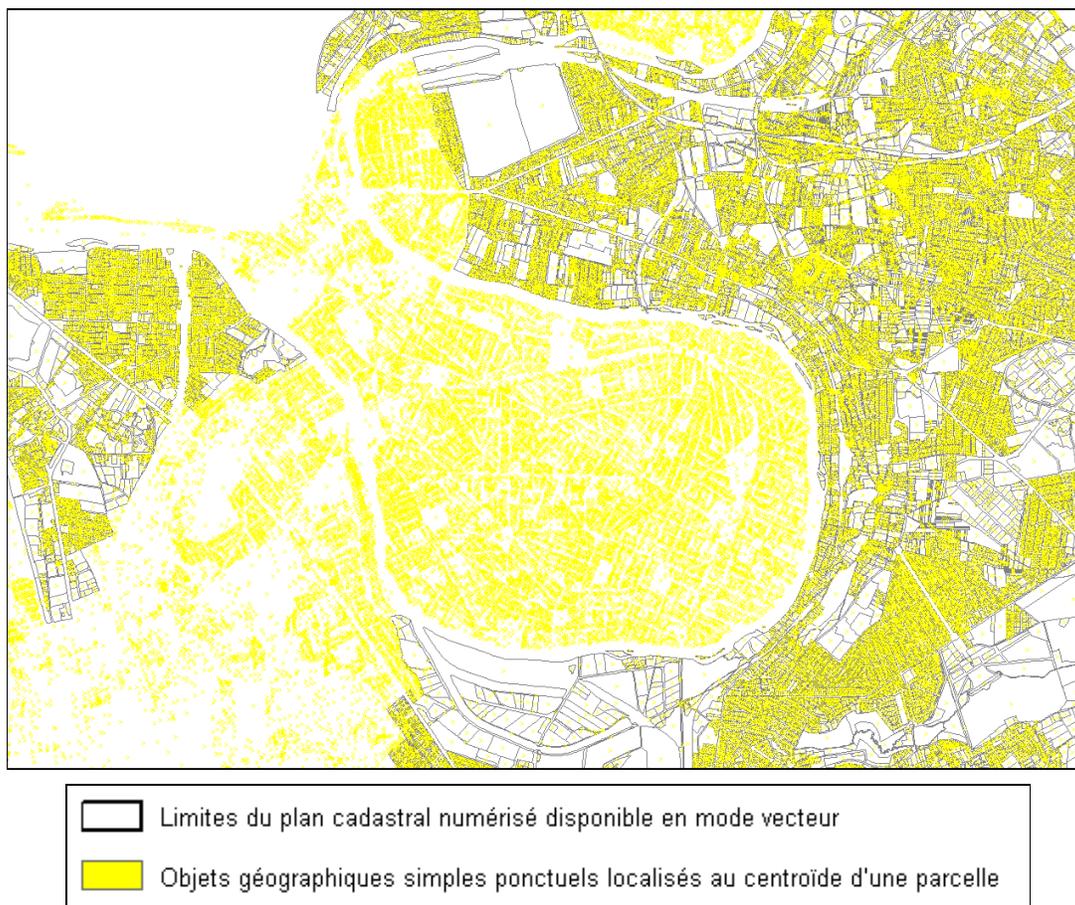


Figure 38 : Illustration de la différence de couverture entre les deux référentiels

Pour le PPRNI confluence Rhône-Gardon-Briançon, c'est la DREAL Languedoc Roussillon qui a mis à disposition ces données pour les 7 communes concernées. Elles sont présentées dans les tableaux ci-dessous.

Nature des données	Nom de la base de données	Producteurs	Caractéristiques des données	champs mobilisés	Description	Périmètre couvert
PPRNI	PPRNI	DREAL Languedoc Roussillon	Zonage numérique	Code et nom des zones réglementaires	8 zones	7 communes
	Règlement		Texte			
Permis de construire traités de 1997 à fin 2009			Tableur Excel	Numéros de permis et informations descriptives (adresse, dates, nombre de logements,...)	3 116 lignes (après élimination des doublons)	

Tableau 16 : Bilan des données mobilisées sur le territoire concerné par le PPRNI confluence Rhône-Gardon-Briançon

Les 8 zones du PPRNI confluence Rhône-Gardon-Briançon ainsi que les codes associés sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Zones		
Risque très élevé	secteur naturel	R1/N
	secteurs urbanisés	R1/U2
		R1/U3
Risque élevé	secteurs naturels	R2/N1
		R2/N2
	secteur urbanisé	R2/U
Risque faible		R3
Hors crue centennale		RS

Tableau 17 : Codes associés aux zones du PPRNI

6.3.2.2. Présentation des méthodes de caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI

L'expérimentation menée sur le PPRNI du Val de Marne a permis de développer deux méthodes complémentaires permettant de caractériser les permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI. Elles sont représentées par le schéma ci-dessous et décrites dans les paragraphes suivants.

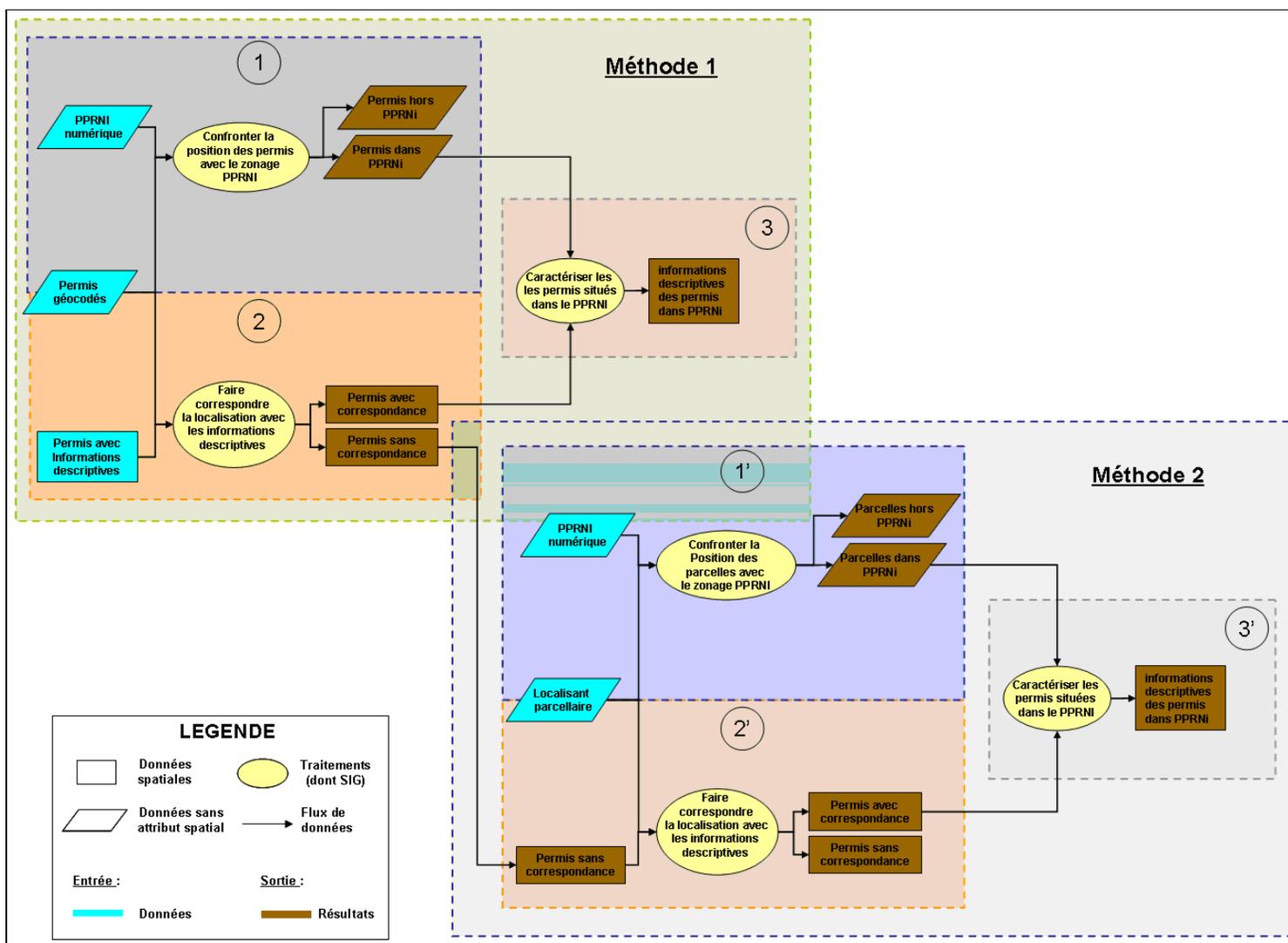


Figure 39 : Méthodes de caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI

La première méthode se déroule selon les 3 étapes suivantes :

- confrontation de la position des permis géocodés avec le zonage PPRNI ;
- correspondance entre la localisation à l'adresse des permis et leurs informations descriptives ;
- caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI.

La première étape consiste à confronter la position des permis géocodés avec le zonage PPRNI, en croisant, à partir d'un SIG, les points contenus dans la BD « Permis 2007 » avec le zonage numérique du PPRNI. Elle permet alors de distinguer les permis situés hors du PPRNI et ceux dans l'emprise du zonage (cf. figure ci-dessous). Pour ces derniers, le code de la zone réglementaire correspondante leur est attribué.

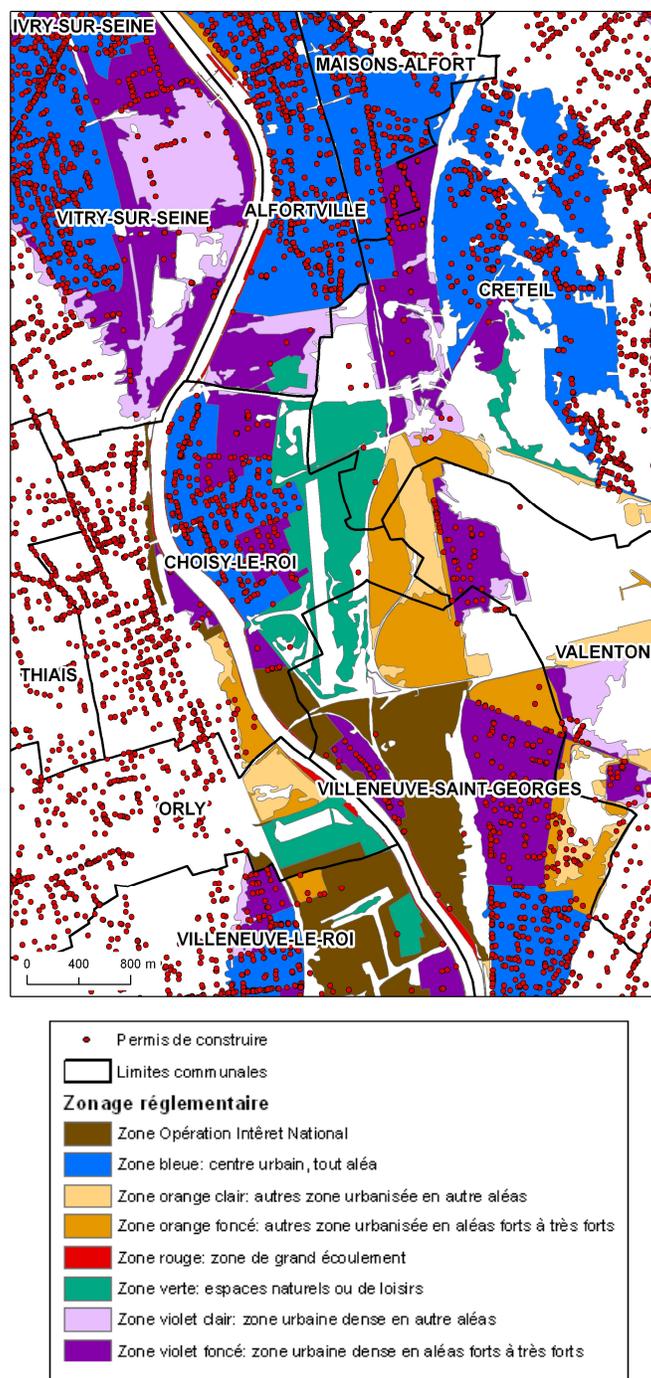


Figure 40 : Illustration du croisement entre les permis géocodés et le zonage numérique du PPRNI

La deuxième étape vise à établir une correspondance entre la position géographique contenue dans « permis 2007 » et les informations descriptives apportées par « ADS 2007 ».

A cet effet, les données correspondantes au numéro de permis, présentes dans les deux bases, ont été uniformisées et mises sous la forme suivante :

[Code INSEE (3 chiffres) / Année (2 chiffres) / Numéro (4 chiffres)]

La création de cette clé-identifiant permet d'aboutir à une correspondance pour un certain nombre de permis. Toutefois, à l'issue de cette étape, certains numéros de permis n'ont pas pu être rapprochés. Ces derniers sont traités selon une seconde méthode.

La troisième étape correspond au croisement des résultats obtenus lors des deux précédentes étapes. Elle permet de caractériser les permis situés dans l'emprise du zonage par différentes informations descriptives.

La deuxième méthode vise à traiter les permis sans correspondance à l'issue de l'application de la 1ère méthode. Elle repose sur le même principe que cette dernière et se déroule selon avec les 3 étapes suivantes :

- confrontation de la position des parcelles avec le zonage PPRNI ;
- correspondance entre la localisation à la parcelle des permis et leurs informations descriptives ;
- caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI.

La première étape vise à confronter la position des parcelles avec le zonage PPRNI. Elle s'appuie sur le croisement, à partir d'un SIG, entre la BD parcellaire et le zonage numérique du PPRNI. Il a été choisi de considérer uniquement les objets ponctuels de « Localisant_BDP_094 », disponibles et exploitables au format SIG sur l'ensemble des 24 communes. Ce croisement permet de distinguer les parcelles situées hors du zonage et celles dans l'emprise du zonage. Il permet également d'attribuer à ces dernières le code correspondant à la zone du PPRNI.

La deuxième étape vise à établir une correspondance entre la position géographique des objets ponctuels de « Localisant_BDP_094 » et les informations descriptives des permis apportées par « ADS 2007 ». Cette recherche de correspondance s'effectue à partir des références cadastrales.

Pour certains permis, la référence cadastrale n'est pas renseignée ou n'a pas pu être associée à celle d'un localisant. Dans ce cas, leur situation vis-à-vis du PPRNI est considérée comme indéterminée.

La troisième étape correspond au croisement des résultats obtenus lors des deux précédentes étapes. Elle permet de caractériser les permis situés dans l'emprise du zonage par différentes informations descriptives.

L'expérimentation menée sur le PPRNI confluence Rhône-Gardon-Briançon repose sur une troisième méthode qui se déroule selon les 3 étapes suivantes :

- géocodage des permis ;
- confrontation de la position des permis géocodés avec le zonage PPRNI ;
- caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI.

Cette troisième méthode est représentée par le schéma ci-dessous.

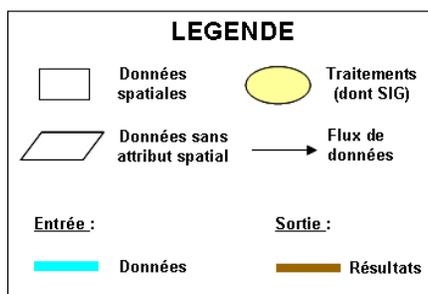
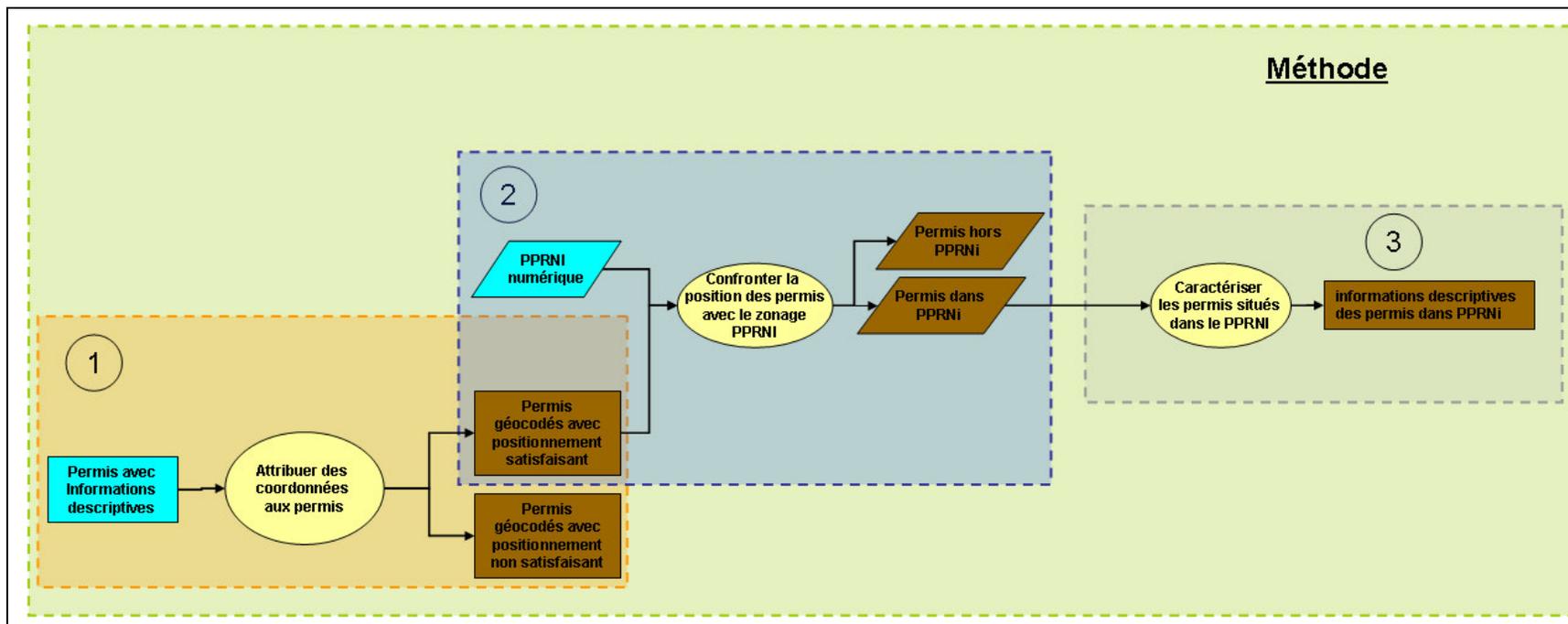


Figure 41 : Méthode de caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI

Dans ce cas les permis ont été géocodés à partir du champ adresse du terrain. Cette démarche a été incluse dans le cadre d'une prestation de géocodage d'un plus grand volume que la MRN réalise par ailleurs. Elle conduit à opérer une distinction entre ceux positionnés :

- à l'adresse, à la voie ou au lieu-dit, autrement dit, considérés comme suffisamment précis pour la poursuite de l'étude malgré l'incertitude pouvant aller jusqu'à une centaine de mètre ;
- au centroïde de la commune, autrement dit, considérés insuffisamment précis pour la poursuite de l'étude.

Sur le même principe que les méthodes précédentes, les permis géocodés sont positionnés par rapport au zonage numérique du PPRNI. Les caractéristiques des permis situés dans l'emprise du PPRNI sont alors analysées. A ce stade la confrontation des différentes méthodes n'a pas été réalisée. On peut d'ores et déjà se demander si elles sont généralisables au niveau national.

6.3.2.3. Perspectives de généralisation au niveau national

Des données sur les permis de construire sont regroupées au niveau national dans la Base de données Sitadel. Cette dernière n'a pas pu être analysée mais dans le cadre des démarches d'expérimentation les services contactés nous ont rapidement orientés vers de bases de données internes plus complètes. Pour autant, ces dernières nécessitent également des traitements importants (recoupement entre bases de données, géocodage) qui peuvent s'avérer lourds à mettre en place pour l'ensemble du territoire.

Les zonages réglementaires des PPRNI approuvés, ainsi qu'un lien vers les règlements associés, sont progressivement accessibles au format numérique sur le site Cartorisque. La carte ci-dessous illustre leur situation géographique.

Ils couvrent d'ores et déjà 2 400 communes, soit près de 44% des communes concernées, mais les dossiers PPRNI ne sont toutefois pas tous facilement accessibles.

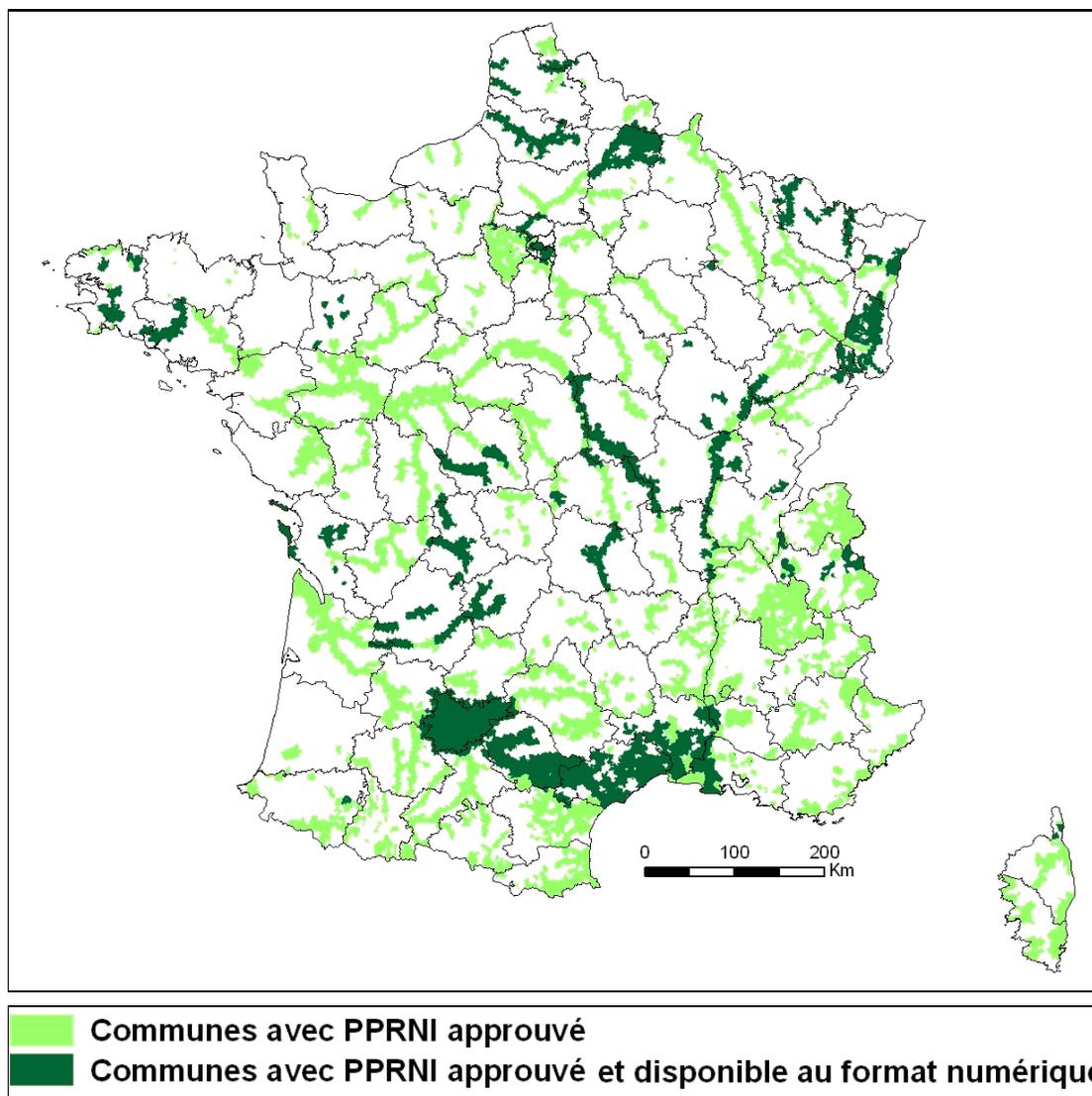


Figure 42 : Couverture des PPRNI approuvés et disponibles au format numérique
(Sources : MEEEDDM, Cartorisque et GASPARD au 31/12/08, traitement MRN)

Par ailleurs, il peut être constaté une grande hétérogénéité dans les zonages de PPRN qui peut-être notamment illustrée par l'importante variabilité dans le nombre de zones qui composent les différents zonages (cf. Figure ci-dessous).

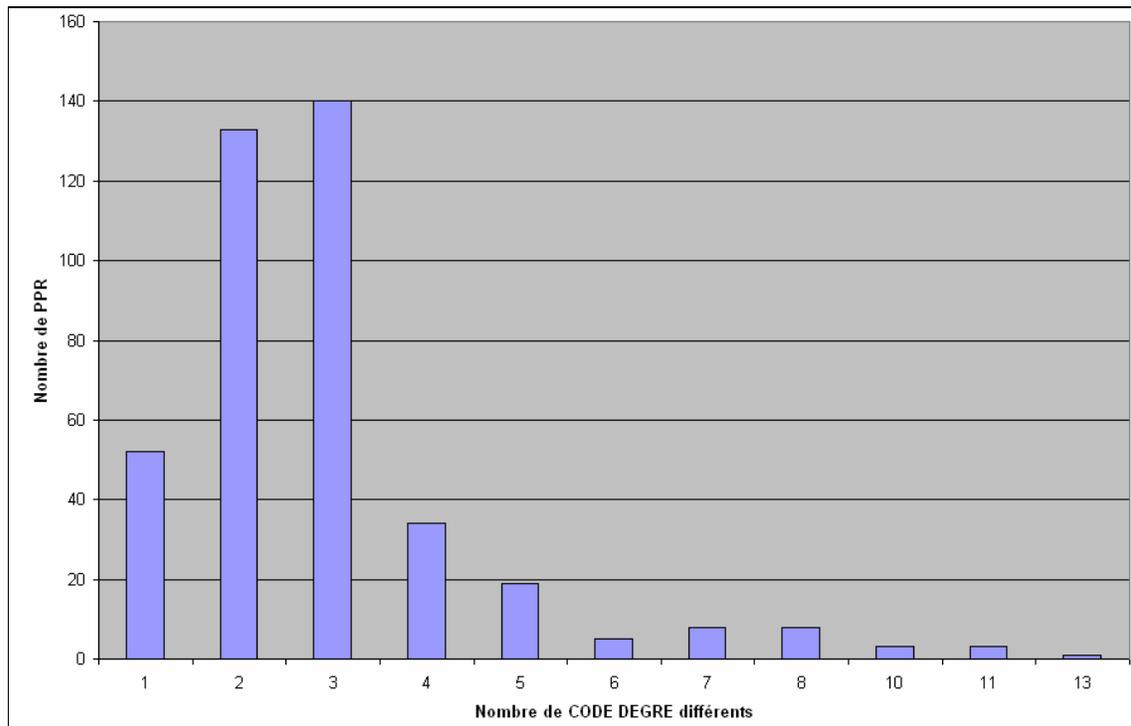


Figure 43 : nombre PPR par nombre de zones réglementaires

De plus cette hétérogénéité se décline au niveau des termes associés aux zones réglementaires. Ainsi identifier la zone « rouge » n’est pas forcément évidente. La figure ci-dessous illustre cette difficulté par un extrait des différentes dénominations qui peuvent être rapprochées de cette zone.

rouge	R	rouge	risque fort
rouge	R: Z réglementaire	rouge	risque fort à très fort
rouge	R1	rouge	RM
rouge	R1 : Z aléa érosion quels	rouge	Rmt
rouge	R1 : Z risques littoraux,	rouge	Rmti
rouge	R1/N	rouge	Rouge
rouge	R1/U1	rouge	Rouge : Aléa fort
rouge	R1/U2	rouge	Rouge : Aléa très fort
rouge	R1/U3	rouge	Rouge clair
rouge	R1VC : ZN risques littora	rouge	Rouge foncé
rouge	R1VF : ZU risques littorau	rouge	Rp
rouge	R2	rouge	RU
rouge	R2 : ZN submersible tous	rouge	RU1
rouge	R2 : ZU submersion sup. À	rouge	RU2
rouge	R2/N1	rouge	Z aléa érosion quels que
rouge	R2/N2	rouge	Z risque fort
rouge	R2/U	rouge	ZN aléa feu de forêt fort
rouge	R2/UA	rouge	ZN aléa submersion et feu
rouge	R2/UB	rouge	ZN submersible tous nivea
rouge	R2a : ZN submersible tous	rouge	Zone fortement exposée
rouge	R3 : ZN aléa feu de forêt	rouge	Zone rouge
rouge	R3a : ZN aléa feu de forêt	rouge	zone ROUGE (Risque inonda
rouge	Ra	rouge	zone ROUGE (Risque movem
rouge	Rb	rouge	zone rouge de type indust
rouge	Rh	rouge	Zone rouge-clair
rouge	RH1	rouge	Zone rouge-foncé
rouge	Ri		
rouge	Ri+Omt1		
rouge	Ri+Omt2		
rouge	Ri1		
rouge	Ri-a-		
rouge	Ri-b-		
rouge	Ri-c-		

+ Zones d'expansion de crues ? Zones d'interdiction ? Zones inconstructibles ? Zones d'aléa très fort ? Zones vertes ? Etc...

Figure 44 : Extrait des différentes dénominations qui peuvent être rapprochées d’une zone « rouge »

L'analyse effectuée au niveau national a été complétée par une démarche d'enquêtes menées auprès de quelques collectivités et une expérimentation d'une évaluation fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée.

Pour autant, il ne s'agit pas de prétendre apporter des réponses à l'ensemble des points soulevés précédemment et de surmonter l'ensemble de difficultés liées à l'obtention de données précises à l'échelle nationale. Cette démarche complémentaire est beaucoup moins ambitieuse. Cette initialisation d'études de cas vise à :

- éclairer le diagnostic réalisé à l'échelle nationale par la réalité du terrain ;
- identifier, le cas échéant, les éléments utiles et disponibles pour un perfectionnement du processus à l'échelle nationale ;
- esquisser des premiers éléments pour la définition de la pertinence d'un PPRNI à l'échelle locale.

Conclusion chapitre 6

La démarche engagée à l'initiative de la profession de l'assurance, sur la contribution des plans de prévention des risques (PPRN) à la réduction des vulnérabilités collective et individuelle, a été élaborée du point de vue et à l'usage de l'assurance. A ce titre, elle se distingue fortement des différentes démarches évaluatives précédemment identifiées.

Par son déploiement au sein du contexte particulier de l'assurance des catastrophes naturelles oriente ses objectifs en directions des besoins de la profession de l'assurance. Deux besoins ont été spécifiquement identifiés et s'inscrivent dans le cadre de la double relation entre les assureurs et les pouvoirs publics d'une part, et les assurés d'autre part.

Dans la continuité des services proposés par la MRN, elle vise à fournir une information claire et directement exploitable.

Une méthode d'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI au regard de la problématique d'assurance a été élaborée au niveau national. Elle repose sur une confrontation entre l'état d'avancement des procédures PPRNI et l'estimation de l'exposition des enjeux assurés.

Cette étude automatisée et reproductible a été complétée par des études de cas qui permettent de se concentrer sur quelques territoires afin de tenter d'intégrer à la réflexion divers documents rendant compte des différentes composantes de la gestion des risques naturels notamment en lien avec l'aménagement du territoire et de poursuivre la démarche d'évaluation au-delà de la pertinence de la couverture du PPRNI.

Conclusion partie 2

Qu'est-ce que l'évaluation peut apporter à des acteurs qui souhaitent contribuer au changement de l'action publique de prévention ?

Le chapitre 4 a mis en évidence que par son cheminement structuré et son approche normative, l'évaluation s'impose comme une ressource stratégique pour les différents acteurs qui souhaitent contribuer au changement notamment à travers sa contribution :

- à une meilleure visibilité de l'action publique et par conséquent de sa dynamique de changement ;
- au renforcement du dialogue, de la coopération et de la compréhension entre acteurs, permettant ainsi à ces derniers de se positionner par rapport à la dynamique de changement de l'action publique ;
- à la consolidation et à la structuration des arguments nécessaire pour accompagner et influencer l'évolution de l'action publique dans son cycle de vie et dans son environnement.

Le chapitre 5 a permis d'identifier différentes démarches évaluatives plus ou moins éloignées du cadre théorique de l'évaluation, mises en œuvre dans le domaine de la gestion des risques naturels. Elles impliquent une diversité d'acteurs sur de nombreux aspects de l'action publique de prévention et constituent désormais des éléments de référence mis à disposition de l'ensemble des parties prenantes.

Le chapitre 6 a permis de démontrer que cette pratique présente de façon latente dans le domaine de la gestion des risques naturels est portée de façon singulière par un acteur émergent. En effet, la profession de l'assurance a souhaité disposer de sa propre évaluation pour être en mesure de répondre au mieux aux besoins des assureurs.

Quelle contribution cette démarche particulière apporte-t-elle effectivement au changement de l'action publique de prévention ?

Partie 3 :

La démarche évaluative de la MRN : quelle contribution au changement ?

Partie 3

Dans quelle mesure et comment la démarche évaluative de la MRN peut-elle effectivement contribuer au changement ? Hassenteufel démontre que le processus de changement peut être compris à partir d'une analyse des interactions d'acteurs contextualisées (Hassenteufel, 2008). Cette analyse permet de mettre en évidence le rôle clef que peuvent jouer les acteurs et leurs interactions vis-à-vis de l'évaluation de l'action publique, sans pour autant négliger l'influence des éléments de contexte.

Loin de prétendre appliquer cette grille de lecture à l'ensemble des interactions entre les acteurs de l'action publique de prévention, il est proposé, plus modestement, de s'intéresser aux interactions induites par la démarche évaluative de la MRN et à leur possible contribution au changement, en ayant au préalable défini quelques éléments de contexte.

Plus précisément, seront étudiés successivement :

- le contexte dans lequel se déroule la démarche évaluative de la MRN (chapitre 7) : Quelles sont les conditions pouvant influencer la contribution de la démarche MRN au changement ? Ces conditions sont-elles favorables ? Peuvent-elles limiter la contribution de la démarche MRN ?
- les ressources supplémentaires apportées par cette démarche (chapitre 8) : Quelles sont les observations faites sur les PPRNI ? Quelles sont les réponses apportées concernant la pertinence de la couverture ? Quels sont les éléments qui ont été approchés et qui restent à approfondir ?
- la mobilisation de ces éléments par la profession en interaction avec d'autres parties prenantes pour contribuer au changement (chapitre 9) : Comment et dans quelle mesure les arguments apportés par la démarche MRN et les interactions induites entre assureurs et d'autres parties prenantes contribuent-ils au changement ? Comment et dans quelle mesure conduisent-ils à la formulation et à la redéfinition, du point de vue de l'assurance, de problèmes en lien avec le dispositif PPRN ? Comment et dans quelle mesure ces problèmes sont-ils pris en charge et contribuent-ils à une réaffirmation du rôle des assureurs dans la prévention ainsi qu'à une orientation des évolutions de l'action publique de prévention ?

Chapitre 7 : Quelques éléments de contexte : variables exogènes, variables endogènes, obstacles et limites au changement

Le contexte dans lequel s'opère un processus décisionnel peut favoriser son aboutissement ou au contraire, le freiner en limitant les possibilités de changement (Muller, 2005).

Ce chapitre propose, dans une certaine mesure, de contextualiser la démarche évaluative de la MRN dans le but d'estimer la « fenêtre d'opportunité », autrement dit la marge de manœuvre dont la profession dispose pour contribuer effectivement au changement. En effet, le chapitre 5 de la partie 2 a permis d'identifier un grand nombre d'expertises dans le domaine de la gestion des risques naturels, pour autant, la description faite en partie 1 montre que les orientations du changement sont encore hésitantes. Dans quelle mesure la démarche MRN pourrait-elle avoir un impact et contribuer au changement ?

Plusieurs types de variables contextuelles peuvent peser sur la démarche évaluative de la MRN et sur sa capacité à contribuer au changement. Il est proposé d'en examiner quelques unes :

- des variables exogènes à l'action publique de prévention notamment en lien avec des questions d'actualité qui renforcent la mobilisation des acteurs de la gestion des risques naturels et leurs interactions ;
- des variables endogènes (Hall, 1993) relatives au contexte de l'action publique elle-même, en particulier :
 - o l'accumulation de près de 30 années d'expertises et de pratiques développées dans le domaine de l'action publique de prévention par différents acteurs nationaux qui vont dans le sens d'une remise en cause de certains fondements cognitifs de l'action publique de prévention et favorisent l'émergence de nouvelles conceptions et modes de gestion ;
 - o des tenants de nouvelles pratiques, notamment les acteurs territoriaux qui expérimentent de nouvelles formes d'action publique ;
- certains obstacles liés à des points sensibles qui évoluent très lentement et qui peuvent limiter la contribution de la démarche évaluative MRN au changement.

7.1. Un contexte extérieur favorable au changement de l'action publique de prévention

De nombreux auteurs reconnaissent le rôle que peuvent jouer certains éléments extérieurs dans les transformations de l'action publique. Les changements de ces facteurs exogènes et la nécessité de s'y adapter apparaissent souvent comme des variables qui peuvent influencer les interactions entre acteurs et par conséquent impacter les dynamiques de changement. Dans le domaine de la gestion des risques naturels, certains de ces éléments extérieurs à l'action publique de prévention peuvent notamment avoir des répercussions sur les interactions entre les assureurs et d'autres acteurs. Seront ainsi successivement examinés :

- les débats autour de la question du changement climatique ;
- des dynamiques transnationales qui conduisent à la construction d'un nouveau cadre pour l'action publique de prévention ainsi que pour le rôle que peuvent jouer les assureurs dans la prévention ;
- l'accumulation de catastrophes et le contexte économique.

7.1.1. De la question du changement climatique : une opportunité pour différents acteurs de faire émerger de nouvelles exigences en termes de prévention

L'éventualité d'un changement climatique¹²⁷ amène de nombreux acteurs à s'interroger sur ses éventuelles conséquences sur nos sociétés ainsi que sur les mesures à mettre en œuvre. Ce nouveau contexte apparaît comme une opportunité pour transformer l'action publique de prévention. Ceci peut être illustré par la mobilisation des acteurs de l'industrie de l'assurance qui s'appuient sur la menace du changement climatique pour appeler à un renforcement de l'action publique de prévention.

Le changement climatique par divers aspects a été rapidement identifié par les acteurs de l'industrie de l'assurance comme un facteur pouvant modifier fortement les conditions d'assurance et accroître les difficultés à réunir les exigences d'assurabilité (cf. partie 1). En effet, une augmentation en fréquence et en intensité des aléas climatiques extrêmes pourrait largement impacter la capacité des assureurs privés à :

- mesurer les risques ;
- supporter une perte maximale par évènement ;
- faire face à l'asymétrie d'information ;
- atteindre une mutualisation étendue des risques.

De nombreuses analyses ont été réalisées par ces acteurs pour identifier et quantifier d'éventuels impacts du changement climatique sur nos sociétés. Elles rappellent la nécessité de les anticiper par la mise en œuvre de mesures visant à :

- limiter les changements du climat par des mesures de « mitigation » portant sur la réduction des causes potentielles et visant à réduire la concentration de CO₂ ;
- atténuer le coût des événements météorologiques extrêmes qui pourraient en découler, par des mesures d'adaptation portant sur la réduction des effets du changement climatique.

Les réflexions en lien avec le développement de mesures d'adaptation ont pour but de se préparer au mieux aux éventuelles amplifications des aléas climatiques et sont, à ce titre, directement liées à l'action publique de prévention dans le domaine de la gestion des risques naturels. Elles soulèvent notamment la question de sa capacité à faire face à des vulnérabilités croissantes et invitent à considérer la question du changement climatique comme une opportunité pour faire évoluer l'action publique de prévention.

Nussbaum identifie et décrit différentes initiatives qui s'appuient sur ces réflexions (Nussbaum, 2008). Nous en présentons quelques-unes afin d'illustrer comment la question du changement climatique peut conduire à mobiliser des acteurs en faveur d'un changement dans l'action publique de prévention.

Au Royaume-Uni, les assureurs ont mis cette question du changement climatique au cœur de leurs exigences en termes de prévention. L'Association des assureurs britanniques (ABI) a publié une dizaine de documents sur cette thématique et réalisé diverses études afin d'examiner en détails, dans quelle mesure le changement climatique pourrait affecter, dans l'avenir, le coût des dommages liés aux événements climatiques.

¹²⁷ Il ne s'agit pas ici de discuter la réalité du changement climatique ni d'une probable augmentation en fréquence et en intensité des aléas climatiques extrêmes, mais de considérer la prise en compte de ces hypothèses par différents acteurs de l'action publique de prévention, et notamment des assureurs.

A titre d'exemple, une étude publiée en 2005, propose une comparaison des coûts moyens annuels des dommages cumulés, en fonction des efforts fournis en termes de mesures de « mitigation » et d'adaptation, pour les inondations fluviales et côtières, les inondations urbaines et la sécheresse géotechnique, sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni à l'horizon 2080. Elle prévoit une forte augmentation des coûts, en l'absence de mesures de mitigation et d'adaptation. Cette augmentation pourrait atteindre 20 fois les coûts actuels pour les inondations urbaines (cf. tableau ci-dessous). Cette étude met également l'accent sur l'importance des facteurs socio-économiques qui peuvent conduire à des effets inattendus. Ainsi, elle met en évidence que dans un contexte de forte croissance économique, de hauts scénarios d'émissions pourraient conduire à un plus grand intérêt des mesures adaptatives, en produisant une réponse plus efficace que les conditions économiques le permettraient sous un scénario d'émission bas. Cela met l'accent sur la nécessité de mettre en place des analyses coûts-bénéfices pour évaluer le niveau et la combinaison optimale de mise en œuvre des mesures de « mitigation » et d'adaptation.

Scenario	Inondations fluviales et côtières		Inondations urbaines		Sécheresses géotechniques	
	Sans adaptation	Avec adaptation	Sans adaptation	Avec adaptation	Sans adaptation	Avec adaptation
Actuel	1,8		0,6		0,6	
Scenario d'émission	Augmentation des inondations fluviales et côtières		Augmentation des inondations urbaines		Augmentation des sécheresses géotechniques	
	Sans adaptation	Avec adaptation	Sans adaptation	Avec adaptation	Sans adaptation	Avec adaptation
Elevé	26,5	1,8	12,8	5,5	0,9	N/A
Bas	7,3	3,3	3,7	0,6	0,4	N/A

Tableau 18 : Estimation de l'évolution du coût annuel moyen des dommages en fonction de la mise en œuvre de mesures d'adaptation pour les pouvoirs publics (source : ABI, 2006)

En s'appuyant sur ces résultats, l'association professionnelle invite les pouvoirs publics à prendre leur responsabilité et à s'engager dans un renforcement de l'action publique de prévention à long terme. Cet engagement est présenté comme la condition indispensable pour permettre aux assureurs privés de fournir une couverture à leurs assurés, aux conditions normales, sans intervention de l'Etat dans le système assurantiel.

Cette mobilisation forte de l'ABI en faveur de mesures d'adaptation au changement climatique a été renforcée par la publication d'un rapport par le Comité Européen des Assurances (CEA, 2007). Ce dernier souligne l'urgence qu'il y a, à prendre des mesures face à la menace du changement climatique, et notamment des mesures d'adaptation. Il précise le rôle que peuvent jouer les services d'assurance pour accompagner et inciter la mise en œuvre de ces mesures, notamment en alimentant la recherche, en encourageant des mesures de prévention et en proposant des solutions financières. Il rappelle toutefois que pour jouer pleinement ce rôle de « facilitateur », le secteur d'assurance a besoin d'une action volontariste de la part des pouvoirs public, notamment concernant la gestion de l'occupation du sol, la réglementation des constructions et plus généralement concernant l'ensemble des mesures de prévention.

En France, les assureurs portent également un intérêt particulier aux impacts potentiels du changement climatique et se mobilisent en faveur de la mise en œuvre de mesures d'adaptation.

La FFSA et la GEMA ont présenté en avril 2009 les résultats de leur étude relative à « l'impact du changement climatique et de l'aménagement du territoire sur la survenance d'événements naturels en France », à laquelle la MRN a participé.

Les conclusions de cette étude aboutissent à une estimation d'une charge totale de 60 milliards d'euros sur vingt ans, soit un probable doublement de l'indemnisation des dommages matériels liée aux événements naturels (tempêtes, inondations et sécheresse). Les raisons de ce doublement seraient majoritairement liées aux évolutions socioéconomiques (cf. figure ci-dessous).

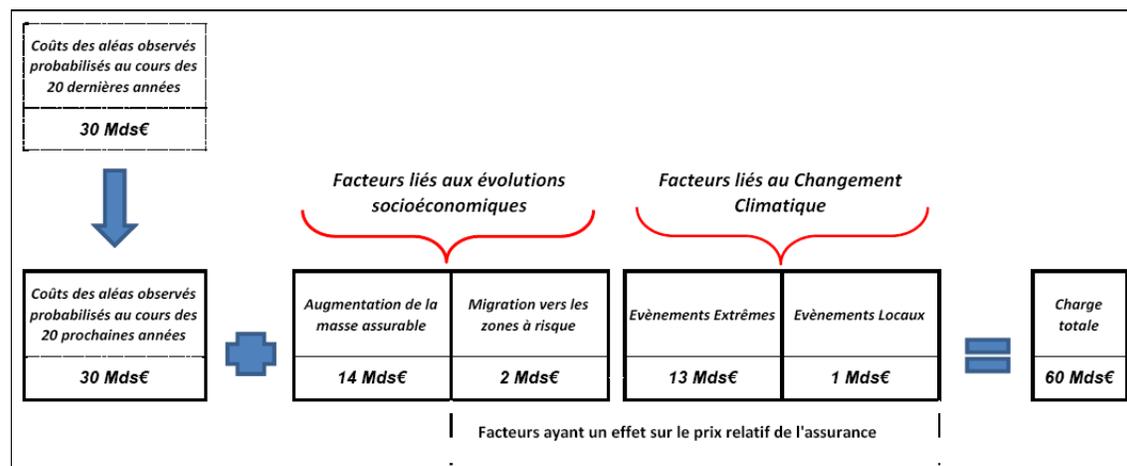


Figure 45 : Estimation de la répartition de la charge supplémentaire sur vingt ans (Source : FFSA, 2009)

Face à une telle hausse, le rapport de synthèse prévoit « un impact direct sur le prix relatif de l'assurance contre les aléas naturels » qui passerait de 16 % à 25 % du budget assurance dommages des ménages et des entreprises.

Les deux familles professionnelles préconisent alors :

- un renforcement de la prévention ;
- une meilleure lisibilité et transparence du financement des politiques publiques de prévention ;

Les assureurs ont parallèlement participé aux démarches du MEEDDM qui s'est également mobilisé sur cette thématique (cf. figure ci-dessous) avec notamment la création d'un groupe de travail interministériel piloté par le MEEDDM et l'ONERC. Ce dernier était chargé d'évaluer les impacts du changement climatique, les mesures d'adaptation nécessaires et les coûts associés. Un sous groupe de travail était spécifiquement dédié à la thématique « risques naturels et assurances ». Les résultats de ces études ont permis de jeter les bases d'une politique d'adaptation au changement climatique et ont fait émerger la nécessité de prendre en compte le changement climatique dans les politiques actuelles de prévention et de gestion des risques naturels ce qui va dans le sens d'une partie des préconisations formulées par les assureurs.

