

**Réduction de la vulnérabilité
des personnes et des biens
aux inondations**

ACTES DU SÉMINAIRE

Béziers, les 6 et 7 mars 2006

risques naturels majeurs

Synthèse du séminaire

Le séminaire « Réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux inondations » qui s'est tenu à Béziers les 6 et 7 mars 2006, s'est attaché à ouvrir des espaces de travail sur la question de la réduction de la vulnérabilité au risque inondation.

Le quartier du Faubourg, situé à l'Ouest de la ville de Béziers, a constitué un cadre géographique propice à la réflexion et au débat, par les difficultés et les atouts qu'il réunit. Fortement inondé par les crues de l'Orb, ce quartier connaît d'autres handicaps : population résidente défavorisée, nuisances et insécurité liées à la circulation routière, cadre de vie dévalorisé. Cet enchaînement de difficultés, où l'exposition au risque naturel apparaît comme un élément central, est assez couramment rencontré. **L'exposition au risque majeur d'un environnement bâti se conjugue souvent avec d'autres contraintes.** Pour autant, il est rare que ce type de quartier ne dispose de facteurs favorables, à partir desquels peut se greffer une démarche de qualification. Ainsi, le quartier du Faubourg présente-t-il **des atouts stratégiques** : il jouxte un ouvrage classé au patrimoine mondial de l'humanité – les Écluses de Fonsérannes – et il constitue une entrée de ville emblématique pour Béziers, remarquable par la conjonction d'un paysage urbain de caractère et du milieu aquatique de la rivière. Il apparaît donc possible d'attacher la question de la réduction de la vulnérabilité du quartier à celle plus globale de son devenir au cœur de l'agglomération.

1/ La démarche à suivre

□ Les travaux des ateliers du séminaire ont mis en évidence l'intérêt de **prendre en compte l'ensemble des problèmes du quartier inondable et pas seulement la composante « risque inondation »**. Il convient d'identifier l'ensemble des effets négatifs cumulés qui produisent une dynamique d'entraînement « vers le bas » de ce type de quartier. De la même façon, il convient de **repérer les atouts et potentialités du quartier**, les opportunités qu'il peut offrir à l'agglomération, ses dynamiques internes et les dynamiques qui peuvent être apportées par celle-ci afin justement de rechercher une sortie « vers le haut ».

□ Dans la pratique, cette nécessité, requiert de **décloisonner les métiers entre les services « risques » et les services « aménagement » pour rendre possible une analyse transversale**, afin de lier la question de l'exposition à l'inondation aux autres logiques urbaines en jeu.

□ La prise en compte du contexte urbain conduit à **adopter une approche aux différentes échelles urbaines** pour avant toute chose rompre avec la tendance de relégation du quartier inondé, afin de le « raccrocher » à la ville. Il faut considérer le quartier dans la dynamique de son agglomération. La compréhension des mécanismes d'ensemble permet de percevoir en profondeur les facteurs de vulnérabilité, les atouts et les faiblesses, qui pourront être exploités dans un projet de restructuration. Cette analyse peut découler d'investigations directes et/ou ressortir de l'écoute des résidents, des opérateurs et des acteurs locaux.

□ L'importance à accorder à **une implication active des acteurs territoriaux** dans la mise en oeuvre d'une réduction de la vulnérabilité au risque majeur est nettement ressortie des travaux menés. La mise en place de maîtrises d'ouvrage locales est indispensable. Elle permet en effet de mobiliser des outils de l'aménagement opérationnel (OPAH par exemple) et d'inscrire alors le PPRN dans un dispositif d'ensemble d'autant plus efficace qu'il est élargi et opérationnel. L'action réglementaire intervient alors en appui de la démarche.

□ Les travaux menés en atelier ont exprimé à ce sujet le besoin de mieux harmoniser des projets locaux et un PPRN, tant en terme de finalités que de chronologie dans les

phases d'élaboration. **La démarche de concertation, telle qu'elle doit être menée dans le cadre de l'élaboration du PPRN, revêt alors une importance particulière.**

2/ Les outils requis et leur maîtrise

□ **L'étape de diagnostic préalable est apparue primordiale et structurante.** Ce diagnostic a pour objet de mettre en évidence les vulnérabilités physiques mais aussi socio-économiques du quartier. L'étude de cas du quartier du Faubourg a montré l'intérêt d'explicitier une méthode de réalisation du diagnostic de vulnérabilité "inondation" pour faciliter son emploi.

□ Les travaux ont également montré l'intérêt pour les services et les collectivités de **disposer d'un catalogue de mesures de réduction de la vulnérabilité**, classées par nature et caractérisées en terme de coût, de portée et de modalités de mise en oeuvre. Ceci pose la question de la construction collective de solutions, c'est-à-dire associant justement les acteurs locaux.

□ Les travaux ont mis l'accent sur **les besoins d'une connaissance fine des instruments d'aménagement** tant sur leur fonctionnalité (champ et modalités d'application, modalités d'obtention, etc.) que leur aptitude à intégrer des mesures de réduction de la vulnérabilité.

□ De nombreuses données sont disponibles et indispensables au développement des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations. La question est également de **mettre ces données à une plus ample disposition des acteurs locaux et des services** (ex : mise en place d'une plate-forme Internet).

3/ Adaptation du dispositif réglementaire aux spécificités de la gestion d'un quartier exposé au risque inondation

□ L'un des ateliers du séminaire a mis en avant **la nécessité de développer un dispositif d'intervention adapté aux différentes échelles territoriales.** Il faut tout à la fois inscrire le quartier dans la stratégie de l'agglomération pour lui donner sa juste place (planification urbaine) et l'intégrer à l'échelle de l'aménagement opérationnel. Or les outils d'aménagement disponibles sont le plus souvent spécifiques à une échelle de travail donnée même s'il existe parfois des liens entre ces niveaux de travail (par exemple entre Plan Local d'Urbanisme et ZAC depuis la loi SRU). Les travaux menés ont donc suggéré la mise en place d'un outil spécifique destiné à donner un cadre global à la démarche de « régénération » d'un quartier inondable. Ce cadre d'intervention – dénommé par l'atelier « schéma d'adaptation urbaine » - n'existe pas aujourd'hui.

□ Plus largement est apparu l'intérêt de **récapituler l'ensemble des besoins d'innovations réglementaires** qui permettraient aux acteurs locaux de mettre en oeuvre dans de bonnes conditions une démarche d'adaptation d'un quartier inondable. Ces besoins porteraient notamment sur la mobilisation des financements et sur la mise en oeuvre du PPRN.

A l'avenir, l'amélioration et la multiplication des démarches de réduction de la vulnérabilité passent par la mise en oeuvre opérationnelle et aboutie de telles démarches, associant l'État et les collectivités, de nature à montrer de façon très concrète ce qu'il est possible de faire. Les discussions ont pointé un déficit d'information des financeurs sur les actions de réduction de la vulnérabilité. Si l'on était localement en mesure de monter des projets crédibles et significatifs, il est probable que les financeurs s'y intéresseraient comme ils participent de longue date à la réalisation de travaux de protection.

Programme du Séminaire

Lundi 6 mars 2006 matin

Accueil par le Maire de Béziers et le Directeur Départemental Délégué de l'Équipement de l'Hérault

Animation de la matinée : MEDD / SDPRM

Le Programme d'Actions Structurantes « inondation »

G. Cadré (Directeur du CETE Méditerranée) et B. Guézo (CERTU)

Présentation des objectifs et du déroulement du séminaire

C. Boulet Desbareau (MEDD)

Découverte du site

Présentation en salle :

Ghislaine Verrhiest (CETE Méditerranée), Laurent Rippert (Syndicat Mixte de la Vallée de l'Orb)

Visite de terrain par petits groupes (animation DDE et SMVO).

Lundi 6 mars 2006 après-midi

Animation de l'après-midi : Marc Rennesson (CERTU)

Travail sur les ateliers : Présentation des démarches et du cahier des charges des ateliers

Marc Rennesson (CERTU)

Travail en sous-groupe sur les 4 ateliers :

1. Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens ;
2. Réduire la vulnérabilité en restaurant les champs d'expansion des crues ;
3. Concilier réduction de la vulnérabilité et revalorisation urbaine et sociale d'un quartier ;
4. Réduire la vulnérabilité et valoriser un quartier stratégique.

Mardi 7 mars 2006 matin

Animation de la matinée : Bruno Bessis (MTETM / DGUHC)

Présentation des outils disponibles : **Diagnostics et mesures de réduction**

Evaluation de la vulnérabilité des bâtiments

Jean-Luc Salagnac (CSTB)

Vulnérabilité des réseaux urbains

Marc Rennesson (CERTU)

Vulnérabilité des entreprises

Jean-Pierre Mengual (Ecole des Mines Nice-Sophia Antipolis)

Techniques d'intégration de l'inondation dans l'aménagement urbain.

Bernard Guézo (CERTU)

Echanges avec la salle

Présentation d'expériences

Diagnostic de maisons individuelles

Cédric Borget (Syndicat mixte Saône Doubs)

Mardi 7 mars 2006 après-midi

Animation de l'après-midi : Michel Ségard (MEDD / SDPRM)

Rendu des 4 ateliers par les rapporteurs

Débat avec les participants :

- Mettre en perspective le travail réalisé sur les 4 ateliers
- Dégager des pistes de travail

Clôture

Par Michel Ségard, délégué adjoint aux risques majeurs, sous-directeur de la prévention des risques majeurs

Accueil

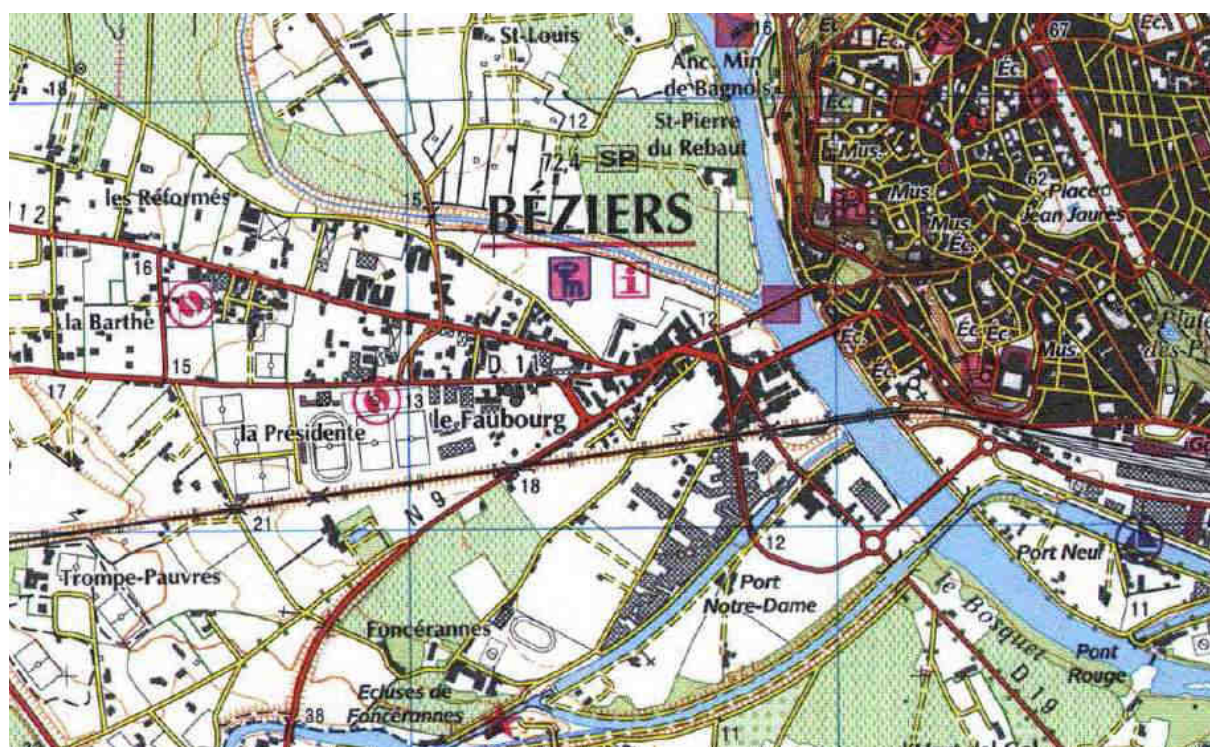
par Monsieur le Maire de Béziers

*et par Monsieur le Directeur Départemental Délégué de
l'Équipement de l'Hérault*



Monsieur Raymond COUDERC, Maire de Béziers et Président du Syndicat de l'Orb, accueille les participants au sein de la Maison des Associations de Béziers.

Le quartier du Faubourg, fil conducteur du séminaire, est un secteur largement affecté par les inondations. Il accueille historiquement les populations issues de l'immigration (Espagnols puis Marocains), mais également toute une population modeste, nouvellement implantée à Béziers.



Extrait de la carte IGN au 1/25 000

Pour les élus, le quartier du Faubourg est perçu comme une zone à réhabiliter sans développement urbain. La cité tente désormais de se développer vers l'Ouest après 100 ans de logique de développement vers l'Est. La vallée de l'Orb est considérée comme une « coulée verte » (espace inondable – espace de loisirs et de détente), avec une matrice existante (Le Faubourg) à réhabiliter. Toutefois, quelle stratégie adopter et quelles structures favoriser (logements, commerces, ateliers, lofts, etc.) ?

Les grandes crues de l'Orb (en particulier 1953) et les inondations récurrentes tous les 5 à 10 ans ont initié les grands projets d'aménagement en cours, définis par le PLAN ORB. Ce schéma d'aménagement doit faire l'objet d'une révision pour tenir compte de l'évolution locale du cours d'eau (travaux effectués, connaissances hydrauliques actuelles, etc.). Le plan devrait devenir multi-communal à terme, mais dans sa version actuelle, les projets sont

communaux sous pilotage du Syndicat de l'Orb qui en assure la cohérence globale. Les actions envisagées sont :

1. La protection des quartiers ;
2. La préservation des champs d'expansion des crues ;
3. La préservation des zones pour la protection (ouvrages hydrauliques).

