

Cahiers du Cobaty

N° 7 - Septembre 2011

L'URBANISME À L'ÉPREUVE DES RISQUES

AVANT PROPOS

Plaidoyer pour une véritable culture du risque

Qu'ils soient naturels, technologiques ou sociologiques, toutes sortes de risques menacent notre tissu urbain et péri-urbain. Comment mieux les identifier et les connaître ? Comment mieux les prévenir ? Comment mieux les gérer ? Et, in fine, comment mieux protéger nos concitoyens en intégrant la notion de risque et parvenir ainsi à un véritable aménagement durable de notre pays ?

A toutes ces questions, ce numéro des « Cahiers du Cobaty » tente modestement d'apporter quelques éléments de réponses. Avec pour thème « L'urbanisme à l'épreuve des risques », Cobaty donne la parole à diverses personnalités toutes parfaitement légitimes pour traiter de ce sujet. Cobaty est ainsi au cœur de sa mission : être force de proposition et d'action au service du bâtiment, de l'urbanisme et de l'environnement.

Pour protéger les personnes et les biens contre les risques, plusieurs pistes, quelque peu contradictoires, nous sont proposées dans les excellentes contributions contenues dans ce document. Les dispositifs réglementaires de prévention existent, mais encore faut-il que la connaissance du risque soit efficiente. De plus, souvent, ces dispositifs sont considérés comme des contraintes qui entravent la liberté et le développement. La volonté de nos gouvernants est le préalable incontournable à la mise en œuvre d'une efficace et rationnelle politique de prévention des risques. Car si le « risque zéro » est une utopie, en revanche, le risque préventif ne l'est pas.

Comme l'écrit justement Jean-Louis Augereau, Président de Cobaty France, « entre liberté totale et interdiction généralisée, il faut faire usage du principe de précaution avec... précaution ». Cela passe par le développement apaisé d'une véritable culture du risque au sein de notre société.

C'est tout l'objectif de ces « Cahiers du Cobaty ».
Bonne lecture.

*Michel Levron
Responsable éditorial
des « Cahiers du Cobaty »*

" L'urbanisme à l'épreuve des risques "

Cahier du Cobaty N° 7

Sommaire

Introduction

Plaidoyer pour une véritable culture du risque

Michel Levron

Responsable éditorial des « Cahiers du Cobaty »

5

De la précaution préventive ou à la recherche du " risque zéro "

Jean-Louis Augereau

Président de Cobaty France - Avocat

9

Tenir compte du risque pour fonder un aménagement durable

Laurent Michel

Directeur à la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR)

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports

et du Logement

15

La prise en compte du risque n'est qu'une des dimensions

de la fabrique de la ville

Etienne Crépon

Directeur à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et

des Paysages (DHUP) - Ministère de l'Ecologie, du Développement durable,

des Transports et du Logement

23

Une culture partagée du risque pourra réduire la vulnérabilité

de l'aménagement du territoire

Jacques Pélissard

Président de l'AMF (Association des Maires de France)

Député-Maire de Lons-le-Saunier

29

Penser l'urbanisme à l'épreuve du risque c'est mettre l'habitant

au cœur de la réflexion

Yves Blein

Maire de Feyzin (Rhône) - Président d'Amaris (Association nationale

des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs)

35

J'invite les Cobatystes à rejoindre la dynamique portée par le CEPRI

pour concevoir des villes plus robustes

Eric Doligé

Sénateur- Président du Conseil Général du Loiret

Président du CEPRI (Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondations)

39

<p>Pour un urbanisme durable, osons la démarche concertée de tous les acteurs Claude Collin Président du Conseil Scientifique et Technique de l'IPGR (Institut de Prévention et de Gestion des Risques)</p>	45
<p>Il faut disposer de nouveaux outils pour améliorer encore la prise en compte concertée des risques naturels Liliane Besson Vice-Présidente de l'IRMa (Institut des Risques Majeurs)</p>	51
<p>Le système de couverture des catastrophes présente des limites, notamment en matière de responsabilisation Frédéric Gudin du Pavillon Président de la MRN (Mission sur les Risques Naturels)</p>	59
<p>En s'impliquant dans la problématique des risques, les professionnels de l'acte de bâtir deviendraient des partenaires pour leur prévention et leur gestion Richard Trapitzine Membre de Cobaty Pays d'Aix-Vitrolles - Président du Comité de Veille réglementaire de Cobaty France - Directeur de la société Urban Consult</p>	65
<p>Mise en place des PPR à la Martinique : un cas très complexe et très exceptionnel Paul-Louis Bourrouillou Président de la Commission " Risques naturels " de Cobaty Martinique Membre du Bureau national de Cobaty France</p>	73
<p>Les efforts pour désenclaver les quartiers sensibles tendent à un nouvel " enclavement " au nom de la sécurisation Doris Nicout Membre de Cobaty Paris Doyen - Docteur d'Etat en urbanisme - Sociologue Expert en sécurité urbaine</p>	81

Jean-Louis Augereau
Président de Cobaty France
Avocat

De la précaution préventive ou à la recherche du « risque zéro »

Lorsque que Cobaty a fait le choix, il y a plus de 18 mois, du thème de nos prochains « Cahiers du Cobaty », « L'urbanisme à l'épreuve des risques », nous ne nous doutions pas que nous serions si durement rattrapés par l'actualité. Des événements tragiques (raz de marée, inondations) sont venus en effet nous rappeler que le risque nul n'existe pas. Et dans le même temps, l'arrivée d'une nouvelle prise de conscience environnementale initiant la nouvelle législation du Grenelle de l'environnement est venue nous donner bonne conscience en nous faisant croire que désormais la maîtrise du risque était à portée de main...

Le sujet passe par une définition du risque, difficile, car il a de multiples facettes. Il peut être naturel, technologique, sociologique...

Dans les excellentes contributions contenues dans le présent opuscule, ces risques sont analysés et des moyens de réagir nous sont proposés.

La notion de risque est depuis longtemps intégrée dans l'acte de construire.

Car c'est bien de cela qu'il s'agit : comment mieux intégrer le risque dans notre activité de construire et comment s'en prémunir ?

La problématique de la prévention du risque est prise en compte dans le domaine de l'urbanisme. L'activité de construire, pour sa mise en œuvre, passe par une auto-

L'activité de construire passe par une autorisation préalable délivrée au visa de documents d'urbanisme intégrant la prise en compte de la notion de risque

risation préalable délivrée au visa de documents d'urbanisme qui intègre la notion de risque. La législation française, sans doute l'une des meilleures du monde en la matière, n'a pas attendu l'arrivée des lois Grenelle pour cette prise de conscience.

Le Règlement National d'Urbanisme (RNU) contient les articles qui auraient dû permettre d'éviter quelques drames si les connaissances techniques avaient suivi. Car encore faut-il connaître l'existence du risque pour s'en prémunir

Notre bon vieux Règlement National d'Urbanisme (RNU) contient quelques articles qui auraient dû permettre d'éviter la survenance de certains drames si les connaissances techniques avaient suivi.

Ainsi, l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme dispose que le projet peut être refusé, ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

Si on peut espérer réduire statistiquement les conséquences du risque, l'homme ne pourra jamais se défaire complètement de sa survenance

Et l'article R 111-15 du même Code rappelle que les autorisations d'urbanisme doivent respecter les préoccupations environnementales telles qu'elles sont définies aux articles L 110-1 et L 110-2 du Code de l'environnement.

La prévention tributaire de la connaissance

Avec ces articles, tout est dit. Nous disposons de textes efficaces, d'ordre public, permettant de refuser les autorisations sollicitées lorsque le projet est trop proche d'une source de risques ou de nuisances.

Mais encore faut-il connaître l'existence des risques pour s'en prémunir. L'amélioration de leur connaissance est le préalable incontournable de la prévention.

Les PPRNP (Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles) sont apparus avec la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles qui prévoit l'élaboration de plans d'exposition aux risques valant servitudes d'utilité publique et qui, de ce chef, doivent être annexés au PLU (POS) - Plan Local d'Urbanisme (Plan d'Occupation des Sols).

Ces plans ont pour objet de délimiter les zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent déjà des contraintes d'urbanisme (article L 126-1 du Code de l'urbanisme). Ainsi, pour être opposable au candidat constructeur, encore faut-il que le PPRNP soit connu et annexé au document d'urbanisme. En fait, même dans l'hypothèse d'une non annexion du PPR, l'autorité administrative conserve toujours son pouvoir d'opposition fort au visa des articles R 111-2 et R 111-15 du Code de l'urbanisme en refusant ou en assortissant l'autorisation de prescriptions spéciales.

Et maintenant le principe de précaution

Le législateur est allé plus loin avec l'introduction du principe de précaution dans notre Constitution. La Charte de l'environnement, dans son article 5, énonce ce principe à valeur constitutionnelle :

« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertain en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédure d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures probatoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

Ce principe s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs. Mais s'applique-t-il aux autorisations administratives en matière d'urbanisme ? Après quelques hésitations, le doute est levé et le Conseil d'Etat vient de répondre par l'affirmative : le principe de précaution doit être pris en compte par l'autorité appelée à se prononcer sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (Conseil d'Etat, 19 juillet 2010, n° 328687).

Ainsi, aujourd'hui, au prix de quelques sacrifices d'espaces de liberté, la réglementation axée sur la prévention au visa du principe de précaution peut paraître suffisante pour écarter les conséquences dommageables des risques.

L'utopie de la suppression des risques et de leurs conséquences

Mais la suppression des risques et de leurs conséquences : utopie ! La preuve : malgré tout notre arsenal législatif et réglementaire, nous avons été et sommes toujours impuissants devant les risques naturels, tels que raz de marée, inondation, incendie, avalanche. Aussi, si on peut espérer réduire statistiquement les conséquences dommageables

de ces risques, grâce à une meilleure connaissance des phénomènes (naturels ou technologiques), l'homme ne pourra jamais se défaire complètement de leur survenance et de leur ampleur. L'incertitude est en cette matière un paramètre incontournable.

Aussi, sans possibilité d'éradiquer les risques, essayons simplement de mieux les appréhender, de mieux les connaître, et de mieux les maîtriser dans leurs conséquences. C'est ce que nos dirigeants nous invitent à faire. Sur ce plan nous ne pouvons que les rejoindre. Mais les moyens financiers doivent être à la hauteur de l'enjeu.

Faire usage du principe de précaution avec... précaution

Le principe de précaution, initiateur de prévention mais aussi générateur d'interdiction, doit être utilisé avec discernement, conformément aux dispositions que le texte nous donne pour en faire un usage raisonné et adéquat. Mais la tentation est grande de l'invoquer dès lors que nous sommes confrontés à une situation d'incertitude. Ce principe, du chef d'un emploi abusif et inapproprié, peut porter en lui un germe liberticide qui pourrait à terme être néfaste pour nos économies. A trop vouloir protéger, on crée un nouveau risque, celui d'obérer le développement.

Le principe, du chef d'un emploi abusif et inapproprié, peut porter en lui un germe liberticide qui pourrait à terme être néfaste pour nos économies. A trop vouloir protéger, on crée un nouveau risque, celui d'obérer le développement

En fait, comme toujours, la vérité se situe à mi chemin entre la liberté totale et l'interdiction généralisée. Jusqu'où ne pas aller trop loin ? Il faut faire usage du principe de précaution avec... précaution.

La lecture de ce nouveau numéro des « Cahiers du Cobaty » le montre clairement : c'est à une véritable culture du risque que notre société doit parvenir. Elle en a la maturité. Mais il faut aussi la volonté.

Jean-Louis Augereau



Portrait : Jean-Louis Augereau

- Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix
- Ancien Elève de l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM)
- Inscrit au Barreau de Nice en 1972 où il développe un cabinet d'avocats spécialisé dans le droit de la construction et de l'urbanisme
- Créé en 1985 avec deux autres confrères les « Entretiens de la Citadelle », colloque annuel axé sur la problématique de la responsabilité des constructeurs
- Membre de l'Association Française pour le Droit de la Construction (AFDC).
- Président de la Fédération Cobaty France

Laurent Michel
Directeur à la Direction Générale de la Prévention des Risques
(DGPR)

Tenir compte du risque pour fonder un aménagement durable

La politique de prévention des risques se construit sur un paradoxe. D'un côté, l'aversion aux risques grandit dans nos sociétés occidentales et le Citoyen demande aux Pouvoirs publics de lui assurer un niveau de sécurité élevé, voire même de lui garantir un risque zéro ou proche de zéro.

Dans le même temps, la vulnérabilité de notre société s'accroît en raison de l'interdépendance des systèmes et des réseaux, de la tendance des enjeux à se concentrer dans des zones exposées.

Résultat : les démarches visant à faire prendre en compte le risque, qu'il s'agisse d'imposer des prescriptions à un industriel pour réduire le risque à la source ou de protéger les personnes et les biens exposés au travers de la maîtrise de l'urbanisation, peuvent rencontrer l'incompréhension ou être perçues comme des obstacles au développement des territoires.

Les démarches visant à faire prendre en compte le risque peuvent rencontrer l'incompréhension ou être perçues comme des obstacles au développement des territoires

Face à ce paradoxe, la politique de prévention et de gestion des risques doit être à la fois globale et associer, très en amont, l'ensemble des acteurs. Sous ces conditions, la prise en compte des risques loin d'être un frein aux initiatives peut, au contraire, se révéler un gage de développement durable et contribuer à l'émergence de territoires vivants et résistants sur le long terme.

La politique de prévention des risques ne saurait se limiter à la maîtrise de l'urbanisation

Même si la prise en compte du risque dans l'aménagement reste une composante majeure de l'action publique, la politique de prévention des risques ne saurait se limiter à la maîtrise de l'urbanisation.

Un cadre législatif et réglementaire qui s'est progressivement élargi

Fruit de l'histoire, une partie importante de la population française est exposée à un risque naturel ou technologique. Deux tiers des 36 000 communes françaises sont exposées à un risque naturel dont plus de 15 000 au risque d'inondation, traduisant l'enjeu que représentait l'eau comme moyen de transport, source d'énergie ou ressource pour l'activité agricole ou industriel.

Deux tiers des 36 000 communes françaises sont exposées à un risque naturel dont plus de 15 000 au risque d'inondation

Résultat du développement de l'industrialisation à partir du XIX^e siècle : des milliers de Français vivent actuellement à proximité d'installations industrielles à risque, qu'il s'agisse des quelque 1 200 sites « classés Seveso » ou

des 45 000 installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation.

Très tôt, la puissance publique a essayé de maîtriser le risque principalement en fixant des règles liées à l'urbanisation (ainsi, le décret impérial de 1810 conditionne l'implantation des activités dites insalubres au respect d'une distance d'éloignement des habitations) ou en organisant des travaux destinés à protéger les populations, comme les digues souhaitées par Louis XI, Henri IV ou Louis XIV pour protéger des inondations les plus fréquentes.

Se fondant sur les enseignements des grandes catastrophes naturelles ou industrielles en France (1) ou dans le monde (2), le cadre législatif et réglementaire s'est progressivement élargi.

1. Catastrophes ou inondations majeures en France : séisme aux petites Antilles en 1843, séisme de Lambesc en 1909, inondations du milieu du XIX^e siècle (bassins de la Loire, de la Garonne), crues de 1910 à Paris, crues du Tarn de 1930, inondations de Nîmes en 1988, inondations de Vaison-la-Romaine en 1992, Xynthia et le Var en 2010, Feyzin en 1966, AZF en 2001.

2. Inondations de l'Elbe en 1962 puis en 2002, tsunami en Malaisie et Thaïlande en 2004, cyclone Katrina en 2005, tremblement de terre en Haïti en 2010 et, s'agissant des accidents industriels, Seveso en 1976, Bhopal en 1984, Mexico en 1984.

Ce cadre est d'ailleurs de plus en plus défini au niveau européen, concernant des risques qui dépassent les frontières ou qui nécessitent une harmonisation pour éviter les distorsions de concurrence. La politique de prévention des risques est désormais souvent régie par des textes communautaires, qu'il s'agisse de la directive dite Seveso concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, de la directive sur les émissions industrielles dangereuses ou, plus récemment, de la directive sur la gestion des inondations. Elle se développe autour des principes suivants.

Mieux comprendre les phénomènes et leurs conséquences

Il s'agit, tout d'abord, d'améliorer en continue les connaissances sur les aléas et les risques. Les travaux menés par les instituts de recherche (INERIS - Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques - ; BRGM - Bureau de Recherches Géologiques et Minières - ; INRS - Institut National de Recherche et de Sécurité - ; CEMAGREF - institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement- ; ONF - Office National des Forêts...), la constitution et la diffusion de bases de données et de cartographies sur les événements passés ou attendus permettent de mieux comprendre les phénomènes et leurs conséquences. Et donc de mettre en place les parades les plus appropriées de manière préventive ou de mieux gérer la crise le jour où elle se produit.

La politique de prévention des risques est désormais souvent régie par des textes communautaires (Directives dites Sévésos concernant la maîtrise des dangers...)

Maîtriser le risque à la source

Contrairement aux phénomènes naturels, il s'agit d'un axe prioritaire de la politique de prévention des risques industriels pour lesquels le responsable du risque est clairement identifié.

La réglementation affirme la responsabilité de l'exploitant du site qui doit maîtriser ses risques en améliorant la sécurité de ses procédés à la fois sur le plan technique et sur le plan de l'organisation de l'entreprise. Sur la base des études de dangers, les mesures de réduction du risque (réduction de la probabilité de survenue et de l'intensité) sont imposées à l'industriel et contrôlés par les services de l'Etat.