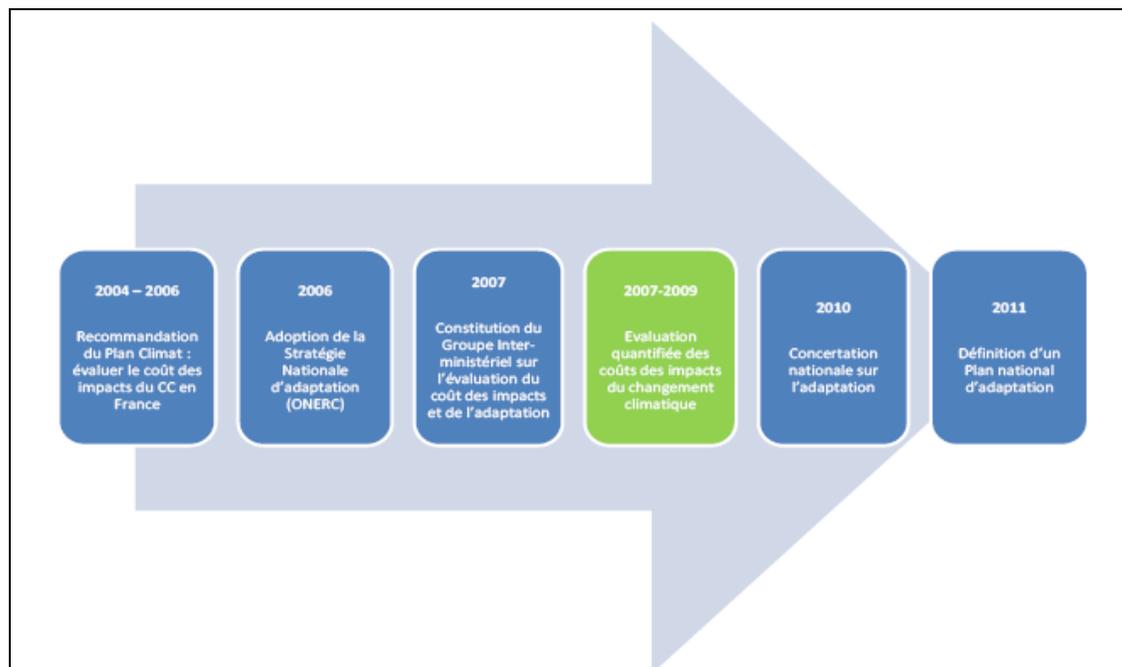


Figure 46 : Illustration des différentes étapes du travail interministériel entrepris par les pouvoirs publics autour de la question du changement climatique (MEEDDM et al., 2009)

Au final, dans l'hypothèse d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas naturels sous l'effet du changement climatique, les acteurs de l'industrie de l'assurance mettent en garde les pouvoirs publics, contre une pression trop importante qui s'exercerait sur les mécanismes de transfert de risque et qui pourrait conduire à des conditions d'assurance beaucoup moins accessibles et abordables pour les assurés de nombreux pays, en l'absence de mesures d'adaptation et de la mitigation. Cet effort de mobilisation vise à souligner l'importance d'une prise en compte du couplage entre système d'assurance et politiques publiques de prévention, et du défi que représente l'adaptation au changement climatique, pour conserver l'assurabilité des risques naturels. Même si, comme le souligne Vinet, « le réchauffement climatique n'est pas l'alpha et l'oméga du risque » (Vinet, 2010), l'émergence d'un débat, auquel participent différents acteurs et notamment ceux de l'industrie de l'assurance, autour de la question du changement climatique, de ses effets potentiels et des solutions à apporter, apparaît comme un contexte favorable au changement. Il représente une véritable opportunité pour développer des synergies allant dans le sens d'un renforcement de l'action publique de prévention et de la gestion intégrée des risques climatiques à l'échelle européenne comme à l'échelle nationale.

Cet élément de contexte s'accompagne également d'un développement de dynamiques transnationales qui conduisent à l'élaboration de nouveaux cadres au sein desquels l'action publique de prévention mais également le rôle que peuvent jouer les assureurs dans la prévention sont amenés à évoluer.

7.1.2. Dynamiques transnationales de changement

Différents pays font face à des difficultés de même nature, et peuvent, sous l'effet de dynamiques de convergences, être amenés à adopter progressivement des éléments communs de politiques publiques (Bennett, 1991). Ces dynamiques transnationales peuvent prendre des formes plus ou moins contraignantes (Holzinger et Knill 2005).

Certaines concernent directement le domaine de la gestion des risques naturels. Il a été choisi de les traiter en tant qu'éléments de contexte extérieur à l'action publique même il peut être considéré que ces dynamiques transnationales sont, en fait, des changements de l'action publique qui s'opèrent à des niveaux européens ou internationaux.

Ici, c'est n'est pas tant ces changements multi niveaux qu'il est proposé d'étudier, mais leur influence sur l'action publique de prévention par des processus d'appropriation et de traduction au niveau national. A ce titre, seront considérées :

- l'adoption de la Directive Inondations et l'obligation de la transposer dans le droit français, convergence pouvant être considérée comme normative (Holzinger et Knill 2005) ;
- l'identification de pratiques internationales sur le rôle que peuvent jouer les assureurs dans l'action publique de prévention avec la recherche d'appropriation du modèle proposé et d'adaptation à la situation française dans un processus de convergence cognitive (Holzinger et Knill 2005).

La Directive Européenne 2007/60/CE (Directive Inondations), publiée le 6 novembre 2007 au Journal officiel, a pour objet d'« établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations dans la Communauté » (Art.1). Sa transposition en droit national est en cours et s'accompagne d'une évolution certaine de l'action publique de prévention en France.

L'administration a notamment fait le choix de retenir dans sa transposition, l'étape de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) qui devrait être réalisée sur chaque district hydrographique, sous maîtrise d'ouvrage Etat avec l'aide des partenaires du district mais également au niveau national sur la base des évaluations par district. Le choix de ces options traduit une volonté de la part de l'administration d'orienter l'action publique de prévention des inondations vers une démarche de priorisation.

Par ailleurs, elle s'est également engagée à élaborer une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation ainsi que de critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation, en concertation avec les parties prenantes. Ceci allant dans le sens d'une plus grande planification de l'action publique.

L'administration semble ainsi s'orienter vers une démarche structurée de mise en œuvre avec une articulation autour :

- de l'évaluation préliminaire des risques (EPRI) ;
- de la cartographie des aléas et des risques ;
- des plans de gestion des risques (PGRI).

Elle est présentée par l'Etat comme une opportunité pour faire progresser la gestion des risques d'inondations en France et pour cibler les efforts de prévention sur des territoires identifiés comme prioritaires (TRI), en toute transparente en s'appuyant sur des critères de sélection partagés et en favorisant l'implication de tous les acteurs de la gestion des risques d'inondation.

L'Etat français affiche ainsi sa volonté de tirer parti de cette nouvelle directive pour orienter la dynamique de changement de l'action publique de prévention des inondations vers une approche normative accompagnée d'une meilleure transparence, traçabilité et pérennité de l'action publique.

L'objectif est également de capitaliser les dispositifs existants sur lesquels s'appuie la politique actuelle de gestion du risque inondation en veillant à leur rénovation et à leur mise en cohérence. Cette transposition peut ainsi contribuer à faire évoluer les instruments de l'action publique de prévention. Elle constitue un socle sur lequel pourra s'appuyer l'ensemble des dispositifs de prévention. A titre d'exemple, le plan « digues » souhaite déjà tirer parti des différentes étapes prévues par la directive. Il prévoit notamment d'établir une priorisation des PPRN à partir des TRI déterminés dans le cadre de l'EPRI. De même les PAPI pourraient être amenés à évoluer pour que soit établi un lien entre ces dispositifs et la mise en œuvre des futurs PGRI.

Un tel processus de convergence peut également être identifié concernant les interactions entre les assureurs et d'autres acteurs de l'action publique de prévention. Sans avoir cette fois de valeur contraignante, l'identification de pratiques internationales peut constituer des éléments d'inspiration pour la profession de l'assurance. C'est le cas notamment pour deux pratiques anglo-saxonnes étudiées par la MRN :

- une démarche de suivi et d'évaluation de l'action publique de prévention en interaction avec les pouvoirs publics, au Royaume-Uni;
- une démarche spécifique de prise en compte de la vulnérabilité dans les relations d'assurance, aux Etats-Unis.

Elles apparaissent comme des exemples à partir desquels les assureurs français sont en mesure de mieux définir l'évolution possible de leur rôle dans la prévention et son évaluation.

Ainsi dans le marché britannique, à travers le « Statement of principles¹²⁸ », accord de principe entre les pouvoirs publics et les assureurs membres de *l'Association of British Insurers* (ABI), les assureurs font régulièrement part de leurs attentes en matière de gestion du risque d'inondation et des mesures nécessaires à mettre en œuvre pour continuer à fournir une couverture d'assurance à la majorité des propriétaires britanniques.

Les principaux points discutés dans le cadre de ces échanges entre assureurs et pouvoirs publics concernent :

- les mesures structurelles ;
- la gestion administrative ;
- les plans d'aménagement du territoire ;
- l'information, la communication et l'alerte,
- la gestion des eaux pluviales ;
- la prise en compte des effets potentiels du changement climatique.

Ces différentes mesures sont régulièrement évaluées par les assureurs. A titre d'exemple, en 2005, à l'occasion du cinquième anniversaire des inondations d'automne 2000, l'ABI publie une évaluation des progrès réalisés par le gouvernement en matière de gestion du risque d'inondation¹²⁹ et met en regard les exigences des assureurs, les actions d'ores et déjà réalisées et les améliorations encore nécessaires (cf. tableau ci-dessous).

¹²⁸ Revised statement of principles on the provision of flood insurance, ABI, July 2008

¹²⁹ Revisiting the patnership : five years on from autumn 2000, ABI, October 2005

thèmes	Demandes	Réalisations	Améliorations encore nécessaires
Ouvrages de protection	Augmenter les investissements	De £ 332 à £ 570 millions par an entre 2000 et 2005	Augmenter de manière significative les investissements et prendre en compte le changement climatique
Gestion administrative	Meilleure cohérence et gestion financière (700 corps administratifs différents)	Presque tous les fonds vont directement à l' <i>Environmental Agency</i>	Encore plus de transparence sur l'efficacité des investissements pour justifier des sommes engagées dans la lutte contre les inondations
Plan d'aménagement	Une meilleure prise en compte du risque inondation	Consultation et amélioration du PPG 25	Les autorités locales ne prennent pas suffisamment en compte les avis de l' <i>Environmental Agency</i>
Information	Communication autour du risque (carte, docs...)	L' <i>Environmental Agency</i> a réalisé de nouvelles cartes prenant en compte les ouvrages de protection qui sont disponibles sur Internet	La base de donnée sur les digues et les barrages reste incomplète et les plans pour les nouveaux ouvrages ne sont pas faciles d'accès
	Amélioration des systèmes d'alerte et des plans de secours		
Drainage Urbain	Approche plus globale entre les différents services concernés	Réalisation d'études en vue de produire un plan drainage	Prise en compte du changement climatique et poursuite des coopérations
	Entretien des systèmes de drainage	Investissement de la compagnie des eaux de £1 billion	Prise en compte du développement urbain

Figure 47 : Bilan de l'évaluation réalisée par l'ABI à l'occasion du 5^{ème} anniversaire de l'inondation de 2000 réalisé à partir de (ABI, 2005)

Le « statement of principles » est un parfait exemple de partenariat public – privé qui traduit les préoccupations des assureurs britanniques en matière de gestion du risque d'inondation. Leur démarche de suivi et d'évaluation de la politique mise en place par les pouvoirs publics ainsi que la mise à disposition de ces éléments pour alimenter le débat dans le cadre de la gestion des inondations constituent des pratiques qui sont des sources d'inspiration pour les assureurs français dans leur relation avec les pouvoirs publics.

De même, des démarches spécifiques de prise en compte de la vulnérabilité dans la relation d'assurance ont été identifiées aux Etats-Unis avec le *Community Rating System* (CRS). Les communautés qui ont volontairement adhéré à ce système doivent rendre compte d'un certain nombre d'actions de gestion du risque inondation de plaine. Une visite de vérification permet à l'agence fédérale américaine de la gestion de crise (FEMA) d'examiner, pour chaque activité mise en place par la communauté, son adéquation par rapport aux exigences du CRS et son caractère complet. Chacune d'elles, si elles sont remplies, rapporte un certain nombre de points.

Selon le score obtenu à l'issue de l'évaluation et la localisation de la propriété par rapport au zonage d'aléa, la communauté appartient à une classe qui peut aller de 1 à 10 et qui détermine un coefficient de réduction applicable à la prime d'assurance.

Les mesures sont réparties en 4 catégories (cf. figure ci-dessous):

- L'information du public qui contribue pour 5 % à la note
- La cartographie et la réglementation qui contribuent pour 39% à la note
- La réduction des dommages qui contribue pour 47% à la note
- La préparation à l'inondation (la crise) qui contribue pour 9% à la note

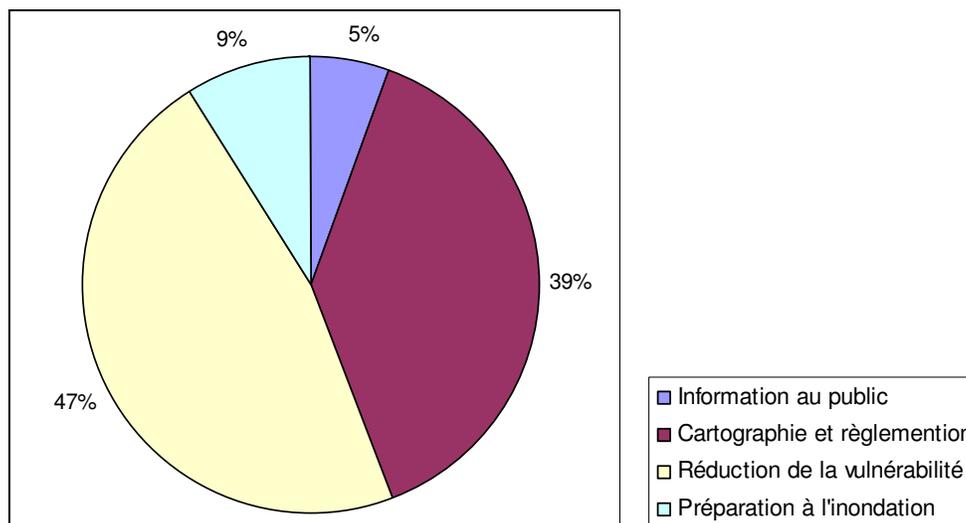


Figure 48 : Catégories d'évaluation : Mesures phares identifiées par le CRS pour la notation de chaque communauté et proportion de chacune d'elles dans la note globale (FEMA, 2007)

Au-delà de la réduction de la prime d'assurance qui n'est qu'un aspect du programme CRS et qui n'est ni applicable dans le contexte du système catnat actuel ni forcément souhaitée par les assureurs français, l'analyse d'un tel programme permet d'illustrer quelle pourrait être une démarche de prise en compte de l'aléa, de l'exposition mais également d'un ensemble de mesures de prévention, de protection et de secours dans les relations d'assurance.

Le contexte international et les dynamiques transnationales qui en découlent constituent des éléments favorables au changement. Ils apportent un nouveau cadre à l'action publique de prévention et aux interactions entre parties prenantes. L'obligation de transposer la directive « Inondations » apparaît comme une dynamique contrainte au sein de laquelle des orientations particulières sont prises dans le sens d'un renforcement de la démarche de priorisation, de planification et de renouvellement des dispositifs. L'identification et l'analyse du « Statement of principles » et du CRS par la MRN relève plus d'un processus d'importation de modèles étrangers qui représentent également des opportunités pour faire évoluer l'action publique de prévention par une redéfinition du rôle que peuvent jouer les assureurs et une démonstration de l'importance que peut avoir un couplage entre système d'assurance et politiques publiques de prévention.

Il est proposé de considérer un troisième élément de contexte extérieur à l'action publique de prévention qui peut également influencer la contribution au changement : la récurrence de catastrophes et le contexte économique.

7.1.3. La récurrence de catastrophes et le contexte économique

Les catastrophes entraînent bien souvent des sursauts de la part de différents acteurs qui se traduisent par la production de nombreux rapports et des réglementations instituées dans ces moments de forte médiatisation et de cristallisation des problèmes (Dourlens, 2003 ; Veyret, 2004 b ou Ledoux, 2006).

Ces évènements sont également favorables à la mobilisation des assureurs concernant l'action publique de prévention. Ainsi, l'évènement de Vaison-la-Romaine a conduit le président de la MACIF à dénoncer les permis de construire délivrés en zone rouge et à assigner devant les tribunaux les communes à l'origine de ces autorisations. Cette démarche a permis de lancer un débat sur le rôle des assurances dans la prévention et la gestion des risques naturels illustré par un échange de lettres entre Denis Kessler, président de la FFSA et Jacques Vandier, président de la MACIF, reproduit dans la revue Risques n° 20. De même, les assureurs ont su réagir après les inondations catastrophiques du grand sud et les tempêtes de fin d'année de 1999 par la création de la MRN.

En effet, chaque catastrophe est l'occasion pour les assureurs de prendre la mesure de la sollicitation importante du volet indemnisation du régime catnat par rapport au volet prévention.

Au niveau international, des données de la Munich Ré permettent de suivre l'évolution des pertes économiques et notamment de la part assurée des dommages causés par les grandes catastrophes naturelles de 1950 à 2009.

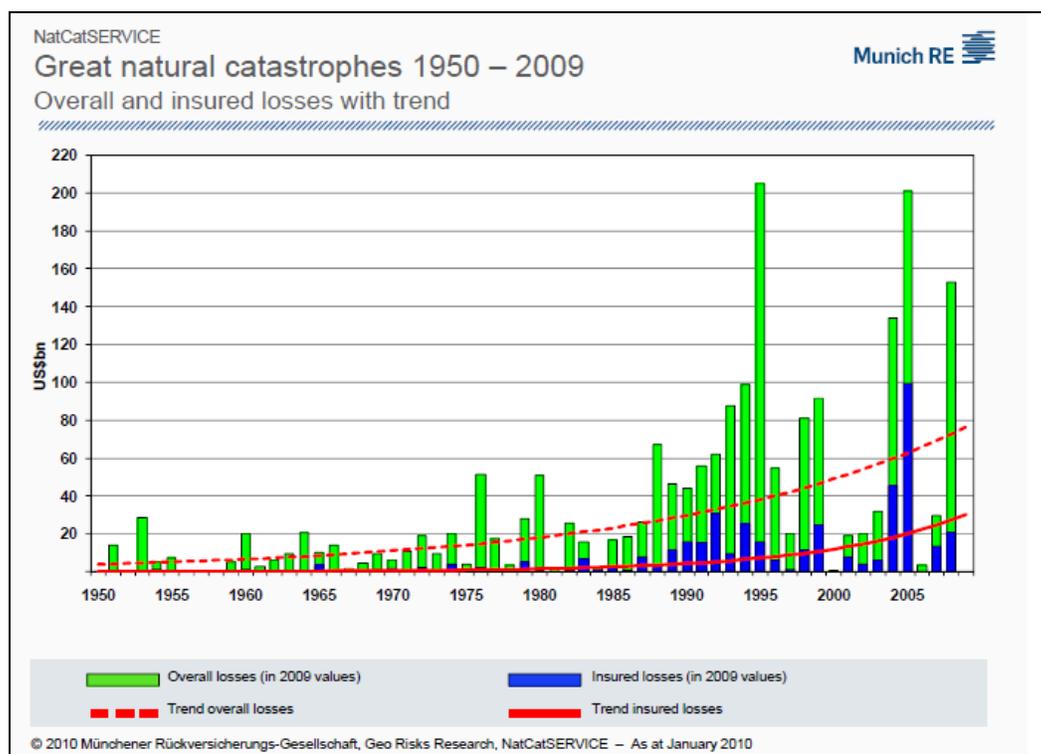


Figure 49 : Evolution des pertes économiques et notamment de la part assurée des dommages causés par les grandes catastrophes naturelles de 1950 à 2009 (Munich RE, 2010)

En France, le coût global des aléas naturels pour les assureurs s'élèverait à 34 milliards d'euros sur les vingt dernières années avec une augmentation significative de la sinistralité selon les années (cf. figure ci-dessous).

La facture aurait pu être plus lourde avec une crue de la Seine, type 1910, ou une crue centennale de la Loire. Elle pourrait s'alourdir encore davantage en l'absence de mesures visant à réduire la vulnérabilité ou à en limiter la croissance induite par la pression urbaine, l'augmentation et la concentration de la valeur assurée.

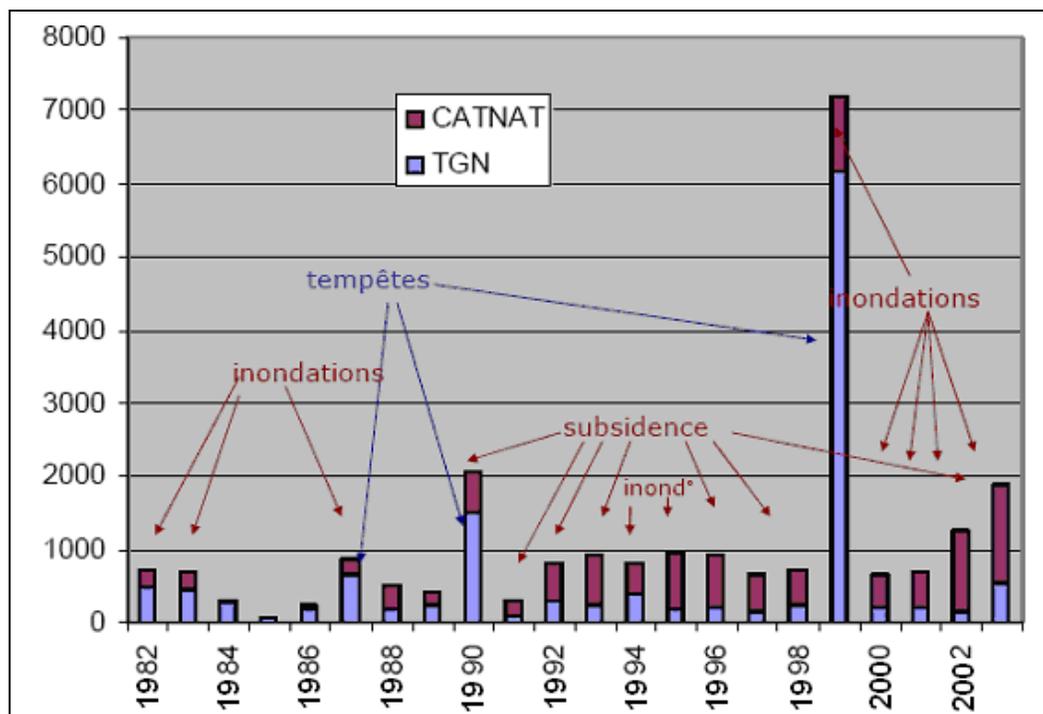


Figure 50 : Evolution des indemnités versées en France en millions d'euros par régime d'indemnisations : catnat (inondation et subsidence) et TGN (Tempête) (source FFSA, traitement MRN)

Cette augmentation de la sinistralité se traduit également par des ajustements du régime catnat :

- relèvement du taux de surprime Cat-Nat (de 9 à 12%) ;
- instauration de la modulation de franchise en fonction du nombre d'arrêtés pour une même nature d'événements, sauf prescription d'un PPR dans ladite commune ;
- élargissement des prérogatives du Fonds Barnier et augmentation du prélèvement sur les surprimes d'assurance catnat (de 2 % à 4 %, puis à 8 % pour atteindre désormais 12 %) qui selon la FFSA, constitue une orientation « dangereuse » car elle aboutit à « une confusion des genres en confiant à un budget autonome le financement d'une politique publique ».

Ce contexte de sinistralité croissante avec des impacts de plus en plus sensibles sur le volet indemnisation du système catnat, auquel s'ajoute un contexte économique difficile, contribue à une mobilisation des assureurs en faveur d'une meilleure visibilité de l'action publique de prévention et d'un renforcement du volet prévention du régime catnat.

Cela se traduit également par une demande de transparence sur l'utilisation de FPRNM « pour que le contribuable ait conscience de ce qu'il paie » (Argus du 25 juin 2010), et plus généralement, par une vigilance accrue sur l'action publique de prévention.

L'examen de ces trois exemples de variables exogènes illustre le rôle que peut jouer le changement de contexte extérieur sur les interactions entre les assureurs et les autres acteurs de l'action publique de prévention. Les cas étudiés apparaissent comme des éléments favorables au changement.

Ainsi à travers les débats autour de la question du changement climatique, l'apparition de dynamiques transnationales et l'accumulation de catastrophes, les assureurs intensifient leurs interactions, se mobilisent en faveur d'une évolution de l'action publique de prévention et donnent un poids plus important à leurs revendications. Cette évolution de contexte et la recherche de solutions pour s'y adapter ouvrent une fenêtre d'opportunité propice à la transformation de l'action publique de prévention.

Des éléments endogènes, construits par les acteurs de l'action publique de prévention, peuvent également favoriser la contribution de la démarche évaluative de la MRN au changement.

7.2. Accumulation d'expertises et émergence de nouvelles pratiques locales

Le PPR a 28 ans et de nombreux acteurs nationaux ou locaux se sont intéressés à ce dispositif et plus généralement à l'action publique de prévention (cf. chapitre 5).

La prise en compte de cette temporalité permet d'observer :

- une accumulation d'expertises au niveau national qui participe à une remise en cause de certains fondements cognitifs de l'action publique de prévention et favorise l'émergence de nouvelles conceptions et de nouveaux modes de gestion ;
- l'apparition de pratiques innovantes initiées au niveau local qui expérimentent de nouvelles formes d'action publique dans le sens d'une transformation de celle-ci.

7.2.1. Une accumulation d'expertises au niveau national : vers une transformation des fondements cognitifs de l'action publique de prévention

Au moins une cinquantaine de rapports dans le domaine de la gestion des risques naturels ont été recensés (cf. chapitre 5). Cette accumulation d'expertises apportées par différents acteurs nationaux aboutit à la mise en lumière de différentes anomalies et notamment d'effets inattendus de l'action publique de prévention qui participent à une remise en cause de certains de ses fondements cognitifs (Hall, 1993). Ce processus est bénéfique à l'émergence de nouvelles visions portées par différents acteurs.

Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques exemples concernant directement le dispositif PPRN sont présentés pour illustrer comment, à travers leurs publications, ces différents acteurs soulignent la nécessité de faire évoluer l'action publique de prévention et construisent ainsi un contexte favorable au changement.

Le rapport Bourrelier recensait moins de 1 400 communes dotées d'un PPR et précisait que « la plupart des grandes villes n'en faisaient pas partie ». Il constatait que la sélection de ces communes ne s'appuyait pas sur des critères clairement définis mais sur des « considérations locales d'opportunité », ce qui se traduisait par « des décisions prises au coup par coup » et une grande hétérogénéité de couverture territoriale.

Ce constat national a été largement renforcé par des expertises réalisées localement bien souvent dans le cadre de retours d'expériences. Ainsi la mission sur les crues des 12, 13 et 14 novembre 1999 dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, des Pyrénées-Orientales et du Tarn (CGPC et IGE, 2000) indique que les PPR ne sont pas présents en nombre suffisant sur la zone sinistrée.

De même, la mission en charge du retour d'expérience des crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches du Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme constate que plus de la moitié des communes des cinq départements sinistrés, dotées d'un PPR prescrits, n'avaient toujours pas de PPR approuvé au moment des inondations (Huet et al, 2003). De plus, la confrontation des limites du zonage réglementaire des PPR approuvés avec les caractéristiques de l'évènement, leur a permis de mettre en évidence que les hauteurs de submersion figurant dans les PPR étaient bien souvent sous estimées.

Encore plus récemment, la mission d'information du Sénat et celle de l'Assemblée Nationale constituées suite au passage de la tempête Xynthia, s'accordent pour dénoncer une couverture trop partielle des PPRNI sur les zones sinistrées (Léonard, 2010 ; Aziani, 2010). Le rapport de la mission d'information du Sénat révèle que les communes des côtes atlantiques les plus touchées n'étaient pas dotées de PPRNI. Il note par ailleurs que, sur l'ensemble du territoire, seuls 46 PPRNI ont été approuvés et 71 prescrits pour le risque de submersion marine sur les 864 communes concernées. Le rapport interministériel insiste sur les « sérieuses carences dans la mise en œuvre sur le plan local de la politique nationale de prévention des risques naturels » avec l'absence d'identification claire des risques de submersion marine dans les documents d'urbanisme et des autorisations d'urbanisme accordées dans des zones à risque.

D'autres analyses ont permis de porter un diagnostic plus global sur le dispositif. Ainsi, dans leur rapport sur le jeu des acteurs, Juffé et Mazière formulent plusieurs constats sur les insuffisances des PPRN, notamment :

- le manque d'articulation avec les documents d'urbanisme ;
- l'absence de vision partagée sur les fondements des mesures réglementaires adoptées qui se traduit par « un sentiment de « placage » sur un territoire communal » et des difficultés de mise en œuvre par les élus.

Pour ces auteurs, « le PPR serait donc un document « bâtard ». D'un côté, il institue des servitudes sur un territoire communal, et fait office de document d'urbanisme non décentralisé, alors que ces documents (PLU, carte communale, SCOT) sont établis de manière décentralisée par les collectivités territoriales. De l'autre côté, pour être véritablement un document d'organisation spatiale encadrant le développement communal, son élaboration devrait tenir compte de l'ensemble des enjeux territoriaux. Tout ceci montre la nécessité de conduire des réflexions en amont de ces documents réglementaires, à une échelle plus vaste, permettant de mieux cadrer leurs dispositions » (Juffé et Mazière, 2008).

Ce diagnostic est partagé par de nombreux chercheurs qui rappellent qu'en France, la prise en compte du risque comme un facteur d'aménagement local est loin d'être évidente, et ce, malgré l'existence d'un dispositif spécifique tel que le PPRN qui vient s'ajouter aux nombreux dispositifs relatifs à l'urbanisme ou à la gestion de l'eau.

Pour Hubert et Pottier, « placée entre les mains de l'Etat et de ses services, la cartographie réglementaire est un exemple de politique publique normative et standardisée, définie par le haut et appliquée sur un territoire qui est le lieu d'exercice de compétences décentralisées » (Hubert et Pottier in Laganier, 2006). Le PPRN est alors souvent vécu comme une contrainte imposée par l'Etat.

Il en résulte une faible adhésion des collectivités locales qui dénoncent un manque de concertation. Or cette adhésion ainsi que celle de l'ensemble des acteurs concernés par ce dispositif est identifiée comme nécessaire à sa réussite (Hubert et Pottier in Laganier, 2006)

Ainsi à l'occasion des 3^{èmes} rencontres Nationales de l'Eau de 2007 à Aix-les-Bains, dans sa présentation, Masure souligne les contradictions autour du PPRNI de la Combe de Savoie prescrit en mai 2003 sur 29 communes. Il souligne l'impatience des communes : « Le développement économique est bloqué. 75% des terrains potentiellement constructibles sont gelés. Une trentaine d'entreprises sont en attente pour s'implanter principalement sur le secteur de Tournon et Gilly » (Pt de la Comm. de communes de la Haute Combe de Savoie, CR réunion du Comité de suivi du 29 juin 2004). Bayet parle même de « risques inversés » tels que les risques de dévalorisation foncière induits par les zonages (Bayet, 2000). Pour Carré, les particuliers propriétaires de terrains constructibles situés en zones inondables se trouvent confrontés au risque d'une diminution de la valeur de leur bien. Les maires des communes doivent alors faire face non seulement à la crainte de leurs administrés mais également à l'éventualité d'un gel de leur territoire ou à la disparition de zones potentielles d'extension pouvant alors remettre en cause certains investissements (Carré, 2006).

Ces questions ont également été traitées au regard des disparités de prise en compte des ouvrages de protection dans les zonages PPRN. L'ambiguïté qui peut en résulter a notamment été mise en évidence par Pigeon concernant le PPRN de Culoz (Ain) et celui de Chautagne (Savoie). Dans le cas des zonages du PPRN de Chautagne (Savoie), il peut être observé une modification introduite avant approbation pour faire apparaître un « risque digue » correspondant à une zone rouge. Cohabitent alors une zone bleue traduisant une reconnaissance du rôle protecteur assuré par l'ouvrage et une zone rouge traduisant une reconnaissance du risque de rupture. Dans le cas du PPRN de Culoz (Ain), l'existence de merlons de protection contre des chutes de pierre permet de modifier une zone rouge en zone bleue, cette dernière pouvant être bleu clair (moins contraignante) lorsque le merlon s'accompagne d'un filet ou bleu foncé (plus contraignante) lorsqu'il n'existe qu'une mesure de protection. Dans ce même PPRN, figurent des zones blanches ou bleues dans le lit majeur du Rhône, officiellement justifiées par la présence de digues, s'écartant ainsi largement de la doctrine de l'Etat sur ce sujet. Pigeon constate alors que cet écart peut être rapproché d'une volonté d'éviter un conflit politique majeur lié au gel de l'essentiel des réserves foncières (Pigeon, 2007 a). Par ces exemples, l'auteur illustre les arbitrages qui peuvent s'opérer au sein du dispositif PPRN selon les territoires et leurs enjeux.

Ces analyses s'accompagnent généralement de recommandations visant à améliorer la situation actuelle et surmonter les problèmes identifiés.

Certaines sont très générales et souvent se répètent. Elles s'inspirent généralement de réflexions de fond sur le thème de la prévention des catastrophes naturelles :

- accélérer la mise en place des PPR et fournir les moyens humains et matériels adéquats ;
- renforcer les liens entre PPR et documents d'urbanisme ;
- développer une culture du risque ;
- définir le risque acceptable ;
- améliorer la concertation avec les collectivités.

D'autres sont plus concrètes. Ainsi les rapports de retour d'expérience et notamment celui des crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches du Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme (Huet et al, 2003) souligne la nécessité de faire un choix entre « la pression foncière et la pression des aléas hydrauliques ». Elle esquisse alors deux grandes orientations possibles :

- une « solution radicale » qui consiste à « considérer que l'urbanisation des zones inondables a atteint ses limites et qu'il y a lieu d'y mettre un terme » ; cela peut passer par une réflexion sur « l'extension de l'urbanisation hors des zones à risques » ou encore par « une réhabilitation d'habitat délaissé » ;
- une autre solution qui correspondrait à « continuer à construire en zone inondable – une partie de la population du Gard est déjà en zone inondable – et en assumer les conséquences » ; Cette deuxième solution ayant notamment pour conséquences :
 - o une augmentation du risque de catastrophe majeure, nécessitant de se préparer à une augmentation des conséquences [...] d'abord et surtout en matière de vies humaines ;
 - o la nécessité « d'accepter le risque comme une donnée économique intégrée dans les facteurs du choix » ainsi que de définir les modalités de prise en compte des coûts induits.

Certains auteurs invitent alors à considérer la spécificité de chaque territoire. Ainsi, Laganier présente une méthode permettant de favoriser l'intégration du lien territoire/inondation dans un processus technique de prise en compte du risque dans les stratégies d'aménagement, dans un processus d'action publique, et dans un processus économique (Laganier et al, 2001).

De même, Pottier propose de relever ce nouveau défi de l'intégration des risques naturels au développement des territoires par le développement de « la connaissance du « territoire » du risque dans ses différentes dimensions (économique, sociale, écologique) et de conduire des « diagnostics territoriaux des risques » pour mieux identifier la combinaison de mesures la plus appropriée à chaque situation et permettre aux communes à risques de maintenir une stratégie de développement » (Pottier et al, 2003).

Pour Juffé et Mazière, cela relève d'une démarche d'« intelligence des territoires » qui consiste principalement à (Juffé et Mazière, 2008) :

- constituer, échanger et harmoniser des connaissances.
- établir des diagnostics territoriaux et des exercices de prospective, hiérarchisant les problèmes et mettant en évidence des alternatives éventuelles.
- proposer des choix intelligibles et les soumettre au débat, afin de conduire les différentes actions d'aménagement durable et équilibré des territoires. »

Les différentes expertises portées par un grand nombre d'acteurs de la gestion des risques naturels, leurs observations concrètes et leur publication permettent d'identifier des problèmes, de proposer des solutions pour les résoudre, et contribuent ainsi à une prise de conscience de la part de la puissance publique de la nécessité de changement.

Cette accumulation au fil du temps joue un rôle clé pour l'orientation de l'action publique. Elle participe à un travail de fond de sensibilisation de l'ensemble des acteurs de la gestion des risques naturels par une invalidation de fondements cognitifs et l'émergence de nouvelles conceptions. Elle peut ainsi contribuer à un renforcement du rôle de certains acteurs porteur de changement dans l'action publique de prévention

Les messages construits au niveau national sont renforcés par l'émergence de nouvelles pratiques locales qui apportent également leur contribution à la reconnaissance d'un besoin d'évolution de l'action publique de prévention.

7.2.2. L'émergence de nouvelles pratiques initiées au niveau local

La mise en œuvre de l'action publique peut également favoriser sa transformation et l'émergence de nouvelles pratiques. En effet, les acteurs directement en charge de cette concrétisation disposent d'une certaine autonomie qui peut conduire à une redéfinition des problèmes, une hiérarchisation des priorités et une transformation de pratiques.

Des réflexions ont été engagées dans ce sens, dans certaines CDRNM. La MRN a pu participer à celles des départements 93, 71 et 95. Il est proposé de présenter quelques-unes de leurs réflexions et d'analyser dans quelle mesure elles peuvent avoir un impact sur l'acceptation d'une évolution de l'action publique de prévention.

La CDRNM du 93 a été instituée par l'arrêté préfectoral du 15 janvier 2008. Il a été possible d'assister à la réunion d'installation qui s'est tenue le 14 janvier 2009 au cours de laquelle a été proposée la mise en œuvre d'un SDRNM. Après avoir rappelé son cadre, ses objectifs et sa procédure d'élaboration, les représentants des services de l'Etat ont exposé les raisons pour lesquelles le département pourrait se doter d'un tel outil. Le SDRNM a été présenté comme un outil permettant une vision départementale des risques, un partage des connaissances, une programmation des PPRN, une prise en compte des enjeux du développement durable ainsi qu'une plus forte concertation. La commission a émis un avis favorable à son élaboration.

La séance d'installation de la CDRNM du 71 a eu lieu le 19 décembre 2008. Nous avons pu nous rendre à la deuxième séance du 30 septembre 2009. L'objet principal de cette réunion a été la présentation et la discussion des résultats obtenus dans le cadre de la première phase du SDRNM engagée par la DDEA.

Cette première phase a abouti à un état des lieux sur les aléas, les enjeux, leur exposition et les outils de gestion des risques mis en œuvre sur le département. Il apparaît notamment que :

- les zones exposées qualifiées de « vulnérables » correspondent globalement aux 5% de surface urbanisée du département concentrés autour des pôles urbains ;
- il existe d'ores et déjà un certain nombre d'outils de gestion des risques sur le territoire, mais certains sont relativement anciens, notamment 2 « équivalents PPRNI » (PSS) respectivement de 1972 et 1975 encore en vigueur. Une révision est prévue dans les 5ans.

Les discussions ont largement enrichi ce diagnostic. Il a notamment été souligné le manque de connaissance sur l'aléa inondation pour les petits cours d'eau pourtant soumis à des débordements rapides, moins prévisibles mais à l'origine de dégâts importants. L'importance du SCOT, qui pourrait être considéré comme une échelle pertinente pour la planification des actions, a également été rappelée dans ces débats.

La CDRNM du 95 a été instituée le 1^{er} octobre 2007. Un correspondant MRN a participé à la première réunion qui s'est tenue le 30 novembre 2007 et au cours de laquelle avait notamment été présentée une version initiale du projet de SDRNM. Nous avons pu nous rendre à la deuxième réunion du 30 avril 2009 qui a donné lieu à la présentation du projet de schéma finalisé.

Les questions qui ont été traitées à cette occasion nous sont apparues proches de celles qui ont été soulevées lors de la démarche évaluative de la MRN.

En effet, par ce schéma, les services de l'Etat ont pris soin d'élaborer des critères d'exposition aux risques (proportion du territoire communal en zone d'aléa et proportion de la population en zone d'aléa) et de les mobiliser pour établir une priorisation des PPR, en privilégiant l'approche par bassin de risque.

Plus précisément un programme de 22 actions a été établi pour une période de 5ans.

Parmi les actions qui ont attiré notre attention figurent :

- La constitution d'une base de données, à la maille probablement communale, permettant de recueillir et de mettre à disposition des acteurs, l'ensemble des informations relatives à la gestion du risque (PCS, DICRIM, PPR,...), en déplorant le manque de mises à jour des bases de données publiques nationales ;
- des études spécifiques pour les inondations par ruissellement pluvial ;
- l'identification des ouvrages de protection à risque ;
- l'information ciblée des personnes concernées par les PPRNI sur les mesures rendues obligatoires accompagnée par une action de suivi administratif de la réalisation des travaux ;
- la révision des anciennes procédures (PER et R111-3) ;
- l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation du fonds Barnier.

D'autre part, ce schéma s'accompagne d'une batterie d'indicateurs visant à suivre l'évolution des différentes actions. Celui dédié au suivi de la transformation des anciens PER en PPR est illustré par la figure ci-dessous. Il repose sur une comparaison par communes de l'avancement des révisions des PER (couleur de la case) avec les objectifs du SDRNM : PER révisé en 2011 pour la commune de Margency, en 2010 pour les communes de Presles et de Valmondois.

Année	Margency	Presles	Valmondois
2009			
2010		PER révisé	PER révisé
2011	PER révisé		
2012			
2013			

Légende du tableau :

	Crée / en cours de création
	Achevé
	Pas encore engagé
	Echéance prévue dépassée

Tableau 19 : Suivi de l'état d'avancement de la transposition des PER en PPR dans le cadre du Schéma Départemental des Risques Naturels Majeurs du Val d'Oise

En résumé, ces trois expériences offrent une visibilité plus grande sur les actions menées sur le terrain par les services déconcentrés de l'Etat, dans un premier temps, au travers des bilans qui sont dressés sur la situation actuelle en terme d'exposition aux aléas naturels et de gestion des risques, dans un second temps, par la présentation et la discussion des orientations à prendre (cf. tableau ci-dessous).

Domaines d'actions	Exemple d'actions mises en œuvre lors des différentes étapes d'un SDRNM		
	Le bilan	Les objectifs généraux	Les stratégies
Connaissance et information	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse des données existantes et de leur accessibilité - Identification des territoires exposés et prioritaires sur l'ensemble du territoire et pour tous les aléas y compris ceux non cartographiés 	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la connaissance - Systématisation de la mise à disposition au niveau national de l'ensemble des données locales - Amélioration de l'information sur le système assurantiel catnat 	<ul style="list-style-type: none"> - Homogénéisation et extension de la couverture des cartes d'aléas - Recueil régulier des données existantes et alimentation des bases de données nationales - Constitution d'une liste non ambiguë des communes exposées et prioritaires - Plaquette et réunion d'information sur le système assurantiel catnat
Prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse de la situation des PPR (« poches de résistance », périmètres de mise en œuvre, autres outils mis en place...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Priorisation des PPR en fonction de l'estimation de l'exposition - Prise en compte des risques dans l'aménagement sur l'ensemble des territoires exposés 	<ul style="list-style-type: none"> - Régularisation des situations des PPR sur les territoires prioritaires - Définition d'outils opérationnels d'aménagement pour les territoires exposés et/ou les aléas qui ne justifieraient pas d'un traitement par PPR
Travaux permettant de réduire le risque	<ul style="list-style-type: none"> - Recensement de l'ensemble des outils de gestion des risques y compris les ouvrages de protection et leur entretien 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la vulnérabilité sur l'existant et à l'échelle d'un territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement des travaux de réduction de la vulnérabilité sur l'existant au travers ou non d'un PPR - Privilégier l'hydraulique douce et renforcer l'entretien et la surveillance des ouvrages existants
Retours d'expériences	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse des pratiques de retours d'expérience 	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des événements passés et évaluation des actions de gestion des risques 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation du retour d'expérience sur les événements ainsi que sur les actions menées (indicateurs d'évaluation)

Tableau 20 : Exemple d'actions mises en œuvre lors des différentes étapes d'un Schéma Départemental des Risques Naturels Majeurs (SDRNM) par domaines d'actions

Au final, les réflexions engagées dans ces commissions contribuent à transformer l'action publique de prévention de l'intérieur. Elles identifient des besoins de changement d'organisation et vont même jusqu'à renouveler cette organisation par des démarches de suivi et d'évaluation proches de celles des assureurs. Elles proposent une certaine vision d'ensemble des possibilités et limites du PPRN, voire une certaine analyse stratégique de son environnement et de son articulation avec les autres dispositifs de prévention.

A ce titre, ces approches d'initiative locale encadrées apparaissent comme des « bonnes pratiques » qui participent à l'acceptation d'une évolution de l'action publique de prévention et confortent la démarche évaluative de la MRN.

La prise en compte de la temporalité permet ainsi de mettre en évidence un travail de fond de sensibilisation des acteurs de la gestion des risques naturels par l'accumulation d'expertises au niveau national et l'émergence de nouvelles pratiques au niveau local. Ces deux processus complémentaires vont dans le sens d'une acceptation de la nécessité de faire évoluer l'action publique de prévention. Ils conduisent à une reconnaissance de problèmes ainsi qu'au développement et à la mise à disposition de nouvelles approches, pratiques et compétences.

La démarche évaluative de la MRN s'inscrit donc dans ce mouvement évolutif initié et alimenté par un grand nombre d'acteurs de la gestion des risques naturels à travers leurs expertises et leurs pratiques innovantes. Cette accumulation va-t-elle conduire au dépassement d'un seuil et déclencher un processus de changement ? On peut s'attendre à une accélération du changement du fait de l'intensification des initiatives et des interactions entre parties prenantes, d'autant que le contexte extérieur nous est apparu favorable. Toutefois, il paraît nécessaire de considérer l'existence d'un certain nombre de contraintes qui peuvent réduire d'autant la contribution au changement.

7.3. Les obstacles et les limites de la contribution de la démarche évaluative de la MRN au changement

Certains points sensibles de l'action publique dans le domaine de la gestion des risques naturels évoluent très lentement et constituent autant de limites à la contribution de la démarche évaluative de la MRN au changement de l'action publique de prévention. C'est notamment le cas du régime assurantiel catnat pour lequel le *statu quo* a largement été privilégié et dont les évolutions restent encore difficiles, avec des ajustements à la marge sans prise en charge de problèmes de fond comme la faiblesse du couplage entre prévention et indemnisation. En effet, face au constat d'une sinistralité croissante, et ce, à un rythme beaucoup plus soutenu que par le passé, différents rapports ont pu faire des propositions de réforme du système catnat. Pour la profession, la question n'est pas tant de réformer un régime d'indemnisation « qui donne globalement satisfaction » mais de renforcer la prévention, notamment collective, qui semble avoir été négligée (Argus de l'assurance 16 avril 2010, 26 mars 2010, 25 juin 2010). Nous ne nous intéressons pas ici aux raisons de ce *statu quo* qui peuvent être multiples (grand nombre d'acteurs aux intérêts divergents, préférence pour une situation connue, manques de visibilité et difficultés techniques pour s'adapter à une nouvelle situation et à ses conséquences, logiques politiques...) mais à son impact potentiel sur la dynamique de changement de l'action publique de prévention. Dans quelle mesure peut-on contribuer au changement de l'action publique de prévention sans intervention sur certains aspects du régime catnat ?

Les évolutions du régime peuvent paraître relever uniquement du domaine de l'indemnisation, pourtant, du fait de l'existence d'un lien avec l'action publique de prévention, elles ont des impacts directs sur celle-ci. Comme cela a été développé précédemment dans le §3, le système français d'indemnisation des catastrophes naturelles (loi de juillet 1982) prévoit un devoir de prévention individuel et collectif en contrepartie du droit à indemnisation ouvert par une extension de couverture obligatoire appliquée à tout contrat d'assurance de dommages aux biens.

Au-delà des ajustements qui peuvent être jugés nécessaires pour renforcer les réserves de la CCR, garantir l'équilibre économique du système et assurer sa pérennité, des questions se posent sur le caractère déresponsabilisant du régime et son incitation limitée à la prévention. Un état des lieux de la situation du régime catnat a été conduit en 2005 par une mission interministérielle (IGF et al, 2005). Il souligne la nécessité de coupler les évolutions de prévention avec celles du régime catnat.

En effet, la transformation de certaines composantes du régime peut être considérée comme un moyen de renforcer la prévention, c'est notamment le cas :

- du choix des phénomènes couverts ;
- de l'ouverture du droit à indemnisation ;
- du processus d'indemnisation et du suivi des données.

L'étude de ces trois composantes vise à illustrer dans quelle mesure les évolutions du volet indemnisation du régime pourraient impacter le volet prévention, et à montrer les limites d'une contribution au changement de l'action publique de prévention en l'absence d'intervention sur certains aspects du système assurantiel.

7.3.1. Le choix des phénomènes couverts

Sans que leur liste soit exhaustive, les phénomènes suivants peuvent être considérés comme couverts par le système catnat : inondations et/ou coulées de boue, séismes, mouvements de terrain, sécheresse géotechnique (mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols), raz-de-marée, ruissellements d'eau, de boue ou de lave, masse de glace ou de neige en mouvement (CCR, 2010). La prise en compte de certains phénomènes au sein du régime d'indemnisation catnat soulève tout de même quelques interrogations.