Pour le quartier du Faubourg, jusqu'en 2002, une logique de protection/réhabilitation prévalait et visait la crue centennale comme crue de projet c'est-à-dire 3 m de hauteur d'eau au-dessus de la plaine. Puis survint la catastrophe d'Aramon dans le Gard en 2002 qui souligna les risques induits et autres effets pervers d'une protection par les digues.

Sensibilisés par les événements, les élus suspendent le projet d'endiguement. Ils se tournent alors vers une logique d'acceptation du risque d'inondation du quartier avec un objectif d'amélioration de la situation pour des crues de faible temps de retour (décennale-vingtennale) puis une réduction de la vulnérabilité de l'existant pour des crues supérieures, afin de maintenir la population sur place avec le maximum de confort et de sécurité en terme de vies et le minimum de dégâts aux biens.

La commune de Béziers a donc entamé une réflexion en ce sens et prospecte les pistes techniques, réglementaires et administratives pour atteindre cet objectif ambitieux et révolutionnaire dans son esprit.



Monsieur Michel BESOMBES, Directeur Départemental Délégué de l'Équipement de l'Hérault, confirme l'implication de l'Etat en matière de risques naturels et, en particulier, face aux inondations. Il rappelle les grandes lignes de la politique actuelle qui s'inscrivent dans une démarche prospective de prévention, de protection et de réduction de la vulnérabilité.

L'action de l'Etat s'exprime bien évidemment par un rôle régalien qui s'appuie en particulier sur le code de l'Environnement et par la mise en application des Plans de Prévention des Risques (PPR) naturels réglementant l'usage du sol. Ce document approuvé par le préfet après une phase technique et une longue concertation avec les élus locaux et la population devient ensuite opposable aux tiers au travers des documents d'urbanisme.

L'Etat intervient également en appui des collectivités territoriales sur le plan technique (assistance à maîtrise d'ouvrage) ou financier (subventions) dans la mise en place des politiques locales de lutte contre l'inondation. Cette synergie inspirée par une véritable culture du risque à créer ou à recréer permettra, à terme, d'améliorer la sécurité des personnes et des biens face aux inondations et de réapprendre à vivre au quotidien avec ce risque.

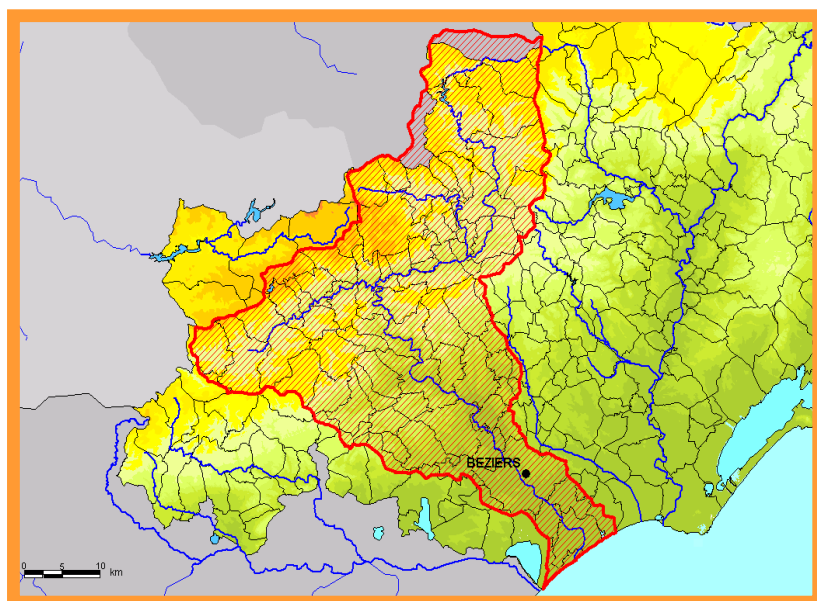
Le quartier du Faubourg à Béziers

Le quartier du Faubourg n'est cité ici qu'à titre d'exemple afin de servir de support de réflexion sur la problématique de la réduction de la vulnérabilité aux inondations des personnes et des biens.

Le diagnostic du quartier a été réalisé par le CETE Méditerranée (Ghislaine Verrhiest).

Contexte général

L'Orb est un des fleuves côtiers les plus importants du Département de l'Hérault. Avec un bassin versant de 1 550 km² et 136 km de linéaire, il draine 79 communes accueillant 150 000 habitants dont 70% sur la frange littorale.



Compte tenu de sa situation géographique sur l'arc méditerranéen, l'Orb est un bassin versant fortement et fréquemment soumis aux inondations.

Des désordres apparaissent en effet pour une occurrence biennale à quinquennale.

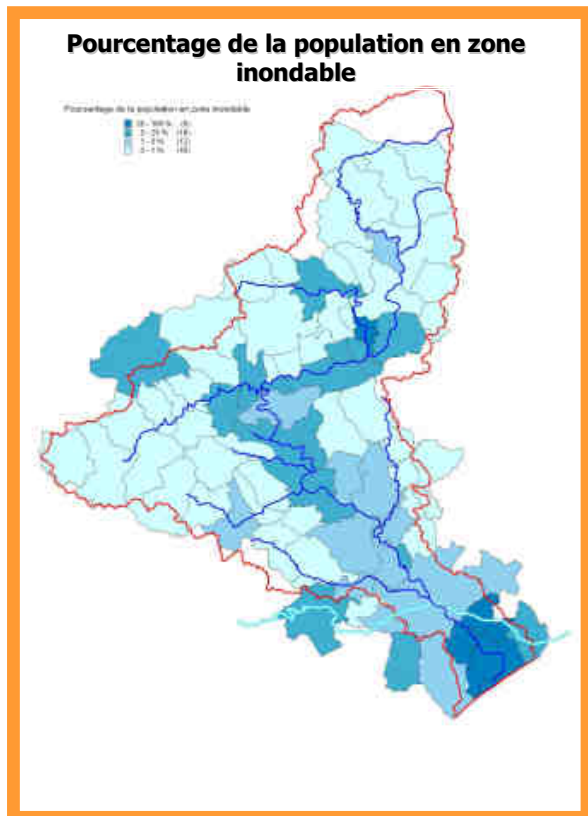
De nombreuses crues historiques ont affecté le secteur : 1953, 1987, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997.

En raison du régime particulier des précipitations et de la morphologie du bassin versant, le temps de propagation de la crue est très court : quelques heures pour l'Orb sur la basse vallée, inférieur à l'heure pour les zones situées en tête de bassin versant.

L'Orb présente une sensibilité particulière aux inondations. 15 000 personnes sont exposées aux débordements directs de la rivière et de ses principaux affluents, affectant 13 500 ha de terres dont 5 600 ha sur le delta.

Dans ce contexte, les dégâts occasionnés par les crues peuvent être très importants. Ainsi, les crues de décembre 1995 et janvier 1996 ont occasionné des dommages à hauteur de 18 Millions d'euros pour les équipements publics, 5 Millions d'euros de dommages agricoles et 15 Millions d'euros de dommages aux particuliers. 200 entreprises ont également été touchées.

La pression foncière déjà très forte est croissante sur la frange littorale. Cette zone est en outre soumise à une variation saisonnière de la population très importante : 100 000 personnes en période estivale (présence de nombreux campings).



Un Syndicat Mixte a été créé pour porter un projet de Plan global de gestion du risque inondation. Cette démarche fortement impulsée par le Département de l'Hérault en 1997 regroupe les 79 communes du bassin versant (soit 100 % des communes) et le Département de l'Hérault, en partenariat avec l'Agence de l'Eau, le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, la Région Languedoc-Roussillon et la MISE. Le projet est mené en étroite concertation avec le milieu associatif et les partenaires socio-économiques.

Le Syndicat Mixte s'est ainsi fixé les missions de coordonner les actions, de concerter avec les acteurs, de faciliter les démarches, de former les acteurs et de sensibiliser les populations dans une philosophie d'action : **« PENSER GLOBALEMENT, AGIR LOCALEMENT »**.

Dans ce contexte, le syndicat Mixte n'a pas vocation à assurer la maîtrise d'œuvre des travaux. Ceux-ci sont portés par des maîtres d'ouvrages locaux. En conséquence, il les coordonne et en assure la cohérence. Neufs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) constituent les « chevilles ouvrières » du Plan de gestion du risque inondation. Le maillage ainsi constitué permet de couvrir l'ensemble du territoire.

Le Plan Global de gestion du risque inondation est organisé en cinq axes :

AXE 1 : Amélioration des connaissances et renforcement de la conscience du risque

- Pose de repères de crue sur les communes à risque : entretien de la culture du risque ;
- Constitution d'une base de données pour les Plus Hautes Eaux Connues (PHEC) ;
- Création d'un site Internet ;
- Journaux inondation ;
- Sensibilisation scolaire ;
- Plans communaux de sauvegarde sur les communes à risque.

Budget affecté : 333 000 €

AXE 2 : Amélioration de la surveillance et des dispositions de prévision et d'alerte

- Densification du réseau général hydro-météorologique ;
- Réalisation de Plans Communaux de Sauvegarde sur les communes à risque inondation.

Budget affecté : 673 000 €

AXE 3 : Réduction de la vulnérabilité

- Amélioration des mesures de réduction de la vulnérabilité des bâtiments et des activités implantées dans les zones à risques ;
- Approbation de l'ensemble des PPRi pour les communes à risque.

Budget affecté : 672 000 €

AXE 4 : Action de ralentissement des écoulements à l'amont des zones exposées

- Restauration des berges de l'Orb et de ses affluents ;
- Rétablissement des zones naturelles d'expansion des crues sur la moyenne vallée de l'Orb.

Budget affecté : 5 875 000 €

Axe 5 : Amélioration et développement des aménagements collectifs localisés de protection des lieux densément habités

- Rétablissement des exutoires naturels en mer : Ancien Grau du Libron et Grande Maire (de l'amont de la RD64 jusqu'à la mer) ;
- Diagnostic et travaux sur les digues existantes ;
- Amélioration de l'hydraulicité du fleuve ;
- Protections rapprochées des communes du delta de l'Orb, à l'exception de Béziers Faubourg.

Budget affecté : 11 925 000 €

Le cas particulier du quartier du Faubourg



Le cas du quartier du Faubourg de Béziers, pour lequel la protection rapprochée n'est pas envisagée, apparaît ici comme une exception. Il résulte d'une volonté politique forte de renoncer à l'endiguement du secteur.

Ce choix courageux des élus s'appuie sur :

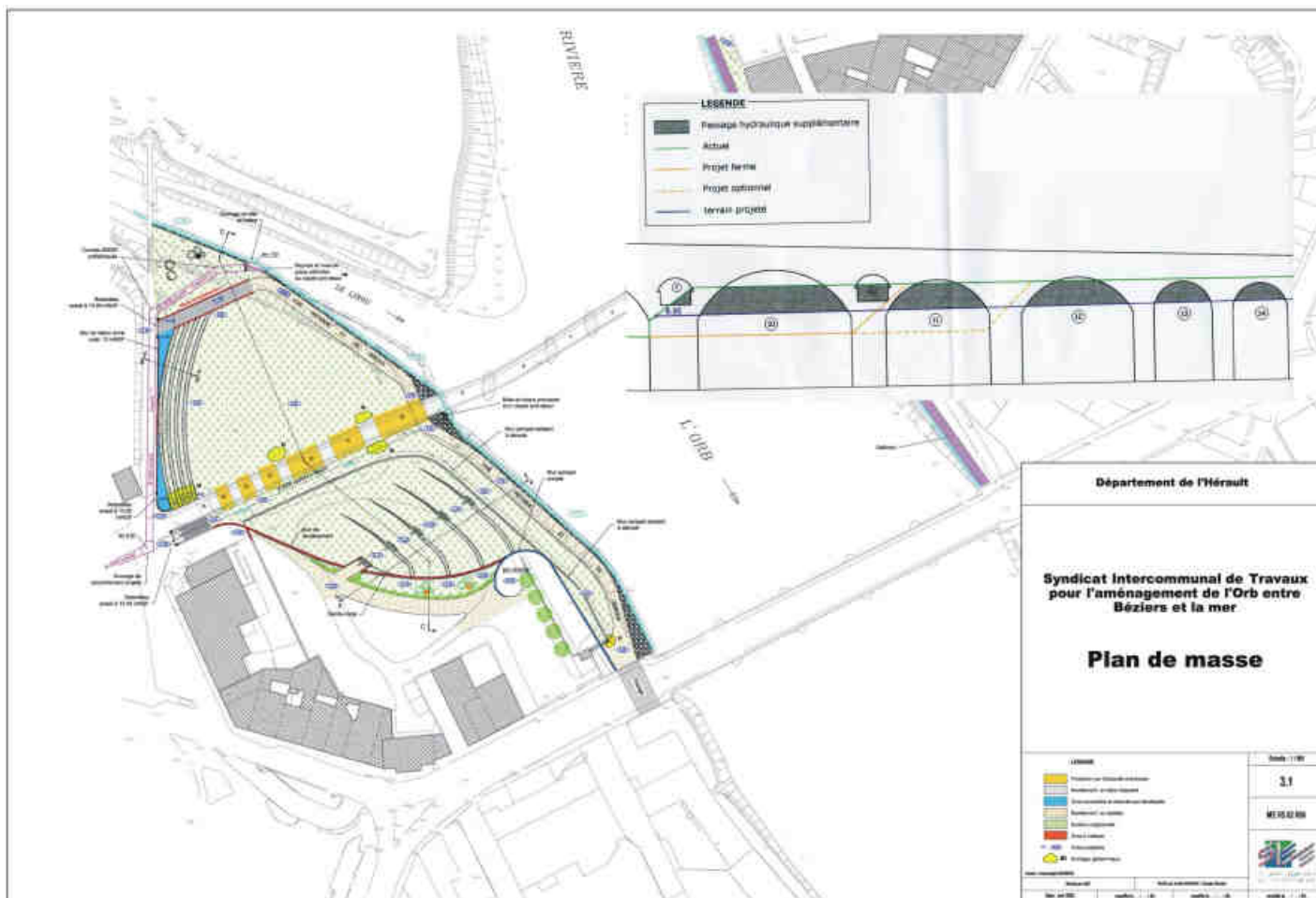
- le scepticisme des techniciens quant à la faisabilité d'une protection rapprochée efficace,
- un accueil mitigé de la part de la population vis-à-vis de ce type de solution,
- et la décision du Maire de la ville de ne pas s'inscrire dans une démarche d'endiguement rapproché après les événements catastrophiques du Gard en septembre 2002 et du Rhône en décembre 2003.

