

**Projet de Fin d'Etudes**

# **LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE D'INONDATION DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE**



**2009-2010**

**PERIE Brice-Benoit**

Directeur de recherche  
**GRALEPOIS Mathilde**



**La prise en compte du risque  
d'inondation dans la planification  
territoriale**

**2009-2010**

**Directeur de recherche  
GRALEPOIS Mathilde**

**PERIE Brice-Benoit**



# AVERTISSEMENT

---

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

# FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

---

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

# REMERCIEMENTS

---

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout d'abord Mathilde Gralepois, maître de conférence « énergies, climat et risques dans les projets urbains » au sein du Département Aménagement de Polytech'Tours, tutrice de ce projet, qui a su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet et m'initier à la réalisation d'un mémoire de recherche. Je la remercie également de sa présence et de sa participation à mes entretiens avec l'ensemble des acteurs que j'ai pu rencontrer lors de mon travail de terrain sur la ville d'Angers.

Ma reconnaissance va également à toutes les personnes rencontrées, dont le témoignage et l'expérience m'ont permis d'avoir un point de vue complémentaire et enrichissant :

Sur mon terrain d'études à Angers:

- Madame Ghislaine LEMARQUAND, du Service Urbanisme Aménagement et Risques (SUAR) au sein de la Direction Départementale des Territoires (DDT) du Maine-et-Loire
- Monsieur Alain DURAND, du SUAR au sein de la DDT du Maine-et-Loire
- Madame Claude TUCHAIS, responsable Urbanisme du SUAR au sein de la DDT du Maine-et-Loire
- Monsieur Pierre-Joël ROSIER, ancien du CESA, responsable « Missions Risques Majeurs-Pôles Aménagements et Déplacements » au sein de la communauté d'Agglomération « Angers Loire Métropole »

Sur mon terrain d'études à Blois :

- Monsieur Alexandre PRINET, responsable Département « Prévention et Risques » de la ville de Blois
- Madame Isabelle BAJOU, chargée d'études « Missions Risques » au sein de la DDE du Loir-et-Cher
- Madame Dominique HUBE, ancienne du CESA, responsable au sein de la Direction de l'Urbanisme de la ville de Blois

Je tiens enfin à remercier ma famille qui m'a toujours soutenu durant l'élaboration de mon mémoire, ainsi que mes camarades de promotion, notamment mes amis, où régnait un esprit d'entraide et de soutien mutuel, durant toute la durée de réalisation de ce projet de recherche.

# SOMMAIRE

---

<b>Remerciements.....</b>	<b>6</b>
<b>Sommaire... ..</b>	<b>7</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>Partie 1 : La limitation des enjeux dans les zones à risques à travers la planification territoriale.....</b>	<b>14</b>
1. L'identification et la prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme.....	15
2. La prévention des risques par la maîtrise de l'usage des sols .....	25
<b>Partie 2 : La maîtrise de l'urbanisation : une rencontre entre la politique de prévention des risques et la politique d'aménagement du territoire .....</b>	<b>33</b>
1. L'intégration du risque d'inondation dans les politiques publiques d'urbanisme de la ville de Blois.....	34
2. Les enjeux de la prise en compte du risque d'inondation dans un grand projet de requalification urbaine à Angers.....	42
3. Analyse comparative et synthèse des résultats.....	49
<b>Conclusion.....</b>	<b>52</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>53</b>
<b>Table des figures.....</b>	<b>57</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>59</b>



# INTRODUCTION

---

Les risques majeurs, qu'ils soient naturels ou technologiques, sont devenus dans nos sociétés modernes, une préoccupation majeure des pouvoirs publics, du fait des conséquences catastrophiques que cela peut occasionner, autant sur les bilans humains, environnementaux, que sur les coûts importants des dégâts matériels.

Pour bien comprendre comment la prise en compte du risque inondation a évolué dans notre société, il faut en revenir à la définition officielle du risque majeur, que l'on retrouve dans l'ensemble des documents d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM), et qui s'énonce de la manière suivante : « *Un évènement potentiellement dangereux, que l'on appelle l'aléa, ne devient un risque que s'il s'applique à une zone où des enjeux humains, économiques et environnementaux sont présents.* ».

Le risque inondation est l'un de ces risques, dits naturels, qui résultent de la conjonction de l'apparition d'un phénomène soudain, « l'aléa », dont la fréquence peut être rare, et des enjeux en présence et de leur vulnérabilité. D'une manière très concrète, une zone urbanisée avec de fortes potentialités de développement, sera davantage soumise aux risques, par rapport à un terrain en friche inhabité et inconstructible, bien que l'aléa soit identique au sein des deux zones.

La problématique du risque inondation a pris de l'ampleur et pèse de plus en plus sur la société car la modernisation et la concentration croissante des hommes et de leurs activités dans des espaces urbanisés la rendent plus vulnérable. En effet, malgré les premières mesures d'éloignement, villes et industries ont fini par s'intégrer, et l'habitat a progressivement envahi les zones inondables.

Aujourd'hui, la prévention des risques d'inondation en France se décline en plusieurs axes tels que : la connaissance et la surveillance des risques, l'information préventive et l'éducation, la mitigation<sup>1</sup>, la planification de l'organisation des secours, la prise en compte du retour d'expérience, et enfin la maîtrise de l'urbanisation des territoires soumis aux risques.

Au-delà de ces axes essentiels de la prévention, une véritable « *science des risques* », s'est instaurée en France (Dubois-Maury, 2002), menée par les pouvoirs publics, et qui s'articule autour de plusieurs réponses fondamentales face aux risques naturels :

Tout d'abord, on distingue les réponses par l'utilisation des outils techniques qui relèvent des sciences de l'ingénieur. Cela passe par la construction d'ouvrages de génie civil (barrages, levées, etc,...) et la mise en place de contrôles de ces matériels. L'objectif principal est d'atténuer l'aléa, son intensité ainsi que sa probabilité, en influant sur les conditions d'écoulement des crues.

---

<sup>1</sup> La mitigation permet d'atténuer les dommages, en réduisant soit l'intensité de certains aléas, soit la vulnérabilité des enjeux

D'autre part, des réponses en termes de gestion du risque inondation sont à noter tels que l'organisation de sécurité civile dont l'objet est le déploiement des moyens d'intervention, afin de maîtriser la crise et de secourir les victimes, ainsi que les mesures de réparation des dommages subies par les personnes et les biens.

Enfin, on relève des réponses en matière de gestion et de réglementation de l'occupation des sols qui sont avant tout préventives et destinées à limiter la vulnérabilité des territoires. Ces mesures s'appliquent par l'intermédiaire des instruments de prévention, qui se traduit par la prise en compte du risque d'inondation dans les documents de planification (PLU, SCOT) ou à travers des instruments spécifiques (PPRI, servitudes).

Dans le cadre de ce mémoire de projet de fin d'études, c'est cette réponse au risque par la réglementation de l'usage des sols et les outils de planification territoriale dont il est question d'étudier.

La prise en compte du risque d'inondation dans la gestion de l'occupation des sols, qui s'inscrit dans un cadre juridique et réglementaire bien défini, relève des politiques publiques d'urbanisme, et relève de deux processus bien distincts :

Le premier d'entre eux a pour mission d'identifier et d'intégrer les risques dans la planification territoriale, notamment par le biais des documents d'urbanisme réglementaires, et par les autorisations d'occupation des sols, tels que les permis de construire.

Le deuxième processus relève de la prévention des risques par la maîtrise de l'urbanisme, et qui s'exprime principalement dans les Plans de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI)

Cette prise en compte du risque inondation par le contrôle d'occupation des sols s'est inscrite en conséquent dans une politique de prévention et de gestion des risques, menée par les autorités publiques, qui en tant que garantes de l'ordre public, ont pour mission d'assurer la sécurité et de protéger les biens et les personnes. D'un point de vue juridique, trois lois essentielles du 13 juillet 1982<sup>2</sup>, du 22 juillet 1987<sup>3</sup> et du 2 février 1995<sup>4</sup> rappelle le rôle essentiel de l'Etat dans ses missions de prévention des risques, au nom de l'intérêt général.

Cependant, comme le souligne le rapport de prévention sur les risques naturels *du Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques dans le cadre des travaux du Commissariat général au plan*, deux autres acteurs ont un rôle essentiel à jouer en matière de politique de gestion des risques ; il s'agit d'une part, de la société civile, qui en appelle à la responsabilité individuelle face aux risques, et d'autre part, des collectivités territoriales qui doivent intégrer le risque comme une composante à part entière dans leur politique d'aménagement (Champon, Douard et Sanson, 2003).

---

<sup>2</sup> Loi relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles

<sup>3</sup> Loi relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs

<sup>4</sup> Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement dit « Loi Barnier »

La politique de prévention du risque inondation doit fondamentalement s'accorder avec la politique d'aménagement du territoire pour parvenir au développement et à la maîtrise des espaces à enjeux. Cependant, cette corrélation entre ces deux politiques n'a pas toujours eu lieu, bien au contraire. Pendant longtemps, l'aménagement et l'urbanisation ont ignoré le risque. A la prévention, on a fréquemment préféré la mise en œuvre de protections visant à limiter l'aléa en empêchant la réalisation du phénomène. Dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, ce sont les mesures de protection qui ont été privilégiées au détriment d'un contrôle rigoureux de la présence des biens et des personnes en zone inondable (Barroca et Hubert, 2008).

La prévention du risque inondation, longtemps focalisée sur la protection contre les aléas naturels, a progressivement pris en compte la maîtrise de la vulnérabilité, pour désormais conjuguer l'action sur ces deux paramètres. D'une gestion locale et sectorielle, elle a évolué dans le dernier quart du XX<sup>ème</sup> siècle, tant par la diversité des outils disponibles que dans les objectifs recherchés. (Laganier et Scarwell, 2004).

Les années 1970 marquent en effet une certaine prise de conscience des dangers constitués par une urbanisation intensive faisant converger, sous le poids de la pression foncière, zones urbaines et zones à risques. A partir de ce moment, en effet, la politique française de prévention des risques s'est orientée vers la voie réglementaire, en délaissant petit à petit les travaux de protection, jugés insuffisamment efficaces et trop coûteux (Dufour, 2001).