Ainsi, Bidan souligne « le poids » croissant de ce qu'il nommait déjà en 2000 « le sinistre sériel « sécheresse » » (Bidan, 2000). Les premières reconnaissances de l'état de catastrophes naturelles « sécheresse » datent du milieu de l'année 1989. Depuis, la France a souffert de plusieurs « vagues de sécheresse », de 1995 à 1999 et plus récemment en 2003, qui ont posé la question de « la nécessité d'apporter un traitement distinct pour ce risque ». La mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles consacre un rapport particulier à ce point (IGF et al., 2005). Elle propose des mesures spécifiques pour sa gestion au sein du régime catnat en s'appuyant sur quatre considérations générales reprises ci-dessous :

- « d'une part, le risque de subsidence ne résulte pas nécessairement du caractère anormal d'un aléa : certaines communes sont de façon très fréquente, voire quasi permanente, en situation de « catastrophe naturelle » au titre de la sécheresse depuis le début des années 1990, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit de la loi de 1982, qui ne vise que les cas où un agent naturel est d'une intensité anormale. En fait, plus de la moitié des communes françaises seraient situées au moins partiellement en zone argileuse (même s'il ne s'agit pas toujours d'argile "gonflante"). A plus ou moins brève échéance, ces communes risquent donc toutes d'être soumises à une période de sécheresse. Si les règles et les pratiques actuelles régissant la constatation de l'état de catastrophe naturelle demeuraient inchangées, il en résulterait des enjeux financiers particulièrement importants et difficiles à maîtriser ;

- la subsidence est un risque qui peut être presque supprimé par le recours à des techniques de construction adaptées ;
- par ailleurs la prévention de ce risque coûte sensiblement moins cher que la réparation – sauf pour le maître d’ouvrage, qui a finalement et objectivement intérêt à attendre qu’un sinistre survienne car c’est le système assurantiel qui supporte alors le coût de la remise en état. En outre, pour éviter une répétition du sinistre, l’assureur est souvent conduit à indemniser des travaux de confortement de la construction allant au-delà d’une simple réparation et qui conféreront au bien une qualité supérieure à celle qu’il avait auparavant.
- enfin les désordres invoqués par les assurés pour demander réparation sont généralement difficiles à rattacher à un événement précis, que ce soit en termes de causalité (d’autres phénomènes pouvant produire les mêmes effets) ou en termes de datation: contrairement aux autres aléas qui produisent des effets immédiats, les conséquences de la sécheresse se produisent avec un certain retard qu’il est difficile de préciser si bien que le rattachement de dégâts survenus sur une construction à une période de sécheresse donnée ayant fait l’objet d’une constatation de catastrophe naturelle est entouré d’une assez grande incertitude (qui profite normalement à l’assuré). »

Sans avoir à ce jour apporté de solutions pérennes, des décisions particulières ont déjà été prises par l’Etat suite à la sécheresse de 2003 où « les règles du jeu ont été modifiées en cours de partie » au vu de l’ampleur du phénomène et du risque financier associé (IGF et al., 2005).

On peut également signaler que depuis la loi n° 2002-276 du 27 Février 2002 relative à la démocratie de proximité et son article 159, les affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières d’origine naturelle ou anthropique, entrent également dans le cadre du régime catnat¹³⁰ bien que les dommages ne soient pas causés par un « agent naturel » (article L 125-1 du code des assurances).

De même les inondations par ruissellement urbain sont prises en compte alors qu’elles peuvent être considérées comme un problème technique lié à l’assainissement et au dimensionnement des réseaux.

Au final, sans qu’il existe de liste exhaustive, il semble que la nature de certains phénomènes couverts fasse débat. Les risques n’étant jamais véritablement naturels, leur intégration au sein du système catnat n’est que le résultat de différents arbitrages qu’il conviendrait d’explicitier. En effet, leur prise en charge généralisée par le régime catnat peut amener à privilégier la réparation par rapport à la prévention. De même, poser la question de l’exclusion d’un phénomène du système catnat invite à s’interroger sur la pertinence de sa prise en compte dans le cadre des PPRN qui restent en partie financés par le FPRNM.

Des arbitrages concernant l’ouverture du droit à indemnisation, l’intensité des phénomènes et la déclaration des arrêtés catnat peuvent également avoir un impact sur l’action publique de prévention. Cela conduit à s’interroger sur l’opportunité de les établir en cohérence avec ceux réalisés dans le cadre de la politique de prévention.

¹³⁰ sauf s’il s’agit de l’exploitation passée ou en cours d’une mine

7.3.2. L'ouverture du droit à indemnisation, intensité des phénomènes et déclaration des arrêtés catnat

Dans le cadre de l'assurance des catastrophes naturelles, les communes ayant subi un évènement naturel peuvent demander une reconnaissance de catastrophe naturelle. L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel (ministère de l'intérieur, de l'économie et des finances) et détermine « les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie »¹³¹.

Il permet de statuer sur le caractère anormal de l'intensité de l'évènement. En effet, le système catnat ne prévoit pas l'indemnisation de dommages causés par n'importe quel évènement naturel, mais des phénomènes naturels « d'intensité anormale » (Articles L125-1 du code des assurances). La décision de la commission interministérielle doit être « notifiée à chaque commune concernée par le représentant de l'État dans le département » et doit être « assortie d'une motivation »¹³².

Pour autant, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de critères d'appréciation clairement définis pour statuer sur ce caractère « anormal », ce qui soulève la question de leur « objectivation ». Le rapport public 1999 de la cour des comptes relatif à la prévention des inondations en France, constate que « dans la pratique, le dispositif ne distingue pas les aléas courants des véritables catastrophes, d'où la profusion des arrêtés de catastrophe naturelle en général et *l'abonnement* au système de certaines communes qui subissent des crues à répétition sans chercher à s'en prémunir » (CERDACC, 2002). Cette tendance illustre de nouveau la priorité donnée à l'indemnisation par rapport à la prévention.

Pour le Rapport particulier sur les aspects assurantiels et institutionnels du régime catnat (IGF et al., 2005) « la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle relève d'une procédure fragile du point de vue juridique comme scientifique ».

En l'absence d'explicitation de la référence à la « normalité » ou à « l'anormalité » des phénomènes dans le processus d'indemnisation, il semble difficile d'éviter un recours quasi systématique à l'indemnisation au détriment de la prévention. Ces notions pourraient notamment être rapprochées de celles privilégiées dans le domaine de la prévention comme la fréquence ou l'intensité (cf. figure ci-dessous).

¹³¹ L'Article 34. - II de la loi n°92-665 du 16 Juillet 1992

¹³² Introduit par l'article 11 de la loi n°2004-811 du 13 Août de modernisation de la sécurité civile

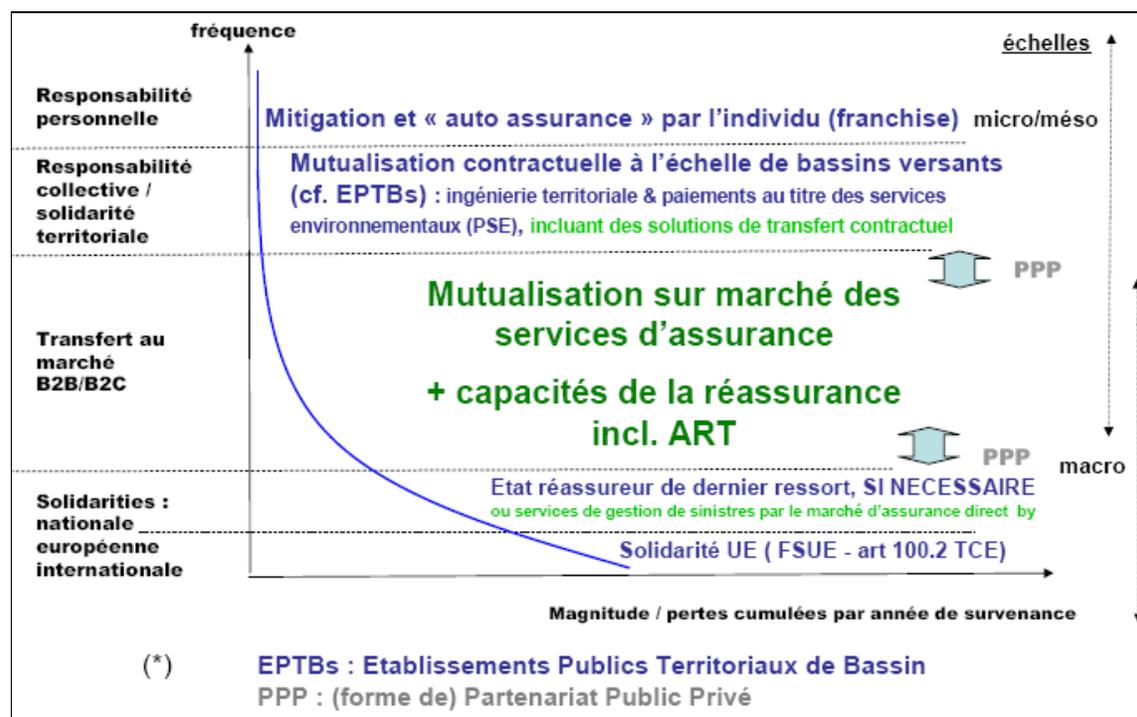


Figure 51 : Articulation optimale entre services d'assurance et autres modes de financement selon la courbe de Farmer (Nussbaum, 2009 a)

En l'état actuel, la question de l'appréciation du risque acceptable et des événements à prendre en compte dans la prévention reste entière. Un traitement de cette question sans intégrer le volet indemnisation du système catnat paraît délicat.

L'absence de critères d'appréciation permettant de statuer objectivement sur le caractère anormal d'un phénomène se traduit par une confusion entre les aléas courants et les catastrophes, et la banalisation de l'indemnisation au détriment de la prévention. Cela illustre la nécessité d'opérer des changements au sein du régime pour optimiser ceux de l'action publique de prévention. Ainsi les seuils et les arbitrages relatifs à l'ouverture du droit à indemnisation gagneraient à être établis en cohérence avec ceux retenus dans le cadre de la politique de prévention.

Malgré l'existence d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, l'indemnisation reste de la compétence des assureurs. Les transformations de ce processus peuvent directement impacter l'action publique de prévention notamment concernant la reconstruction à l'identique ou la mise à disposition de données de sinistralité.

7.3.3. Indemnisation et suivi des données

De Boissieu définit l'indemnisation comme « une somme d'argent destinée à compenser une perte, un manque à gagner. Elle vise donc à compenser un dégât et à remettre un patrimoine dans la situation d'avant l'accident » (De Boissieu, 2001).

Le processus d'indemnisation repose sur un « principe indemnitaire » selon lequel « l'indemnité ne peut jamais être supérieure au montant des préjudices subis ». Or ce principe peut être perçu en contradiction avec une recherche de réduction de la vulnérabilité lorsqu'il conduit à la reconstruction à l'identique de biens fortement exposés.

Ainsi, comme l'indiquent Vesseron et Douard « dans de nombreux cas, et lorsque, pour des événements qui ne sont pas exceptionnels, les dommages sont significatifs, il est sans doute préférable de ne pas reconstruire à l'identique » (Vesseron et Douard, 2000). Pour ces auteurs « les assureurs, avec l'aide des experts d'assurances, pourraient assez systématiquement chercher à encourager, lors des reconstructions, les dispositions assurant une plus grande robustesse des biens face aux phénomènes naturels ». L'équipe du CERDACC rappelle qu'« en 2001, la Commission plénière des assurances de biens et de responsabilité a souligné que les sociétés d'assurance devaient faire preuve de souplesse devant les problèmes rencontrés par les assurés après les événements catastrophiques récents. Une des mesures préconisée est en faveur de la prévention : les conditions d'application de la garantie valeur à neuf (reconstruction sur place et à l'identique) ne doivent pas être appliquées avec rigidité lorsque l'assuré prend l'initiative de se déplacer dans une zone moins exposée » (CERDACC, 2002). Cette question s'est de nouveau posée suite au passage de la tempête Xynthia. Ainsi, dans son discours, le président de la république a précisé que : « les personnes qui ne pourront retrouver leur domicile ravagé par Xynthia, seront indemnisées de la perte de leur maison. [...] les assureurs devront prendre leur part de cette charge, en acceptant d'indemniser les sinistrés même lorsqu'ils reconstruiront hors du site où se trouvait leur maison ». L'article L121-16 du code des assurances créé par la loi n°95-101 du 2 février 1995 (article 17 de la loi) prévoit déjà que « toute clause des contrats d'assurance tendant à subordonner le versement d'une indemnité en réparation d'un dommage causé par une catastrophe naturelle au sens de l'article L. 125-1 à un immeuble bâti à sa reconstruction sur place est réputée non écrite dès lors que l'espace est soumis à un plan de prévention des risques naturels prévisibles ». Cet article s'applique cependant uniquement sur les territoires dotés de PPRN.

Par ailleurs, se pose également la question du suivi des données sur la sinistralité. La figure ci-dessous met en évidence les territoires les plus sinistrés entre 1995 et 2003, notamment les départements de l'arc méditerranéen, de Normandie, de la Somme et de la Meuse. Le taux de fréquence des sinistres (exprimée en pour mille) pour un portefeuille ou un territoire donné (ici le département) et sur une période donnée (ici de plusieurs années), s'exprime en le rapport du nombre de contrats sinistrés sur le nombre total de contrats. Ce premier niveau d'information est certes précieux mais trop agrégé et avec un recul insuffisant.

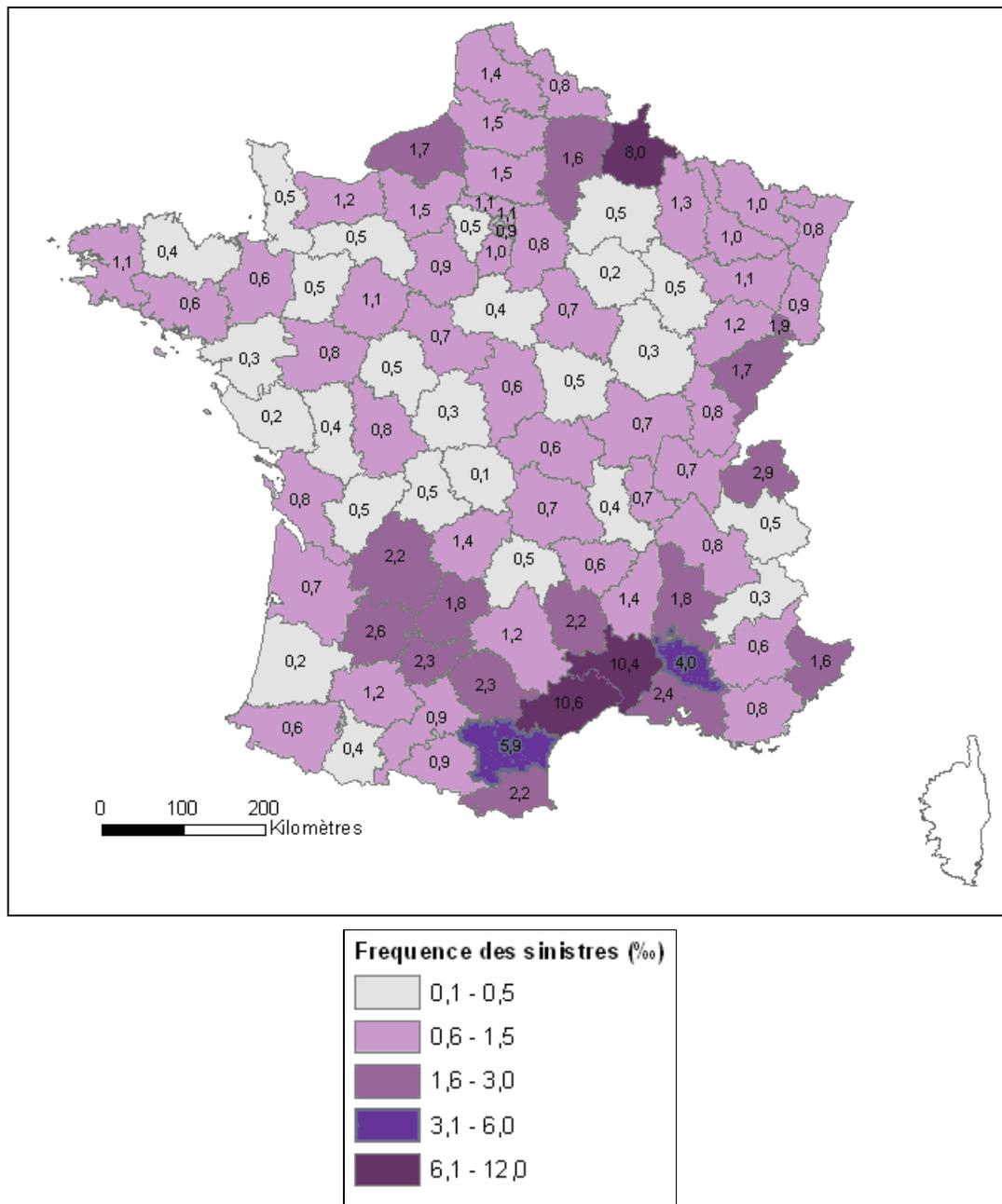
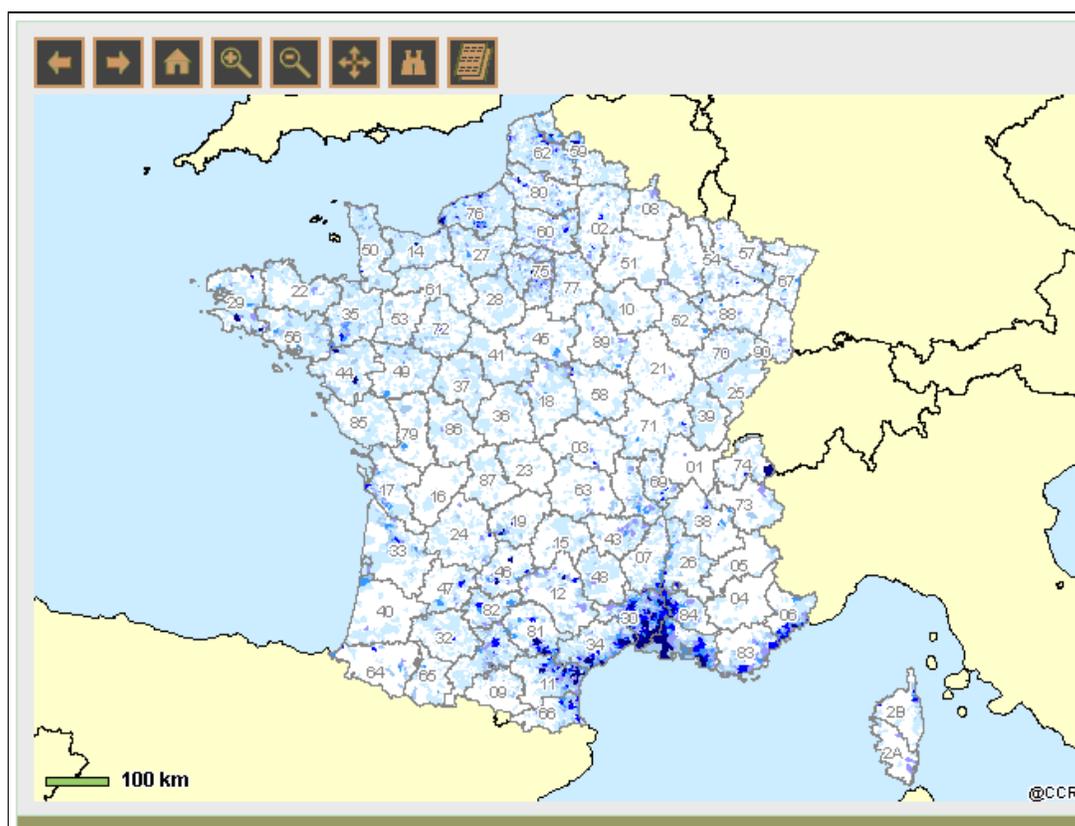


Figure 52 : Cartographie de la fréquence des sinistres réalisée à partir des données FFSA (Chemitte, 2008)

Bidan souligne que « parmi les faiblesses du système instauré par la loi de 1982 figurait l'absence d'un mécanisme permettant de bénéficier de statistiques fiables et précises sur la répartition des indemnités versées par les assureurs, comme sur celle des valeurs assurées. [...] Les données en la matière, quand elles existaient, étaient le plus souvent inexploitable car agrégées, sans aucune ventilation – ni par zone géographique, ni par nature de phénomène. Or ce type d'information peut s'avérer très utile pour les pouvoirs publics dans la détermination des priorités en matière de prévention, et notamment pour la mise en place de plans de prévention des risques » (Bidan, 2000).

Depuis 1995, la caisse centrale de réassurance (CCR) a entrepris la constitution d'une base de données comportant des informations comptables communales et infra communales qui alimentent un outil illustré par la figure ci-dessous.



Coûts par commune (1995 - 2006) visibles jusqu'à l'échelle = 3 km

Inondation	Coût (en k€)
	0 - 59
	59 - 230
	230 - 630
	630 - 1400
	1400 - 4800
	4800 et +

Figure 53 : Illustration de l'outil CERES de la CCR (<http://www.ccr.fr>)

L'outil CERES de la CCR restitue le montant des indemnités versées au titre des catastrophes naturelles, hors auto, par catégorie d'aléas dont les inondations :

- cumulées 1995-2006¹³³,
 - o et agrégées à l'échelle de la commune ;
 - o à l'échelle infra communale, à partir de l'adresse du lieu de risques, en tenant compte de l'incertitude relative au géocodage ;
- par événement, pour les plus importants. .

L'outil CERES ne donne accès à la base de données des sinistres aux sociétés clientes et aux services de l'Etat qu'en consultation.

¹³³ Année n-2 par rapport à l'année n de consultation

Par ailleurs, celle-ci souffre également d'un faible recul (1995) et ne propose qu'une connaissance empirique du risque alors qu'il s'agit dorénavant, notamment sous l'impulsion de la problématique du changement climatique, de le considérer dans le plus vaste champ des possibles.

A noter encore que les montants indemnisés au titre des catnat ne représentent qu'une fraction des dommages économiques, puisque seuls les biens assurés sont comptabilisés. L'ordre de grandeur entre les deux est généralement de un à deux.

Le processus d'indemnisation, de la compétence des assureurs privés, renvoie donc à deux questions majeures relatives au domaine de la prévention :

- la nécessité, dans certains cas, de reconstruire en cherchant à réduire la vulnérabilité ;
- le besoin d'identifier les zones sinistrées pour mettre en place les dispositifs nécessaires et déterminer des priorités.

Ces deux points rappellent la nécessité d'intégrer les interactions entre prévention et indemnisation dans le cadre des réflexions sur le changement de l'action publique de prévention.

Les phénomènes couverts, l'ouverture à l'indemnisation par les arrêtés catnat, ou encore les modalités d'indemnisation et leur suivi sont autant de points qui sont susceptibles d'évoluer au sein de la politique publique relative à l'indemnisation. Chaque décision et arbitrage les concernant aura des conséquences sur l'action publique de prévention au regard du lien entre prévention et indemnisation.

En l'absence de changement du régime, il semble difficile d'espérer modifier les comportements individuels ou collectifs face aux risques naturels et aboutir à un renforcement de l'action publique de prévention.

Conclusion chapitre 7

Le chapitre 7 a permis de démontrer que la démarche évaluative de la MRN s'inscrit dans un contexte qui évolue sous l'effet de variables exogènes (débat autour de la question du changement climatique, apparition de dynamiques transnationales et augmentation de la sinistralité) et de variables endogènes (travail de fond de sensibilisation des acteurs de la gestion des risques naturels à la nécessité d'évolution). Ces évolutions apparaissent favorables à l'aboutissement d'un processus de changement par l'intensification des interactions entre parties prenantes et l'évolution des représentations.

Toutefois, la possible contribution de la démarche évaluative de la MRN doit également être considérée au regard des blocages qui existent au sein du volet indemnisation du régime catnat. En effet, en l'absence d'évolution de ce dernier, les transformations de l'action publique de prévention ne pourront être que limitées.

Dans ce contexte qui délimite en quelque sorte le périmètre d'action des acteurs, il est proposé d'étudier, en s'appuyant sur une démarche d'observation participante, les stratégies mises en œuvre par la profession de l'assurance pour exploiter cet espace et tenter de contribuer au changement.

Chapitre 8 : Les ressources supplémentaires apportées par la démarche évaluative de la MRN

Au vu des conditions décrites dans le chapitre précédent, il convient désormais de s'interroger sur la capacité de la démarche évaluative de la MRN à contribuer au changement.

La production de ressources cognitives dont les acteurs peuvent se saisir pour renforcer leurs interactions et leur légitimité au sein de l'action publique, peut être considérée comme un préalable à la contribution au changement (Hassenteufel, 2008).

Ainsi, la démarche évaluative de la MRN paraît d'autant plus en mesure de contribuer au changement qu'elle dispose de données, d'informations ou d'éléments factuels susceptibles d'accroître les capacités stratégiques et les moyens d'action d'acteurs porteurs de changement.

Quels sont les éléments apportés par la démarche évaluative MRN pouvant lui permettre de contribuer au changement ?

Dans ce chapitre, il est proposé de présenter et d'étudier les résultats obtenus à l'issue de la démarche évaluative de la MRN afin de déterminer dans quelle mesure les chiffres, les statistiques, les cartes et les listes produits pour le compte de la profession, dans une structure d'interface, confèrent une certaine légitimité scientifique à la démarche évaluative et permettent d'objectiver les problèmes.

Plus précisément, seront analysés les résultats obtenus sur :

- l'état d'avancement des PPRN (§ 8.1.) ;
- la pertinence de la couverture des PPRNI (§ 8.2.) ;
- quelques particularismes locaux (§ 8.3.).

8.1. Analyse au niveau national de l'état d'avancement des PPRN

L'Etat a fait des avancées très significatives depuis le début de la décennie en termes de couverture des PPRNI. Le nombre annuel de PPRNI approuvés augmente de façon significative depuis 2000, année de mise en œuvre de la modulation de franchise. Celle-ci ayant produit ses effets, a permis d'atteindre le nombre de 5 000 PPRN à fin 2005. Comme l'indique le graphique ci-dessous, ce nombre continue de progresser, avec en 2008, l'année la plus productive, plus de 700 communes couvertes.

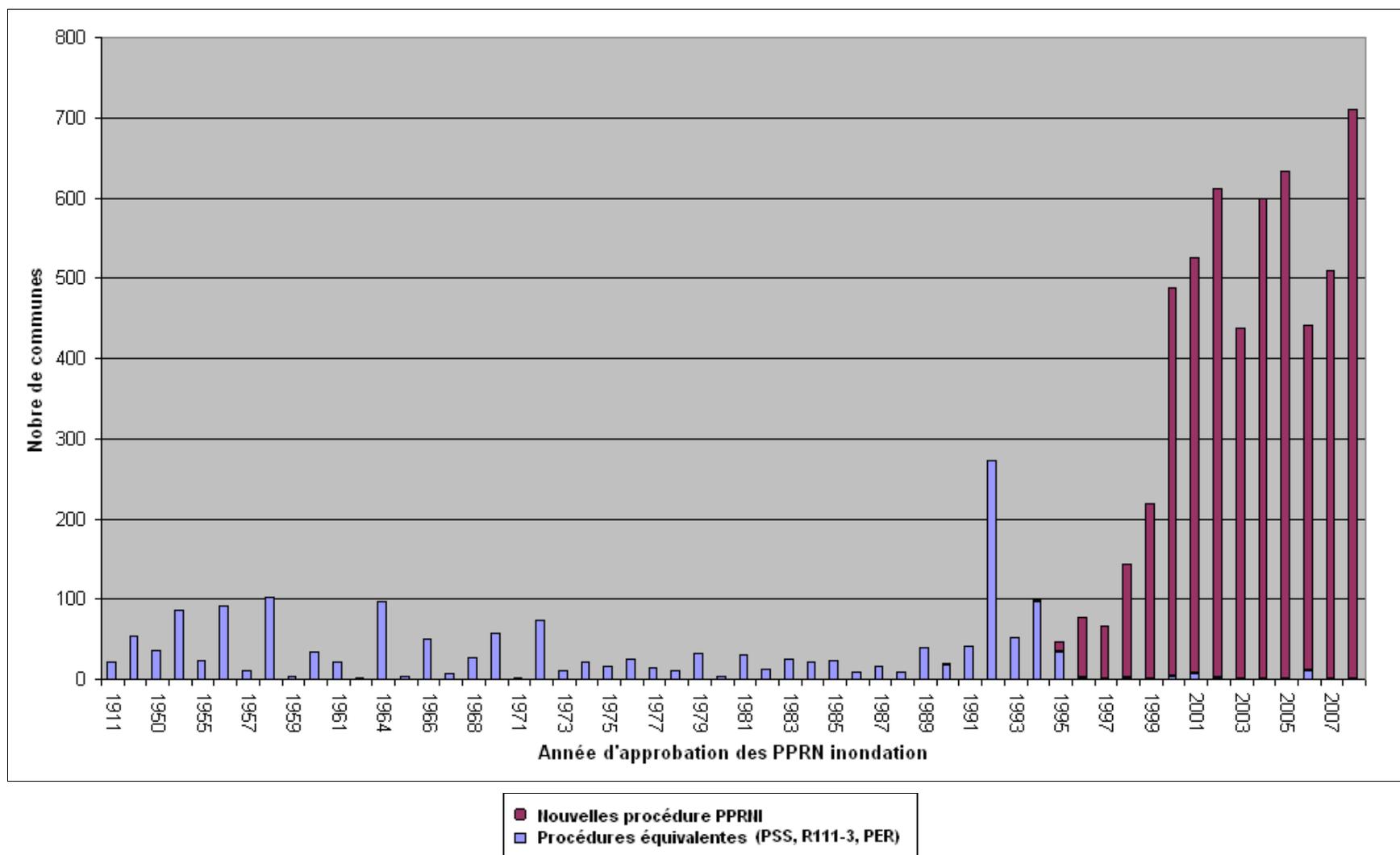


Figure 54 : Rythme de couverture des communes par un PPRNI approuvé
 (Sources : MEEDM, BD Gaspar au 31/12/08, traitement MRN)

A partir d'une analyse réalisée au niveau national, la démarche évaluative de la MRN s'est attachée à étudier les effets de cette progression, notamment à travers :

- la réalisation d'un bilan factuel de l'avancement, à l'échelle nationale, des procédures PPRNI.
- La mise en lumière d'un certain nombre de questionnements autour de la prise en compte de l'état d'avancement des PPRNI et de la mesure du niveau de prévention des territoires

Ces deux points sont présentés dans les deux paragraphes suivants.

8.1.1. Un bilan factuel national révélateur d'une diversité d'état d'avancement des PPRNI présents sur le territoire

La démarche MRN propose un bilan particulier sur l'état d'avancement des PPRNI. Elle recense un grand nombre de situations d'avancement qui sont reprises en détails dans le tableau ci-dessous avec le dénombrement de communes concernées.

État d'avancement des PPRNI	Nombre de communes concernées par un PPRNI
PPR APPROUVE	5 187
PPR ANNEXE AU PLU	268
PPR PRESCRIT DEPUIS MOINS DE 4 ANS	650
PPR PRESCRIT DEPUIS MOINS DE 4 ANS ET APPLICATION PAR ANTICIPATION	28
PPR PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4 ANS	2 526
PPR PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4 ANS ET APPLICATION PAR ANTICIPATION	91
EQUIVALENT APPROUVE	1 145
EQUIVALENT APPROUVE ET PPR PRESCRIT DEPUIS MOINS DE 4ANS	138
EQUIVALENT APPROUVE ET PPR PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4 ANS	328
EQUIVALENT APPROUVE ET PPR PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4 ANS ET APPLICATION PAR ANTICIPATION	27
EQUIVALENT PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4 ANS	7
PPR PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4 ANS ET DEPRESCRIT	69
PPR PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4 ANS ET DEPRESCRIT AVEC EQUIVALENT APPROUVE	28
NON RENSEIGNE	252
TOTAL	10 744

Tableau 21 : situations d'avancement des procédures PPRNI au 31 décembre 2008
(Sources : MEEDDM, BD Gaspar au 31/12/08, traitement MRN)

Ce tableau illustre la multiplicité de situations d'avancement qui peuvent être recensées sur le territoire et la complexité de leur interprétation notamment du fait d'une superposition de plusieurs états d'avancement.

La démarche MRN propose de ne retenir que le PPRNI le plus avancé et de répartir la diversité de situations selon une typologie synthétique qualifiant l'état d'avancement de la procédure PPRNI par rapport à sa conformité avec le cadre réglementaire.

Cette dernière permet d'opérer une analyse selon une répartition simplifiée, reprise dans le tableau ci-dessous.

Avancement PPRNI		Nombre de communes	Proportion
Procédure régulière	Approuvé	5 500	51%
	Equivalent approuvé	1 600	15%
	Prescrit depuis moins de 4 ans	700	7%
Sous-total procédure régulière		7 800	73%
Procédure perturbée	Prescrit depuis plus de 4 ans	2 600	24%
	Dé prescrit ¹³⁴	100	1%
	Non renseigné	200	2%
Sous-total procédure perturbée		2 900	27%
TOTAL communes avec PPR		10 700	100%

Tableau 22 : Typologie simplifiée des situations d'avancement des procédures PPRNI

(Sources : MEEEDDM, BD Gaspar au 31/12/08, traitement MRN)

Cette répartition montre que 73% des communes sont concernées par une procédure PPRNI « régulière ». Parmi elles, 66% disposent d'ores et déjà d'un PPRNI ou équivalent approuvé.

A noter également le nombre important de communes (2 600, 24% du total) concernées par une procédure ayant dépassé le délai de 4 ans pour approbation, ce qui expose leurs administrés au risque de modulation de franchise. Cependant l'examen de la situation de ces communes vis-à-vis du nombre d'arrêtés catnat montre que seulement environ 400 d'entre elles sont encore actuellement sous la « menace » de modulation de franchise¹³⁵.

Par ailleurs, la répartition géographique sur le territoire national des différents états d'avancement recensés souligne la large place laissée à l'appréciation et à l'initiative locale dans l'esprit du dispositif légal pour justifier de l'intérêt d'amorcer une procédure. Cette liberté d'action a certes permis à l'administration en charge d'atteindre les objectifs quantitatifs avancés (ex : 5 000 PPRN¹³⁶ à la fin 2005), mais a conduit à une certaine disparité locale :

- PPRNI pour toutes les communes riveraines du cours d'eau principal (ex : Loiret) ou pour toutes les communes du département (ex : Tarn et Garonne) ;
- PPRNI pour toutes les communes avec perspective de modulation de franchise (ex : Nord) ;
- PPRNI au cas par cas (ex : Côte d'Or) ;
- PPRNI suite à une hiérarchisation des communes exposées (ex : Val d'Oise).

¹³⁴ Chiffre à considérer avec prudence compte tenu des difficultés à retrouver cette information dans la BD Gaspar. Très certainement en dessous de la réalité selon l'administration centrale.

¹³⁵ Modulation déjà applicable au prochain arrêté.

¹³⁶ Tous risques naturels confondus.

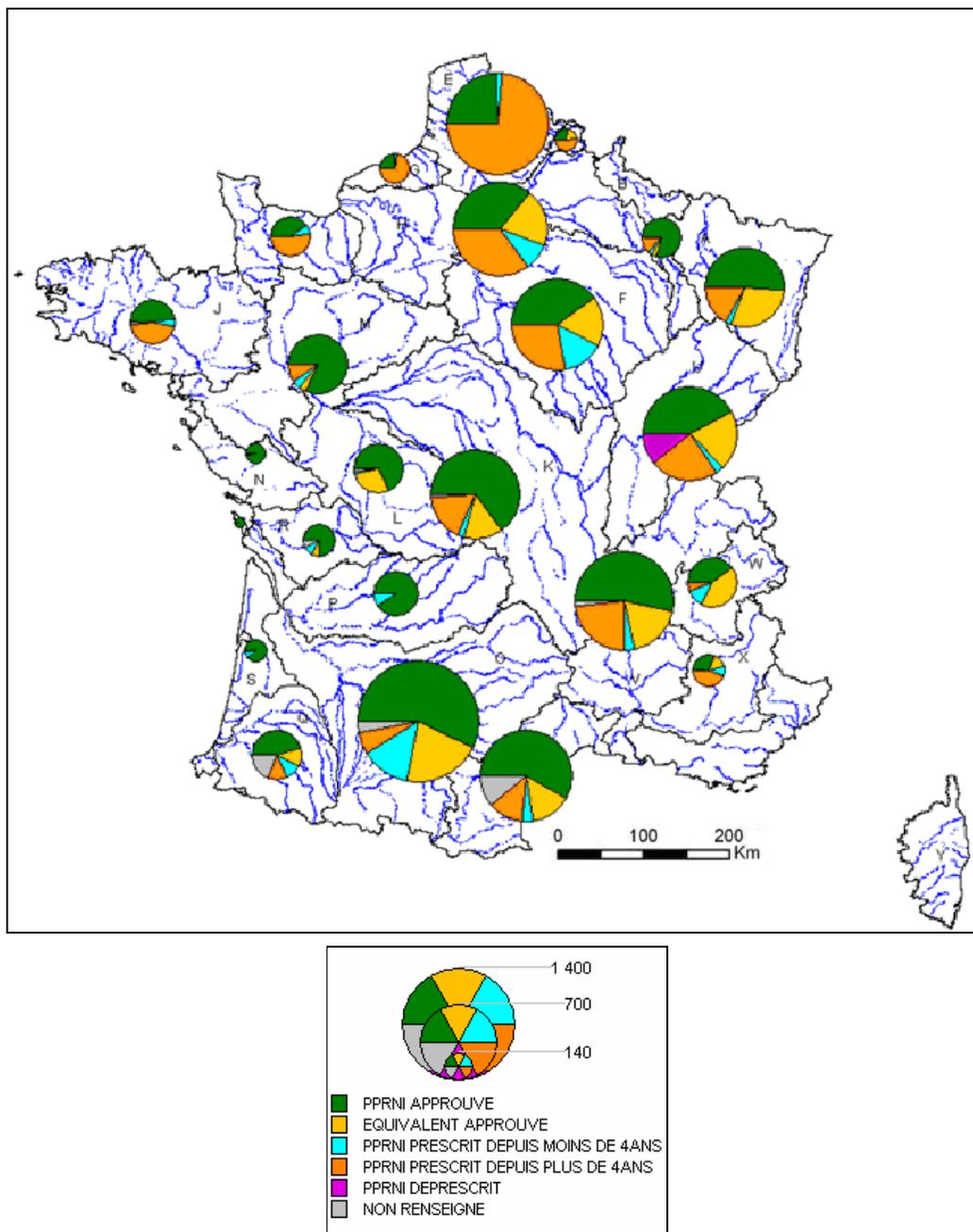


Figure 55 : Répartition des états d'avancement des procédures PPRNI par région hydrographique

(Sources : Sandre/IGN, Carthage, MEEDDM, BD Gaspar au 31/12/08, traitement MRN)

Au final, la démarche évaluative apporte des éléments chiffrés ainsi qu'une représentation spatiale de la diversité de situations d'avancement des PPRN présents sur l'ensemble du territoire. Elle propose de considérer ces différents états d'avancement par rapport à leur conformité avec le cadre règlementaire et identifie ainsi des procédures pouvant être jugées « perturbées ». Toutefois, au-delà de la richesse de l'information apportée, l'analyse invite également à de nombreuses discussions, notamment : Comment considérer les différents états d'avancement des PPRNI ? La typologie proposée par la MRN est-elle satisfaisante ? Dans quelle mesure la prise en compte de la durée de prescription permet-elle d'apprécier la pertinence de couverture des PPRNI ? L'analyse des PPRNI permet-elle d'obtenir une mesure du niveau de prévention des territoires ?

8.1.2. Prise en compte de l'état d'avancement des PPRNI et mesure du niveau de prévention des territoires

Au-delà des questions de disponibilité des données et de celles relatives au traitement réalisé pour attribuer un état d'avancement à chaque commune qui ont été étudiées précédemment, la répartition retenue entre procédures « régulière » et « perturbée » mérite d'être discutée :

- Comment considérer les procédures équivalentes « valant PPRNI » (PSS, R111-3 et PER) ?
- Quelle attitude doit être adoptée pour les PPRNI prescrits depuis plus de 4 ans ?
- Que se passe-t-il pour les communes dont le PPRNI a été déprescrit et plus largement pour les communes non couvertes par un PPRNI ?

Il existe un nombre encore important de communes concernées par d'anciennes procédures (1 600, 15% du total) qui, bien que constituant déjà des outils de prévention et pouvant être considérées comme « régulières », n'ont pas la portée du PPRN pour réduire la vulnérabilité des enjeux exposés. En effet, elles ne présentent pas systématiquement des prescriptions réglementaires ou n'ont pas intégré les évolutions en termes de connaissance sur l'aléa de référence. Parmi les communes concernées par d'anciennes procédures :

- 70 % d'entre elles n'ont pas encore engagé de révision de leurs équivalents en faveur d'une nouvelle procédure PPRNI ;
- sur les 30% qui ont engagé une nouvelle procédure, 70 % tardent à les faire aboutir (PPR prescrit depuis plus de 4 ans¹³⁷) dont 28 communes qui ont même vu leur nouvelle procédure PPRNI déprescrite.

Par ailleurs, sur les 3 800 communes ayant un PPRNI prescrit non approuvé, près de 80 % ont un PPRNI prescrit depuis plus de 4 ans. Il a été choisi de considérer ces procédures comme « perturbées » au regard de l'éventualité d'une modulation de franchise. Pour autant, est-il forcément souhaitable de couvrir les territoires exposés par des PPRNI élaborés en 4 ans ? Faut-il plus de temps pour élaborer un « bon » PPRNI ? Si le PPRNI est effectivement nécessaire n'est-il pas urgent de l'approuver ? Si sa prescription ne paraît plus utile, est-il souhaitable de recourir à la « déprescription » ?

Cette dernière interrogation amène alors à s'interroger sur le classement des PPRNI déprescrits en tant que procédure « perturbée ». Une centaine de communes, circonscrites au département de la Haute Saône, ont été recensées dans la BD GASPAS comme ayant un PPRN déprescrit. Toutes avaient un PPRNI prescrit depuis plus de 4ans, dont 28 communes dotées d'une procédure équivalente approuvée. Il s'agit de communes ayant un faible nombre d'enjeux avec un maximum de près de 500 logements et 200 professionnels par commune. Ces déprescriptions n'étaient-elles pas justifiées ? A-t-on suffisamment d'éléments au niveau national pour en juger ?

Un projet de recherche propose une réflexion sur la déprescription des PPR à partir d'une méthodologie reproductible qui s'appuie sur des indicateurs de vulnérabilité (Scarwell, 2008). Elle vise à fournir des éléments d'aide à la décision pour choisir entre différentes options qui se présentent : abrogation de prescription de PPR, maintien de la prescription, re-prescription ou requalification d'un phénomène

¹³⁷ Non comptabilisé dans le tableau précédent pour éviter les doubles comptes.

Cette option de dé prescription¹³⁸ apparue dans certains départements et reconnue dans la base Gaspar par la création d'un champ ad hoc, probablement alimenté en dessous de la réalité (exemple : dé prescription dans les communes du Pas-de-Calais non signalée), soulève toutefois des interrogations en termes :

- assurantiels, puisque qu'à ce jour seul le PPRNI assure le lien entre droit à indemnisation et devoir de prévention ;
- de prévention, puisque se pose la question des mesures et/ou outils qui, en l'absence de PPRNI, vont prendre en compte le risque d'inondation.

Le projet de recherche sur la dé prescription des PPR invite à élargir la palette d'outils de prévention pour retenir les dispositifs les plus adaptés aux réalités locales. En effet, d'autres dispositifs tels que le PLU ou le SCOT qui, de fait, contribuent également à réduire la vulnérabilité à l'aléa inondation, peuvent être mobilisés et s'avérer même, dans certaines circonstances, plus adaptés, par exemple pour la prise en compte des phénomènes de ruissellement. Les territoires sans PPRNI bénéficient-ils forcément d'un faible niveau de prévention ? Le PPRNI est-il suffisant pour rendre compte du niveau de prévention présent sur un territoire ? Si la réponse peut paraître évidente au vu de la diversité de solutions possibles et complémentaires pour gérer les risques naturels (cf. partie 1), il convient de noter que les autres dispositifs ne sont pas reconnus par le régime catnat.

La démarche évaluative de la MRN propose donc non seulement des typologies, des dénombrements et des cartes qui permettent de mettre en évidence la diversité de situations d'avancement des PPRNI présents sur l'ensemble du territoire, mais elle ouvre également vers de nombreux questionnements. En effet, ces premiers éléments concrets représentent autant des arguments mobilisables par la profession pour accélérer la mise en œuvre des PPRNI, que des opportunités pour engager des débats en lien avec le dispositif PPRNI. Ils renvoient à la place du dispositif dans la gestion des risques naturels, à sa mise en œuvre, notamment la durée d'élaboration, et plus largement à la mesure du niveau de prévention des territoires.

La démarche évaluative a également conduit à apporter des éléments sur l'exposition des enjeux et des communes, la priorisation de ces dernières et la pertinence de la couverture des PPRNI, ouvrant ainsi sur de nouvelles discussions.

8.2. De l'exposition des enjeux assurés à l'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI

Dans le cadre de la démarche évaluative de la MRN, il est considéré que la prévention doit être mise en œuvre sur les territoires dont les enjeux assurés sont exposés, et en priorité, là où ils sont présents en nombre. Cette démarche a ainsi donné lieu à une analyse de l'exposition des enjeux assurés ainsi qu'à une première priorisation de territoires exposés pour ensuite apprécier la pertinence de la couverture des PPRNI. Elle s'est également confrontée à un certain nombre de questionnements autour de la question de la priorisation et de l'appréciation de la pertinence de la couverture des PPRNI sur l'ensemble du territoire qui sont autant d'éléments susceptibles d'enrichir les interactions entre parties prenantes. Les résultats tangibles obtenus comme les discussions qui en découlent sont présentés dans les deux paragraphes suivants.

¹³⁸ Des travaux de recherche spécifiques, menés dans le cadre du programme RDT, sont en cours pour élaborer des critères permettant de déterminer si le PPRNI doit ou non être dé prescrit.

8.2.1. Des éléments de priorisation des communes et un diagnostic national sur la pertinence de couverture des PPRNI

De manière synthétique, la démarche évaluative de la MRN a conduit à dénombrer :

- 2,6 millions de logements, soit 9% du total, en zone inondable ;
- 433 000 établissements publics et privés, soit 9% du total, en zone inondable ;

Comme l'illustre la carte ci-dessous, ces enjeux exposés se concentrent sur 9 500 communes identifiées sur le territoire.

