



ALBUM



Prise en compte des risques naturels dans l'aménagement

13 monographies





Alors qu'un grand nombre de nos concitoyens vivent dans des zones exposées aux risques, alors que les effets du changement climatique sont de plus en plus perceptibles, alors que l'homme intervient toujours plus massivement sur les milieux (imperméabilisation des sols, déforestation, destruction des protections naturelles, ...), c'est tous ensemble que nous devons chercher à rendre les territoires, les personnes et les biens moins vulnérables face aux risques. Cette tâche est lourde et nous concerne tous.

Ces dernières années, le Gouvernement a considérablement renforcé son intervention en matière de prévention. La mise en place d'un plan séisme, l'amélioration de la vigilance météorologique, le développement de la prévision des crues (SHAPI), l'élaboration de stratégies globales sur les grands fleuves, le lancement des programmes d'actions de prévention des inondations par bassins versants (PAPI), le renforcement de la sécurité des ouvrages hydrauliques ou la maîtrise de l'urbanisation en zone à risque dont le Plan de prévention des risques (PPR) est l'instrument privilégié, en sont des exemples concrets. Le dispositif législatif et réglementaire a également été complété par la loi du 30 juillet 2003.

Une première décennie de PPR, née en 1995 en réponse notamment aux événements dramatiques de Vaison-la-Romaine, s'achève et l'objectif que nous nous étions fixé de 5 000 PPR approuvés fin 2005, a été atteint. Je tiens à souligner la ténacité et l'engagement des préfets et des services déconcentrés de l'Etat - DIREN, DDE et DDAF - qui ont su relever le défi et sans qui cet objectif n'aurait jamais pu être atteint.

Cette politique, dont la nécessité s'impose à nous tous, relève de la responsabilité de l'Etat. C'est grâce à elle que nous pourrions maîtriser l'urbanisation et réduire de façon durable la vulnérabilité des territoires, des personnes et des biens. Pour autant la réduction de la vulnérabilité ne doit pas être systématiquement synonyme d'inconstructibilité ou de gel des territoires soumis aux risques. Tout l'enjeu réside à maîtriser l'urbanisation des zones les plus exposées tout en permettant le développement urbain et économique des zones déjà urbanisées ou des zones les moins exposées. Pour ces dernières l'objectif est clairement de réduire leur vulnérabilité face aux risques.

La mise en œuvre de cette politique rencontre aujourd'hui encore des difficultés et manque de vision globale. Au côté de l'Etat et des experts, les élus, les associations et les habitants détiennent des connaissances essentielles et sont porteurs des enjeux urbains, économiques, culturels, patrimoniaux, environnementaux, sociaux des territoires qu'ils administrent ou qu'ils habitent.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité, afin de contribuer à l'amélioration des pratiques et à la construction d'une culture commune, bénéficier d'un retour d'expériences de services de l'Etat, de collectivités territoriales ou de concepteurs particulièrement innovantes en la matière pour confronter et donner à voir les savoir-faire dans ce domaine partagé qu'est la prise en compte du risque dans l'aménagement. Les treize monographies de cet album font partie de ce premier retour d'expériences. Elles concernent notamment l'architecture et les techniques constructives, l'urbanisme opérationnel à l'échelle de l'îlot et la planification sur de plus grands territoires. Elles s'intégreront dans une démarche plus large de valorisation à l'échelle nationale, en particulier via internet, par le ministère de l'Écologie et du Développement durable, de projets, existants ou à venir, intégrant le risque comme l'une des données fondatrices du projet. Cette démarche doit permettre de démontrer qu'il est à la fois possible et souhaitable de concevoir des aménagements dont le risque est l'une des composantes afin de dépasser les clivages et les antagonismes, de développer une véritable culture territoriale de la gestion des risques et de faire progresser les territoires vers un développement plus durable reposant sur l'équilibre entre sécurité, écologie et solidarité face au risque.

Nelly Olin

ministre de l'Écologie et du Développement durable



La politique de prévention des risques naturels majeurs portée par la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR) du ministère de l'Ecologie et du Développement durable, s'appuie sur trois objectifs principaux : l'amélioration des connaissances, l'information des populations et des acteurs concernés, la prise en compte des risques dans l'aménagement.

Si l'on s'accorde désormais sur le fait que la prévention des risques naturels est une politique partagée entre les citoyens, les élus et l'Etat, il est bien moins admis que les outils permettant la gestion de ces risques sont multiples, le PPR étant souvent considéré comme le seul instrument de cette gestion. Pourtant, pour être efficace l'action sur les risques doit être envisagée aux différentes échelles de l'intervention territoriale, qu'il s'agisse d'atténuer l'intensité ou l'occurrence des phénomènes ou de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens exposés. Agir à toutes ces échelles – bâtiment, parcelle, îlot, commune, intercommunalité, bassin, grand territoire - implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs et l'utilisation des outils adaptés aux différentes échelles.