La politique de prévention des risques par une maîtrise de l'occupation des sols est en fait formalisée en 1988. La circulaire du Ministère de l'Equipement et de l'Environnement du 20 juin 1988 énonce ainsi que : « *au-delà des mesures d'alerte, de protection ou de secours[...] la mesure de prévention la plus efficace sur le plan économique pour la nation consiste en la prise en compte des risques dans la planification territoriale* »

La récurrence des graves inondations du début des années 90, la plus marquante restant la crue torrentielle du 22 septembre 1992 à Vaison-La-Romaine, ont relancé l'Etat dans sa politique de prévention des risques et renforcer la réglementation en la matière. Ce nouvel élan s'est traduit lors du comité interministériel du 24 janvier 1994 qui s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de prévention des risques, et qui a été le préalable à l'instauration de « la loi Barnier » du 2 février 1995, donnant naissance à l'outil juridique essentiel de l'Etat en matière de prévention des risques qu'est le Plans de Préventions des Risques (PPR).

Aujourd'hui, la prise en compte du risque d'inondation est intégrée dans le domaine de l'urbanisme et de ses politiques publiques. Trois systèmes de normes interviennent dans le champ de l'urbanisme (Gralepois, 2008). On distingue les normes juridiques, scientifiques et techniques, et les normes politiques et qui trouvent leur traduction dans les règles et les documents d'urbanisme, qui seront évoqués au cours de ce rapport. Ce cadre réglementaire et normatif régit l'intervention de la puissance publique dans la prise en compte du risque inondation dans les politiques de maîtrise de l'urbanisation.

La mise en œuvre des actions de prévention dans les politiques d'urbanisme relève de deux acteurs principaux : d'une part l'Etat et d'autre part, les collectivités territoriales, principalement les communes. Cette gouvernance duale entre l'Etat et les communes est née suite aux lois de décentralisation du début des années 80. En effet, la décentralisation a marqué un véritable tournant puisque la commune s'est vue attribuer d'importantes compétences en urbanisme pour prévenir des risques, notamment grâce à

l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des autorisations d'occupation des sols.

Les responsabilités qui leur associées sont cependant assez différentes. Tandis que l'Etat a pour mission d'assurer la sécurité publique sur les territoires dans le cadre de ses missions régaliennes, les communes, en plus de leur devoir d'assurer la sécurité, ont une volonté prononcée d'assurer les enjeux de développement locaux de leur territoire. Ainsi, le cadre réglementaire et normatif, évoqué précédemment, qui entoure la prévention des risques et que l'on retrouve dans les documents de planification, se retrouve ainsi contrebalancé, entre les objectifs de prévention du risque inondation et les volontés et les politiques propres à l'aménagement du territoire

L'enjeu de ce mémoire de recherche est donc de comprendre, d'analyser comment la prise en compte du risque inondation s'intègre dans la planification territoriale, et comment la politique de prévention des risques menée par l'Etat peut-elle entrer en adéquation avec des volontés et objectifs des politiques publiques d'urbanisme, gérées par les élus locaux des territoires concernés par le risque. Ainsi la problématique principale se résume à comment concilier enjeux et développement des territoires avec une politique de prévention du risque efficace en se basant sur des hypothèses de négociation et de consensus entre Services d'Etat et collectivités locales et de flexibilité des outils de prévention des risques

Dans le cadre de ce PFE, pour répondre à la problématique évoquée ci-dessus, j'ai intégré une démarche de recherche, qui consiste à collecter, sélectionner, des informations par le biais d'articles de presse, de sites internet, d'ouvrages, aussi bien rédigés par des sociologues, des politologues, des géographes, des urbanistes, des juristes, des techniciens. Le but est d'obtenir un panel étendu d'avis, de points de vue, vis-à-vis de l'intégration du risque inondation dans les politiques publiques d'urbanisme.

Suite à cette phase de recherche bibliographique, je me suis rendu sur deux villes particulièrement concernées par les zones inondables. Les deux villes étudiées sont Angers et Blois, situées toutes deux dans le couloir ligérien, et toutes deux très vulnérable face à la montée des eaux de la Loire.

La ville d'Angers, chef-lieu du Maine et Loire, traversée par la Maine, rivière d'une longueur de 12km, dont le régime hydrologique est totalement corrélé à celui de la Loire. L'autre secteur étudié est la ville de Blois, chef-lieu du département du Loir et Cher, situé au cœur du Val de Loire, et particulièrement soumise aux problématiques des constructions en zone inondables. Ces deux villes, au cœur d'une dynamique de développement urbain, sont particulièrement amenées à prendre en compte le caractère inondable de leur territoire dans leurs projets d'aménagement et de développement, voilà pourquoi ce sont deux secteurs intéressants à étudier.

Sur ces deux villes, l'objectif sera d'évaluer et d'analyser comment la prise en compte du risque d'inondation est perçue, négociée et intégrée dans les politiques d'urbanisme, afin d'aboutir à une maîtrise équilibrée de l'urbanisation. Ensuite, le but sera d'intégrer une démarche comparative mais non systématique, ce qui signifie qu'il sera question de comparer l'attitude des deux villes étudiées face à la question centrale de l'intégration du risque d'inondation dans les politiques publiques d'urbanisme. Pour parvenir à ces objectifs, j'ai effectué des entretiens avec des acteurs à la fois au sein de la ville et de la communauté d'agglomération et à la fois auprès des services d'Etat, pour cerner comment est évoqué l'approche du risque, à la fois au sein des collectivités

locales, et à la fois au sein des services déconcentrés de l'Etat (DDE, DDT<sup>5</sup>) chargés de la prévention du risque inondation.

Dans une première partie, il sera question d'étudier les démarches de prévention et de gestion du risque inondation dans le champ de l'urbanisme, à la fois par l'intégration du risque dans les outils de planification réglementaires, et également par la maîtrise de l'urbanisme à travers des outils spécifiques de prévention tels que les PPRI

La deuxième partie se consacrera à l'analyse des moyens employés afin d'aboutir à des consensus profitables et une coordination efficace entre la politique de prévention des risques et les politiques d'aménagement et de développement local à partir d'analyses faites sur des études de terrains réalisés au cours de cette année, sur deux espaces urbains à fort enjeux de développement, évoquée précédemment, que sont les villes de Blois et Angers.

---

<sup>5</sup> Direction Départementale des territoires

# **PARTIE 1**

## **LA LIMITATION DES ENJEUX DANS LES ZONES A RISQUES A TRAVERS LA PLANIFICATION TERRITORIALE**

---

# 1. L'identification et la prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme

---

Depuis la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, les collectivités locales sont devenues des acteurs essentiels du système institutionnel français puisqu'elles ont acquises des compétences propres en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Dès lors, elles ont à leur disposition un certain nombre d'outils permettant de planifier et de maîtriser l'urbanisation de leur territoire à travers l'élaboration des documents d'urbanisme, mais également à travers les autorisations d'occupations des sols, que sont entre autres, les certificats d'urbanisme et les permis de construire.

La prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme est imposée juridiquement suite à la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile à la protection de la forêt et à la prévention des risques majeurs, qui instaure une obligation généralisée de prévenir les risques naturels, dans le cadre des documents d'urbanisme que sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), documents remplaçant respectivement les schémas directeurs et les plans d'occupations des sols suite à la loi SRU de décembre 2000, ainsi que les cartes communales.

Ces instruments aux mains des collectivités locales, sont d'ailleurs forts intéressants en matière de prévention des risques car comme le dispose l'article L121-1 du Code de l'Urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux de l'urbanisme, et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer [...] la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* ». Si tel n'est pas le cas, ces documents peuvent se voir annulés par le juge administratif pour erreur manifeste d'appréciation, ou par voie d'exception d'illégalité, conduire à l'annulation des autorisations d'occupations des sols.

« *Cependant, le droit de l'urbanisme n'a pas pour préoccupation première et directe la prévention des risques naturels. Il ne prévient pas les risques, ni même ne se préoccupe de les réduire. Son intervention dans ce domaine n'est que périphérique, accessoire ou subsidiaire, en faisant en sorte que l'urbanisation ne se développe pas là où les événements naturels sont censés se produire* » (Sanséverino-Godfrin, 2008) exprime bien que le droit de l'urbanisme n'est donc pas un axe majeur et fondamental de la prévention des risques, et elle souligne d'ailleurs par la suite que « *compte tenu de la présence des risques dans certaines zones, les documents d'urbanisme ne pourront pas les éluder et devront envisager les moyens de diminuer le développement d'enjeux dans les zones sensibles* » Avec cette affirmation, on comprend bien que les documents d'urbanisme n'ont pas une vocation spécifique à traiter les risques naturels, mais ils doivent cependant permettre de limiter l'exposition des enjeux face au risque par la maîtrise de l'urbanisation.

L'élaboration des documents d'urbanisme est donc soumise à la contrainte de la prise en compte des risques naturels, notamment avec la loi SRU mais on peut se rendre compte que cette loi présente certaines ambiguïtés face à cette prise en compte.

## 11. La loi SRU, un flou juridique autour de la prise en compte du risque

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain, dite loi SRU, du 13 décembre 2000, affiche parmi ses nombreux objectifs la prévention des risques, et la prévoit expressément dans ses dispositions générales communes à tous les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, et cartes communales).

Cependant, si l'on s'intéresse de plus près à certains articles du code de l'urbanisme révisés par la loi SRU, on s'aperçoit que la place du risque, y reste parfois incertaine, voire totalement absente. (Dubois-Maury, 2002) C'est le cas notamment en ce qui concerne le PLU, où l'ancien article L123-1 du code de l'urbanisme précisait que la délimitation des zones du POS devait prendre en considération « l'existence des risques naturels prévisibles », le nouvel article L123-1 concernant les PLU ne fait aucune référence explicite à l'obligation de prendre en compte les risques naturels pour déterminer la constructibilité des zones. Cet article se réfère d'une manière plus globale à l'intégration des préoccupations environnementales dans le diagnostic du territoire effectué par le PLU, mais la prise en compte du risque naturel n'y est pas mentionnée explicitement. « *La loi SRU a procédé à une réécriture complète de l'article L123-1 modifiée par la loi du 2 juillet 2003 dans laquelle disparaît curieusement la référence expresse aux risques naturels et technologiques* » (Larrouy et Castera, 2004)

De plus, comme le souligne les auteurs dans cet ouvrage, la loi SRU a abouti à la suppression dans la définition des nouvelles zones naturelles « N » du PLU, qui ont remplacé les zones « ND » dans l'ancien POS, de la référence aux secteurs à protéger en cas de nuisances. Par conséquent, ceux-ci peuvent être localisés dans n'importe quelles autres zones, que ce soient les zones à urbaniser « AU », les zones urbaines « U », et les zones agricoles « A »

On peut donc affirmer que la loi SRU a plus ou moins effacé le zonage des risques dans la cartographie réglementaire du PLU et les auteurs font d'ailleurs part de leur inquiétude vis-à-vis de la suppression des zones « ND » dans les anciens POS, au bénéfice d'un simple secteur sur un document graphique dans le PLU, en affirmant : « *il n'est pas certain que cela aille dans une meilleure identification du risque, et donc de la bonne prise en compte de celui-ci* »

La référence explicite au risque disparaît également dans le SCOT, comme l'explique Jocelyne Dubois-Maury : « *Cependant, si selon l'article 122-3 du Code de l'Urbanisme, qui concerne l'élaboration du SCOT, la délimitation intercommunale de son périmètre doit prendre en compte le PDU (Plan de Déplacements urbains), le PLH (Plan Local de l'Habitat), on observe l'absence de toute référence à des plans relatifs aux risques* » (Dubois-Maury, 2002)

Par rapport aux SCOT et aux PLU, la loi SRU a introduit dans leur contenu un nouveau document obligatoire, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). A travers ce document, cette loi fait de l'environnement un principe qu'il est nécessaire de respecter lors de tout projet d'urbanisme, ce qui sous-entend une approche globale des spécificités environnementales et la recherche de solutions conjuguant prévention et développement. Ainsi, les documents d'urbanisme sont élaborés en vertu d'une démarche raisonnée et seront tenus d'intégrer impérativement les aspects relatifs

aux risques naturels dans la définition du développement urbanistique (Sansévérino-Godfrin, 2008).