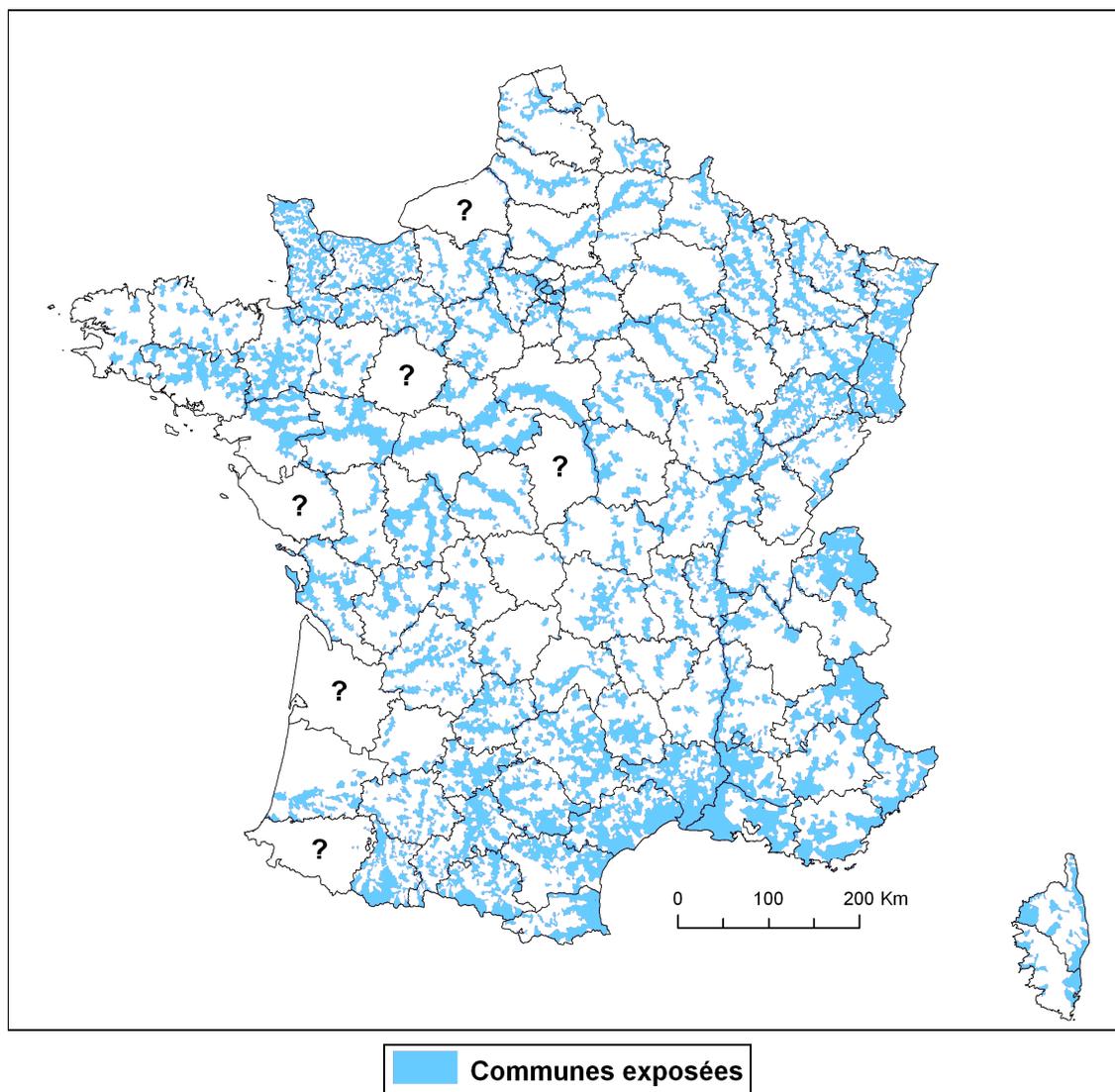


Figure 56 : Dénombrement et identification des communes considérées comme exposées
(Sources : MEEDDM, BD Cartorisque, INSEE, traitement MRN)

Les résultats obtenus pour cette estimation réalisée pour chaque type d'enjeux assurés et par région hydrographique sont repris par la carte ci-dessous.

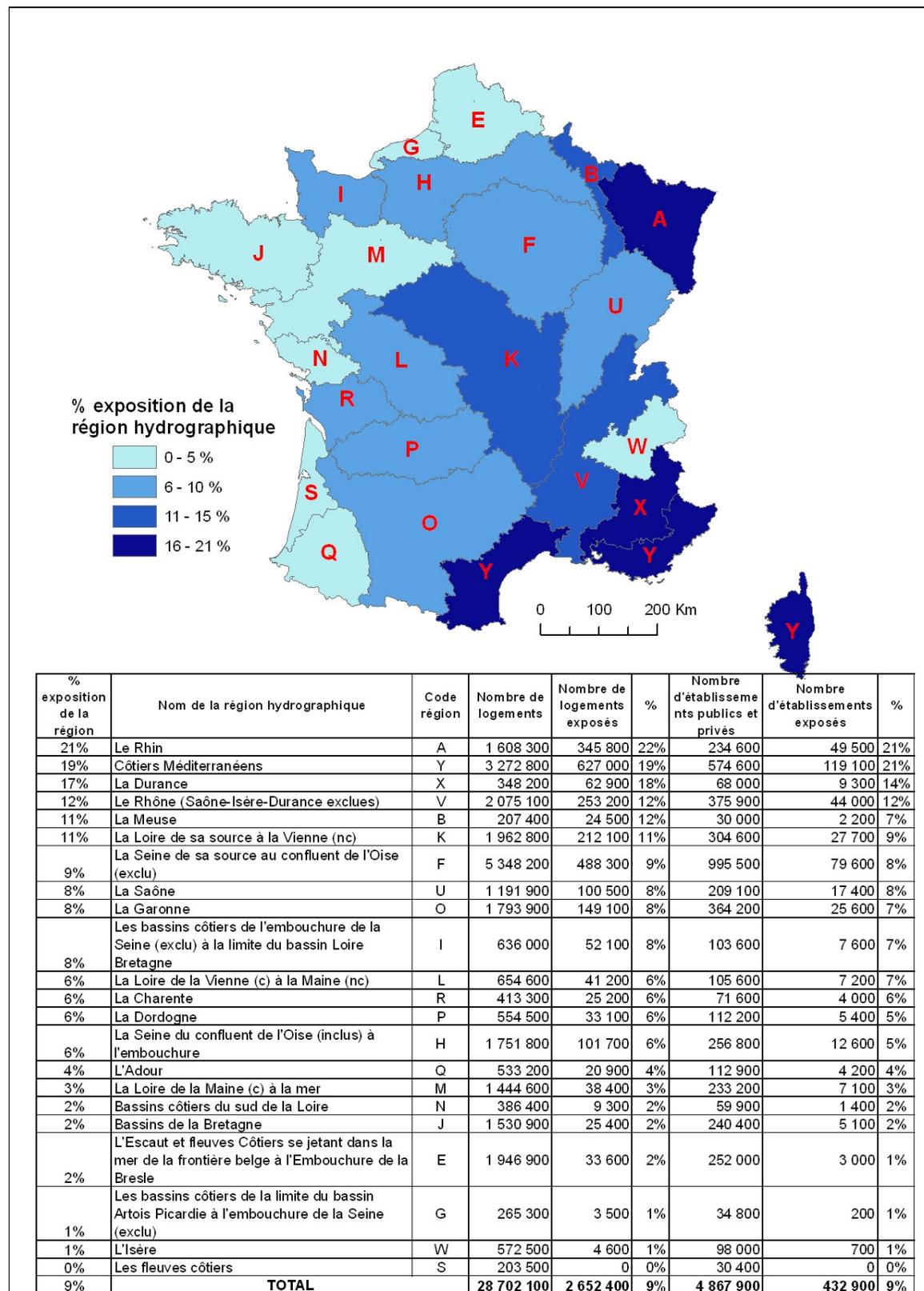


Figure 57 : Exposition des enjeux par région hydrographique
(Sources : MEEDDM, BD Cartorisque, INSEE, traitement MRN)

Les communes considérées comme prioritaires sont un peu plus de 1 100. Elles sont représentées sur la carte ci-dessous.

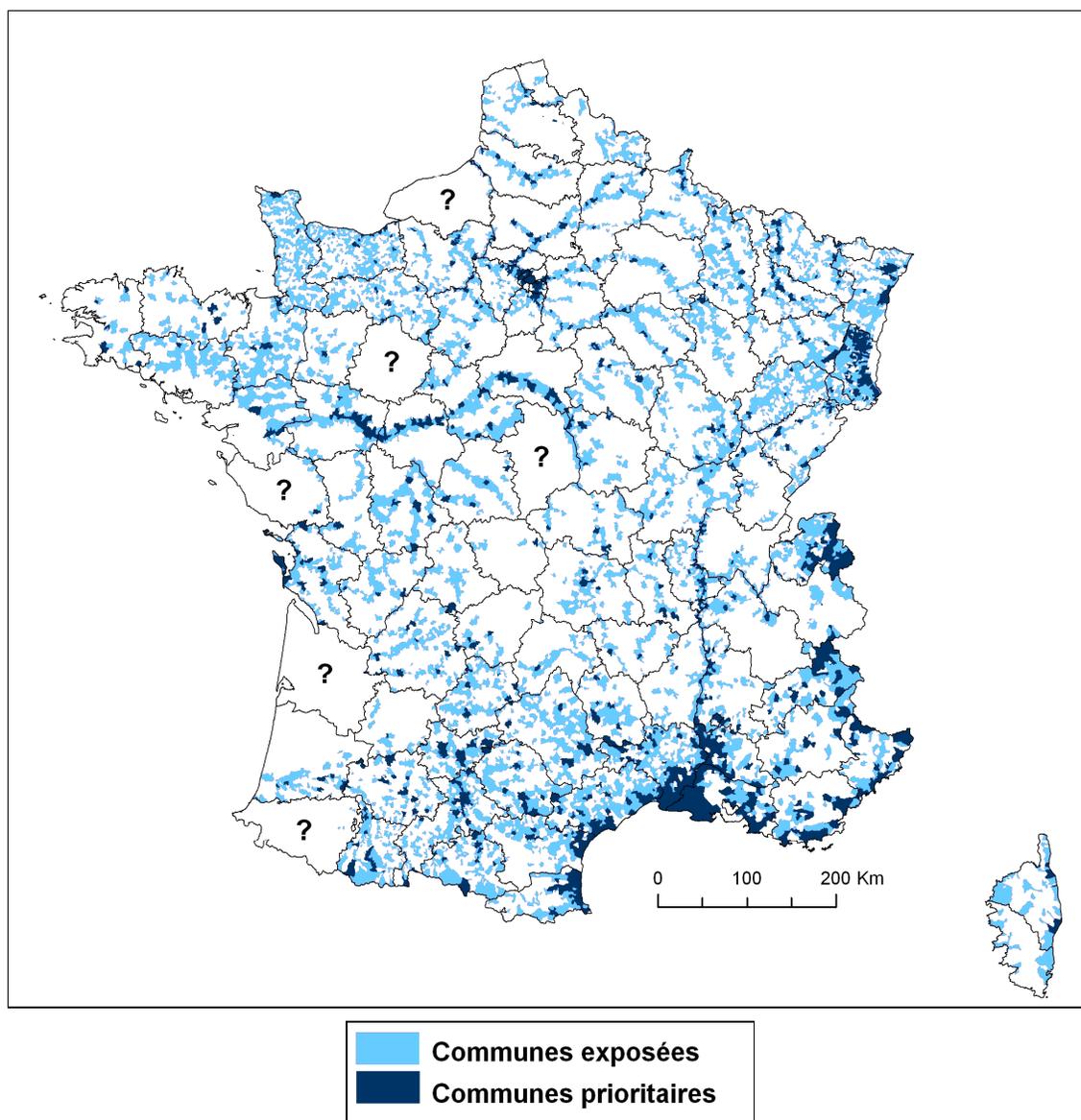


Figure 58 : Dénombrement et identification des communes prioritaires
(Sources : MEEDDM, BD Cartorisque, INSEE, traitement MRN)

Cette estimation effectuée au niveau du panorama national comme au niveau des communes prioritaires, reste partielle :

- elle ne couvre pas l'ensemble du réseau hydrographique français, du fait de la couverture incomplète des AZI. Or l'absence d'AZI ne signifie pas absence d'aléa ;
- elle ne prend pas en compte l'ensemble des phénomènes d'inondation, notamment le ruissellement.

C'est donc une modélisation a minima¹³⁹ des zones inondables.

¹³⁹ Du point de vue de la couverture du réseau hydrographique mais également de l'emprise géographique car : « dans le cas où l'estimation est réalisée sur l'emprise du lit majeur, l'estimation [...] peut être considérée comme représentative de toute la zone inondable du secteur concerné, ce qui n'est pas le cas lorsque l'estimation

La liste des 20 premières communes considérées comme prioritaires¹⁴⁰ est présentée à titre indicatif dans le tableau ci-dessous, en prenant le nombre absolu d'établissements exposés comme principal critère de hiérarchisation.

Rang	INSEE	Nom de la commune	Nombre établissements zone inondable	Proportion d'établissements zone inondable
1	06088	NICE	24 000	67%
2	30189	NIMES	11 300	90%
3	84007	AVIGNON	8 600	84%
4	68224	MULHOUSE	7 200	100%
5	31555	TOULOUSE	6 300	17%
6	06029	CANNES	5 800	55%
7	37261	TOURS	5 500	58%
8	06027	CAGNES-SUR-MER	3 200	68%
9	66136	PERPIGNAN	3 100	27%
10	13004	ARLES	2 900	55%
11	42218	SAINT-ETIENNE	2 800	22%
12	67482	STRASBOURG	2 700	14%
13	92040	ISSY-LES-MOULINEAUX	2 500	56%
14	94028	CRETEIL	2 400	53%
15	92012	BOULOGNE-BILLANCOURT	2 400	18%
16	94002	ALFORTVILLE	2 300	100%
17	11262	NARBONNE	2 300	43%
18	94041	IVRY-SUR-SEINE	2 300	61%
19	71076	CHALON-SUR-SAONE	2 100	58%
20	30133	LE GRAU-DU-ROI	1 300	100%

Tableau 23 : Liste des 20 premières communes prioritaires pour chaque estimation réalisée

L'appréciation de la pertinence de la couverture des PPRNI au regard de la problématique d'assurance a été réalisée à partir d'une confrontation entre l'état d'avancement des procédures PPRNI et l'estimation de l'exposition des enjeux assurés pour les communes couvertes par un AZI disponible au format numérique.

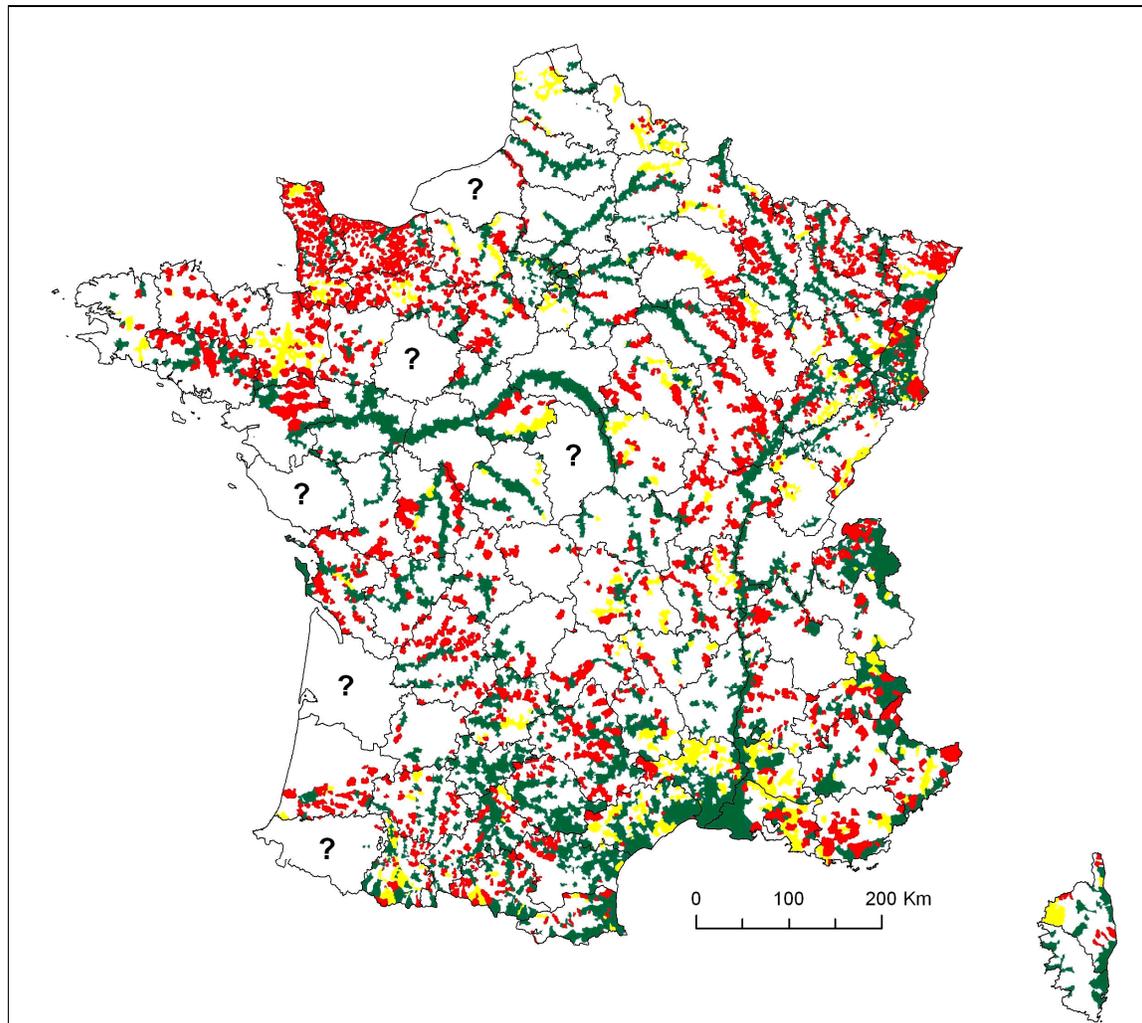
Cette confrontation a été réalisée à deux niveaux distincts sur :

- le panorama national, pour juger si la situation d'ensemble est satisfaisante ;
- le panel de communes considérées comme prioritaires, afin de déterminer si la situation de priorisation des procédures est satisfaisante.

Cette confrontation est illustrée par les cartes ci-dessous. Les points d'interrogations représentent le caractère incomplet de cette confrontation du fait d'une estimation partielle de l'exposition des enjeux assurés.

est faite sur la base d'emprises inondables plus restreintes que le lit majeur comme l'emprise d'une crue centennale ou d'une crue historique n'ayant pas inondé tout le lit majeur », IFEN, cf §2.2.

¹⁴⁰ Hors Paris

**Communes exposées**

- PPRNI régulier
- PPRNI perturbé
- sans PPRNI

Figure 59 : Appréciation de la pertinence de la couverture des PPRNI à partir du panorama national
(Sources : MEEDDM, BD Cartorisque, Gaspar, INSEE, traitement MRN)

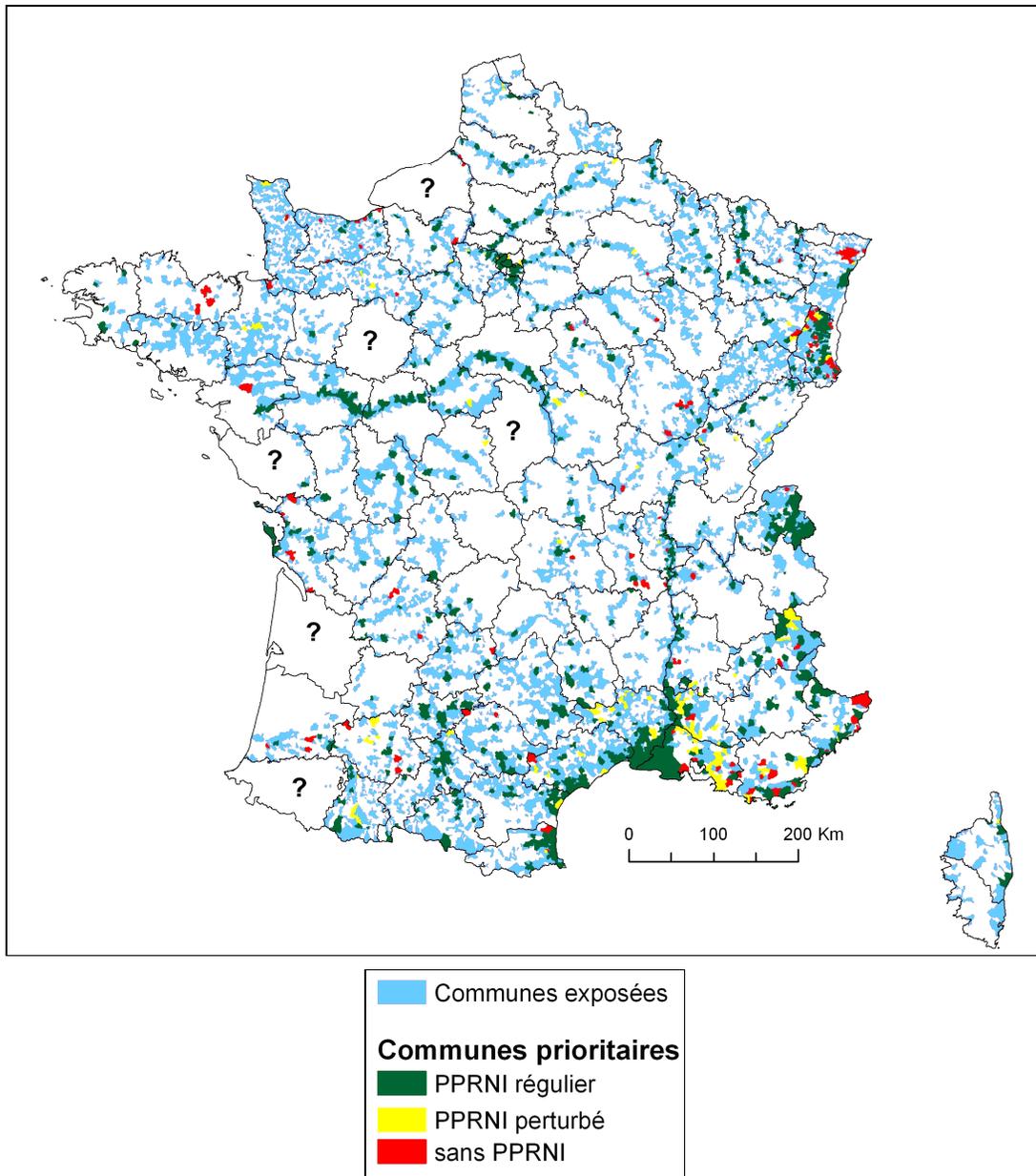


Figure 60 : Appréciation de la pertinence de la couverture des PPRNI à partir du panel de communes prioritaires

(Sources : MEEDDM, BD Cartorisque, Gaspar, INSEE, traitement MRN)

La combinaison de ces situations permet d'établir les deux constats suivants :

- Respectivement 81 % et 82 % des particuliers et professionnels exposés en France métropolitaine sont situés dans une commune couverte par une procédure PPRNI qualifiée de « régulière » ;
- 76 % des communes considérées comme prioritaires sont couvertes par une procédure PPRNI qualifiée de « régulière ».

Il a été posé comme principe de considérer la couverture des PPRNI pertinente lorsque chacune de ces proportions est supérieure à 80%.

La couverture des PPRNI a donc été jugée quasi pertinente pour les territoires couverts par un AZI disponible au format numérique (cf. tableau ci-dessous).

Territoires couverts par un AZI disponible au format numérique			
Panorama national	Respectivement 81 % et 82 % des particuliers et professionnels exposés en France métropolitaine sont situés dans une commune couverte par une procédure régulière.	Situation satisfaisante	Couverture des PPRNI quasi Pertinente
Communes prioritaires	76% des communes considérées comme prioritaires sont couvertes par une procédure PPRNI régulière.	Situation quasi satisfaisante	

Tableau 24 : Evaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI sur les territoires dotés d'un AZI disponible au format numérique

Toutefois, se pose la question de la pertinence de cette couverture sur les territoires pour lesquels une estimation de l'exposition ne peut être réalisée à partir des AZI (territoires non couverts par un AZI disponible sous format numérique).

Une deuxième estimation de l'exposition des enjeux assurés a été réalisée à partir d'une méthode qualifiée de « dégradée » (cf. chapitre 6). Elle conduit au dénombrement suivant :

- 16 800 communes sous l'emprise d'une zone inondable ;
- plus de 2 600 communes considérées comme prioritaires.

Sur ces communes identifiées à partir de la méthode « dégradée », la couverture des PPRNI apparaît faible et ne répond pas aux critères de pertinence, tels qu'ils ont été préalablement définis :

- le nombre de communes sous l'emprise d'une zone inondable s'élèverait à 16 800 avec des procédures PPRNI dites « régulières », qui ne concernent plus que 55% des logements et 53% des établissements exposés sur l'ensemble du territoire national ;
- le nombre de communes considérées comme prioritaires s'élèverait à plus de 2 600 communes, avec uniquement 52% des communes concernées par des procédures PPRNI dites « régulières ».

Au final, l'approche proposée par la MRN, basée sur l'estimation de l'exposition des enjeux assurés, à défaut de combinaison avec des informations sur les sinistres indemnisés et avec les limites qui ont été définies, permet d'identifier et de dénombrer à l'échelle nationale 9 500 communes considérées comme exposées. Elle propose également une première liste de 1 100 communes considérées comme prioritaires.

Ces dénombrements et les listes associées apportent une certaine visibilité par rapport aux différents chiffres avancés régulièrement par différents acteurs de la gestion des risques (autour de 17 000 communes « à risque d'inondation ») et pour lesquels il n'existe pas d'explication claire concernant les critères retenus.

Par ailleurs, la confrontation réalisée à partir des communes couvertes par un AZI disponible au format numérique, entre l'état d'avancement des procédures PPRNI et l'exposition des enjeux assurés suggère que :

- la situation sur le panorama national est satisfaisante ;
- la situation sur le panel de communes prioritaires n'est pas tout à fait satisfaisante.

La couverture des PPRNI est alors jugée quasi pertinente pour ces territoires. Toutefois, comme souligné précédemment, dans ce cas, l'identification des communes exposées et considérées comme prioritaires repose sur une estimation de l'exposition des enjeux assurés, qui n'est que partielle compte tenu d'une couverture incomplète des AZI.

Du fait des incertitudes qui accompagnent la méthode « dégradée », les chiffres proposés constituent selon toute vraisemblance une borne supérieure d'un encadrement de la réalité dont l'estimation effectuée à partir des AZI disponibles sous format numérique constitue la borne inférieure. Ils ont tout de même le mérite de souligner que :

- il existe un nombre non négligeable de communes non couvertes par un AZI que l'on peut tout de même considérer comme exposées au risque d'inondation, voire prioritaires ;
- la couverture des PPRNI sur ces communes apparaît faible et ne répond pas aux critères de pertinence tels qu'ils ont été préalablement définis.

Au-delà du caractère novateur des informations apportées, la méthode proposée invite également à poursuivre les travaux autour de la question de la priorisation et de l'appréciation de la pertinence de la couverture des PPRNI sur l'ensemble du territoire : Comment identifier les territoires devant bénéficier de mesures de prévention ? Quels sont ceux qui peuvent être considérés comme prioritaires ? Quelles sont les limites d'une approche par l'exposition des enjeux ? Quels sont les enjeux à considérer ? Quels sont les niveaux de couverture qui peuvent être considérés comme satisfaisants ?

8.2.2. Vers une identification des territoires devant bénéficier de la prévention et une appréciation des niveaux de satisfaction de la couverture PPRNI ?

Les méthodes retenues pour l'estimation de l'exposition comme pour la démarche de priorisation relèvent d'une posture particulière. En effet, la conception du risque n'est pas forcément la même du point de vue de l'Etat et des assureurs ne serait-ce que par le choix de l'aléa de référence, des enjeux considérés ou des priorités.

Ainsi, des crues plus rares et pouvant aller au-delà des Plus Hautes Eaux Connues (PHEC) ou de la crue centennale (considérées comme crues de référence dans l'élaboration des PPR) peuvent engendrer des dégâts matériels encore plus importants. Les assureurs peuvent donc s'interroger légitimement sur l'exposition des enjeux, non pas à un aléa de référence fixé par l'Etat, mais à un aléa selon un scénario de leur choix : par exemple un scénario majorant qui consiste à prendre l'enveloppe de crue correspondant au scénario maximum sur chacun des territoires et qui correspond à un niveau d'aléa conventionnel, retenu à ce jour par la MRN.

De même, l'hétérogénéité des AZI, qui a conduit l'IFEN à ne pas étendre l'estimation à l'ensemble du territoire, n'a pas été retenue comme un obstacle à une démarche nationale dans le cadre de l'estimation spécifique mobilisée pour les besoins de l'étude.

Par ailleurs, les enjeux exposés sont définis par le ministère de l'écologie comme « l'ensemble des personnes et des biens (ayant une valeur monétaire ou non) pouvant être affectés par un phénomène »¹⁴¹ ce qui dépasse largement le cadre des enjeux assurés retenu pour la démarche évaluative de la MRN.

Comme le rappellent Metzger et D'Ercole, la détermination des enjeux à prendre en compte est largement conditionnée par l'angle de vue adopté et l'échelle d'analyse retenue (Metzger et D'Ercole, 2009).

L'hypothèse retenue dans la démarche MRN est qu'il est prioritaire d'établir des PPRNI sur les communes ayant le plus de professionnels exposés à l'aléa inondation. Il s'agit d'une posture particulière et simplificatrice, qui n'intègre ni le niveau de vulnérabilité des enjeux ou leur capacité de résilience, ni la dynamique de développement des territoires. Il pourrait être jugé plus pertinent d'établir des PPRNI sur les territoires ayant un nombre limité de biens assurés exposés mais concentrant des enjeux à forte vulnérabilité ou subissant une forte pression foncière. De plus, là où les constructions sont denses, le PPRNI pourrait être jugé sans grande portée, car arrivant trop tard, excepté pour une action de réduction de la vulnérabilité sur l'existant.

Les communes prioritaires pourraient également être considérées en fonction de leur poids démographique. Ainsi, à titre illustratif, en considérant les 36 communes de plus de 100 000 habitants, dotées ou non d'un AZI disponible au format numérique, il peut être constaté que :

- 6 sont couvertes par des procédures « valant PPR » ;
- 6 ont un PPRNI prescrit depuis plus de 4ans ;
- 1 n'a engagé aucune procédure PPRNI¹⁴².

Enfin, il paraît important de relever que l'appréciation du degré de satisfaction est fortement conditionnée par les seuils conventionnellement retenus.

L'application du processus d'évaluation de la MRN s'est accompagnée d'un certain nombre d'hypothèses et de conventions notamment celles concernant : la définition des situations d'avancement des PPRNI satisfaisantes, la construction du panel de communes considérées comme prioritaires et la satisfaction de la situation sur le panorama national et sur les communes prioritaires. Ainsi, comme l'illustre la figure ci-dessous, on obtient des résultats sensiblement différents en fonction de l'échantillon que l'on considère comme devant être couvert par une procédure PPRNI et des procédures PPRNI considérées comme régulières.

¹⁴¹ MEDD (2004) Guide général sur « Les risques majeurs ».

¹⁴² Une autre commune de plus de 100 000 habitants était signalée sans PPRNI dans la BD GASPARD à la date de l'étude, mais des informations contraires ont été obtenues sur le terrain et une correction a été depuis apportée dans la base de données.

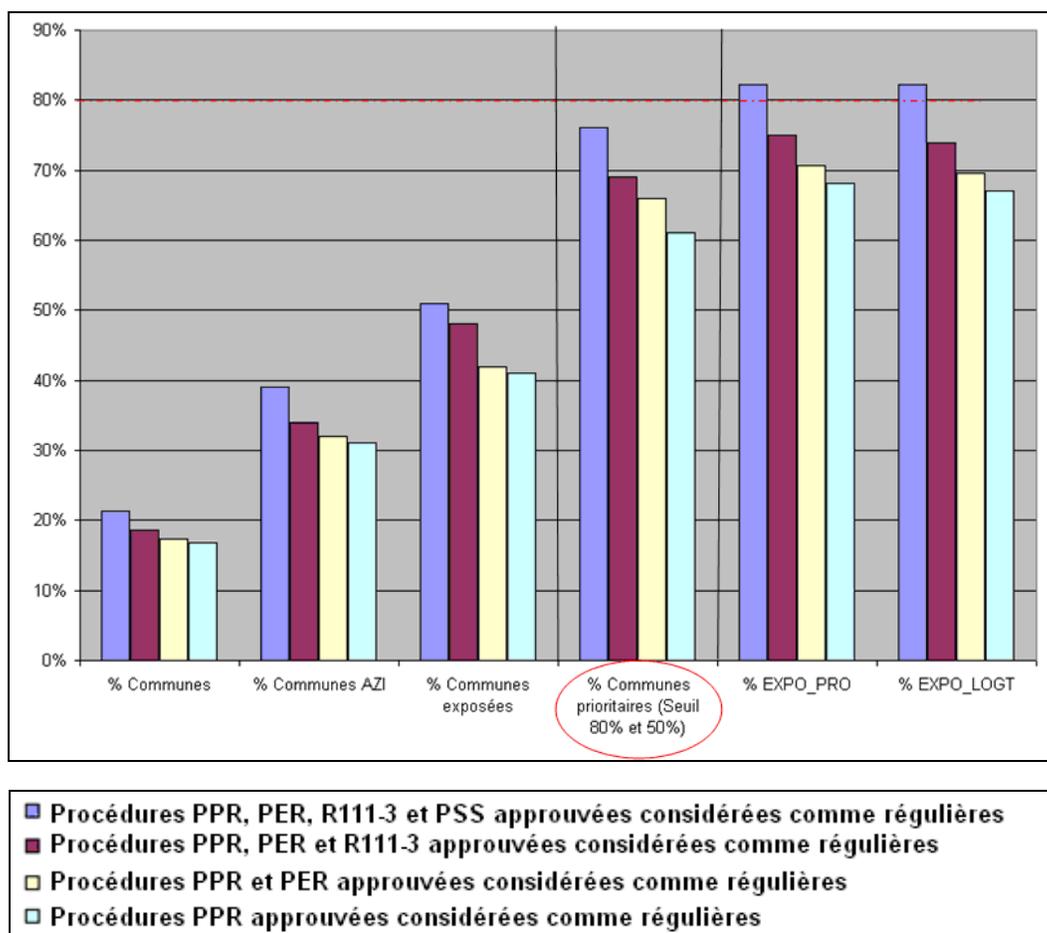


Figure 61 : Variation de la proportion de couverture des PPRNI en fonction du territoire et du type de procédures PPRNI considérés

Le graphe ci-dessus illustre la variation du pourcentage de couverture des PPRNI selon que l'on considère l'ensemble des :

- communes du territoire métropolitain ;
- communes dotées d'un AZI ;
- communes exposées ;
- communes prioritaires ;
- enjeux exposés (professionnels ou logements).

Ce pourcentage de couverture varie également en fonction de la typologie retenue pour les procédures considérées comme « régulières ». En effet, la pertinence de couverture pourrait être appréciée uniquement à partir des PPRN approuvés réalisés selon la nouvelle procédure (barre en bleue sur le graphe)

Au final, si l'on retient la proportion de 80 % comme seuil à partir duquel la couverture des PPRNI est jugée pertinente (ce qui, en soi, est également discutable), seule une appréciation à partir de la couverture des enjeux exposés pour l'ensemble des procédures PPRNI, est satisfaisante.

De même, le choix du seuil de priorisation des communes exposées (encadré rouge sur le graphe) relève d'une convention qui conditionne fortement le taux de satisfaction obtenu.

La démarche évaluative de la MRN propose ainsi de nouveaux dénombrements, listes et cartes qui donnent une meilleure visibilité sur l'exposition du territoire au risque d'inondation ainsi que sur la couverture des PPRNI sur les territoires exposés. Elle permet peut-être encore davantage de poser des bases pour un débat plus ouvert sur la priorisation et la planification de l'action publique de prévention. En effet, les éléments concrets apportés rappellent également la difficulté que les différents acteurs de la gestion des risques naturels peuvent avoir pour déterminer sur quels territoires doivent être mises en place des mesures de prévention et en particulier les PPRNI, quels sont ceux prioritaires, quelles sont les conventions à retenir pour être en mesure de juger de la pertinence de la couverture.

La démarche évaluative a également conduit à identifier quelques particularismes locaux qui ont permis d'établir des constats et ont également apporté des premières pistes pour une extension de la démarche d'évaluation au-delà de la question de la pertinence de la couverture.

8.3. Une mise en lumière de l'importance des particularismes locaux et des premières pistes vers une extension de l'évaluation

Les entretiens réalisés dans le cadre d'études de cas n'avaient pas pour ambition de rendre compte de toute la complexité des situations locales, mais d'alimenter la réflexion par des observations complémentaires, notamment concernant :

- la diversité de périmètres de mise en œuvre des PPRNI
- les travaux visant à réduire la vulnérabilité à l'échelle du bâti existant
- les ouvrages de protection
- le cas particulier de certaines grandes villes ou communautés d'agglomération

Ils ont par ailleurs conduit à des premières pistes pour une extension de la démarche d'évaluation au-delà de la question de la pertinence de la couverture des PPRNI pour s'acheminer vers une appréciation locale du degré de vulnérabilité du territoire ainsi que de la pertinence et de l'efficacité des PRNI. Ces nouveaux éléments apportés par les études de cas sont présentés dans les deux paragraphes suivants.

8.3.1. Une mise en lumière de l'importance des particularismes locaux

Les entretiens permettent de constater que la délimitation des périmètres des PPRNI respecte très inégalement la taille effective du bassin versant et n'intègre que rarement les différents types d'inondation. Sur le terrain on constate une grande diversité dans l'étendue du territoire couvert par un PPRNI pouvant engendrer un manque de cohérence dans le traitement du risque d'inondation. A l'échelle de certaines intercommunalités rencontrées, des inégalités de couverture ont été identifiées en fonction des secteurs administratifs, du cours d'eau ou des tronçons de cours d'eau.

A titre d'exemple, le PPRNI Saône et Rhône du Grand Lyon, réalisé à l'échelle de l'agglomération (25 communes concernées), fait l'objet d'un découpage en différents secteurs pour mieux tenir compte des spécificités locales et favoriser la mise en œuvre du PPRNI sur certains secteurs. Toutefois, cette segmentation conduit à des situations d'avancement variable selon les secteurs et donc, à des inéquités de traitement :

- le PPRNI a été approuvé en 2006, sur le secteur Saône et Rhône amont,
- le PPRNI a été approuvé en 2008, sur le secteur Rhône aval,
- le PPRNI est toujours en cours d'élaboration sur le secteur Lyon/Villeurbanne. Il a été prescrit en 2004 et mis à l'enquête publique depuis début 2008.

Dans ce dernier cas, les documents en vigueur sont un PSS Rhône de 1972 et un Plan de Zone Inondable de 1911 (*Ne valant pas PPR*). Lyon et Villeurbanne, situés au centre du PPRNI, connaissent des difficultés pour faire aboutir les nouvelles procédures. Ces difficultés sont notamment liées à un phénomène d'essoufflement du mouvement initié par les services de l'Etat, à la taille de ces communes et à l'importance des enjeux présents dans le périmètre du PPRNI.

Des incohérences existent également à l'échelle d'un cours d'eau. Ainsi la couverture de la Loire, dans la partie qui traverse l'agglomération nantaise, varie en fonction du tronçon :

- les communes de Nantes Métropole traversées par la Loire amont, sont dotées d'un PPRNI approuvé depuis mars 2001,
- les communes Nantes Métropole traversées par la Loire aval sont dotées d'une procédure valant PPR (PSS approuvé le 06 novembre 1958) et d'un PPRNI prescrit depuis juillet 2007 qui remplacera à terme le plan des surfaces submersibles

Se posent alors non seulement la question du décalage existant entre les deux tronçons mais également, à terme, la question de la cohérence sur le territoire de Nantes Métropole entre le projet de PPRNI Loire Aval et le PPRNI Loire amont déjà approuvé, pour lesquels l'état de la connaissance sur l'aléa n'est pas le même.

Ainsi, les territoires étudiés illustrent une certaine diversité dans le choix des périmètres de mise en œuvre des PPRNI avec parfois une difficulté à dépasser les frontières administratives dans cette mise en œuvre, ce qui peut aboutir à des inégalités de traitement en fonction des communes, des cours d'eau ou des tronçons de cours d'eau.

Par ailleurs, la plupart des PPRNI ne traitent que de l'inondation par débordement de cours d'eau. Ceci pose la question de la prise en compte de certains aléas dans les PPRNI, notamment de l'inondation par ruissellement qui devient une préoccupation majeure des grandes agglomérations. Des mesures ont pu être prises par certaines communes ou intercommunalités. Il peut s'agir de mesures structurelles (dimensionnement des réseaux, changement de revêtement pour la chaussée,...) ou non structurelles visant à améliorer la connaissance comme cela sera illustré par la suite. Certes, les inondations par ruissellement, peuvent être prises en charge par l'intermédiaire d'autres dispositifs que le PPRNI, mais ces dispositifs hors PPRNI ne sont pas reconnus par le régime catnat.

Dans les collectivités rencontrées, les travaux visant à réduire la vulnérabilité à l'échelle du bâti existant n'apparaissent pas fréquents¹⁴³ alors qu'il s'agit précisément d'un des objectifs essentiels du PPRNI du point de vue de l'assurance. Dans le cadre de Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), des plans de gestions ou des actions des syndicats de rivière, des mesures de réduction de la vulnérabilité collective ont pu être recensées, notamment par des approches :

- non structurelles, telles que l'entretien des cours d'eau, la mise en place de capteurs permettant la surveillance ainsi que la prévision et l'alerte en cas de crue, ou encore l'acquisition de terrains situés en zones inondables pour limiter l'urbanisation et préserver les zones d'expansion de crue ;
- structurelles, avec l'aménagement d'ouvrages hydrauliques tels que les bassins de stockage.

¹⁴³ Quelques résultats plus prometteurs en ce domaine sont cependant attendus d'actions ponctuelles, notamment à l'initiative de certains EPTB, comme l'Entente Saône Doubs, l'Etablissement public Loire ou l'EPAMA

Les ouvrages de protection conservent une place prépondérante dans la prévention des inondations de certaines communes rencontrées. Ils sont parfois au cœur des discussions relatives au projet PPRNI et peuvent apparaître aux yeux des collectivités comme des solutions permettant de répondre à la nécessité de développement économique. Ainsi, certaines collectivités conditionnent l'approbation du PPRNI à la réalisation d'ouvrages de protection collective, afin de s'affranchir des mesures contraignantes liées à l'inconstructibilité totale ou partielle et/ou à la densification de certains secteurs. Mais cela pose, entre autres, la question de la construction derrière les ouvrages, sur laquelle la doctrine de l'Etat s'emploie à rester ferme¹⁴⁴. C'est le cas par exemple :

- de la commune d'Arles, qui souhaite que le PPRNI ne soit approuvé qu'après la réalisation d'un ouvrage qui permettrait de réduire la zone inconstructible. Il s'agit d'un projet de digue prévu dans le cadre du plan Rhône et qui rendrait la zone nord constructible derrière les digues et permettrait ainsi la réalisation d'un projet de zone commerciale.
- de Nice Côte d'Azur où une Opération d'Intérêt National sera à l'origine d'un développement important. En l'absence de prise en compte, dans le PPRNI, des modélisations réalisées sur l'impact des projets de travaux, engagés dans le cadre du Programme d'Action de Prévention des Inondations (PAPI), la collectivité ne souhaite pas voir aboutir le projet de PPRNI.

Certaines grandes villes ou communautés d'agglomérations rencontrées font valoir leur forte implication et leur contribution notamment à :

- la production de connaissance sur l'aléa ruissellement, les débordements de cours d'eau des petits bassins versants ou encore l'impact du changement climatique mais également sur la vulnérabilité des territoires ;
- des initiatives spécifiques d'information du public, au-delà du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) ou de l'Information Acquéreur Locataire (IAL) ;
- la mise en œuvre de mesures permettant une prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire.

Leur contribution à la production de connaissance peut être illustrée par le cas de Nantes Métropole où un travail de modélisation a été réalisé, sur la partie aval de la Loire, par le Groupement d'Intérêt Public Loire Estuaire (GIP Loire Estuaire) avec un cofinancement par l'Etat et Nantes Métropole dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature. Cette modélisation a pour objectif de prendre en compte l'évolution structurelle du lit de la Loire dans l'estuaire compte tenu des aménagements portuaires réalisés depuis 1910, ainsi que l'ensemble des phénomènes pouvant impacter la ligne d'eau de crue (marée, vent, débit, apport des bassins-versants secondaires, relèvement du niveau de la mer). Elle est en cours de réalisation. Par ailleurs, un diagnostic de vulnérabilité globale a été réalisé, à l'initiative de l'intercommunalité, sur l'ensemble des communes de l'agglomération. De même, le Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Orge Aval (SIVOA) a réalisé un travail de modélisation de l'aléa, sur l'Orge aval pour palier l'insuffisance de l'AZI actuel, correspondant à une crue de période de retour 15-20 ans, et préparer la révision prochaine du PPRNI. La Communauté De l'Agglomération Havraise (CODAH) a également mené des travaux de modélisation.

¹⁴⁴ MEDD (2006) Urbanisation derrière les digues. Rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005. IGE 06/007. http://www.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport_Urbanisation_digues.pdf

Ce cas est intéressant, d'une part parce qu'il a conduit à un zonage intégrant l'ensemble des phénomènes d'inondation (débordement de cours d'eau, remontées de nappe, ruissellement y compris engorgement et remontées des réseaux), d'autre part parce que les résultats de cette modélisation ont été confrontés avec ceux des services de l'Etat.

Les études de cas ont également mis en évidence des travaux visant à améliorer la connaissance sur les inondations par ruissellement réalisés à l'initiative des communes ou des intercommunalités dans le cadre de leur gestion de ce risque qui, malgré son caractère préoccupant, est encore peu investi par les services de l'Etat. Ainsi, à titre d'exemple, le Grand Lyon s'est engagé dans un travail spécifique visant notamment à prendre la mesure de ce phénomène, comprendre son fonctionnement, déterminer les lieux les plus susceptibles de subir ce phénomène, rechercher et mettre en place les solutions pour le limiter (notamment en termes de pratiques agricoles).

Concernant l'information, 40% des communes étudiées sont dotées d'un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM), mais dans la majorité des cas, les communes considèrent que l'impact d'un tel document est limité, peu d'administrés ayant connaissance de ces documents. Certaines prennent des initiatives pour mieux informer et communiquer sur le risque. On peut citer, par exemple, le cas de Neuville sur Saône, présenté, par le Grand Lyon, comme une commune pilote en matière d'information et de communication sur le risque d'inondation, avec notamment la création d'un DICRIM enfant.

Enfin, la prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire est également un domaine investi par les grandes villes ou groupements de collectivités. La commune de Marseille est un exemple caractéristique. En l'absence d'un PPRNI approuvé (PPRNI prescrit depuis plus de 4 ans : le 12 décembre 2003), la commune poursuit sa démarche d'instruction des demandes d'application du droit des sols (ADS) en zones inondables et le long des voies inondables grâce à la mise en place, depuis 2002, du Comité Risque et Urbanisme (CRU). Cette instance regroupe les services municipaux et communautaires chargés d'examiner toutes les demandes d'autorisation de construire en zones à risque (pas seulement inondation mais aussi mouvements de terrain, incendie de forêt et Seveso) cartographiées depuis décembre 2000 dans le Plan d'Occupation des Sols (POS)¹⁴⁵. Cette expertise qui s'effectue par une approche globale et multirisque, est présentée par la collectivité comme une démarche plus souple et plus fine que le PPRNI. A noter que le lancement de la révision générale du POS de Marseille pour en faire un véritable PLU a été voté en janvier 2009 par l'organe délibérant de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM).

Au final, la taille de l'échantillon d'études de cas et l'absence d'une confrontation avec d'autres parties prenantes ne permettent pas de généraliser les observations effectuées. De plus, l'objectif de cette démarche était de réunir, dans ce cadre précis, des informations factuelles qui ne permettent donc pas de comprendre comment et pourquoi les communes se trouvent dans telle ou telle situation mais de constater la présence de ces particularismes locaux. Néanmoins, certains éléments difficiles à apprécier au niveau national ont pu l'être au travers de ces études de cas. Cela a notamment permis d'alimenter la réflexion sur la délimitation des périmètres des PPRNI, la réalisation des travaux visant à réduire la vulnérabilité à l'échelle du bâti existant, les ouvrages de protection et l'équilibre entre protection et prévention ou la position particulière des grandes villes ou communautés d'agglomérations.

¹⁴⁵ Tous les risques majeurs y sont cartographiés.

Ces réflexions ont elles-mêmes ouvert quelques pistes pour une extension de l'évaluation au-delà de la question de la pertinence de la couverture des PPRNI.

8.3.2. Premières pistes vers une extension de l'évaluation

Les différentes actions de prévention mises en œuvre dans les collectivités rencontrées peuvent être considérées comme des éléments permettant de révéler le degré de vulnérabilité du territoire.

Des comportements particuliers ont été observés pour chacune des étapes du cycle de gestion des risques d'inondation et amènent à identifier un certain nombre de critères qui peuvent être qualifiés de « critères minima » mais également des « critères complémentaires ou alternatifs » pouvant refléter un certain effort de réduction de la vulnérabilité (cf. tableau ci-dessous).