Une politique efficace de réduction du risque à la source permet de réduire les zones exposées et donc, de facto, de limiter les mesures de maîtrise de l'urbanisation qui resteront nécessaires. A titre d'exemple,

dans le cadre de la mise en place des plans de prévention des risques technologiques, créés par la loi du 30 juillet 2003, les mesures de

Une politique efficace de réduction du risque à la source permet de réduire les zones exposées et donc de limiter les mesures de maîtrise de l'urbanisation

limitation des risques à la source ont, d'ores et déjà, permis de réduire de 350 km² l'emprise foncière qu'il aurait fallu soustraire ou geler à l'urbanisation.

Dans le secteur des risques naturels, cette approche est évidemment moins développée. Elle peut prendre la forme de la construction d'ouvrages hydrauliques de protection, permettant de réduire la fréquence des inondations et les conséquences dommageables de celles-ci, même s'il faut rester lucide et conscient des limites de toute protection. La maîtrise à la source peut également se traduire par la réduction de la vulnérabilité du bâti existant exposé.

Les mesures de limitation des risques à la source ont, d'ores et déjà, permis de réduire de 350 km² l'emprise foncière qu'il aurait fallu soustraire ou geler à l'urbanisation

Agir pour réduire la vulnérabilité

L'action sur les enjeux reste bien sûr incontournable. Il s'agit d'éviter d'augmenter les enjeux dans les zones à risques et de diminuer la vulnérabilité des zones déjà urbanisées, en limitant l'urbanisation dans les zones dangereuses au travers des documents d'urbanisme, ou en rendant les constructions ou les réseaux plus résistants au phénomène ou plus résilients à la catastrophe.

Des prescriptions parfois simples sur le bâti permettent de se prémunir contre certains risques industriels ou technologiques. La réglementation parasismique répond, par exemple, à cet objectif.

Agir pour réduire la vulnérabilité, c'est aussi penser aux réseaux, aux transports, à la continuité d'activité des entreprises et des services publics.

Promouvoir la culture du risque

Enfin, dès lors que le risque peut être réduit mais pas annulé, il convient de se préparer le plus efficacement à la crise, ce qui demande de promouvoir la culture du risque chez le citoyen et les décideurs. Malgré les

Malgré les efforts déployés depuis 20 ans, la culture du risque en France reste insuffisante, comme l'a révélé la catastrophe Xynthia

efforts déployés depuis 20 ans, la culture du risque en France reste insuffisante, comme l'a révélé la catastrophe Xynthia.

La loi du 22 juillet 1987 a posé le droit de tout citoyen à connaître les risques majeurs

auxquels il est exposé, les dommages prévisibles, les mesures préventives qu'il peut prendre et la manière de réagir en cas de crise. Plusieurs documents consultables à la préfecture, en mairie ou sur internet donnent une information sur la nature des risques rencontrés dans chaque commune.

La loi du 30 juillet 2003 a complété la loi de 1987 en prévoyant, notamment dans les communes où un plan de prévention des risques naturels (PPRN) a été prescrit ou approuvé, une information de la population par le maire, au moins une fois tous les deux ans, portant sur les caractéristiques du risque, les mesures de prévention et de sauvegarde, les modalités d'alerte et l'organisation des secours.

Plus spécifiquement, les industriels des sites « Seveso à haut risque » ont, conformément d'ailleurs à la directive européenne, l'obligation de réaliser l'information des riverains, organisée autour des commissions locales d'information et de concertation.

L'information des citoyens passe également par l'entretien de la mémoire des événements passés. Depuis 2003, la pose des repères de crues est obligatoire dans les communes soumises au risque d'inondations. Depuis 2006, en application de la loi de juillet 2003, l'information de l'acheteur ou du locataire d'un bien immobilier situé dans une commune couverte par un PPR naturels ou technologiques est obligatoire. Enfin, la sensibilisation aux risques majeurs est inscrite dans les programmes scolaires.

Organiser les mesures et les moyens de secours en cas de catastrophes

Au delà de l'information préventive, la préparation à la crise permet d'organiser au mieux les mesures à prendre et les moyens de secours nécessaires en cas de catastrophe. Aux plans ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) s'ajoutent les plans particuliers d'intervention pour les sites industriels Seveso, les barrages ou les sites nucléaires.

Dans les communes dotées d'un PPR naturels approuvé ou situées dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention, le maire est tenu de réaliser un plan communal de sauvegarde, comprenant l'identification des risques, des moyens de prévention et l'organisation prévue en cas de crise.

La constitution d'un système de surveillance et d'alerte donnant une information en temps réel et directement exploitable aux services chargés de l'organisation des secours constitue un outil efficace lors de la survenue de la catastrophe.

Avoir une approche globale de la politique de prévention

Les différentes composantes de la politique de prévention des risques sont nécessairement interdépendantes. Une maîtrise efficace du risque à la source permettra de réduire les contraintes en termes d'urbanisation. De même, le niveau d'exigence en termes d'aménagement est variable selon le degré de culture du risque développé par sa population.

Cette approche globale a été tout récemment déclinée dans le plan « Submersions rapides », adopté à la suite des catastrophes de 2010, qui comprend un ensemble de mesures sur chacun des volets décrits et qui privilégie au niveau territorial les démarches intégrées au travers des plans d'actions pour la prévention des inondations. Elle fonde aussi la mise en œuvre de la directive européenne sur la gestion des inondations.

Intégrer le risque en amont : un gage du développement durable des territoires

Le préfet et les collectivités disposent de différents outils législatifs et réglementaires pour tenir compte du risque dans l'urbanisation mais la perception qu'en ont les acteurs locaux est souvent que le risque génère une contrainte, symbolisée par le PPR qui, imposé par le préfet, bloquerait tout développement.

Or, il est important de rappeler que :

- ce n'est pas l'outil administratif qui génère le risque et la contrainte mais bien l'existence du risque qui le fonde ;
- que les PPR sont élaborés au terme d'une concertation avec les collectivités et les partenaires locaux ;
- et que aussi les PPR ne sont pas un alpha ni un oméga absolu mais un outil à disposition de l'Etat quand les autres démarches visant à tenir compte du risque ont échoué et qu'il faut bien, in fine, garantir la sécurité publique.

Favoriser l'émergence d'un consensus sur la prise en compte du risque

La loi Grenelle 2 a rappelé que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, notamment les SCoT (Schéma de Cohérence territoriale), les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) et les cartes communales, vise à répondre à la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques et des pollutions et des nuisances.

C'est également sur la base de ces informations, que le maire ou la collectivité (ou en dernier ressort le préfet) peut décider de faire usage de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme qui prévoit que le permis

de construire peut être refusé ou accordé sous réserve de prescriptions dans une zone à risque.

Tout l'enjeu pour l'Etat est de fournir une information lisible, convaincante pour les élus et la population, de manière à favoriser l'émergence d'un consensus social sur la prise en compte du risque, à la fois sur la définition de l'aléa et sur les règles applicables, et à promouvoir des choix d'aménagement revendiqués par les collectivités, qui aboutiront à des territoires robustes sur le long terme.

Tout l'enjeu pour l'Etat est de fournir une information lisible convaincante pour les élus et la population, de manière à favoriser l'émergence d'un consensus social sur la prise en compte du risque

Force est de constater qu'il est parfois, voire souvent, difficile d'obtenir une telle vision partagée. A défaut, le PPR, prescrit et approuvé par le préfet, vaut servitude d'utilité publique et est annexé au PLU qui doit s'y conformer, voire constitue le document d'urbanisme quand il n'en existe pas. Il est un peu un instrument ultime, mais toujours nécessaire pour assurer la sécurité publique.

PPR naturels et technologiques : des avancées certaines

Le bilan que l'on peut tirer des PPR naturels, 30 ans après la loi du 13 juillet 1982 relative aux catastrophes naturelles, montre que la moitié des communes à risque naturel sont couvertes par un plan approuvé.

Une étude du Commissariat général au développement durable sur le logement en zones inondables a, pour sa part, montré que le nombre de logements construits en zones inondables avait augmenté de 100 000 entre 1999 et 2006 mais que le taux de croissance des surfaces urbanisées avait été moindre en zones inondables (0,4%) qu'en zones non inondables (1,1%) dans les communes dotées d'un PPR contre des taux de 1,3% et 1,2% dans les communes non dotées d'un tel plan. Si l'application reste partielle, les objectifs recherchés par les plans peuvent être considérés comme globalement assez bien atteints dans les communes couvertes.

S'agissant des risques technologiques, un quart des plans est à ce jour approuvé. L'objectif fixé par le Gouvernement est de terminer la couverture en PPRN des territoires prioritaires où le risque est le plus élevé.

Il reste que la plus belle réussite des PPR serait sans doute qu'ils soient devenus inutiles devant la prise de conscience collective du risque !

Laurent Michel



Portrait : Laurent Michel

- Diplômé de l'Ecole Polytechnique
- Ingénieur général des mines
- Délégué du site de Nîmes de l'Ecole des Mines d'Alès et Directeur de Nîmes Rhône Cévennes Métropole (1998-2000)
- Directeur adjoint de l'Ecole des Mines de Douai (2000-2003)
- Directeur régional de la DRIRE (Direction Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) Midi-Pyrénées (2003-2006)
- Directeur de la DPPR (2006 - 2008) puis de la DGPR (depuis 2008)

DGPR : élaborer et mettre en œuvre des politiques de prévention des risques

Au sein du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques d'origine anthropique, qu'ils soient technologiques ou chroniques, et des risques naturels et hydrauliques, ainsi que de la prévention des pollutions et des nuisances.

Au titre des risques liée à l'activité humaine, le champ couvert comprend la sécurité des sites industriels notamment Seveso, le transport des matières dangereuses, les pollutions chimiques, le bruit ou la gestion des déchets, ainsi que, plus récemment, les risques émergents comme les organismes génétiquement modifiés (OGM) ou les ondes électromagnétiques. Au titre des risques naturels, sont traités en particulier le risque d'inondations, les mouvements de terrain, les séismes, les avalanches et les feux de forêts. L'objectif fixé par la loi et les politiques publiques est, avant tout, d'assurer la sécurité des personnes, de préserver la santé et la qualité de l'environnement. Les principaux axes d'action portent sur le développement de la connaissance, la réduction à la source du risque industriel par l'encadrement du fonctionnement des sites et leur contrôle, les procédures d'autorisation de mise sur le marché des produits chimiques ou des OGM, la promotion d'une culture du risque dans la société et l'articulation avec les politiques d'aménagement.

Les politiques menées se fondent sur les résultats de la recherche et reposent sur une méthode de diagnostic partagé.

www.developpement-durable.gouv.fr/Enjeux-et-principes.html

Etienne Crépon
Directeur à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme
et des Paysages (DHUP)

La prise en compte du risque est une des dimensions de la fabrique de la ville

Le Code de l'urbanisme a progressivement intégré la notion de risques. Elle apparaît à un double titre : d'une part, comme une des données de base à prendre en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme ; d'autre part, dans les données que le préfet doit fournir aux communes ou à leurs groupements pour l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.

La récente proposition de loi, votée en première lecture par le Sénat, intègre la prévention des risques naturels et technologiques à l'article L 110, le premier article du Code de l'urbanisme qui pose les principes généraux d'utilisation du sol tout en renforçant certaines dispositions déjà existantes : ainsi, une obligation de mise en compatibilité des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) avec les Plans de Prévention des Risques (PPR) est instaurée, en sus de l'annexion du PPR au PLU en tant que servitude d'utilité publique.

Le risque, une notion familière au Code de l'urbanisme

Doit-on pour autant déclarer, comme l'a fait récemment une revue professionnelle hebdomadaire, que cette proposition de loi conduit à « affirmer la suprématie de la prévention des risques sur le droit de l'urbanisme » ? Non, car le droit de l'urbanisme a de tout temps intégré cette composante du risque, comme le montre d'ailleurs l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme, qui permet de refuser une autorisation de construire nonobstant toute disposition des documents d'urbanisme autorisant une telle construction.

Le risque est une composante de l'urbanisme, comme la ville rési-

Le risque est une composante de l'urbanisme, comme la ville résiliente est une des dimensions de la ville durable

liente est une des dimensions de la ville durable. L'appel à projets « Ecoquartiers » lancé en 2011 a d'ailleurs explicitement intégré cette dimension de prise en compte des risques naturels, en la replaçant dans une perspective de préservation des ressources et d'adaptation au changement climatique.

Notons à ce sujet que les diagnostics de vulnérabilité au changement climatique, à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme, vont sans doute se multiplier dans les prochaines années, et que l'élaboration d'un tel diagnostic, au titre des conditions pour obtenir le label « Ecoquartier », est d'ores et déjà prévue dans le plan national d'adaptation au changement climatique.

Les diagnostics de vulnérabilité au changement climatique, à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme, vont sans doute se multiplier ces prochaines années

Prendre en compte le risque connu ou potentiel est une des dimensions de la fabrique de la ville, mais ce n'est pas la seule. Nous pourrions à défaut être condamnés à un immobilisme aux antipodes des principes qui fondent la ville durable. La ville durable, c'est aussi la ville dense, économe en espace, sachant valoriser, au bénéfice du plus grand nombre, les fonctions de centralité qu'elle offre, qu'il s'agisse de transports, d'équipements...

La ville durable, c'est aussi la ville dense, économe en espace, sachant valoriser les fonctions de centralité qu'elle offre (transports, équipements...)

Il n'y a donc ni opposition, ni contradiction, mais une articulation à trouver. C'est en ce sens que l'Atelier littoral, lancé après la tempête Xynthia, par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), revêt valeur d'exemple, puisque son objectif était d'aider à l'émergence d'un

projet d'avenir, novateur et ambitieux dans les zones sensibles et à risques. Cet Atelier a été mis en place, sous l'autorité du préfet de la Charente-Maritime, dans le contexte, que tout le monde connaît lié au traumatisme qui a suivi la tempête Xynthia.

Aborder le territoire par le projet et non par la règle

Pendant six mois, de juin 2010 à janvier 2011, les élus des 25 communes concernées, dont certaines se voyaient privées de tout avenir par la présence sur leur territoire de zones totalement neutralisées, ont été accompagnés par une équipe pluridisciplinaire de haut niveau,

dans le cadre d'une démarche de projet, qui a permis tout d'abord de réinterroger l'organisation urbaine en place, et à partir de là, de mettre en perspective, par un changement d'échelle, un aménagement plus ambitieux des territoires littoraux qui inclue l'arrière-pays, les espaces à protéger, le rôle et la place de l'eau, le développement économique, la mobilité.

La démarche, qui s'est avérée fructueuse et porteuse d'idées originales, a consisté à aborder le territoire par le projet et non par la règle, et, par ce détour, a permis d'élaborer une sorte de « feuille de route » comportant aussi bien des actions structurantes à mener à court terme, qu'un certain nombre de thématiques à approfondir à différentes échelles, depuis celle du projet communal jusqu'à celle du projet à 25, en passant par les projets intercommunaux

L'urbanisme de projet remet au centre la culture du projet urbain

C'est une telle démarche d'ailleurs, qui est au cœur de la logique d'« urbanisme de projet » sur laquelle se fonde l'actuelle réforme du Code de l'urbanisme : il s'agit de remettre au centre la culture du projet urbain, seul moyen de résoudre la contradiction trop fréquente, et qui dépasse la seule problématique du risque, entre la réalité d'espaces fortement contraints et l'impératif d'un développement, ou d'un renouvellement, qui correspondent à des objectifs publics forts : redynamiser un territoire en déshérence, répondre à la demande en logement de nos concitoyens peuvent faire partie de ces enjeux. La notion de risque acceptable, au regard de l'enjeu du projet, des garanties dont il est entouré, de la capacité de résilience dont il est doté, devient alors primordiale.

Il s'agit de remettre au centre la culture du projet urbain, seul moyen de résoudre la contradiction trop fréquente entre la réalité d'espaces fortement contraints et l'impératif d'un développement ou d'un renouvellement

Cette approche dynamique, à l'opposé d'une approche mécaniste, linéaire, ou réglementaire du risque est évidemment difficile à mettre en place. Elle suppose une excellente coopération entre les directions en charge de ces thématiques - celle-ci existe bien heureusement - et suppose, au-delà, une capacité des acteurs locaux à faire preuve de discernement dans la mise en oeuvre, et à savoir résister aux pressions de toutes sortes auxquelles expose par nature la proximité du terrain.

Des actions d'adaptation pour diminuer les risques liés au changement climatique

Dans le champ de la construction, le changement climatique, générateur d'évènements extrêmes dont la fréquence et l'amplitude s'accroissent, impose une approche combinant édicition de normes - c'est le cas à l'évidence pour le risque sismique par exemple - et élaboration de référentiels techniques. Ainsi, est par exemple en cours, en partenariat avec le Centre Européen de Prévention de Risque d'Inondation (CEPRI) (voir p.39) et la Direction Générale de la

Le changement climatique impose une approche combinant édicition de normes - c'est le cas à l'évidence pour le risque sismique - et élaboration de référentiels techniques

Prévention des Risques (DGPR) (voir p.15) du ministère de l'Ecologie, du Développement durable des Transports et du Logement, l'élaboration d'un référentiel technique des règles de construction en zone inondable, et en particulier de réduction de la vul-

néralité au risque d'inondation du bâti existant.

On pourrait citer également l'action sur les risques liés au retrait-gonflement d'argile menée dans le cadre du projet ARGIC (Analyse du Retrait-Gonflement et de ses Incidences sur les Constructions) ; les phénomènes de sécheresse connus à plusieurs reprises depuis une dizaine d'années ont fortement accru l'occurrence et la gravité de ce risque. La réforme enfin du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles s'inscrit dans le même registre.

Comme on le voit, le risque est, pour la DHUP au sein de la DGALN, un concept fécond, qui rend compte d'une grande partie de son activité. Il n'est évidemment pas le seul. Cette pluralité est créatrice d'une dynamique qui fait notre richesse.