Devant ce choix stratégique, il a fallu trouver une alternative à l'endiguement du quartier du Faubourg. Les objectifs sont forcément moins ambitieux. Ils visent à repousser l'occurrence des désordres pour le Faubourg et à réduire les hauteurs d'eau pour les crues moyennes (10-30 ans). A cette fin, les actions retenues sont la mise en œuvre de la restauration de la ripisylve (i.e. bois présent sur les rives d'un cours d'eau), la correction des singularités hydrauliques, la création d'une risberme dans la traversée de Béziers et l'amélioration de la capacité hydraulique des ouvrages en place.

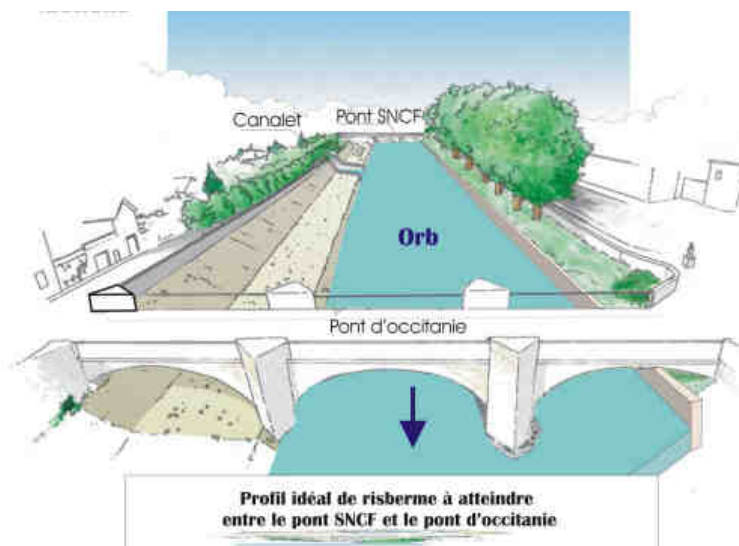
A ce jour, certains travaux sont déjà réalisés : le traitement de la ripisylve, la suppression de la digue des Moulins Neufs et la rectification de la berge au droit du barrage de Pont Rouge.

Deux projets sont actuellement en cours :

- L'amélioration de l'hydraulicité de l'Orb au droit du Pont Vieux qui consiste à rouvrir certaines arches bouchées ou partiellement obstruées afin d'augmenter la capacité hydraulique de l'ouvrage ;



- L'amélioration de l'hydraulicité de l'Orb, du Pont Neuf au Pont Canal, qui consiste à élargir la section d'écoulement de la rivière en créant une risberme en rive droite et en aménageant les berges.



Au bilan, les résultats attendus sont significatifs pour le quartier : le Faubourg est protégé pour une crue de plus de 1000 m³/s et une réduction du niveau d'inondation de 50 cm est escomptée pour des crues moyennes (période de retour vingt à trente ans) de type crue de 1987.

Présentation du quartier et de ses spécificités

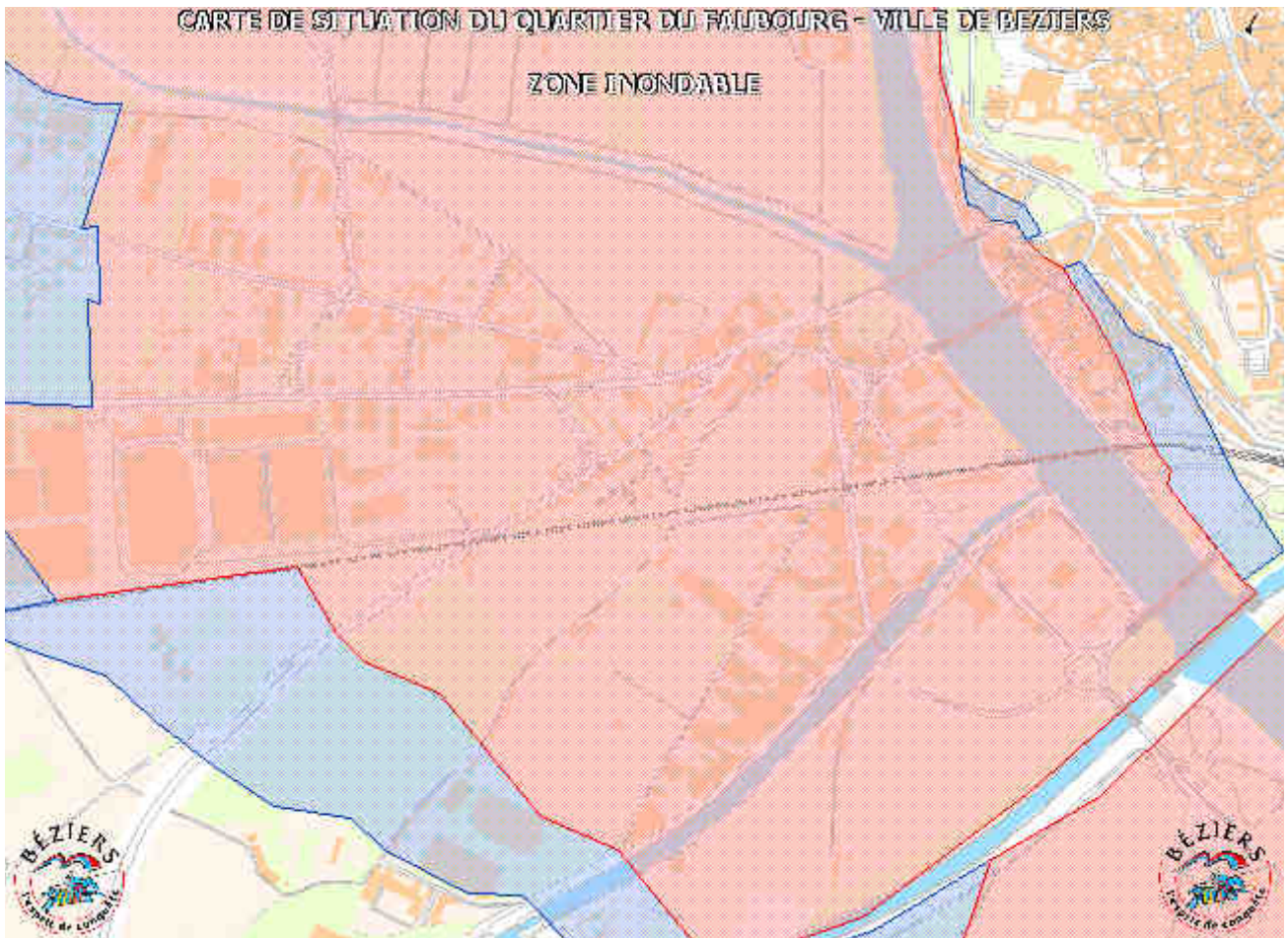
Le quartier du Faubourg s'inscrit dans un contexte social peu favorisé. Il compte environ 1500 habitants répartis en 640 ménages dont 35 % sont concernés par les minima sociaux. L'urbanisation du secteur remonte à la fin du XIX^{ème} siècle. Le bâti est constitué d'habitations individuelles ou de petits collectifs de ville (R+2; R+3). La dégradation du bâti sur certains secteurs est flagrante. Certaines propriétés sont délaissées par leurs propriétaires. Cette situation occasionne un taux de vacance important dans certaines zones.

Le quartier compte plusieurs petites entreprises du secteur de l'automobile et quelques commerces de proximité dans ce secteur passant. On notera également la présence d'une installation classée ICPE. Du point de vue touristique, le quartier dispose d'atouts importants grâce à la proximité du Canal du Midi et des écluses de Fonsérannes inscrites au patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO.



Le quartier a connu historiquement de nombreuses crues, en particulier au XX^{ème} siècle.

Cette situation a conduit à la définition d'une cartographie des zones inondables qui se traduit par une large extension des zones rouges et des zones bleues du PPRI sur les secteurs bâtis.



Les 4/5 du quartier sont en zone rouge avec des hauteurs de submersion parfois supérieures à 3 m et des vitesses d'écoulement fortes au droit des rétrécissements du lit et au franchissement des ouvrages hydrauliques.

Analyse de la vulnérabilité du quartier au risque d'inondation

Devant l'importance et l'étendue des zones inondables sur les secteurs bâtis, la commune a souhaité qu'une étude préalable analyse la vulnérabilité des personnes et des biens. A cette fin, le CETE Méditerranée a proposé puis mis en œuvre sa méthode de diagnostic, bâtie sur :

- La délimitation de zones de bâti homogène en terme de typologie et d'année de construction ;
- La sélection de bâtiments représentatifs de chacune de ces zones ;
- L'analyse des bâtiments sélectionnés à l'aide d'une fiche de relevé :
 - ✓ Critères qualitatifs caractérisant le bâti en terme de vulnérabilité et de dégradation + PHEC ;
 - ✓ Facteurs de vulnérabilité estimés par rapport à l'architecture (nombre de niveaux, ouvertures, matériaux,...), à l'usage (habitation, local commercial ou artisanal,...) et aux possibilités d'évacuation des occupants par hélitreuillage ;
- L'affectation d'un niveau de vulnérabilité (faible, moyen, fort, très fort).

sensibilité. Les événements récents ont également permis de souder les liens sociaux. La vitalité des habitants se trouve ainsi renforcée par le risque d'inondation. Ceux-ci acceptent le risque et s'y adaptent en affichant une volonté forte de demeurer sur le quartier.

Dynamisme actuel du quartier

Le dynamisme se traduit par la présence de nombreuses activités artisanales et commerciales et une demande significative pour la création de nouveaux commerces. Concernant les équipements publics, on note la présence d'un stade, d'un club nautique, d'un foyer d'étudiants, d'itinéraires piétonniers et cyclables le long du canal du Midi.

Le quartier présente également un intérêt certain vis-à-vis du patrimoine architectural et environnemental. Il fait fonction de porte d'entrée emblématique de la ville de Béziers offrant une vue exceptionnelle sur l'ensemble de la ville et sur sa cathédrale et présente des éléments architecturaux remarquables dans le tissu existant : Canal du Midi et écluses de Fonsérannes, Pont Canal (inscrit à l'inventaire des monuments historiques). Ces éléments confèrent ainsi au quartier un potentiel touristique important mais aujourd'hui largement sous-exploité.



Procédure d'urbanisme en cours sur Béziers

Diverses mesures ou réflexions ont d'ores et déjà été engagées par les élus et les services de l'Etat en matière d'urbanisme.

Sur Béziers et à proximité du Faubourg :

- Périmètre de Restauration Immobilière (PRI) ;
- Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ;
- Opération de Rénovation Urbaine (ORU) ;
- Création de Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) ;

Sur le quartier :

- Plan de Prévention du Risque d'Inondation (PPRI) ;
- Secteur Sauvegardé.

Pistes d'investigation

Au-delà des mesures engagées, les élus veulent poursuivre la réflexion sur le devenir du quartier du Faubourg dans un objectif de développement global et durable. En s'appuyant sur une combinaison des différents outils et procédures, voire l'adaptation de ces outils, le séminaire a été l'occasion de rechercher collectivement des solutions techniques et administratives au travers de quatre scénarios proposés comme « cas d'école » par le MEDD, le CETE et le CERTU pour améliorer la gestion de ce secteur.

Scénario n°1

Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens



Animateurs : F. Ortiz (DDE 11) et F. Moronval (MEDD/SDPRM)



Rapporteur : A. Roy (DIREN Rhone-Alpes) et Rédacteur : Jean-Luc MICHAUX (Alp'Géorisques)

Objectif de l'atelier

Cet atelier vise à étudier les différentes possibilités de mise en œuvre des mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et des activités.

Deux principes ont été considérés pour mener à bien cette réflexion :

- ne pas intégrer la gestion de crise ;
- ne pas envisager de délocalisation.

Nécessité d'un état des lieux détaillé de la vulnérabilité

Quatre principaux types d'enjeux peuvent être distingués :

- Les personnes ;
- Les biens ;
- Les activités ;
- Les infrastructures (routes, téléphone, EDF, etc.).

Réduire la vulnérabilité nécessite de la connaître de manière fine, car les actions à mener dépendront de cette connaissance. Ainsi, la réalisation d'un espace refuge pour un logement nécessite de savoir si ce logement possède un accès à un étage supérieur ou non.

Par ailleurs, à la vulnérabilité inhérente à l'inondation (dégâts liés au fait que le bien trempe dans l'eau), il faut ajouter la « vulnérabilité additionnelle ». Celle-ci correspond au temps de reprise de l'activité, de remise en état des réseaux (Eau, gaz, électricité, etc.).

La réalisation d'un diagnostic de la vulnérabilité semble donc être le préalable nécessaire pour pouvoir la réduire.