Étapes du cycle de gestion des risques d'inondation	Critères minimums	Critères complémentaires ou alternatifs
Connaissance	AZI	Effort de modélisation
Information et communication	DICIRM	DICIRM enfant, repères de crues, PFMS,...
Prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire	PPRNI annexé au PLU	Système conventionnel d'appréciation des PPRN (cf. partie 2 § 6.)
réduction de la vulnérabilité	?	Collectif : ZEC, déversoir,... Individuel : diagnostics entreprise, financement et réalisation des travaux
Protection	Collectif: Barrage, digue ? Individuel : Batardeau, ...?	Collectif: ouvrages réalisés après ACB, maintenance, surveillance des ouvrages ? Individuel : acquisition d'outils normalisés/certifiés ?
Surveillance et alerte	SPC, Sirène	Système spécifique, capteurs,... Alerte personnalisée, téléphone à domicile,...
Préparation à la gestion de crise	PCS	Exercices, intégration des effets dominos
Retours d'expérience (REX)	?	recueil via grilles et procédures normalisées

Tableau 25 : Exemples de critères permettant d'apprécier les efforts de réduction de la vulnérabilité d'un territoire

Ces différents critères pourraient être rassemblés sous la forme d'une fiche communale qui permettrait d'apprécier, dans une certaine mesure, les efforts de réduction de la vulnérabilité réalisés sur ces territoires. A cet effet, un outil synthétique de suivi et d'organisation des données et des résultats de la démarche évaluative de la MRN pourrait être élaboré. Une première architecture est illustrée par la figure ci-dessous.

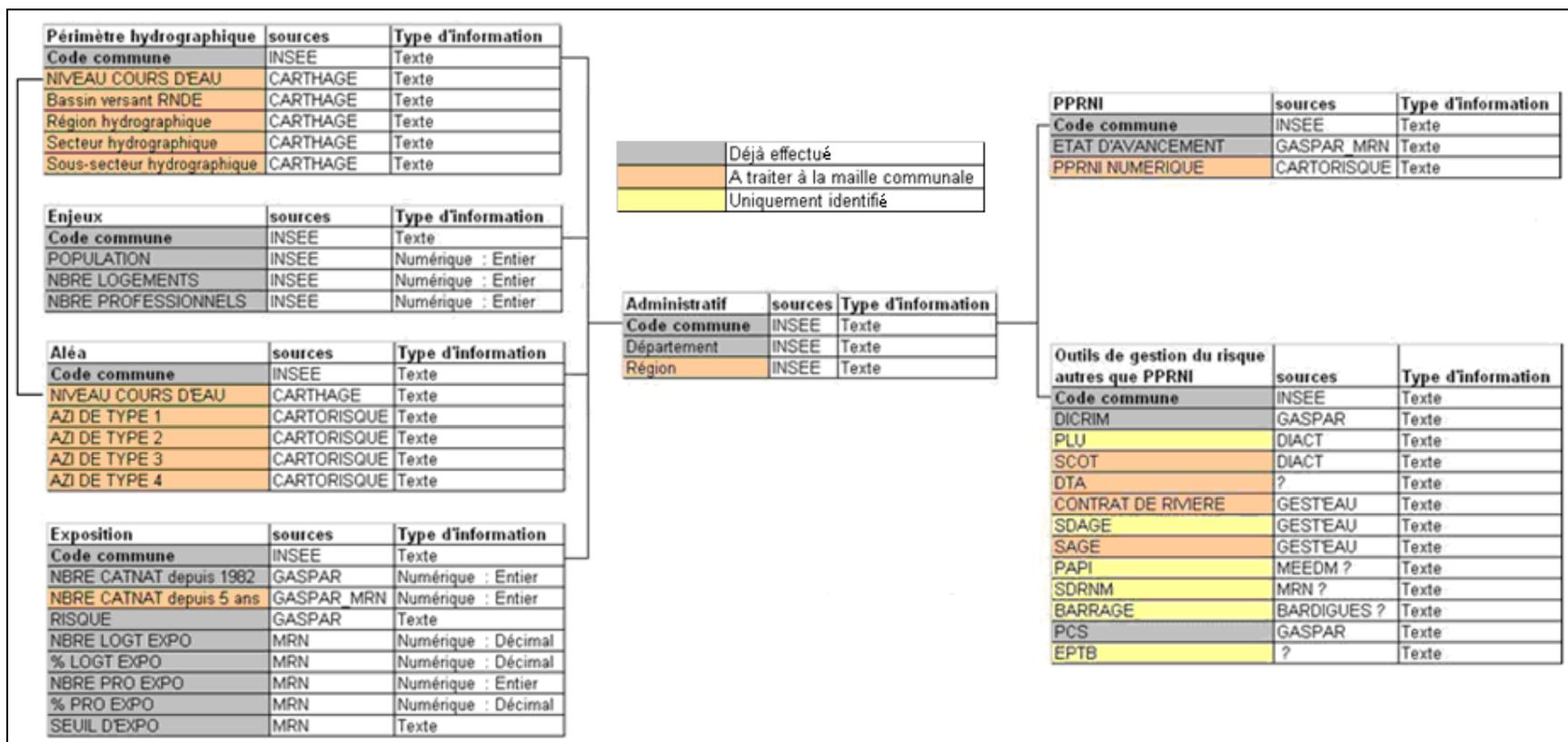


Figure 62 : Illustration d'un outil synthétique de suivi et d'organisation des données et des résultats de la démarche évaluative de la MRN

Un tel outil pourrait conduire à la mise en commun de données à disposition de différents acteurs de la prévention à un niveau local ou national.

Par ailleurs, les études de cas apportent également des éléments permettant d'aller vers une évaluation locale de cette pertinence. Ainsi, au vu de situations observées dans les collectivités rencontrées, au sens de l'assureur, un PPRNI pourrait être considéré comme pertinent s'il répond aux exigences suivantes :

- réalisation à l'échelle du bassin de risque ;
- prise en compte de l'ensemble des phénomènes à l'origine des inondations ;
- réalisation à partir d'une connaissance fine, et partagée entre acteurs, des aléas, des enjeux, de leur exposition voire de leur vulnérabilité, et cohérente sur l'ensemble du bassin de risque, avec mise à disposition aux niveaux local et national ;
- révision régulière pour s'adapter à l'évolution des connaissances, du milieu et des exigences en matière de prévention ;
- contribution à la réduction de la vulnérabilité de l'existant ;
- accompagnement par d'autres outils de gestion du risque d'inondation et mise en cohérence avec ces derniers.

Une étape supplémentaire a été franchie avec l'expérimentation d'une évaluation fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée. Cette dernière apporte des premiers éléments permettant de s'acheminer vers une évaluation de l'efficacité des PPRNI.

A titre illustratifs les résultats obtenus à partir du PPRNI du Val de Marne sont présentés. Sur les 1 521 permis qui ont pu être, plus ou moins précisément, localisés et confrontés au zonage PPRNI, 1 105 ont pu être rapprochés d'un point géocodé (méthode 1) et 416 ont pu être identifiés à partir de leurs références cadastrales (méthode 2).

Sur les 1 105 permis qui ont pu être rapprochés d'un point géocodé, 276 sont situés dans l'emprise du zonage, soit 25 %. Comme l'illustre la figure ci-dessous, il est alors possible d'analyser chacun de ces permis à partir de leurs principales caractéristiques, et notamment, la nature de la décision les concernant. Ceci amène à constater que :

- le permis recensé en zone rouge a été refusé ;
- 80 à 90% des permis recensés en zone orange, violette ou bleue ont été accordés ;

La nature du projet est identifiable (projet précisé) pour environ 40% des permis accordés.

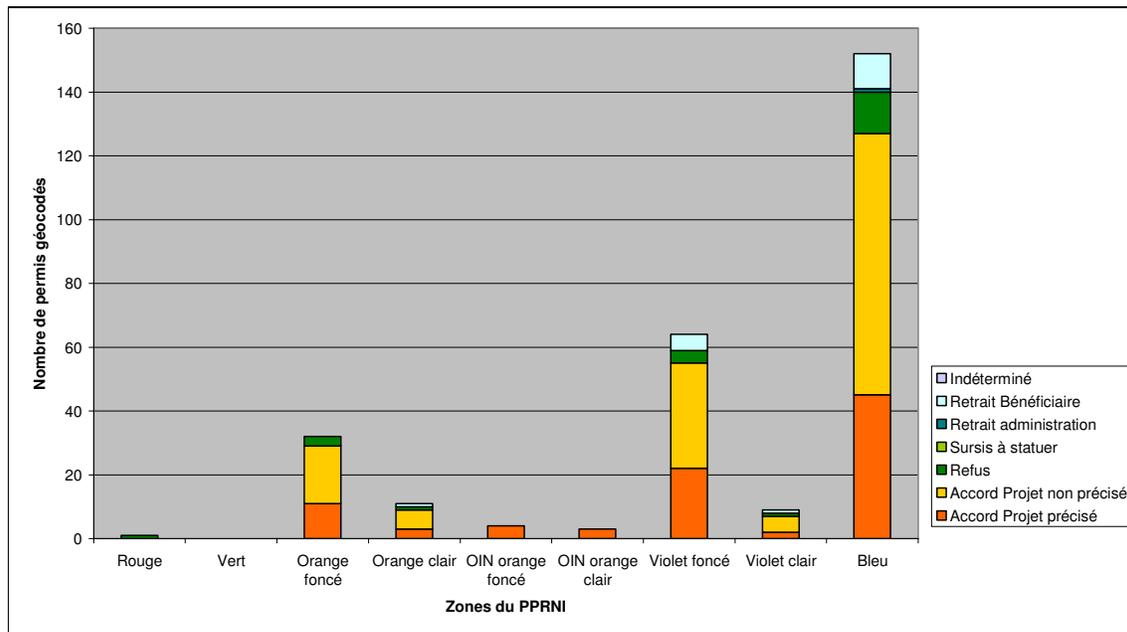


Figure 63 : Caractérisation à partir de la méthode 1 des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI

Sur les 416 permis qui ont pu être identifiés à partir de leurs références cadastrales, 95 apparaissent situés dans l'emprise du zonage PPRNI. Environ 80% d'entre eux ont été accordés.

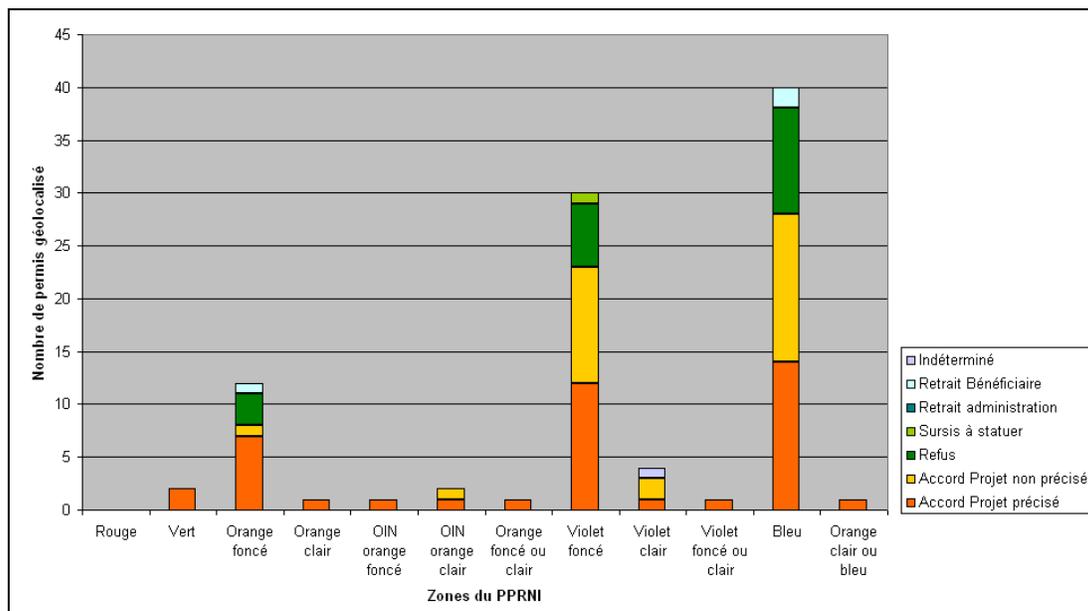


Figure 64 : Caractérisation à partir de la méthode 2 des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI

Ces deux méthodes permettent alors de caractériser 371 permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI, soit 24 % des permis localisés et confrontés au zonage PPRNI. Plus de 80 % d'entre eux ont été accordés.

Zonage PPRN		Bilan permis identifiés dans le zonage PPRNI							Nombre total de Permis
		Accord*		Refus	Sursis à statuer	Retrait		Indéterminé	
		Projet précisé	Projet non précisé			administration	Bénéficiaire		
1	Rouge	0	0	1	0	0	0	0	1
2	Vert	2	0	0	0	0	0	0	2
3	Orange foncé	18	19	6	0	0	1	0	44
4	Orange clair	4	6	1	0	0	1	0	12
43	OIN orange foncé	5	0	0	0	0	0	0	5
44	OIN orange clair	4	1	0	0	0	0	0	5
3 ou 4	Orange foncé ou clair	1	0	0	0	0	0	0	1
6	Violet foncé	34	44	10	1	0	5	0	94
7	Violet clair	3	7	1	0	0	1	1	13
6 ou 7	Violet foncé ou clair	1	0	0	0	0	0	0	1
8	Bleu	59	96	23	0	1	13	0	192
8 ou 4	Orange clair ou bleu	1	0	0	0	0	0	0	1
Total Permis dans zonage		132	173	42	1	1	21	1	371
Total Permis		545	794	148	2	6	109	4	1608
% Permis dans zonage		24%	22%	28%	50%	17%	19%	25%	23%

Tableau 26 : Bilan des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI et ayant pu être caractérisés

En l'état, il peut être observé qu'aucun permis de construire n'a été autorisé en zone rouge. Concernant les autres résultats chiffrés obtenus, ils ne permettent pas, à ce stade, d'apporter d'éléments d'appréciation. Une analyse précise de chaque projet serait nécessaire pour s'assurer de la conformité entre le projet et les contraintes réglementaires imposées par la zone du PPRNI correspondante.

Cette expérimentation a tout de même permis de tester des méthodes envisageables a priori pour le positionnement d'un permis de construire et la confrontation de la situation de ce dernier avec les zones réglementées, à partir de son adresse ou de son numéro de parcelle.

Les études de cas ont ainsi permis d'identifier des situations singulières de mise en œuvre de mesures de gestion du risque d'inondation sur le territoire qui soulignent l'importance des particularismes locaux. Elles ont également apporté des premières pistes pour une extension de la démarche d'évaluation vers une appréciation locale du degré de vulnérabilité du territoire ainsi que de la pertinence et de l'efficacité des PPRNI.

Conclusion chapitre 8 :

Le chapitre 8 a permis de démontrer que la démarche évaluative de la MRN apporte un certain nombre d'éléments quantitatifs et livre quelques constats importants au niveau national comme au niveau local. Ces éléments concrets s'accompagnent de l'émergence de questionnements également susceptibles d'alimenter les interactions entre les assureurs et les autres parties prenantes.

L'analyse nationale permet de constater une grande hétérogénéité de situations d'avancement des PPRN avec notamment :

- 1 600 communes dotées d'« équivalents PPRNI », réalisés selon d'anciennes procédures, sur un total de 7 100 communes à PPRNI approuvé.
- 2 600 communes à PPRNI prescrits depuis plus de 4 ans sur un total de 3 300 communes à PPRNI prescrits.
- l'apparition de la dé-prescription de procédures pour déjà plus d'une centaine de communes.

Elle aboutit également à des dénombrements et des listes de communes exposées et prioritaires qui ont été établis à partir d'une méthodologie certes améliorée, mais qui est encore la seule disponible à l'échelle nationale.

Elle permet ainsi d'identifier certains secteurs dont les conditions de risque justifieraient la mise en œuvre d'un PPRNI, au sens des assureurs, et qui n'en disposent pas encore. Elle débouche sur un premier jugement, du point de vue de la profession, sur la pertinence de la couverture des PPRNI.

Chacun de ces éléments contribue autant à la production d'arguments qu'à une ouverture vers des questionnements sur l'action publique de prévention et sur le dispositif PPRNI en particulier. La démarche évaluative amène ainsi à s'interroger sur la façon de considérer les différents états d'avancement des PPRNI et leur hétérogénéité, sur le lien entre PPRNI et mesure du niveau de prévention des territoires, sur le choix des territoires devant bénéficier de la prévention et ceux prioritaires, sur les besoins de confrontation avec les autres parties prenantes et l'importance de discuter des hypothèses et des conventions retenues. Plus généralement, elle invite à s'interroger sur les conditions permettant de s'acheminer vers une vision partagée entre les différentes parties prenantes, au vu du contexte particulier de l'action publique de prévention dans la gestion des risques naturels. Les études de cas ont enrichi les éléments obtenus au niveau national par la mise en lumière de l'importance des particularismes locaux, mais également par la construction de premières pistes qui posent les bases d'un débat autour de la question d'une évaluation dépassant le cadre de la pertinence de la couverture, pour explorer les possibilités d'appréciation du degré de vulnérabilité d'un territoire ainsi que la pertinence et l'efficacité des PRNI.

Les éléments tangibles comme les questionnements émergents constituent de nouvelles ressources mises à disposition des acteurs porteurs de changement, et de la profession en particulier. Ils peuvent être mobilisés pour renforcer et alimenter les interactions entre les assureurs et les autres parties prenantes, et ainsi contribuer, dans une certaine mesure, au changement de l'action publique de prévention.

Chapitre 9 : Exploitation des nouvelles ressources apportées par la démarche évaluative de la MRN dans une perspective de contribution au changement

Au vu des constats et des questionnements apportés par la démarche évaluative de la MRN, il paraît intéressant de s'interroger sur leur mobilisation par la profession pour contribuer au changement. Comment et dans quelle mesure les éléments apportés par la démarche MRN et les interactions induites entre assureurs et d'autres parties prenantes contribuent-ils au changement ?

L'ambition de conduire une démarche d'évaluation des PPRN dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles était présente dès les débuts de la MRN. Cette mission lui a été confiée en 2001 par ses mandantes. Durant les premières années, deux études exploratoires ont été menées avec le concours du laboratoire ARMINES, et en collaboration avec le ministère en charge de la politique publique de prévention des risques naturels, actuellement Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM). Suite à ces premières expériences, il a été décidé d'internaliser les travaux au sein de la MRN.

En prenant en compte cette temporalité, il est proposé d'apporter quelques indications issues d'une observation participante au sein de la MRN, pour tenter de comprendre dans quelle mesure et comment ces trois phases et les interactions induites entre assureurs et d'autres parties prenantes ont progressivement contribué à la formulation et à la redéfinition, du point de vue de l'assurance, de problèmes en lien avec le dispositif PPRN, ainsi qu'à leur prise en charge. Plus précisément, seront successivement étudiés :

- les premières phases qui ont conduit à une prise de conscience de l'existence de problèmes en lien avec le dispositif PPRN et qui correspondent à une volonté de la part des assureurs de se saisir de ces questions à travers une démarche évaluative. Elles ont favorisé l'appropriation des PPRN ainsi que l'émergence de réflexions propres à la profession de l'assurance sur ce dispositif (§ 9.1.).
- l'internalisation des travaux qui s'est traduite par une reconstruction des problèmes en interactions avec différents acteurs de la gestion des risques naturels autour de trois questions : celles de l'équité de traitement, de la planification et de la priorisation de l'action publique ainsi que celle de la capacité des différentes parties prenantes à évaluer la pertinence et l'efficacité des dispositifs de prévention (§ 9.2.).
- l'aboutissement de ces processus d'apprentissage et de formulation qui se sont concrétisés par une certaine prise en charge des différents problèmes, à travers les interactions avec différents acteurs de la gestion des risques naturels (§ 9.3.)

9.1. Appropriation du dispositif PPRN et premières réflexions sur sa pertinence et son efficacité

Les premières réflexions au sein de la MRN autour du dispositif PPRN ont débuté en 2001. Elles se sont articulées en deux temps avec des réflexions sur les possibilités de mobilisation et d'utilisation, par les assureurs, des PPRN, identifiés comme un élément clef de la relation assureur – assuré, puis, sur la nécessité de conduire une évaluation de ce dispositif.

9.1.1. 2001-2002, un recensement, une description et une analyse des PPRN

Parmi les dispositifs de l'action publique de prévention, le PPRN est d'abord identifié par les assureurs, comme le seul ayant un certain rapport avec la relation assureur – assuré (cf. article L125-6 du code des assureurs) et comme un des « baromètres » potentiels de la vulnérabilité à l'échelle communale. Ils se sont donc naturellement intéressés à leur progression quantitative et aux possibilités de leur prise en compte dans leurs activités. Ils ont pu rapidement constater l'absence de corrélation entre la progression lente de la mise en œuvre de PPRN et celle rapide du nombre de communes sinistrées ou du nombre de sinistres répétés sur une même commune.

De ce constat est née la volonté de disposer de leur propre évaluation de ce dispositif. Dans un premier temps, ils ont surtout cherché à s'approprier le PPRN pour :

- tenter d'accéder aux outils cartographiques et être éventuellement en mesure d'appliquer, au cas par cas et en priorité pour les risques professionnels, les dispositions de l'article L 125.6 ;
- disposer à terme d'indicateurs de la pertinence et de l'efficacité des PPRN qui pourraient être intégrés à leurs activités métiers.

Le premier chantier a conduit à un recensement, une description et une analyse des quelques 400 copies de PPRN, détenues par le bureau du ministère en charge, avec la collaboration d'une équipe du Centre de Recherches sur les Risques et les Crises (anciennement pôle Cyndinique), de Mines Paris Tech (anciennement Ecole des mines de Paris). Une série d'entretiens et d'enquêtes auprès de directions départementales de l'équipement (DDE) sont venus compléter l'étude sur documents.

De ces travaux pionniers sont issus :

- deux documents en forme de « mode d'emploi des PPR », à l'usage des assureurs : « Connaître le PPR : sa constitution, son application et ses implications » et « Les mesures introduites dans le règlement du PPR : un « clausier » pour le risque inondation » ;
- un rapport plus technique : « Conditions et modalités d'inventaire, d'appropriation et d'exploitation par les assureurs de la production par les services instructeurs de l'Etat des informations d'utilité publique sur le risque naturel ».

Ces premiers éléments ont permis d'apporter une vision complémentaire à d'autres travaux engagés par la MRN sur la connaissance de l'aléa inondation présentés dans un rapport intitulé « Cartographie et technologies associées appliquées aux risques d'inondations, état de l'art et perspectives en France pour le secteur de l'assurance ». Ils ont contribué à une certaine démystification, au sein de la profession, du dispositif PPRN, en apportant un premier éclairage sur son contenu et ses limites notamment en termes d'état d'avancement de la couverture, d'hétérogénéité des sémiologies de zonage réglementaire, d'absence de prise en compte de l'existant, etc. Ils ont ainsi mis en évidence les difficultés auxquelles pourraient être confrontés les assureurs qui souhaiteraient prendre en compte ce dispositif au sein de la relation assureurs - assurés et ont renforcé l'idée d'un besoin d'évaluation des PPRN.

9.1.2. 2004 et 2006, premières formulations d'attentes de la profession en termes de pertinence et d'efficacité des PPRN

Entre 2004 et 2006, une seconde étude, également confiée à l'équipe Mines Paris Tech, s'est donné l'objectif de développer, sur 3 départements tests (06, 45 et 82), des « éléments de méthodologie d'évaluation des PPRN ».

En interaction avec les représentants des sociétés associés au pilotage de ces travaux, la demande professionnelle s'est précisée. L'attente s'est cristallisée sur une évaluation des aspects « pertinence » et « efficacité » des PPRN. La définition par la maîtrise d'ouvrage FFSA-GEMA d'une méthodologie adaptée à cet objectif s'est progressivement décantée, reconnaissant l'importance d'une approche « top-down », qui partirait de l'échelle nationale ou « macro », pour aller vers l'échelle « méso » du bassin de risques ou « micro » du territoire ou de la commune¹⁴⁶.

Cette deuxième phase a permis d'établir un premier état des lieux de la mise en œuvre des PPRN puis de concevoir un premier dispositif d'analyse et d'évaluation avec une tentative d'application à 3 départements pilotes (Alpes Maritimes, Loiret, Tarn et Garonne).

Bien que ces études aient montré des limites en termes de prise en compte de l'aspect pluridisciplinaire de telles problématiques et n'aient pas apporté les réponses concrètes attendues par les assureurs, elles ont tout de même permis :

- d'établir une première définition pour les termes de pertinence et d'efficacité dans le contexte particulier de l'étude :
 - o La pertinence peut être définie par les notions de conformité à l'objet concerné, d'adéquation (mesures adaptées, obligatoires ou facultatives) et de proportionnalité des mesures prescrites. En d'autres termes : est-ce que le PPR apporte des solutions adaptées aux problèmes posés ? D'où la nécessité de bien définir en premier lieu la situation de la commune.
 - o un PPR efficace pourrait être défini comme un PPR qui produit les effets attendus. Les effets attendus par les assureurs étant notamment une réduction de la vulnérabilité des enjeux assurés par une limitation du droit à construire et/ou des règles de construction ou d'aménagement préventives sur l'existant, comme sur les zones de développement potentiel.
- puis de souligner l'importance de conduire une analyse différenciée selon l'état d'avancement du PPR et de procéder à différents niveaux d'étude afin d'affiner l'analyse des cas qui le nécessitent, comme le résume le schéma ci-dessous.

¹⁴⁶ La problématique d'interrogation de bases de données intégrant des éléments géographiques a du reste alimenté une thèse CIFRE, du côté Mines Paris Tech, soutenue fin février 2009, en parallèle à celle menée à la MRN sur l'utilisation de l'information géographique dans l'assurance et la gestion des risques naturels, soutenue en décembre 2008

Aléa \ PPR	Absence de PPR prescrit	PPR prescrit depuis plus de 5 ans	PPR prescrit depuis moins de 5 ans	PPR approuvé depuis moins de 5 ans	PPR approuvé depuis plus de 5 ans
16 500 communes identifiées à risque inondation	9 000	1 000	2 000	1 900	2 600
13 000 communes dont l'aléa est cartographié	7 000	900	1 600	1 500	2 000

	ENJEUX	ENJEUX + PERTINENCE	ENJEUX + PERTINENCE + EFFICACITE
Notation niveau 1 : Automatique	Messages d'alerte sur absence de PPR alors que enjeu supérieur à seuil conventionnel		
Notation niveau 2 : Semi-automatique		Avec MEDAD	
Notation niveau 3 : Enquête de terrain		Diagnostic in situ	

Figure 65 : Les trois niveaux d'évaluation des PPR tels que définis à l'issu des deux premières phases de la démarche évaluative de la MRN

Cette démarche d'évaluation commencée par la MRN en 2001, s'est donc d'abord traduite par un effort de mobilisation des assureurs pour tenter d'exploiter au mieux les PPRN dans leurs activités, et ainsi mettre en application la fonction incitative que peuvent jouer les services d'assurance. Cette volonté d'appropriation des PPRN a conduit à une prise de conscience de l'existence de problèmes concernant ce dispositif conduisant à des difficultés d'exploitation par les assureurs et à la transformation de la question de l'utilisation en celle de l'évaluation. L'émergence de cette question s'est traduite par la conception et la mise en œuvre d'un dispositif d'analyse et d'évaluation avec une tentative d'application à 3 départements pilotes (Alpes Maritimes, Loiret, Tarn et Garonne). Toutefois, la mesure des difficultés, tant sur le fond, sur le plan méthodologique, que sur celui de la mobilisation des acteurs de la profession pour piloter les travaux, a conduit le conseil de la MRN à prendre la décision d'internaliser la poursuite des travaux et a abouti à une redéfinition des problèmes en interactions avec d'autres acteurs de la gestion des risques naturels.

9.2. Reconstruction de problèmes en interactions avec différents acteurs de la gestion des risques naturels

L'internalisation de la démarche s'est plus particulièrement inscrite dans le cadre des études à caractère institutionnel. A ce titre, elle a conduit à une reconstruction des problèmes en interactions avec différents acteurs de la gestion des risques naturels. Elle invite ainsi à s'interroger sur :

- la question de l'équité de traitement et la place centrale qu'occupe actuellement le dispositif PPRN dans le couplage entre droit à indemnisation et devoir de prévention ;
- la priorisation et la planification de l'action publique de prévention qui supposent au préalable l'identification de territoires devant bénéficier de mesures de prévention ;
- la capacité des différentes parties prenantes à s'assurer de la mise en œuvre effective des dispositifs de prévention, notamment des PPRN, et de leur adaptation au contexte territorial, qui nécessite de s'accorder sur les objectifs, les réalisations et les résultats attendus, les impacts potentiels ainsi que sur les indicateurs ad hoc.

9.2.1. La question de l'équité de traitement et la place centrale qu'occupe actuellement le dispositif PPRN dans le couplage entre droit à indemnisation et devoir de prévention

L'hétérogénéité de situations d'avancement des PPRN observée au niveau national ainsi que les comportements particuliers des collectivités rencontrées dans le cadre des études de cas ont conduit la profession à s'interroger sur la place centrale qu'occupe actuellement le PPRN dans le couplage entre prévention et indemnisation, place renforcée par la modulation de franchise.

En première analyse, la multiplicité de situations d'avancement des PPRNI pourrait être considérée comme de second ordre, par rapport aux avancées réalisées en matière de développement d'une politique nationale de prévention. Cependant, du point de vue de l'assurance, ces points peuvent devenir préoccupants, dans la mesure où ils constituent autant de sources de distorsions ou d'iniquités de traitement entre assurés, dans l'application d'un système s'appuyant sur la solidarité nationale pour ce qui est de l'indemnisation et recherchant davantage de responsabilisation des individus comme des collectivités en ce qui concerne l'effort de prévention.

En effet, l'analyse des situations comparées entre assurés, à profils de risque équivalents, selon la commune de situation de leur bien et l'état d'avancement de la procédure PPRN, révèle des différences de conséquences juridiques et pécuniaires non négligeables (cf. tableau ci-dessous). Cela aboutit même au cas paradoxal où l'assuré situé dans une commune à PPRN approuvé se trouve, au moins temporairement, dans une situation à conséquences pécuniaires sensiblement accentuées, par rapport à tous les autres cas. Ce qui va certes dans le sens de la responsabilisation individuelle souhaitée, mais n'est pas de nature à encourager un mouvement spontané des communes et de leurs administrés vers les PPRN.

D'autre part, si la modulation de la franchise a pu conduire à augmenter de manière significative la couverture des procédures PPR, ce n'est pas sans poser problème sur le plan de l'équité de traitement entre territoires comme entre assurés. Le rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs de la Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (septembre 2005), soulignait déjà, que la modulation de franchise « crée une sorte de responsabilité collective des habitants d'une commune en cas d'absence de réalisation d'un PPR, alors que, en outre, la procédure relative à ces plans est entièrement gérée par l'État ». Pour la mission, à travers un tel mécanisme, l'assuré peut « être pénalisé en raison de lenteurs administratives dont il n'est pas responsable » (IGF et al, 2005).

Pourquoi plus de 25 ans après la mise en place du régime catnat, à niveau d'exposition équivalent, des particuliers ou des entreprises peuvent-ils faire l'objet d'un traitement différent en matière de conditions d'assurance en fonction de la commune de situation de leur bien et de l'état d'avancement de la procédure PPRN ?

Le tableau ci-après explicite qualitativement, par l'énoncé des incidences spécifiques sur les conditions d'assurance et les obligations de prévention s'appliquant aux particuliers de communes correspondantes, et quantitativement, par le nombre relatif de communes concernées, ces possibles « iniquités » de traitement entre assurés. Le cas du PPR approuvé selon la nouvelle procédure (postérieure à la loi de 1995) est pris comme situation de référence (ligne en grisé).

situation de la commune au regard du PPRNI	Nbre communes	sur conditions d'assurance catnat	sur obligations de prévention
PPRNI Approuvé nouvelle procédure	5 500	Pas d'assurance des nvelles constructions en zone rouge ou seult sous condition respect prescriptions en zone bleue - possibillité FA majorée en cas de non mise en œuvre des prescriptions, 5 ans après approbation PPR (saisine BCT / assureur)	Zonage réglementaire = SUP, avec prescriptions obligatoires (et recommandations) par zones, sur existant et nvelles constructions, ds limite 10% valeur vénale du bien
PPRNI Approuvé Anciennes procédures : PER ou R 111-3	600	Id. mais possibilité FA majorée moins effective car PPRNI anciens : zonages peu numérisés, prescriptions réglementaires parfois inexistantes	Id. pour zonage, mais peu de prescrit° réglementaires opposables en dehors de l'interdict° de construire
PPRNI Approuvé Ancienne procédure "valant PPR" : PSS	1 000	Id. mais possibilité FA majorée encore moins effective, car très anciennes procédures : zonage PHEC seulement, non numérisé, pas de prescriptions	Id. pour zonage, mais pas de prescrit° réglementaires opposables en dehors de l'interdict° de construire
PPRNI Prescrit depuis moins de 4 ans	700	Ni les contraintes du PPR approuvé, ni celles du PPR prescrit depuis plus de 4 ans (cf. ci-dessous)	Ni SUP, ni prescription, sauf si PPR "approuvé par anticipation"
PPRNI Prescrit depuis plus de 4 ans	2 600	Pas les contraintes du PPR approuvé, mais modulation de franchise selon historique d'arrêtés catnat (concerne 400 communes)	id
Sous-Total PPRNI APPROUVE / PRESCRIT	10 400		
PPRNI dé-prescrit	100	Hors contraintes PPR approuvé, ms FA modulable (cf. ci-dessus)	Les études du PPR ayant été réalisées, quid du porté à connaissance ? de l'intégration des SUP au PLU ?
AZI mais pas de PPR prescrit	8 000	id	Pas d'obligation, malgré existence d'un risque selon zonage AZI
pas d'AZI, mais cours d'eau sur la commune	14 800	id	Pas de mise à dispo de la connaissance du risque, ni d'obligation pour le particulier
Pas de cours d'eau	3 300	a priori moindre risque inondation (par débordement)	id
TOTAL GENERAL	36 600		

En toute hypothèse, possibilité de FA majorée en cas de sinistres répétés (saisine BCT/assuré) ou saisine BCT par préfet ou pdt CCR

Tableau 27 : Possibles « iniquités » de traitement entre assurés, selon situation du PPRNI - Incidences spécifiques sur les conditions d'assurance et les obligations de prévention s'appliquant aux particuliers

(Sources : MEEDM, GASPARD au 31/12/08, traitement MRN)

*FA = franchise, **SUP = servitude d'utilité publique

En résumé, l'existence ou non d'un PPRN, comme du reste son contenu (zonage et règlement associé), ont, pour un lieu de risque donné, des répercussions directes sur les conditions d'assurance comme sur les obligations de prévention s'appliquant aux particuliers ou aux professionnels. Concrètement, pour des assurés connaissant des profils de risque équivalents, plusieurs cas peuvent se présenter selon l'endroit où le bien est situé¹⁴⁷ (Gérin et al., 2010) :

- 1- dans une **commune qui n'a pas de PPRNI**, alors qu'un risque existe, l'assuré n'aura aucune obligation de prévention (sauf éventuellement celles résultant de dispositions relatives au droit de l'urbanisme et/ou au droit de la construction). En revanche, une modulation de la franchise¹⁴⁸, dans la limite de 2 à 4 fois la franchise de base, peut survenir au prochain arrêté catnat à partir du deuxième.
- 2- dans une **commune dont le PPRNI est prescrit depuis moins de 4 ans**, la modulation de la franchise n'est plus applicable. Par ailleurs, l'assuré ne subira pas non plus de conséquences pécuniaires liées à des obligations de prévention relative au PPRNI ou aux conditions d'assurances pouvant être associées (cf. cas 5 et 6) ;
- 3- dans une **commune ayant un PPRNI prescrit depuis plus de 4 ans** l'assuré se retrouve dans une situation identique au cas (1), cela revient à une absence de PPRNI, la modulation de franchise peut alors de nouveau s'appliquer ;
- 4- dans une **commune ayant un PPRNI dé prescrit**, la situation à laquelle un assuré peut être confronté n'est pas encore clairement établie, notamment au regard de l'application d'une modulation de la franchise.
- 5- dans une **commune dotée d'un PPRNI approuvé**, un particulier peut se voir appliquer sur son contrat d'assurance habitation une franchise majorée jusqu'à un niveau d'environ 10 000 €¹⁴⁹ par sinistre, dès lors qu'il n'aura pas mis en œuvre, dans un délai de 5 ans après approbation du PPRNI, les prescriptions le concernant et aussi longtemps qu'il y contreviendra¹⁵⁰. Ces prescriptions, à mettre en œuvre, dans ce délai de 5 ans après approbation du PPRNI, peuvent impliquer des travaux dans la limite de 10 % de la valeur du bien immobilier (soit une dépense de 15 000 € au plus, pour une maison de valeur moyenne 150 000 €) ;
- 6- dans une **commune dotée d'un PPRNI « ancienne procédure » (approuvé avant la loi de 1995 et non révisé)** les conditions d'assurance sont identiques au cas précédent (cas (5)), alors même que certains de ces « équivalents PPRNI » ne répondent pas au niveau actuel en termes d'exigences réglementaires et n'intègrent pas les évolutions de connaissances ;

¹⁴⁷ Outre celui, toujours possible, de l'éventuelle majoration de franchise consécutive à sinistres multiples (suite à résiliation du contrat socle autorisée par le droit commun de l'assurance). Dans ce cas, le BCT aura été saisi par l'assuré, suite à refus de garantie de la part d'au moins deux assureurs. On écarte aussi du raisonnement toute hypothèse de saisine du BCT par le président de la CCR ou le préfet (article L 125-6, dernier aliéna) et toute considération relative à l'impact de l'existence d'un PPRN sur la valorisation foncière du bien exposé.

¹⁴⁸ Disposition dite de modulation de franchise, apparue en 2000 et modifiée en 2003 par arrêté ministériel, incluse aux clauses types obligatoires de l'extension de couverture catnat.

¹⁴⁹ L'article A 250 -1 du code des assurances fixe la latitude du Bureau central de Tarification (BCT) : Pour les particuliers, la franchise peut être majorée dans la limite de 25 fois la franchise de base. Pour les professionnels, la franchise peut être majorée dans la limite de 3 fois la franchise de base en dommages directs et 10 fois la franchise de base, en pertes d'exploitation. La franchise de base est de 380 € par sinistre en risques de particulier (article A 125-1 du code des assurances)

¹⁵⁰ Dans l'hypothèse, non réalisée à ce jour mais réaliste en risques d'entreprises, d'une saisine du BCT par l'assureur, qui aurait pu constater cette non-conformité, en application du L 125-6 du code des assurances, 4ème alinéa (hypothèse)

La démarche évaluative de la MRN met en évidence que certaines situations d'avancement des procédures PPRNI qui peuvent poser problème au regard de cette question d'équité de traitement, sont présentes en nombre significatif :

- les « équivalents PPRNI », réalisés selon d'anciennes procédures, concernent toujours 1 600 communes à PPRNI approuvés sur un total de 7 100 ;
- les PPRNI prescrits depuis plus de 4 ans concernent 2 600 communes à PPRNI prescrits sur un total de 3 300 ;
- l'apparition de la dé prescription de procédures pour déjà plus d'une centaine de communes, qui laisse un vide juridique au regard du L 125-6.

Par ailleurs, les différents échanges avec le MEEDDM, ont confirmé que le PPRN étant une procédure coûteuse et lourde à mettre en place, l'Etat n'ambitionne pas de couvrir tous les territoires exposés, mais d'en prioriser certains, notamment en privilégiant les inondations par débordement pour les cours d'eau majeurs. De plus, les études de cas ont permis de mettre en lumière différentes implications et contributions des grandes collectivités rencontrées (villes ou communautés d'agglomérations), qui participent à la mise en œuvre d'autres dispositifs de gestion du risque inondation qui peuvent contribuer, aux différentes échelles pertinentes et de façon indépendante ou coordonnée avec le PPRNI, à la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens. Mais cela pose la question de leur articulation et de leur prise en compte dans la relation d'assurance en l'absence de PPRNI. En effet, si ces démarches favorisent une meilleure responsabilisation des acteurs, en l'état, pour la profession, les exigences de cohérence et d'équité de traitement ne permettent pas de se passer du PPRNI, seul outil de référence nationale.

Un des messages clefs portés par la profession est donc l'importance de ces écarts entre ces situations d'avancement des procédures PPRNI et leurs potentielles conséquences en termes d'équité de traitement.

Pour que la situation d'avancement du (ou des) instrument(s) de politique publique de prévention pris comme référence dans ce couplage entre droit à indemnisation et devoir de prévention ne crée pas de distorsion de traitement entre les assurés, la profession invite les pouvoirs publics à :

- améliorer certaines situations d'avancement des procédures PPRNI ;
- se poser la question de l'opportunité d'une disposition légale qui reformule :
 - o l'article L 125-6 du code des assurances (lien assurance - prévention) pour tenir compte de l'hétérogénéité de situations présentes sur le territoire en termes d'avancement des PPRN.
 - o la clause de modulation de franchise tant sur les conditions d'assurance que sur les obligations de prévention

Ainsi, la profession souligne l'attention prioritaire qui devrait être donnée à la couverture des PPRNI mais également à la détermination de la place à réserver aux autres moyens de gestion du risque d'inondation :

- pour les communes ou catégories d'aléas inondation (ruissellement notamment), qui ne justifieraient pas d'un traitement par PPRNI, de façon à atténuer le risque de disparité de traitement au regard de l'article L 125-6 du code des assurances ;
- en appui au PPRNI pour valoriser, et ainsi encourager, les autres actions de gestion du risque d'inondation ;
- pour les communes fortement exposées et en forte croissance pour, notamment, statuer sur la question des ouvrages de protection.

En effet, si la profession reconnaît la nécessité d'étendre ses réflexions à la contribution de l'ensemble des autres outils ou dispositifs de prévention/protection à la charge des pouvoirs publics nationaux ou locaux, pouvant contribuer à la réduction de la vulnérabilité, elle rappelle également qu'en attendant une éventuelle évolution de la place du PPRN dans le couplage entre prévention et indemnisation, ce dispositif reste au cœur des préoccupations des assureurs.

Cela conduit également la profession à s'interroger sur la nécessité d'une démarche de priorisation et de planification de l'action publique de prévention.

9.2.2. La priorisation et la planification de l'action publique de prévention qui suppose au préalable l'identification de territoires devant bénéficier de mesures de prévention

L'analyse de la pertinence de la couverture contribue à une prise de conscience de la part de la profession de la nécessité de se mobiliser en faveur d'une démarche de priorisation et de planification de l'action publique de prévention qui suppose au préalable de se doter des données nécessaires.

Pour la profession, il apparaît primordial de s'inscrire dans un processus national de priorisation des PPRNI, seul compatible, en termes de gouvernance économique du régime catnat, avec le principe de solidarité nationale.

L'approche proposée par la MRN est basée sur l'estimation de l'exposition des enjeux assurés et permet d'identifier et dénombrer des « communes considérées comme exposées » et des « communes considérées comme prioritaires ». Toutefois, pour la profession, il est clair que cette estimation reste partielle du fait des limites qui accompagne les AZI mis à disposition sur Cartorisque pour une approche nationale : une couverture incomplète et inégale entre territoires et une hétérogénéité des informations disponibles.

Une méthode dégradée de l'estimation de l'exposition des enjeux a été testée sur l'ensemble du territoire métropolitain et permet de souligner la regrettable impasse qui peut être faite en ne se focalisant que sur les zones couvertes par un AZI.

Pour la profession, il apparaît alors souhaitable :

- d'homogénéiser les atlas de zone inondable téléchargeables sur Cartorisque, notamment en termes de modèles mis en œuvre et de scénarios d'occurrence retenus.
- de les rendre systématiquement accessibles sous forme numérique et d'en poursuivre la couverture sur les territoires :
 - o déjà en partie couverts : pour 90 % des communes concernées par un AZI, ce dernier ne couvre ni l'intégralité du linéaire de cours d'eau ni l'ensemble des phénomènes d'inondation susceptibles d'affecter la commune (lits mineurs, moyens, majeurs, scénarios de débordement, ruissellement, remontée de nappe, submersion) ;
 - o non couverts lorsque ces derniers s'avèrent exposés au risque d'inondation, d'une part parce qu'il est indispensable de « dire » le risque et, d'autre part, parce que c'est un important catalyseur pour la mise en œuvre des PPRNI.

Elle rappelle par ailleurs que l'homogénéisation et l'extension de la couverture des AZI constitue un enjeu majeur, tant au niveau national, pour une priorisation des PPRNI comme pour satisfaire aux besoins spécifiques des métiers de l'assurance, qu'au niveau territorial, pour une sensibilisation des acteurs et une meilleure appropriation du risque.

Ainsi, au-delà de la méthode de priorisation proposée et des résultats affichés, la profession souligne l'importance du travail qui reste à fournir pour identifier, au niveau national, les territoires devant bénéficier de mesures de prévention.

Sommes-nous en mesure d'identifier formellement l'ensemble des communes exposées au risque d'inondation ? Celles qui ont déjà subi des sinistres importants dans le passé ? Celles qui, compte tenu de l'exposition actuelle et future des enjeux assurés, pourraient essuyer des sinistres importants à l'avenir ? Celles devant bénéficier en priorité de mesures de prévention ?

Une telle ambition fait émerger de nouvelles attentes de la part de la profession, notamment :

- un partage de l'information entre les principaux acteurs publics et privés producteurs et utilisateurs de données au service d'un renforcement de l'action publique de prévention des risques naturels, dans le sens de la proposition du rapport parlementaire « post Xynthia » sur l'élaboration d'un observatoire national de la prévention ;
- la définition de critères partagés de priorisation, par la mise au point d'un outil méthodologique qui pourrait servir de tronc commun à la satisfaction des besoins respectifs d'évaluation préliminaire des risques.

En effet, au vu des différences entre les perceptions et les attentes des assureurs, de l'Etat et d'autres parties prenantes, il apparaît nécessaire de définir, au niveau national, des critères conventionnels partagés entre acteurs, en s'inscrivant dans un processus national de priorisation des actions de prévention et des PPRNI.

Une telle démarche de planification et de priorisation devant aboutir à la mise en place de dispositifs de prévention, la profession a également été amenée à formuler des attentes en termes d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des dispositifs de prévention, et notamment des PPRN.

9.2.3. La capacité des différentes parties prenantes à s'assurer de la mise en œuvre effective des dispositifs de prévention, notamment des PPRN, et de leur adaptation au contexte territorial

Au regard des échanges avec différents acteurs de la prévention, en particulier à travers les études de cas menées en partenariat avec la Direction générale de la Prévention des Risques (DGPR) du MEEDDM, la démarche évaluative MRN a également contribué à faire émerger de nouvelles attentes en termes de pertinence et d'efficacité des PPRNI.

Ainsi la profession attire désormais l'attention sur l'importance de veiller à élargir la délimitation des périmètres des PPRNI, en termes :

- d'empreinte géographique, pour qu'à l'image des quelques PPRNI réalisés à l'échelle du bassin hydrographique, l'ensemble des PPRNI soit réalisé à une échelle extra communale. En plus d'apporter une plus grande efficacité en termes de gestion des inondations, cela favoriserait l'équité de traitement entre assurés d'un même bassin (solidarités amont-aval, urbain-rural), à l'instar du périmètre de compétence des EPTB ;
- d'aléas inondations considérés. En effet, la plupart des PPRNI ne traitent que de l'inondation par débordement de cours d'eau. Certes, les autres phénomènes, et notamment les inondations par ruissellement, peuvent être pris en charge par l'intermédiaire d'autres outils que le PPRNI, mais ces dispositifs hors PPRNI ne sont pas reconnus par le régime catnat.

Elle rappelle également la vigilance qui doit accompagner la réalisation d'ouvrages de protection collective surtout lorsqu'ils conditionnent l'approbation du PPRNI et qu'ils remettent en question la doctrine de l'Etat sur la construction derrière les ouvrages.

Elle formule, par ailleurs, des attentes concernant le développement de travaux de réduction de la vulnérabilité pour l'existant qui reste faible¹⁵¹ et qui pourtant est l'un des objectifs essentiels du PPRNI, au sens de la profession.

Au regard de ces nouvelles attentes, la profession s'interroge également sur la capacité des différentes parties prenantes à évaluer la mise en œuvre effective et l'adaptation au contexte territorial des PPRNI.

En effet, à ce stade, les difficultés identifiées à l'issue des premières phases n'ont pas été entièrement surmontées par l'internalisation des travaux. La démarche MRN s'est effectivement centrée sur l'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI en proposant une vision particulière de ce qu'est une couverture pertinente des PPRNI au sens de la profession. Concernant l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des PPRN, la question reste entière. La profession propose sa propre perception des qualités auxquelles doivent répondre les PPRN. Elle est en mesure d'avancer sa définition de la pertinence et de l'efficacité et avance des pistes pour les évaluer à travers des premiers indicateurs (cf. tableau ci-dessous). Mais est-on capable de les mettre en œuvre ? Dans quel cadre doivent-ils être mobilisés ?