Etienne Crépon



Portrait : Etienne Crépon

- Diplômé de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC)
- Titulaire d'un Master of Business Administration de l'ENPC.
- Ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées
- Directeur du développement de l'Etablissement public de Saint-Quentin-en-Yvelines
- Au cabinet de Gilles de Robien, ministre de l'Equipement, conseiller technique en charge du logement puis directeur adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire
- Directeur adjoint du cabinet de Gilles de Robien devenu en 2005 ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2005-2007)
- Directeur, adjoint au directeur général de l'urbanisme de l'habitat et de la construction, puis directeur à la DHUP suite à la réorganisation du ministère de l'Ecologie et du ministère du Logement

DHUP : des missions très concrètes

Créée au sein de la DGALN (Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature) du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, la DHUP a des missions très précises et concrètes :

- Simplifier l'urbanisme pour aller vers un urbanisme de projet.
- Mettre en œuvre le plan ville durable (EcoCités, EcoQuartiers).
- Développer les partenariats nécessaires pour élaborer les scénarios de développement durable et l'organisation spatiale sur les territoires spécifiques que sont le littoral et la montagne.
- Prendre en compte les enjeux environnementaux dans les documents d'urbanisme.
- Promouvoir la qualité des sites et des paysages en mettant en œuvre la convention européenne des paysages et en protégeant les sites majeurs, notamment ceux candidats ou inscrits au Patrimoine mondial de l'Unesco.

www.developpement-durable.gouv.fr

Jacques Pélissard
Président de l'AMF (Association des Maires de France)
Député-Maire de Lons-le-Saunier

Une culture partagée du risque pourra réduire la vulnérabilité de l'aménagement du territoire

Comment faire face aux risques lorsqu'on est maire? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que, ces dernières décennies, nos territoires, dans leur diversité (littoral, « zone Seveso »...), ont été confrontés à de fréquentes situations de risques, qu'ils soient naturels, industriels ou sanitaires. C'est pourquoi, la prise en compte de ces risques et leur prévention, à la suite d'évènements qui ont marqué les opinions publiques et les responsables politiques, ont fait l'objet d'un cadre législatif et réglementaire toujours plus précis et complexe.

L'intégration du risque dans les documents d'urbanisme

Chargés de l'aménagement et du développement de leurs territoires, les élus locaux doivent, dans les projets qu'ils portent et les politiques qu'ils conduisent, accorder une très grande attention à la protection des personnes et des biens. Il en résulte, au-delà même de leurs obligations légales, que la prévention et la gestion des risques doivent être pour eux une priorité.

Mais au regard de la technicité croissante des politiques de prévention et de sécurité, il est impératif que les communes et les intercommunalités disposent d'une ingénierie, interne ou externe, à la hauteur des enjeux. A cet égard, le savoir-faire des services techniques de l'Etat doit venir encore, et sans doute pour quelque temps, en appui des collectivités locales pour concevoir un aménagement et un bâti en capa-

alité de prévenir ou d'amoinrir les risques et d'en améliorer leur résilience.

Ce n'est que progressivement que les risques naturels et technologiques ont été pris en compte dans les documents d'urbanisme (schémas directeurs, POS, Plan d'Occupation des Sols, à l'époque) avec la mise en œuvre des documents plus spécifiques que sont les Plans de Prévention des Risques (PPR) parce qu'il s'agit de concevoir et d'aménager un territoire en intégrant mieux ces éléments de sécurité pour la population. Toutes les démarches situées à l'amont d'un projet ou d'une décision doivent être privilégiées en ce sens pour disposer de la marge de manœuvre la plus importante.

Le savoir-faire des services techniques de l'Etat doit venir encore en appui des collectivités locales pour concevoir un aménagement et un bâti en capacité de prévenir ou d'amoinrir les risques et d'en améliorer leur résilience

œuvre des documents plus spécifiques que sont les Plans de Prévention des Risques (PPR) parce qu'il s'agit de concevoir et d'aménager un territoire en intégrant mieux ces éléments de sécurité pour la population. Toutes les démarches situées à l'amont d'un projet ou d'une

décision doivent être privilégiées en ce sens pour disposer de la marge de manœuvre la plus importante.

Concevoir l'aménagement de la ville en prenant en compte les risques

Cette prise en compte des risques doit se faire à tous les niveaux d'intervention, depuis la planification territoriale jusqu'aux projets opérationnels d'aménagement. Les acteurs en présence doivent ainsi disposer des informations utiles sur les aléas et enjeux et en partager l'analyse et les conséquences pour faire émerger des projets compatibles avec une bonne maîtrise des risques. A cet égard, une exacte connaissance des risques, des territoires, des dynamiques urbaines et économiques sont des conditions essentielles pour une bonne intégration des politiques de prévention.

Ainsi, les risques ayant une incidence territoriale vont être concernés par les servitudes d'urbanisme fixées en application des PPR dans les SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) et les POS/ PLU (Plan Local d'Urbanisme), avec des conséquences plus ou moins directes sur l'occupation de l'espace (et également un impact sur l'intégrité des personnes et des biens).

Une exacte connaissance des risques, des territoires, des dynamiques urbaines et économiques sont des conditions essentielles pour une bonne intégration des politiques de prévention

Enfin, il ne faut pas oublier que le maire peut agir par une disposition d'ordre public afin de refuser ou de soumettre à des prescriptions spéciales une autorisation d'urbanisme si les travaux projetés sont de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique.

Dans cet exercice, le maire a l'obligation, pour certains bâtiments, de consulter des organismes de sécurité civile ou une commission de sécurité.

Cette prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme, comme dans les outils à la disposition des collectivités, n'est donc pas nouvelle, mais on constate aujourd'hui une meilleure adaptabilité de ces documents et une traduction plus sensible dans les territoires concernés.

Intégrer la prévention dans une réflexion sur l'aménagement durable

La nouvelle architecture réglementaire, après le Grenelle de l'environnement, incite à intégrer autrement la prévention des risques, au sein d'une réflexion plus vaste sur l'aménagement durable. Aussi, si la prévention des risques est une politique régaliennne, elle nécessite de plus en plus une participation active des acteurs des territoires. Ainsi, elle peut se déployer avec efficacité sur les territoires à deux conditions : une maîtrise partagée des concepts et des outils par les services de prévention des risques (services déconcentrés ou services des collectivités notamment) ; une capacité à mobiliser les collectivités territoriales et, au-delà, la société civile sur ces thématiques.

Aujourd'hui, il est ainsi fait obligation à l'ensemble des collectivités publiques d'harmoniser leurs décisions en matière d'utilisation de l'espace, notamment afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de contribuer à la lutte contre le changement climatique. L'arrêt de l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones aujourd'hui non urbanisées peut en effet constituer un objectif prioritaire dans certaines zones.

L'ensemble des collectivités publiques doivent harmoniser leurs décisions en matière d'utilisation de l'espace, notamment pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et contribuer à la lutte contre le changement climatique

De plus, il est imposé aux collectivités d'intégrer à ces mêmes documents (d'urbanisme) notamment un objectif de « diminution des obligations de déplacements » et « la réduction des pollutions et nuisances de toute nature ». Ces ambitions à intégrer ne seront que mieux appréhendées, si elles sont comprises et partagées par tous : élus, habitants, services de l'Etat.

Prévenir et informer sur les possibilités de sauvegarde de son territoire

En cas d'accident provoqué par un risque naturel, le maire est le

directeur des opérations de secours aussi longtemps que le Préfet, dans le cadre de situations bien définies, ne prend cette direction. Dans un premier temps, en vertu de ses pouvoirs de police municipale, le maire doit effectuer les premières mesures conservatoires, dans

En cas d'accident provoqué par un risque naturel, le maire est le directeur des opérations de secours aussi longtemps que le Préfet ne prend cette direction

la mesure de ses moyens, pour protéger la population et les biens. En ce qui concerne l'alerte et la sécurité des populations, l'accent, s'il est mis notamment sur l'élaboration des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), est de permettre de définir les zones de

refuge possibles et les consignes de comportement, adaptés à chaque quartier ou à chaque type d'évènement. Cet outil doit être développé et privilégié sur tous les territoires.

Mais, nombre de questions se posent, et doivent être posées au moment de son élaboration, pendant la période du diagnostic. Comment prendre en compte, avec leurs limites, les leçons du passé ? Comment anticiper les risques futurs sur la commune ? Or, bien souvent, l'étape du diagnostic est trop souvent négligée et pas assez maîtrisée. Cet outil est aujourd'hui trop peu mis en place (alors même qu'il est obligatoire selon certains PPR) par les collectivités, par manque de moyens, techniques ou financiers. C'est un point qu'il conviendrait de corriger en collaboration avec l'Etat.

Intercommunalité : un atout dans la gestion du risque et de la mutualisation des moyens de secours

En dehors du cadre réglementaire, il est à noter que le concours et la mutualisation des moyens de plusieurs collectivités, dans le cadre de l'intercommunalité, se révèlent être un atout non négligeable pour les maires dans le cadre de l'exercice de leurs propres obligations. On peut réfléchir à des entraides intercommunales qui contribueraient à une bonne gestion des risques : entretien des digues, contribution à une meilleure connaissance des aléas naturels...

Les établissements publics intercommunaux peuvent apporter un soutien aux communes adhérentes soit durant la réalisation des PCS, soit lors de la gestion de l'évènement en mettant à disposition des communes leurs moyens propres (par exemple : moyens de transport, moyens de travaux publics, véhicules de nettoyage, moyens de balisage...), soit par la coordination des moyens issus d'autres communes membres de la structure intercommunale, dans un objectif de mutuali-

sation (par exemple : relogement, ravitaillement). Cette mutualisation des moyens des secours est primordiale.

Co-construire avec tous les acteurs pour continuer à protéger les territoires

L'urbanisme des risques, ou l'urbanisme de la prévention des risques, devrait donc pouvoir disposer d'outils adaptés à sa mise en œuvre. Il s'agit aujourd'hui de permettre le développement d'une réelle ingénierie du risque - alors même que les collectivités en sont de plus en plus dépourvues.

Il semble donc nécessaire de continuer à pouvoir développer un ensemble de savoirs et de savoir-faire à partager et à adapter dans les nombreux champs techniques, pour améliorer la résilience des territoires. Les techniques de réduction de la vulnérabilité sont encore trop peu développées et se révèlent parfois difficiles à mettre en œuvre de façon large sur le terrain. La mobilisation de tous les acteurs est une condition indispensable de réussite.

Il semble nécessaire de continuer à pouvoir développer un ensemble de savoirs et de savoir-faire à partager et à adapter, dans les nombreux champs techniques, pour améliorer la résilience des territoires

Développer la culture du risque à tous les niveaux

Le risque zéro n'existe pas, et les élus peuvent entendre être responsables d'un « risque accepté » ou d'un « risque acceptable », tant que l'on applique au mieux le principe de précaution et qu'on leur demande de répondre à une obligation de moyens. Mais il est essentiel que les moyens financiers et humains soient à la hauteur des enjeux - ce

qui n'est pas toujours le cas. Les élus doivent pouvoir se sentir accompagnés, tant par leurs propres services que par les services de l'Etat, la population, la société civile dans son entier.

Les élus doivent pouvoir se sentir accompagnés, tant par leurs propres services que par les services de l'Etat, la population, la société civile dans son entier

Il faut aujourd'hui que l'on puisse parler de culture du risque, et non uniquement de responsabilité de tel ou tel, de ce qui peut ou de ce qui peut ou aurait dû être fait. Cette culture doit pouvoir se développer justement avec des politiques publiques peut-être plus adaptées et concertées afin de défendre la résilience des territoires.

C'est par la diffusion d'une culture partagée du risque que l'aménage-

ment du territoire pourra l'intégrer dans chacune de ses composantes et permettre la réduction de sa vulnérabilité. C'est aujourd'hui vers la construction d'une approche partagée que tous les acteurs doivent se diriger.

Jacques Pélissard



Portrait : Jacques Pélissard

- DES Droit (Lyon) ; Diplôme de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (section « Service Public ») ; Licence ès-Lettres (Lyon)
- Professeur à l'Ecole Supérieure de Commerce de Lyon (Droit économique) (1971 à 1974)
- Avocat jusqu'au 1^{er} juillet 1993
- Député du Jura depuis 1993 (membre de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale)
- Maire de Lons-le-Saunier depuis 1989
- Président de la Communauté de Communes du Bassin de Lons-le-Saunier
- Président de l'Association des Maires de France depuis fin 2004

www.amf.asso.fr

Yves Blein
Maire de Feyzin (Rhône)
Président d'Amaris (Association nationale des communes
pour la maîtrise des risques technologiques majeurs)

**Penser l'urbanisme à l'épreuve du risque
c'est mettre l'habitant au cœur
de la réflexion**

En septembre 2001, à Toulouse, on a pu mesurer l'ampleur des conséquences d'une catastrophe industrielle. Le bilan de l'explosion d'AZF est dramatique et les traumatismes nombreux : 30 personnes sont mortes, 29 blessées grièvement, 2 442 hospitalisées. L'explosion a provoqué des bris de vitres dans un périmètre de 7 kilomètres autour de l'épicentre. Après ce terrible drame, le législateur a décidé que l'Etat devait renforcer la protection des individus contre les dangers générés liés à des risques industriels.

PPRT : un nouvel outil d'urbanisme

Les pouvoirs publics se sont rapidement confrontés à la difficile question de l'urbanisation autour des sites à risques. C'est la façon même de faire la ville, où urbanisation et industrialisation se sont nourries l'une de l'autre, qui est questionnée.

Le choix d'implanter une entreprise, de construire une maison ou une autoroute à proximité d'une usine correspond à une époque où l'aménagement du territoire n'avait pas intégré la question des risques technologiques. Il fallait donc corriger

les erreurs du passé en détricotant parfois des paysages industriels et contenir l'urbanisation future.

Le choix d'implanter une entreprise, de construire une maison ou une autoroute à proximité d'une usine correspond à une époque où l'aménagement du territoire n'avait pas intégré la question des risques technologiques

Pour ce faire, un nouvel outil d'urbanisme a été créé par la loi de 2003 : les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT). Ces plans permettent aujourd'hui de mieux connaître les risques sur le territoire et de résoudre les cas critiques par des expropriations et prescriptions de travaux.

PPRT : une difficile mise en œuvre pour la sécurité des habitants

Si l'on se place du point de vue des habitants et non des bâtiments, que constate-t-on ? On voit des familles qui vivent dans des zones de danger élevé. Lorsque ce danger est jugé potentiellement mortel, le PPRT impose des expropriations. Dans les zones où il est possible de se protéger, les habitants peuvent continuer à y vivre mais ils sont obligés de faire des travaux : changement de fenêtre, travaux d'étanchéité, isolation thermique des toitures, local de confinement...

Dans ce cas-là, la loi ne prévoit pas d'aide financière suffisante pour garantir la protection des personnes. Pour des travaux qui s'élèvent en moyenne à plus 15 000 euros, les habitants ont droit à 1 500 euros pour un couple et 750 euros pour une personne seule, via un crédit d'impôt de 15% plafonné. Le calcul est rapide : ce n'est pas suffisant pour assurer la sécurité de ces familles aux revenus généralement modestes.

En juin 2010, la situation semblait s'améliorer. En effet, la loi Grenelle 2 a relevé le taux de crédit d'impôt en le portant à 40% plafonné à 30 000 euros. Cette décision a ouvert la voie à un accord des industriels et des collectivités locales qui ont décidé de se joindre à l'effort de l'Etat. Mais, depuis, le vote du budget en décembre a opéré un quasi retour à la case départ et la loi dite Bachelot est à nouveau inapplicable.

Le risque de la remise en cause de la dynamique des territoires

Élaborée pour protéger les habitants, la loi de 2003 s'applique de façon identique aux activités économiques. A une différence près : les entreprises, PME, artisans, locaux associatifs... ne bénéficient d'aucune aide pour la réalisation des travaux.

Au fur et à mesure de l'élaboration des PPRT, on a découvert que ces dispositifs génèrent un risque pour la vitalité économique des territoires

Ainsi, au fur et à mesure de l'élaboration des PPRT, on a découvert que ces dispositifs génèrent un risque pour la vitalité économique des territoires. Dans les zones industrielles, vouloir appliquer les mesures prévues pour le bâti résidentiel pourrait engendrer des délocalisations ou pire l'arrêt des activités, les entre-

prises ne pouvant déménager ou payer les travaux. La vie économique des territoires et de nombreux emplois sont tout simplement en jeu. Plus de 10 000 entreprises sont concernées.

La vie économique des territoires et de nombreux emplois sont tout simplement en jeu. Plus de 10 000 entreprises sont concernées

Les riverains des sites industriels, particuliers comme entreprises, n'ont pas les moyens de répondre aux exigences des PPRT, quel que soit leur bien fondé. Et si les PPRT prévoit une phase de concertation avec la population pour qu'elle s'empare du dispositif, tant que ses conditions de survie ne sont pas prises en compte, c'est peine perdue.

Les riverains des sites industriels, particuliers comme entreprises, n'ont pas les moyens de répondre aux exigences des PPRT, quel que soit leur bien fondé

Il est indispensable de voir, sur le terrain, comment vivent ces gens et quels sont leurs moyens financiers. Penser l'urbanisme à l'épreuve du risque c'est mettre l'habitant au cœur de la réflexion.