Lors de ce diagnostic, il apparaît que les éléments suivants devraient être particulièrement analysés :

- Type de population : population sédentaire ou temporaire, niveau de vie, localisation des personnes à mobilité réduite, etc. ;
- Connaissance du foncier : propriétaire ou locataire ; type de logement (localisation des bâtiments de plein-pieds, présence d'étages pouvant servir d'espaces refuges, etc.) ; existence d'un espace refuge ; qualité de la structure du bâti : peut-il résister à une crue ? (sinon il semble inutile de l'adapter, ou il faudrait le renforcer) ;
- Types d'activités : risques de pollution, enjeux économiques, etc. ;
- Délai entre l'information de l'imminence d'une crue et son arrivée ;
- Possibilité de distinguer plusieurs niveaux de crue pour définir des actions en fonction de l'aléa (par exemple limiter la vulnérabilité des biens lors des petites crues fréquentes et préserver la sécurité des personnes pour les crues plus rares) ;
- Localisation des secteurs à vulnérabilité forte pour prioriser les actions.

Il s'agirait donc de réaliser une étude fine de la vulnérabilité, avec un appui technique et en partenariat avec les collectivités et les acteurs de la vie locale.

Définition des actions de réduction de la vulnérabilité

Une fois cette vulnérabilité bien définie, tant à l'échelle du bâtiment qu'à l'échelle du quartier, deux types d'actions pourraient être envisagées :

- *Les initiatives individuelles :*

Les initiatives individuelles et donc locales devraient être menées au cas par cas pour les différents types de vulnérabilité. Il s'agirait par exemple de construction d'espaces refuges individuels pour les logements, de surélévation des biens pour les protéger au minimum des crues non majeures, de l'arrimage des produits polluants type cuve à mazout ou de mise à l'abri du matériel dans les entreprises, etc.

- *Les initiatives collectives :*

Les solutions collectives seraient à mener à partir d'une réflexion plus globale à l'échelle d'un quartier ou d'une zone inondée. On pourrait par exemple s'interroger sur la faisabilité de refuges collectifs, en particulier pour les logements en rez-de-chaussée sans accès aux étages. Concernant les biens, des conseils pourraient être fournis pour réaliser des aménagements plus résistants à l'eau ou pour protéger un logement. Les activités pourraient être associées à cette réflexion. Enfin les infrastructures pourraient être redéfinies en lien avec la gestion de crise (accès routier hors d'eau, transformateurs au dessus des PHEC, etc.).

Ces différentes actions devraient être analysées en terme de coût, de faisabilité et d'efficacité en terme de réduction effective de la vulnérabilité. Elles devraient être cohérentes entre elles et une concertation au niveau de la zone d'application est conseillée dans ce but.

Cadre et financement des actions de réduction de la vulnérabilité

Ces différentes actions nécessitent un financement et un cadre juridique pour être menées à bon terme.

Trois cadres d'action ont été mis en évidence :

- Le PPRN (Plan de Prévention des Risques Naturels) ;
- L'OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat) ;
- Le PAPI (Programme d'Actions Préventives Inondation).

Le PPRN

Le PPRN est souvent l'élément déclenchant qui va permettre de connaître les aléas, les enjeux et leurs vulnérabilités et, par croisement, le risque. Il a de plus l'intérêt de cadrer les actions à mener. Il semble être l'outil incontournable de la réduction de la vulnérabilité du bâti existant. Il va permettre d'imposer certains aménagements, de donner des objectifs et d'obtenir des financements.

Cependant, les participants soulignent que le PPRN correspond à une analyse globale à l'échelle d'un territoire et non à un diagnostic individuel, construction par construction. De plus, il semble avoir des limites : les financements d'aménagements ne peuvent exister que si les mesures sont définies dans le PPRN. Cela nécessite donc de bien définir tous les aménagements à l'avance ce qui n'est pas simple. D'où une question soulevée : faut-il commencer par le PPRN ou réaliser d'abord une étude fine permettant de définir les mesures à imposer dans le règlement du PPRN ?

En fait, il apparaît que de nombreuses mesures devraient être simplement préconisées et non imposées. Le PPRN sert de base pour définir les zones sur lesquelles il est pertinent d'approfondir l'analyse et notamment l'évaluation de la vulnérabilité afin de pouvoir proposer des mesures au cas par cas.

Par conséquent, les études plus fines nécessaires à la réalisation de ces objectifs pourraient se faire après le PPRN. D'autant plus que les travaux et études de prévention des risques réalisées par les collectivités peuvent être subventionnées par l'Etat.

L'OPAH

Une fois les mesures à entreprendre définies dans le cadre du PPRN, une OPAH pourrait être montée en partenariat avec les collectivités, après évaluation du coût des aménagements à réaliser.

Les OPAH permettent de prendre en compte le risque d'inondation dans le cadre plus global de la restauration de l'habitat. Elles sont abordées plus spécifiquement dans l'atelier 3.

Le PAPI

Le PAPI, mis en place en 2002, n'est pas un outil à part entière mais un cadre d'actions global pour la prévention des inondations. Il repose sur un partenariat entre Etat et collectivités pour la mise en œuvre de l'ensemble des outils de prévention. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable mise en œuvre par le gouvernement. Au total, 42 PAPI ont été lancés.

Le PAPI pourrait permettre ainsi une sensibilisation de l'ensemble des acteurs au problème d'inondation à l'échelle du bassin versant, ainsi qu'un choix des solutions techniques. Cette démarche permet de prendre des décisions au niveau local qui s'intègrent dans un contexte global, en partenariat avec l'ensemble des acteurs.

Autres moyens de financement envisagés

>> Dans le cadre du PPRN, il existe déjà des subventions pour les travaux imposés par le PPRN par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (« fonds Barnier »). On pourrait envisager également une défiscalisation pour les travaux conseillés.

>> Projet d'Intérêt Général : un outil PIG généralisé, ouvert aux risques naturels, permettrait le financement de mesures de prévention.

PPRT : Crédit d'impôts destiné à l'aide aux personnes, fixé à 15% pour les travaux imposés par un PPRT (travaux de prévention des risques technologiques). Pourquoi ne pas étendre cette mesure aux PPRN ?

Nécessité d'un partenariat à tous les niveaux et dans la durée

La réduction de la vulnérabilité ne semble pouvoir se faire que si elle est comprise et portée par tous, afin de développer et de partager une véritable culture du risque. Le partenariat apparaît donc indispensable à tous les niveaux, en respectant les responsabilités de chacun.

Pour cela, une collaboration entre les services de l'Etat et les collectivités semble indispensable, l'un apportant sa méthodologie et son savoir-faire technique et l'autre sa connaissance du terrain et des enjeux.

La collaboration entre les différentes disciplines (urbanisme, logement, prévention des risques, architecture, etc.) semble être également un aspect essentiel de cette démarche pour obtenir des solutions adaptées à la réalité du terrain. La présence d'un risque naturel est en effet rarement l'unique contrainte d'aménagement d'un territoire.

La population devrait aussi être associée à cette démarche pour pouvoir s'approprier les mesures de réduction de la vulnérabilité et qu'elles ne soient pas ressenties comme des contraintes. Cette communication pourrait s'appuyer sur des relais locaux, comme une association de quartier. Il faudrait toutefois s'assurer que ces relais locaux s'inscrivent dans la durée et qu'ils ne reposent pas uniquement sur la bonne volonté de quelques personnes.

Enfin, un suivi dans le temps du partenariat paraît nécessaire.

Approche méthodologique pour initier la démarche d'urbanisme opérationnel

L'urbanisme opérationnel correspond à l'ensemble des opérations d'équipement ou de construction, d'initiative publique ou privée, réalisées en application d'un plan d'urbanisme. Il s'agirait donc d'intégrer dans un plan d'urbanisme les aménagements permettant la réduction de la vulnérabilité.

La démarche pourrait être la suivante :

- Repérer les secteurs prioritaires (enjeux forts, démographie, etc.) à partir de l'étude fine, d'un PAPI ou du PPRN ;
- Convaincre le maire de la nécessité d'engager des actions de réduction de la vulnérabilité, en mettant en avant sa responsabilité vis-à-vis de la sécurité des personnes, ainsi que le fait que ces actions facilitent la gestion de crise (par exemple

avec la création des espaces refuges) et contribuent au développement durable du territoire ;

- Convaincre les habitants en argumentant que ces actions de réduction de la vulnérabilité participent à une amélioration de l'habitat / valeur du bien, ainsi qu'à une attente sociale et économique ;
- Objectif de résultat à moyen terme (5 ans).

Pistes de travail

Les perspectives suivantes sont suggérées pour permettre une meilleure gestion de la réduction de la vulnérabilité :

- Développer le conseil technique avec des formations pour les différents intervenants, en s'appuyant sur les organismes de conseil existant. On s'attachera en particulier à formaliser la méthodologie du diagnostic de vulnérabilité.
- Permettre une bonne lisibilité des différentes mesures de financement possibles, et mieux articuler les possibilités d'aides ?
- Développer une incitation fiscale par exemple au travers d'un crédit d'impôt, ou d'une réduction de la taxe foncière (comme pour les PPRT) ?
- Compléter l'information des acquéreurs par un « diagnostic vulnérabilité » type amiante ou plomb ?

Scénario n°2

Réduire la vulnérabilité par des délocalisations en restaurant les champs d'expansion des crues



Animateurs : P. Monard (DDE34) et J.P. Valette (DIREN Centre)



Rapporteur : Claire Boulet-Desbureau (MEDD) et Rédacteur : Christophe Garnier (Alp' Géorisques)

Les objectifs de l'atelier

1. étudier les moyens et les modalités permettant :
 - de déplacer progressivement la population et les activités implantées dans les secteurs les plus menacés ;
 - leur réinstallation.
2. mener une réflexion sur le devenir et l'aménagement des espaces ainsi libérés. Les questions se posant sont notamment les suivantes:
 - comment accompagner la délocalisation ?
 - comment encourager le volontariat ?
 - pour quelle(s) destination(s) ?
 - avec quel(s) financement(s) ?
 - quelle sera la vocation des espaces libérés ?
 - par quel(s) moyen(s) éviter à terme la reconstruction ?

Les conditions indispensables à remplir pour la réussite du projet de délocalisation

Les échanges entre les différents intervenants ont mis en évidence un consensus quant à l'absolue nécessité pour le porteur de projet, de mener son action en respectant quatre grands principes :

1. Justifier, vis-à-vis de la population, que la délocalisation des personnes et des biens est **le dernier recours possible**, qu'elle ne devient envisageable que parce que toutes les autres solutions de mitigation ont été étudiées et ne s'avèrent pas réalisables pour des critères pouvant être techniques et/ou économiques. Le porteur de projet doit notamment pouvoir démontrer à la population concernée que les solutions techniques « classiques » (amélioration des conditions d'écoulement des crues, endiguement, etc.) ont été étudiées (ce qui nécessite notamment un diagnostic hydraulique précis). En l'absence de garantie pouvant être apportée sur ce point, le porteur de projet s'expose à un risque important de rejet, à un moment ou à un autre, par la population (opposition ponctuelle, association de riverains, etc.), susceptible au mieux de retarder de façon plus ou moins importante le démarrage de l'opération de délocalisation.
2. Il est indispensable de garder à l'esprit qu'une opération de délocalisation concerne non pas des terrains ou des constructions, mais bien des personnes pouvant ressentir un réel déracinement et pour qui une acquisition immobilière est bien souvent l'achat d'une vie. La délocalisation d'une population peut ainsi se heurter à un **attachement plus ou moins fort au quartier** sinistré. Il est de ce fait nécessaire de faire sauter ce verrou psychologique en préservant autant que possible l'identité de quartier. L'acceptation du départ sera facilitée si l'ensemble de la population concernée est relocalisée dans un même secteur, si possible le plus proche possible, géographiquement et du point de vue de la typologie de l'habitat, de façon à minimiser la perte de repères et de faciliter la « greffe ». La création d'une ZAC peut à ce titre être un outil foncier intéressant (« reconstruire le quartier à côté »), permettant de répondre à cette nécessité de préservation de l'identité de quartier. Quel que soit l'outil, il faut une volonté forte de la maîtrise d'ouvrage.
3. Le projet de délocalisation doit s'appuyer sur **un volet de communication et d'accompagnement social important**, de façon à minimiser les résistances susceptibles de voir le jour au sein de la population.

Les objectifs de ce volet sont :

- expliquer aux personnes concernées quels sont les risques et les dangers attendus auxquels elles sont exposées, de façon à permettre une prise de conscience de la situation et ainsi favoriser une délocalisation sur le mode du volontariat ;
- expliquer à la population quel est le projet de devenir, quelle est l'ambition en terme d'urbanisme sur le quartier (de façon à souligner la volonté de valorisation du quartier, ce qui pourrait inciter les gens à réfléchir par eux-mêmes aux moyens de réduire leur vulnérabilité) ;
- aider les personnes à partir dans les meilleures conditions, non seulement psychologiques mais également financières : étudier les montages permettant à la population de se reloger dans des conditions similaires, voire meilleures. Une implication forte conjointe de la maîtrise d'ouvrage et de la population est requise (sous la forme d'un travail en ateliers par exemple).

Ce volet de communication et d'accompagnement social, c'est « comprendre que je suis en zone inondable, quel est mon avenir en dehors de ce secteur, et quels sont les moyens mis en œuvre pour accompagner ma délocalisation (ne pas subir la délocalisation) ». Cela nécessite une implication forte des élus, et le cas échéant des services de l'Etat concernés. A noter que des difficultés peuvent voir le jour dans le cas d'opérations longues, durant lesquelles les élus peuvent changer « en cours de route » et dans la mesure où le « flambeau » peut ne pas être repris.

4. Afin d'obtenir l'adhésion de la population, la maîtrise d'ouvrage doit porter et afficher un projet urbain, **une ambition pour le quartier**. Cela nécessite une volonté politique forte (maîtrise d'ouvrage volontariste et pérenne, et éventuellement une adhésion des offices HLM), la réalisation d'études préalables nécessaires pour une argumentation solide (hydrauliques, diagnostic sur la population, sur le foncier, sur la vulnérabilité des habitations et des activités présentes, etc.), ainsi que la recherche de financements (Région, Département, État, Agence de l'eau, etc.). Sur le quartier du Faubourg, à Béziers, le projet urbain pourrait s'appuyer sur son intérêt patrimonial et architectural, avec comme objectif de valoriser les atouts (liés notamment aux écluses de Fonsérannes) et de « gommer » les points noirs, ce qui pourrait ainsi inciter les propriétaires à investir dans la réduction de leur vulnérabilité en constatant que leur quartier prend de la valeur. Le projet peut avoir pour unique objectif la réduction du risque (sécurité publique).