L'article R 123-3 du Code de l'urbanisme indique un contenu facultatif dans le PADD, dans lesquels les risques n'y figurent pas explicitement, même si la référence aux principes généraux permet de les intégrer. (Larrouy et Castera, 2004)

Ainsi, la loi SRU ne fait plus véritablement apparaître les risques de manière explicite dans les documents d'urbanisme mais se contente de simples « référencements »

Cependant, on ne peut pas se permettre d'affirmer que la loi SRU a abouti à l'absence d'outils juridiques pour prendre en compte le risque dans les documents d'urbanisme malgré qu'il n'y ait plus un véritable zonage du risque, dans la cartographie de ces documents, ni de référencement dans les PADD, car il fixe toujours des règles générales et des servitudes relatives à l'occupation des sols. Le document graphique du PLU y reste d'ailleurs, opposable à toute personne publique ou privée. La prise en compte du risque ne s'exprime plus véritablement dans les zonages de risques, cependant, il est fondamental de déterminer ces risques et cette identification, du ressort des services de l'Etat, est essentielle dans sa mission de production de connaissances des risques.

## **12. La mission essentielle de productions de connaissances de l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme**

Au titre des pouvoirs de police qui lui sont attribués, le maire a pour mission d'assurer la sécurité publique sur son territoire afin de prévenir « tout fléau ou accident calamiteux »<sup>6</sup>. Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, de larges pouvoirs dans le domaine de la prévention des risques naturels, puisque la compétence générale en matière d'urbanisme relève maintenant des communes. Ces pouvoirs sont même des obligations et les responsabilités du maire sont importantes en matière de prévention des risques et de sécurité. Il s'ensuit pour lui l'obligation de prendre connaissance des risques sur sa commune, d'en informer les concitoyens et de prendre les mesures de sauvegarde pour y répondre (Dubois-Maury, 2002).

Afin de pouvoir répondre à ses obligations, le maire doit tenir compte de l'ensemble des informations sur les risques naturels qui existent sur sa commune. Il faut donc que ces risques soient connus, identifiés et dans le meilleur des cas évalués et cartographiés (DDE de l'Oise, 2007).

Le « porter à connaissance » est un acte essentiel de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme. Par cette procédure d'information, le préfet transfère toute information utile à l'exercice des compétences en matière d'urbanisme, des communes et des intercommunalités. Cette procédure permet au préfet de signaler aux élus locaux l'existence du risque inondation sur leur territoire par le biais des connaissances et d'informations, produites et fournies par l'Etat. Cette production peut se traduire par des dispositifs réglementaires à valeurs légales comme le Projet d'intérêt Général (PIG), le Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI), qui sont ensuite annexés au PLU en tant que servitude d'utilité publique, ou encore des études techniques réalisées par ses

---

<sup>6</sup> Selon le Code des Collectivités territoriales

services déconcentrés. L'Etat, peut également fournir aux communes de documents divers, qui n'ont pas de valeurs légales, tels que des études portant sur des réalisations techniques par exemple.

En conséquent, le porter à connaissance permet de faire respecter un certain nombre d'obligations au niveau étatique, comme le souligne Jean-Pierre Boivin, « *il s'agit plus particulièrement d'éviter que les communes [...] oublient certaines préoccupations sociales que l'Etat considère pour sa part comme essentielles* » (Boivin, 2003) En effet, les documents d'urbanisme *doivent garantir la protection des milieux naturels et des paysages, ainsi que la sécurité et la salubrité publique* » comme le dispose l'article L 110 du Code de l'urbanisme. Le non respect d'un tel principe peut se voir sanctionner par le juge administratif.

Le porter à connaissance est fondamental dans la mesure où les connaissances produites ont pour vocation de déterminer, ou du moins d'orienter, l'élaboration des zonages de constructibilité dans les documents d'urbanisme.

Cependant, on peut s'interroger sur la pertinence des porters à connaissance dans la prise en compte du risque. Si l'on s'intéresse à consulter un porter à connaissance, le détail qui vient en premier à l'esprit est la régulière absence d'outils cartographiques pour représenter le risque, ce ne sont qu'un ensemble de servitudes. C'est le cas du porter à connaissance dans le cadre de la révision du PLU de Nantes<sup>7</sup>. Il semble que l'absence de cartographie ne puisse pas mettre en exergue les risques. D'ailleurs, comme le souligne Bruno Ledoux dans sa vision des porters à connaissance : « *En matière d'inondation, aucune initiative sérieuse n'a vu le jour avant que l'Etat s'engage, à partir de 1994, dans la réalisation des Atlas des Zones inondables. Nos connaissances sur les crues du passé, même les plus proches sont incroyablement minces* » (Ledoux, 2006). Il est vrai que si l'on s'intéresse à la question de la réalisation des Atlas des Zones Inondables, qui consiste à cartographier les aléas, des moyens financiers importants ont été engagés par l'Etat pour la réalisation des atlas. Dans la région Rhône-Alpes, 20,4 millions dont 60% apportés par l'Etat et complété par les interventions des collectivités locales, notamment les syndicats de rivière<sup>8</sup>. C'est donc bien une question de coût et de financement qui rentre au cœur de la problématique « *En matière d'inondation, le coût des études nécessaires est rapidement croissant avec la précision recherchée* » (Ledoux, 2006).

On peut donc en déduire que si l'on veut avoir des informations précises de l'aléa à travers ces Atlas, il faut souvent engager des études lourdes et coûteuses, et c'est bien souvent pour cette raison que les informations en matière de crues sont minces, comme le soulignait Bruno Ledoux tout à l'heure. Il est bien évident que ces Atlas des zones inondables sont élaborés le plus souvent par les services d'Etat dans l'optique de créer des Plans de prévention des Risques Inondation, véritable instrument juridique de l'Etat en matière de politique de prévention des risques dont le gouvernement avait fourni un objectif chiffré de 5000 PPRI en 2005<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Révision du PLU de Nantes suite à la délibération du conseil communautaire en date du 21 juin 2002

<sup>8</sup> DIREN Rhône-Alpes, Direction Générale de l'Environnement, *De l'Atlas des Zones Inondables aux Plans de Prévention des Risques*, bilan 2001 en Rhône-Alpes, article en ligne

<sup>9</sup> DIREN Rhône-Alpes, Direction Générale de l'Environnement, *De l'Atlas des Zones Inondables aux Plans de Prévention des Risques*, bilan 2001 en Rhône-Alpes, article en ligne

Cependant, les « porters à connaissance » bien qu'étant des actes réglementaires dans les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, ne fixent pas en eux-même les règles de constructibilité ou d'inconstructibilité. C'est d'ailleurs ce que souligne un article de la DDE de l'Oise datant de 2007 :

*« La présence de risques sur une commune ne signifie pas pour autant l'inconstructibilité systématique des terrains concernés. Une réflexion sur les enjeux posés par les risques doit être menée et tenir compte à la fois de la nature du risque et des dangers qu'il sous-entend, des risques induits par l'urbanisation, des dangers directs ou indirects pour la population. A partir de cette réflexion, il est possible de dégager des dispositions générales des sauvegardes pouvant être mises en œuvre en cas d'accidents. Toute l'équipe municipale a pour rôle de déterminer ainsi une véritable politique communale de prévention des risques » (DDE de l'Oise, 2007)*

Le porter à connaissance a néanmoins une influence directe sur l'application de ces règles de constructibilité qui se traduit par les autorisations d'urbanisme puisqu'en vertu de l'article R 111-2 du Code de l'Urbanisme, le maire est en droit d'accorder ou non des permis de construire « au nom de la sécurité et de la salubrité publique ». Cela signifie que si l'information de l'Etat n'est pas obtenue ou jugée insuffisante, un maire peut ainsi accorder ou non des permis de construire sur des zones répertoriées comme « à risques ». Cependant, si la prévention des risques naturels par les autorisations d'occupation des sols applique au final les règles de constructibilité des communes, il convient de revenir à la réglementation préventive par les documents d'urbanisme tels que les PLU ou les SCOT, car ce sont des outils incontournables à la portée des communes pour prévenir des risques naturels.

### **13.L'approche du risque dans les SCOT**

Le SCOT est un outil d'urbanisme réglementaire et de planification de l'espace qui définit des stratégies d'aménagement à l'échelle d'un territoire intercommunal, et doit préciser les grandes orientations en matière d'aléas. L'élaboration des schémas de cohérence territoriale permet d'analyser de manière supracommunale, les problèmes liés à la sécurité des biens et des personnes, en fonction de l'évolution des territoires concernés.

Le SCOT définit un projet et une logique d'aménagement durable, qui sous-entend de prendre en compte l'ensemble des risques naturels et notamment le risque d'inondation, dans l'optique de proposer des orientations conjuguant prévention des risques et développement. En effet, cet instrument de l'urbanisme réglementaire, permet d'envisager des développements urbanistiques à l'échelle de plusieurs communes soumis à des risques naturels, en prenant en compte par exemple des contraintes de constructibilité mentionnées dans les Plans de Prévention des Risques d'Inondation.

D'autre part, le SCOT un outil très intéressant car il permet d'apporter une réflexion et des outils pour une meilleure prise en compte du risque dans l'aménagement, sur des territoires élargis et qui offre une certaine souplesse vis-à-vis de

la gestion du risque inondation<sup>10</sup> De plus, le SCOT est relativement épargné et détaché des controverses locales et des conflits qui peuvent apparaître entre les élus locaux et l'Etat, car ce n'est pas un document qui réglemente l'occupation des sols en tant que tel.