Yves Blein



Portrait : Yves Blein

- Secrétaire fédéral de la Fédération nationale Léo Lagrange (depuis 2002). 12 établissements régionaux ; 12 000 salariés
- Mairie de Saint-Chamond (Loire) de 1977 à 1983
- Maire de Feyzin (Rhône) depuis mars 2001. Ville de 9 300 habitants située dans la Vallée de la chimie et symbole en matière de risques industriels (accident de la raffinerie le 4 janvier 1966 ; trois sites industriels concernés par la directive européenne « Seveso » ; un quartier situé en zone de risques ; proximité immédiate d'autres sites Seveso)
- Vice-Président de la Communauté urbaine de Lyon en charge de l'habitat et du logement social (de 2005 à 2008), en charge du patrimoine, de la logistique et des bâtiments (depuis 2008)
- Vice-Président de l'Association des Eco-Maires (depuis janvier 2004)
- Membre du Conseil National de l'air
- Membre du Conseil supérieur des installations classées
- Président d'Amaris, association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs

www.amaris-villes.org

Eric Doligé
Sénateur- Président du Conseil Général du Loiret - Président du CEPRI
(Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondations)

**J'invite les Cobatystes à rejoindre
la dynamique portée par le CEPRI
pour concevoir des villes plus robustes**

La plupart de nos grandes villes se sont développées en bord de fleuve ou de mer et sont ainsi exposés aux conséquences dommageables des inondations. Elles portent des projets ambitieux de reconversion urbaine ou de développement, concernant des secteurs inondables de leur territoire, l'avenir de nombreuses villes se jouant en bord de fleuve ou de mer.

Or l'inondation est un risque plus insidieux qu'on ne le croît. Elle nous conduit à devoir innover pour rendre nos territoires plus robustes et capables de faire face. Une innovation qui concerne d'abord l'urbanisme et la construction et que la France pourra exporter dans d'autres pays.

**L'inondation : une certitude et un risque très fréquent
à l'échelle de vie d'un territoire**

Les crues sont des phénomènes naturels : leur apparition est certaine dans le temps, même pour des événements que l'on dit « rares ». Par la prévention, on peut éviter les incendies ou les accidents technologiques. On ne peut pas empêcher toute crue d'apparaître et de provoquer une inondation.

Une inondation est très fréquente au regard de la vie d'un territoire : chacun en a connu en moyenne deux à trois par siècle entre le XV^e et le XIX^e siècle. Après un XX^e siècle plus calme, les villes que nous sommes en train de concevoir doivent s'attendre à être inondées une à plusieurs fois par siècle : un quartier construit pour 80 ans a deux

« chances » sur trois (65% de probabilité) de subir une inondation centennale et donc seulement une sur trois de ne pas être atteint par une inondation.

Nos villes, de plus en plus denses et imperméabilisées, peuvent s'inonder elles-mêmes lors d'orages. C'est alors la ville qui inonde la ville

De plus, l'inondation ne provient pas seulement des rivières ou des fleuves. Elle peut également venir des nappes phréatiques, avec des conséquences lourdes en milieu urbain. Nos villes, de plus en plus denses et imperméa-

bilisées, peuvent s'inonder elles-mêmes lors d'orages. C'est alors la ville qui inonde la ville. Ce que les Anglais ont découvert à deux reprises, à leurs dépens, en 2000 et 2007.

Des dégâts qui vont bien au-delà des seules zones inondées

Un bâtiment ou une entreprise inondés plus de 24 heures sous une hauteur d'eau dépassant 30 à 50 cm subit des dégâts très importants qui peuvent compromettre la sécurité de la construction et demander plusieurs mois avant d'être remis en état et d'être à nouveau opérationnel !

Les réseaux publics endommagés « propagent » des conséquences négatives : voies de communication, moyens de transport, énergie (via les transformateurs en zone inondable), réseaux de chaleurs, équipements d'eau et d'assainissement (généralement installés dans les axes de drainage où passera le flux de la crue !), télécommunications... Eux et certains services publics dont nous dépendons sont très sensibles et peu « résilients » : eau, électricité, assainissement, transport, télécommunications, services de santé, service bancaires... seront interrompus. Ils interagissent et l'interruption de l'un aggrave celle d'un autre.

Sans anticipation ni adaptation préventive, certains réseaux ou bâtiments (transport en commun en site propre, hôpital, réseau chaleur...) peuvent demander six mois, un an ou plus de remise en état avant de fonctionner à nouveau normalement.

Des dramatiques dévastations dues à leur ampleur géographique simultanée

L'inondation est le seul évènement capable de concerner simultanément un fleuve et ses affluents sur un important linéaire entre leurs sources et leurs embouchures : les crues généralisées de la Seine (1910, 1923, 1955), de la Loire (1825, 1846, 1956, 1866, 1907, 2003), du Rhône (1856, 1940), du Rhin (1999), de la Meuse (1995, 1999) ou de la Garonne (1856, 1930) en sont des exemples concrets. Quand

elles arrivent aujourd'hui, il convient de remettre en état et en même temps plusieurs dizaines de milliers de logements et/ou quelques milliers d'entreprises. C'est le défi qu'ont eu à relever l'Oder, la Vistule, le Danube et ses affluents, le Royaume-Uni au cours des 15 dernières années et qui leur a pris souvent plusieurs années ! C'est un vrai défi qui s'anticipe.

Les professionnels du bâtiment ont un rôle clef pour ces remises en état : il est essentiel qu'ils se soient eux-mêmes préparés à intervenir, malgré l'inondation.

De plus, les dommages financiers directs et indirects sont vite insupportables pour le territoire. Ils peuvent représenter des centaines de millions d'euros, voire 1 à 2 milliards si on intègre toutes les conséquences indirectes hors de la zone inondable et l'atteinte à l'image de marque du territoire, les conséquences d'une reconstruction qui peut durer plusieurs années ou l'interruption de certains réseaux propageant les effets de l'inondation...

Anticiper pour adapter nos villes aux risques certains d'inondation

Par le travail qu'il mène depuis cinq ans avec ses partenaires, le CEPRI commence à mieux connaître les fragilités de nos villes et à anticiper les conséquences négatives. En innovant, on peut concevoir des bâtiments aussi peu dommageables que possible. Idem pour les réseaux, si on prend l'inondation comme une donnée de base.

Il ne faut pas nier les conséquences très graves sur la vie d'un territoire qui peut s'arrêter plusieurs mois, voire un an ou plus (cf. La Nouvelle Orléans sans hôpital pendant cinq ans après l'inondation !). Il faut les regarder en face, car cela permet d'envisager les adaptations nécessaires et de les inscrire dans toute évolution de la ville, dans la durée. Anticiper s'avère alors vital pour l'économie, l'attractivité, la compétitivité et l'image de marque.

Les travaux récents, réalisés en France comme en Europe, montrent qu'il faut passer à une vision de quartier pour vraiment réduire au mieux les atteintes et les dommages, en intégrant les bâtiments, les réseaux et leurs fonctions et engager un travail d'adaptation à l'échelle de toute la ville, pour limiter les conséquences négatives en dehors de la zone inondable.

Par le travail qu'il mène depuis cinq ans avec ses partenaires, le CEPRI commence à mieux connaître les fragilités de nos villes et à anticiper les conséquences négatives

Toute opération de renouvellement urbain ou d'extension doit être ainsi l'occasion de construire moins dommageable, plus résistant et plus résilient. Cela demande encore de l'intelligence et de l'innovation sur des projets pilotes.

Adaptation à l'inondation et au changement climatique : même défi, même combat

On est, avec l'inondation, dans le même défi d'adaptation innovante qu'avec les conséquences du changement climatique sur le confort des bâtiments et sur le fonctionnement de la ville. Il nous faut des villes capables de faire face à l'avenir, au sein desquelles on pourra encore vivre quand les conséquences négatives apparaîtront. L'expérience des villes européennes inondées ces dix dernières années révèle la fragilité de nos territoires et montre à quel point notre mode d'urbanisation et de développement n'est pas « durable » ni robuste. Cela demande de s'adapter.

Socialement et économiquement, l'adaptation à l'inondation est rentable quand elle minimise les coûts directs et indirects, limite les pertes d'exploitation et les arrêts d'activités, préserve l'image de marque et l'attractivité du

territoire : ce sont des coûts certains qui apparaîtront le jour du drame. Une expérience conduite sur la Loire moyenne par l'Etablissement public Loire avec des entreprises qui ont décidé de s'adapter à l'inondation montre que la réduction des dommages peut être conséquente

(pour certaines, on peut diviser les dommages par deux), une part importante des gains consistant à redémarrer le plus vite possible. On ne dispose pas de résultats chiffrés sur des villes mais il est certain que des gains importants sont possibles.

Tout cela demande une très forte innovation, tant sur les formes urbaines et partis pris d'aménager que sur l'organisation urbaine, l'implantation et la robustesse de fonctionnement des réseaux, le choix des matériaux et de modes de construction à privilégier et celui des infrastructures et services à ne pas mettre en zone exposée. Chacun des métiers des Cobatystes est en jeu !

Toute opération de renouvellement urbain ou d'extension doit être l'occasion de construire moins dommageable, plus résistant et plus résilient

On est, avec l'inondation, dans le même défi d'adaptation innovante qu'avec les conséquences du changement climatique sur le confort des bâtiments et sur le fonctionnement de la ville

Un nouveau savoir-faire « à la française » qui pourrait s'exporter

Les travaux menés par le CEPRI autour du guide de diagnostic de la vulnérabilité des bâtiments ou du référentiel technique pour l'adaptation des bâtiments (en cours avec la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement ; voir pages 15 et 23) donnent des pistes pour améliorer la situation et montre que le savoir-faire en gestation pourra se reproduire dans les quelques 19 000 communes inondables françaises et aussi à l'international : il intéressera les nombreuses métropoles qui se développent en bord de fleuves ou en zone estuarienne. Un nouveau savoir-faire « à la française » pourrait ainsi s'exporter à l'international. C'est un formidable défi d'innovation qui nous attend : il peut se mettre en place sur des sites pilotes comme les Ecoquartiers ou les Ecocités et essayer ensuite, notamment à travers des réseaux comme celui de Cobaty.

J'invite donc chaque Cobatyste à rejoindre la dynamique portée par le CEPRI et ses partenaires pour concevoir des quartiers et des villes plus robustes, qui se relèveront le plus vite possible des inondations certaines qu'ils devront affronter dans le siècle qui vient.

Eric Doligé



Portrait : Eric Doligé

- Diplômés de l'Ecole supérieure de commerce de Lille et de l'Institut français de gestion
- DG puis P-DG des Etablissements Plisson
- Sénateur (UMP) du Loiret depuis septembre 2011
- Président du Conseil général du Loiret depuis 1994.
- Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours depuis 2005
- Président du CEPRI

CEPRI : prévenir et gérer les inondations

Créé en décembre 2006, le CEPRI est une association de collectivités territoriales à compétence nationale. En 2011, le CEPRI comprend une cinquantaine de membres répartie ainsi : 12,5% associations nationales de collectivités ; 20% Conseils généraux et

régionaux ; 20% agglos, communes, SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) ; 40% EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) chargés de prévention des inondations ; 7,5% associations professionnelles.

Le CEPRI a une équipe de huit personnes chargée de mieux comprendre ce qu'il faut faire et disposer de démarches pilotes pertinentes reproductibles dans le domaine de la prévention des inondations. De plus, des projets très concrets pour améliorer les pratiques des collectivités sont conduits dans le cadre de conventions de partenariat entre plusieurs collectivités ou association de collectivités et avec également des ministères.

Le CEPRI a essentiellement deux missions : être une association nationale de collectivités pour la prévention et la gestion des inondations ; être un relai des intérêts des collectivités territoriales au niveau national, voire européen.

Le Centre publie régulièrement des études. Parmi elles : « Le Bâtiment face à l'inondation - Diagnostiquer et réduire sa vulnérabilité » ; « Le maire face au risque d'urbanisme » ; « Les digues de protection contre les inondations - L'action du maire dans la prévention des ruptures »...

Le CEPRI a également une dimension européenne :

Veiller sur la politique à l'échelle communautaire : directive inondation, plan d'action inondation, politique inondation des Interreg. Recueillir et analyser des pratiques des autres pays membres en matière de prévention et de gestion des risques d'inondation.

Participer à des démarches techniques européennes : recherche avec COST (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) et PCRD – Programme Cadre de Recherche et Développement (mise en place d'équipes européennes de recherche), actions avec Interreg.

Promouvoir, auprès des collectivités territoriales françaises, des partenariats avec contrepartie financière dans le cadre des Interreg IV.

www.cepri.net

Claude Collin
Président du Conseil Scientifique et Technique de l'IPGR
(Institut de Prévention et de Gestion des Risques)

Pour un urbanisme durable, osons la démarche concertée de tous les acteurs

L'urbanisation représente un acte essentiel de la vie d'un territoire. Depuis la nuit des temps, l'art de bâtir s'est imposé à l'homme comme une nécessité qui, grâce aux divers intervenants, permet aux différentes générations d'admirer de remarquables réalisations.

Un véritable plan d'urbanisme, souvent établi autour d'édifices sacrés comme le « templum », dressait une cartographie des groupements urbains, la « polis » grecque avec son aréopage offrant un espace de vie sociale très ordonné et tout à fait en harmonie avec les besoins locaux.

Mesurer la probabilité des risques devient de plus en plus difficile

Il reste que cette urbanisation, fondée sur des ressources naturelles existantes ou de nature à satisfaire l'ambition hégémonique des grandes civilisations comme Athènes ou Rome, n'échappait pas pour autant aux vicissitudes et contraintes de tous ordres. Pour preuve les terribles cataclysmes ayant affecté les cités de Pompéi ou d'Herculanium sur les pentes du Vésuve ou de Saint-Pierre dans les îles Caraïbes, mais aussi les grands incendies urbains. Pour autant, les crues du Nil, favorisant la fertilité des sols, auront notamment pour effet de donner naissance à la géométrie ou à l'arpentage...

Dans ces conditions peut-on affirmer qu'en toutes circonstances l'urbanisme est pénalisé par les risques sachant que l'on vit actuellement une période de dérèglement climatique qui semble montrer que les règles traditionnelles de mesure de la probabilité de l'occurrence de l'aléa ou de sa gravité semblent de plus en plus difficiles à déterminer.

Quel est le seuil de gravité à retenir pour un évènement pluvial ? Que signifie aujourd'hui le caractère centennal ou millénial d'un tel évènement ?

Combattre l'effet domino de l'urbanisation

Autre question qui se pose aux urbanistes et aménageurs d'espaces : comment faire en sorte que l'urbanisation, par un effet domino, ne vienne augmenter ou dupliquer les conséquences naturelles d'un aléa ? Récemment, on a vu au Japon les conséquences d'un aléa naturel, un tsunami, sur la sécurité générale d'une centrale nucléaire, situation qui dépasse largement les ravages prévisibles du phénomène naturel générateur du risque.

Au delà de l'accident lui-même, ce sont les politiques de mise en œuvre énergétiques des Etats qui deviennent concernées par la crainte d'une situation planétairement incontrôlable.

Le droit des sols va s'imposer à tous car il devient hors de question de construire n'importe quoi n'importe où !

Le risque étant par définition la rencontre d'un élément aléatoire avec ce que les professionnels appellent des enjeux, il est évident que des politiques d'urbanisation vont découler de la connaissance par la puissance publique de l'aléa, de sa gravité de sa probabilité d'occurrence.

Le droit des sols va ainsi s'imposer à tous car il devient hors de question de construire n'importe quoi n'importe où !

Placer l'urbanisme à l'épreuve des risques

Les pratiques de nos contemporains retrouvent d'ailleurs le bon sens de nos anciens qui, par exemple, se gardaient bien de bâtir sur des territoires inondables, surtout dans les régions à crues rapides créées par des évènements pluvieux de type cévenol.

Mais pour autant la crue du début du XX^e siècle qui vit Paris très inondé avec des dégâts considérables ne pouvait pas être prévisible et la nécessité d'urbaniser la capitale n'offrait guère d'alternative. Il convient d'ailleurs de remarquer que le même incident pourrait avoir actuellement des conséquences au moins aussi graves. D'où la récente décision de l'Etat de doter Paris d'une planification et surtout d'une augmentation de la résilience des rives de Seine et des enjeux pouvant être concernés.

Il faut donc placer véritablement l'urbanisme à l'épreuve des risques. Ceci n'est pas toujours aisé car cette réflexion évidente pour les professionnels doit elle-même être placée à l'épreuve des décideurs locaux.

L'Etat, garant de la sécurité des personnes ainsi que des biens, offre aux collectivités la connaissance des zonages d'aléa et dans l'hypothèse de risques qualifiés de majeurs un Plan d'Exposition aux Risques naturels prévisible du territoire, le PER.

Ce document détermine les conditions de constructibilité des espaces et doit être indexé au droit des sols établi par la collectivité territoriale. Longtemps considéré comme un règlement d'urbanisme, il doit en théorie faire face aux expositions hasardeuses et, dans tous les cas, s'opposer à toute autorisation de bâtir susceptible de placer des personnes en situation de danger potentiel. Ceci représente un effort important consenti par l'Etat qui prend là toute la part de la responsabilité qui est la sienne.

Tout réglementer est impossible

Pour autant plusieurs remarques s'imposent. D'abord ces réglementations strictes du développement du territoire peuvent être relativement mal acceptées tant par les élus locaux que par la population du fait de la perte significative de la valeur intrinsèque des espaces concernés. Mais il est vrai qu'à long terme cette interdiction devient bénéfique. Quand survient une catastrophe, chacun mesure alors la sagesse d'une telle mesure...

Reste la question de l'antériorité des situations qui n'est pas réglée de cette manière. C'est là que l'on peut regretter que le PER ne soit pas exploité convenablement. Il offre en effet la possibilité de répertorier les enjeux en position de dangerosité et pour lesquelles des planifications particulières doivent être engagées. Les politiques de réduction de la vulnérabilité de tels enjeux devraient être mieux connues. Mais là on sort quelque peu du cadre strict du rôle de l'urbanisme.