Leur pertinence	Leur efficacité
<ul style="list-style-type: none"> - Conformité à l'objet concerné - Adéquation : mesures adaptées, obligatoires ou facultatives - Proportionnalité des mesures prescrites 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la vulnérabilité des enjeux assurés par une limitation du droit à construire et/ou des règles de construction ou d'aménagement préventives sur l'existant, comme sur les zones de développement potentiel.
<p><i>Exemple d'indicateurs :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Périmètre de réalisation des PPRN ; - État de la connaissance des aléas, des enjeux, de leur exposition voire de leur vulnérabilité ; - Date de la dernière révision et niveau d'adaptation à l'évolution des connaissances, du milieu et des exigences en matière de prévention ; - Prescriptions de mesures de réduction de la vulnérabilité de l'existant ; - Accompagnement par d'autres outils de gestion du risque d'inondation et mise en cohérence avec ces derniers. 	<p><i>Exemple d'indicateurs :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre et type de permis autorisés en zone règlementée; - Nouvelles constructions autorisées en zone rouge.

Tableau 28 : définition de la pertinence et de l'efficacité des PPRNI du point de vue de la profession et premiers indicateurs correspondant

¹⁵¹ Quelques résultats plus prometteurs en ce domaine sont cependant attendus d'actions ponctuelles, notamment à l'initiative de certains EPTB, comme l'Entente Saône Doubs, l'Etablissement public Loire ou l'EPAMA

Concernant l'évaluation de leur efficacité, un test a pu être opéré en interaction avec des services déconcentrés. Ils ont orienté les réflexions vers des indicateurs de « vigilance » reposant sur la confrontation entre la nature du projet de permis de construire et sa situation géographique par rapport au zonage PPRNI, selon une méthode qui reste à définir. Cette dernière pourrait, par exemple, être conduite en trois temps :

- Étape 1 : identifier des cas particuliers tels que des permis dans l'emprise :
 - o du zonage PPRNI qui ont été refusés. Ceci permettrait de déterminer s'il existe un lien de causalité et de mettre en évidence de bonnes pratiques ;
 - o d'une zone rouge du PPRNI qui ont été accordés (contrôle de légalité) ;
 - o du zonage PPRNI hors zone rouge qui ont été accordés et dont l'analyse mériterait d'être affinée (cf. les deux étapes suivantes) ;
- Étape 2 : confronter les types de projets des permis accordés en zone règlementée du PPRNI, hors zone rouge, pour distinguer les permis a priori compatibles avec le règlement, de ceux a priori non compatibles sur lesquels une attention particulière pourrait être portée.
- Étape 3 : s'assurer de la conformité entre le projet et les contraintes réglementaires imposées par le PPRNI (contrôle de conformité).

Des échanges devraient se poursuivre dans ce sens entre la MRN et les services déconcentrés pour expérimenter cette approche. Les trois étapes proposées sont illustrées par le schéma ci-dessous.

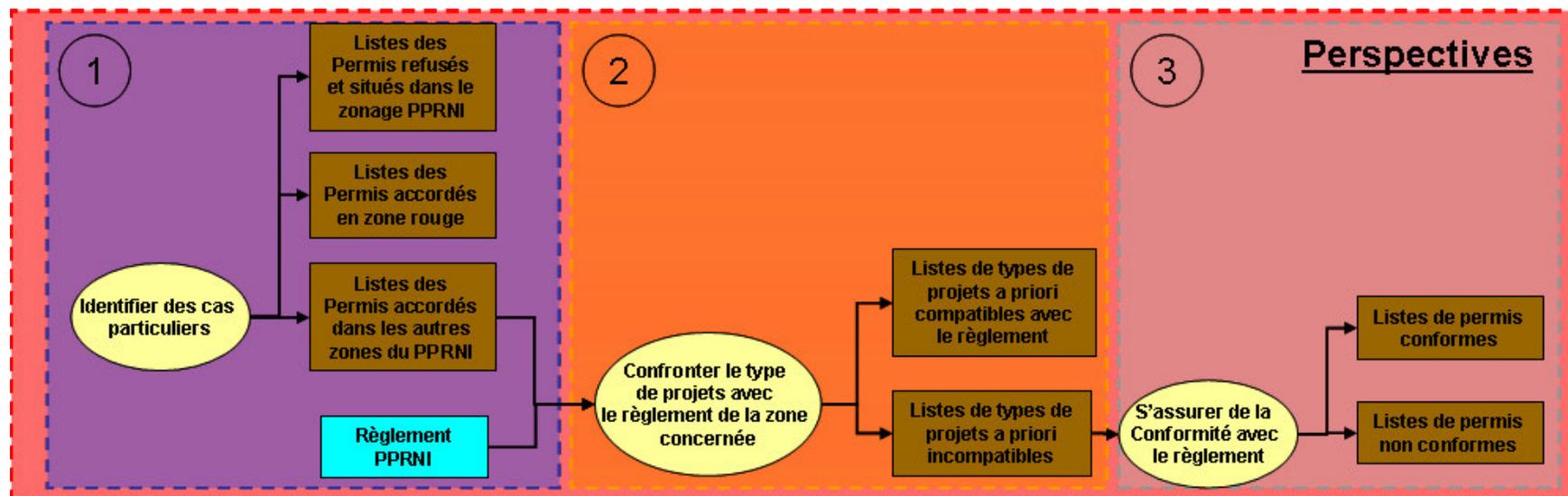


Figure 66 : Usages potentiels des résultats obtenus à l'issue des expérimentations d'évaluation de l'efficacité fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée

Quelles ressources ont les différentes parties prenantes pour appliquer de telles méthodes ? Est-on en mesure de s'assurer de la mise en œuvre effective des PPRN, et de leur adaptation au contexte territorial ? Pour la profession, il ne s'agit pas de faire jouer aux assureurs un rôle de police administrative. Ainsi, face aux défis que représente la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des PPRN, un cadre d'interaction plus élargi paraît plus approprié.

L'étape la plus récente, engagée à partir de 2008, a donc conduit à de nouvelles orientations et une redéfinition des problèmes. La profession est désormais en mesure de s'exprimer sur des enjeux majeurs du dispositif PPRNI comme l'hétérogénéité de leur état d'avancement et les conséquences en termes d'équité de traitement, leur planification et leur priorisation, leur mise en œuvre et leur évaluation. Ces enjeux s'inscrivent directement dans le nouveau cadre proposé par la directive inondation (cf. §.7.1.2). En effet, il existe une forte proximité entre les réflexions issues de la démarche évaluative de la MRN et les travaux initiés par l'administration centrale pour la mise en œuvre de la directive :

- l'évaluation préliminaire des risques (EPRI) offre l'opportunité de prioriser l'action publique de prévention selon une méthode partagée, homogène et cohérente sur l'ensemble du territoire et ainsi de s'assurer de l'équité de traitement des territoires (horizon fin 2011).
- les cartes d'aléas et de risques sur les secteurs retenus par l'EPRI devraient notamment permettre d'homogénéiser et d'enrichir la couverture des cartes actuelles de zonage d'aléas, sur une base normalisée et selon trois scénarii (horizon fin 2013).
- les Plans de gestion de risques inondation apparaissent comme des dispositifs intégrateurs et responsabilisant toutes les parties concernées à l'échelon territorial pouvant conduire à une meilleure articulation des différents dispositifs de prévention et notamment homogénéiser les PPRNI (horizon fin 2015).

La démarche évaluative permet ainsi de mettre en lumière les attentes des assureurs et la nécessité d'en tenir compte dans les changements de l'action publique de prévention.

La construction et la formulation de ces problèmes contribuent au renforcement de la position des assureurs au sein des acteurs de la gestion des risques naturels. Toutefois, au vu de la complexité de la situation, de la diversité d'acteurs et de leurs perceptions, cette dimension cognitive, bien qu'essentielle, apparaît insuffisante pour permettre aux assureurs de contribuer au changement. Des ressources relationnelles doivent également être mobilisées pour que ces problèmes puissent être pris en charge en interaction avec les autres acteurs.

9.3. Mobilisation des ressources relationnelles pour une prise en charge des problèmes

A travers ses missions d'interfaces techniques exercées pour le compte de la profession de l'assurance, la MRN est en relation avec l'ensemble des acteurs de la gestion des risques naturels. A ce titre, elle favorise « les fertilisations croisées entre sphères d'acteurs » (Nussbaum, 2000). Ces interactions créent des conditions favorables à des échanges d'informations concernant l'ensemble des aspects de la gestion des risques naturels et plus largement à la diffusion de messages qui imprègnent plus ou moins facilement l'action publique de prévention.

Quelles sont les ressources relationnelles mobilisées par la profession pour favoriser la prise en charge de problèmes ? Loin de prétendre à l'exhaustivité, l'observation participante au sein de la MRN, permet, dans une certaine mesure, d'expliquer comment, à partir des éléments produits dans le cadre de la démarche évaluative, la profession contribue à une prise en charge des problèmes en lien avec le dispositif PPRN, en interaction avec les autres acteurs de la gestion des risques naturels, notamment sur la base de différents supports de diffusion, d'interventions-débats et par l'intégration des réflexions au sein de cadres institutionnels.

9.3.1. Publication de messages de la profession en lien avec le dispositif PPRNI

La démarche évaluative de la MRN a abouti à la publication d'un rapport de synthèse, en date de novembre 2009. Ce rapport constitue le premier que la profession présente officiellement à ses partenaires. Il a été transmis aux sociétés d'assurance adhérentes de la FFSA et du GEMA, puis aux personnes ayant contribué aux travaux ainsi qu'aux autres partenaires de la MRN, et notamment à la DGPR du MEEDDM. Le rapport complet est téléchargeable sur l'intranet de la MRN pour les sociétés adhérentes de la FFSA et du GEMA, et transmis à ceux qui en font la demande. Le rapport expose de façon détaillée le cadre de la démarche, son objet, ses finalités, ses destinataires, les questions posées, les méthodes employées, leurs limites et les résultats obtenus. Les principales conclusions de ce rapport ont également été diffusées dans la Lettre MRN.

Mission des sociétés d'assurances
pour la connaissance et la prévention des risques naturels

Evaluation de la contribution des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) à la réduction de la vulnérabilité collective et individuelle

Evaluation de la pertinence de la couverture des PPRN Inondations

Synthèse
Novembre 2009

Fédération Française des Sociétés d'Assurances

GEMA ASSURANCES NATURELLES

Les PPR, outils de politique de prévention
vus par... les assureurs

S'employant à diagnostiquer en parallèle à cette approche, la pertinence de la couverture des PPRN Inondation, à partir de son observatoire des enjeux, la MRN aboutit à des résultats plus nuancés⁽²⁾, mettant notamment en évidence :

- l'état d'avancement différencié des PPRNI, qui peut induire des iniquités de traitement entre assurés, quant à leurs conditions d'assurance comme à leurs obligations de prévention,
- une estimation des communes exposées, allant de 9.500 à 16.800, selon que l'on considère seulement les territoires couverts par des atlas de zones inondables (AZI) ou que l'on applique à l'ensemble du territoire une approche de type «évaluation préliminaire des risques inondation» (EPRI), telle que préconisée par la directive inondations,
- une couverture des communes exposées par des procédures PPRNI « régulières » plutôt satisfaisante, sur les territoires couverts par un AZI (couverture à 80%), mais insuffisante à l'échelle des 16 800 communes potentiellement inondables.

Rapport téléchargeable sur le site de la MRN

Figure 67 : Exemple de supports mobilisés pour diffuser les principaux résultats de la démarche évaluative de la MRN

A travers ces supports de communication, la profession met à disposition des autres parties prenantes les éléments de connaissance dont elle dispose à l'issue de la démarche évaluative de la MRN. Cette évaluation du point de vue et à l'usage de l'assurance, s'accompagne ainsi d'un effort de transparence. On notera tout de même la présence, dans le rapport de synthèse et dans le rapport complet, d'un paragraphe d'avertissement spécifiant que ces deux documents n'expriment « à ce stade de la réflexion, aucune forme de recommandation, ni à l'égard des pouvoirs publics, ni à l'égard des sociétés d'assurance ou de toute autre partie prenante » (MRN, 2009). Les ambitions de cette diffusion restent donc limitées. Dans le cadre de ces communications, la profession affiche en priorité les constats et les travaux à caractères techniques. Ces derniers lui permettent de participer à l'émergence de débats et à la construction d'une connaissance partagée sur l'action publique de prévention.

Ces éléments ont, par ailleurs, pris une résonance particulière suite aux récentes inondations, notamment celles liées au passage de la tempête Xynthia en février 2010 qui ont exposé des défaillances dans la mise en œuvre des PPRNI. Sur le modèle de sa démarche évaluative des PPRNI, la MRN a ainsi été amenée à réaliser une première analyse factuelle :

- des PPRNI submersion marine au niveau national ;
- de la couverture sur les principaux territoires sinistrés de la tempête Xynthia.

Cette analyse a notamment fait l'objet d'une note mis en ligne sur le site Internet de la FFSA. Elle a ainsi permis de mettre en lumière l'importance de veiller à élargir la délimitation des périmètres des PPRNI, en termes d'aléas inondations considérés. En effet, l'analyse montre que, parmi les communes pour lesquelles l'aléa est précisé selon les statistiques de suivi de l'avancement des PPRNI¹⁵² (cf. figure ci-dessous), seules 118 communes sont concernées par un PPRNI submersion marine en France métropolitaine dont 46 dotées d'un PPRNI approuvé (cf. tableau ci-dessous).

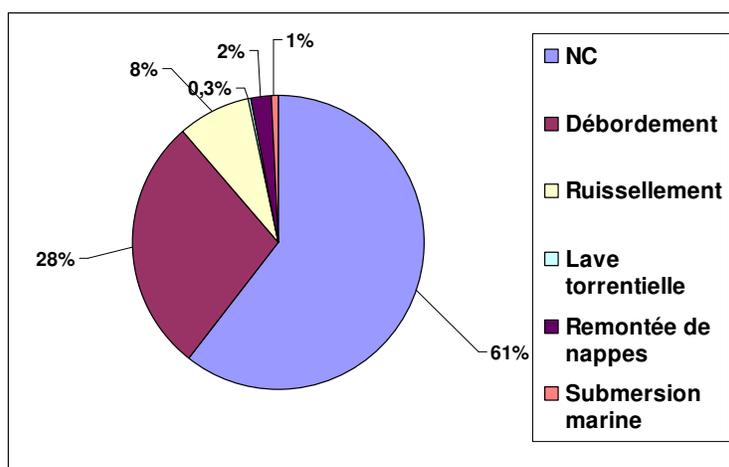


Figure 68 : Types de phénomènes pris en compte dans les procédures PPRNI
(Sources MEEDDM, BD Gaspar au 31/12/08, traitement MRN)

¹⁵² Un PPRNI peut ne pas être indiqué comme un PPRNI submersion marine et pourtant traiter de cet aléa.

ETAT D'AVANCEMENT DU PPRNI SUBMERSION MARINE	Nombre de communes	%
APPROUVE	46	39%
PRESCRIT DEPUIS MOINS DE 4ANS	30	25%
PRESCRIT DEPUIS PLUS DE 4ANS	41	35%
NON RENSEIGNE	1	1%
Total	118	100%

Tableau 29 : Nombre et proportion de communes concernées par un PPRNI submersion marine en France métropolitaine par état d'avancement du PPRNI

(Sources MEEDDM, BD Gaspar au 31/12/08, traitement MRN)

Par ailleurs, cet évènement a aussi permis d'illustrer le constat effectué à l'échelle nationale sur l'hétérogénéité des états d'avancement des PPRNI. En effet, suite aux intempéries du 27 février au 1er mars 2010, plusieurs arrêtés ont porté reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, concernant divers aléas, notamment « inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues », pour l'ensemble des communes des départements de la Charente-Maritime et de la Vendée. Or l'analyse montre que la situation est contrastée concernant l'état d'avancement des PPRNI sur ces deux départements, comme le détaille la carte ci-dessous. En Vendée, département le plus touché, 65 communes concernées par un PPRNI ont été dénombrées. Parmi les communes concernées par un PPRNI, 63 sont dotées d'un PPRNI approuvé et 2 sont couvertes par un PPRNI prescrit depuis plus de 4 ans. Ces dernières correspondent aux deux communes les plus sinistrées de Vendée (la Faute-sur-mer et l'Aiguillon-sur-mer). Sur ces deux communes, un PPRNI (le PPRNI estuaire du Lay) a été prescrit le 21 Novembre 2001. Il a fait l'objet d'une application anticipée pour certaines mesures¹⁵³, le 8 Juin 2007, afin de limiter l'urbanisation dans les zones les plus fortement exposées. En effet, bien que, sur ces territoires, aucun Atlas de Zones Inondables ne soit, pour l'instant, disponible au format numérique à partir des bases de données nationales, l'exposition de ces deux communes est connue des services de l'Etat¹⁵⁴.

¹⁵³ En cas d'urgence et après consultation des maires concernés, le préfet a la possibilité de rendre immédiatement opposables des dispositions d'un projet de PPRN. La décision qui les rend opposables ne vaut pas approbation, si le PPRN n'est pas approuvé dans un délai de trois ans ou si ces dispositions ne sont pas reprises dans le PPRN approuvé, elles cessent d'être opposables

¹⁵⁴ S. Raison, Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée, Xèmes Journées Nationales Génie Côtier – Génie Civil, 14-16 octobre 2008, Sophia Antipolis.

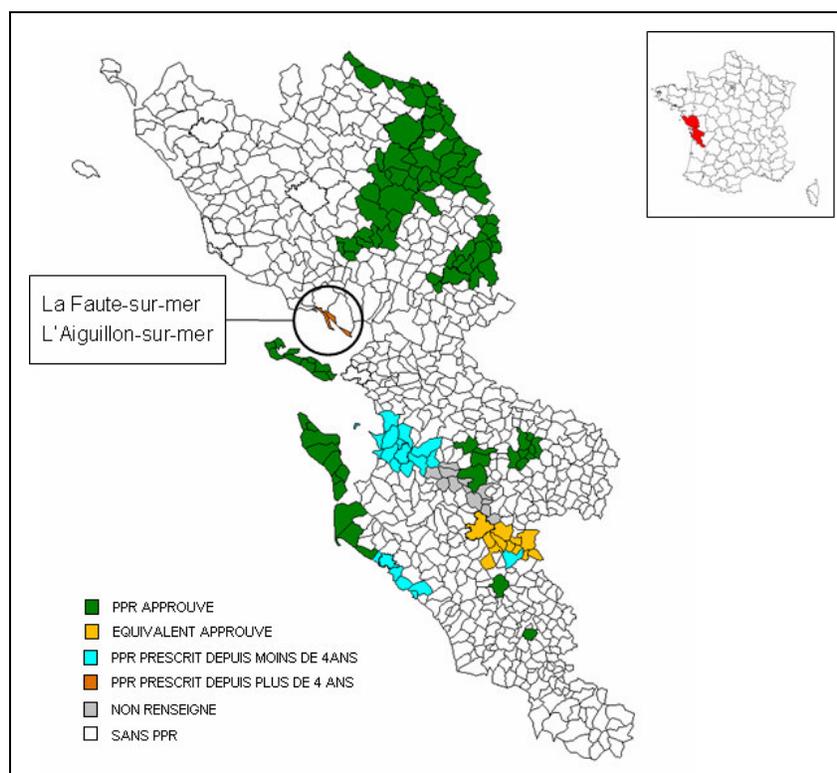


Figure 69 : Etat d'avancement des PPRNI sur le Vendée et la Charente-Maritime
(Sources : MEEDDM, BD Gaspar au 31/12/08, traitements MRN)

L'intensité dramatique des inondations suite à la tempête Xynthia s'est traduite par une médiatisation importante dont la profession a tiré parti pour donner un écho supplémentaire aux éléments apportés par la démarche évaluative de la MRN. Cette démarche renforce la position de la profession en tant qu'acteur mobilisé dans le domaine de la prévention et contribue également à une mise en lumière de ses messages.

9.3.2. Mise en scène des discours de la profession dans le cadre d'arènes d'expression collective

Les problèmes soulevés et portés par la profession suite à la démarche évaluative MRN ont été également mis en débat à travers différentes interventions en direction :

- des assureurs et d'autres acteurs de la gestion des risques, lors des 3^{ème} et 4^{ème} rencontres « Géographes et assureurs face aux risques naturels » co-organisées par la MAIF et les universités de Paris Diderot - Paris 7 et Lille 1 (Avril 2008 et Mai 2009) ;
- de collectivités, par exemple à l'occasion du colloque de commémoration de la crue de 1910 organisé par la Seine en Partage (Décembre 2009) ;
- de chercheurs, comme lors de l'« Université d'été internationale de la recherche en évaluation des politiques publiques » organisée par la Société Française de l'Evaluation (Septembre 2010) ;
- d'acteurs territoriaux et de services déconcentrés de l'Etat, en particulier dans le cadre de Commissions Départementales des Risques Naturels Majeurs (CDRNM) ou de différents clubs risques régionaux. Une présentation a également été effectuée, à la demande du MEEDDM, à l'ensemble des animateurs du réseau risques réunis pour une formation annuelle.

Ainsi les 3^{ème} et 4^{ème} éditions des rencontres géographes et assureurs ont permis de présenter et de discuter la démarche évaluative et ses principaux résultats devant une grande diversité d'acteurs de la gestion des risques : des assureurs, des chercheurs, des représentants de l'Etat avec des fonctionnaires de l'administration centrale, du ministère en charge de l'écologie, et de la direction de la sécurité civile, des représentants des collectivités, des bureaux d'études ou encore des membres de l'AFPCN. Cela a été notamment l'occasion :

- d'exposer dans quelle mesure les sociétés d'assurance s'impliquent dans la prévention des risques naturels et plus particulièrement dans l'évaluation des politiques publiques de prévention des risques naturels ;
- d'illustrer les différentes formes de collaborations qu'ont pu établir les assureurs avec l'Etat, les services déconcentrés et les collectivités pour cette évaluation ;
- de présenter les attentes des assureurs, notamment pour qu'il soit enfin possible de conduire une démarche partagée d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des PPRN.

Ces points ont notamment été débattus dans le cadre des tables rondes qui réunissaient des représentants de la direction générale pour la prévention des risques (DGPR) au MEEDDM, des élus de collectivités territoriales, des chercheurs et des représentants des assureurs sur les thèmes suivants :

- Evaluation des politiques de prévention des risques naturels, objet de partenariat public/privé. Rôle des assureurs.
- Comment concilier Aménagement durable des territoires et prévention des risques naturels ?



Figure 70 : Affiches des colloques co-organisés par la MAIF et les universités de Paris Diderot - Paris 7 et Lille 1 (Avril 2008 et Mai 2009)

Par ailleurs, la commémoration de la crue de la Seine de 1910 a offert une tribune supplémentaire où a été présentée une comparaison entre les résultats obtenus au niveau national et ceux d'un diagnostic réalisé expressément pour ce colloque à l'échelle des communes riveraines de la Seine.

La situation des communes pour lesquelles un atlas des zones inondables au format numérique est disponible, soit environ 16 000 communes pour la France métropolitaine, a été comparée avec les 260 communes riveraines de la Seine disposant également d'un tel atlas (soit 80 % d'entre elles). La comparaison a porté successivement sur :

- l'état d'avancement des PPR existants par catégories (cf précédemment) ;
- l'exposition des logements des particuliers et des professionnels à l'aléa inondation;
- la confrontation entre l'état d'avancement des PPR et l'exposition des territoires.

A travers ce nouvel exercice, la profession met en évidence que plus de 50 % des communes riveraines de la Seine ont un PPR approuvé, contre moins de 30 % au niveau national. Toutefois, elle note également que parmi les communes restantes (sans PPR prescrit, avec un PPR prescrit depuis plus de 4 ans ou encore dotées d'un « équivalent PPR ») on relève également la présence de communes fortement exposées.

A partir de ces chiffres et statistiques produits spécifiquement pour la commémoration, la profession donne une force supplémentaire à son discours. Elle s'affirme de nouveau comme un acteur de l'action publique de prévention capable d'apporter sa propre vision et de contribuer à une meilleure connaissance et compréhension de la situation.

9.3.3. Intégration des réflexions portées par les assureurs au sein de cadres institutionnels

Les problèmes soulevés et portés par la profession suite à la démarche évaluative MRN ont trouvé un écho particulier dans le groupe de travail sur l'évaluation de l'efficacité des plans de prévention des risques naturels du Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs, pour lequel Roland Nussbaum, directeur de la MRN, a été nommé rapporteur. Ce groupe de travail a pour mission de conduire une réflexion sur le contenu et la méthode d'évaluation de l'efficacité des plans de prévention des risques naturels, puis sur les améliorations possibles du dispositif actuel.

A ce stade des réflexions, les travaux semblent porter davantage sur le dispositif PPRN lui-même que sur l'élaboration d'une méthode permettant d'évaluer son efficacité. Ces réunions ont ainsi permis de lister un certain nombre de constats partagés sur le dispositif PPRN :

- une articulation difficile du PPRN avec les documents d'urbanisme qui induit un manque de visibilité pour l'application du droit du sol ;
- une ambiguïté sur le statut du PPRN : à l'origine simple servitude, il est désormais considéré comme un document d'urbanisme « centralisé », alors même que l'urbanisme est une compétence décentralisée ;
- une faiblesse de l'impact en termes de réduction de la vulnérabilité du bâti existant (le fond Barnier aurait financé des travaux de réduction de la vulnérabilité pour moins d'une centaine de biens) ;
- peu de mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde imposées aux collectivités, ce qui peut amener les administrés à regretter que ces dernières ne participent pas à l'effort collectif de prévention ;
- la confrontation à un blocage social qui reflète les craintes des particuliers et des élus face à la menace d'interdiction ou de restriction du droit à construire ;

Elles ont également souligné :

- les débats qui peuvent accompagner la détermination de l'aléa de référence mobilisé pour l'élaboration du PPRN et les marges d'incertitude de la cartographie de cet aléa ;
- une grande diversité de situations sur l'ensemble du territoire à l'origine d'inéquités de traitement ;
- l'exploitation insuffisante de nombreux travaux universitaires relatifs à la question de l'évaluation des PPRN.

En plus d'apporter quelques-uns de ces éléments de constat, la démarche évaluative de la MRN a pu également amener le groupe de travail à s'interroger sur les objectifs (opérationnels, spécifiques, stratégiques), les réalisations et les résultats attendus, les impacts potentiels ainsi que les indicateurs associés (cf. tableau ci-dessous).

<u>Objectifs opérationnels</u>	<u>Réalisations attendues</u>	<u>Indicateurs de réalisations (ce qui est financé ou réalisé)</u>
Améliorer les situations d'avancement des procédures PPRN pouvant poser problème au regard de la question d'équité de traitement	Révision des anciennes procédures PPRN	Nombre de communes couvertes par d'anciennes procédures / Nombre de communes couvertes par un PPRN approuvé (Estimation MRN : 15 %)
	Approbation des PPRN prescrits depuis plus de 4ans lorsque ceux-ci s'avère utile	Nombre de communes couvertes par un PPRN prescrits depuis plus de 4ans / Nombre de communes couvertes par un PPRN prescrit (Estimation MRN : 80 %)
Prioriser les PPRN sur l'ensemble des communes métropolitaines (dotées ou non d'un AZI)	Identification des communes exposées aux risques naturels et des communes « prioritaires »	Existence d'une liste, constituée à partir de critères identifiables appliqués sur l'ensemble du territoire métropolitain, permettant d'identifier les communes exposées aux risques naturels et celles considérées comme « prioritaires » (liste partielle élaborée par la MRN à partir des AZI disponibles)
	Prescription/Approbation des PPRN sur les communes précédemment identifiées	Proportion d'enjeux exposés situés dans une commune couverte par une procédure PPRN régulière (Estimation MRN : 81 à 82 %)
		Nombre de communes prioritaires couvertes par une procédure PPRN régulière (Estimation MRN : 76 %)

<u>Objectifs opérationnels</u>	<u>Réalisations attendues</u>	<u>Indicateurs de réalisations (ce qui est financé ou réalisé)</u>
Réaliser des PPRN sur des périmètres optimums tant en termes d'aléas que de territoires considérés	Réalisation des PPRN à l'échelle du bassin de risque et prise en compte de l'ensemble des aléas affectant le territoire	Nombre de PPRN approuvés réalisés à l'échelle du bassin de risque et Nombre de PPRN multirisques (Pas de chiffres fiables)
Mettre à disposition, au niveau national, les données relatives aux PPRN	Alimentation systématique et complète des bases de données nationales	Nombre de PPRN approuvés mis à disposition sous format numérique / Nombre de PPRN approuvés (Estimation MRN : 34 %)
		Nombre de PPRN dont l'état d'avancement est non renseigné dans la base de données Gaspar (Estimation MRN : 200)
Mettre en place d'autres outils de gestion du risque d'inondation pour les communes ou catégories d'aléas inondation (ruissellement notamment), qui ne justifieraient pas d'un traitement par PPRNI ou en appui au PPRNI		

<u>Objectifs spécifiques</u>	<u>Résultats attendus</u>	<u>Indicateurs de résultats (ce que ça produit)</u>
Réduire la vulnérabilité des biens et des personnes aux risques naturels	Absence de délivrance de permis de construire en zone rouge de PPR	Nombre de permis de construire délivrés en zone rouge
	Prescription de mesures réglementaires pour le bâti futur comme pour l'existant	Nombre de prescriptions relatives au bâti existant / Nombre de prescriptions
	Définition de mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde	Nombre et nature des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde
Réduire le nombre et le montant des sinistres dus aux catastrophes naturelles		Nombre de sinistres et montants indemnisés

Objectifs stratégiques	Impacts attendus	Indicateurs d'impacts (Ce que ça change à long terme)
Améliorer la culture du risque	Augmentation de la conscience du risque	?
Articuler les différentes politiques œuvrant sur un territoire	Développement « durable » des territoires avec prise en compte de l'existence de risques	?

Tableau 30 : proposition de définition des objectifs, des réalisations et des résultats attendus, des impacts potentiels et des indicateurs associés inspirée par la démarche évaluative

Elle a également rappelé la place spécifique qu'occupe le PPRN dans la gestion des risques naturels au regard du couplage entre droit à indemnisation et devoir de prévention ainsi que son attachement à la mise en œuvre d'une évaluation pérenne du dispositif.

A l'heure actuelle, aucune méthode d'évaluation n'a été clairement établie dans le cadre du groupe de travail. Il a toutefois été souligné qu'au-delà d'une évaluation « technique » des PPRN, des réflexions devraient être menées sur une évaluation « globale » du dispositif posant ainsi la question de sa place au sein de la gestion des risques naturels. Ceci va dans le sens des réflexions portées par la profession.

Des pistes ont été évoquées concernant des indicateurs ou critères permettant d'apprécier l'efficacité des PPRN qui pourraient être testés sur quelques communes ayant subi des événements importants et ayant déjà fait l'objet de rapport de retour d'expériences. Les expérimentations effectuées dans le cadre de la démarche évaluative de la MRN pourraient alimenter ces tests.

Par ailleurs, ces travaux s'inscrivent dans une démarche prospective qui vise à définir les attentes d'une prochaine génération de PPRN. Les « futurs » PPRN pourraient être plus simples à mettre en œuvre et mieux articulés avec les documents d'urbanisme. Pour la profession, cette évolution potentielle ne doit pas occulter la nécessité de conduire une démarche évaluative mais, au contraire, elle doit s'accompagner, dès le départ, d'une réflexion sur le développement d'une métrique adaptée et partagée entre les différents acteurs permettant le suivi et l'évaluation de tout nouveau dispositif de prévention.

Au final, la profession apporte son soutien au groupe de travail et mobilise un certain nombre de ses ressources dans le but de voir ces travaux aboutir à la mise en œuvre d'une approche normative d'évaluation de l'efficacité des PPRN et ainsi d'obtenir une meilleure transparence, traçabilité et pérennité de l'action publique en matière de PPRN. La mobilisation des éléments issus de la démarche évaluative de la MRN au sein de ce groupe de travail permet à la profession de porter, ou tout du moins, d'influencer, dans une certaine mesure, le changement de l'action publique de prévention.

Une démarche similaire est envisageable avec la mise en œuvre de la directive « Inondations », notamment au vu de la passerelle qu'il y a lieu d'établir entre l'approche poursuivie dans le cadre de la démarche évaluative de la MRN et les travaux initiés par l'administration centrale pour l'EPRI.

Ces quelques éléments d'appréciation permettent de constater une certaine prise en charge des problèmes formulés par la profession en interaction avec les autres acteurs de la gestion des risques naturels.

A la production de ressources cognitives (informations, argumentaires, raisonnement, orientations, etc.), s'ajoute une capacité à mobiliser les interactions pour contribuer au changement. A travers ces interactions, la profession renforce sa position dans l'action publique de prévention, alimente le dialogue entre parties prenantes sur cette action et parvient même à s'imposer dans des cadres institutionnels en charge d'orienter et de définir son contenu.

Conclusion chapitre 9 :

Dans quelle mesure et comment la démarche évaluative de la MRN contribue-t-elle au changement de l'action publique de prévention ? Comme le rappelle Hassenteufel, l'observation participante a l'inconvénient de proposer une analyse qui n'a qu'une vision limitée de l'aboutissement d'une telle démarche du fait de la dispersion spatiale et temporelle du processus de changement (Hassenteufel, 2008). Il n'a donc pas été possible d'appréhender l'ensemble des contributions que peut apporter la démarche évaluative de la MRN, ni de rendre compte de toute la complexité des interactions induites.

Le chapitre 9 a tout de même permis de déceler quelques contributions. Il ne s'agit pas d'effets directs, du fait notamment d'un contenu qui reste limité, d'une démarche portée par un acteur particulier pour son propre usage, ou encore de sa faible articulation avec les processus décisionnels. Les effets observés sont indirects. A travers ses effets en termes de formulation et de redéfinition, du point de vue de l'assurance, de problèmes en lien avec le dispositif PPRN, ainsi que de prise en charge de ces problèmes en interaction avec d'autres parties prenantes, la démarche évaluative de la MRN apparaît en mesure de contribuer au changement, comme l'illustre le schéma ci-dessous.

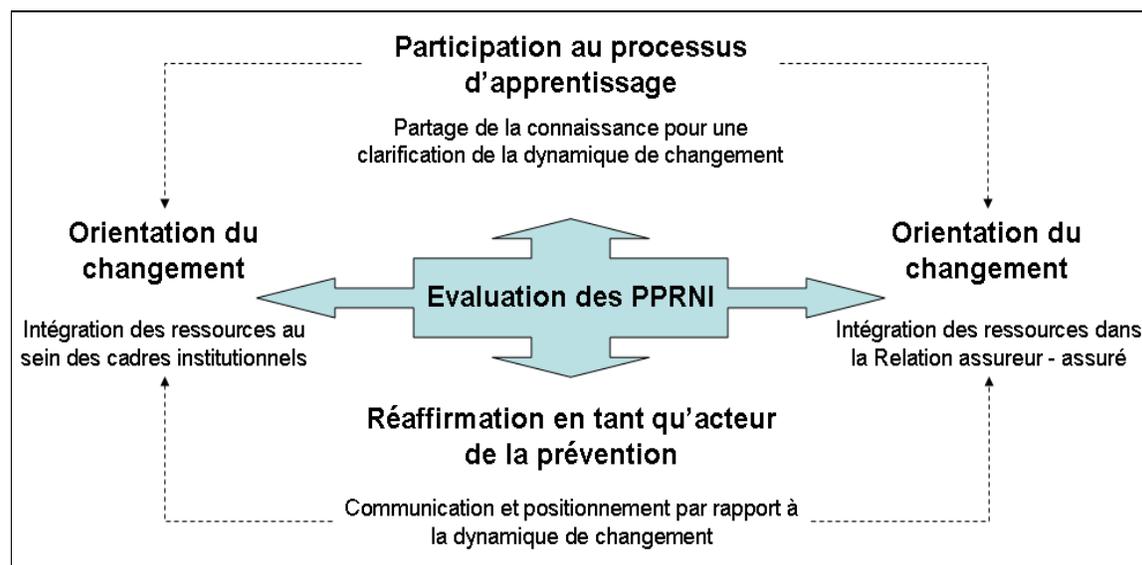


Figure 71 : Représentation des différentes formes de contribution de la démarche évaluative de la MRN au changement de l'action publique de prévention

La démarche évaluative de la MRN engendre :

- un processus d'apprentissage : depuis les premières études jusqu'à la phase la plus récente avec les études de cas et l'étude nationale, elle contribue à un partage de la connaissance au sein des acteurs assureurs comme auprès des autres acteurs de la gestion des risques. Ceci conduit à une clarification de la dynamique de changement.
- la réaffirmation des assureurs comme acteurs indépendants et partenaires de la politique publique de prévention. Ceci lui permet de se positionner par rapport à la dynamique de changement et lui confère une plus grande légitimité pour se saisir des enjeux qu'elle souhaite prendre en charge au moins pour partie (l'évaluation de l'action publique, l'observatoire de la prévention...);
- à terme une possible orientation du changement au travers des cadres institutionnels ou, à plus long terme, dans les relations contractuelles entre assureurs et assurés.

Conclusion partie 3 :

Qu'est-ce que la démarche évaluative de la MRN apporte aux assureurs et à l'action publique de prévention ? Dans quelle mesure et comment cet apport contribue-t-il au changement ? Pour tenter de répondre à ces questions, il a été proposé de s'appuyer sur l'analyse des « interactions d'acteurs contextualisées » dans le cadre d'une observation participante (Hassenteufel, 2008).

Le chapitre 7 a mis en évidence la présence d'évolutions de certaines variables exogènes et endogènes propices à l'aboutissement d'un processus de changement par l'intensification des interactions entre parties prenantes et l'évolution des représentations. A ce titre, la démarche évaluative de la MRN s'inscrit dans un contexte favorable. Ce dernier reste tout de même contraint par des blocages persistants au sein de l'action publique de prévention, notamment sous l'effet d'un *statu quo* concernant le volet indemnisation du régime catnat.

Une fois ce périmètre d'actions délimité, les chapitres 8 et 9 ont tenté de montrer les stratégies mises en œuvre par la profession de l'assurance pour tirer parti de ce contexte et contribuer au changement.

Le chapitre 8 a permis de présenter les éléments quantitatifs, les constats et les questionnements produits par la démarche évaluative de la MRN, susceptibles d'alimenter les interactions entre les assureurs et les autres parties prenantes.

Dans le chapitre 9, la prise en compte de la temporalité de la démarche a permis d'observer quelques effets indirects sur le processus de changement, notamment du fait de la formulation et de la redéfinition, du point de vue de l'assurance, de problèmes en lien avec le dispositif PPRN ainsi que de la prise en charge de ces problèmes en interaction avec d'autres parties prenantes. A travers ces pratiques, la démarche évaluative de la MRN induit un processus d'apprentissage, une réaffirmation des assureurs comme acteurs indépendants et partenaires de la politique publique de prévention et, à terme, une possible orientation du changement par l'intermédiaire de cadres institutionnels ou de relations contractuelles entre assureurs et assurés.

Conclusions et perspectives :

Cette thèse vise à présenter et étudier la démarche évaluative des Plans de Préventions des Risques Naturels (PPRN) engagée par les assureurs au regard de sa contribution au changement de l'action publique de prévention. Elle renvoie à différentes interrogations qui ont été développées dans les trois parties de cette thèse :

- Quels sont les changements auxquels doit faire face l'action publique de prévention ?
- Quels sont les atouts d'une démarche d'évaluation pour contribuer à ces changements et quelle est la particularité de celle engagée par les assureurs ?
- Dans quelle mesure et comment cette démarche contribue-t-elle effectivement au changement de l'action publique de prévention ?

Dans un premier temps, des évolutions significatives ont été mises en évidence concernant différentes composantes de l'action publique de prévention des risques naturels : une multiplication, des ambiguïtés voire des contradictions au sein des instruments, des acteurs et des cadres d'interactions. Ainsi, le passage d'une approche essentiellement curative vers une gestion davantage préventive et « intégrée » s'accompagne de défis importants notamment celui d'assurer un équilibre entre « prévention » et « protection », de parvenir à une meilleure visibilité de dispositifs spécifiques comme les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN), et plus largement, d'articuler voire d'arbitrer entre divers instruments mobilisables dans l'action publique de prévention. Ce processus complexe est fortement articulé avec un changement qui s'opère au niveau des acteurs. L'action publique de prévention doit désormais composer avec une multiplicité d'acteurs. Or le degré de prise en compte de leurs besoins et de leurs attentes vis-à-vis de l'action publique de prévention, ainsi que le positionnement relatif des différents acteurs ont un impact direct sur l'action publique de prévention. L'évolution de l'action publique de prévention se traduit également par un effort de renforcement des différents niveaux de participation (information, consultation, concertation et association). Le développement de ces cadres d'interactions nécessite également de satisfaire de nouvelles exigences, notamment celles d'assurer l'accès et la compréhension des informations, de renforcer les niveaux supérieurs de participation en définissant clairement la place réservée à la négociation et en prenant en compte les nouvelles formes d'expertises, notamment celles des assureurs. Les changements observés représentent des enjeux importants, qui sont autant d'opportunités pour l'ensemble des parties prenantes et notamment pour les assureurs.

L'évaluation s'impose alors comme une ressource stratégique leur permettant de clarifier la dynamique de changement, de se positionner par rapport à celle-ci et de l'influencer. En effet elle permet d'améliorer la visibilité de l'action publique, de renforcer le dialogue, la coopération et la compréhension entre acteurs et de consolider et structurer des arguments. Sans répondre à toutes les exigences qui peuvent être associées à une évaluation, des démarches évaluatives existent de façon latente dans le domaine de la gestion des risques naturels. L'examen de différentes démarches évaluatives engagées dans le domaine de la gestion des risques naturels montre que cette pratique implique une diversité d'acteurs sur de nombreux aspects de l'action publique de prévention. La démarche évaluative des PPRN présentée dans cette thèse a la particularité d'être portée par la profession de l'assurance.

- Conclusions et perspectives -

Réalisée de son point de vue et pour son usage, elle repose pour autant sur une méthode objective d'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRN Inondations (PPRNI) automatisée, reproductible et mis en discussion au niveau national, notamment au sein du Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM). Par ailleurs, des études de cas élargissent la réflexion à d'autres instruments de l'action publique de prévention et à d'autres dimensions de l'évaluation (pertinence et efficacité des PPRN).

Malgré certains blocages notamment en lien avec le *statu quo* sur l'évolution du régime catnat, cette démarche s'inscrit dans un contexte qui peut être considéré comme favorable. En effet, elle bénéficie de retombées de questions d'actualité (débat autour du changement climatique, dynamiques transnationales, occurrence des catastrophes et contexte économique) et de l'accumulation de près de 30 années d'expertises et de pratiques qui contribuent à renforcer la mobilisation des acteurs de la gestion des risques naturels, à intensifier leurs interactions et à faire évoluer leurs représentations. C'est dans ce champ d'opportunité que la démarche évaluative produit des éléments quantitatifs, des constats et des questionnements. Elle conduit à des dénombrements et à des listes de communes exposées et prioritaires, qui débouchent sur un premier jugement, du point de vue de la profession, sur la pertinence de la couverture des PPRNI. Ce dernier est enrichi par la mise en lumière de particularismes locaux et la construction de premières pistes d'évaluation permettant d'apprécier le degré de vulnérabilité d'un territoire ainsi que la pertinence et l'efficacité des PPRNI. Elle amène ainsi à s'interroger sur les PPRNI, leur hétérogénéité, la priorisation et la planification de l'action publique de prévention. L'analyse, dans le cadre d'une observation participante, de l'intégration de cette connaissance dans les interactions entre les assureurs et les autres parties prenantes permet alors d'identifier des effets indirects de la démarche évaluative sur l'action publique de prévention. Ces derniers peuvent être illustrés par la figure ci-dessous.

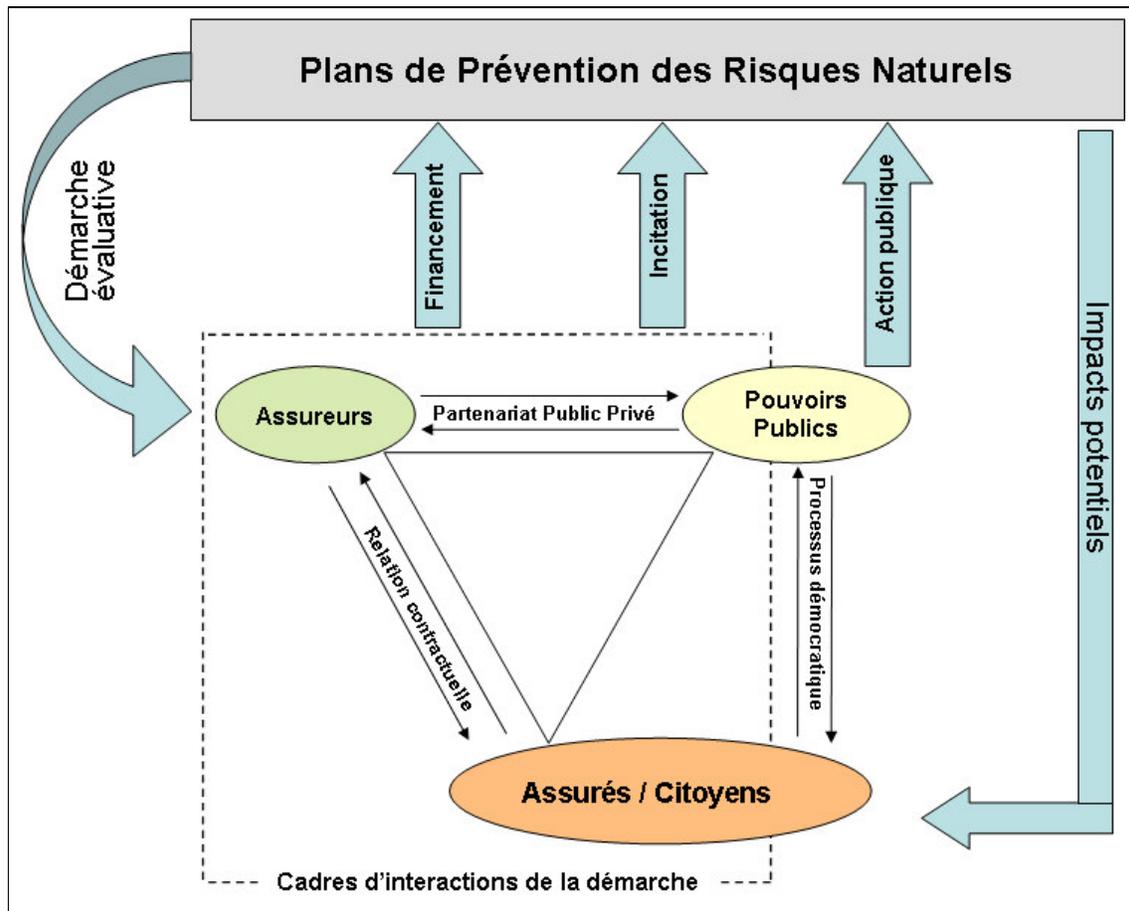


Figure 72 : Schéma de synthèse de la démarche évaluative des PPRN engagée par les assureurs au regard de sa contribution au changement de l'action publique de prévention

La flèche gauche descendante symbolise l'impact sur le positionnement des assureurs par rapport à leurs principaux partenaires. Les connaissances produites par la démarche évaluative et intégrées dans leurs interactions avec les assurés d'une part et les pouvoirs publics d'autre part, influencent en retour les instruments d'action publique de prévention et les PPRN en particulier. Cela s'opère via les capacités d'intervention des assureurs sur le financement, les processus d'incitation et plus généralement sur les stratégies retenues par les pouvoirs publics. La flèche droite descendante représente les répercussions potentielles de ces évolutions sur les différentes dimensions du changement de l'action publique de prévention.

Pour autant, si le renforcement de l'implication des assureurs dans le domaine de la prévention est bénéfique pour l'action publique de prévention et a été réclamé à plusieurs reprises par différents acteurs¹⁵⁵, la démarche évaluative mise en œuvre s'est heurtée à de nombreuses difficultés et s'accompagne de limites non négligeables. Elle a été élaborée selon un point de vue particulier et s'appuie sur un certain nombre d'hypothèses et de conventions qui doivent être discutées et considérées au regard des usages potentiels. Il a notamment été choisi de se concentrer sur l'état d'avancement des PPRNI, mais quelle valeur attribuer aux différents états d'avancement ? La distinction entre procédure

¹⁵⁵ A titre d'exemple, l'une des seize propositions du rapport de M. Bourrelier est de « faire participer l'assurance à la gestion globale des risques » et plus récemment le rapport de l'Assemblée Nationale suite à la tempête Xynthia, intitulé un de ses chapitres « inciter les assurances à jouer un rôle en matière de prévention ».

