

## Risques et marchés immobiliers - Effets des politiques de prévention sur le prix des logements

**Une commune sur deux est exposée aux inondations. L'action de prévention de l'État repose principalement sur la maîtrise de l'urbanisme et l'information des ménages en zone à risque. Toutefois, la mise en place de ces politiques peut rencontrer la réticence des ménages, en leur faisant craindre un effet de stigmatisation des logements situés en zone à risque et une dépréciation de leur capital immobilier. L'étude du CGDD démontre que les effets des politiques de prévention des risques sur le niveau des prix immobiliers sont multiples et ne sont pas a priori systématiquement positifs ou négatifs. Elle fournit une grille d'analyse de ces effets ainsi que quelques résultats empiriques. Ces derniers suggèrent que l'impact de l'information préventive et de la maîtrise de l'urbanisation est relativement modéré et surtout très hétérogène selon les biens et les communes.**

### Un ensemble d'outils réglementaires...

La politique de prévention des risques de l'État a pour objectif d'assurer la sécurité des personnes et de réduire les dommages causés par des phénomènes d'origine naturelle qui ne peuvent être évités. Elle regroupe l'ensemble des dispositions visant à réduire en amont les conséquences économiques, sociales et environnementales des dommages en agissant soit sur l'aléa, soit sur la vulnérabilité.

Cette action s'organise autour de plusieurs outils réglementaires. Le principal est le plan de prévention des risques naturels (PPRn, voir encadré 1). Cet outil de maîtrise de l'urbanisation et de l'aménagement des zones à risques est complété par des démarches de réduction de l'aléa (constructions d'ouvrages de protection, PAPI, etc.) et des dispositifs d'information sur la nature des risques encourus et sur la conduite à tenir en cas d'alerte (repères de crue, Information Acquéreur Locataire, ...).

### ...impactant les prix des logements...

Toutes ces mesures impactent directement et indirectement les prix des logements et du foncier et la perception des risques par les ménages. L'immobilier constituant les deux tiers du patrimoine des ménages français (62 % en 2010, INSEE), il est souvent au cœur de controverses et de réticences locales lors des concertations et du déploiement des politiques de prévention. En effet, l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques peuvent se heurter localement aux

intérêts contradictoires entre, d'une part, les impératifs de sécurité et les soucis de limiter les dommages potentiels des catastrophes, et, d'autre part, l'attractivité des cours d'eau et des zones exposées, l'attachement à un territoire, le développement économique et le maintien de la valeur des propriétés immobilières.

### ...pour un effet global a priori indéterminé

Les effets des politiques de prévention des risques sur les marchés immobiliers peuvent être décomposés en s'appuyant sur l'analyse économique théorique et les études de cas réels. Les politiques de prévention activent souvent de nombreux canaux de transmission aux marchés immobiliers, certains jouant à la baisse, d'autres à la hausse, de sorte que l'effet global sur les prix immobiliers est indéterminé a priori. Les PPR ont les effets les plus complexes.

### L'impact multiple des zonages réglementaires

En 2015, plus de 13 000 communes sont dans le périmètre d'un plan de prévention des risques naturels PPRn approuvé ou en cours d'élaboration (carte). Les PPR agissent sur l'urbanisation existante et future par des dispositions d'urbanisme, des dispositions sur le bâti, des mesures foncières et des prescriptions sur les usages (encadré 2). Leurs effets sur les marchés immobiliers sont donc multiples, certains joueront à la baisse, d'autres à la hausse ; certains impactent directement le prix des logements,

d'autres n'auront une incidence qu'à moyen terme, via l'impact sur le prix des terrains à bâtir et les coûts de la construction.

### Effet d'information

La publication de cartes d'aléa apporte aux riverains des informations objectives, parfois nouvelles, sur l'intensité et la fréquence de l'aléa ainsi que l'exposition au risque. Un premier effet est donc l'actualisation de la perception et de la connaissance des risques. Si le risque était sous-estimé, alors, toutes choses égales par ailleurs, la publication de la carte réduit les biais de perception et devrait causer une dépréciation des biens situés dans les zones à risque par rapport à leur niveau avant publication. A contrario, si la fréquence et/ou l'intensité du risque était surestimée dans les zones les moins exposées, on s'attend à une hausse du prix.

### Effet des prescriptions

Les prescriptions visent à adapter le bâti à l'aléa (planchers surélevés, interdiction de maisons de plain-pied, etc.) pour réduire la vulnérabilité des logements. Le montant des dommages potentiels y est en principe réduit. Les prix des logements s'y conformant devraient donc, en théorie, être plus élevés.

Toutefois, certains éléments vont dans le sens d'une baisse des prix : la prise en compte du coût de la mise en conformité des prescriptions, notamment, les surcoûts à la construction du fait des matériaux et de la main-d'œuvre supplémentaires ; le décalage entre les prescriptions et le goût des acheteurs (par exemple préférences pour les logements de plain-pied), etc.