De plus il n'est pas envisageable de tout réglementer. L'application stricte et un peu trop technicienne des règles et normes peut stériliser l'imagination artistique de l'architecte ou de l'urbaniste et nombre de sites prestigieux situés en zone inondable ou sismique n'auraient jamais pu voir le jour. Mais il faut cependant faire prévaloir la règle, des dérogations étant toujours possibles à obtenir sous réserve de démontrer ou de présenter des argumentaires susceptibles d'aller dans ce sens.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut, souvent les experts se perdent dans le maquis des contraintes et ont surtout la plus grande difficulté

L'application stricte des règles et normes peut stériliser l'imagination artistique et nombre de sites prestigieux situés en zone inondable ou sismique n'auraient jamais vu le jour dans ces conditions

à déterminer la base de la dangerosité de l'aléa maximal à prendre en compte. Mais la violence du déchaînement des aléas climatiques doit cependant être prise en compte car nos sociétés ne supportent plus l'anonymat de la responsabilité et le juridisme qui gagne le citoyen, conforté à juste titre par des associations de défense de plus en plus organisées, imprime dans les consciences des attitudes ou des comportements relayés par les instituts de sondage.

Une assurabilité qui devient de plus en plus aléatoire

Le pouvoir politique, quel que soit le niveau concerné, ne peut plus admettre d'avoir à gérer des désordres issus de situations de carence volontaire ou non et qui conduise l'Etat à devoir racheter des biens pour pouvoir les démolir ! Situation absurde et dramatique pour les propriétaires qui voient souvent là s'effondrer l'œuvre de toute une vie.

Dans l'avenir, la meilleure connaissance des aléas et des risques conduira à une restriction possible de la couverture d'assurance, tout comme cela existe pour les mauvais conducteurs

Par ailleurs l'assurabilité de ces biens exposés devient au fil des ans fort aléatoire. Il est bien certain que le principe même de solidarité, objet de l'acte de couverture par l'assurance, trouvera rapidement ses limites et que dans l'avenir la meilleure connaissance des aléas et des risques conduira à

une restriction possible de la couverture, tout comme cela existe déjà pour les mauvais conducteurs de véhicules automobiles (voir p. 59).

Promouvoir les approches pluridisciplinaires

A la question posée la réponse est évidente : plus que jamais l'urbanisme est à l'épreuve des risques. Mais ce constat n'est pas suffisant et il convient que les politiques d'aménagement des territoires soient adaptées à ces dispositions.

Le développement durable des territoires doit intégrer cette perspective et nul d'ailleurs ne songerait à déroger à cette règle.

Mais comment y parvenir ? La complexité des situations entraîne la nécessité d'approches pluridisciplinaires et l'architecte ou l'urbaniste n'est pas obligatoirement formé pour faire face à cette problématique. Pour autant, il ne peut laisser porter atteinte à sa créativité. Les agences d'urbanisme responsables des propositions d'aménagement des territoires ont l'obligation de penser à ces questions dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

Souvent ils se voient imposer des contraintes territoriales par des

acteurs uniquement préoccupés par la mise à l'abri des biens et des personnes et qui vont fatalement entraver les politiques de développement des territoires. Force est de constater que les élus sont peu sensibilisés à ce type de démarche à la fois car rêvant souvent la ville nouvelle et, n'ayons pas peur des mots, pour des raisons de clientélisme politique.

Donner toute sa place aux gestionnaires des risques

De nos jours encore, le gestionnaire des risques sur un territoire demeure une personne, quand elle existe, souvent reléguée à des tâches peu valorisantes sous des responsabilités multiples permettant mal l'expression réelle des besoins. De plus, la notion de développement durable s'applique plus souvent à l'action écologique qu'à la mise en relation du territoire avec ses risques. Il est d'ailleurs saisissant de relever que la fonction publique territoriale ignore superbement cette fonction essentielle, tout simplement du fait de la difficulté de former des individus susceptibles d'assumer ces responsabilités.

Ceci est en fait un bon prétexte. Il faut bien voir que celui qui est en charge du management des risques dispose d'un certain pouvoir et que les politiques aiment bien tout décider par eux-mêmes. Cette réflexion n'est pas spécifique de la pratique urbanistique mais concerne tous les domaines de la vie de la collectivité.

Bien conscient de cette situation, il faut insister sur la nécessité de disposer d'équipes pluridisciplinaires. Le gestionnaire des risques y trouverait toute sa place, sans pour autant empiéter sur la créativité ou le développement de nos villes.

Osons la démarche intelligente et concertée. Chacun se retrouvera ainsi dans une action durable pour le plus grand bénéfice de nos concitoyens.

La notion de développement durable s'applique plus souvent à l'action écologique qu'à la mise en relation du territoire avec ses risques

Claude Collin



Portrait : Claude Collin

- Ingénieur de l'Ecole centrale de Marseille
- Diplômé de l'Institut National Supérieur de Sécurité Incendie
- Cadre à la Ville de Marseille (1965-2006) : DG en charge de la Direction Générale de la Sécurité et de l'Hygiène ; DG Prévention et Gestion des Risques
- Directeur de l'IPGR (1991-2006)
- Président du Conseil Scientifique et Technique de l'IPGR

IPGR : au service des collectivités territoriales

L'IPGR (Institut de Prévention et de Gestion des Risques), qui fête cette année ses 20 ans, a pour objet de lutter pour la réduction des risques au sein des collectivités territoriales en les assistant pour améliorer leur fonctionnement. Parmi ses actions :

- Prévoir et prévenir les risques urbains.
- Neutraliser autant que possible les agressions de tout type.
- Garantir à tous la tranquillité publique.
- Rassembler tous les acteurs.
- Informer les populations des efforts engagés par la collectivité et réaliser des documents d'information.
- Valoriser les bonnes pratiques, échanger connaissances et expériences.
- Réactiver les Plans Communaux de Sauvegarde et Document Unique.
- Sensibiliser les cadres territoriaux à la prévention des risques.
- Agir à travers le réseau d'experts et les groupes de travail.
- Diversifier les politiques de mise en place des moyens de lutte et sensibiliser le public acteur de la sécurité...

www.ipgr.fr

Liliane Besson
Vice-Présidente de l'IRMa (Institut des Risques Majeurs)

**Il faut disposer de nouveaux outils
pour améliorer encore la prise en compte
concertée des risques naturels**

La politique publique en matière de prévention des risques naturels, progressivement mise en place à partir des années 60, s'est largement développée depuis la loi de 1995 sur les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) (voir encadré p.56). Cette politique réglemente notamment l'occupation des sols de manière à éviter l'augmentation ou la création de vulnérabilité dans les zones reconnues exposées.

Avoir des dispositifs de plus en plus pertinents

Cependant des événements, parfois dramatiques comme en février 2010 en Vendée – Charente-Maritime et en juin dans le Var, viennent régulièrement rappeler la nécessité d'accroître les efforts de prévention. Cette prise de conscience collective de l'opinion jusqu'au plus haut niveau de l'Etat aboutit à s'interroger sur la pertinence des dispositifs actuels de prévention et de gestion des risques naturels, qu'il s'agisse en particulier de submersions marines, de crues soudaines ou de ruissellement, même si leur pertinence n'est pas remise en cause et s'ils représentent une avancée notable de la politique publique de prévention.

Des événements dramatiques comme en février 2010 en Vendée – Charente-Maritime et en juin dans le Var viennent régulièrement rappeler la nécessité d'accroître les efforts de prévention

Cette réflexion s'inscrit dans le recadrage de la stratégie nationale de

gestion des risques d'inondation au regard de la Loi portant Engagement National pour l'Environnement (LENE, n° 2010-788 du 12 juillet 2010). Pour répondre à cette stratégie, des outils existent à différents niveaux depuis de nombreuses années.

Quid des zones d'aléas moyens ?

Le premier outil concerne le zonage des PPR. Le zonage rouge et le zonage bleu figent l'aménagement entre interdiction et dispositions mineures à appliquer par les particuliers (règles d'urbanisme et de construction). L'interdiction d'aménager se conçoit fort bien dans les zones d'aléas forts (traduits en rouge), en raison en particulier du danger pour les personnes. Afficher des règles d'adaptation ou de précaution dans les zones d'aléas faibles (traduits en bleu) relève du bon sens. Entre ces deux extrêmes,

Le zonage rouge et bleu, très contraignant, fige l'aménagement entre interdiction et dispositions mineures à appliquer par les particuliers (règles d'urbanisme et de construction)

que peut-on faire dans les zones d'aléas moyens ?

Dans ces zones, l'importance des phénomènes redoutés, en particulier pour les aléas de versant dont les crues torrentielles, ne permet pas de répondre à la demande de protection par de simples règles d'urbanisme ou de construction. Il ne peut s'agir que de contraintes fortes (travaux lourds, coûteux, difficilement supportables par un propriétaire individuel).

La plupart de ces zones sont ainsi classées en rouge. Toutefois on peut admettre à la rigueur, et en concertation avec les responsables politiques, de compléter l'aménagement de certaines zones d'aléas moyens. Différents cas peuvent se présenter : secteur déjà aménagé devant être protégé, aménagement à compléter, projet d'aménagement stratégique ne pouvant être déplacé en raison de l'absence d'autre opportunité...

Dans tous les cas, la collectivité publique (ou privée) doit être le maître d'ouvrage des travaux de protection définis par les études et dont le coût global doit entrer dans le bilan économique du projet. Ces zones sont traduites de manière distincte des zones rouges et bleues. La couleur violette a paru une bonne solution. On parle alors de « zones violettes ».

Le ministère en charge de l'Environnement œuvre depuis plusieurs années pour une prise en compte concertée des risques dans l'aménagement du territoire (cf notamment la circulaire DPPR/DU du 3 juillet

2007) (1) . Dans certains départements, depuis plus de dix ans, la concertation se traduit de manière pratique dans le zonage des PPR, notamment par ces zones violettes. Cette pratique opérationnelle de la concertation est l'ouverture concrète d'une marge de négociation prospective entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat et conduit à une meilleure appropriation des dossiers PPR par les élus (ex. : zones violettes des PPRN isérois depuis 2000) (2).

Cette possibilité est proposée dans un projet de doctrine sur les plans de prévention du risque de submersion marine du Directeur général de la prévention des risques (DGPR, voir p.15) en cours d'examen en date du 23 mai 2011.

Trouver un palliatif à la pesanteur de la procédure des PPR

Le second outil concerne la transcription directe, hors procédure PPR, des risques dans les documents d'urbanisme. Cette pratique permet aux collectivités locales de tenir compte des risques dans l'aménagement de leur territoire sans attendre l'élaboration d'un PPR par l'Etat. En effet, bien qu'ayant fait la preuve de son efficacité, grâce en particulier à sa forte garantie juridique, la procédure PPR est lourde et ne peut être appliquée à toutes les communes exposées ou, a fortiori, susceptibles d'être exposées à un ou plusieurs risques naturels (ou technologiques).

Bien qu'ayant fait la preuve de son efficacité, la procédure PPR est lourde et ne peut être appliquée à toutes les communes exposées ou susceptibles d'être exposées à un ou plusieurs risques naturels (ou technologiques)

Dans le recensement établi par le ministère (décembre 2009), lorsque l'on compare le nombre des communes exposées, par exemple au risque d'inondation (17 000 environ), à celui des communes dotées d'un PPR approuvé (près de 7 000), on constate une différence importante qui ne s'explique pas par l'éventuelle « modicité » des risques mais plutôt par la pesanteur de la démarche PPR. Ce constat vaut pour l'ensemble des risques recensés sur le territoire.

Comment répondre à cette réalité pour permettre aux élus des com-

1. Liliane Besson et Jean-Pierre Requillart : « Les risques naturels – De la connaissance pratique des risques à la gestion administrative - Dossier d'expert - Technicité », addendum, avril 2010 (p. 74).

2. Liliane Besson : « Les risques naturels - De la connaissance pratique des risques à la gestion administrative - Dossier d'expert - Technicité », juillet 2005 (pp. 459-460).

munes non dotées d'un PPR, de mieux prendre en compte les risques naturels dans la gestion de leur territoire ?

Vers une procédure simplifiée d'intégration des risques dans les documents d'urbanisme

Les PPR, prescrits par l'Etat, visent essentiellement les grandes communes et les agglomérations identifiées comme prioritaires en raison certes de l'acuité des risques mais aussi de l'importance des enjeux. Ce sont donc le plus souvent des communes moins généreusement dotées en moyens humains et techniques qui doivent administrer ce risque en dehors de la doctrine de l'Etat et sans cadre clair. Cette situation est d'autant plus délicate que bon nombre de ces communes, dont la plupart est située en montagne, sont exposées à des inondations à cinétique rapide, de type crues torrentielles des rivières et des torrents ou encore de ruissellement urbain et péri-urbain, mais aussi à

des mouvements de terrain ou à des avalanches.

Bien que n'ayant pas la garantie juridique des PPR, la démarche de la transcription directe permet de tenir compte des risques dès l'élaboration du document d'urbanisme

Certains services déconcentrés départementaux ont proposé aux élus la mise en place, de manière expérimentale, d'une procédure

simplifiée d'intégration des risques dans les documents d'urbanisme : il s'agit de la transcription directe, hors procédure PPR, dans les documents d'aménagements tels que les POS/PLU (Plan d'Occupation des Sols/Plan Local d'Urbanisme), des informations disponibles concernant les risques naturels.

Différentes méthodes existent notamment l'affichage des risques dans les documents graphiques des POS/PLU par indices ou trame... Un règlement type permet de connaître les règles à respecter. La circulaire interministérielle du 21 janvier 2004, officialisant cette pratique, propose aux préfets de ne pas poursuivre la procédure PPR si elle ne paraît plus utile au regard du résultat des études engagées.

Certes, cette démarche ne présente pas la garantie juridique des PPR ; cependant, engagée par des élus responsables, elle permet de tenir compte des risques dès l'élaboration du document d'urbanisme et de les rendre opposables dès l'approbation de ce dernier. Un retour d'expérience sur l'utilisation de cette méthode permettrait de connaître l'appréciation des élus.

Améliorer l'habitat pour qu'il serve de refuge en l'attente de secours

Enfin, un troisième outil pourrait être utilisé dans le cadre de l'amélioration de l'habitat. Le retour d'expérience des crues de l'Ouvèze dans le Vaucluse en 1992 a conduit les acteurs locaux, en particulier de Vaison-la-Romaine (responsables politiques, artisans, entreprises de construction) à aménager des espaces refuges dans les habitations exposées. L'entreprise chargée de remettre en état les bâtiments touchés par l'inondation a percé des ouvertures pour accéder au toit par l'intérieur. Le toit d'une construction résistant à la poussée hydraulique peut servir de refuge en l'attente des secours.

Le Centre Européen de Prévention des Risques d'Inondation (CEPRI, voir p.39) a publié un rapport ⁽³⁾ sur le logement « zéro dommage » et dont le ministère s'inspire pour élaborer, d'ici à fin 2011, un référentiel national des règles de construction en zone inondable et en particulier de la réduction de la vulnérabilité du bâti existant.

De plus, l'article L.123-5 du Code de l'urbanisme ouvre la possibilité de dérogations aux règles du PLU pour prescriptions de sécurité.

L'ensemble de ces réflexions s'inscrit dans le cadre du plan d'actions « submersions marines » pour lequel l'IRMa, membre du groupe d'experts, a pu formuler une trentaine de propositions pratiques visant à réduire la vulnérabilité des territoires, notamment face aux crues soudaines évoquées dans cet article.

Au cours de la dernière décennie, divers instruments mais aussi d'instances de gouvernance ont été mis en œuvre pour favoriser l'intégration des risques sur les territoires en privilégiant le dialogue entre les parties prenantes. Il faut se féliciter de cette recherche de concertation. Cependant, les statistiques relatives à l'état de généralisation de ces outils montrent bien que des efforts importants restent à accomplir, notamment pour rendre plus rapides les procédures d'élaboration, d'adoption et de révision.

Liliane Besson

3. CEPRI: « Un logement « zéro dommage » face au risque inondation est-il possible ? » rapport du 7 avril 2004.



Portrait : Liliane Besson

- Docteur en géologie
- Ingénieur divisionnaire des travaux ruraux au service de restauration des terrains en montagne de l'Isère (1977-1997)
- Premier chef de la Mission Inter-services des Risques Naturels dont elle a assuré la mise en place à la demande du préfet de l'Isère pour coordonner les missions « risques » des différents services (1998-2004)
- Conseillère municipale d'une commune de montagne (2001-2008)
- Vice-Présidente de l'Institut des Risques Majeurs (IRMa)
- Administrateur de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN)
- Auteur de nombreux articles et de deux ouvrages sur les risques naturels

PPR : des documents pour réglementer l'occupation des sols

Les PPR sont les documents qui réglementent l'occupation des sols par l'affichage de trois niveaux de contraintes illustrés par le rouge (interdiction), le bleu (autorisation sous conditions) et le blanc (pas de restrictions). Ils sont établis par décision de l'État, à l'échelle d'une ou de plusieurs communes par les services compétents, sous l'autorité du Préfet et en concertation avec les collectivités.

Ils réglementent l'urbanisation en instaurant des servitudes d'utilité publique dans les zones exposées à un, voire plusieurs risques et dans les zones indirectement exposées mais où des aménagements ou constructions pourraient aggraver le(s) risque(s).

Le PPR doit être annexé au Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou Plan d'Occupation des Sols (POS) existant. Ces documents doivent donc être cohérents. Dans le cas contraire, les prescriptions du PPR prévalent sur les PLU (ou POS).

IRMa : sensibiliser et informer

Créé en janvier 1988, l'Institut des Risques Majeurs (IRMa) est une association loi 1901. Ses objectifs sont de :

- Promouvoir une politique d'information, de sensibilisation et de formation dans le cadre de la prévention des risques majeurs d'origine naturelle et technologique (notamment ceux localisés en Isère).

- Informer la population sur la nature des risques auxquels elle peut être soumise suivant sa localisation en Isère.
- Sensibiliser le public aux problèmes engendrés par l'existence de ces risques en certaines zones du territoire.
- Former la population afin qu'elle adopte les comportements adéquats en cas de survenance d'un événement dangereux lié à l'un de ces risques.
- Impliquer et former certains relais d'opinion (décideurs politiques et administratifs, industriels, professionnels de la santé,...) dans les domaines de la prévention des risques majeurs.
- Recenser les actions d'information effectuées dans ce secteur.
- Initier ou encourager en la matière, les études et recherches dans le domaine de l'objet social.
- Engager toute action pour la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques majeurs.