Il est d'ailleurs important de souligner que cet outil n'est pas opposable aux autorisations d'occupations du sol. De plus, le SCOT ne relève pas d'une politique sectorisée, qui pourrait être soumise à des controverses locales, il relève d'une politique globale d'aménagement

Le SCOT représente ainsi pour les communes un moyen pertinent d'apporter des réflexions sur la prise en compte du risque inondation en aménagement en mettant de la distance vis-à-vis des controverses locales.

Compte tenu du caractère récent des dispositions introduisant le SCOT, il ne s'est pas encore formé de jurisprudence. On peut se reporter à celle relative aux anciens SDAU antérieurs à la loi SRU, la continuité paraissant devoir être assurée sur ce point. Les anciens schémas devaient prendre en compte au niveau supracommunal, l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques. Plus particulièrement, les espaces à protéger compte tenu de l'existence des risques étaient repris dans les documents graphiques. *« A titre d'exemple, la révision d'un schéma directeur a été jugée illégale, dès lors que les documents graphiques ne faisaient pas apparaître, notamment, les zones de risques naturels. L'obligation de prendre en considération dans les documents graphiques l'existence de risques s'impose au syndicat intercommunal alors même que les études destinées à connaître les zones inondables ne sont pas achevées. »* (Larrouy et Castera, 2004)

On constate donc qu'il y a souvent des décalages entre la connaissance du risque et l'élaboration des documents d'urbanisme tels que les SCOT. Ainsi, on peut remettre en doute l'efficacité de ces outils en matière de prévention des risques. Il est d'ailleurs souvent un peu négligé par les élus :

*« Cependant, l'expérience montre malheureusement que beaucoup d'élus cantonnent encore la gestion du risque, d'une part à l'Etat (réalisation des PPR) et d'autre part, aux syndicats de rivières par exemple (entretien des cours d'eau, ouvrages de protection), et qu'ils ne saisissent pas l'occasion de faire du SCOT un réel outil de prévention »* (Ledoux, 2006)

Mais comme le déplore Bruno Ledoux : *« Le défaut des SCOT, c'est d'être réglementaire et uniquement réglementaire »* et il ajoute également *« l'outil réglementaire à lui seul ne fait pas l'économie de la réflexion sur le devenir d'un territoire : il n'est que l'instrument pour la mise en œuvre de l'aménagement retenu »*

Ainsi, on comprend bien que leur impact en matière de prévention est tout à fait relatif du fait de leur caractère particulièrement général. Les objectifs du SCOT restent, en conséquent, nécessairement globaux et ne peuvent prendre la forme de zonages précis. Il ne peut donc pas empiéter sur les champs de compétence des documents d'urbanisme, qui doivent lui être compatibles, tels que les PLU ou les cartes communales. Le SCOT est donc un outil réglementaire fondamental de réflexion à une échelle intercommunale, c'est un outil de planification d'ordre général et stratégique, mais il n'a pas vocation à être un outil de réglementation de l'occupation des sols, comme peut l'être le Plan Local d'urbanisme

---

<sup>10</sup> Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable *Prise en Compte des risques naturels dans l'aménagement, 13 monographies*

## 14. La maîtrise de l'urbanisation en fonction des risques

### a) Le PLU

Document de référence de la réglementation urbaine locale, la loi SRU l'a transformé en instrument porteur d'un projet urbain et générateur de conditions d'utilisation du sol et de l'espace, ainsi que de l'aménagement. Il fixe les principes d'urbanisation, les règles générales d'utilisation des sols, ainsi que les servitudes, en délimitant les zones urbaines ou à urbaniser, les zones naturelles agricoles et forestières à protéger, en précisant également les interdictions de construire. La délimitation des zones constructibles et inconstructibles, est déterminée par les informations transmises lors du porter à connaissance, et également par les servitudes d'utilité publiques annexées au PLU, tels que les PPRI. La collectivité qui élabore le PLU doit intégrer dans le règlement, les prescriptions techniques et urbanistiques contenues dans les PPRI, ce qui conditionne les autorisations et les interdictions de constructibilité

En effet, contrairement au PPRI, si les documents graphiques permettent de visualiser le zonage, la jurisprudence considère que ces représentations graphiques ne peuvent créer par elle-même des règles et des servitudes d'utilisation des sols. Seul le règlement peut en effet, créer de telles prescriptions (Champon, Douard et Sanson, 2003)

En effet, le règlement du PLU doit délimiter les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières selon l'article R123-4 du Code de l'Urbanisme

En application de l'article R123-8 du Code de l'urbanisme, peuvent être classées en zones naturelles et forestières, les secteurs de la commune à protéger en raison soit « *de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages, de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espace naturel* » La prise en compte du risque n'est donc plus prise en compte dans ce classement, contrairement aux anciennes zones « ND » des POS. Le risque se traduit désormais par un graphisme spécifique qui vient se superposer au zonage.

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ou de l'intercommunalité<sup>11</sup>. Une fois le PLU arrêté, c'est-à-dire une fois que les travaux de préparation sont finis, il est soumis à enquête publique. Si le PLU est approuvé, il devient opposable à toute personne publique ou privée

L'Etat, demeure cependant associé à l'élaboration du PLU par le biais de ses services déconcentrés, tout comme il l'était pour le POS<sup>12</sup>. Le préfet et ses services ont en effet un rôle important à jouer au stade de l'élaboration du PLU. Le préfet peut émettre un avis défavorable sur le PLU arrêté, s'il estime insuffisante, la prise en compte

---

<sup>11</sup> Article L123-6 du Code de l'Urbanisme

<sup>12</sup> Article L123-7 du Code de l'urbanisme

des risques naturels. De même, s'il estime que le PLU approuvé est illégal, le préfet peut saisir le tribunal administratif dans le cadre de son contrôle de légalité.

Malgré ce contrôle de l'Etat, on constate que les communes ont une certaine marge de manœuvre lors de l'élaboration du document. *« Au stade de l'élaboration, il convient, de préciser que l'ensemble des études préalables pouvant servir au dossier du PLU (qu'elles soient d'origine communale ou autre) n'ont pas de valeur juridique. Ainsi la commune reste libre de traduire comme elle l'entend des études de risques dans son plan, sous le contrôle, cependant, du préfet et en s'appuyant sur l'erreur manifeste d'appréciation du juge administratif »* (Champon, Douard et Sanson, 2003)

Cependant, le rôle du juge administratif n'est pas à négliger. On observe en effet, en France depuis quelques années, une prise de conscience du juge administratif, en matière de risques naturels, avec éventuellement des prolongements pénaux. Il s'ensuit un renforcement des contrôles préventifs par le juge qui se fonde, par exemple, sur l'examen des contradictions possibles entre le zonage d'un POS, maintenant d'un PLU, et les prescriptions d'un PPRN. (Dubois-Maury, 2002)

En matière d'inondation, le PLU est donc un véritable outil de prévention et reste cependant un instrument fondamental de maîtrise de l'urbanisme en fonction des risques aux mains des communes, qui exercent leurs compétences en matière d'urbanisme, acquises suite aux lois de décentralisation du début des années 80. Son élaboration ou sa révision devrait être l'occasion d'une réelle réflexion au regard du risque. Néanmoins, la limite du PLU est son absence de pérennité et son incapacité à imposer des règles de construction ou des prescriptions, ce que permet le Plan de Prévention des Risques. Il faut cependant noter que dans certains cas, les PLU peuvent comporter des restrictions plus sévères que les PPR. Ils deviennent alors des instruments de prévention adaptés aux besoins locaux, en prenant en compte des risques qui ne font pas forcément l'objet d'outils spécifiques de protection.

## b) La carte communale

Cependant, toutes les communes ne sont pas dotées de Plan Local d'Urbanisme, et elles ont la possibilité d'élaborer une carte communale, qui constitue également un document d'urbanisme réglementant l'occupation des sols.

Cette prise en compte du risque dans les cartes communales doit transparaître dans le rapport de présentation, mais c'est surtout dans le document graphique, qui en matière de carte communale, fait office de règlement et de plan, qui devra délimiter les secteurs constructibles et non constructibles, et déterminer ainsi les règles d'utilisation des sols. Les servitudes d'utilité publique, peuvent être jointes au dossier, mais sans obligation. Les cartes communales doivent intégrer les contraintes imposées par les servitudes d'utilité publique ainsi que les documents d'urbanisme supérieurs, tels que les PIG ou les SCOT.

Cependant, contrairement au PLU, les servitudes d'utilité publique ont une existence autonome, cela signifie que quelque soit le moment où ces servitudes sont annexées à la carte communale, elles restent effectives et s'imposent ainsi au document d'urbanisme. Ce n'est pas du tout le cas pour le PLU, puisque ces *servitudes* *« cessent de produire un an après la publication du plan si elles n'y ont pas été reportées »* (Larrouy-Castera et Ourliac, 2004)

Comme le souligne les auteurs dans cet ouvrage, « *on voit cependant mal comment le représentant de l'Etat qui partage avec le conseil municipal la responsabilité d'approuver la carte communale, accepterait de donner son accord à un document qui serait incomplet sur le sujet* »

### c) Les autorisations d'occupations des sols

« *La prévention des risques naturels, si elle trouve une traduction dans les documents d'urbanisme, est réalisée en définitive, par la délivrance des autorisations d'occupation des sols dans les zones à risques* » (Champon, Douard, Sanson, 2003) Cette affirmation en dit long sur l'importance des autorisations d'urbanisme qui est au final l'outil réglementaire essentiel aux mains des collectivités locales permettant d'autoriser ou non la constructibilité, et donc figure comme l'outil majeur de planification territoriale dans les zones soumises aux risques d'inondation.

La principale de ces autorisations est le permis de construire. Il peut être précédé, d'un certificat d'urbanisme et complété par un certain nombre d'autorisations telles que l'autorisation d'installations de travaux divers ou l'autorisation de lotir.

Le certificat d'urbanisme peut être demandé par toute personne désireuse de s'informer sur la constructibilité d'un terrain ou sur la possibilité d'y réaliser une action déterminée. Si le certificat d'urbanisme ne constitue pas un document obligatoire, lors de l'acquisition d'un bien, il présente, en pratique, un grand intérêt. En cas de vente de terrain à bâtir, le vendeur et son notaire, engagent leur responsabilité s'ils ne donnent pas connaissance à l'acheteur, de toutes les servitudes qui le grèvent. L'annexion à la vente d'un certificat d'urbanisme en cours de validité vaut d'ailleurs déclaration des servitudes d'urbanisme et d'utilité publique applicable au terrain. C'est à travers ce document en effet, que sera mentionné l'existence d'un Plan de Prévention des Risques, puisque le PLU reprend à son compte les prescriptions contenues dans les PPR, et donc relatées dans le certificat d'urbanisme.