Par ailleurs, on insistera sur le fait qu'une opération de délocalisation ne se justifie pas nécessairement par des considérations hydrauliques (recherche de restauration de champ d'expansion des crues ou encore amélioration des conditions d'écoulement des eaux). Dans la mesure où le seul moteur de la délocalisation est la recherche de la réduction de la vulnérabilité, il peut s'avérer indispensable de mener une réflexion sur la pertinence d'une délocalisation « parcellaire » plutôt que « globale ». Pour cela, des études préalables de diagnostic peuvent être nécessaires pour pouvoir effectuer le tri entre les biens (habitat et activités) à délocaliser et ceux susceptibles de rester sur place (approche économique de la vulnérabilité des biens à intégrer, destination du bâti, diagnostic sur le bâti présentant un intérêt architectural, patrimonial, etc.). Attention cependant à la délocalisation « ciblée », en prenant garde de ne pas enlever au quartier tous les services et les équipements permettant le maintien d'une vie « normale ».

Les mesures d'accompagnement à la délocalisation

Ces mesures d'accompagnement répondent à plusieurs objectifs :

1. **Assurer la sécurité à court terme de la population** (avant la délocalisation effective des gens). Deux outils peuvent être mis en place : le Plan Familial de Mise en Sureté (PFMS), « invitant » chaque foyer à se préparer à la crise, et le Plan Communal de Sauvegarde (PCS). L'intérêt du PCS, outre sa vocation opérationnelle, est de préparer la population du quartier concerné à assimiler le fait qu'elle se situe dans une zone de risque important.
2. **Développer la culture du risque** de façon à favoriser les départs par une démarche basée sur le volontariat, par délaissement ou vente (« j'ai pris conscience que j'étais en zone inondable, j'ai envie de partir »), et ainsi minimiser le risque de résistance et la nécessité de devoir recourir à des procédures traumatisantes (expropriation). On doit garder à l'esprit qu'« une bonne communication » peut s'avérer insuffisante et que la prise de conscience du risque encouru passe bien souvent par une implication directe des riverains concernés (PFMS, diagnostic de la vulnérabilité de leur logement, etc.).
3. Anticiper le plus possible les problèmes éventuels de relogement par le biais d'une **concertation étroite avec notamment les opérateurs sociaux** (offices HLM). La réflexion porte entre autres sur les possibilités de relogement dans le parc social, sur l'opportunité de la création d'une zone d'urbanisation nouvelle (la ZAC peut à ce titre être un outil d'urbanisme intéressant en permettant de préserver la notion de quartier par une relocalisation « d'ensemble »).

Les outils disponibles pour la délocalisation

L'utilisation d'un mode d'acquisition autoritaire (expropriation pour cause d'utilité publique) s'avère souvent difficilement envisageable, soit parce que la vie humaine n'est pas directement menacée (c'est le cas par exemple pour le quartier du Faubourg à Béziers - risque « géré » par le biais de plans d'évacuation), soit en raison des difficultés liées au traumatisme pouvant être ressenti par la population et des difficultés sociales inhérentes à cette méthode. Sa mise en oeuvre nécessite en outre d'avoir mené une réflexion poussée sur le devenir du secteur libéré (projet urbain).

Une opération de délocalisation peut être envisagée par le biais d'un des outils d'urbanisme suivants, ou encore d'une combinaison entre ces outils :

- **Le Droit de délaissement**, de façon analogue à ce qui est prévu dans la démarche des Plans de Prévention des Risques Technologiques. Cela nécessite cependant une adaptation des textes législatifs. On notera que dans les PPRT, le droit au délaissement offert aux propriétaires n'est possible que dans les zones à l'intérieur desquelles il existe un danger grave menaçant la vie humaine.
- **Le Droit de préemption**, par acquisition amiable ou par voie de Déclaration d'Intention d'Aliéner (interdiction de vendre à un tiers, blocage des successions, etc.). Deux outils d'urbanisme sont envisageables : les Zones d'Aménagement Différé (ZAD) et le Droit de Préemption Urbain (DPU).

La ZAD, mise en place sur le quartier de La Bouillie à Blois, constitue une démarche de longue durée (le droit de préemption peut s'exercer pendant 14 ans), d'acquisition volontaire, et nécessitant un volet de communication important. Cet outil permet au porteur de projet d'acquérir prioritairement, dans le périmètre de la ZAD, des biens faisant l'objet d'une cession à titre onéreux ou gracieux (par Déclaration d'Intention d'Aliéner - vente directe, succession, donation, etc.). Un des intérêts de cette procédure est de permettre le gel de la valeur des biens, l'estimation prenant en effet pour référence la valeur du bien un an avant la date de création de la ZAD. En outre, si besoin est, elle facilite au terme de la période des 14 ans la mise en place d'une procédure d'expropriation.

La création d'une ZAD doit être motivée, et nécessite donc la mise sur pied d'un projet. A Blois, le projet est la restauration du canal de décharge avec en parallèle l'aménagement d'espaces publics (zones « vertes »), le financement étant assuré par le FPRNM.

Contrairement à la ZAD (qui est une compétence d'Etat mais avec un droit de pouvant être attribué à une collectivité territoriale), le Droit de Préemption Urbain est institué par la commune. Il peut s'appliquer lorsqu'il n'a pas été créé de ZAD sur le territoire concerné (DPU et ZAD sont exclusifs l'un de l'autre).

- **L'acquisition amiable de biens sinistrés par une catastrophe naturelle**, prévue par la loi du 30 juillet 2003. Le financement de ce type d'acquisition concerne exclusivement les biens (à usage d'habitation ou utilisés à des fins professionnelles par une personne physique ou morale employant moins de 20 salariés) déjà fortement endommagés (biens sinistrés à plus de 50% de leur valeur initiale hors risque et indemnisés dans le cadre de leur contrat d'assurance au titre de la garantie « catastrophes naturelles »), et qui pourraient à nouveau subir des dommages importants.

- **L'article L.142 du code de l'Urbanisme**, dont l'objectif est la préservation des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs d'expansion des crues, et la sauvegarde des habitats naturels : **ouverture d'un droit de préemption** par le département d'espaces naturels sensibles et de la possibilité d'instituer une taxe tenant lieu de participation forfaitaire aux dépenses d'acquisition. Cette taxe est établie sur toutes les constructions (urbanisation nouvelle, reconstruction agrandissement de bâtiments, etc.).
- **L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – Renouvellement Urbain (OPAH-RU)**, dispositif essentiellement incitatif mis en place par une convention entre l'ANAH, la commune et l'Etat. Elle permet de traiter les territoires urbanisés confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux.

Comment empêcher la reconstruction des terrains concernés par la délocalisation ?

Dans la mesure où un PLU est un document à durée de vie relativement courte, le classement en zone naturelle du quartier concerné dans le Plan Local d'Urbanisme ne permet pas de garantir la non-reconstruction à terme du secteur « délocalisé ». Cet objectif peut être atteint par le biais d'une **Servitude d'Utilité Publique** :

- **Règlement PPRN**, instituant notamment une interdiction de reconstruction à la suite de sinistres liés aux inondations, et plus largement de toute opération d'urbanisation, d'aménagement et d'extension du bâti, etc.
- Règlement d'une **Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP)** ou d'un **Secteur Sauvegardé** (présence, dans le cas du quartier du Faubourg à Béziers, d'éléments architecturaux remarquables dans le tissu existant, fonction de porte d'entrée emblématique de la ville de Béziers offrant une vue exceptionnelle sur l'ensemble de la ville et sur sa cathédrale). Contrairement au règlement d'un PPRN, l'intérêt de ces outils est notamment une valorisation forte du quartier (image positive).

Pistes de travail et éléments de réflexion à développer

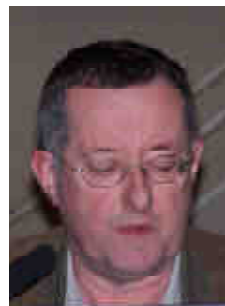
- **Démolition et sécurisation du quartier délocalisé** : avec quels financements ?
- **Problématiques liées au changement d'activités** : notions « d'activité sensible », d'« activité moins vulnérable » à préciser, réflexion à poursuivre sur les sources possibles d'aggravation du risque (pollution, flottants, etc.) ;
- **Que faire des espaces libérés et notamment des rez-de-chaussée ?**
 - > Nécessité d'une étude comparative avantages/inconvénients sur les pistes envisageables (pilotis, parking, garages à bateaux, etc.).
 - > Nécessité de prendre en compte des critères liés aux usages (ex : situation différente entre une école, qui une fois fermée ne présente plus de danger, et une maison de retraite) et au type de fonctionnement urbain (ex : est-ce que l'usage – commerces, ERP – est source d'allées et venues ?).
 - > Réflexions à moduler en fonction des caractéristiques de la crue. Cette problématique dépasse le cadre de cet atelier pour rejoindre celle des PPRI interdisant la réalisation de logements au-dessous de la cote de la crue de référence (quel devenir pour les espaces situés sous ces logements, aussi bien en matière de bâti collectif que de bâti individuel ?).

Scénario n°3

Concilier réduction de la vulnérabilité et revalorisation urbaine et sociale d'un quartier



Animateurs : F. Sénéchal (DDE 29) et J.P. Dallaporta (ANAH)



Rapporteur : G. Désiré (CETE de l'Ouest) et Rédacteur : Eric Picot (Alp'Géorisques)

Les objectifs de l'atelier

1. Étudier la façon d'articuler les démarches :
 - de réduction de la vulnérabilité ;
 - de réhabilitation des logements et des locaux artisanaux et commerciaux ;
2. Comment prendre en compte les enjeux du développement urbain dans un PPRI, sur un territoire socialement vulnérable ?
3. Quelles sont les conditions d'émergence d'un projet de réhabilitation et de valorisation urbaine ?

Les rôles de chacun : le porteur de projet, les services de l'Etat, les autres acteurs

La collectivité :

- **L'initiateur du projet** : Si l'Etat ne peut pas s'appuyer sur un partenaire local pour travailler collectivement sur l'élaboration d'un PPRN, il ne pourra rester que régalien au travers de l'outil PPRN. Le rôle de la collectivité est donc primordial, en tant qu'acteur central ayant une bonne analyse de la situation des quartiers à revitaliser et porteur d'un projet fort et global de réhabilitation de ces quartiers. Il s'agit nécessairement de communes ou de groupements de communes concernés par des PPRN. L'Etat devient alors un partenaire, un incitateur, un accompagnateur du projet et élabore conjointement les PPRN en tenant compte des projets portés par les communes. Seuls des projets cohérents et correctement pensés peuvent être

recevables. Ce qui implique des projets mûrement réfléchis par la collectivité prévoyant la réaffectation ou le devenir des bâtiments ou îlots de bâtis et allant jusqu'à repenser les schémas de desserte. On ne pourra pas se contenter de projets trop vagues du type « on veut réhabiliter le quartier au coup par coup sans savoir à l'avance l'affectation des bâtiments ».

- **Une prise en compte aux différents échelons de la planification** : la réhabilitation d'un quartier implique l'entrée en scène de plusieurs acteurs. La collectivité initie le projet, l'élabore et le porte. Une étude du patrimoine, la mise en place d'un plan de sauvegarde peuvent s'avérer utiles. Mais pour aboutir, la collectivité devra associer au projet les propriétaires de logements, dont certains sont des bailleurs, des organismes sociaux tels que les sociétés d'HLM, des services publics possesseurs d'infrastructures et/ou de bâtiments, etc. Certains de ces acteurs tels que les propriétaires bailleurs ne verront pas forcément l'intérêt d'une telle réhabilitation, du fait du coût engendré par les travaux qui en découleront. Des incitations et des contraintes fortes seront alors peut-être nécessaires pour réunir cet ensemble d'acteurs. Cela peut se traduire par un durcissement des règles d'insalubrité pour pousser les propriétaires à rentrer dans le jeu et à engager des travaux de rénovation et de sécurité, en collaboration avec le porteur de projet. En parallèle, des compensations financières sous forme de subventions pourront aider ces réaménagements.
- **Une action dans la durée** : le projet devra être pensé par sous-quartiers ou sur l'ensemble du quartier à réhabiliter. Mais dans tous les cas, il devra s'inscrire dans la durée et ne pourra porter que sur des ensembles existants. Il n'est pas question ici d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation en lançant des projets immobiliers. Par contre la démolition/ reconstruction doit pouvoir être possible. S'inscrire dans la durée signifie rendre attractif le quartier en maintenant, voire en attirant, des habitants, et en faisant de la sorte que la population se renouvelle de son plein gré dans un quartier revalorisé et offrant une qualité de vie confortable. Les investisseurs et les nouveaux arrivants doivent y trouver leur compte en ayant la certitude que leurs biens prendront de la valeur dans le temps et que l'argent injecté dans les opérations de réhabilitation ne le sera pas en toute perte. Pour cela on devra s'interroger sur le maintien et/ou l'implantation de services publics de proximité, de petits commerces, voire sur une reconversion du quartier en lui redéfinissant de nouvelles vocations (implantation de terrains de sport couverts dans certains grands bâtiments par exemple). Le quartier devra bien entendu être rénové en tenant compte des risques auxquels il est exposé. Il sera donc soumis aux prescriptions habituelles des PPRN qui visent à sécuriser les biens (respect des cotes de référence, disposition vis-à-vis des réseaux, renforcement des structures, création de niveau refuge, etc.).