L'IRMa est soutenu dans son fonctionnement par le Conseil général de l'Isère et dans certaines de ses actions par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, par la Région Rhône-Alpes et par Grenoble Alpes Métropole.

www.irma-grenoble.com

Frédéric Guadin du Pavillon
Président de la MRN
(Mission sur les Risques Naturels)

Le système de couverture des catastrophes présente des limites, notamment en matière de responsabilisation

En 2008, la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA) et le Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance (GEMA) ont rendu publique une étude relative à l'impact du changement climatique et de l'aménagement du territoire sur la survenance d'événements naturels en France. Cette étude émet un certain nombre d'hypothèses sur l'évolution des fréquences et intensité des événements climatiques et conclut sur une forte probabilité de voir doubler la charge des dommages liés à ces événements d'ici à 20 ans.

Des scénarios « cohérents » avec les conclusions du GIEC

Rappelons les hypothèses climatiques et d'environnement posées par cette étude :

- Maintien d'un taux de croissance des richesses dans notre pays équivalent à celui des 20 dernières années, et suivant la même répartition géographique.
- Pas de changement notable dans les politiques publiques de prévention et de protection contre les aléas naturels.
- Scénario de catastrophes naturelles pour les événements dits « locaux » (période de référence : 1987-2007) :
 - accroissement de fréquence de 10% des événements sécheresse pour les départements identifiés en zone argileuse,
 - accroissement de fréquence de 15% des inondations pour les départements dont les caractéristiques locales, eu égard aux risques de

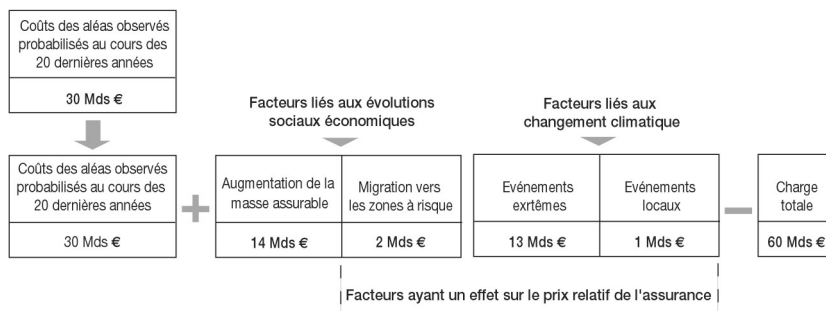
débordement de cours, de montées de nappes phréatiques, de ruissellement urbain et de submersion marine, ont un rôle significatif sur l'aléa inondation,

- accroissement de fréquence de 10% des tempêtes pour les départements du tiers-nord de la France.

- Scénario de catastrophes naturelles pour les événements « extrêmes » : division par deux des périodes de retours des événements extrêmes.

Ces scénarios avaient été considérés comme « cohérents » avec les conclusions du GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat).

Sur cette base, les conclusions de l'étude quant aux conséquences sur l'assurance, se résument au schéma suivant :



Une accélération du nombre d'évènements majeurs ces deux dernières années

Depuis lors, la France a subi une accélération notable du nombre d'événements naturels majeurs ces deux dernières années. Rappelons-en la liste :

- Janvier 2009 : tempête Klaus causant la mort de 12 personnes et un coût pour les assurances de 1,6 milliard d'euros.
- Février 2009 : tempête Quinten causant la mort d'une personne et un coût pour les assurances de 200 millions d'euros.
- Février 2010 : tempête Xynthia causant la mort de 53 personnes et un coût pour les assurances de 1,5 milliard d'euros.
- Juin 2010 : inondations dans le Var causant la mort de 25 personnes et un coût pour les assurances de 500 millions d'euros.

Ces événements extrêmes ont mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements en matière de politiques de prévention que deux rapports parlementaires ont mis en exergue.

Ainsi, un rapport sénatorial pointe « de sérieuses carences sur le plan local de la politique nationale de prévention des risques naturels ».

Un autre rapport de l'Assemblée Nationale souligne « des Plans de Prévention des Risques (PPR) mal adaptés » et « un nombre trop restreint de PPR ».

Précisons quelques éléments factuels en ce qui concerne Xynthia et les inondations du Var :

- En ce qui concerne la tempête Xynthia :

Les communes de La Rochelle, Charron, La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon ne disposaient pas de Plan de Prévention de Risque Inondation (PPRI) approuvé (pour L'Aiguillon et La Faute-sur-Mer, le Préfet de Charente-Maritime avait néanmoins décidé d'appliquer un PPRI par anticipation dès 2007).

Si Météo France avait parfaitement annoncé la tempête Xynthia, le phénomène de submersion marine qui l'a accompagné a, en revanche, pris tout le monde de court

Les communes de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon ne disposaient pas de Plan Communal de Sauvegarde.

Si Météo France avait parfaitement annoncé la tempête Xynthia, le phénomène de submersion marine qui l'a accompagné a, en revanche, pris tout le monde de court.

- En ce qui concerne les inondations dans le Var :

Les communes de Roquebrune, Lorgnes, Les Arcs et Le Luc ne disposaient pas de PPR approuvé (notons que la commune de Roquebrune a déjà un historique de 16 arrêtés de catastrophe naturelle).

Aucune de ces communes, ni celles de Fréjus, Draguignan et Trans-en-Provence ne dispose de Plan Communal de Sauvegarde.

Enfin, aucune de ces communes, frappées par les inondations de juin 2010, n'entre dans le périmètre d'action du système « Vigicrues ».

Ces quelques faits montrent à l'évidence que les politiques publiques en matière de prévention des risques naturels doivent être intensifiées.

Une sur-sinistralité des événements extrêmes

Pour mémoire, les aléas naturels ont représenté en moyenne sur les 20 dernières années un coût moyen de 1,5 milliard d'euros par an (en y incluant la tempête exceptionnelle de 1999 qui, à elle seule, a représenté un coût de 6,9 milliards d'euros).

Les événements extrêmes, subis en France ces deux dernières années, ont mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements en matière de politiques de prévention

Les aléas naturels ont représenté en moyenne sur les 20 dernières années un coût moyen de 1,5 milliard d'euros par an (en y incluant la tempête exceptionnelle de 1999 qui, à elle seule, a représenté un coût de 6,9 milliards d'euros)

Les événements extrêmes de ces deux dernières années représentent, à eux seuls, une sur-sinistralité de 33% par rapport à cette moyenne des 20 dernières années.

Il serait sans doute imprudent d'affirmer que cette récente accélération de

fréquence d'événements naturels extrêmes est la conséquence du changement climatique.

Néanmoins, il peut sans aucun doute, d'ores et déjà, être affirmé que :

- Il serait tout aussi imprudent de projeter l'évolution des aléas naturels sur les seules références du passé. Une « rupture de tendance » est plus que probable dans les prochaines années, même s'il est difficile d'en apprécier l'amplitude et l'échéance précise.
- Indépendamment de l'évolution des fréquences d'événements dans les deux prochaines décennies, la seule croissance des richesses et sa répartition géographique dans notre pays le rend plus vulnérable aux aléas naturels que par le passé.
- Les politiques publiques de prévention et de protection contre les aléas naturels constituent la seule variable d'ajustement pour que cette évolution ne dépasse un coût non supportable pour les assurés et les contribuables.

Indépendamment de l'évolution des fréquences d'événements ces deux prochaines décennies, la seule croissance des richesses et sa répartition géographique dans notre pays le rend plus vulnérable aux aléas naturels que par le passé

Un dispositif de couverture avantageux mais qui présente des limites

Le système actuel de couverture des catastrophes naturelles présente de nombreux avantages puisque tout le monde peut être couvert contre les conséquences d'événements naturels extrêmes à un coût économiquement abordable. Cependant, le système présente des limites, notamment en matière de responsabilisation des citoyens, entreprises et élus.

Tout d'abord, l'absence de modulation tarifaire au sein du régime n'encourage pas les démarches volontaires d'investissement dans des actions de protection ou de prévention, l'effet sur la prime d'assurance, fixée par la loi, étant nul.

Ensuite, la certitude de bénéficier d'une garantie large et économique, abordable quels que soient sa situation géographique et son exposition

aux risques naturels, favorise un développement urbain et industriel non totalement maîtrisé.

Enfin, l'éparpillement de la connaissance des risques naturels ne facilite pas la mise en œuvre de mesures de prévention collectives et ciblées.

Vers la création d'un observatoire des risques naturels

Sur ce dernier point, les assureurs militent pour la création d'un observatoire des risques naturels dont l'objectif général serait d'éclairer le politique sur les actions prioritaires à mener en matière de prévention contre le risque inondation. Plus précisément :

- Centraliser les données historiques de sinistralité des assureurs et réassureurs (CCR - Caisse Centrale de Réassurance - notamment).
- Coupler ces données à des systèmes d'information recensant les enjeux économiques et humains afin de lister par exemple, dans un premier temps, les « 100 communes les plus exposées de France ».
- Monter des outils d'étude d'impact et de retour sur investissement des actions publiques de prévention.

Des travaux sont d'ores et déjà engagés avec les pouvoirs publics sur ces différents points d'amélioration et les solutions qui en ressortiront devraient permettre d'améliorer notablement la gestion des risques naturels en France.

Frédéric Gudin du Pavillon

MRN : la contribution des assureurs pour mieux gérer les risques

La Mission des Sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels, en raccourci Mission Risques Naturels (MRN) est une association entre la FFSA et le GEMA.

Créée en 2000, suite à une décennie de dommages causés par des événements naturels, qui a culminé en une année 1999 d'inondations et tempêtes meurtrières et coûteuses, la MRN a pour objectif de promouvoir la connaissance des risques naturels et leur prévention, en tant que contribution du secteur de l'assurance aux politiques de gestion des risques.

Ses activités s'organisent selon trois dimensions interdépendantes :

- Missions d'interfaces techniques institutionnelles avec l'ensemble des parties prenantes : pouvoirs publics nationaux et territoriaux, associations thématiques, organisations internationales... Elles incluent la diffusion de supports génériques d'information sur le lien entre assurance et prévention et des mémentos pratiques du particulier face aux aléas naturels.
- Etudes, pour la profession, mais aussi valorisées dans les interfaces institutionnelles, telles que le développement :
 - d'un observatoire de l'exposition des enjeux aux aléas naturels ;
 - de méthodologies d'évaluation des outils de politique publique de prévention (PPRN en particulier).
- Services aux sociétés, dont la mise à disposition du SIG MRN, extranet de géoservices d'aide à l'analyse de l'exposition de sites assurés aux aléas naturels (utilisé en assurance des risques industriels et commerciaux). www.ffsa.fr



Portrait : Frédéric Gudin du Pavillon

- Diplômé de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE)
- Garantie mutuelle des fonctionnaires (GMF Assurances) (1995-1996) : Direction du contrôle de gestion et de l'audit ; chargé d'études statistiques
- Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) (1996-2003) : Direction des risques professionnels ; responsable de la Mission statistiques des risques professionnels
- Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) (depuis 2003) :
 - Direction des études statistiques et des systèmes d'information (2003-2007) : sous-directeur des statistiques des assurances de biens et de responsabilité et de réassurance
 - Direction des assurances de biens et de responsabilité (depuis septembre 2007) : directeur adjoint des assurances de biens et de responsabilité chargé des assurances d'entreprises, agricoles et construction
 - Président de la Mission sur les Risques Naturels (MRN)
- Administrateur du Centre National de Prévention et de Protection (CNPP)
- Administrateur de l'Agence Qualité Construction (AQC)

Richard Trapitzine
Membre de Cobaty Pays d'Aix-Vitrolles
Président du Comité de Veille réglementaire de Cobaty France
Directeur de la société Urban Consult

En s'impliquant dans la problématique des risques, les professionnels de l'acte de bâtir deviendraient des partenaires pour leur prévention et leur gestion

Considérés comme des risques au regard de l'urbanisme, inondations, séismes, incendies de forêt, mouvements de terrains, avalanches, tempêtes, submersions marines, gonflements ou retraits des sols argileux, éruptions volcaniques sont des événements à l'origine de dommages plus ou moins importants, voire de catastrophes.

Un concept de risques désormais élargi à l'écologie

Jusqu'à présent, les risques étaient censés occasionner des dégâts, aux biens et aux personnes. Avec les nouvelles orientations législatives issues du Grenelle de l'environnement, il convient désormais de considérer également les dégâts causés à l'écologie, c'est-à-dire à la flore, la faune et la biodiversité en général. Le risque écologique, soit direct par la main de l'homme (ou anthropique), soit indirect lié à des événements naturels incontrôlés, vient donc s'ajouter à la liste déjà longue des risques à prendre en compte dans l'aménagement de l'espace.

La médiatisation des récentes catastrophes naturelles, en France avec les inondations du Var en 2010, celle liée à la tempête Xynthia la

même année sur l'Atlantique, celle de l'usine AZF de Toulouse en 2001, ou encore, cette année, celle du Japon par submersion marine, doublée du risque technologique nucléaire, a fortement contribué à sensibiliser l'opinion face aux risques.

Dès lors il devenait légitime, pour nous professionnels de l'acte de bâtir, de nous demander si nous étions bien préparés à assumer et à assurer nos responsabilités professionnelles, mais aussi sociales face à de tels événements, et si leur prise en compte dans l'urbanisme et la construction pouvait être considérée comme satisfaisante.

A Tours fin septembre, le Congrès de Cobaty sera l'occasion de confronter nos expériences en matière de risques, d'évaluer nos compétences et de mesurer notre degré de réactivité et tout particulièrement dans celui des inondations

« Le fleuve et la ville », thème du prochain Congrès de Cobaty qui se tient à Tours fin septembre 2011, sera l'occasion de confronter nos expériences en matière de risques, d'évaluer nos compétences et de mesurer notre degré de réactivité dans ces domaines et tout particulièrement dans celui des inondations.

PPR : un document nécessaire...

En France, au travers des PPR (Plan de Prévention des Risques), la responsabilité de ces préoccupations relève en premier lieu des Services de l'Etat, relayés sur le terrain par les collectivités locales. Les PPR, qu'ils soient naturels ou technologiques, sont en effet des documents réalisés par l'Etat qui réglementent l'utilisation des sols à l'échelle communale, en fonction de la nature du risque. Cette réglementation peut aller de l'interdiction de construire à la possibilité de construire sous certaines conditions.

Le PPR, par sa traduction en tant que document annexe au PLU (Plan Local d'Urbanisme), consiste avant tout en un dossier réglementaire de prévention, qui fait connaître les zones à risques et précise les mesures pour réduire les risques encourus.

Le PPR définit donc des mesures de sécurité pour faire face aux risques majeurs. Il est destiné à prévenir donc à préparer les personnes à se prémunir contre le risque. Il est censé prévoir l'information préventive des citoyens, la protection, par les collectivités et l'Etat, des lieux habités, ainsi que les plans de secours et d'évacuation. Il est donc essentiellement un document réglementaire destiné à cadrer les conditions de l'occupation et de l'utilisation des sols en matière de risque. Il oblige les pétitionnaires et les responsables publics à prendre

en compte les risques naturels et technologiques dans l'aménagement, la construction et la gestion des territoires.

...mais qui doit aller au-delà de l'effet d'annonce

Le PPR comme le PLU ne peuvent et ne doivent être considérés comme des fins en soi, car le risque naturel dit prévisible en réalité ne l'est point et les catastrophes citées plus haut le démontre. La catastrophe naturelle ou technologique comme d'ailleurs l'erreur urbanistique au regard des évolutions de la société font partis de ces aléas dont la maîtrise absolue n'existe pas.

L'urbanisme est désormais, depuis les lois Grenelle de 2009 et 2010, confronté non plus seulement aux risques naturels et technologiques mais également aux risques environnementaux.

La nature et le caractère dynamique de ces paramètres, qui imposent aujourd'hui leur primauté dans les démarches urbaines, démontrent bien tout l'intérêt de ce nouvel urbanisme de projet en mouvement permanent, introduit par la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) et confirmé par les récentes lois Grenelle 1 et 2.

Le PPR comme le PLU ne peuvent et ne doivent être considérés comme des fins en soi, car le risque naturel dit prévisible en réalité ne l'est point

De fait, en matière d'urbanisme et d'aménagement, en raison du formalisme des PPR, qui se traduisent sous forme d'une simple annexe au document d'urbanisme (SCOT et PLU), le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans l'application des PPR se cantonne le plus souvent et principalement dans un effet d'annonce et une gestion préventive du risque. Cette phase préventive se prolonge bien sûr dans des réalisations d'ouvrages de mise en protection des biens et des personnes. Puis, en cas de risques avérés, par des actions de secours d'urgence.

Une insuffisante sensibilisation à la connaissance du risque

Alors, que l'on soit concepteur maîtres d'œuvre (architecte, paysagiste ...) ou maîtres d'ouvrage (aménageur, promoteur, constructeur ...), en tant qu'acteurs de l'acte de bâtir qui intervenons en aval de la préparation des réglementations, nous nous trouvons le plus souvent placés devant des interdictions ou des obligations de précautions que nous découvrons parfois bien tard et que nous ressentons de ce fait davantage comme des contraintes, voire des pénalités, que comme ce qu'elles sont en réalité : des mesures bénéfiques de préventions.

Il est dans ces conditions légitime de se demander si, au stade opéra-

tionnel, lors de la conception et de la réalisation des projets, l'information des professionnels comme du public sur les risques, traduite dans le document d'urbanisme, est bien satisfaisante.

Il est légitime de se demander si l'information des professionnels comme du public sur les risques, traduite dans le document d'urbanisme, est bien satisfaisante

Il convient de reconnaître que le fait d'exprimer la prévention du risque uniquement dans un document annexe au PLU n'est pas de nature à favoriser la sensibilisation, ni des

élus en charge de sa traduction sur l'espace, ni des acteurs de la transformation de celui-ci, et encore moins du public. Il suffit d'observer les motifs d'intérêt porté par ce dernier aux documents présentés lors des concertations ou des enquêtes publiques.