En tant qu'instrument de contrôle, le permis de construire permet aux autorités compétentes en matière d'urbanisme<sup>13</sup>, de refuser une telle autorisation ou de la délivrer sous le respect de certaines conditions, lorsque la construction envisagée est susceptible d'être soumise à un risque naturel. En effet, l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme qui donne la capacité au maire de « *refuser ou de soumettre à conditions spéciales un permis de construire portant atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique* » peut alors constituer un puissant levier pour les collectivités afin de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques. Les autorités compétentes en matière d'urbanisme disposent donc de la possibilité d'éviter l'implantation d'enjeux dans les zones exposées, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'être soumis à des nuisances ou des risques. Outre le fondement de l'article R111-2, les autorités compétentes en matière d'urbanisme peuvent saisir le tribunal de grande instance en cas de construction édifiée illégalement, sans permis de construire ou en méconnaissance de cette autorisation dans un secteur soumis à des risques naturels.

---

<sup>13</sup> L'autorité compétente pour accorder le permis de construire est le maire, si la commune est pourvue d'un PLU approuvé ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ou d'une carte communale, lorsque le conseil municipal a décidé d'exercer les compétences en matière d'urbanisme. Dans les autres cas, la décision est prise par le préfet ou par le maire au nom de l'Etat

La procédure de délivrance des permis de construire fournit au maire une efficace capacité de prévention mais celle-ci possède cependant des limites (Bruno Ledoux, 2006). En effet, comme l'explique l'auteur dans son ouvrage par la suite, les pièces du dossier de demande de permis de construire sont limitativement énumérées à l'article R421-2 du Code de l'urbanisme. La commune ne peut pas, comme on l'observe, souvent parfois, exiger du pétitionnaire des études complémentaires (études hydrauliques). Les permis de construire doivent être naturellement conformes aux prescriptions du PLU, mais celui-ci ne peut prescrire la production d'études complémentaires par le pétitionnaire dans les zones inondables.

La prévention du risque relève aujourd'hui d'un véritable défi qui n'est rien sans outils réglementaires efficaces. A l'origine, ces outils avaient pour optique de conduire à un renforcement des relations entre les Services de l'Etat compétents et la commune. Pendant très longtemps cela n'a pas eu réellement lieu. Comme le souligne Bruno Ledoux dans son ouvrage « La gestion du risque inondation », *« pendant 20 ans, bien souvent, les démarches d'élaboration des POS ont été conduites soit sans prise en compte du risque, soit sans articulation étroite avec les démarches PPR, ces derniers étant seulement annexés aux documents d'urbanisme. Cette juxtaposition d'un projet urbain et d'une servitude ne peut que produire dans les zones à forts enjeux, existants ou de développement, des incompréhensions, des conflits et au final une perte énorme d'efficacité »* La prise en compte du risque n'est pas intégrée comme une composante du projet de territoire mais comme une contrainte contestable car imposée par l'Etat.

Voilà pourquoi il est intéressant et nécessaire d'étudier maintenant comment l'Etat a fondé une véritable politique de prévention des risques naturels, dans l'optique de maîtriser l'usage des sols, ce qui permettra par l'intermédiaire de cette application de cette politique de cerner distinctement les incompréhensions, les conflits entre Services de l'Etat et communes, dont la bonne entente et la bonne coordination est pourtant primordiale pour assurer une politique de prévention des risques efficace.

## 2. La prévention des risques par la maîtrise de l'usage des sols

---

### 21. Le rôle prépondérant de l'Etat dans la politique de prévention des risques

La fonction de l'Etat est d'abord de gérer les risques. Il dispose, par nature, de force de persuasion et de contraintes, qui lui permettent de mener une action préventive mais aussi d'intervenir en période de crise ou de catastrophe. L'Etat a de la sorte une double responsabilité : celle d'anticiper les risques et celle d'en gérer les conséquences éventuelles. Pour cela, il s'appuie traditionnellement en France sur le préfet de département.

Le préfet de département apparaît comme le personnage central du dispositif de prévention des risques traditionnellement mis en place en France par l'Etat. Il se trouve au cœur du dispositif de « protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres, et les catastrophes » mis en place par la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile. (Dubois-Maury, 2005) Il détient des larges prérogatives telles que le porter à connaissance et le contrôle de légalité qui s'appliquent pleinement à l'ensemble des risques urbains (Dubois-Maury, 2002)

Les lois votées en 2003 relatives à la sécurité intérieure, et à la prévention des risques naturels et technologiques ont réaffirmés et mis en avant les pouvoirs du préfet, qui le place comme un des personnages central de l'action publique locale en matière de risque.

En effet, dans le cadre de la loi du 30 juillet 2003, le code de l'environnement est complété par un article L 565-1 instituant des « commissions départementales des risques naturels majeurs » Sur le modèle des CLIC<sup>14</sup> créés en matière de risques technologiques, ces commissions, composées en partie d'élus, de représentants des administrations, et de représentants des propriétaires fonciers, visent à assurer une concertation efficace sur la politique de prévention des risques. Toutefois, ces dernières disposent d'une mission consultative beaucoup plus étendue que celle des CLIC et peuvent notamment donner au préfet sur les actions en matière d'informations à mener en matière de risques, sur l'institution des servitudes d'inondation, ainsi que sur la programmation, la conception, la mise en œuvre

L'Etat, garant de l'intérêt général, s'impose comme un acteur incontournable de la prévention du risque inondation. Il dispose dès lors de différents instruments qu'il peut opposer aux collectivités locales, notamment en délimitant les risques, puis en déterminant les contraintes de l'occupation des sols.

La politique de prévention des risques, du ressort de l'Etat, s'inscrit pour un large part dans une démarche d'aménagement du territoire, celui-ci ayant toujours cherché à maîtriser et contrôler son territoire.

---

<sup>14</sup> Comités locaux d'information et de concertation

Pourtant l'article L2212-2 du Code Général des Collectivités territoriales, confie aux maires « *le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature* ». Ainsi, les collectivités territoriales sont amenées à travailler dans le cadre de la prévention des risques naturels et technologiques, et cette intervention bénéficie même d'une certaine légitimité : la proximité qu'elles entretiennent avec le terrain leur permettent d'appréhender au plus près les réalités. Il convient donc de s'interroger sur l'articulation des compétences en matière de prévention des risques entre les autorités déconcentrées de l'Etat et les collectivités territoriales : en effet, préfets et maires peuvent avoir des intérêts divergents puisqu'il faut à la fois concilier le développement communal et prendre en compte les risques d'inondations.

## **22. La cartographie des risques, outil central de l'Etat en matière de prévention des risques depuis les années 90**

La prévention des risques par la maîtrise de l'urbanisation repose sur la cartographie des risques, qui est un des éléments fondamental de la politique de prévention des risques. On pourrait définir la cartographie des risques comme le recensement des zones exposées aux risques et la définition de leur limite. Afin d'améliorer la sécurité des personnes, et de réduire la vulnérabilité des biens et des activités, les zones ainsi identifiées sont alors soumises à des conditions d'occupations particulières et restrictives, interdisant par exemple de futures urbanisations dans la zone concernée, ou prescrivant des travaux ou ouvrages limitant les impacts de ces risques.

La cartographie réglementaire s'est imposée, pour l'Etat, comme le principal outil de prévention du risque inondation. Les documents cartographiques relatifs aux zones inondables ont considérablement évolué à la fois dans ses critères et dans ses techniques de réalisation

En 1935, un décret-loi qui a instauré les Plans de surface Submersibles (PSS) visait les inondations sans pour autant imposer des prescriptions diminuant le risque de crue pour les biens et les personnes. La prévention des inondations était d'abord prévue pour empêcher les constructions pour faire obstacle au libre écoulement des eaux de façon naturelle, mais également pour faire pour conserver les champs d'inondation des cours d'eaux.

A partir de 1955, de nouveaux outils réglementaires, les périmètres de risques, furent créés, conformément à l'article R111-3 du Code de l'Urbanisme. Ces périmètres, délimités par un arrêté préfectoral, après enquête publique et avis du conseil municipal, soumettaient à des conditions spéciales, les constructions sur des terrains exposés à un risque naturel. Cette ancienne cartographie réglementaire, entraînait alors des restrictions au droit de construire. C'est pourquoi cette disposition, trop contraignante pour l'intérêt foncier ne fut pas réellement appliquée

Les Plans d'expositions aux risques (PER), instaurés suite à la loi du 13 juillet 1982, marquent un véritable tournant avec le passage de la cartographie de l'aléa à la

cartographie du risque, intégrant ainsi la vulnérabilité. La loi prévoyait de lier le recensement des zones à risques au contrôle de l'urbanisation, l'accent était alors mis en priorité sur la connaissance des aléas en vue de réduire la vulnérabilité des populations exposées aux risques. A l'époque, le PER était regardé comme l'outil réglementaire le plus complet par l'application de son champ d'application. Il permettait d'une part de réglementer l'occupation ou l'utilisation des sols, autres que celle entrant dans le champ du permis de construire Cette cartographie a « territorialisé » le danger avec l'apparition d'un zonage couleur en fonction du risque. Pour autant, cette cartographie a connu quelques dérives liées à l'impossibilité scientifique de justifier de la précision de la valeur des limites entre les zones d'aléas et les zones constructibles ou non. De plus, les PER sont apparus peu après les lois de décentralisation, ce qui a confronté l'application des PER aux réticences des communes, qui venaient de se voir transférer des compétences en urbanisme. Ces plans ont alors été voués à l'échec avec un nombre de PER prescrits bien inférieur aux prévisions, à l'échelle nationale<sup>15</sup>

Face à ces difficultés et à la répétition des inondations, l'Etat a donné un nouvel élan à la prévention des risques lors du comité interministériel du 24 janvier 1994 qui s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de prévention des risques. Elle définit des grandes orientations et objectifs :

- Interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où la sécurité des personnes ne peut être intégralement garantie
- Préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques
- Sauvegarder l'équilibre des milieux dépendant des petites crues et la qualité du paysage

La loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier » marque une avancée conséquente en matière de prévention des risques avec l'instauration des Plans de prévention des Risques Naturels (PPRN). Ces nouveaux outils étendent le champ d'application de la prévention des risques, puisqu'ils ne s'appliquent plus uniquement aux constructions et installations de toutes natures, mais réglementent aussi les exploitations agricoles, industrielles, forestières ou artisanales. La différence essentielle avec la loi de juillet 1982, est la place accordée dans la loi Barnier aux « enjeux », avec des textes qui semblent accorder une plus grande importance à la vulnérabilité.