### Réglementation et limitation de l'usage des sols

La planification et les réglementations de l'offre foncière et/ou immobilière ont pour effets : de réduire la quantité totale, voire la taille, des terrains à bâtir disponibles ; de limiter le droit d'emplacement des terrains à bâtir disponibles ; de restreindre l'usage foncier des terrains à bâtir.

Restreindre l'occupation des sols et limiter les possibilités constructives peuvent entraîner une perte partielle de droits de développements dans les zones réglementées (extension interdite ou soumise à prescriptions, contrainte de maintien de libre circulation des eaux, etc.). Limiter l'usage et l'utilité que le propriétaire peut retirer de son bien devrait avoir un effet négatif sur sa valeur.

### Effet de rareté sur le foncier

Les restrictions de l'usage des sols inondables peuvent conduire à l'inconstructibilité partielle ou totale des terrains. La valeur des terrains entièrement non constructibles se fixe alors à celle de l'usage autorisé, le plus souvent agricole. Réduire la quantité totale, voire la taille des terrains à destination du secteur résidentiel crée un effet de rareté qui, à moyen terme, réduit l'offre de logements neufs. À demande de logements constante, cela contribue à renchérir les prix immobiliers et fonciers dans la zone concernée par ces mesures. Réduire l'offre

de terrains à bâtir et donc de logements neufs par la réglementation tendrait à accroître les prix du foncier et de l'immobilier neuf par rapport à l'ancien. Si, dans la région concernée, la demande de logements et de terrains à bâtir est relativement peu élastique, réduire l'offre augmente plus que proportionnellement les prix immobiliers et fonciers. Au contraire, si la demande est élastique, réduire l'offre favorise un report de la demande vers les régions voisines.

### Sanctuarisation des zones réglementées

Le contrôle de l'urbanisation garantit qu'il n'y aura pas ou peu de constructions nouvelles dans le voisinage et que les aménités existantes seront préservées. Cette sanctuarisation de fait de ces espaces améliore l'environnement immédiat du logement et peut le rendre plus attractif.

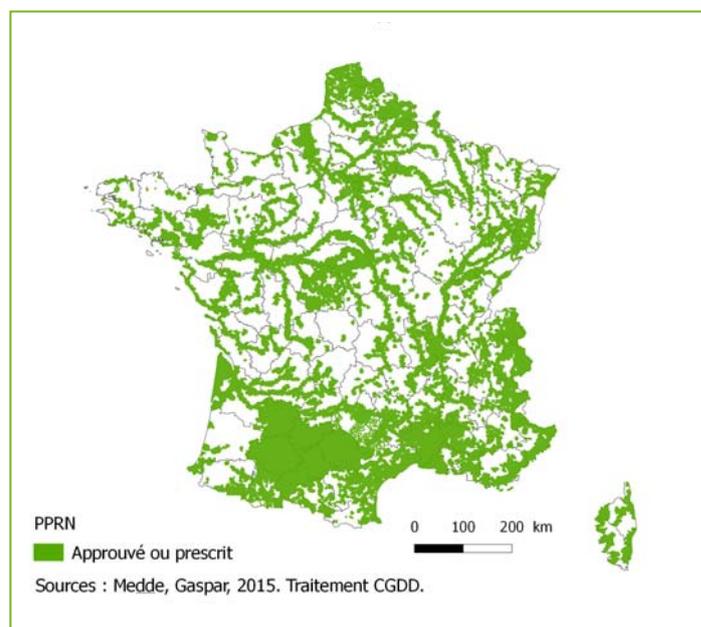
### Ouvrages de protection à double effet

En modérant l'intensité et/ou la fréquence de l'aléa, les ouvrages de protection réduisent les dommages aux biens. L'effet direct de leur construction devrait donc être une valorisation du prix des logements à hauteur des dommages évités. Néanmoins, en cas de défaillance ou de rupture de l'ouvrage, des zones jusqu'alors protégées peuvent subir un aléa supplémentaire et des dommages aggravés. Dans ce cas, le coût du sur-dommage peut contrebalancer les gains du fait des dommages évités pour les événements moins graves.

### Information préventive

Les dispositifs d'information préventive fournissent des informations sur l'aléa et sur l'exposition des logements déclinées en différents supports (cartes, repères de crue, formulaires d'entrée dans le logement, plaquette d'information, etc.), à niveau d'exposition et vulnérabilité du bâti inchangés. D'un individu à l'autre et d'une zone à

### Carte : Communes dans le périmètre d'un Plan de prévention des risques naturels approuvés ou en cours d'élaboration



l'autre, le sens et l'ampleur des effets d'information peuvent varier. Les effets susceptibles de se produire sur les prix seront très donc dépendants du contexte, de la culture et de la mémoire du risque.