La plupart du temps pour le grand public et même pour certains professionnels, potentiels pétitionnaires d'autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol, les documents consultés au préalable se réduisent au règlement et aux documents graphiques de zonage. Les rapports de présentation, les PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) avec leurs orientations générales, et surtout les annexes, ne restent une fois approuvés, considérés à tort, que comme des documents de rang inférieur sans effet direct apparent sur le futur projet.

Les travaux préparatoires du Congrès de Cobaty au sein de nos Associations respectives confirment bien cette insuffisance de sensibilisation à la connaissance du risque, à la manière de le prendre en compte, et de fait aux conditions de son intégration dans nos démarches de projet, en aval de son édiction réglementaire.

Les travaux préparatoires du Congrès de Cobaty au sein de nos Associations respectives confirment cette insuffisance de sensibilisation à la connaissance du risque

Trois pistes pour impliquer les professions dans la prévention des risques

Alors comment lever cette lacune au sein de nos professions, que l'on intervienne au sein d'équipes pluridisciplinaires au stade réglementaire dans l'élaboration des PLU, ou au stade de la réalisation opérationnelle des projets en tant que maître d'œuvre, maître d'ouvrage ou entrepreneur ?

- D'abord pour les institutionnels, Communes, EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale), en développant la concertation dans l'esprit de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 (dite loi

Bachelot), relative à la prévention des risques technologiques et naturels. L'explication du risque et des prescriptions qu'il impose doit être claire et compréhensible pour le public dès le stade du diagnostic, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, alors que souvent, servitudes et risques qui y figurent, sont indiqués à des échelles trop petites sans support foncier. Pour une meilleure sensibilisation et information préventive, le champ d'application du risque, ses prescriptions et ses conséquences en cas de non prise en considération devraient être exprimées aux mêmes échelles et sur les mêmes documents, qu'il s'agisse du PADD, des Orientations d'Aménagement et de Programmation et surtout des documents de zonage.

- Ensuite, pour les organismes professionnels et des associations comme Cobaty, en officialisant des actions de sensibilisation lors de séminaires d'échanges et de formation, en entretenant des contacts suivis avec les responsables de l'Etat et des collectivités locales, en revendiquant en amont, en qualité de partenaire, un rôle consultatif auprès des responsables publics, au stade de la préparation de la règle, et en aval en prenant un rôle actif dans la gestion préventive du risque sur le terrain au stade opérationnel, aux côtés des élus, lors de la conception et de la réalisation des projets.

- Enfin dans le domaine de l'urbanisme, ne conviendrait-il pas de donner au PPR, tout comme le plan de zonage, la reconnaissance et la primauté qui lui revient au titre des pièces majeures du PLU et non plus comme des annexes ? Ne pourrait-on pas obliger réglementairement les concepteurs de PLU à faire figurer sur les documents graphiques de zonage, par des aplats de couleurs contrastés, les zones de risques naturels, technologiques ou environnementaux en renvoyant seulement en annexe les explications nécessaires à leur compréhension et à leurs prescriptions ?

Ne conviendrait-il pas de donner au PPR, tout comme le plan de zonage, la reconnaissance et la primauté qui lui revient au titre des pièces majeures du PLU et non plus comme des annexes ?

Une initiative concrète de Cobaty pour mieux connaître les risques

L'initiative projetée par le District 3 de Cobaty d'établir en collaboration avec les DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) des fiches synthétiques sur la connaissance des risques, en pointant si nécessaire les particularismes régionaux, vont dans le sens d'une meilleure sensibilisation et informa-

tion des professionnels et des élus en la matière (voir ci-dessous). Car avant d'intervenir auprès de nos partenaires, clients, entreprises, collectivités locales, il est essentiel de bien maîtriser le sujet.

Ces fiches permettraient de donner et de diffuser de l'information de qualité, actualisée et facilement accessible, sur les connaissances de base, sur la compréhension des phénomènes, les réglementations applicables, le rôle des acteurs (Etat, communes, assureurs,...). Elles pourraient renvoyer le lecteur à des guides, des sites web ou à des recommandations, existantes sur chacun des risques, au cours des phases réglementaire, de conception de projets, de réalisation des opérations, de gestion du risque, ainsi qu'en cas de confrontation avec celui-ci.

C'est en conclusion un message d'anticipation sur la connaissance des risques, sur les raisons de leur formation, sur la manière de les appréhender, de les gérer et d'y faire face, que Cobaty pourrait faire passer auprès de ses membres et de ses partenaires à l'occasion du prochain Congrès de Tours fin septembre.

C'est un message d'anticipation sur la connaissance des risques, sur les raisons de leur formation, sur la manière de les appréhender et de les gérer que Cobaty pourrait faire passer auprès de ses membres et de ses partenaires à l'occasion du Congrès de Tours

De la sorte, en s'impliquant dans la problématique des risques avant que celui-ci ne se manifeste, les professionnels de l'acte de bâtir ne se contenteraient plus de les subir comme des contraintes à la lecture des documents d'urbanisme, mais deviendraient des

partenaires à part entière des pouvoirs publics dans les domaines de leur prévention et de leur gestion.

Richard Trapitzine

Fiches synthétiques d'information sur les risques : le projet de Cobaty

Voici la proposition de structure de fiches d'information à l'intention des professionnels de l'acte de bâtir concernant chacun des risques suivants : inondation ; incendie ; mouvements de terrain ; chutes de pierres ; avalanche ; sismique ; submersion marine ; éruptions volcaniques ; tempêtes ; technologique.

1. Quel est le rôle de l'Etat ?
2. Quel est le rôle des communes ?

3. Quelles sont les ressources à disposition des professionnels et des particuliers ?
- comment et où s'informer pour se prémunir contre le risque avant d'y être confronté ?
 - quels sont les documents à consulter et comment y avoir accès ?
 - quelles sont les organismes ou personnes ressources ?
4. Quelles sont les mesures de prévention et de mise en sécurité en faveur des personnes et des biens ? Actions de l'Etat, des communes, des particuliers :
- au stade réglementaire,
 - au stade opérationnel lors de la conception et de la réalisation de travaux d'aménagement et de construction, lors d'une confrontation avec le risque.
5. Rôle, missions et engagement des professionnels de l'acte de bâtir au sein de Cobaty en vue de la prévention et de la gestion du risque.
-



Portrait : Richard Trapitzine

- Ingénieur Géomètre ESGT (Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes)
- Diplômé du Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM)
- Création d'un cabinet de géomètre expert à Saint-Raphaël (Var) (1962-1981)
- Soutenance de thèse de Doctorat d'urbanisme sur « Les pratiques d'aménagement en milieu péri-urbain » (1981)
- Depuis ne se consacre qu'aux activités d'urbanisme au sein d'équipes pluridisciplinaires qu'il dirige, surtout sous les angles technico-juridiques
- Aujourd'hui à la tête de la société Urban Consult dont le siège est à Meyreuil (Bouches-du-Rhône) : missions de conseil auprès de collectivités locales ou de groupes d'opérateurs, mais, éthique oblige, jamais en même temps sur les mêmes territoires et en cherchant toujours à concilier intérêt privé et intérêt général
- Enseignant dans le cadre du Centre d'Etudes Juridiques d'Urbanisme de l'Université d'Aix-Marseille
- Auteur de nombreux articles publiés depuis une trentaine d'années dans la revue « Etudes foncières » dont il est membre du comité de rédaction

Paul-Louis Bourrouillou
Président de la Commission « Risques naturels » de Cobaty Martinique
Membre du Bureau national de Cobaty France

Mise en place des PPR à la Martinique : un cas très complexe et très exceptionnel

La Martinique est une île montagneuse volcanique et tropicale de 1 100 km², dont 45% de massifs forestiers sur les pentes et sommets, densément peuplée de 400 000 habitants, située près du contact de deux grandes plaques tectoniques. Elle est donc soumise à de nombreux aléas naturels...

Une étonnante absence de dispositions liées aux risques

Jusqu'à la fin des années 90, aucune disposition liée aux risques - hormis celles de bon sens, volontaires et élémentaires - affectait la constructibilité des terrains et l'urbanisme, notamment dans les POS (Plans d'Occupation des Sols).

En 1995, en application de la loi Barnier, le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières) a entrepris en interne sur demande de la Préfecture, sans aucune communication sur le sujet, une étude qui a servi de support à une thèse de doctorat supervisée par le Professeur Jean Chorowicz, essentiellement sur des critères documentaires tant cartographiques que géologiques aboutissant à des cartes de zonages d'intensité et nature d'aléas, référencées pour l'essentiel par les pentes, l'orientation, la nature du sol et la végétation.

Le résultat, annoncé au public le jour de la présentation en Préfecture à la mi 99, fut une série de 31 Atlas communaux des risques (les trois principales communes de l'île en étant exemptées), éditée en seule-

En septembre 1999, la DDE a brutalement décidé le rejet de permis de construire pour des projets situés sur des terrains figurant sur les Atlas en zones de risques moyens ou élevés, soit plus d'un cas sur deux

ment trois exemplaires sur papier dont un en Préfecture, un à la DDE (Direction Départementale de l'Équipement) et un en communes. Des documents donc peu consultables.

Le choc de 1999

En septembre 1999, se fondant sur l'application de l'article R111-2 du Code de l'urbanisme, la DDE, sur fond de protection des responsabilités des fonctionnaires et des maires dans l'attribution de droits à construire face à des risques prévisibles, a brutalement décidé le rejet de permis de construire pour des projets situés sur des terrains figurant sur les Atlas en zones de risques moyens ou élevés, soit plus d'un cas sur deux, se fondant aussi sur le porté à connaissance que ces Atlas représentaient légalement.

L'accueil fut très critique face au manque de fiabilité et de précision de ces documents mal diffusés et occasionna de nombreuses contestations et demandes d'explication non prises en compte car jugées par la DDE non fondées et corporatistes.

Après plusieurs mois, Cobaty, sollicité, a réussi à obtenir l'organisation et la tenue d'une grande réunion d'explications limitée aux professionnels, puis un dialogue et un partenariat dans les démarches.

PPR : une procédure expérimentale voulue par le Préfet Michel Cadot

Une seconde réunion fut organisée par Cobaty pour les élus du Conseil régional (CR), du Conseil général (CG) et les maires, suivie aussitôt de la signature de motions en termes identiques de ces structures réclamant l'abandon des Atlas et une concertation les incluant pour la mise en place de PPR (Plans de Prévention des Risques) sur base d'études approfondies.

Un comité de suivi composé du CR, du CG, de l'AMM (Association des Maires de la Martinique) et de Cobaty, avec au début l'APRM (Association pour la Prévention des Risques Majeurs à la Martinique) et l'ARMOS (Association de Maîtres d'Ouvrage Sociaux), représentant indirectement 16 organisations professionnelles (architectes, géomètres, économistes, assureurs, notaires, avocats, entrepreneurs...), s'est constitué en élaborant son cahier des charges.

Le Préfet Michel Cadot a alors pris l'initiative expérimentale de créer un comité de réflexion pour une politique concertée des risques naturels incluant, outre l'Etat et ses services associés, les membres de ce comité de suivi constitué pour superviser régulièrement l'avancement en assurant le partenariat voulu pour l'implication et la sensibilisation des intervenants.

Ces PPR devaient être élaborés et rendus applicables dans un délai maximum de trois ans, soit courant 2004, ceci en multirisques et sur les 34 communes, sur la base d'un règlement spécifique commun décliné cas par cas et d'une cartographie adoptant des couleurs spécifiques à la Martinique dont les fameuses zones orange.

Chaque commune s'engageait à modifier, à échéance de deux ans, ses POS pour mise en conformité aux PPR, POS que la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) conduisait à transformer en PLU (Plan Local d'Urbanisme). En contrepartie, des révisions de PPR étaient autorisées dès la troisième année au lieu de cinq pour pouvoir corriger les erreurs les plus insupportables.

Le planning, exceptionnel pour un tel enjeu surtout avec la faiblesse des moyens financiers pour assurer une qualité minimale et acceptable des études, a été tenu après d'intenses échanges et des analyses contradictoires des niveaux de risques retenus.

Les aspects positifs et les effets pervers de la mise en place des PPR

Cette expérience a permis un consensus pourtant particulièrement difficile à obtenir au départ et la mise en place d'une amorce de culture et de prise de conscience, sans les moyens cependant d'assumer et d'accompagner les conséquences de ce changement profond. Elle a

accompagné la mise en œuvre débutée en 1998 des règles parasismiques fondées sur les PS92.

Pour bien mesurer les conséquences des PPR, il faut comprendre que brutalement près de trois quarts des surfaces constructibles se sont retrouvées soumises à de fortes contraintes (jaune et plus) et près de 30% inconstructibles sans recours (rouge)

Pour bien mesurer les conséquences des PPR, il faut comprendre que brutalement près de trois quarts des surfaces constructibles se sont retrouvées soumises à de fortes contraintes (jaune et plus) et près de 30% inconstructibles sans recours (rouge).

La carte des risques de la Martinique est majoritairement rouge avec un peu d'orange et beaucoup de jaune !

L'intensité retenue des divers risques, dont il faut rappeler qu'ils sont la conjonction de l'intensité de l'aléa naturel et de l'enjeu ou son corollaire la vulnérabilité, a créé des cartes de risques de PPR dessinant une nouvelle géographie. Le conflit entre terres agricoles et terres à bâtir s'est ravivé.

L'intensité retenue des divers risques, dont il faut rappeler qu'ils sont la conjonction de l'intensité de l'aléa naturel et de l'enjeu ou son corollaire la vulnérabilité, a créé des cartes de risques de PPR dessinant une nouvelle géographie

Cas par cas, des effets induits tels que projets rendus impossibles à côté d'autres autorisés peu avant, terrains invendables, successions ou indivisions dévalorisées, voire déséquilibrées, et forte poussée des constructions illicites (jusqu'à 10%) ont été considérables. Les prix du foncier ont connu une hausse importante

du fait d'une rareté accrue, ce qu'une importante étude sur le foncier conduite par Cobaty et diffusée en 2007 a mis en évidence. L'effet de la défiscalisation souvent mis en avant a moins joué que celui des PPR.

Les insuffisances de la connaissance technique

Nombre de classements ont dû être corrigés (plus de 150 cas reconnus officiellement) au cas par cas tant la connaissance des aléas sur le terrain et du territoire était insuffisante voire erronée, particulièrement au regard de l'inondabilité établie sur des fonds cartographiques imprécis et inadaptés (échelles et équidistances des courbes de niveau...). La position approximative d'un trait épais a condamné de petites parcelles.

Les études de terrain ayant été notoirement insuffisantes pour s'écarter de l'approche documentaliste et théorique des Atlas, on a constaté une attitude de rejet voire de mépris dans certaines communes et dans une part de la population, fondée sur des erreurs manifestes et l'extrême rigueur des classements et du règlement. L'exigence d'études de risques type G11 pour la majorité des autorisations de construire a paradoxalement atténué cette attitude et forgé un fond de respect des prescriptions essentielles (terrassements, soutènements, drainages, fondations...).

Ces presque 10 000 études payées par les demandeurs ont aussi constitué un fond de connaissance maillée du territoire à exploiter face aux insuffisances persistantes dont celle de la connaissance historique des événements naturels. Mais cette connaissance, utile aux prescriptions, reste très insuffisante.

Les incidences négatives des PPR

Le renchérissement important des projets tant en raison du foncier et de son aménagement que des mesures constructives incluant en outre d'autres incidences de nouvelles normes parasismiques, d'accessibilité et RTAA (Réglementation Thermique, Acoustique et Aération) ont conduit à accentuer la réduction très importante de la construction induite par l'arrêt de la défiscalisation privée et la crise mondiale ensuite. Notons que les contraintes des PPR sont réduites pour des constructions d'intérêt public.

Enfin, quelques grands glissements de terrain ou inondations de quartiers entiers ont montré que les classements généralement très surévalués (90% des études en zones d'aléas moyens aboutissent en fait à permettre la construction) ont dans ces cas été insuffisants ou inappropriés plus particulièrement dans leur analyse d'incidences des aménagements humains. Cela a montré qu'accroître volontairement les contraintes ne pallie pas la méconnaissance et n'apporte pas dans tous les cas la sécurisation attendue.

De même, l'accent porté uniquement à ce jour sur les autorisations, CU (Certificat d'Urbanisme) et PC (Permis de Construire) a nui au traitement de l'existant en zones dangereuses pour lequel il n'y a eu que très peu d'information et encore moins de mesures concrètes réalisées.

Des recommandations de Cobaty à la nécessaire révision des PPR

Des six recommandations émises par Cobaty lors de la première réunion, la plupart (traiter l'existant, échelles réduites, recalage limites et autorisations, notices de risques, calage topo/cadaastre/PLU) finissent - dix ans plus tard... - par être prise en compte, hormis celui de la constitution d'une équipe de jeunes techniciens locaux pour une meilleure diffusion de la connaissance de part et d'autre.

Une mission d'évaluation vient de s'achever en bonne concertation. Ses conclusions et les demandes de Cobaty vont servir de support à une révision de tous les PPR débutant cet automne avec un planning cible de neuf mois. Ces PPR révisés devront être cohérents avec les PLU adaptés aux actuels PPR.

Le nouveau comité de suivi, faisant suite au premier avec les mêmes membres, se réunit régulièrement pour mesurer les résultats d'évaluation et les objectifs de révision. Il va être créé un guichet support à la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) pour la prise en compte des erreurs mani-

festes à corriger au cas par cas avec aval du comité de suivi ainsi qu'un comité zones oranges, ce qui accroît la transparence et pérennise le partenariat Etat/élus/socio-professionnels représentés par Cobaty.