*« La vulnérabilité forme le contexte humain du risque, elle lui donne un sens et fait véritablement exister le risque » (Tricot, 2008)* Les Plans de Préventions des Risques, à travers sa cartographie reprend cette acceptation commune du risque, à travers trois documents : une carte des aléas, une carte des enjeux de vulnérabilité et une carte réglementaire du zonage de l'espace

---

<sup>15</sup> Moins de 500 réalisations en 14 ans

## 23. Les PPR, un outil spécifique aux mains de l'Etat dans la maîtrise de l'usage des sols

### a) Objets, effets, et apports préventifs des PPR

Instauré suite à la loi Barnier du 2 février 1995, Le Plan de Prévention des Risques Naturels, dit PPRI lorsqu'il s'agit du risque inondation, est l'instrument juridique essentiel de l'Etat en matière de politique de prévention des risques.

Les Plans de Prévention des Risques d'Inondation constituent en réalité une véritable avancée juridique dans la mesure où ils clarifient la réglementation en la matière, en fusionnant les procédures existantes à l'époque. En effet, la loi Barnier du 2 février 1995 a abrogé la multitude d'instruments existants, tels que les anciens périmètres de risques définis par l'article R111-3, les plans d'expositions aux risques d'inondation (PERI), ainsi que les plans de surface submersibles, qui valent désormais PPRI.

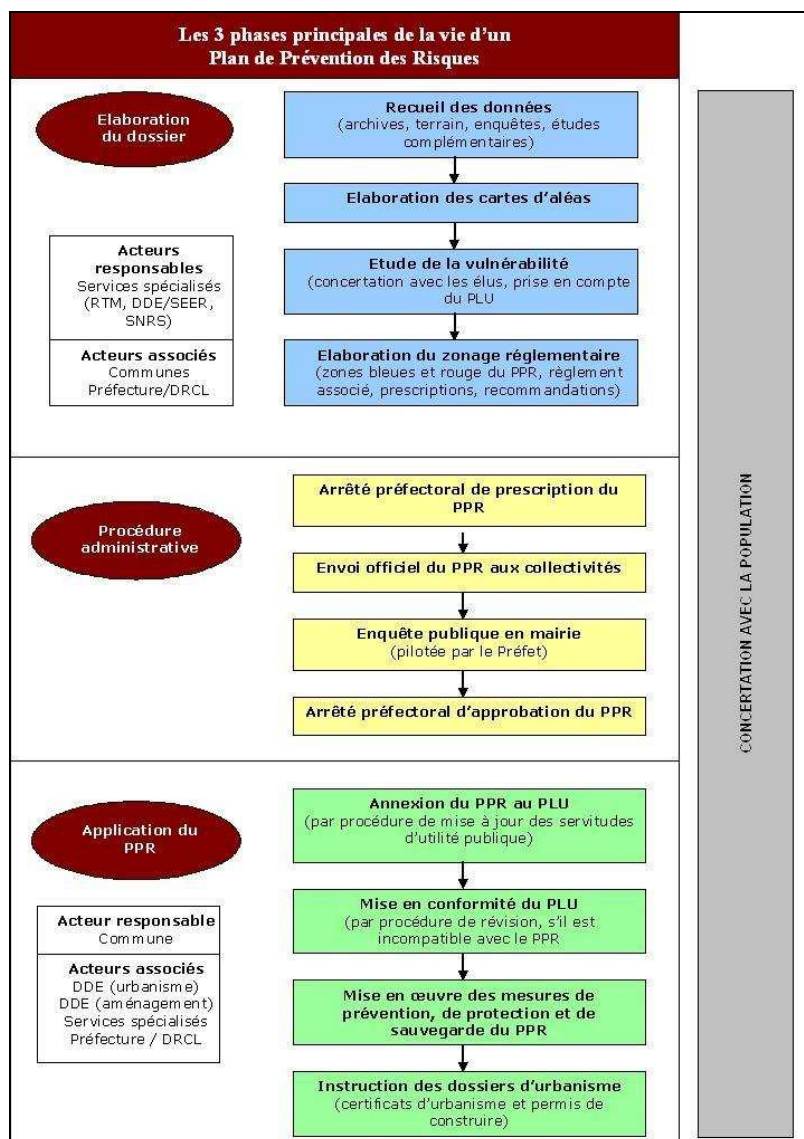
Les Plans de Prévention des Risques Naturels ont pour objet de « *délimiter les zones menacées par des risques en tenant compte de la nature et de l'intensité de ces derniers* », selon l'article L562-1-II du Code de l'Environnement. Chaque plan se réfère à la crue historique locale la plus forte connue, et répertorie ainsi le niveau de submersion dit « des plus hautes eaux connues » (PHEC) et qui sont mentionnées dans l'Atlas des zones inondables.

Les PPRI servent donc à réglementer l'utilisation des sols en fonction des risques auxquels ils sont soumis, puis ils sont annexés, après approbation, aux PLU, et valent servitude d'utilité publique, ce qui signifie que le PPRI s'impose à tous les autres documents d'urbanisme, et que son application doit être immédiate et obligatoire dès son approbation.

Ils permettent de définir des mesures de prévention et de protection, d'interdire tout type de construction ou d'en préciser les conditions d'utilisation, de réalisation ou d'exploitation.

En France, c'est l'Etat qui est chargé de piloter l'ensemble des politiques de prévention des risques. Les PPRI sont élaborés et mis en œuvre par le biais de ces services déconcentrés, sous l'autorité du préfet : il peut s'agir entre autres de la DDE, de la DIREN (qui a récemment fusionné, en mars 2009, avec la DRIRE et la DRE pour former la DREAL), les services de la navigation, VNF, etc...

La mise en œuvre du PPR est un long processus, cependant on peut le décliner en trois grandes phases : une procédure d'élaboration, une procédure administrative, et enfin une procédure d'application, comme l'illustre le schéma suivant :



**Figure 1 : Schéma de mise en oeuvre d'un plan de prévention des risques**  
Source : [www.mementodumaire.net](http://www.mementodumaire.net)

Les collectivités territoriales sont associées à la procédure d'élaboration selon les modalités prévues par l'arrêté préfectoral de la prescription des plans de prévention des risques naturels et l'article L562-3 du Code de l'Environnement. Ces procédures d'association, de concertation sont nécessaires dans la mesure où les PPRI réglementent le cadre de vie des habitants et interviennent dans des domaines comme l'urbanisme ou la sécurité publique. En effet, les discussions approfondies avec les élus, la population et les autres acteurs locaux concernés (associations, chambres consulaires...) permettent de faire évoluer la position des différentes parties prenantes en mettant en lumière leurs responsabilités respectives. L'objectif est de faciliter le processus et d'éviter ou de limiter les incompréhensions et les contestations. Ces procédures sont également l'occasion de permettre l'appropriation de la connaissance du risque.

En tant que servitude d'utilité publique, le PPRI s'impose à tous les documents d'urbanisme et peut être directement opposable au permis de construire en application de l'article L421-3 du Code de l'Urbanisme qui dispose que :

*« le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords et si le demandeur s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du Code de construction et de l'habitation »*

L'annexion du PPRI au PLU est essentielle puisqu'en son absence, la servitude que constitue le PPRI ne sera pas opposable aux autorisations d'occupation des sols et aux demandes de permis de construire. Lorsqu'il n'existe pas de PLU, les servitudes sont applicables de plein droit et directement opposables aux permis de construire.

Le permis de construire doit en conséquence prendre obligatoirement en compte les prescriptions du PPRI. Ces prescriptions peuvent consister en des conditions d'éloignement du bâtiment (éloignement...), une modification des caractéristiques de la construction (surélévation, matériaux,...) ou en l'obligation de réaliser certains travaux annexes. (Champon, Douard et Sanson, 2003)

D'autre part, l'annexion au PLU rendent immédiatement applicables les mesures prescrites par le PPRI. Ces mesures peuvent être aussi bien applicables aux projets futurs qu'aux projets déjà existants.

En ce qui concerne les projets futurs, il s'agit de réglementer pour le futur l'usage des sols et des activités. Cela se traduit par un zonage réglementaire, des zones rouges appelées « zones R » qui délimitent les champs d'expansion des crues à préserver de toute urbanisation nouvelle, et des zones bleues appelées « zones B » où l'on autorise la construction sous certaines conditions.

Le PPRI délimite ainsi à travers ce zonage, un périmètre qui impose une réglementation pour toute construction nouvelle, toute extension de construction, ou toute réalisation d'aménagements ou d'ouvrages pour chacune des zones délimitées.

En ce qui concerne les mesures sur le bâti existant, elles se traduisent par des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde des populations, qui visent l'adaptation des biens et activités afin de réduire la vulnérabilité des personnes et le coût des dommages matériels. Ce sont aussi des mesures de « déconstruction » qui peuvent se traduire dans le cadre du risque d'inondation, par des mesures d'expropriation, d'acquisitions à l'amiable de biens fortement exposés ou sinistrés.