Depuis la loi du 2 février 1995, les moyens se sont fortement concentrés sur l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Ce sont ainsi plus de 5300 communes qui, grâce à ces documents spécifiques, sont dotées d'une réglementation locale adaptée à leur contexte. Au-delà des améliorations possibles dans la mise en œuvre et le contenu de ces réglementations, il faut aujourd'hui agir en amont et en aval de cette procédure qui ne peut à elle seule résoudre l'ensemble des problèmes.

Le présent album de 13 monographies de prise en compte des risques naturels dans l'aménagement est un premier recueil d'expériences lancées dans ce domaine. Il illustre toute l'étendue des difficultés mais aussi des actions possibles lorsqu'il s'agit d'aménager un territoire contraint par les risques naturels.

Bien sûr, la gestion des risques avérés ou prévisibles est la situation la plus courante : limiter et gérer la manifestation des phénomènes en intégrant le risque en particulier dans les pratiques agricoles comme à Château-Thierry, mettre en place et mobiliser des structures spécifiques et adaptées à l'aléa et au contexte comme à Laon ou Lyon, permettre et faciliter, dans les cas les plus extrêmes, la délocalisation de biens très exposés comme à Collias, montrent que l'implication de la collectivité territoriale dans la gestion du risque au côté de l'Etat est pertinente, efficace et parfois même essentielle à la mise en œuvre des mesures portées par l'Etat lui même.

La pérennité d'un territoire passe parfois par la mise en œuvre d'une politique de renouvellement ou de projet urbain forte. Des contraintes naturelles peuvent rendre l'exercice plus complexe encore mais les exemples de Montauban, Montbéliard, Nanterre, Niort ou Pointe-à-Pitre démontrent que les outils utilisés à des fins de réduction de la vulnérabilité de certains secteurs de ville permettent également d'éviter la paupérisation ou la déshérence de ces territoires.

L'exercice plus prospectif d'identification des perspectives de développement sur le long terme d'un territoire, dans le respect des principes de prévention, nécessite souvent des études complémentaires à celles menées dans le cadre du PPR, plus globales et pouvant être engagées en partenariat entre l'Etat et les collectivités concernées. Ces études, comme à Gourbeyre ou à Menton, permettent de mieux comprendre les territoires, et donc les risques auxquels ils sont soumis. Ces analyses territoriales permettent d'identifier les études et travaux nécessaires à une bonne gestion des risques qui pourra à son tour permettre l'émergence de projets territoriaux compatibles avec les objectifs de prévention, en particulier la sécurité des personnes. L'analyse du territoire trouve dans tous les cas une place privilégiée au cours de l'élaboration des documents d'urbanisme, qui doivent prendre en compte le risque depuis la loi SRU, à l'échelle intercommunale illustrée par le SCOT de Narbonne ou à l'échelle communale, par le PLU de Rochefort.

Ces exemples constituent un échantillon d'illustrations choisies parmi une cinquantaine d'autres actions toutes aussi représentatives de la multiplicité et de la richesse de démarches intégratrices du risque.

Les services de l'Etat ont en charge l'élaboration des PPRN que viennent compléter les outils financiers ouverts par la loi du 30 juillet 2003 sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Je souhaite que cet ouvrage puisse les guider dans leur tâche avec le souci de trouver, en association avec les collectivités territoriales, les solutions de prévention adaptées aux ambitions et aux contextes locaux dans le respect des grands principes de la prévention des risques.

En illustrant ce que peut être le développement durable des zones de risques naturels, je souhaite également que cet album puisse susciter chez les acteurs locaux, collectivités, aménageurs et concepteurs, l'envie d'innover afin de concilier aménagement et prévention des risques.

Laurent MICHEL,

Directeur de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), Délégué aux risques majeurs

Art. L. 110 du code de l'urbanisme

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.

Art. L. 110-1 du code de l'environnement

I. Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1. Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2. Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3. Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4. Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

- 7 CHÂTEAU-THIERRY – 02**
Réduction du risque de ruissellement et de coulées de boue
 - 13 COLLIAS – 30**
Relocalisation de propriétés sinistrées après inondation
 - 18 GOURBEYRE – 971**
PPR multirisques et définition d'études d'accompagnement
 - 23 GRAND LYON - 69**
Commission des Balmes - Commission géotechnique du Grand Lyon
Direction de l'Eau
 - 28 LAON - 02**
Gestion des risques liés à l'existence de carrières souterraines
 - 33 MENTON – 06**
PPR Mouvements de terrain – Etude prospective pour la gestion du risque
et le développement du territoire
 - 40 MONTAUBAN – 82**
Projet de Renouveau Urbain de Sapiac et Villebourbon :
Aménagement en zone d'aléa inondation fort
 - 47 MONTBELIARD – 25**
Les Blancheries – projet de 160 logements en zone inondable
 - 52 NANTERRE – 92**
Aménagement d'un parc en zone inondable
 - 58 NARBONNE – 11**
Prise en compte des risques naturels dans le SCOT
 - 65 NIORT – 79**
Noron – La halle des Peupliers : un bâtiment inondable
 - 70 POINTE-À-PITRE – 971**
Etude de vulnérabilité et rénovation urbaine des quartiers Chanzy,
Bergevin et Henri IV
 - 77 ROCHEFORT – 17**
Prise en compte du risque de submersion marine dans le PLU
-