PPR : un état d'esprit approprié en pays de forts aléas

Les PPR sont des outils incontournables et utiles qui restent grandement à perfectionner et à mieux financer dans leur contenu technique. Ils doivent être réalisés en partenariat étroit Etat/élus/professionnels. Ils resteront longtemps encore insuffisants en précision et fiabilité mais créent l'état d'esprit approprié en pays de forts aléas. Mais ils sont aussi un frein à l'activité du fait de l'insuffisance de mesures pour en assumer les conséquences négatives.

Les autorités doivent en prendre conscience pour aider à l'acceptation et l'imprégnation de cette culture qui comprend le volet très particu-

Quelques grands glissements de terrain ou inondations de quartiers entiers ont montré que les classements généralement très surévalués ont dans ces cas été insuffisants ou inappropriés

lier des séismes et compenser les handicaps d'aménagements et d'activités imposés à la population au nom de l'application très rigoureuse et limitante du principe de précaution et de l'article R111-2 du Code de l'urbanisme.

La Martinique est un champ d'expérience qu'il faudrait mieux faire connaître

car sa situation extrême a été traitée à bras le corps sans déviance, bien plus vite et plus loin que les autres DOM et départements y compris ceux qui subissent autant d'aléas naturels. Nombre de mesures peuvent inspirer, voire être transposées au traitement de l'ensemble du territoire national.

Cobaty Martinique qui est depuis le début un acteur très impliqué dans la gestion des PPR reste à la disposition de tous pour participer à des approches plus détaillées, complexes et techniques qu'il a dû maîtriser lors des douze dernières années du fait de ce rôle privilégié qui lui a été accordé.

Un rôle dont nous avons le plaisir et la fierté de savoir qu'il a été apprécié par son acteur majeur, le Préfet Michel Cadot, actuellement Préfet de Région Bretagne.

La Martinique est un champ d'expérience qu'il faudrait mieux faire connaître car sa situation extrême a été traitée à bras le corps sans déviance, bien plus vite et plus loin que les autres DOM

Paul-Louis Bourrouillou



Portrait : Paul-Louis Bourrouillou

- Ingénieur ENS Géologie Nancy (1972)
- MBA International de l'INSEAD (1983)
- Ingénieur puis commercial chez SIF Bachy
- Directeur logistique Phénix International
- Création de Prima (société franchisée Phénix) en Martinique et Somodia (assistance à maîtrise d'ouvrage)
- Au sein du Groupe Le Villain, création des départements Accession sociale et Promotion (depuis 1995)
- Cobaty Martinique : Membre fondateur (1994), Vice-Président (1995 à 1998), Président (1998-2004), Président de la Commission « Risques naturels » (depuis 1999)
- Délégué régional du District 9 (2005-2006)
- Président du District 9 (depuis 2006)
- Membre du Bureau national de Cobaty France

Doris Nicout
Membre de Cobaty Paris Doyen
Docteur d'Etat en urbanisme - Sociologue
Expert en sécurité urbaine

Les efforts pour désenclaver les quartiers sensibles tendent à un nouvel « enclavement » au nom de la sécurisation

Pour achever ce document consacré à « L'urbanisme à l'épreuve des risques », les « Cahiers du Cobaty » ont souhaité donner la parole à Doris Nicout, une Cobatyste sociologue spécialisée dans les quartiers difficiles où règne souvent une grande insécurité. Un autre type de risque - et non des moindres - auquel doit faire face l'urbanisme...

La politique de la ville a bientôt trente ans puisque ce dispositif a vu le jour en 1981 avec pour objectif de traiter les quartiers sensibles.

Les grands ensembles ont été construits à la hâte dans les années 60 pour accueillir les Français privés de logement par les bombardements de la Seconde Guerre mondiale, les habitants des bidonvilles et près d'un million de rapatriés d'Algérie. Certains de ces logements, dès leur construction, ont fait l'objet de critiques de la part des habitants mais aussi des sociologues. Après les années 70, les financeurs et les responsables ont demandé de mettre fin à la construction des barres et des tours, particulièrement les immeubles construits avec des matériaux de mauvaise qualité.

Des grands ensembles devenus synonymes de risques et d'insécurité

La mauvaise réputation des grands immeubles s'est installée et ils sont devenus le symbole d'un logement à problème donnant la priorité au quantitatif plutôt qu'au qualitatif. Les habitants - qui le pouvaient -

Les habitants - qui le pouvaient - ont quitté les grands ensembles, les autres sont restés « assignés à résidence » faute de moyens financiers dans des quartiers qui sont devenus des cités-dortoirs

ont quitté les grands ensembles, les autres sont restés « assignés à résidence » faute de moyens financiers dans des quartiers qui sont devenus des cités-dortoirs.

Les habitants se plaignent de façon récurrente de la mauvaise qualité du

bâti, de nuisances acoustiques et thermiques. La distance géographique de la cité par rapport au centre ville et aux équipements publics pose également problème. Les associations des habitants, très actives et motivées, se battent pour obtenir des lieux de rencontre et un espace public sécurisé ouvert à tous.

Des émeutes éclatent au début des années 90. La large couverture médiatique de ces événements inquiète la classe politique. Deux causes ont été identifiées :

- Les violences sont la conséquence des problèmes socio-économiques vécus par les jeunes et les familles de ces quartiers.
- La famille est en crise : la famille ne jouant plus son rôle, la nécessité de renforcer le lien social et de restaurer l'autorité s'impose.

La montée en puissance des thématiques de l'insécurité dans les débats politiques ne fait qu'ajouter à la mauvaise réputation de ces quartiers. Les mots d'insécurité, de délinquance des jeunes, de trafic de drogue, de bandes y sont profondément associés dans les esprits.

Les différents gouvernements ont donc mis en place une politique à destination de ces quartiers, dans l'objectif de résoudre les problèmes dont les habitants étaient les premières victimes (*voir encadré*).

De la démolition des barres à la « résidentialisation » de leurs habitants

Prévue par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) est créée pour financer et piloter les opérations concernant plutôt le bâti : démolition, reconstruction, réhabilitation, particulièrement « résidentialisation », et équipements publics. L'aspect humain est financé par les moyens de droit commun (*).

Le changement d'image et la sécurisation des quartiers sensibles passent par la démolition et la reconstruction, la réhabilitation et la « rési-

(*) Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS).

dentialisation ». Il est ainsi prévu de démolir/reconstruire 250 000 logements en France et de procéder à 400 000 « résidentialisations ». Le mot « résidentialisation » a été choisi pour séduire les habitants, les rassurer et donner une autre image des quartiers. Il connote des notions de confort et de soin apportés à l'environnement. Il recouvre une pratique d'aménagement, un lien entre l'aménagement d'un îlot et la « prévention situationnelle » ou sécurisation de l'espace, d'origine anglo-saxonne.

Ce processus de « résidentialisation » permet une nouvelle configuration des quartiers par le fractionnement des grands ensembles en plusieurs zones d'immeubles ; les bâtiments sont entourés d'espaces bien délimités et baptisés « unité résidentielle ».

Les avantages théoriques de la « résidentialisation »

Nous avons interviewé un certain nombre de bailleurs et d'hommes politiques et leurs argumentations en faveur de la « résidentialisation » sont identiques. Il s'agit : de clarifier la préséance entre espace public, espace privé, espace communal et espace bailleur ; de hiérarchiser les espaces intermédiaires entre la rue et l'entrée des immeubles ; de découper et redéfinir la trame viaire. Autrement dit : « en finir avec les grands ensembles », morceler les barres, mettre fin aux conflits d'usage entre les habitants et les jeunes squatteurs au pied des immeubles, mettre un terme aux dysfonctionnements techniques perpétuels.

Changer les habitudes des anciens habitants des immeubles et leur apprendre à vivre dans un univers plus restreint et différemment réglementé. Clôturer les résidences engendre un sentiment d'appartenance à un lieu protégé de l'agressivité du dehors.

Dans nos travaux de recherche, nous nous sommes rendu compte que l'argument de l'insécurité urbaine est mis en avant par rapport à la sécurité du bâti !

Dans nos travaux de recherche, nous nous sommes rendu compte que l'argument de l'insécurité urbaine est mis en avant par rapport à la sécurité du bâti !

Le risque de l'inégalité financière

Tous les bailleurs interviewés ont souligné qu'ils se trouvent face à des espaces dont l'entretien est très coûteux, les immeubles « résidentialisés » dans les cités HLM sont souvent habités par une population à faibles ressources : les espaces collectifs, qui auparavant faisaient

partie du domaine public dont l'entretien était à la charge des collectivités locales, sont devenus aujourd'hui, après la « résidentialisation », un espace géré par l'office et les frais d'entretien se répercutent sur les dépenses et les charges locatives.

Les résidents, en réalité, paient deux fois les frais d'entretien : une fois par le biais de leurs impôts locaux et une autre fois par celui des charges locatives

Les résidents, en réalité, paient deux fois les frais d'entretien : une fois par le biais de leurs impôts locaux pour financer le service municipal d'entre-

tien des espaces verts et d'enlèvement des ordures ménagères, et une autre fois par le biais des charges locatives.

Dans les quartiers traditionnels, les rez-de-chaussée peuvent être occupés par des commerces ou des locaux d'activités mais dans ces nouveaux quartiers au statut et à la vocation exclusivement résidentielle, les rez-de-chaussée sont des logements que les locataires doivent équiper de grilles aux fenêtres, à moins de garder les volets fermés.

Non seulement ceux qui habitent au rez-de-chaussée paient deux fois plus par rapport à ceux qui habitent dans des immeubles non « résidentialisés » ou à leur situation antérieure, mais ils vivent avec les fenêtres et les volets toujours fermés pour se protéger de vols ou des regards.

Le risque d'isolement et la ségrégation spatiale

Lors des enquêtes et interviews, il a été constaté que les résidents se sentent en rupture avec la vie sociale de leur quartier, se plaignent de leur isolement même s'il est parfois volontaire.

Dans la logique de la « résidentialisation », la sécurité réelle n'existe que lorsque les habitants se trouvent dans l'espace privé « surprotégé ». Les immeubles sont souvent entourés de hautes grilles, équipés d'interphones et de caméras de surveillance. Ces aménagements sont diversement ressentis : rassurants pour les habitants, ils sont le signe que le quartier n'est pas sûr pour les personnes n'y résidant pas.

Dans la logique de la « résidentialisation », la sécurité réelle n'existe que lorsque les habitants se trouvent dans l'espace privé « surprotégé »

On constate que les efforts mis en œuvre par la politique de la ville pour désenclaver les quartiers tendent à un « nouvel enclavement » au nom de la sécurisation.

Dans les secteurs « résidentialisés », on ne trouve plus de petites pla-

cettes où les enfants jouent autour d'un bac à sable et où les mamans discutent ensemble, assises sur des bancs. Il n'y a plus de rues où les enfants courent et où les mamans s'arrêtent devant chaque entrée d'immeuble pour échanger. Un gardien d'immeuble déclarait : « Ce quartier a perdu son âme de village ».

Les personnes relogées après la démolition de leur immeuble sont encore plus exposées à ce « risque d'isolement ». Elles ne connaissent pas le quartier, se sont éloignés de leurs amis, de leurs habitudes, de l'école de leurs enfants, de leur médecin de famille, de l'animation de leur quartier « bruyant », de la solidarité des voisins et des services qu'ils se rendaient mutuellement, malgré tous les conflits.

Dans la plupart des résidences, aucun espace de rassemblement pour les habitants n'est prévu, pas plus que d'espace barbecue ou de quadrillage au sol en noir et blanc pour pouvoir jouer aux échecs, ni même la présence de bancs en ciment (inaltérable) autour d'un petit jardin fleuri ou d'un mini-potager. A été éventuellement aménagée une salle dans chaque résidence pour les réunions, l'organisation de fêtes et de soirées entre résidents ou pour que les enfants puissent s'isoler et faire leurs devoirs.

Développer le sentiment d'appartenance

Rares sont les habitants des cités HLM qui ont l'habitude de s'approprier l'espace commun. Ils n'ont pas appris, ils n'en ont pas eu l'opportunité. Leur arrivée dans la résidence est l'occasion de les amener à se côtoyer, à se « connaître et se reconnaître ». Cet espace fermé et rassurant doit être un lieu de brassage.

Il est souhaitable de créer des espaces verts, en impliquant les locataires, afin de favoriser un sentiment de fierté et d'appartenance à « leur résidence ». Les gardiens d'immeubles, les médiateurs sociaux, les animateurs de quartiers et les associations peuvent accompagner les habitants des résidences, particulièrement les nouveaux et encore davantage les primo-arrivants, pour diminuer le risque d'isolement et les en sortir. Il paraît nécessaire de trouver des solutions communes, d'instaurer le dialogue, de réunir la police, les éducateurs et les travailleurs sociaux pour réfléchir ensemble et aboutir à une coproduction de la sécurité et « un espace public de qualité ».

La mise en place d'un tel projet ne peut que naître d'une « volonté politique » de la part de l'équipe municipale et des bailleurs.

Doris Nicout

Politique de la ville : quelques moments clés

- 1973 : le groupe de réflexion « Habitat et Vie Sociale » (HVS) est mis en place par Robert Lion, directeur de la Construction au ministère du Logement. La même année, Olivier Guichard, ministre de l'Équipement, met fin à la construction des tours et des barres.
- 1977 : premier rapport sur la violence, la criminalité et la vie sociale rédigé par Alain Peyrefitte (*). Il demande une présence policière sur les quartiers.
- 1981 : première émeute urbaine dans le quartier des Minguettes. La délinquance des jeunes préoccupe les dirigeants et les bailleurs. La création des ZEP (Zone d'Éducation Prioritaire), ZUP (Zone Urbaine Prioritaire), Mission locale pour l'emploi des jeunes, Opération Prévention d'État figurent parmi les réponses.
- 1983 : Pierre Mauroy installe le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD), principal outil du dispositif proposé par la Commission des maires sur la sécurité. Mulhouse est choisie pour la mise en place d'un plan de prévention de la délinquance. 18 villes sont volontaires pour des actions pilotes.
- 1984-1988 : les premiers contrats de Plan État-Région-Mairie sont signés dans le cadre du DSQ (Développement Social de Quartier). Certaines barres commencent à être dynamitées.
- 1990 : la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 (« loi Besson ») vise à la mise en œuvre du droit au logement. Elle rend obligatoire l'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et prévoit l'institution d'un Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) ainsi que des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS). La loi « anti-ghetto » concernant la maîtrise foncière oblige la construction de logements sociaux sur les communes.
- 1991 : la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) « restructure, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en Zone Urbaine Sensible (ZUS) ».
- 1992 : les premières opérations de renouvellement urbain voient le jour. Dans le même temps, la mise en place d'une procédure unique « Contrat de Ville » encourage les habitants à participer à la vie de leur quartier.
- 1996 : Alain Juppé lance, avec le Pacte de relance pour la ville, la relance des « Zones Franches Urbaines ».

- 1999 : une enveloppe de 5,5 milliards de francs est débloquée par l'État pour relancer le projet GUP (Grand Projet Urbain) et GPV (Grand Projet de Ville).
- 2000 : la démolition sous prétexte de casser « les ghettos » s'amplifie.
- 2001 : Jérôme Peyrat, dans son rapport intitulé « Habiter, Cohabiter, la sécurité dans le logement social », préconise de rendre « les lieux inconfortables aux délinquants » et rappelle la bonne évolution des chiffres de la délinquance sur les secteurs « résidentialisés ».

(*) Rapport d'Alain Peyrefitte : « Réponse à la violence, la criminalité et la délinquance », 1977.



Portrait : Doris Nicout

- Docteur d'Etat en Urbanisme (Sociologie Urbaine), thèse sur « Les habitants des cités HLM, la prévention de la délinquance »
- DEA: Science de la Ville en Sociologie Urbaine
- DEA Lettres Modernes
- Diplôme Universitaire en Politique de la Sécurité Urbaine, Université René Descartes (Paris V) et Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI)
- Diplôme d'Etat de Technicien Supérieur de la Formation Professionnelle pour Adultes (TSFPA)
- Pour des municipalités (Orléans, Blois...) et des sociétés de promotion immobilière (Immobilière 3F, Paris Habitat...), travaux de conseil, de recherches et d'études très poussés dans des zones labellisées « quartiers difficiles » avec pour objectif de mieux lutter contre l'insécurité ainsi que prévenir la délinquance. Sa conviction : l'implication des habitants dans la vie de leur cité est l'une des réponses les plus essentielles à la création du lien social et à l'insertion des jeunes



- Association née en France en 1957.
- Objet : être le trait d'union, en France comme à l'International, entre des Métiers complémentaires réunis autour de l'acte de construire, de l'urbanisme, de l'environnement et du cadre de vie.
- 175 professions représentées.
- Carrefour de réflexion et d'action pour valoriser les Métiers, les Régions et le Cadre de vie.
- Force vive qui génère amitié et respect et s'appuie sur une forte éthique.
- Organisation d'évènements (colloques, conférences...) et de missions d'études.
- Interlocuteur des Pouvoirs publics (ministères, collectivités territoriales).
- Cobaty France : 4 000 membres et 111 Associations réunies en Districts et proches des réalités locales et régionales.
Des Commissions nationales et régionales : « Communication », « Technique et Prospective », « Vie interne », « Ressources humaines et Solidarité », « 109 (Sang Neuf) - Adhésions ».
- Cobaty International : créé en 1985, siège à Bruxelles une quinzaine de pays représentés.

Cobaty France
6, rue de Clichy, 75009 Paris
Tél. : 01 40 23 94 13 - Fax : 01 40 82 92 40
contact@cobaty.org - <http://www.cobaty.org>

Cobaty International asbl
avenue Boileau 16, 1040 Bruxelles
Tél.: (32) 2 739 15 30 - Fax : (32) 2 739 15 39
mail@cobaty-intl.org

CORLET