## b) Le PPR, une temporalité déconnectée des projets d'urbanisme

C'est en favorisant la représentation spatiale du risque et la maîtrise de l'usage des sols, que la cartographie réglementaire s'est imposée progressivement comme un instrument efficace de prévention du risque. Si cette mise en carte des risques est une façon de les rendre visible et finalement de les prendre en compte, elle n'est pas à l'abri de certaines critiques. Notamment, en raison des enjeux qui leur sont liés, ces documents

sont présentés comme étant strictement « administrés » alors qu'en réalité, ils font l'objet de multiples et incessantes négociations. En effet, la prise en compte des risques d'inondations est localement balancée par la volonté de préserver des possibilités de développement économiques, touristiques, voire par le seul souci de maintenir la valeur des patrimoines. Ainsi, comme l'a constaté en 2001, la mission interministérielle d'expertise à propos des inondations en Bretagne : « l'examen des PPR conduit à se demander si toutes les données ont été recherchées et si les données disponibles n'ont pas fait l'objet de négociations pour rendre l'aléa présentable » (Scarwell et Laganier, 2004)

*« Il y alors peu d'honnêteté dans la présentation des outils cartographiques du PPR car on les présente comme s'ils étaient purement « scientifiques » alors qu'en réalité, ils sont soumis à des négociations. La négociation, en elle-même, est un acte honnête, voire normal, mais c'est le fait de présenter les outils comme purement administrés et scientifiques qui manque d'honnêteté » (Cours Gralépois, 2010)*

D'autre part, les études hydrologiques et hydrauliques ont une précision relative et ne peuvent pas prétendre déterminer des limites d'inondation au niveau de la parcelle. « Cette notion de lecture parcellaire est d'ailleurs très ambiguë pour les communes » comme le souligne Madame Tuchais<sup>16</sup> Les élus exigent une pratiquement toujours une très grande précision dans la cartographie des aléas, conditionnant leur acceptabilité du zonage. Beaucoup de techniciens sont également persuadés que l'on ne peut convaincre les élus du bien fondé de la démarche en général, du zonage en particulier, qu'à condition que les études techniques soient extrêmement précises. Cette fuite en avant conduit d'une part à une perte de temps, donc à retarder la prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme, d'autre part à des coûts élevés, les sommes affectées aux études préalables, à l'élaboration du PPR pourraient être consacrées à un plus grand nombre de PPR (Ledoux, 2006)

La prévention des risques par la maîtrise de l'urbanisme, qui se traduit notamment dans les Plans de Prévention des Risques se différencie de l'identification des risques dans les documents d'urbanisme étudiées précédemment. Le zonage des risques inondation dans les PPRI se réalise dans une **temporalité totalement déconnectée** des projets urbains et de la révision des documents d'urbanisme. La procédure du PPRI est ainsi appréhendée comme une démarche figée de contrôle de l'occupation des sols et des constructions définie à un instant t au lieu d'être considérée comme un outil de planification et d'aménagement du territoire à long terme (Rasse, 2008). C'est exactement cette notion qui sera démontrée concrètement dans la deuxième partie, notamment avec l'exemple de la ville de Blois où le PPRI est venue imposer ses contraintes sans prendre en compte le contexte évolutif des politiques d'urbanisme et d'aménagement sur la ville.

### c) Le PPR, un outil contesté, soumis à la négociation

Le PPRI est un donc un instrument juridique qui paraît incompatible avec les documents d'urbanisme tels que les PLU.

C'est tout d'abord un outil statique. Il part d'une vision objective du risque et donc pérenne, tandis que le PLU est un document subjectif et politique, il évolue selon

---

<sup>16</sup> Entretien réalisé à la Direction Départementale des Territoires du Maine et Loire

les options de la majorité municipale et des besoins et volontés des communes. Mais l'opposition fondamentale se situe au niveau du contenu : le PLU a entre autres pour objet d'aménager, de développer le territoire, et donc exprime très souvent des souhaits de constructibilité alors que le PPRI, à l'inverse, dans sa démarche de prévention des risques, a tendance à limiter l'urbanisation, en gelant des hectares de foncier.

Dans certains secteurs, et notamment dans les grands espaces urbains où la pression foncière s'est considérablement accrue, on observe un phénomène de raréfaction des espaces constructibles accentué par l'étalement urbain, comme cela sera évoqué dans la deuxième partie de ce mémoire sur les deux villes étudiées, les communes se retrouvent ainsi privées de terrains disponibles. Dans bien des cas, ces derniers terrains disponibles sont situés dans des zones inondables. Ces secteurs présentent des enjeux forts de développement pour certaines communes, voilà pourquoi les zonages établis dans les PPRI sont soumis à des fortes pressions des communes.

En effet, comme le précise Jocelyne Dubois-Maury dans son ouvrage « Les Risques Urbains », *« les communes contestent les zonages urbanistiques des PPRI souvent trop contraignants des PPRI qui handicapent toute perspective de développement local en prévision d'un aléa dont l'occurrence reste incertaine »* Certaines communes peuvent alors exercer de fortes pressions sur les services instructeurs du PPRI, avec un argumentaire qui minimise l'aléa. En effet, certaines communes peuvent contester par exemple les zonages, par des arguments d'ordre techniques, proclamant que certaines zones peuvent s'en tenir aux ouvrages de protection et de génie civil existants.

La démarche experte des PPRI considère ainsi l'échelon local comme contexte d'application d'une vision uniforme du risque. Le partage des tâches entre l'Etat qui « dit » le risque et les collectivités locales qui « l'appliquent », se fait mal. De plus localement, le risque fait partie d'une problématique plus large d'aménagement du territoire, où il faut composer, le plus souvent entre d'une part, l'existence de risques, et d'autre part les besoins des collectivités, leur volonté d'aménager et de recevoir des habitants. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de mon projet de recherche, il m'a été nécessaire de comprendre comment les prescriptions de l'Etat, qui apparaissent assez éloignées des réalités et des enjeux locaux, ont pu ainsi entrer en adéquation avec les ambitions locales, portées par les élus locaux à travers les politiques d'urbanisme qu'elles ont mises en place. Il m'a donc semblé pertinent de comprendre ces oppositions, ces contradictions dans la vision du risque d'inondation en me rendant dans deux villes du Val de Loire, Blois et Angers, fortement contraintes par les inondations mais où les ambitions politiques locales sur les zones inondables restent tout de même assez fortes, dans l'optique de développement de véritables projets urbains. C'est donc tout l'intérêt d'avoir réalisé des entretiens à la fois au sein des services d'Etat et à la fois au sein des services de la ville, afin de me rendre compte de l'importance de la prise en compte et de l'intégration du risque dans les politiques d'urbanisme, comment l'intervention de l'Etat est-elle vécue auprès des équipes municipales. C'est donc tout l'intérêt de montrer ces discordances, mais aussi les négociations qui ont pu avoir lieu, afin de répondre à ma principale problématique de mon projet de recherche comment concilier enjeux et développement des territoires avec une prise en compte efficace du risque inondation

**PARTIE 2**

**LA MAITRISE DE  
L'URBANISATION : UNE  
RENCONTRE ENTRE LA  
POLITIQUE DE PREVENTION  
DES RISQUES ET LA POLITIQUE  
D'AMENAGEMENT DU  
TERRITOIRE**

---

# 1. L'intégration du risque d'inondation dans les politiques publiques d'urbanisme de la ville de Blois

---

Blois, ville de 52 000 habitants, située dans le couloir ligérien, a toujours été exposé aux risques de crues de la Loire, comme bon nombre d'autres villes ligériennes, telles qu'Orléans ou Tours. La ville a d'ailleurs été inondée à trois reprises au XIX<sup>ème</sup> siècle, plus précisément en 1846, 1856, et 1866.

Elle a connue également des inondations, certes moins significatives, en 1907, qui ont pu être limitées suite à la mise en œuvre d'un déversoir qui a permis de détourner une partie du flot en crue. Enfin, beaucoup plus récemment, en 2003, la côte d'alerte a été dépassée, mais à Blois, la Loire est restée dans son lit. Aucune crue significative n'a donc eu lieu à Blois depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, mais cela n'a pas empêché les pouvoirs publics d'intégrer les problématiques d'inondation au cœur des projets de développement locaux.

## 11. Le quartier de Vienne, des ambitions politiques fortes d'aménagement autour d'un secteur inondable

a) Un espace longtemps convoité pour renforcer le développement de la ville

Le fleuve de la Loire coupe la ville en deux zones : la rive nord qui concentre la majorité de la population, des équipements, et des pôles d'emplois et la rive sud, secteur principalement impacté par le risque d'inondation.

C'est sur la rive sud que se trouve le quartier de Vienne, et qui dès les années 90, avec la révision du Plan d'Occupation des sols (POS) avait été pressenti par les équipes municipales, pour accueillir une partie du développement de la ville. Les volontés des élus locaux était d'aménager des zones d'habitat et des pôles d'emplois, dans une optique de rétablir un équilibre entre les rives Nord et Sud de Blois.

Ancienne zone maraichère à l'origine, le quartier de Vienne a toujours été l'objet d'ambitions politiques assez fortes, depuis une trentaine d'années, avec des orientations assez lourdes en matière d'aménagement, mais qui toutefois, étaient conformes aux logiques des documents d'urbanisme spécifiques en matière de prévention des risques (PER, PIG,...). La politique foncière sur ce secteur a toujours été très active, et ce quartier a été, à travers les différentes équipes municipales qui se sont succédé, la source d'intérêts et d'enjeux très importants en matière d'aménagements, de foncier, d'équipements.

Comme le souligne Dominique Hubé, de la direction du service urbanisme de la ville de Blois :

« Les enjeux sur ce secteur étaient tels, à l'époque, que l'élu du quartier était considéré comme le maire de la "commune libre" de Vienne »

La collectivité, dans les années 80, disposait d'un foncier important sur le quartier de Vienne, et c'était le préalable à l'ambition et au développement des différents projets d'aménagements.