- Conclusions et perspectives -

« régulière » et « perturbée » est-elle satisfaisante et suffisante ? De même, l'hypothèse retenue dans la démarche MRN est qu'il est prioritaire d'établir des PPRNI sur les communes ayant le plus de professionnels exposés à l'aléa inondation. Ne serait-il pas plus pertinent de réaliser cette priorisation à partir du niveau de vulnérabilité des enjeux, de leur capacité de résilience ou encore de la dynamique de développement des territoires ?

Il paraît alors nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de poursuivre la démarche évaluative sous ses formes actuelles, et de réfléchir aux nouvelles orientations qui pourraient lui être données. Il pourrait ainsi être jugé opportun d'engager une démarche plus collective, pluraliste et plus ouverte qui réunirait un ensemble d'acteurs, de savoirs, de compétences, de ressources et d'intérêts au service d'une décision politique conçue comme le produit de discussions collectives. Une telle démarche pourrait être engagée au sein de forums hybrides (Callon et Rip, 1991) tels que le Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM) à l'échelle nationale ou les Commissions Départementales des Risques Naturels Majeurs (CDRNM) à l'échelle départementale. Ceci semble d'ailleurs avoir été amorcé. Ces débuts pourraient être consolidés et renforcés. En effet, les forums hybrides sont construits comme des lieux « d'une délibération et d'une négociation entre ces acteurs, dans la perspective de parvenir à un consensus entre les différents référentiels qu'ils incarnent » (Thery, 2005). Cette potentialité pourrait être exploitée pour permettre la confrontation d'acteurs et d'intérêts divergents et aller vers la production d'un sens partagé qui apparaît de plus en plus comme une condition indispensable pour parvenir à proposer de nouvelles orientations de l'action publique, de nouveaux instruments et les arguments permettant de justifier ces orientations. Cela s'inscrit dans le cadre des réflexions d'un récent rapport du CGEDD sur les modalités et les domaines d'application permettant d'amplifier et de pérenniser l'expérience de « gouvernance à cinq » mise en œuvre dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cette expérience rebaptisée « gouvernance concertée » est définie comme un « dispositif de co-construction des décisions publiques, associant les représentants des différentes parties prenantes ». A travers un tel processus, toutes les parties prenantes doivent être entendues et, par une démarche collective, les consensus et les dissensions doivent être examinés « de telle sorte que la prise de décision, au sens formel et légal de cette expression, résulte du plus large accord possible, valant engagement des parties prenantes à mettre en œuvre la décision prise ».

Un nouveau projet de thèse CIFRE en cours de validation au sein de la MRN, s'inscrit dans ce cadre, puisqu'il vise à construire un ensemble d'indicateurs partagés, dans le cadre d'un partenariat public/privé durable entre Etat, collectivités et assureurs, pour aboutir à une standardisation des outils et des démarches permettant de rendre compte de l'état et de l'évolution des risques naturels sur les territoires.

Table des figures

Figure 1 : Recensement des digues (MEDD, 2006).....	20
Figure 2 : Relance de la politique de prévention des inondations entre 2007 et 2010 : Programmes d'action des risques liés aux inondations (source : Direction de l'eau, Février 2007).....	23
Figure 3 : Nombre de commune par état d'avancement des PPRN retrait gonflement des argiles (RGA).....	30
Figure 4 : Etat d'avancement des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)	33
Figure 5 : Etat d'avancement des Schéma de COhérence Territoriale (SCOT).....	34
Figure 6 : Etat d'avancement des Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.....	36
Figure 7 : Etat d'avancement des contrats de rivières.....	37
Figure 8 : Schématisation des acteurs de l'action publique de prévention sur le modèle de la « gouvernance à cinq »	42
Figure 9 : Les acteurs de l'industrie de l'assurance (Nussbaum, 2010)	44
Figure 10 : Répartition des financements des mesures de prévention entre le Fonds Barnier (en bleu) et les autorisations d'engagement (en jaune) (SEEIDD, 2009)	50
Figure 11 : Le champ d'interactions de la MRN (Chemitte, 2008).....	55
Figure 12 : Hétérogénéité de la connaissance sur les aléas inondations.....	64
Figure 13 : Répartition des commissions départementales des risques naturels - CDRNM (MRN, 2010)	73
Figure 14 : Infrastructure géographique de la MRN (Chemitte, 2008)	76
Figure 15 : Cadres d'interactions mis en place aux différents niveaux de participation citoyenne	77
Figure 16 : Articulation entre l'arbre des objectifs et le diagramme logique d'impact d'après (Université de Rennes 1 et al, 2008)	85
Figure 17 : Principaux objets de l'évaluation d'après (Plante, 1991)	87
Figure 18 : Sociogramme des personnes concernées par l'évaluation (Commission européenne, 1999)	90
Figure 19 : Les acteurs de l'évaluation (Arnaud et Boudeville, 2004)	91
Figure 20 : Vers un observatoire national du risque d'inondation ? (Chow-Toun, 2009).....	93
Figure 21 : Déroulement d'un programme et évaluations (Arnaud et Boudeville, 2004)	94
Figure 22 : Représentation non exhaustive de démarches évaluatives engagées par différents acteurs de la gestion des risques naturels hors recherche	100
Figure 23 : Différentes classes de départements selon leur bilan prévention / exposition aux risques (SEEIDD, 2009)	116
Figure 24 Courbe de Farmer appliquée aux risques d'inondation dans la vallée de l'Arve (Pigeon, 2007)	119
Figure 25 : les effets non désirés de la gestion des inondations révèlent la vulnérabilité cachée à Scionzier, et la complexité (Pigeon, 2008)	121
Figure 26 : un double objectif : alimenter le débat avec les pouvoirs publics et intégrer la responsabilisation dans la relation assureur-assuré	130
Figure 27 : Démarche d'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI (MRN, 2009)	131
Figure 28 : Nombre de commune ayant un PPRNI approuvé en fonction de la durée d'élaboration des procédures PPRNI à partir des données de la BD Gaspar au 31/12/08	133
Figure 29 : Schématisation des différentes étapes du cycle de vie d'une procédure PPRNI.....	134
Figure 30 : schématisation des différentes combinatoires	135
Figure 31 : Communes ayant au moins un arrêté catnat inondation depuis 1982 hors tempête de 1999 (source : BD GASPARG au 31/12/08, traitement MRN)	138
Figure 32 : Proportion de communes déclarées à risque inondation par département	140
Figure 33 : Estimation des logements en zone inondable sur 424 communes de plus de 10 000 habitants (source : IFEN, 2008).....	141

- Table des figures -

Figure 34 : Illustration des méthodes de l'exposition des enjeux assurés (des particuliers et des professionnels) à partir des zonages disponibles (MRN, 2009)	143
Figure 35 : construction d'un panel de communes considérées comme prioritaires à partir de seuils conventionnels (Sources : MEEEDDM, BD Cartorisque au 31/12/08, traitement MRN).....	144
Figure 36 : Indicateur de conjugaison de risques naturels et technologique (Gérin et Hajji, 2009)	146
Figure 37 : Indicateur d'extension urbaine (Gérin et Hajji, 2009)	147
Figure 38 : Illustration de la différence de couverture entre les deux référentiels	156
Figure 39 : Méthodes de caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI....	158
Figure 40 : Illustration du croisement entre les permis géocodés et le zonage numérique du PPRNI.....	159
Figure 41 : Méthode de caractérisation des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI	161
Figure 42 : Couverture des PPRNI approuvés et disponibles au format numérique.....	163
Figure 43 : nombre PPR par nombre de zones réglementaires.....	164
Figure 44 : Extrait des différentes dénominations qui peuvent être rapprochées d'une zone « rouge ».....	164
Figure 45 : Estimation de la répartition de la charge supplémentaire sur vingt ans (Source : FFSA, 2009).....	174
Figure 46 : Illustration des différentes étapes du travail interministériel entrepris par les pouvoirs publics autour de la question du changement climatique (MEEEDDM et al., 2009)	175
Figure 47 : Bilan de l'évaluation réalisée par l'ABI à l'occasion du 5 ^{ème} anniversaire de l'inondation de 2000 réalisé à partir de (ABI, 2005)	178
Figure 48 : Catégories d'évaluation : Mesures phares identifiées par le CRS pour la notation de chaque communauté et proportion de chacune d'entre elles dans la note globale (FEMA, 2007)	179
Figure 49 : Evolution des pertes économiques et notamment de la part assurée des dommages causés par les grandes catastrophes naturelles de 1950 à 2009 (Munich RE, 2010).....	180
Figure 50 : Evolution des indemnités versées en France en millions d'euros par régime d'indemnisations : catnat (inondation et subsidence) et TGN (Tempête) (MRN)	181
Figure 51 : Articulation optimale entre services d'assurance et autres modes de financement selon la courbe de Farmer (Nussbaum, 2009 a)	193
Figure 52 : Cartographie de la fréquence des sinistres réalisée à partir des données FFSA (Chemitte, 2008).....	195
Figure 53 : Illustration de l'outil CERES de la CCR (http://www.ccr.fr)	196
Figure 54 : Rythme de couverture des communes par un PPRNI approuvé	200
Figure 55 : Répartition des états d'avancement des procédures PPRNI par région hydrographique	203
Figure 56 : Dénombrement et identification des communes considérées comme exposées	206
Figure 57 : Exposition des enjeux par région hydrographique	207
Figure 58 : Dénombrement et identification des communes prioritaires.....	208
Figure 59 : Appréciation de la pertinence de la couverture des PPRNI à partir du panorama national.....	210
Figure 60 : Appréciation de la pertinence de la couverture des PPRNI à partir du panel de communes prioritaires	211
Figure 61 : Variation de la proportion de couverture des PPRNI en fonction du territoire et du type de procédures PPRNI considérés	215
Figure 62 : Illustration d'un outil synthétique de suivi et d'organisation des données et des résultats de la démarche évaluative de la MRN	221
Figure 63 : Caractérisation à partir de la méthode 1 des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI.....	223

- Table des figures -

Figure 64 : Caractérisation à partir de la méthode 2 des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI.....	223
Figure 65 : Les trois niveaux d'évaluation des PPR tels que définis à l'issue des deux premières phases de la démarche évaluative de la MRN	230
Figure 66 : Usages potentiels des résultats obtenus à l'issue des expérimentations d'évaluation de l'efficacité fondée sur le suivi des permis de construire délivrés en zone réglementée	239
Figure 67 : Exemple de supports mobilisés pour diffuser les principaux résultats de la démarche évaluative de la MRN.....	241
Figure 68 : Types de phénomènes pris en compte dans les procédures PPRNI	242
Figure 69 : Etat d'avancement des PPRNI sur le Vendée et la Charente-Maritime.....	244
Figure 70 : Affiches des colloques co-organisés par la MAIF et les universités de Paris Diderot - Paris 7 et Lille 1 (Avril 2008 et Mai 2009).....	245
Figure 71 : Représentation des différentes formes de contribution de la démarche évaluative de la MRN au changement de l'action publique de prévention	250
Figure 72 : Schéma de synthèse de la démarche évaluative des PPRN engagée par les assureurs au regard de sa contribution au changement de l'action publique de prévention	255
Figure 73 : Schéma de réassurance CCR (source : CCR).....	277
Figure 74 : Prévision de budget de 2002 pour la lutte contre les inondations.....	281
Figure 75 : Impact des mesures structurelles de lutte contre les inondations sur l'exposition des biens	282
Figure 76 : Points accordés aux différentes activités du CRS	285
Figure 77 : Classement CRS et réduction de la prime d'assurance correspondante	286

Table des tableaux

Tableau 1 : Indemnisation des sinistres catnat sur la période 1982-2006, par type d'aléa.....	30
Tableau 2 : Schématisation de la multiplicité d'instruments mobilisables pour la prévention des risques naturels répartis en fonction du type d'actions et du domaine de rattachement	39
Tableau 3 : Nombre annuel de décisions prises par le BCT dans le cadre de la garantie catnat ...	48
Tableau 4 : Bilan général et état prévisionnel des dépenses du FPRNM de 2007 à 2011.....	50
Tableau 5 : Montant de la franchise en fonction du contrat et de l'application de la modulation.	54
Tableau 6 : Grille relative aux critères et aux indicateurs de l'évaluation des PPRNI, notamment d'inondation (Laganier, 2006).....	120
Tableau 7 : Etat des lieux de démarche évaluatives dans le domaine de la gestion des risques naturels (liste non exhaustive).....	123
Tableau 8 : illustration de la multiplicité de combinaisons possibles par le cas du PPRN de Saint Ismier	135
Tableau 9 : Indicateurs d'appréciation de la sinistralité et/ou de l'exposition des territoires.....	136
Tableau 10 : Code correspondant aux libellés des risques des arrêtés catnat au journal officiel .	137
Tableau 11 : Typologie fine des inondations.....	137
Tableau 12 : Fonction de répartition du nombre de communes selon le nombre d'arrêtés catnat inondation depuis 1982 (source : BD GASPARD au 31/12/08, traitement MRN).....	138
Tableau 13 : Estimation de la qualité des résultats obtenus.....	143
Tableau 14 : Bilan des données mobilisées sur le territoire du Val de Marne	154
Tableau 15 : Codes associés aux zones réglementaire du PPRNI du Val de Marne.....	155
Tableau 16 : Bilan des données mobilisées sur le territoire concerné par le PPRNI confluence Rhône-Gardon-Briançon	156
Tableau 17 : Codes associés aux zones du PPRNI.....	157
Tableau 18 : Estimation de l'évolution du coût annuel moyen des dommages en fonction de la mise en œuvre de mesures d'adaptation pour les pouvoirs publics (source : ABI, 2006).....	173
Tableau 19 : Suivi de l'état d'avancement de la transposition des PER en PPR dans le cadre du Schéma Départemental des Risques Naturels Majeurs du Val d'Oise.....	187
Tableau 20 : Exemple d'actions mises en œuvre lors des différentes étapes d'un Schéma Départemental des Risques Naturels Majeurs (SDRNM) par domaines d'actions	188
Tableau 21 : situations d'avancement des procédures PPRNI au 31 décembre 2008.....	201
Tableau 22 : Typologie simplifiée des situations d'avancement des procédures PPRNI.....	202
Tableau 23 : Liste des 20 premières communes prioritaires pour chaque estimation réalisée	209
Tableau 24 : Evaluation de la pertinence de la couverture des PPRNI sur les territoires dotés d'un AZI disponible au format numérique.....	212
Tableau 25 : Exemples de critères permettant d'apprécier les efforts de réduction de la vulnérabilité d'un territoire	220
Tableau 26 : Bilan des permis situés dans l'emprise du zonage PPRNI et ayant pu être caractérisés	224
Tableau 27 : Possibles « iniquités » de traitement entre assurés, selon situation du PPRNI - Incidences spécifiques sur les conditions d'assurance et les obligations de prévention s'appliquant aux particuliers	232
Tableau 28 : définition de la pertinence et de l'efficacité des PPRNI du point de vue de la profession et premiers indicateurs correspondant.....	237
Tableau 29 : Nombre et proportion de communes concernées par un PPRNI submersion marine en France métropolitaine par état d'avancement du PPRNI.....	243
Tableau 30 : proposition de définition des objectifs, des réalisations et des résultats attendus, des impacts potentiels et des indicateurs associés inspirée par la démarche évaluative.....	249

Références bibliographiques

- ABI** (2007) Summer Floods 2007: Learning the Lessons, Association of British Insurers, London.
- ABI** (2006) Coastal flood risk, thinking for tomorrow, acting today, Association of British Insurers, London.
- ABI** (2005) Revisiting the Partnership: Five Years on from Autumn 2000, Association of British Insurers, London.
- ABI** (2004) Review of planning policy guidance note 25: Development and flood risk, Association of British Insurers, London.
- ABI** (2002) Renewing the Partnership—How the Insurance Industry Will Work with Others to Improve Protection Against Floods, Association of British Insurers, London.
- ABI** (2001) Flooding: A Partnership Approach to Protecting People, Association of British Insurers, London.
- Affeltranger, B., Meshinet de Richemond, N.**, (2003) Gestion de l'alerte et de l'information lors des crues : conditions et limites d'une démarche participative locale. L'exemple des Deux-Sèvres. Flux, pp 16-27.
- AFPCN** (2010) Réflexions immédiates sur Xynthia.
- AFPCN** (2009) Les outils cognitifs de la gestion des risques collectifs, exposé présenté à l'Académie des sciences à la séance du 15 décembre 2009 <http://www.afpcn.org/pdf/AFPCN-091215-Bourrelier-OutilsGestionRisques.pdf>
- AFPCN** (2005) S'informer pour réduire les risques naturels, Livre Blanc, Les publications de l'AFPCN.
- Andres, L., Strappazon, G.** (2007) Gestion des risques naturels et prise en compte du développement durable : un lien équivoque. Le cas du sud grenoblois, Revue de géographie alpine [En ligne], 95-2 | 2007, mis en ligne le 19 janvier 2009, Consulté le 20 avril 2010. URL : <http://rga.revues.org/index133.html>
- Arnaud, S., Boudeville, N.** (2004) Evaluer les politiques et les programmes publics, Editions de la performance, Collection Formation.
- Arnstein, S.R.** (1969) A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224
- Aziani, A.** (2010) Rapport d'information fait au nom de la mission d'information commune sur les conséquences de la tempête Xynthia (rapport d'étape), Sénat, N° 554.
- Barraqué, B., Gressent, P.** (2004) La politique publique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre: de l'action publique normative à la gestion intégrée, Rapport de recherche du programme EPR, MEDD.
- Barraqué, B.** (1995) Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négocié ? Revue Juridique de l'Environnement, p.433-446.
- Barroca, B., Hubert, G.** (2008) Urbaniser les zones inondables, est-ce concevable?, Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 11 : Catastrophes et Territoires, mis en ligne le 06 novembre 2008, Consulté le 16 avril 2010. URL : <http://developpementdurable.revues.org/index7413.html>
- Barroca, B., Hubert, G., Diab, Y.** (2006) Vulnérabilité : une clé de lecture du risque inondation. 17èmes Journées Scientifiques de l'Environnement : le Citoyen, la Ville et l'Environnement, 23-24 mai 2006, Collection HAL Archives Ouvertes <http://hal.archives-ouvertes.fr/JSE2006>
- Barthélémy, J.R.** (2002) Evaluation économique du risque inondation. Comparaison France Pays-Bas, Rapport de recherche du programme Évaluation et prévention des risques, MEDD.

- Références bibliographiques -

- Bayet C.** (2000) Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution de l'articulation entre science et Politique dans la cartographie des risques naturels, Politix, Volume 13, n°50, p129-150.
- Bennett, C.J.** (1991) What is policy convergence and what causes it? British Journal of Political Science, vol 21, n°2, p. 215-233.
- Beucher, S.** (2008) Risque d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain : les cas de Seine amont et de l'Est londonien, Thèse : Université de Nanterre - Paris X.
- Bidan, P.** (2000) Indemnisation des catastrophes naturelles : de la naissance vers l'âge adulte in Risques n°42, LGDJ / SCEPRA.
- Billet, P.** (2003) Les nouveaux territoires du risque : vers un renouvellement de l'approche territoriale des risques naturels majeurs in Territoires 2020, Revue scientifique de la Datar consacrée aux territoires et à la prospective.
- Birkmann, J.** (Ed.) (2006): Measuring Vulnerability to Natural Hazards. United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris.
- Blondiaux, L., Simeyrie, Y.** (dirs) (2002) Démocratie et délibération, n°57 de la revue Politix.
- Bonnard, M.** (2009) Les collectivités territoriales, les Notices, La documentation Française.
- Bourdin, J., André, P., Plancade, J.P.** (2003-20004) rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France
- Bourrelie, P.H, Deneufbourg, G., de Vanssay, B.** (2000) Les catastrophes naturelles : Le grand cafouillage, Edition Osman Eyrolles Santé&Société, Paris.
- Bourrelie P.H.** (1997) Rapport de l'instance de l'évaluation relatif à la prévention des risques naturels. Aubervilliers: La documentation Française.
- Bouwer, M.L., Huitema, D., and Aerts, J.C.J.H.** (2007) Adaptive flood management: the role of insurance and compensation in Europe, Amsterdam Conference – Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Amsterdam, The Netherlands.
- Breil, P., Chocat B.** (2007) Méthode d'estimation de la modification du régime des crues dû à l'urbanisation, 3ème journée technique de l'othu. 25 janvier 2007. Lyon.
- Browne, M., Hoyt, R.** (2000) The demand for flood insurance: Empirical evidence, J. Risk Uncertainty, 20, 291–306.
- Brunet, R., Ferras, R., Théry, H.** (1993) Les mots de la géographie dictionnaire critique, Reclus – La documentation française (3^{ème} édition), Montpellier – Paris.
- Burby, R.J.** (2001) Flood Insurance and floodplain management: the US experience, Environmental Hazards 3, 111-122.
- Callon, M., Rip, A.** (1991) Forums hybrides et négociations des normes sociotechniques dans le domaine de l'expertise - La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise, Environnement sciences et politique, vol 13, p. 227-238.
- Carré, C.** (2006) Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations, Annales de Géographie, n°648, pages 133-153, Armand Colin.
- Cardona, O.D.** (2004) The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: a necessary review and criticism for effective risk management in Bankoff, G., Frerks, G., Hilhorst, D. (Ed.) (2004) *Mapping vulnerability: disasters, development & people*, Londres : Earthscan Publications.
- Cauquil, G.** (2004) conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, Dunod 250 p.
- CCR** (2010) Les catastrophes naturelles en France
<http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1721011825312530551/documentJoint/1/presentation%20cat%20nat%202010%20vf.pdf>
- CEA** (2007) Reducing the Social and Economic Impact of Climate Change and Natural Catastrophes, Insurance Solutions and Public-Private Partnerships, CEA, Brussels
- CERDACC** (2002) Inondations : Responsabilités et force majeure, Programme de recherche « Risque Inondation » (RIO), Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LPS46.pdf>

CGEDD (2009) Rapport annuel.

http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RA2009_CGEDD_cle793a86.pdf

CGPC, IGE (2000) Les crues des 12, 13 et 14 novembre 1999 dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, des Pyrénées-Orientales et du Tarn consolidé après la phase contradictoire, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000280/0000.pdf>

Chemitte, J. (2008) Adoption des technologies de l'information géographique et gestion des connaissances dans les organisations. Application à l'industrie de l'assurance pour la gestion des risques naturels, Thèse : Ecole des Mines de Paris.

Chow-Toun, F. (2009) Système d'information et assainissement urbain : contribution de l'approche géographique à l'évaluation de la politique de l'eau, thèse de géographie Université Paris 7 – Paris Diderot – dir. R.Laganier 317p.

Commission Européenne (1999) Evaluer les programmes socio-économiques, Collections MEANS, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.

Consortio de Compensacion de Seguros (2008) Natural Catastrophes Insurance cover. A Diversity of Systems, Consortio de Compensacion de Seguros, Madrid

Cour des Comptes (2009) L'Etat face à la gestion des risques naturels : Feux de forêts et inondations, Rapport public annuel de la Cour des Comptes.

Cour des Comptes (1999) La prévention des inondations en France, Rapport public annuel de la Cour des Comptes.

Cousquer, Y., Chanut, V. (2003) Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale : rapport d'activité 2000-2002 du conseil national de l'évaluation, La Documentation française, Paris.

CSE (1996) le petit guide de l'évaluation des politiques publiques, la Documentation française, 123 p.

Dauge, Y. (1999) Les Politiques Publiques de prévention des inondations, Rapport au Premier Ministre.

Dauphiné, A. (2001) Risques et catastrophes, Observer – Spatialiser – Comprendre – Gérer, Armand Colin, Paris.

Delahaye, D., Langlois, P., Glatron, S., Gaillard, D. (2002) Cartographie, évaluation économique et dispositifs administratifs comme instruments d'une appropriation et d'une gestion collective du risque de ruissellement érosif, Rapport d'étude du programme Évaluation et prévention des risques, MATE, Paris.

Deleau, M., Nioche, J.P., Penz, P. et Poinsard, R. (1986) Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations, Rapport du Groupe de travail "Méthodes d'évaluation des politiques publiques", La documentation française, Paris.

De Boissieu, J.L. (2001) L'assurance facile, Les presses du management, Paris.

Decrop, G. (1997) De l'expertise scientifique au risque négocié, le cas du risque en montagne, Cemagref Editions, 1^{er} édition.

Dégardin F. (2002) Urbanisation et inondations : de l'opposition à la réconciliation, Bulletin de l'Association des Géographes Français, n° 1, pp. 91-103.

Deneux, M., Martin, P. (2001) Rapport de la commission d'enquête sur les inondations de la Somme chargée d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer les coûts et de prévenir les risques d'inondations, Sénat, N° 34.

D'Ercole R., Metzger P. (2009 b) La vulnérabilité territoriale : une nouvelle approche des risques en milieu urbain, *Cybergeog : European Journal of Geography*, Vulnérabilités urbaines au sud, article 447, mis en ligne le 31 mars 2009, modifié le 14 mai 2009. URL : <http://cybergeog.revues.org/index22022.html>.

D'Ercole, R., Metzger, P. (2009 a) Enjeux territoriaux et vulnérabilité : une approche opérationnelle, in Becerra, S. et Peltier, A. (Ed) (2009) Risques et environnement : Recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés, L'Harmattan, Paris, p.23-40.

- Références bibliographiques -

- De Vanssay, B.** (2004) Situations transitoires et mesures conservatoires : quelles procédures de gestion pour la période post inondation jusqu'à la mise en place des dispositifs de prévention, Rapport de recherche pour le Programme RIO 2 du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, LPEN, Université René-Descartes.
- De Vanssay, B.** (1987) systèmes d'assurance et plans d'exposition aux risques : des outils efficaces de la prévention des catastrophes naturelles ? in *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'ENPC, p. 539-563.
- DGUHC** (2007) Etat d'avancement des ScoT au 1er janvier 2007, Publications du ministère de l'écologie et du développement durable.
- Donzelot, J., Epstein, R.** (2006) Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine, *Esprit*, Dossier « forces et faiblesses de la participation », n° 326, pp.5-34
- Dourlens, C.** (2003) La question des inondations : le prisme des sciences sociales, rapport au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (DRAST)
- Dourlens, C.** (1995) A propos des PER : gestion pragmatique ou gestion rationnelle ? *Revue Juridique de l'Environnement*, p. 469-475.
- Drobenko, B., Sironneau, J.** (2008) Code de l'eau, 1^{ère} édition, Edition Johanet, Paris.
- Dunglas, J.** (1995) Coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise, Rapport au Premier Ministre.
- Erdlenbruch, K., Gilbert, E., Grelot, F., Lescoulier, C. (2008) Une analyse coût-bénéfice spatialisée de la protection contre les inondations - application de la méthode des dommages évités à la basse vallée de l'Orb, *Ingénieries E.A.T.*, no. 53, p.3-20.
- Ernst&Young** (2008) la culture du résultat au cœur d'une nouvelle gouvernance publique ? Baromètre 2008 de l'évaluation des politiques publiques en Europe.
- FEMA** (2007) National Flood Insurance Program Community Rating System Coordinator's Manual, Federal Emergency Management Agency, FIA-15/2007.
- FEMA** (2009) Federal Emergency Management Agency Web site:
<http://www.fema.gov/nfip.htm>.
- Ferrand, N.** (2003) Modèles multi-agents pour l'aide à la décision et à la négociation en aménagement du territoire. Thèse : Université Joseph Fourier.
- Frécon, J.C., Keller, F.** (2009) Rapport d'information fait au nom du groupe de travail (1) sur la situation des sinistrés de la sécheresse de 2003 et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles constitué par la commission des finances, Sénat, N° 39.
- Fournier, J.P.** (2005) Prévision et Prévention des inondations liées à des phénomènes localisés de ruissellement urbain, Rapport au Président de la République.
- FFSA** (2009) L'impact du changement climatique et de l'aménagement du territoire sur la survenance d'événements naturels en France, Rapport de synthèse, rendu publique lors d'un colloque "Impacts du changement climatique", le 29 avril 2009 à la FFSA.
- Galley, R., Fleury, J.** (2001) Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries, Assemblée Nationale, N°3386.
- Gérin, S., Hajji, C.** (2010), Actes du 4ème colloque « géographes et assureurs face aux risques naturels » sur l'aménagement durable des territoires : outils et démarches de prévention - MAIF- Université de Lille 1- Laboratoire TVES, 15 mai 2009 p.136 -151.
- Gérin, S., Laganier, R., Nussbaum, R.** (2010 b) "Prevention" policy assessment, from the perspective of insurance service providers – comparisons between three flood risk management approaches: The American, the British and the French cases, *Environmental Hazard: Human and Policy Dimensions* (soumis à comité de lecture).
- Gérin, S., Laganier, R., Nussbaum, R.** (2010 a) Evaluation de la pertinence de la couverture des Plans de Prévention des Risques Naturels Inondations (PPRNI), études foncières, n°144.

- Gérin, S., Hajji, C.** (2009) Développement d'indicateurs de la vulnérabilité collective aux risques naturels à l'échelle de la commune, en vue d'une méthode d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des PPRN, Actes du 3ème colloque « géographes et assureurs face aux risques naturels » sur l'évaluation des politiques publiques de prévention - MAIF-Université de Paris Diderot, 4 avril 2008 p.155-175.
- Giblin, B.** (2005) Les enjeux géopolitiques de l'aménagement : entre réseaux et territoires, Actes du festival International de Géographie 2005. http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2005/giblin/article.htm
- Godfrin, V.** (2004) Le devoir d'information en matière de risques naturels : une obligation aux multiples facettes, Revue Droit de l'environnement
- Godrin V. et al.** (2002) L'Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs. Le cas des Alpes-Maritimes, Rapport d'étude du programme Évaluation et prévention des risques, MATE, Paris.
- GRAIE** (2009) Guide pour la prise en compte des eaux pluviales dans les documents de planification et d'urbanisme, http://www.graie.org/graie/graiedoc/doc_telech/guidepurba.pdf
- Green, C., Penning-Rowsell, E.** (2004) Flood Insurance and Government: "Parasitic" and "Symbiotic" relations, The Geneva Papers on Risk and Insurance Vol.29 No.3, 518-539.
- Grelot, F.,** (2004) Gestion collective des inondations. Peut-on tenir compte de l'avis de la population dans la phase d'évaluation économique à priori, Thèse de doctorat, ENSAM.
- Grelot, F., Guillaume, B., Gendreau, N.** (2002) Gestion préventive des inondations : quels outils économiques pour l'aide à la décision ? Ingénieries Eau-Agriculture-Territoires, Vol 29, p. 27-36.
- Hassenteufel, P.** (2008) Sociologie politique : l'action publique, Armand Colin, Paris.
- Hajji H.** (2005) Gestion des risques naturels : une approche fondée sur l'intégration des données, Thèse de doctorat en Informatique, INSA Lyon.
- Hall, P.** (1993) Policy paradigm, social learning and the state, comparative politics, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- Holzinger, K., Knill, C.** (2005) Causes and conditions of cross-national policy convergence, Journal of European Public policy, vol 12, n° 5, p.775-796.
- Hubert, G. et Pottier, N.** (2006) L'évaluation de la politique réglementaire, in Laganier, R. (Ed) (2006) Territoires, inondation et figures du risque – La prévention au prisme de l'évaluation, Itinéraire géographique. Paris : L'Harmattan.
- Hubert, G., Capblancq, J., Barroca, B.** (2003) L'influence des inondations et des documents réglementaires sur le marché foncier en zone inondable, Annales des Ponts et Chaussées, n° 105, p.32 à 39.
- Hubert, G., Ledoux, B.** (dir.) (1999) Le coût du risque... L'évaluation des impacts socio-économiques des inondations, MEDD, Agence de l'Eau Seine Normandie, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1999, 231 p.
- Hubert, T.** (2005) Les plans de prévention des risques naturels : des résultats encourageant , des simplifications nécessaires pour plus d'efficacité, Cahiers de l'IAURIF, N° 142, p30-44.
- Huet, P.** (2005) La méthodologie des retours d'expériences après les accidents naturels : Première tentative de codification, MEDD, N° IGE/05/017.
- Huet, P., Foin, P., Laurain, C., Cannard, P.** (2003) rapport de retour d'expérience des crues du septembre 2002 dans le département du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des bouches du Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme, Publication de l'Inspection générale de l'administration, Inspection générale de l'environnement, Conseil général des ponts et chaussées, Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts.
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000547/0000.pdf>
- IGA, CGDD, Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, IGE** (2002) Avis délibéré sur les retours d'expérience des inondations catastrophiques et les inspections des services déconcentrés en charge des risques naturels réalisés depuis 1999.

- IGE, CGPC** (2004) Evaluation de l'application de la réglementation parasismique dans les départements des Alpes maritimes, Isère, Hautes Pyrénées, Pyrénées atlantiques.
- IGF, CGDD, IGE** (2006) Plan de protection contre les inondations de Nîmes.
<http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/004596-01.pdf>
- IGF, IGE, CGPC** (2005) Rapport particulier sur les aspects assuranciers et institutionnels du régime CATNAT, Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.
- IRSN**, (2009) Baromètre IRSN 2009, la perception des risques et de la sécurité par les français, Résultats d'ensemble, Publication de la direction de la stratégie, du développement et des relations extérieures, Division ouverture à la société, Rapport IRSN-DSDRE n°16.
http://www.irsn.fr/FR/base_de_connaissances/librairie/Documents/publications_institutionnelles/irsn_barometre_2009.pdf
- Johnson, C., Penning-Rowsell, E.C., and Parker, D.J.** (2007) Natural and imposed injustices: the challenges in implementing 'fair' flood risk management policy in England, *The Geographical Journal*, 173(4), 374-390.
- Juffé, M., Mazière, B.** (2008) Le jeu des acteurs locaux de la prévention des risques : vers un nouveau partage des responsabilités, Conseil Général de Ponts et Chaussées, Rapport No 004923-01.
- Kert, C.** (2008) Rapport sur l'amélioration de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques n° 1047. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-off/i1047.pdf>
- Kert, C.** (1999) Rapport sur Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels, l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Kert, C.** (1994) Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels : Séisme et mouvement de terrain, l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Kessler, D., Vandier, J.** (1994) Catastrophes naturelles et précaution. Risques. Les cahiers de l'assurance "Les risques de la nature" 20: 79-87.
- Kunreuther, H., Roth, R.J., Sr. Editors** (1998) *Paying the price – The Status and Role of Insurance Against Natural Disasters in the united States*, Natural Hazards and Disasters. Washington, D.C. : JOSEPH HENRY PRESS.
- Lacour, C., Delamare, A., Thoin, M.** (2008) 40 d'aménagement du territoire, La Documentation Française, Paris.
- Laganier, R., Arnaud-Fassetta, G. (dir)** (2009) Les géographies de l'eau, Processus, dynamique et gestion de l'hydrosystème, L'Harmattan, Paris.
- Laganier, R. (Ed)** (2006) Territoires, inondation et figures du risque – La prévention au prisme de l'évaluation, Itinéraire géographique. Paris : L'Harmattan.
- Laganier, R.** (2001) Méthode pour une gestion intégrée du risque d'inondation à partir de l'analyse du bassin versant de la Canche, Rapport de recherche du programme RIO, MEDD.
- Lamère, J.M.** (2000) Assurance et catastrophes : Aujourd'hui et demain, in Risques n°42, LGDJ / SCEPRA.
- Larrue, C., Di Pietro, F., Lefevre, M.P., Chiappero, D.** (2002) Les conditions d'une politique locale de prévention des risques inondations, Rapport final de recherche pour le Programme RIO du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Université de Tours/Centre VST, 88p.
- Larrue, C.** (2000) Analyser les politiques publiques d'environnement, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, Paris.
- Lascoumes, P., Le Galès, P.** (2004) Gouverner par les instruments, Presses de Sc. Po. «Académique», Paris.
- Lascoumes, P.** (2002) L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix, revue française d'administration publique N° 103, p. 369-377.

- Références bibliographiques -

- Lascoumes, P.** (1998) La scène publique, passage obligé des décisions ?, *Annales des Mines. Responsabilité et environnement*, 10, p. 51-62.
- Lascoumes, P., Setbon M.** (1995) L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits, Paris, GAPP-CNRS-Commissariat général du Plan.
- Le Bars, Y.** (2005) On ne peut plus décider comme avant pour des stratégies explicites, élaborées avec les acteurs, colloque NSS Cirad IRD, Montpellier.
- Le Bourhis, J.P., Bayet, C., Lascoumes, P.** (2002) Ecrire le risque. Etude des mécanismes d'inscription du risque inondation au niveau local, Rapport CNRS –Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 260 pages.
- Ledoux, B.** (2009) Etat de l'art des recherches sur certaines mesures non-structurelles de gestion du risque inondation (PPR et système catnat), CEMAGREF et MEEDDM.
- Ledoux, B.** (2006) La gestion du risque d'inondation, Edition Tec & Doc, Lavoisier, Paris.
- Ledoux, B., Grelot, F. et al** (2003) Synthèse des évaluations socio-économiques des instruments de prévention des inondations, Rapport technique, MEDD D4E.
- Ledoux, B.** (2005) Les pluies diluviennes au Saguenay des 19 et 20 juillet 1996. Un regard sur l'expérience québécoise, Rapport de recherche dans le cadre du Programme EPR (Evaluation et Prise en compte des Risques naturels et technologiques), MEDD.
- Lemieux, C., Barthe Y.** (1998) Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions, *Politix*, (44), p.7-28.
- Léonard, J.L.** (2010) Rapport d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia, Assemblée Nationale, N° 2697.
- Leone F., Vinet, F.** (dir.) (2006) La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles. Analyses géographiques - Géorisques, n°1, coll. de l'Equipe d'Accueil GESTER, Ed. Publications de l'Université Paul-Valéry-Montpellier 3.
- Lerond, M., Larrue, C., Michel, P., Roudier, B., Sanson, C.** (2003) L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes. Objectifs, méthodologies et cas pratiques, Lavoisier.
- Mathot, P., Mariani, T.** (1994) Rapport de la commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, Assemblée Nationale, N°1641.
- Mazière, B., Brunetière, J.R., Juffé, M.** (2007) Audit du programme « aménagement urbanisme et ingénierie publique » (AUIP), Conseil Général de Ponts et Chaussées, Rapport No 005032-01.
- MEDD** (2006) Urbanisation derrière les digues. Rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005. IGE 06/007.
http://www.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport_Urbanisation_digues.pdf
- MEDD** (2005) Les digues de protection contre les inondations. Organisation du contrôle. Constructibilité derrière les ouvrages
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000056/0000.pdf>
- MEDD** (2004) Les risques majeurs, Guide général, Publications du ministère de l'écologie et du développement durable, 2° édition.
- MEDD et CEMAGREF** (2004) Le ralentissement dynamique pour la prévention des inondations : Aménagements associant l'épandage des crues dans le lit majeur et leur écrêtement dans de petits ouvrages
- MEDAD** (2007) Glossaire des termes autour de la participation et de la concertation, programme Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques.
- MEDDAT** (2009) Jurisques, Prévention des risques naturels, Jurisprudence commentée, Publications du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 6° édition.

- Références bibliographiques -

- MEEDDAT** (2008) Evaluation du portefeuille de recherches en appui aux politiques publiques sur les risques liés aux inondations, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.
- MEEDDM (2010)** Rapport du Délégué aux Risques Majeurs année 2009, pré rapport soumis à consultation - version du 7 juin 2010.
- MEEDDM, et al.** (2009) Evaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France, Rapport de la deuxième phase, Partie I : Rapport de synthèse.
- Mengual P.G.** (2005) Contribution à la caractérisation de la vulnérabilité des PME-PMI aux inondations : Vers un instrument méthodologique d'autodiagnostic. Thèse de doctorat en Géographie, Université de Nice – Sophia Antipolis.
- Mériaux P., Royet P., Folton C.** (2001), Surveillance, entretien et diagnostic des digues de protection contre les inondations : guide pratique à l'attention des propriétaires et des gestionnaires, Paris, Cemagref Editions, 192 p.
- Merlin, P.** (2002) L'aménagement du territoire, PUF, coll. Premier cycle
- Mettan, N.** (1992) Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement in Ruegg, J., Mettan, N., Vodoz, L. (1992) La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, Presses polytechniques et universitaires romandes
- MRN** (2009) Evaluation de la contribution des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) à la réduction de la vulnérabilité collective et individuelle. Evaluation de la pertinence de la couverture des PPRN Inondations, Rapport de synthèse. www.mrn.asso.fr
- Muller, P.** (2005) Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs, Revue française de science politique, vol. 55, n°1, p. 155-187.
- Nicolas, J.P.** (2009) Rapport d'information sur les conséquences de la tempête du 24 janvier 2009 dans le Sud-Ouest, Assemblée Nationale.
- November, V.** (2006) Le risque comme objet géographique, cahier de géographie du Québec, vol. 50, n°141, p.289-296.
- Nussbaum, R.** (2010) Possibilité et limites de l'assurance, en tant que mode de financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles, Actes du Colloque international « Risques naturels en Méditerranée occidentale » organisé par l'UMR PRODIG (à paraître).
- Nussbaum, R.** (2009 b) Conventions, accords et programmes internationaux pour la prévention des catastrophes naturelles, in Billet, P.H., Soumastre, S. (2008) La Prévention des Risques Naturels, Bilan et nouvelles perspectives en droit national et droit comparé, Actes du colloque national 2008 de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE), téléchargeables sur www.prim.net/catalogue
- Nussbaum, R.** (2009 a) Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union Européenne du 21^{ème} siècle, in Billet, P.H., Soumastre, S. (2008) La Prévention des Risques Naturels, Bilan et nouvelles perspectives en droit national et droit comparé, Actes du colloque national 2008 de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE), téléchargeables sur www.prim.net/catalogue
- Nussbaum, R.** (2008) Des changements climatiques mieux assurés, in Lamarre, D., et al_ (2008) Climat et risques - Changements d'approches, Travaux du Groupement de recherches du CNRS sur les risques liés au climat (GDR 2663 « Riclim ») Editions Tec & Doc – Lavoisier, Paris, collection « Sciences du risque et du danger », série Innovations, pp.125-149.
- Nussbaum, R.** (2006) Partenariat public privé pour la prévention et l'assurance des catastrophes naturelles en Europe, colloque SHF "Anniversaire grandes crues 1856", Paris.

- Nussbaum, R., Chemitte J.** (2006) La réduction de la vulnérabilité de l'existant face aux menaces naturelles. Nécessaires synergies entre systèmes d'indemnisations et stratégies de mitigation, in Leone, F., Vinet, F. (2006) Vulnérabilité des sociétés et territoires face aux menaces naturelles.
- Nussbaum, R.** (2000) Pourquoi une Mission risques naturels ?, Risques N°42, dossier « Les catastrophes naturelles », p. 125-130.
- OEIL** (2006) Dictionnaire prospectif aménagement du territoire, Université de Paris XII. <http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/dri/RCPVS06-003.pdf>
- Padioleau, J.G.** (2003) Inondations : la corruption du Régalien, Pouvoirs Locaux, Les Cahiers de la Décentralisation, n°56 I.
- Perret, B.** (2008) L'évaluation des politiques publiques, la Découverte, Paris.
- Pigeon, P.** (2010) Catastrophes dites naturelles, risques et développement durable : utilisations géographiques de la courbe de Farmer, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, [Volume 10 Numéro 1 | avril 2010 http://vertigo.revues.org/9491](http://vertigo.revues.org/9491)
- Pigeon, P.** (2009) Enjeux et Vulnérabilité cachées, Evolutions récentes en géographie des risques, in Becerra, S. et Peltier, A. (2009) Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés, Sociologies et Environnement, L'Harmattan, Paris.
- Pigeon, P.** (2008) Gestion de l'incertitude liée aux inondations : expériences comparées en France et au Sri Lanka, Actes du 3ème colloque « géographes et assureurs face aux risques naturels » sur l'évaluation des politiques publiques de prévention - MAIF-Université de Paris Diderot, 4 avril 2008, p.86-99.
- Pigeon, P.** (2007 b) L'environnement au défi de l'urbanisation, Collection « Espace et territoire », Presses Universitaires de Rennes.
- Pigeon, P.** (2007 a) Les Plans de prévention des risques (PPR) essai d'interprétation géographique, Géocarrefour vol 82 1-2.
- Pigeon, P.** (2005) Géographie critique des risques, Collection Géographie, Economica, Paris.
- Plante, J.** (1991) Principes d'une évaluation socialement utile : leçons de l'expérience québécoise, in Commissariat Général du Plan (1991) outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques, Actes du séminaire PLAN-ENA d'avril - juillet 1990, textes rassemblés par Bernard Perret, La Documentation française, Paris.
- Pottier, N., Reliant, C., Hubert, G., Veyret, Y.** (2003) Les plans de prévention des risques naturels à l'épreuve du temps : prouesses et déboires d'une procédure réglementaire, Annales des ponts et chaussées, n° 105, p. 40-48.
- Pottier, N.** (1998) 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, CERREVE, Ecole des Ponts et Chaussées.
- Reghezza, M.** (2006) Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale, thèse UNIVERSITÉ PARIS X – NANTERRE
- Reliant, C., Hubert, G.** (2004) Politique de prévention des risques d'inondation et expertises socio-économiques : exemple de l'Angleterre, rapport final Programme de recherche « Risque Inondation 2 » (RIO 2), Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale.
- Reliant, C.** (2004) L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique ? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre. Thèse : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Centre de recherche d'enseignement et de recherche, eau, ville, environnement.
- Reliant, C., Hubert, G., Ledoux, B.** (2001) le rôle des approches économiques et des études de vulnérabilités dans la politique réglementaire de prévention des risques d'inondation, Rapport de recherche du programme RIO, MEDD.

- Rossi, P.H., Freeman, H.E.** (1993) *Evaluation: A systematic approach* (5th ed.). Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
- Rychen, F., Pivot, C.** (2002) *Gérer les risques collectifs*, Bibliothèque des territoires, édition de l'aube datar, SECPB.
- Sansévérino-Godfrin, V.** (2008) *Le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Editions TEC&DOC, Lavoisier, Paris.
- Scarwell, H., Laganier, R., Barttout, P., Benmarlek, Y., Brunaud, D., Chow-toun, F., Franchomme, M., Parage, J., Temam, S.** (2009) *Gestion de l'eau, gestion des risques : de récentes recherches pour évaluer la territorialisation de l'action publique* in Laganier R. et Arnaud-Fasseta G., (dir.), (2009) *les géographies de l'eau. Processus, dynamique et gestion de l'hydrosystème*, collection « itinéraires géographiques », L'Harmattan, Paris.
- Scarwell, H.** (2008) *De la de prescription des PPR à leur approbation : Réflexion autour de la mesure du risque d'inondation*, Actes du 3ème colloque « géographes et assureurs face aux risques naturels » sur l'évaluation des politiques publiques de prévention - MAIF-Université de Paris Diderot, 4 avril 2008, p.108-144.
- Sarwell, H.** (2006) *Les nouveaux territoires de gestion du risque*, in Laganier, R. (Ed) (2006) *Territoires, inondation et figures du risque – La prévention au prisme de l'évaluation*, Itinéraire géographique. Paris : L'Harmattan.
- Sarwell, H. Defosse, S., Meschinet de Richemond, N.** (2006) *La mobilisation des réseaux d'acteurs et la mise en scène des représentation*, in Laganier, R. (Ed) (2006) *Territoires, inondation et figures du risque – La prévention au prisme de l'évaluation*, Itinéraire géographique. Paris : L'Harmattan.
- SEEIDD** (2009) *Assurance des risques naturels en France : sous quelles conditions les assureurs peuvent-ils inciter à la prévention des catastrophes naturelles ?* Collection « Etudes et documents », CGDD.
- SFDE** (1993) *La prévention des risques naturels. Echech ou réussite des plans d'exposition aux risques naturels ?* CREDECO Nice.
- Subra, P.** (2007) *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris.
- Torterotot, J.P.** (1993) *Le coût des dommages dus aux inondations : estimation et analyse des incertitudes*, Thèse ENPC.
- Théry, I.** (2005) *Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales*, Droit et Société, Vol. 60, p. 311-329.
- Tourrés, B.** (2000) *Les procédures de prévention des risques et leur articulation*, Risques locaux et action collective, DATAR.
- Treby, E.J., Clark, M.J., Priest, S.J.** (2006) *Confronting flood risk: Implication for insurance and risk transfer*, Journal of Environmental Management 81, 351-359.
- Trosa, S.** (2009) *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, Edité par l'IGPDE. Comité pour l'Histoire économique et financière. Collection : Histoire économique et financière. 250 p.
- Trosa, S.** (2003) *L'évaluation des politiques publiques, les Notes de benchmarking international*, Institut de l'entreprise.
- Thywissen, K.** (2006) *Core terminology of disaster reduction: a comparative glossary*. In: Birkmann, J. (Ed.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards -Towards Disaster Resilient Societies*. UNUPress, Tokyo, New York, Paris.
- UN-ISDR** (2009) *Words into action: A guide for implementing the Hyogo Framework*. United secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR), Geneva, Switzerland.
- Valencia David, N.** (2006) *Risques naturels, aléas et vulnérabilité mécanique : cas de construction en maçonnerie vis-à-vis des séismes et inondations*, Thèse de doctorat en Génie Civil, Université de Marne-la-Vallée.
- Vesseron, P., Douard, P.** (2000) *Prévention et solidarité* in Risques n°42, LGDJ / SCEPRA.