Les services de l'Etat :

- **Partenaire des collectivités dans les différentes étapes du projet** : En zone rouge et en l'absence de tout projet de quartier, l'Etat serait tenté de rester rigide dans l'élaboration d'un PPRN en mettant en place des règles strictes contraignantes et pénalisantes. Par contre, l'Etat associé à la commune serait fondé à conseiller et à accompagner cette dernière dans l'élaboration du projet de réhabilitation de quartier. Dans ce cadre, il lui signifiera à chaque étape jusqu'où il devrait être possible d'aller, notamment dans l'implantation d'ERP dans des zones à risques plus ou moins forts, etc., et validera en quelque sorte le projet. A partir de ce moment là l'Etat pourra alors mettre en place un règlement de PPRN spécifique au quartier à revitaliser, en prescrivant des mesures allant dans le sens de la sécurité et permettant l'aboutissement du projet. Cela sous-entend bien sûr que le reste du territoire communal dépourvu d'un tel projet ne pourra pas bénéficier d'un règlement identique, mais sera concerné par un règlement classique beaucoup plus contraignant. L'idéal serait que les deux parties soient prêtes en même temps : la collectivité avec son

projet de quartier et l'Etat avec son projet de PPRN. Cela nécessite donc une réflexion de la part de la collectivité en amont du PPRN, de sorte que le PPRN démarre en sachant déjà qu'il devra tenir compte d'un projet de réhabilitation de quartier. Sinon, la prise en compte d'un projet de quartier par un PPRN déjà approuvé ou en phase d'approbation nécessitera une révision de ce dernier. On se heurtera alors à un obstacle de taille, car on ne dispose pas de procédure de révision simplifiée comme pour les PLU. Réviser un PPRN revient à repasser par toutes les étapes d'élaboration du PPRN, ce qui peut constituer un frein, surtout si le PPRN est récent.

- **Prise en compte d'une opération de revitalisation urbaine, accompagnée d'une réduction de la vulnérabilité aux risques dans la procédure d'élaboration d'un PPRI** : Les participants soulignent parfois la difficulté de communication entre les différents services de l'Etat. Par exemple, un PPRN peut être en cours d'élaboration par le Service Risque sans que le Service Urbanisme ou Habitat ne soit associé, ni même au courant. Il semble donc manquer entre les services de l'Etat des passerelles qui permettraient de mieux coordonner les PPRN avec les enjeux d'urbanisme. L'existence de tels liens améliorerait la communication entre les différents acteurs Etat/Collectivité et aiderait, en gagnant probablement du temps, à mettre en place des opérations de revitalisation de quartier avec réduction de vulnérabilité. Les Services Urbanisme et Risque se concerteraient tout au long de l'élaboration du projet de quartier, ce qui reviendrait en quelque sorte à valider le projet au fur et à mesure de son avancement, notamment au regard de la réduction de vulnérabilité. Cette synergie interservices limiterait ainsi le risque de voir un projet rejeté catégoriquement par le Service Risque, le jour de son dévoilement.

Les autres acteurs

Divers acteurs sont susceptibles de jouer un rôle dans un projet de revitalisation de quartier, en intervenant comme financeurs, opérateurs ou en tant que propriétaires, résidents, commerçants, etc. :

- **Les financeurs** : plusieurs sources financières sont mobilisables, les principales étant le fonds Barnier et l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat). Si le PPRN prescrit sur l'habitat existant (travaux obligatoires dans des délais précis), le fonds Barnier peut être mobilisé à hauteur de 40% de subventions pour les travaux des propriétaires privés. Il peut également aider les collectivités pour des études à hauteur de 50%, sans que ce ne soit nécessairement indiqué dans le PPRN. L'ANAH aide les propriétaires occupants modestes, c'est-à-dire le tiers des ménages les plus pauvres, et les logements locatifs où le propriétaire bailleur fait des travaux dans des logements loués. L'aide varie entre 20 et 40% de subvention selon le caractère social de l'opération. Donc, pour le bailleur, plus le loyer est bas, plus l'aide est forte. Les aides ANAH sont très clairement cumulables avec le fonds Barnier. L'ANAH est en train de signer avec le MEDD un protocole qui confirme que ces aides sont cumulables. Instruit par les DDE, il est possible de cumuler 30% ANAH et 40% fonds Barnier, l'ANAH subventionnant l'ensemble des travaux d'amélioration y compris de prévention, le fonds Barnier ne subventionnant que les travaux de prévention. Mais en zone exposée à des risques naturels, l'ANAH ne financera des travaux de réparation que s'il y a également des mesures de prévention mises en place. Et en prévention, la mesure obligatoire est le plancher refuge habitable de taille suffisante où il doit y avoir des vivres, de l'électricité, etc. Si le bâtiment est d'une configuration ancienne, il est possible de subventionner et construire ce plancher refuge.

D'autres co-financeurs peuvent potentiellement être sollicités. Par exemple, le Conseil Général de l'Hérault commence à regarder où sont positionnées les

entreprises qu'il aide à s'implanter en intégrant dans sa logique de financement et de critère de choix la prise en compte du risque. Il peut ne pas financer dans les zones inondables. Pourquoi ne pas intégrer la prévention dans ses critères de choix ?

Et si on va plus loin, lors de la réalisation d'un ouvrage de protection telle qu'une digue, la région finance à hauteur de 15% et le conseil général à 15 ou 20%. Pourquoi ne pas demander à ces deux collectivités territoriales de mettre l'équivalent ou le même taux de financement dans des opérations de revitalisation de quartier avec réduction de vulnérabilité ?

Ce qu'on voit déjà sur certains retours d'expérience de catastrophe, notamment dans l'Hérault, c'est que le Conseil Régional et le Conseil Général ont déjà énormément aidé la reconstruction dans différents domaines. Et ils sont **de plus en plus réceptifs à financer la prévention**. Cela signifie que le jour où l'on aura des projets concrets avec des co-financements ou des subventions de la réduction de la vulnérabilité, ces collectivités territoriales seront à l'écoute. Elles peuvent donc devenir des partenaires fiables.

Enfin, **les CCI**, qui doivent tout d'abord servir de relais entre les entreprises et les services de gestion du risque, pourraient également devenir des partenaires financiers.

- **Les opérateurs** : des opérations immobilières publiques ou privées par le biais d'organismes HLM ou de promoteurs pourraient participer à la réhabilitation des quartiers en réalisant des programmes d'amélioration de l'habitat. Ces organismes publics ou privés peuvent se porter acquéreurs d'immeubles, les revaloriser avec mise en sécurité vis-à-vis des risques naturels susceptibles de survenir et permettre l'arrivée d'une population nouvelle, et ainsi participer à la rénovation urbaine.
- **Les propriétaires, résidents, commerçants** : la revitalisation d'un quartier passe obligatoirement par le maintien ou la mise en place de commerces de proximité pour donner vie au quartier et par une implication des propriétaires et des résidents. Mais pour cela le porteur de projet devra apporter l'assurance que tous les efforts fournis se traduiront par une revalorisation durable des biens, que les investissements ne se feront pas à perte. Sinon, ces acteurs locaux risquent de chercher à se débarrasser le plus vite possible de leurs biens qui vont continuer à se dévaloriser, pour investir ailleurs. Ils ne consentiront pas à financer les travaux nécessaires pour des mises en conformité sécuritaires et de salubrité, même en ayant droit à des subventions.

L'implication de ces acteurs locaux ne peut se faire qu'en disposant d'un projet de quartier fort, porté par la collectivité qui se sera entourée d'interlocuteurs en mesure de relayer et de promouvoir le projet. Le rôle des CCI peut ainsi s'avérer primordial auprès des commerces. Aujourd'hui on dispose déjà d'outils pour proposer aux gens de faire un audit sur leur vulnérabilité. Mais il faut quelqu'un pour le faire connaître, pour accompagner ce projet et préciser quelles mesures de protection mettre en place, comment les financer et avec quelles subventions, voire qui les subventionne, etc. Les CCI semblent être un interlocuteur incontournable pour établir ce lien avec les commerçants.

Il en est de même pour les propriétaires, mais le lien sera plutôt directement établi par la collectivité qui cherchera à convaincre les gens de l'opportunité de réhabiliter leurs biens en promouvant le projet de quartier qu'elle aura élaboré, ou, dans certains cas extrêmes, en exerçant son devoir de police face à l'insalubrité des logements, voire en expropriant en dernier recours.

La vision prospective du territoire

- **Le SCOT** : Tout projet de revalorisation de quartier doit se mener en tenant compte de son environnement, de l'organisation et de la disposition de la ville. Il doit se faire en toute cohérence avec le reste du territoire. Il peut permettre aux élus d'avoir une approche du territoire en terme de responsabilité du choix qu'ils vont faire sur tel ou tel espace. Il assurera une vision globale du territoire et sera déterminant dans les choix d'aménagement en faisant ressortir les atouts du quartier à rénover par rapport au reste de la ville. Par exemple, il pourra mettre en évidence son intérêt parce que c'est une entrée de ville, un espace avantageux qui permettra d'établir une continuité entre centre-ville ancien et ville nouvelle, etc.

Donc, le SCOT permet d'avoir une vision territoriale et aide à faire les meilleurs choix urbanistiques. De plus, étant réfléchi sur un territoire étendu dépassant les limites communales, il permet aux élus d'échapper aux pressions qu'ils peuvent avoir à supporter en matière urbanistique. Elever les décisions à un niveau intercommunal libère les élus de cette pression et leur permet de prendre des décisions plus librement, et ainsi de choisir d'aménager en priorité des zones non soumises aux risques naturels.

- **Le PLU** : le PLU peut également être un lieu d'émergence du projet en prenant en compte toutes les composantes du territoire communal, qu'elles soient urbanistiques ou liées aux infrastructures. Il peut donc être un bon point de départ, à condition qu'il soit cohérent avec les orientations du SCOT.

La déclinaison opérationnelle

- **Des outils d'aménagement suffisants à orchestrer** : la revitalisation d'un quartier peut être menée au travers d'outils tels que les ZAC (Zone d'Aménagement Concerté), les ORU (Opération de Renouvellement Urbain), les OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat), les RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre). La réhabilitation d'un quartier peut par exemple être intégrée à un projet de ZAC voisine. L'aboutissement d'un projet de réhabilitation urbaine nécessitera probablement l'utilisation simultanée de plusieurs de ces outils.
- **Des financements multiples à mobiliser et à croiser** : nous avons vu précédemment que des financements existent et peuvent être cumulés dans le cadre d'un projet de réhabilitation urbaine, les deux principaux provenant de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat) et du FPRNM (Fonds De Prévention des Risques Naturels Majeurs plus communément appelé Fonds Barnier). De même, d'autres partenaires financiers tels que les Conseils Régionaux, les Conseils Généraux, les CCI pourraient également être associés à ce type de programme de réhabilitation.

Une proposition d'expérimentation

Seul le lancement d'un projet de revitalisation de quartier permettrait de juger de la faisabilité de tels programmes. **Il conviendrait donc de choisir un site expérimental inondable et à forte vulnérabilité sociale et de mettre en place un projet global comprenant une OPAH avec un volet inondation et faisant intervenir divers financements dont ceux du FPRNM et de l'ANAH.** Cette opération se heurterait probablement au règlement d'un PPRI ne prescrivant pas de mesures de réduction de la vulnérabilité, et donc ne permettant pas de mobiliser le FPRNM, ce qui signifierait une révision probable du PPRI pour mener à bien le projet. Une telle expérimentation permettrait d'établir les liens interservices qui font actuellement défaut et de mettre en place une collaboration particulière entre Etat et collectivité. Enfin, elle amènera les PPRN à considérer différemment les zones urbaines dotées d'un projet de réhabilitation, en n'affichant plus systématiquement des zones rouges très contraignantes en présence d'aléa fort, mais en prévoyant un règlement plus adapté pour ce type de quartier. Ce projet expérimental pourra ensuite servir de modèle pour d'autres opérations. Il soulignerait également le caractère complexe de la révision d'un PPRN, notamment lorsque cette procédure doit être enclenchée pour la prise en compte d'un projet de territoire.

Une telle expérimentation montrerait qu'il est possible de vivre autrement dans des zones à risque, en ne subissant plus le risque mais en harmonisant son environnement avec les phénomènes naturels auxquels on est exposé.

Pistes de travail

On voit que l'aboutissement d'un projet de quartier sera facilité par des améliorations préalables de la législation et des relations interservices, ainsi que par une meilleure connaissance des outils d'urbanisme par l'ensemble des services de l'Etat.

Selon les membres de l'atelier, la mise en place **d'une révision simplifiée des PPRN** s'imposerait afin de pouvoir prendre rapidement en compte un projet de quartier, sans risquer une remise en cause complète du PPRN. En effet, actuellement la révision d'un PPRN implique sa reprise complète et oblige à repasser par toutes les étapes administratives de concertation et d'enquête. Cette procédure longue risque donc de retarder les projets de quartier et de faire ressortir des mécontentements portant sur d'autres secteurs de la commune. Ces mécontentements seront alors à gérer.

Une **amélioration des liens entre les différents services de l'Etat** augmentera la pertinence de la prise en compte du risque dans les projets territoriaux. Elle assurera une meilleure coordination entre les services chargés du risque et ceux de l'urbanisme et permettra à chacun de suivre l'évolution des projets urbains dès leur démarrage en les validant au fur et à mesure de leur avancement.

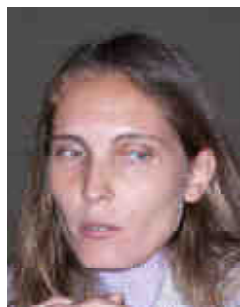
Enfin, un zonage PPRN particulier pourrait être pensé pour les secteurs destinés à recevoir un projet de revitalisation urbaine. Ce zonage pourrait introduire de nouvelles autorisations tout en gardant à l'esprit un caractère protectionniste vis-à-vis du ou des phénomènes naturels susceptibles de survenir.