Le dispositif d'Information Acquéreur Locataire (IAL) cible les nouveaux occupants de logements dans le but de corriger l'imperfection de l'information, voire l'asymétrie d'information, entre propriétaire et futurs occupants. Le propriétaire, s'il est le dernier occupant du logement, peut en effet disposer d'une information plus complète sur la qualité du bien et notamment sur son exposition et sa vulnérabilité aux risques naturels. Le futur occupant, au contraire, ne disposerait que d'une information partielle et parfois inexacte, notamment lorsque le risque n'est pas visible.

### Difficile anticipation des effets de la prévention sur les prix

L'analyse économique des impacts des politiques de prévention des risques sur les marchés immobiliers permet de dresser une grille d'analyse (tableau 1). Les effets dépréciatifs (-) sont à mettre en regard des effets à la hausse (+). Il est difficile d'en anticiper les ordres de grandeurs et donc dans quelle mesure les pertes économiques et d'utilité seront compensées par les dommages évités et des gains d'utilités.

### L'assurance Cat' Nat' atténue le signal prix du risque

L'assurance Catastrophe Naturelle couvre les dommages causés par les catastrophes naturelles et réduit le reste à charge financier des ménages en cas de sinistre. Le montant de prime égal à 12 % de l'assurance multirisques habitation est uniforme et, contrairement à d'autres pays comme les États-Unis, ne constitue donc pas un signal prix de l'exposition au risque.

**Tableau 1 : Synthèse des effets possibles des politiques de prévention des risques sur les prix immobiliers**

	Fréquence de l'aléa	Perception du risque	Fonction de dommages	Capital immobilier et utilité retirée de l'usage
Zonages réglementaires		Choc d'information (-/+)	Réduction vulnérabilité (+)	Coût travaux prescrits (-) Pertes de droits de développement (-) Sanctuarisation (+) Effet de rareté (+) Hausse du coût de la construction (+)
Ouvrages de protection	Réduction de l'aléa (+) Risque de défaillance (-)	Sentiment de protection (+)		
Information préventive		Choc d'information (-/+)		

Source : CGDD/SEEIDD.

### Quelques résultats empiriques

Dans l'estuaire de la Gironde, le prix toutes choses égales par ailleurs des terrains agricoles situés dans un zonage Plan de prévention des risques inondation (PPRI) est inférieur à ceux hors de zonages. Cette décote est plus importante lorsque les terrains étaient destinés à un usage résidentiel plutôt que viticole. Le marché semble donc intégrer les pertes de valeurs causées à la fois par les inondations et les restrictions d'usage. Par ailleurs, sur des logements déjà construits, d'après une étude du CGDD sur 500 communes soumises à un PPRn (hors zone sismique), à qualité des logements constante, l'écart de prix entre les zonages réglementaires et le reste de la commune n'est pas significatif. Sur le littoral du Nord-Pas-de-Calais, la prescription du PPR submersion marine en 2001 n'a pas été suivie, toutes choses égales par ailleurs, par une baisse du prix moyen des appartements et terrains à bâtir dans les communes concernées. L'effet sur le prix des maisons a été très légèrement négatif.

L'entrée en vigueur de l'IAL le 1er juin 2006 n'a pas conduit à une baisse générale du prix moyen des logements situés en zone à risque (tableau 2). Néanmoins, au sein des communes sous PPRi, l'écart de prix s'est accru par rapport aux zones hors risques pour les appartements au rez-de-chaussée, d'une part, et les logements des communes sinistrées par une catastrophe naturelle l'année précédant la vente, d'autre part. Les maisons soumises à l'obligation d'IAL se sont également moins souvent vendues à des acheteurs extérieurs au canton et vraisemblablement moins bien informés de l'exposition au risque que les riverains déjà présents avant l'IAL. Sur le littoral du Nord-Pas-de-Calais, la publication en octobre 2011 de nouvelles cartes d'aléas sur la submersion marine et leur intégration à l'IAL n'a pas eu d'effet significatif sur le prix des maisons situées en zone à risque.

**Tableau 2 : Effet de l'entrée en vigueur de l'IAL sur le prix des logements et l'origine des acheteurs en 2006**

Effet de l'IAL sur :	Appartements	Maisons	Ensemble logements
- le prix/m <sup>2</sup> hors taxe	0 %	0 %	0 %
... si le bien est au rez-de-chaussée	- 8 % *	- 5 %	- 6% **
... si au moins un arrêté Cat' Nat' en 2005 dans la commune	- 6 % **	- 4 %	- 5 %
- la probabilité que l'acheteur vienne			
...d'une autre commune	0	(-) **	(-)
...d'un autre canton	0	(-) **	(-)

Sources : CGDD/SEEIDD, bases Bien et Perval 2006, Cartorisque.