- Références bibliographiques -

- Veyret, Y., Garry, G., Meschiné de Richemond, N.** (2004) Risques naturels et aménagement en Europe, Armand Colin, Paris.
- Veyret, Y.** (2004 b) Géographie des risques naturels en France, De l'aléa à la gestion, Hatier, Paris.
- Veyret, Y.** (2004 a) Les risques, Sedes, Paris.
- Vinet, F., Douvinet, J.** (2010) Le risque inondation en France : une analyse à partir des arrêtés « catastrophes naturelles » (à paraître)
- Vinet, F.** (2010) Le risque inondation : Diagnostic et gestion, collection sciences du risques et du danger, Edition Tec&Doc, Lavoisier.
- Vinet, F. (2007)** Approche institutionnelle et contraintes locales de la gestion du risque. Recherches sur le risque inondation en Languedoc-Roussillon. Habilitation à diriger des recherches. Université Paul-Valéry, Montpellier III.
- Vinet, F., Defosse, S.** (2006) La représentation du risque d'inondation et de sa prévention, in Laganier, R. (Ed) (2006) Territoires, inondation et figures du risque – La prévention au prisme de l'évaluation, Itinéraire géographique. Paris : L'Harmattan.
- Viveret, P.** (1989) L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion, rapport au Premier ministre, la documentation française, Paris.
- Vollet, D., Hadjad, F.** (2008) Manuel de l'évaluation des politiques publiques, collection Guide pratique, Editions Quae, Versailles.
- Watcher, S.** (2002) L'aménagement durable : défis et politiques, édition de l'Aube Datar, La tour d'Aigues.

Annexes

Annexe 1 : Les grandes lignes du système catnat instauré par la loi du 13 juillet 1982

Annexe 2 : Possibilités d'utilisation du Fonds de prévention des risques naturels prévisibles (FPRNM)

Annexe 3 : Pratiques étrangères de prise en compte de démarches évaluatives dans les relations d'assurance

Annexe 4 : Questionnaire d'enquête

Annexe 1: Les grandes lignes du système catnat instauré par la loi du 13 juillet 1982

Mise en place du système catnat

Avant la loi de 1982, il n'existait pas d'offre de garantie d'assurance accessible au plus grand nombre et à un prix abordable contre les événements naturels. Cette dernière n'était généralement pas incluse dans les contrats d'assurances. (Bidan, 2000) « Seules quelques mutuelles (comme la MAAF ou la MACIF) prévoyaient des remboursements dans les cas de catastrophes naturelles. » (IGF et al., 2005). Le financement des dommages économiques reposait essentiellement sur des aides publiques telles que :

- le fonds de secours pour les victimes de sinistres et calamités, institué par la loi n°56-780 du 4 août 1956 permettant d'apporter aux victimes de sinistres « une aide financière ou matérielle par l'octroi de secours en numéraire, la distribution de matériels ou produits de toute nature, ou tout autre moyen susceptible de leur venir en aide ».
- des crédits budgétaires permettant d'« octroyer des subventions exceptionnelles aux communes ou verser des secours d'extrême urgence aux victimes. »
- « dans les situations les plus graves, des mécanismes d'intervention *ad hoc* étaient susceptibles d'être mis en place pour faire jouer la solidarité nationale. »

Bidan précise que « dans tous les cas, ces aides étaient limitées et très inférieures au montant réel des dommages subis » (Bidan, 2000). Le rapport particulier sur les aspects assurantiels et institutionnels du régime catnat cite le cas des inondations de 1981 qui avaient affecté la Meuse, la Moselle et 14 autres départements du sud-ouest et de la vallée de la Saône, pour lesquelles le taux d'indemnisation atteignait 20% au maximum (IGF et al., 2005).

A ceci s'ajoutait une gestion problématique des démarches avec des « formulaires, complexes,[qui] n'étaient que peu ou pas remplis tandis que les pièces justificatives étaient fréquemment inexistantes ou d'une authenticité douteuse. Les autorités étaient donc contraintes à une application souple des textes, qui favorisait les abus sans pour autant faire taire les critiques sur les retards dans le versement des aides. » (IGF et al., 2005).

Conscients de la nécessité de se doter d'un système plus performant, les pouvoirs publics et les assureurs ont mené leurs premières réflexions sur la mise en place d'un régime d'assurance contre les catastrophes naturelles, durant les années 1970 et 1980.

Ces réflexions ont donné lieu à de multiples propositions présentant des mécanismes d'indemnisations « assurantiels » ou « étatiques » qui n'ont jamais abouti.

En novembre 1981, une proposition de loi est déposée par le député des Alpes-Maritimes, Jean-Hugues Colonna, pour « la création d'un Fond d'aide et d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, financé par une taxe sur les contrats d'assurance ».

Ce texte fut substantiellement modifié à la suite des importantes inondations de l'hiver 1981 et au rapport du député Alain Richard, pour aboutir à la loi du 13 juillet 1982 et à un système « mixte » faisant appel à la fois à l'État et à l'assurance.

Le législateur a considéré que, contrairement à la plupart des dommages aux biens tels que l'incendie, le vol, les tempêtes, une simple mutualisation n'était plus suffisante pour les risques naturels et qu'il fallait y adjoindre un système de solidarité.

« Surprime catnat » et couverture d'assurance

Le système catnat repose sur une extension de garantie obligatoire¹⁵⁶ qui entraîne une prime additionnelle appelée « surprime catnat ». Cette dernière est calculée à partir d'un pourcentage unique, fixé par l'état, appliqué sur le montant de la prime initiale du contrat de base indépendamment du degré d'exposition au risque.

Des ajustements ont pu être effectués par le passé en fonction du niveau d'équilibre du régime. Initialement fixé à 9%, le taux de la surprime relative aux dommages aux biens, a été augmenté jusqu'au taux actuel par l'arrêté n° 1999-08-03 du 13 août 1999. Pour les véhicules, les pourcentages initiaux étaient de 9% de la cotisation correspondant aux garanties vol et incendie et 0,8% de la cotisation afférente aux garanties dommages, ces taux ont été diminués à respectivement 6% et 0,5% par l'article 1 de l'arrêté n°1986-02-11 du 21 Février 1986 et n'ont pas été changés par l'arrêté n° 1999-08-03 du 13 août 1999.

Avec plus de 90% des biens des particuliers et des entreprises couverts par une assurance contre l'incendie, en France métropolitaine, l'introduction de cette extension de garantie obligatoire des dommages causés par les catastrophes naturelles permet une forte densité d'assurance contre les catastrophes naturelles.

Concernant les départements et territoires d'Outre mer, l'extension de la couverture du régime catnat a été progressivement ouverte aux quatre départements d'outre mer (Martinique, Guadeloupe, Réunion et Guyane), aux collectivités d'Outre mer de Saint pierre et Miquelon et Mayotte¹⁵⁷ et au territoire de Wallis-et-Futuna¹⁵⁸.

Toutefois la faible pénétration de l'assurance dommages dans ces secteurs y diminue l'efficacité de l'assurance contre les catastrophes naturelles. En effet comme le souligne le CGDD « alors que les ménages d'outre mer sont plus exposés aux risques naturels que les ménages métropolitains, ils sont moins nombreux à s'assurer. Seuls 52 % d'entre eux sont assurés pour leur résidence principale, contre 99 % en métropole. La demande d'assurance des ménages est limitée, face à une offre qui semble restreinte » (CGDD, 2010).

Face à cette faible densité d'assurance, c'est le fonds de secours pour les victimes de sinistres et calamités dont le champ d'intervention a été considérablement restreint suite à la création du régime catnat, qui intervient (IGF et al., 2005).

Réassurance et intervention de l'Etat

Par ailleurs, le système catnat s'accompagne d'une possibilité pour les sociétés d'assurance de se réassurer auprès de la CCR, société anonyme détenue à 100% par l'État. Les sociétés d'assurance peuvent ainsi transférer une partie de leur risque à la CCR. Il peut s'agir d'une réassurance en « quote-part » et/ou en « Stop-loss ». Dans tous les cas, le réassureur offre une garantie en échange d'une cession plus ou moins importante d'une partie des primes perçues par l'assureur. En « quote-part », le réassureur s'engage à garantir les pertes dans une proportion correspondant au pourcentage des primes versées par l'assureur. En « Stop-loss », il s'agit d'une garantie qui s'applique sur la part restant à la charge de l'assureur. Le réassureur s'engage à garantir les pertes lorsque la sinistralité totale annuelle dépasse un certain seuil correspondant à une franchise fixée contractuellement. « La

¹⁵⁶ Article L125-1 du code de l'assurance

¹⁵⁷ loi n°90-509 du 25 Juin 1990

¹⁵⁸ L'ordonnance n°2000-352 du 18 avril 2000

franchise du traité CCR représente donc le montant maximum qu'un assureur sera amené à supporter au cours d'un même exercice, et ce, quel que soit le niveau de sinistralité. »

« La quote-part permet d'assurer un partage de sort, d'éviter l'anti-sélection des risques et de garantir une solidarité entre cédantes et réassureur. Le stop-loss protège du risque de fréquence » (CCR, 2010).

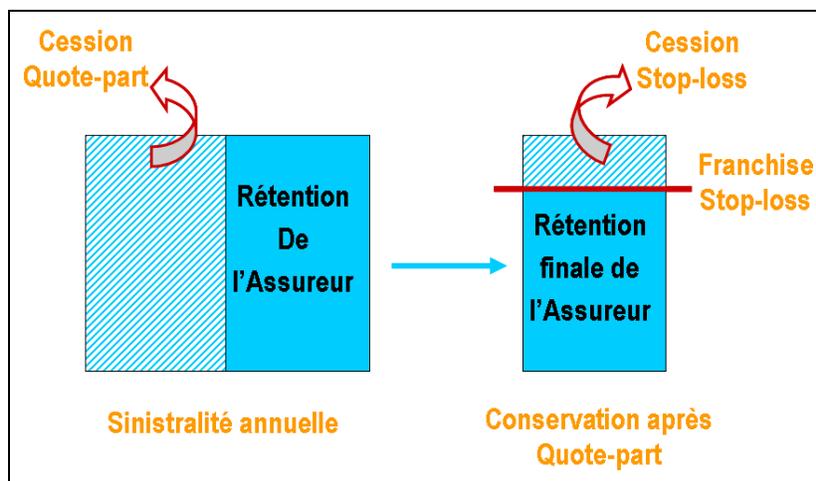


Figure 73 : Schéma de réassurance CCR (source : CCR)

La CCR n'est pas la seule entreprise de réassurance opérant sur le marché et les sociétés d'assurance ne sont pas obligées de faire appel à ses services. Toutefois la CCR offre une garantie illimitée de l'Etat. Cette réassurance avec garantie de l'Etat n'est pas propre aux seules catastrophes naturelles, c'est le cas également pour les risques tels que les attentats et actes terroristes ou encore les risques de guerre.

Suite aux inondations en novembre 1999 dans le Sud-ouest et aux événements de décembre 1999, la CCR a fait appel à la garantie de l'Etat pour une avance de quelques 2,7 milliards de Francs. La question de cette intervention s'est de nouveau posée suite à la sécheresse de 2003 pour laquelle « si toutes les demandes d'indemnisation avaient été acceptées, le risque financier global aurait pu atteindre près de 3,5 milliards d'euros. 60 à 70 % de ce montant aurait été supporté par la CCR elle-même (traités en quote-part et en stop loss). La CCR aurait alors été amenée à faire appel en 2005 à la garantie de l'Etat pour des sommes évaluées entre 500 million et un milliard d'euros. » (CGDD, 2009).

Annexe 2 : Possibilités d'utilisation du Fonds de prévention des risques naturels prévisibles (FPRNM)

L'article L561-3 du code de l'environnement, cité ci-dessous, précise les mesures de prévention actuellement susceptibles d'être financées par le FPRNM :

« 1° L'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'Etat d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations

2° L'acquisition amiable, par une commune, un groupement de communes ou l'Etat, de biens à usage d'habitation ou de biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de l'article L.125-2 du code des assurances ;

3° Les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières, dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, ainsi que le traitement ou le comblement des cavités souterraines et des marnières qui occasionnent des risques d'effondrement du sol menaçant gravement des vies humaines, dès lors que ce traitement est moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L.561-1 ;

4° Les études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé en application du 4° du II de l'article L. 562-1 sur des biens à usage d'habitation ou sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales ;

5° Les campagnes d'information, notamment celles menées en application du deuxième alinéa de l'article L.125-2 du présent code, portant sur les garanties visées à l'article L. 125-1 du code des assurances. »

S'ajoutent également des élargissements de l'utilisation du FPRNM décidés à titre temporaire en lois de finances. En effet la loi n°99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999, par son article 55-I , stipule que « à compter du 1er janvier 2000 et jusqu'au 1er septembre 2006, les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles sont financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné

à l'article 13 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. »

Ce financement a été reconduit jusqu'au 31 décembre 2012 par l'article 136 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Ce même article a élargi l'utilisation du FPRNM à des actions d'information préventive sur les risques. Une modification par l'article 154 de la loi n° 2008-1425 du 27 Décembre 2008 a augmenté les capacités financières de ces mesures et les a reconduites jusqu'au 31 décembre 2013.

Par ailleurs, la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, par son article 128, a ajouté les études et travaux de prévention sous maîtrise d'ouvrage de collectivités dotées d'un PPR approuvé, comme mesures pouvant bénéficier du financement du FPRNM. Cette possibilité de financement initialement prévue uniquement pour les communes dotées d'un PPR approuvé, avec une limite de 10 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2008 a été progressivement renforcée et élargie aux communes dotées d'un PPR prescrit dans la limite de:

- 33 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2012, (loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 article 136) ;
- 55 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2012, (loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 article 32) ;
- 125 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2013, (loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 article 154).

Le montant attribué, à partir du FPRNM, à chacune de ces mesures est fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques naturels et de l'économie.

Le FPRNM participe désormais au financement des études nécessaires à la préparation et à l'élaboration de celui-ci ainsi qu'aux études et travaux de prévention qu'il impose aux biens. De plus, sa participation au financement de certaines mesures à la charge des collectivités est désormais conditionnée à la présence d'un PPR prescrit ou approuvé sur le territoire de la commune.

Annexe 3: Pratiques étrangères de prise en compte de démarches évaluatives dans les relations d'assurance

Le “statement of principles”¹⁵⁹

Au Royaume-Uni il existe un accord de principe, le « Statement of principles¹⁶⁰ » entre les pouvoirs publics et les assureurs membres de l'ABI (l'Association Britannique des Assureurs) qui vise à rendre l'assurance inondation accessible au plus grand nombre. Par cet accord les assureurs s'engagent à fournir une couverture à leurs assurés aux conditions normales :

- en cas de risque non « significatif » d'inondation (période de retour inférieur à 1.3 % soit 1 fois tous les 75ans) ;
- en cas de risque « significatif » d'inondation en échange d'un engagement des pouvoirs publics à améliorer la gestion du risque d'inondation par des actions évaluées régulièrement par l'ABI.

Après l'importante inondation d'automne 2000, qui a touché près de 10 000 propriétés et coûté plus £1 milliard à l'industrie de l'assurance, les compagnies d'assurance, via l'ABI, ont pris un premier engagement sur deux ans¹⁶¹, du 1^{er} Janvier 2001 au 31 Décembre 2002, période durant laquelle les compagnies membres de l'ABI et le Gouvernement ont travaillé en étroite collaboration pour convenir de mesures nécessaires à mettre en œuvre pour continuer à fournir une couverture d'assurance à la majorité des propriétaires britanniques.

Les assureurs ont identifié trois priorités :

- une augmentation des moyens financiers consacrés à la défense contre les inondations
- une réduction significative du développement dans les zones concernées par le risque inondation;
- une plus grande efficacité en matière de gestion du risque d'inondation (décisions plus rapides et plus importantes)

A l'issue de ces deux années de collaboration, un certain nombre de mesures ont été initiées et en juillet de 2002, un premier bilan a été réalisé par l'ABI¹⁶² :

- le Gouvernement a annoncé dans ses nouveaux projets de dépenses publiques une augmentation significative des dépenses consacrées à la lutte contre les inondations;

£ million				
	2002 - 03	2003 - 04	2004 - 05	2005 - 06
DEFRA	114	122	137	162
Local authorities	280	292	332	382
New funding streams	-	-	-	20
Total	394	414	469	564

Figure 74 : Prévision de budget de 2002 pour la lutte contre les inondations

¹⁵⁹ <http://www.abi.org.uk/flooding/>

¹⁶⁰ Revised statement of principles on the provision of flood insurance, ABI, July 2008

¹⁶¹ Flooding : a partnership approach to protecting people, ABI, November 2001

¹⁶² Renewing the partnership-how insurance industry will work with others to improve protection against floods, ABI, September 2002

- le gouvernement a révisé son guide de planification destiné aux autorités locales (PPG25)¹⁶³ en exigeant la prise en compte du risque d'inondation dans les décisions d'aménagement.
- Des simplifications sont prévues pour les processus et l'activité institutionnelle en charge de la gestion du risque inondation.

Ces premiers efforts ont été accueillis favorablement par l'ABI qui, par un suivi régulier des actions menées et annoncées par le gouvernement, s'assure de la concrétisation des mesures et de la poursuite des progrès.

En 2005, à l'occasion du cinquième anniversaire des inondations d'automne 2000 l'ABI publie une nouvelle évaluation des progrès réalisés par le gouvernement en matière de gestion du risque d'inondation¹⁶⁴. Le rapport illustre notamment les bénéfices retirés de la mise en place de mesures structurelles (cf. figure ci-dessous). Il souligne également que 180 000 habitations et 60 000 entreprises resteraient fortement exposés aux inondations en 2008 si les investissements ne s'avèrent pas supérieurs à ceux initialement prévus, notamment en prévision des potentiels effets du changement climatique ; Préoccupation qui a fait notamment l'objet d'un rapport spécifique remis au pouvoirs publics¹⁶⁵.

Area	Location	Properties flooded in 2000	Standard of protection in 2000	Standard of protection in 2005	Homes benefiting from improved defences	Business premises benefiting from improved defences
North	Barlby	200	2%	Still 2% as scheme not completed	-	-
	Gowdall and Snaith	147	20%	0.5%	134	5
	Malton	155	20%	2%	269	50
Midlands	Bewdley	150	20%	1% from temporary and permanent defences	207	26
	Shrewsbury	350	20%	1%	64	76
	Worcester	80	20%	1% from temporary defences	18	8
South	Lewes and Uckfield	550	2%	0.5% for some parts	237	49
	Robertsbridge	83	20%	1%	75	20
Total across country		7,244 ^a			21,175 ^a	1,119 ^a

^a Where information is available
 Note: annual probabilities higher than 1.3% do not enable the insurance market to operate normally.
 Source: Environment Agency

Figure 75 : Impact des mesures structurelles de lutte contre les inondations sur l'exposition des biens

¹⁶³ Planning Policy Guidance 25: Development and flood risk, DTLR – PD2D, 17 July 2001

¹⁶⁴ Revisiting the patnership : five years on from autumn 2000, ABI, October 2005

¹⁶⁵ A changing Climate for Insurance: A summary Report for Chief Executives and Policymakers, ABI, June 2004

Dans le cadre d'un retour d'expérience sur les événements de 2007¹⁶⁶, L'ABI fait part de nouvelles constatations sur la politique menée en matière de gestion du risque d'inondation et formule les propositions suivantes :

- prendre en compte les potentiels effets du changement climatique
- aller vers une professionnalisation de la lutte contre les inondations qui passe par :
 - o une définition claire des objectifs
 - o une meilleure cohérence et gestion financière des institutions en charge de la gestion du risque inondation,
 - o une meilleure identification du risque d'inondation actuel et futur
 - o une définition du risque acceptable et des mesures à mettre en œuvre lorsque le risque n'est pas acceptable,
 - o une prise en compte de l'ensemble des types d'inondation notamment l'inondation par ruissellement,
 - o une lutte plus efficace contre le développement en zone inondable (cf. paragraphe précédent)

Ce dernier point s'appuie notamment sur l'évaluation réalisée par l'ABI du nouveau plan, le « planning Policy Statement 25 », (PPS 25)¹⁶⁷ mis en œuvre par les pouvoirs publics en Décembre 2006, afin de renforcer et clarifier la prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire. Ce plan exige notamment que :

- les responsables locaux de l'aménagement évaluent le risque d'inondation par débordement et par ruissellement.
- L'Agence de l'Environnement soit consultée sur tous les projets d'aménagement envisagé dans les zones exposées à un risque d'inondation

Bien que ce nouveau plan ait été salué par les assureurs, l'ABI s'est posé la question de son efficacité et a procédé à son évaluation. Cette évaluation a mis notamment en évidence l'autorisation, en 2006/07, par les autorités de planification locales, contre l'avis de l'Agence d'Environnement, de l'implantation de treize projets importants en zone inondable dont sept en zone à haut risque d'inondation.

Face à ce manque d'efficacité du PSS25 en matière de lutte contre le développement en zone inondable l'ABI demande:

- un plus grand soutien à l'Agence de l'Environnement. Le Gouvernement devrait examiner précisément les cas où l'avis de l'Agence de l'Environnement ne serait pas suivi et justifier le cas échéant les autorisations qui seraient accordées dans des zones à haut risque
- une prise en compte du risque d'inondation, intégrée aux règles de construction, pour les travaux réalisés sur les bâtiments présents en zone à risque
- un soutien aux travaux de recherche sur la résilience des constructions aux inondations et à d'autres périls;
- une adaptation des réseaux d'assainissement aux besoins pour limiter le risque d'inondation par ruissellement.

Le « statement of principles » est un parfait exemple de partenariat public – privé qui traduit les préoccupations des assureurs britanniques en matière de gestion du risque d'inondation.

¹⁶⁶ Summer floods 2007 : Learning the lessons, ABI, November 2007

¹⁶⁷ Planning Policy Statement 25 : Development and Flood Risk, Communities and Local Government, December 2006

Le Community Rating System (CRS)¹⁶⁸

Parmi les activités phares du programme national d'assurance contre les inondations instauré aux Etats-Unis, le NFIP¹⁶⁹, figure le *Community Rating System* (CRS). Créé en 1990, Il s'agit d'un programme incitatif basé sur le volontariat qui encourage les communautés¹⁷⁰ à dépasser les exigences du NFIP en matière de gestion du risque inondation de plaine. Les objectifs de ce programme sont :

- réduire les pertes dues aux inondations,
- faciliter la mise en place d'un taux d'assurance
- promouvoir l'assurance en matière d'inondation.

Pour participer au CRS, la communauté doit dans un premier temps adhérer au NFIP, puis rendre compte d'un certain nombre d'actions de gestion du risque inondation de plaine. En contre partie de ces actions, une réduction, pouvant aller jusqu'à 45% de la prime de base, est accordée à la communauté sur la prime d'assurance. En 2002 Plus de 900 communautés ont bénéficié d'une réduction de leur prime d'assurance via le programme CRS.

Le calcul de cette réduction repose sur une notation attribuée à chaque communauté après évaluation de certaines mesures mises en place pour réduire le risque d'inondation.

Ces mesures, identifiées par le CRS, sont segmentées en 4 catégories :

- L'information du public qui contribue pour 6% de la note
- La cartographie et la réglementation qui contribue pour 40% de la note
- La réduction des dommages qui contribue pour 45% de la note
- La préparation à l'inondation (la crise) qui contribue pour 9% de la note

Chacune de ces catégories est déclinée en trois à six actions. Pour chaque action un maximum de points, correspondant à l'impact supposé en terme de réduction de la vulnérabilité aux inondations, peut être atteint (Exemple : un maximum de 3 200 points pour la mise en place des procédures d'acquisition et/ ou de délocalisation des bâtiments présents en zone inondable).

Une visite permet à la FEMA d'examiner, pour chaque action, son adéquation par rapport aux exigences du CRS et son exhaustivité. Si toutes les conditions sont remplies, l'ensemble des points est attribué à la communauté. Dans le cas contraire les points sont accordés en fonction des conditions remplies. Des mesures alternatives peuvent également être acceptées après appréciation de la part des services de la FEMA.

Le contrôle de ces actions est fait régulièrement tous les trois à cinq ans selon le score obtenu suite à la précédente évaluation. Ces inspections permettent de contrôler le maintien des actions, voire de constater les améliorations apportées. Des contrôles peuvent être effectués plus souvent si les inspecteurs estiment que la communauté ne répond plus aux critères exigés, ou lorsque celle-ci sollicite une visite pour faire constater les améliorations apportées.

¹⁶⁸ NFIP/CRS. CRS coordinator's manual. FEMA 2006

¹⁶⁹ National flood insurance program. Program description. FEMA and FIMA August1, 2002.

¹⁷⁰ Ville, commune, municipalité, une partie d'un comté ou d'une paroisse...

ACTIVITY	MAXIMUM POSSIBLE POINTS ¹	AVERAGE POINTS EARNED ²	MAXIMUM POINTS EARNED ³	PERCENTAGE OF COMMUNITIES CREDITED ⁴
300 Public Information Activities				
310 Elevation Certificates	162	69	142	100%
320 Map Information Service	140	138	140	95%
330 Outreach Projects	380	90	290	86%
340 Hazard Disclosure	81	19	81	61%
350 Flood Protection Information	102	24	66	87%
360 Flood Protection Assistance	71	53	71	48%
400 Mapping & Regulatory Activities				
410 Additional Flood Data	1,346	86	521	29%
420 Open Space Preservation	900	191	734	83%
430 Higher Regulatory Standards	2,740	166	1,041	85%
440 Flood Data Maintenance	239	79	218	68%
450 Stormwater Management	670	98	490	74%
500 Flood Damage Reduction Activities				
510 Floodplain Management Planning	359	115	270	20%
520 Acquisition and Relocation	3,200	213	2,084	13%
530 Flood Protection	2,800	93	813	6%
540 Drainage System Maintenance	330	232	330	69%
600 Flood Preparedness Activities				
610 Flood Warning Program	255	93	200	30%
620 Levee Safety	900	198	198	1%
630 Dam Safety	175	66	87	81%
¹ The maximum possible points are based on the 2006 CRS Coordinator's Manual. ² The average points earned are based on communities' scores as of May 1, 2005, and do not include growth adjustments or the new credits provided in the 2006 CRS Coordinator's Manual ³ The maximum points earned are the highest scores attained by a community as of May 1, 2005 and do not include growth adjustments. In some cases many communities have attained the maximum points listed. ⁴ The percentage of communities credited is as of May 1, 2005.				

Figure 76 : Points accordés aux différentes activités du CRS¹⁷¹

La notation est ensuite ajustée pour la catégorie « cartographie et la réglementation » en fonction de la taille et des tendances de croissance de la communauté. Enfin le cumul de l'ensemble des points obtenus permet d'attribuer à chaque communauté un score et un classement allant de la classe 1 à 10. A chaque classe correspond à un taux de réduction de la prime d'assurance (cf. figure ci-dessous) qui dépend de la localisation de la propriété par rapport à un zonage de taux d'assurance inondation correspondant (FIRM) préalablement défini à partir d'une étude menée par les pouvoirs publics (Flood Insurance Study (FIS)).

¹⁷¹ NFIP/CRS. CRS coordinator's manual. FEMA 2006

Credit Points	Class	Premium Reduction	
		SFHA*	Non-SFHA**
4,500+	1	45%	10%
4,000 – 4,499	2	40%	10%
3,500 – 3,999	3	35%	10%
3,000 – 3,499	4	30%	10%
2,500 – 2,999	5	25%	10%
2,000 – 2,499	6	20%	10%
1,500 – 1,999	7	15%	5%
1,000 – 1,499	8	10%	5%
500 – 999	9	5%	5%
0 – 499	10	0	0

*Special Flood Hazard Area
**Preferred Risk Policies are available only in B, C, and X Zones for properties that are shown to have a minimal risk of flood damage. The Preferred Risk Policy does not receive premium rate credits under the CRS because it already has a lower premium than other policies. The CRS credit for AR and A99 zones are based on non-SFHAs (B, C, and X). Credits are: classes 1-6, 10% and classes 7-9, 5%. Premium reductions are subject to change.

Figure 77 : Classement CRS et réduction de la prime d'assurance correspondante¹⁷²

L'analyse d'un tel programme permet d'une part d'apprécier les critères de notations (actions) retenus pour le classement des communautés et la méthodologie appliquée, et d'autre part de s'interroger sur les possibilités de transposition de ces deux points au cas français.

¹⁷² NFIP/CRS. CRS coordinator's manual. FEMA 2006

Annexe 4 : Questionnaire d'enquête

Commune :

Code INSEE :

Codecom/agglo (le cas échéant) :

Service chargé de la prévention :

Contact :

Mail :

Tel :

1. Données de contexte

1.1. Contexte territorial

a) Quelle est l'évolution démographique de la commune entre les deux derniers recensements?

- Forte croissance
- Faible croissance
- Stable
- Faible décroissance
- Forte décroissance
- Autres :

b) Quelle est l'évolution de l'emploi dans la commune ?

- Forte croissance
- Faible croissance
- Stable
- Faible décroissance
- Forte décroissance
- Autres :

c) Quelles sont les contraintes anthropiques ou naturelles qui s'exercent sur le territoire ?

- Pression urbaine,
 - Zones artificialisées importantes,
 - Dépendance de la population à des bassins d'emploi situés en dehors de la commune
 - Relief marqué,
 - Inondation,
 - Mouvement de terrain,
 - Risque sismique,
 - Risque technologique
 - Réglementation liée à l'espace littoral
 - Zones naturelles protégées
 - Zone de protection du patrimoine culturel
 - Autres (notamment contraintes règlementaires):
-

1.2. Sinistralité liée aux inondations¹⁷³

a) A quand remonte le dernier évènement historique majeur ayant affecté la commune ?
Cochez la case correspondante.

- Moins de 50 ans :
- Entre 50 et 100 ans :
- Plus de 100 ans :

Précisez, si possible, sur les pointillés :

- la source de cette information
- le type d'inondation (Débordement de cours d'eau, ruissellement ou remontée de nappe),
- une ou plusieurs caractéristiques physiques (fréquence, hauteur d'eau, débit...)

b) Quels sont les évènements qui ont affecté récemment (depuis juillet 1982) la commune ?
Cochez, dans la liste en annexe, les évènements catnat identifiés.

Précisez, si possible, sur les pointillés :

- la source de cette information
- le type d'inondation (Débordement de cours d'eau, ruissellement ou remontée de nappe),
- une ou plusieurs caractéristiques physiques (fréquence, hauteur d'eau, débit...)

c) Compléter si nécessaire la liste fournie en annexe par d'autres évènements.

Préciser, si possible, par événement :

- Le type d'inondation (Débordement de cours d'eau, Ruissellement ou Remontée de nappe),
- S'il a fait l'objet ou non d'un arrêté catnat.
- une ou plusieurs caractéristiques physiques (fréquence, hauteur d'eau, débit...)

d) Quels sont les coûts estimés des événements liés à l'inondation ?

Préciser, si possible, la période considérée et le périmètre de l'estimation :- ex. dommages monétarisés totaux, dommages à charge de la municipalité et/ou dommages indemnisés par les assurances)

1.3. Potentiels effets domino¹⁷⁴

a) La commune est-elle exposée à un risque de rupture de digue et/ou de barrage ? Cochez, dans le tableau ci-dessous, la case correspondante. *(compléter votre réponse en § 2.5)*

	Commune exposée à un risque de rupture de digues	Commune exposée à un risque de rupture de barrage
Oui		
Non		

b) La commune est-elle exposée à la conjugaison d'un risque naturel et technologique ?

- Oui
- Non

¹⁷³Dans ce paragraphe on attend par évènement, un évènement lié à une inondation.

¹⁷⁴ Risque de rupture d'ouvrage ou conjugaison d'un risque naturel avec un risque technologique

2. Mesures liées à la gestion du risque inondation

2.1. Outils de connaissance des risques

a) Une carte d'aléa a-t-elle été élaborée sur la commune ?

Oui

Non

Si oui, pour quel type d'inondation :

Débordement de cours d'eau :.....

Ruissellement :.....

Remonté de nappe :.....

Préciser, si possible, sur les pointillés la méthode utilisée (PHEC / Modélisation / Modélisation avec plusieurs scénarios) ainsi que les caractéristiques physiques disponibles (fréquence, hauteur d'eau, débit...)?

b) La ou les carte(s) d'aléa ont-elles été élaborées dans le cadre d'une étude spécifique ?

Oui

Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés de quelle étude il s'agit (AZI, PPR, étude EPTB,...).

.....
.....

c) Des cartes sur les enjeux, des cartes sur le risque ou toutes autres types de cartes pouvant améliorer la connaissance du risque ont-elles été réalisées ?

Oui

Non

Si oui,

Vous disposez d'une carte correspondant au croisement entre aléa et enjeux

Vous souhaitez disposez d'une carte correspondant au croisement entre aléa et enjeux

d) Des enjeux sont-ils soumis à l'aléa inondation ?

Oui

Non

Si oui, avez-vous identifié les enjeux soumis à l'aléa inondation ?

Oui

Non

Si oui, indiquez, en cochant la case correspondante dans le tableau ci-dessous, le ou lesquels de ces enjeux ont été identifiés comme soumis à l'aléa inondation.

		Question d)			Question e)	
		Débordement de cours d'eau	Ruissellement	Remontée de nappe	Rupture d'ouvrage	Risque techno_nat ¹⁷⁵
Habitat	individuel					
	collectif					
Professionnels	Artisans commerçants et prestataires de services					
	Activités agricoles					
	industries					
	Activités à risque (Seveso, ICPE ...)					
Etablissement recevant du public	ERP sensibles (écoles, maison de retraite, hôpitaux, prisons,...)					
	Autre ERP					
Infrastructures	Infrastructure critiques					
	Autres infrastructures					
Activités non commerciales	Bâtiments stratégiques (centres de secours, bâtiments administratifs, centre de gestion de crise					
	Sites du patrimoine culturel et naturel					

¹⁷⁵ Conjugaison possible entre risques naturels et risques technologiques

- e) Des enjeux sont-ils soumis à des risques d'effet domino liés à la rupture d'ouvrage ou à la conjugaison d'un risque naturel avec un risque technologique ?
- Oui
 - Non

Si oui, avez-vous identifiés les enjeux soumis à ces effets domino?

- Oui
- Non

Si oui, indiquez en cochant la case correspondante dans le tableau ci-dessus, le ou lesquels de ces enjeux ont été identifiés comme soumis au risque d'effet domino.

- f) Des arbitrages économiques en faveur d'actions de prévention des inondations ont-ils été réalisés sur la commune ou sur un territoire plus large englobant la commune ?

- Oui
- Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés à l'initiative de qui, pour quel type d'action et selon quels critères ces arbitrages ont été effectués.

.....

2.2. Information et communication sur le risque

- a) Un DICRIM est-il mis à disposition par la commune ?

- Oui
- Non

- b) L'IAL est-il mis à disposition par la commune ?

- Oui
- Non

- c) La commune prend-elle des initiatives pour informer et communiquer sur le risque?

- Oui
- Non

Si oui, précisez sous quelle forme la commune prend des initiatives pour informer et communiquer sur le risque :

- Prospectus,
 - Sensibilisation des scolaires,
 - Manifestations,
 - Autres :
-

2.3. Risque inondation et territoire

2.3.1. Documents d'urbanisme

- a) La commune est-elle incluse dans le périmètre :

- d'une DTA ?.....
- d'un SCOT ?
- d'une carte communale ?
- d'un PLU ?

Indiquez, sur les pointillés, pour le ou les périmètres cochés ci-dessus, si le risque inondation est pris en compte en précisant le type d'inondation (Débordement de cours d'eau, ruissellement ou remonté de nappe)

Le cas échéant, prière de produire un spécimen du document (extrait de carte avec sémiologie graphique et partie du texte relative aux inondations).

2.3.2. Servitudes d'utilité publique

- a) Quel est la situation de la commune au regard de l'avancement du ou des PPRN inondation ou multi-risque ? Cochez une ou plusieurs case(s) du tableau ci-dessous :
- Approche en colonnes : pour chacun des PPR, en fonction de l'état d'avancement, mettre une croix en face de la ou les lignes correspondants au(x) type(s) d'aléa(s) inondation pris en compte,
 - Approche en lignes : pour chaque type d'aléa inondation, mettre une croix dans la colonne correspondant au degré d'avancement du PPR.

Type d'inondation	Pas de PPR prescrit	PPR prescrit depuis plus de 4ans	PPR prescrit depuis moins de 4ans	PPR Approuvé depuis moins de 5 ans	PPR Approuvé depuis plus de 5ans			
					PPR	Procédure valant PPR*	Procédure valant PPR et PPR récemment prescrit	Procédure valant PPR et PPR prescrit depuis plus de 4ans
Débordement de cours d'eau								
Ruissellement								
Remonté de nappe								

(*) PER, PSS ou R 111-3

- b) Dans le cas où un PPR (ou équivalent) a été prescrit (ou approuvé) sur la commune, précisez qu'elle est l'origine de cette démarche en cochant la ou les case(s) correspondante(s) :

- Nombre d'arrêtés catnat
- Etudes des services techniques de l'état
- Demande du maire
- Autres :

- c) Existe-il des PPR sur les communes en amont ou en aval de la commune ?

- Oui
- Non

Si oui, Précisez sur les pointillés leur état d'avancement (*utiliser la typologie des colonnes du tableau ci-dessus*).

.....

Les PPR sur les communes en amont ou en aval de la commune vous paraissent-ils en cohérence les uns avec les autres ? (Mêmes exigences sur l'ensemble des communes exposées aux mêmes risques).

- Oui
- Non

2.3.3. Autres documents, actions ou dispositions permettant une prise en compte du risque inondation dans l'aménagement du territoire

a) La commune fait-elle partie d'un EPTB ou d'un syndicat mixte ?

- Oui
- Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés les avantages, intérêts ou inconvénients de cette adhésion au regard de la question des inondations.

.....
.....

b) Un contrat de rivière a-t-il été mis en place sur le territoire de la commune ?

- Oui
- Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés les avantages, intérêts ou inconvénients de cette adhésion au regard de la question des inondations.

.....
.....

c) La commune s'inscrit-elle dans un SAGE ?

- Oui
- Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés, l'état d'avancement du SAGE ainsi que les avantages, intérêts ou inconvénients de cette adhésion au regard de la question des inondations.

.....
.....

d) La commune s'inscrit-elle dans un SDAGE ?

- Oui
- Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés les opérationnalités et/ou bénéfices qui ont pu en être dégagés au regard de la question des inondations.

.....
.....

e) La commune est-elle concernée par un PAPI ou un autre plan de gestion globale du risque inondation? *(Merci de donner accès à une copie de la convention le cas échéant).*

- Oui
- Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés :

- les opérationnalités et/ou bénéfices qui ont pu en être dégagés,
- les objectifs du PAPI,
- les enjeux (cf. tableau du § 2.1.g) couverts par le PAPI.

.....
.....

f) La commune a-t-elle mis en place des « documents » de développement durable (agenda 21, charte environnementale, plan climat territorial...)?

- Oui
- Non

Si oui, indiquez sur les pointillés si le risque inondation est pris en compte en précisant le type d'inondation (Débordement de cours d'eau, ruissellement, remonté de nappe)

.....

g) Les différents outils de gestion identifiés précédemment prennent-ils en compte les potentiels effets du changement climatique ?

- Oui
- Non

Si oui précisez sur les pointillés le ou lesquels des outils de gestion du risque inondation prend en compte les potentiels effets du changement climatique

.....

2.4. Travaux sur la réduction de la vulnérabilité

a) Des diagnostics de vulnérabilité à la commune ou au niveau d'enjeux économiques ou du bâti (particulier) ont-ils été réalisés ?

- Oui
- Non

Si oui, sont-ils suivis de travaux de réduction de la vulnérabilité ?

- Oui
- Non

Si oui, précisez, si possible, sur les pointillés des exemples chiffrés (coût indicatif), pour les différentes catégories d'enjeux ainsi traitées.

.....

Si des mesures de réduction de la vulnérabilité devaient être prises, quelles mesures préconiserez-vous ?

.....

2.5. Ouvrages de protection

a) Si votre commune est protégée par des ouvrages de protection (en relation avec le §1.3.a), indiquez, le cas échéant, dans le tableau ci-dessous le nom de la structure en charge de la maintenance de l'ouvrage de protection et la nature des activités ou de l'occupation du sol vulnérables présents derrière ces ouvrages.

	Commune exposée à un risque de rupture de digues	Commune exposée à un risque de rupture de barrage
Structure en charge de la maintenance de l'ouvrage de protection		
Nature des activités ou de l'occupation du sol, vulnérables présents derrière ces ouvrages		

2.6. Système de surveillance et d'alerte

- b) Un système spécifique de prévision de crues et d'alerte a-t-il été mis en place sur la commune ?

- Oui
 Non

Si oui a-t-il été réalisé :

- En liaison avec les services déconcentrés de l'Etat ?
 En interne à la commune ?

2.7. Outils de gestion de crise

- a) Un PCS a-t-il été mis en place ?

- Oui
 Non

Si oui,

Est-il régulièrement mis à jour ?

- Oui
 Non

Existe-t-il un outil ou une prestation d'appui à sa mise en œuvre ?

- Oui
 Non

- b) Des exercices de simulation de crise ont-ils déjà été réalisés ?

- Oui
 Non

Si oui, précisez sur les pointillés pour quel type d'aléa (Débordement de cours d'eau, ruissellement, remonté de nappe) et quel type de scénario.

.....
.....

- c) La commune est-elle intégrée dans un Plan de Secours Spécial Inondation zonal ?

- Oui
 Non

2.8. Retour d'expérience

- d) Les événements majeurs récemment subis ont-ils fait l'objet d'un rapport de retour d'expérience ?

- Oui
 Non

Si oui, précisez sur les pointillés le ou les événements majeurs qui ont fait l'objet d'un rapport de retour d'expérience ?

3. Le PPRN inondation et son articulation avec les autres instruments de politiques publiques de prévention, d'urbanisme et de secours.

Dans cette partie, les questions mentionnées, le sont à titre indicatif. Elles ne sont pas exhaustives et ont pour seul objectif de faciliter le recueil d'éléments factuels.

3.1. Eléments factuels, autres que ceux mentionnés précédemment, relatifs au PPRN inondations en place ou en projet à l'échelle de la commune

- a) Quelles sont les difficultés liées à la mise en œuvre du PPR qui ont pu être identifiées ? (difficultés financière, technique, politique, de communication, de délais...)
- b) Le PPR fait ou a-t-il fait l'objet de blocages ?
- c) Le PPR fait ou a-t-il fait l'objet d'une concertation ? (délais et acteurs concernés)
- d) La collectivité est-elle ou a-t-elle été associée à l'élaboration du PPR ?
- e) Une information spécifique a-t-elle été mise en place autour de l'outil PPR ?

3.2. Eléments factuels, autres que ceux mentionnés précédemment, relatifs aux outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative communale (DICRIM, PLU, PCS, Agenda 21...) et leurs interactions avec le PPR.

- a) Quelles sont les difficultés liées à la mise en œuvre des outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative communale qui ont pu être identifiées ? (difficultés financière, technique, politique, de communication, de délais...)
- b) Le PPR est-il en train ou a-t-il engendré une modification du PLU ? (dans quel délai)
- c) Le PPR est-il en train ou a-t-il entraîné la mise en place d'un PCS ? (dans quel délai)
- d) Existe-t-il un ajustement des différents outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative communale à la mise en œuvre du PPR ?
- e) La mise en place du PPR prend-t-elle, ou a-t-elle pris en compte, les lignes directrices présentes dans les différents outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative communale ?

3.3. Eléments factuels, autres que ceux mentionnés précédemment, relatifs aux outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative territoriale (SCOT, syndicat de rivière, EPTB, ...) et leurs interactions avec le PPR.

- a) Quelles sont les difficultés liées à la mise en œuvre des outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative territoriale qui ont pu être identifiées ? (difficultés financière, technique, politique, de communication, de délais...)
- b) La mise en place du PPR prend-t-elle, ou a-t-elle pris en compte, les lignes directrices présentes dans les différents outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative territoriale ?

3.4. Eléments factuels, autres que ceux mentionnés précédemment, relatifs aux autres outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative étatique (SDAGE, SAGE, DTA, ...) et leurs interactions avec le PPR.

- a) Quelles sont les difficultés liées à la mise en œuvre des outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative étatique qui ont pu être identifiées ? (difficultés financière, technique, politique, de communication, de délais...)
- b) La mise en place du PPR prend-t-elle, ou a-t-elle pris en compte, les lignes directrices présentes dans les différents outils de prévention des risques inondation de compétence et d'initiative étatique ?

4. Retour et commentaires éventuels autour de www.prim.net (BD Gaspar).

.....
.....

Résumé :

Les relations particulières qui existent entre « assurance » et « prévention » des catastrophes naturelles amènent les assureurs à s'interroger sur les dispositifs de prévention et en particulier les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN), sur les moyens permettant de les évaluer, ainsi que sur les possibilités de prise en compte des résultats d'une telle évaluation. Dans un contexte où l'action publique de prévention est en pleine évolution, la profession de l'assurance a chargé son groupement technique, la Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN), d'une étude sur la contribution des PPRN à la réduction de la vulnérabilité collective et individuelle. Cette thèse présente la démarche évaluative mise en œuvre et s'interroge sur sa contribution au changement de l'action publique de prévention. La démarche se positionne du point de vue de l'assurance et vise à répondre aux besoins des assureurs. Elle repose sur une méthode d'évaluation de la pertinence de la couverture des PPRN Inondations (PPRNI) automatisée et reproductible au niveau national, complétée par des études de cas qui élargissent la réflexion à d'autres instruments de l'action publique de prévention et à d'autres dimensions de l'évaluation (pertinence et efficacité). L'étude de sa contribution au changement de l'action publique de prévention s'appuie sur une analyse des « interactions d'acteurs contextualisées » menée dans le cadre d'une observation participante. Cette grille de lecture permet de mettre en évidence la fenêtre d'opportunité qui se présente aux assureurs et les stratégies mises en œuvre pour en tirer parti. Les effets observés sur l'action publique de prévention sont indirects. La démarche évaluative renforce le positionnement des assureurs, qui sont en mesure d'intégrer de nouvelles connaissances dans leurs interactions avec les assurés d'une part et les pouvoirs publics d'autre part, et ainsi de participer à l'orientation du changement en cours.

Abstract:

The particular relationship between “insurance” and “prevention” of natural disasters leads the insurers to question prevention measures, especially the *Plans de Prévention des Risques Naturels* (PPRN), the means of evaluating them, as well as the possibilities of taking into account results from such assessments. In a context where prevention policy is in full evolution, insurers' trade association has given the *Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels* (MRN), the responsibility for studying the contribution of the PPRN in reducing the collective and individual vulnerability. This assessment process and its capacity to support prevention policy changes are analysed. It is an assessment from the insurers' viewpoint; it aims at responding to their own needs. It is presently starting with an automated and reproducible valuation of the relevance of the flood PPRN coverage, at the national level. It is supplemented by case studies, which enlarge reflection towards other prevention policy instruments and other assessment dimensions (relevance and effectiveness). The analysis of its capacity to support prevention policy changes is based on contextualised stakeholders interactions with a participating observation. This frame allows underscoring the window of opportunity offered to the insurers and their strategies implemented to take advantage of it. Effects noticed on prevention policy are indirect. This assessment process reinforces the position of the insurers who are able to integrate new knowledge into their interactions with their policyholders and with public authorities, and meanwhile to take part to the orientation of ongoing changes.