Scénario n°4

Réduire la vulnérabilité et valoriser un quartier stratégique



Animateurs : P. Chotteau (DDE 28) et B. Guézo (CERTU)



Rapporteur : G. Verrhiest (CETE Méditerranée) et Rédacteur : Y. Robert (Alp'Géorisques)

Les objectifs de l'atelier

- Définir une problématique cohérente : sur quoi s'interroger en terme de vulnérabilité ?
- Réaliser une analyse du territoire ;
- Tenter une stratégie d'ensemble ;
- Proposer une gestion du quartier après le choix de la meilleure stratégie (mise en œuvre, durée, financement).

Deux questions sont sous-jacentes :

1. Comment structurer l'avenir d'un quartier soumis à contraintes pour qu'il tienne sa juste place dans l'ensemble urbain ?
2. Comment imaginer une « sortie par le haut » pour des territoires hypothéqués par des contraintes de déprises ou de relégation liées ici à un risque naturel ?

ETAPE 1 : définir la problématique territoriale au travers du vécu de chacun

État des lieux

En préambule, les animateurs de l'atelier demandent aux habitants du quartier présents dans la salle de raconter leur **vécu** et de donner leur **perception du Faubourg**.

Une première intervention retrace la mutation socio-économique opérée au cours du XX^e siècle : avant la grande crue de 1953, les habitants étaient des gens simples, assez pauvres, avec une activité principalement centrée sur le vin et le maraîchage (nombreux petits jardins). A l'intérieur même de la trame urbaine cohabitaient aussi quelques demeures bourgeoises bien connues de la population biterroise.

La crue de 1953 marque une rupture sociale avec la création de HLM en dehors du Faubourg et de la zone inondable ; le quartier se vide alors rapidement de sa population « populeuse » qui emménage dans les HLM, les anciens habitants étant rapidement remplacés par une immigration étrangère (espagnols puis marocains).

La discussion fait ressortir **une image sociale plutôt négative** renvoyée par ce quartier, exacerbée par le problème des inondations et qui se traduit par **une difficulté de positionnement local du Faubourg** (associatif, économique, touristique ?).

Indépendamment des mesures de protection envisagées, c'est donc bien **l'absence de vocation et de projet** pour ce quartier que semblent mettre en évidence les habitants.

Les habitants et les élus présents soulèvent par ailleurs **le problème d'ordre réglementaire** (PPRI, PER) qui équivaut à faire du Faubourg un quartier « **bloqué** » car inconstructible. Pour tous, c'est un **nouveau départ** qui est attendu aujourd'hui, plutôt que des mesures sporadiques de curetage et de restructuration au coup par coup.

Trouver une nouvelle vocation au quartier ne signifie pas pour autant développer l'urbanisation en zone inondable.

Même avant l'approbation du PER, la vallée de l'Orb était une zone inondable déclarée et il n'y a jamais eu de volonté de créer plus d'habitations sur ce secteur. Jusqu'à présent, c'est plutôt la gestion de l'existant qui prévaut (réhabilitation des façades, réfection des sols, diminution de la vulnérabilité en Rez-de-chaussée, etc.) mais au cas par cas.

La commune de Béziers précise que le développement urbain de la ville depuis 40 ans s'est toujours opéré sur la façade est. Depuis peu, **un renversement des tendances affirme la façade ouest comme axe d'urbanisation privilégié**, notamment avec un rôle de porte d'entrée à la cité. Plusieurs projets de ZAC sont à l'étude pour que la commune garde une bonne maîtrise foncière du développement sur les vingt prochaines années. Le quartier du Faubourg ne peut rester à la marge d'un tel développement.

Néanmoins, pour tous les acteurs de la ville de Béziers impliqués dans le devenir du quartier, il ressort clairement que l'image (en terme de « paysage ») est assez négative : **la mauvaise organisation fonctionnelle** (rues, circulation, déplacements, agencement urbain, etc.) **et l'aspect délabré du bâti ne sont pas à la hauteur d'une véritable entrée de ville**, qui se trouve être la plus belle.

Pour conclure sur cette première approche, élus et habitants insistent sur l'identité complexe du Faubourg, à la fois zone de transit (immigration), zone d'enracinement (vieilles familles terriennes) et de passage (entrée occidentale de la ville).

L'analyse du paysagiste présent à l'atelier souligne d'ailleurs **les nombreuses contradictions** évoquées dans la présentation du quartier et dans sa logique de développement.

Comment « positiver » alors sur ce quartier (développement, vie, etc.) tout en intégrant la contrainte (forte) de la crue ?

Pour le directeur du syndicat mixte, il y a d'abord un problème politique, avec une instabilité municipale chronique depuis 1945 et un besoin de politique urbaine aussi bien sur le Faubourg que sur le centre-ville historique. Le problème d'image découle de cet « abandon » relatif (**faubourg comme quartier à la marge**) mais depuis peu, le nouvel éclairage voulu par la municipalité (« cœur en devenir, porte de l'ouest, carte postale », etc.) tente de réaffirmer le quartier comme partie intégrante de Béziers.

Pour le paysagiste, outre la gestion privée du quartier, il y a **beaucoup à faire par la collectivité** : espaces publics insignifiants, mobilier public délabré, voiries bruyantes et dangereuses, etc.

Pour les élus, la contrainte « inondation » est une explication supplémentaire, voire complémentaire à ce délaissement historique du Faubourg. Toutefois, sans parler des perspectives d'envergures (ZAC, etc.), ce secteur donne lieu à de **nombreux projets à court terme** (voiries, réseaux, espace public, réhabilitation, etc.) car l'extension au Nord et à l'Est de la ville de Béziers est en voie d'achèvement (rocares comme buttoir à l'urbanisation).

La DDE de l'Hérault, pour corroborer les explications de la commune, relève deux handicaps : en premier lieu, le problème de la circulation dans ce quartier (aussi bien les véhicules que les trains) a toujours été une forte contrainte, avec la difficulté technique que représente le franchissement de l'Orb (les ponts sont difficilement déplaçables) ; en second lieu, **l'affichage du risque par l'Etat** via l'outil PER-PPRN est vécu comme un blocage sans réelles contreparties techniques et administratives.

La DDE de l'Aveyron, pour conclure sur cette première étape de réflexion et de définition de la problématique, soulève le risque que la future ZAC accentue le quartier du Faubourg comme un **espace intermédiaire hybride et toujours sans vocation**.

Les points essentiels qui ressortent de cette première étape d'analyse sont donc :

1. Le problème **d'image** (paysage, perception) ;
2. Le problème de **logique d'agglomération** (qui a toujours primé sur le développement du quartier) ;
3. Un **quartier antinomique** (zone de transit et de passage *ou* zone d'enracinement) ;
4. Une logique **d'identification du risque** différente entre les « anciens » (plus habitués et habitant le faubourg en connaissance de cause) et les nouveaux habitants (moins responsabilisés et plus nombreux) ;
5. Un quartier, **hier abandonné, aujourd'hui devenu enjeu urbain**, mais en recherche de positionnement : espace de transition ? Cœur ? Entrée de ville ? Que veut-on y faire ?
6. **Une identité forte** (habitants avec fort lien social) tout autant liée à l'inondation, à l'histoire qu'à l'isolement du Faubourg ;
7. Que l'aspect inondation renforce les autres contraintes quotidiennes (bruit, circulation, etc.).

ETAPE 2 : Analyse territoriale multiscale du quartier et de sa périphérie

A partir de l'étape 1, forcément très attachée à décrire l'aspect « local » du quartier, il faut replacer les potentialités et faiblesses du quartier du Faubourg dans la logique de développement territorial à grande échelle :

- Pour la majorité des acteurs locaux présents, **le poids du Faubourg dans le développement de l'agglomération de Béziers ne représente rien**, ce qui explique son absence de positionnement économique et social dans la seconde moitié du XX^e siècle. Ce faible poids peut être tout aussi bien un handicap qu'un avantage (facilité d'action pour faire jouer la solidarité) ;
- Selon les élus, la future ZAC de Fonsérannes (160 ha) représentera environ 9000 habitants avec une densité faible (COS de 0,3, logements en R+3 au maximum), une mixité sociale réduite et des équipements publics (écoles, crèches) a minima. Les débats au sein de l'atelier se sont donc attachés à savoir si le Faubourg, à l'écart de la ZAC, pouvait être pris en compte par la communauté d'agglomération et défini comme espace stratégique dans le SCOT afin de servir de point d'appui à la future ZAC ;
- La vocation touristique semble ne pas devoir être négligée comme outil de positionnement pérenne et créateur d'emploi. En effet, nombreux sont ceux qui ont souligné la nécessaire association entre les écluses de Fonsérannes (classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, mais dont la mise en valeur n'est actuellement pas à la hauteur) et le Faubourg (comme porte d'entrée touristique, en associant la vue imprenable sur Béziers et sa cathédrale, de même que les ponts et les berges de l'Orb notamment).

A l'échelle du quartier, il ressort donc que le problème d'intégration territoriale est assez criant, **avec plusieurs choix d'échelle de développement possibles** :

- Que faut-il attendre de la future ZAC ? Se pose alors le choix de sa vocation (récréative ? touristique ? commerciale ? publique ?) ;
- Que faut-il attendre du SCOT ? Cela suppose une requalification complète du quartier, qui n'est pas forcément en accord avec les projets de la municipalité de Béziers ;
- Que faut-il attendre du PLU, alors qu'aucun projet tangible n'existe sur cette zone et que la politique de Rénovation Urbaine n'est à priori pas la priorité de la commune ? Le droit de préemption que possède la commune sur le quartier du Faubourg (surtout pour faire de la réhabilitation et de la démolition aujourd'hui) est un atout intéressant, quelle que soit la forme que prendra le développement futur.

Quels sont les outils de rénovation urbaine existants les mieux adaptés ?

- Les OPAH sont a priori mal adaptées à la problématique du Faubourg, le quartier étant trop petit et trop hétéroclite ;
- Les ORU semblent devoir être poursuivies compte tenu des possibilités offertes de démolition et/ou de curetage des immeubles les plus fragiles et les plus proches de l'Orb par exemple ;
- Pour le bâti existant, le choix systématique et obligatoire de niveaux habitables en R+1, avec réduction drastique de la vulnérabilité en RDC, semble être une solution réaliste ;
- Par contre, le revenu par habitation est trop faible pour contraindre trop fortement les habitants sur des opérations coûteuses non directement liées à l'inondation

(ravalement de façades par exemple) et la définition de politiques publiques semble donc plus adaptée ;

- Une analyse fine à l'échelle de l'îlot avec une approche sélective (typologie), telle celle réalisée par le CETE, est à privilégier avant toute intervention en matière d'urbanisme et d'architecture.

Synthèse :

- La question du poids du Faubourg dans l'agglomération reste essentielle, notamment au travers de l'unicité et de la visibilité du quartier par les personnes extérieures ;
- La prise en compte du Faubourg semble nécessaire dans le SCOT. L'inondation doit devenir une composante et plus une contrainte ;
- Quelle priorité pour ce quartier, notamment en matière de Développement Durable ?
- En périphérie, des projets connexes plus importants tels ZAC, OPAH, etc. existent mais ne semblent pas devoir intégrer le Faubourg. Il y a donc toujours un problème d'identification et de positionnement en matière d'aménagement du territoire ;
- Le PLU de Béziers : rien de précis pour l'instant pour le Faubourg, hormis le PADD, mais les bons choix sont-ils faits ?
- Enfin, quelles vocations démographique, économique et sociale ?

ETAPE 3 : Tentative de stratégie d'ensemble

A ce stade du débat, l'atelier proposait un projet mobilisateur pour orienter les possibilités de développement cohérent du Faubourg. Trois points essentiels ressortaient :

1. Le Faubourg est une Entrée de la ville, donc un espace public, qui doit obligatoirement associer les aspects touristiques (écluses de Fonsérannes , ponts sur l'Orb, point de vue sur Béziers) et récréatifs (berges de l'Orb à valoriser) ;
2. La solidarité (habitants / collectivités / Etat) doit être à la bonne échelle ;
3. La restructuration du quartier est nécessaire, avec un tri architectural à faire (démolition / démolition et reconstruction / requalification) et une recomposition à définir pour redonner du sens.

Réflexions sur le projet mobilisateur par rapport à la contrainte d'inondation et aux outils précédemment inventoriés :

- Y-a-t-il de grands projets peu vulnérables à mettre sur ce secteur ? (équipement amovible par exemple) ;
- Si l'approche patrimoniale du site est à privilégier, elle n'est pas une solution pour la pérennité économique du site. Quel complément de développement faut-il apporter ?
- Un « Plan vert » est-il pertinent ? A priori oui si le Faubourg en est un des relais publics principaux mais l'accroissement de services semble par contre peu compatible avec une réduction drastique de la vulnérabilité.
- Quelles sont les aires et les types de loisirs à développer ? Faut-il accroître les places de parkings ?
- D'une manière sans doute provocante, ne faudrait-il pas mieux laisser cet espace « vide » ? Si cela peut paraître peu acceptable au regard des idées développées par le groupe de travail, il faut pour autant garder à l'esprit qu'une entrée plus modeste, à l'échelle réduite du Faubourg, peut encore être la meilleure solution.

Stratégie possible proposée par le groupe de travail :

Dans un premier temps, requalifier cet espace comme zone attractive sous l'angle paysager, d'un point de vue « cadre de vie » pour le bâti et les équipements existants et, dans un deuxième temps, intégrer les atouts supplémentaires (écluses de Fonsérannes, « carte postale » sur BÉZIERS).

Les outils existants utilisés et leurs limites :

- Le PPRI, qui dans son format administratif et réglementaire devrait s'intégrer dans un dispositif global pour le quartier (réunions, concertation, etc.) ;
- Les OPAH, qui sont mal adaptées à l'échelle réduite du Faubourg.