Note : \*\* significatif à 5 %, \* significatif à 10 %.

Lecture : l'entrée en vigueur de l'IAL le 1er juin 2006 a causé une décote de 9% du prix au mètre carré des appartements en rez-de-chaussée dans le périmètre d'un PPRi par rapport aux appartements en rez-de-chaussée similaires mais hors de ce périmètre.

### Encadré 1 - Les Plans de Prévention des Risques naturels

Les plans de prévention des risques naturels (PPRn) ont pour but de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants. Institués en 1995 (art. L.562-1 à L.562-9 du Code de l'Environnement), les PPR ont été renforcés en 2003 par la loi relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages.

Réalisé par l'État, ce document rassemble la connaissance du risque visé par la procédure sur un territoire donné et son impact sur les personnes et les biens, délimite les zones exposées et définit des prescriptions en matière d'urbanisme, de construction et de gestion dans les zones à risques, ainsi que des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde des constructions existantes dans cette zone. Selon le degré d'exposition, le PPR peut :

- interdire les constructions nouvelles dans les espaces d'aléas très forts non urbanisés ou les zones susceptibles d'aggraver les risques comme les champs d'expansion de crue ;
- définir des règles de construction pour diminuer la vulnérabilité des constructions ;
- définir des mesures pour adapter les constructions existantes dans certaines limites ;
- définir des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde à la charge des collectivités et des particuliers.

Une fois approuvé, il vaut servitude d'utilité publique et s'impose à tous, particuliers, entreprises, collectivités, ainsi qu'à l'État, notamment lors de la délivrance de permis de construire. Il doit à ce titre être annexé au document d'urbanisme local. Il est porté à connaissance des maires des communes concernées qui doivent être les garants de sa mise en œuvre.

### Encadré 2 - Effet de la politique de prévention des risques technologiques

En 2015, il y a 1 200 installations classées pour la protection de l'environnement de type SEVESO, dont 670 dites Seuil Haut pour les plus dangereuses. En 2013, 1,4 million de personnes, soit 662 000 logements, résidaient à moins d'un kilomètre d'une installation classée Seveso en activité. 401 plans de prévention des risques technologiques (approuvés ou en cours d'élaboration) s'étendent sur plus de 800 communes.

La prévention des risques technologiques recourt aux mêmes outils réglementaires que celle des risques naturels. Les analyses théoriques et les effets attendus sur les marchés immobiliers sont donc les mêmes. Néanmoins, des différences existent liées à la nature du risque, à la responsabilité des exploitants et à l'historique de l'urbanisation à proximité des installations à risque.

#### PPRt et information acquéreur locataire

L'objectif des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRt) est double : résoudre les situations dans lesquelles l'urbanisation s'est trop rapprochée des sites industriels à « haut risque » et mieux encadrer l'urbanisation future autour de ces sites. Au-delà des zonages et des mesures foncières pouvant aller jusqu'à l'expropriation, le PPR ouvre droit à des subventions pour les collectivités, les particuliers et les petites entreprises et crée des obligations en matière d'information préventive (IAL, DICRIM, réunions publiques communales, etc.).

De plus, dès le début de l'instruction, l'accent est mis sur les mesures de réduction du risque à la source.

#### Information aux riverains

En complément de l'IAL, une information spécifique aux risques technologiques est mise à disposition des riverains des sites classés SEVESO avec servitude. Financée par l'exploitant, elle doit être renouvelée tous les 5 ans.

#### Pour en savoir plus :

Cette étude a été réalisée par Amélie **Mauroux\***

A. Mauroux (2015), « *Exposition aux risques catastrophiques, politiques de prévention et marchés de l'immobilier en France. Un état de la connaissance économique* », CGDD, Études et Documents, n°134.

A. Mauroux (2015), « *L'information préventive améliore-t-elle la perception des risques ? Impact de l'IAL sur le prix des logements* », CGDD, Études et Documents, n°132.

MEDDE (2015), La démarche française de prévention des risques majeurs. Rapport complet.

L'article Le point sur n°214 « *L'influence du risque inondation sur les marchés immobiliers résidentiels* » d'A. Mauroux complète la réflexion.

(\*) en poste au CGDD lors de la rédaction de cette publication.

le  
point sur

**Commissariat général  
au développement  
durable**

**Service de l'économie,  
de l'évaluation et de  
l'intégration du  
développement durable**  
Tour Séquoia  
92055 La Défense cedex  
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directeur de la  
publication**  
Xavier Bonnet

**Rédactrice en chef**  
Laurence Demeulenaere

**ISSN : 2100-1634**

**Dépôt légal**  
Novembre 2015

**Conception graphique**  
CGDD/SEEIDD/IDAE1