Les outils existants à utiliser :

- Les outils fonciers : mais il faut un projet économique défini et viable ;
- Le contrat de rivière, qui peut être un complément aux politiques publiques existantes ;
- Le PDU et le PADD, au travers du PLU et du SCOT ;
- Les subventions publiques diverses (mais là aussi, il faut un projet économique défini).

Un outil à créer ?

- Un « Schéma d'adaptation urbaine » ?

Étape 4 : Proposer une gestion du quartier après le choix de la meilleure stratégie (mise en oeuvre, durée, financement)

A ce niveau du débat, l'étape 4 posait problème car tant la spécificité que la complexité du quartier du Faubourg ne permettaient pas au groupe de travail d'aller plus loin que la définition d'une stratégie d'ensemble. Les conclusions des autres ateliers, en particulier de l'atelier 3, étaient alors nécessaires pour finaliser la stratégie.

Synthèse générale sur l'atelier :

En faisant abstraction du quartier du Faubourg, il semble possible de proposer en conclusion une stratégie globale pouvant s'adapter à des quartiers contraints similaires.

Deux questions sous-jacentes sont apparues rapidement comme fil conducteur de l'atelier :

- Comment structurer l'avenir d'un quartier soumis à contraintes pour qu'il tienne sa juste place dans l'ensemble urbain ?
- Comment imaginer une « sortie par le haut » pour des territoires hypothéqués par des contraintes de déprises ou de relégations liées ici à un risque naturel ?

Le plan de principe proposé au groupe de travail semble être assez pertinent pour aborder ce type de problématique :

1 - Construction du problème

- Sortir de « l'image négative » de ces quartiers (problèmes sociaux et de fonctionnement associés aux risques d'inondation) ;
- Traduire l'existence d'un potentiel socio-économique ;
- Inscrire le quartier dans les logiques de l'agglomération ;
- Changer la perception de la contrainte liée aux inondations ;
- Traiter les conséquences induites par la relégation : nuisances, absence de services public, etc. ;
- Éviter qu'à terme la ville se renouvelle sans ce quartier : espace de transition, au milieu des projets mais sans y être, etc. ;
- Construire une position locale pour résorber les contradictions territoriales.

2 - Analyse territoriale

- Caractériser les géométries (poids socio-économique et spatial, mode d'occupation du sol, etc.) de ce type de quartier aux différentes échelles (au moins aire urbaine, bassin d'emplois, agglomération, îlots) ;
- Prise en compte du risque comme une composante du territoire et pas seulement comme une contrainte ;
- Identifier les projets voisins porteurs d'une dynamique propre en la corrélant au quartier ;
- Mettre en évidence les potentialités (paysage, patrimoine, culture, tourisme) du quartier ;
- Analyser le marché (foncier, logement, etc.) de ce type de quartier en relation avec celui de la ville.

3 - Stratégie pour une réponse d'ensemble selon trois niveaux d'approche

- La construction d'un projet mobilisateur s'appuyant sur les potentialités du quartier et de son environnement ;
- La mise en place d'une solidarité territoriale aux bonnes échelles (raccrocher le quartier à d'autres dynamiques et faire jouer la solidarité dans les deux sens) ;
- Approche différenciée de restructuration au niveau du quartier axée sur la valorisation de l'existant et sur la résorption des difficultés.

4 - Gestion du quartier

- Assurer une gestion opérationnelle et intégrée de ce type de quartier ;
- Se doter d'un cadre d'intervention : décliner la stratégie en actions, pilotage, coordination des acteurs, partage des responsabilités (maîtrise d'ouvrage, financement, etc.), réalisation d'une étude de définition ;
- Créer un outil spécifique : un « schéma d'adaptation urbaine » ?
- Utiliser les structures et outils existants au sens large du terme : SCOT, PLU, PLH, PDU, secteur sauvegardé, PRI, PPRI, OPAH, ORU, subventions, crédits d'impôts, etc.

Clôture du séminaire

Conditions de réussite d'une politique de prévention des risques naturels



M. Ségard (MEDD)

Au terme de ce séminaire, il apparaît que le nombre « SEPT » ressort. SEPT : « nombre magique » s'il en est...

SEPT, c'est le nombre de verbes pour garantir la réussite des actions engagées par l'Etat dans la prévention des risques naturels : **ECOUTER**, **EXPLIQUER**, **CONCERTER**, **ASSOCIER**, **MOTIVER**, **DECONCENTRER**, **INNOVER**.

1 - Ecouter (et prendre le temps)

Il faut prendre le temps de la politique locale en allant au devant des élus, de la population, des commerçants, des industriels, etc. La vocation de l'Etat n'est pas seulement d'imposer la loi, mais aussi de s'adapter aux sensibilités locales.

2 - Expliquer

Au fur et à mesure de la procédure engagée, il faut expliquer la démarche logique retenue. Le service instructeur se doit d'accepter le risque de la contestation dès la phase de qualification de l'aléa et de mieux travailler sur la restitution des données et l'information du public. La population ne peut en effet pas s'approprier un projet de PPRN sur la seule présentation du document final. Il est donc important de l'impliquer le plus tôt possible dans cette démarche.

3 - Concarter

La concertation est une obligation inscrite dans le code de l'Environnement pour améliorer les conditions de réalisation et de réussite du PPRN. Le MEDD travaille actuellement avec le CERTU à l'élaboration d'un « outil de la concertation ».

Il faut aussi préciser que la loi de 2003, dite Loi Bachelot, est applicable et les dossiers PPRN doivent donc déjà intégrer cette concertation. Le non-respect de cette règle est susceptible de constituer une « bombe à retardement » dans les phases d'approbation des dossiers à venir et qui seraient mal conduits.

4 - Associer

Les dossiers doivent faire l'objet d'un travail en commun entre les services de l'Etat et les collectivités locales aussi bien pour mener à bien le projet que pour trouver des solutions techniques et/ou réglementaires.

La notion de « niveau refuge », aujourd'hui largement exploitée, est un bon exemple du fruit de cette collaboration. Cette solution a été proposée par une collectivité alors que le PPRN de la commune était dans une situation de blocage. Pour cette commune largement affectée par les inondations, le règlement habituellement appliqué dans ce cas se révélait alors totalement inadapté. Au final, ce travail en commun a permis de déboucher sur un règlement adapté qui a retenu les faveurs du plus grand nombre tout en respectant l'esprit de la loi.

5 - Motiver

Les prescriptions, les recommandations, les interdictions, etc. doivent être de plus en plus précises. Il faut donc consacrer plus de temps à la rédaction des règlements. Il faut faire comprendre le fondement du PPRN pour permettre l'appropriation du dossier par les élus et la population. Il faut détailler le pourquoi des mesures pour espérer leur acceptation. En parvenant à faire passer le message à la population, et au-delà à convaincre, on limite le risque de contentieux.

6 - Déconcentrer

L'administration centrale ne peut pas être active sur le terrain. Son rôle est d'élaborer des outils, de développer des méthodes et de faire partager les expériences (retours d'expérience, club-risques, etc.). C'est donc aux services déconcentrés de l'Etat que revient la charge de porter les dossiers PPRN sur les aspects administratifs, techniques et humains.

7 - Innover

Il faut faire évoluer la méthodologie d'élaboration des PPRN en privilégiant un partenariat étroit avec les collectivités locales et plus largement la population. Cette innovation passera nécessairement par :

- L'intégration de la **mitigation**.
- L'intégration du projet **urbain**.
- L'adaptation des **règlements PPRN**.

Au bilan, les services font preuve d'un bon professionnalisme et produisent des documents dont la qualité ne fait que s'améliorer. Il ne faut pas hésiter à aller au devant de la collectivité pour répondre encore mieux aux attentes du citoyen.

**« S'il est une mission de service public,
c'est bien celle de la prévention des risques ».**

Sigles

ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux de Transport et l'Urbanisme
CETE	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipeement
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIV	Délégation Interministérielle à la Ville
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ERP	Etablissement recevant du public
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
GPV	Grand Projet de Ville
MEDD	Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MISE	Mission Inter Services de l'Eau
MTETM	Ministère des Transport de l'Equipeement du Tourisme et de la Mer
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPHLM	Office Public d'Habitations à Loyer Modéré
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PAPI	Programme d'Actions de Prévention des Inondations
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PDU	Plan des Déplacements Urbains
PHEC	Plus Hautes Eaux Connues
PIG	Plan Communal de Sauvegarde
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PPRN	Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles
PPRI	Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles Inondation
PRI	Périmètre de Restauration Immobilière
RHI	Résorption de l'Habitat Insalubre
SCOT	Schéma de COhérence Territoriale
SDPRM	Sous-Direction de la Prévention et des Risques
SMVO	Syndicat Mixte de la Vallée de l'Orb
ZAC	Zone d'aménagement Concerté
ZI	Zone Industrielle
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Bibliographie

Titre	Auteur	Date
DOCUMENTS GENERAUX		
Dossier d'information sur les inondations	MEDD	2005
Plaquette PPR	MEDD	2006
Guide méthodologique OPAH inondation	FNC Pact Arim CSTB	2003
Conditions d'attribution des subventions pour l'amélioration des logements privés	ANAH	2006
Les OPAH Un outil pour demain	ANAH	2002
Le projet local de prévention des risques L'initiative aux collectivités locales	MEDD / EcoMaires	2003
Le projet local de prévention des risques L'expérience de 10 CL	MEDD / EcoMaires	2003
Inondations – guide de remise en état des bâtiments	DGUHC / CSTB	2002
Centre-ville en zone inondable – prise en compte du risque – dix exemples d'adaptation du bâti	MEDD / CERTU / CETE Méditerranée	2004
La ville et son assainissement : Principes, méthodes et outils pour une meilleure intégration dans le cycle de l'eau : l'essentiel	Certu	2003
Comment la gestion des eaux pluviales fait évoluer l'aménagement	Certu / CG93	2004
Inondations démarches d'indemnisation	DGUHC	2001
Inondations "réintégrer les constructions en toute sécurité »	DGUHC / CSTB	2000
Rendre son habitation moins vulnérable aux inondations Guide à usage des professionnels	DRE Bretagne	2004
Rendre son habitation moins vulnérable aux inondations Guide à usage des particuliers	DRE Bretagne	2004
Réduction de la vulnérabilité aux inondations à l'échelle d'un quartier : Rapport préparatoire au séminaire des 6 et 7 mars à Béziers	Cete Méditerranée	2006
Présentation des résumés des documents produits par l'Equipe dans le cadre de ses missions 1995 à 2002	EP Plan Loire	2002
Etude relative à la réduction de la vulnérabilité de l'habitat dans le Val de Loire	EP Plan Loire	2005
Les inondations en Bretagne entre 1995 et 2001 : retour d'expérience sur la vulnérabilité des artisans, commerçants et PME	EP Plan Loire	2001
Vulnérabilité des habitations aux inondations : analyse des dossiers de sinistres suite aux inondations de septembre 2002 dans le Gard et les départements limitrophes	DGUHC Cete Méditerranée	2005
DIAGNOSTIC DE VULNERABILITE		
Guide d'évaluation de la vulnérabilité des bâtiments vis-à-vis de l'inondation	DGUHC / CSTB	2005
Diagnostic de la vulnérabilité des services d'eau	EP Plan Loire	2001
Diagnostic de la vulnérabilité des entreprises	EP Plan Loire	2001
Elaboration, expérimentation et validation d'une méthodologie d'autodiagnostic des vulnérabilités des PME-PMI aux inondations	EP Plan Loire Ecole des Mines	2003
MESURES PREVENTIVES ET REGLES PPRN		
Guide PPR La mitigation en zone inondable – Réduire la vulnérabilité des biens existants	MEDD	2005
Cahier de recommandations PPR	MEDD	2006
PPR – Les risques d'inondation – Le ruissellement péri-urbain	MEDD	2003
Réduire la vulnérabilité des réseaux urbains aux inondations	MEDD / CERTU	2006
Vulnérabilité des bâtiments à l'inondation Fiches techniques enduits extérieurs et occultations des voies d'eau	MEDD / CSTB	2005
Evaluation des performances des dispositifs provisoires de protection contre les inondations	MEDD / CSTB	2005
Mémento pratique du particulier Risque inondations	MRN	2005
Catastrophes naturelles – Prévention et assurance	MRN	2004
Les inondations – Guide pratique	MAIF	2003
Prévenir les inondations – Quels équipements, quels travaux ?	Caisse d'épargne	2005

Organisation du séminaire et rédaction des actes : Alp'Géorisques.

Crédit illustrations :

- ❑ Syndicat intercommunal de travaux et d'aménagement de l'Orb entre Béziers et la Mer
- ❑ Syndicat Mixte de la Vallée de l'Orb
- ❑ CETE Méditerranée
- ❑ CERTU

Réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux inondations

Actes du Séminaire des 6 et 7 mars 2006, Béziers

Les 6 et 7 mars 2006 se sont déroulées deux journées d'échanges et de débats sur le thème de la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux inondations.

Organisée à l'initiative du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) avec la collaboration technique du Centre d'Études sur les Réseaux de Transport et l'Urbanisme (CERTU) et du Centre d'Études Techniques de l'Équipement Méditerranée (CETE Méditerranée), le séminaire était accueilli par la Ville de Béziers.

Béziers a été choisie comme terrain d'étude en raison du fort risque inondation affectant le quartier du Faubourg (quartier ancien dense) et de la volonté municipale affichée de privilégier une politique de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens dans ce secteur, plutôt qu'une politique de protection.

Le séminaire a réuni une centaine de participants d'origines géographiques diverses et intervenant sur la problématique inondation dans deux optiques : politique de prévention des risques et politique de l'habitat et de l'aménagement du territoire au sens large.

Les actes de ce séminaire visent à transcrire la richesse des échanges menés lors de ce séminaire tout en ouvrant de nouvelles pistes de réflexion et d'investigation qui ne manqueront certainement pas d'animer de nouveaux débats autour de la question :

« Comment réduire la vulnérabilité des personnes et des biens ? ».