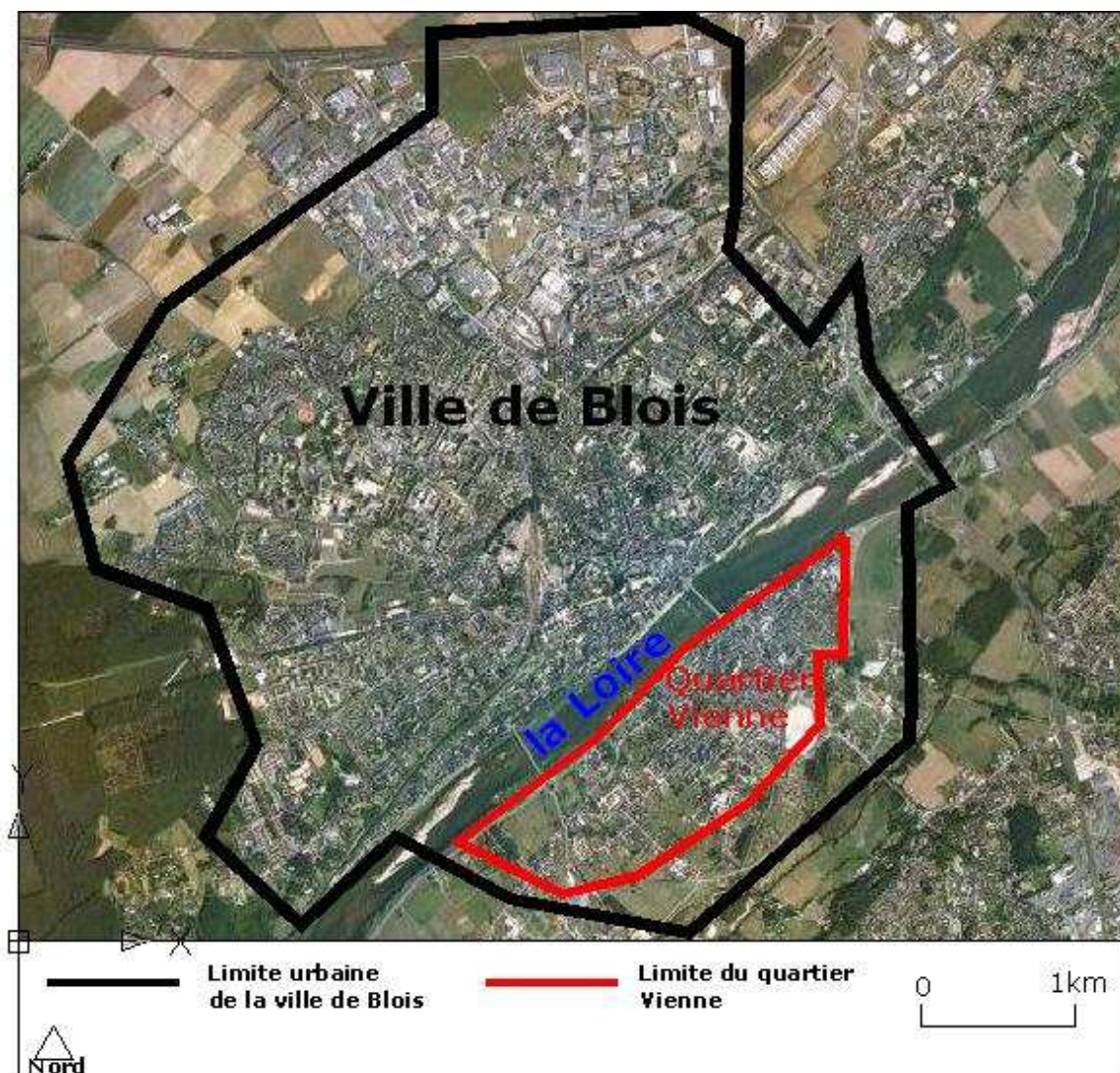


Figure 2 : Situation du quartier Vienne dans la ville de Blois

Source : Réalisation personnelle Autocad

Le dispositif de construction s'est enclenché alors dans les années 90, avec plusieurs objectifs en matière de politique d'équipements. Les élus y ont décidé d'y installer la station d'épuration, pour alimenter Blois mais également les communes alentours. Une réflexion est également engagée en termes d'infrastructures avec l'ambition d'y construire un troisième pont sur la Loire, qui avait pour but d'une part, de désengorger le trafic au niveau du centre ville, et d'autre part, de permettre le développement du secteur du quartier de Vienne.

Les premières opérations foncières furent réalisées avec l'implantation d'artisanat, de bureaux et font alors du quartier « l'embryon d'un futur pôle de développement économique » comme le précise Dominique Hubé. Les opportunités foncières dédiées au logement, furent mise en œuvre, conformément aux volontés des

politiques, sous forme d'habitat individuel, tout en gardant en réserve, un espace foncier assez significatif.

## b) La prescription du PPRI de Blois : un contexte de travail à redéfinir pour les élus locaux

En 1997, le projet urbain sur le quartier de Vienne fut élaboré, et il fut ensuite traduit réglementairement dans le cadre de la révision du Plan d'Occupation des Sols. C'est à cette même période, au moment de l'arrêt du projet par l'équipe municipale, juste avant la phase d'enquête publique, que les services de l'Etat (DIREN, DDE) ont demandé à rencontrer les élus.

Les services d'Etat ont alors annoncé qu'un PPRI était sur le point d'être prescrit et que ce nouveau dispositif réglementaire n'était plus du tout sur les mêmes bases et orientations que les Plans d'exposition aux Risques (PER) et les PIG qui ont été élaborés quelques années auparavant.

L'Etat a annoncé alors que le projet sur le quartier de Vienne allait devoir être revu, et que les élus allaient devoir renoncer à certains projets d'aménagements en prévision. Pour alimenter leur discours, les services d'Etat ont fourni à la collectivité les cartes d'aléas, et une négociation est alors enclenchée, davantage en termes technique que politique.

Suite à ces négociations, l'Etat a imposé à la collectivité de travailler à l'intérieur des boulevards au sein du quartier de Vienne. En revanche, il a interdit toute extension urbaine au-delà de ces boulevards, et a défini un nouveau cadre réglementaire qui comprenait l'intégration de toutes les préconisations liées aux aléas d'inondation, et qui seraient prescrites dans le PPRI en cours d'élaboration. Le PPRI est ainsi prescrit en 1998 et approuvé en 1999, cette année marquant également l'approbation de la révision du Plan d'Occupation des Sols (POS)

Le projet sur le quartier de Vienne est alors revu à la baisse suite à cette concertation avec les services, mais pour autant, toujours dans une ambition de développer ce secteur face au reste de la ville, le quartier de Vienne est resté inscrit dans une volonté stratégique de développement et d'extension urbaine pour les élus municipaux.

En effet, au cours des années 2000, le développement du quartier de Vienne ont continué à se développer, et sont restés tout de même très ambitieux. De plus, les projets sur le secteur sont également entrés en corrélation avec d'autres grands projets urbains au sein de la ville. En effet, au début des années 2000, un projet de renouvellement urbain (PRU) de grande envergure est entamé sur les quartiers Nord de Blois, un grand quartier d'habitat social comprenant plus de 5000 logements. La collectivité s'est inscrite dans ce projet de PRU qui s'accompagne d'une phase de démolition mais également de reconstruction. Dans l'optique de répartir plus équitablement l'habitat social sur l'ensemble de la ville et l'agglomération, ces opérations de reconstruction sont réparties ainsi pour un tiers à l'intérieur même du quartier, un deuxième tiers est reconstruit sur la ville de Blois et enfin le dernier tiers, sur les autres communes de l'agglomération.

Etant donné qu'il y a des opportunités foncières importantes sur le quartier de Vienne, une part non négligeable de la reconstruction a été programmée sur ce secteur. De plus, le quartier de Vienne présentait des atouts incontestables, notamment pour accueillir de l'habitat social. En effet, il est très proche du centre ville, il est très bien desservi par les transports en commun, les équipements publics y sont très nombreux (écoles, collèges, etc...), c'est un pôle d'emplois en développement, et il est bien relié au reste de la ville notamment par la construction du troisième pont sur la Loire qui a permis une facilité d'accès au secteur.

### c) La décision de révision du PPRI, une relance actuelle de l'Etat beaucoup plus restrictive

En janvier 2009, les services de l'Etat ont souhaité à nouveau rencontrer les équipes municipales, comme cela avait été fait une dizaine d'années auparavant, avant la prescription du PPRI de 1999, et ont expliqué alors que des prescriptions beaucoup plus restrictives ont été imposées. Selon Dominique Hubé du Service Urbanisme de Blois, les services d'Etat disaient alors : *« Notre connaissance du risque a évolué, elle est meilleure depuis 1999. En effet, nous avons une approche plus fine de la topographie et une meilleure connaissance du terrain, nos matériels sont plus puissants et permettent de faire des modélisations plus pointues de la crue de référence de 1856, et nous observons que le résultat n'est pas le même qu'en 1999. En effet, nous sommes sur des hauteurs d'eau beaucoup plus importantes que ce que l'on imaginait. »*

L'Etat a insisté alors sur des notions nouvelles qui n'étaient pas tellement évoqué dans le PPRI de 1999 telles que la réduction des vulnérabilités, ou encore le retour à la normale. De manière générale, les principes évoqués par l'Etat sont beaucoup plus sévères et beaucoup plus restrictifs, qu'ils ne l'étaient dix ans auparavant.

Depuis cette date, l'information a été complétée par les services de l'Etat pour permettre une sensibilisation de l'ensemble des acteurs (techniciens, élus, etc...) afin qu'ils puissent s'approprier cette nouvelle donne.

La révision du PPRI, qui était prévu de s'engager sur une durée de trois ans, a d'ailleurs été précipité dans la décision par les événements récents de la tempête « Xynthia » du 27 février 2010 qui a durement touché les côtes de la Vendée et de la Charente-Maritime. En effet, selon Dominique Hubé, l'Etat ne veut alors plus rentrer dans une démarche déclarant *« on connaît le risque mais on a pas les outils juridiques pour y faire face »*, il décide donc de précipiter la décision de réviser le PPRI, avec des préconisations beaucoup plus strictes et plus restrictives.

Dominique Hubé de la direction du Service Urbanisme de la Ville de Blois explique : *« Dans le PPRI de 1999, on était sur une limitation de l'urbanisation pour préserver le champ d'expansion des crues sur toutes les zones A et les zones B actant de secteurs déjà construits où l'on admettait que la construction puisse se poursuivre avec un certain nombre de contraintes en fonction du niveau d'aléa. Cela se traduisait entre autres, par une limitation aux niveaux des emprises au sol, , une surélévation du niveau des planchers de 0,50m au dessus du terrain naturel pour préserver du phénomène de remontée de nappes, la présence d'un étage refuge au dessus de plus hautes connues*

*dans chaque habitation pour les zones classées en aléa 2 et 3 sachant que ce niveau des PHEC est fixé à 70,50m niveau NGF.*

*Le seul cas de catastrophe sur le quartier de Vienne qu'on envisageait c'était une rupture de digue et non pas un phénomène de subverse. Il y avait pas ou peu de contraintes au niveau des équipements, une limitation des activités économiques, avec des droits un peu supérieurs à ceux de l'habitat.*

*Désormais, avec la nouvelle révision du PPRI, qui doit s'échelonner sur une durée de 3 ans, on n'est plus du tout sur les questions là. Déjà car on passe d'un niveau des PHEC supérieur à 72m NGF, ce qui change considérablement les hauteurs d'eaux prévisibles, donc là on prend 1,50 m de plus, et là c'est plus du tout la même chose. Et puis, on considère que le danger arrive dès qu'on a plus de 1m d'eau alors qu'avant c'était au dessus de 2m d'eau. Donc la reconfiguration des hauteurs d'eau fait que l'on est plus du tout sur les mêmes données aujourd'hui »*

Suite à l'annonce de cette nouvelle réglementation beaucoup plus restrictive et cette nouvelle connaissance du risque, se forme alors « *une sorte de hiatus entre une réglementation formelle du PPRI et des projets urbains qui continuent à se développer mais sur lesquels on ne peut pas faire appliquer le PPRI puisque l'Etat nous demande pour certains projets, soit de refuser alors qu'on n'a pas forcément le matériel juridique pour le faire, soit de sursoir à la décision, soit de reconsidérer le projet par le maître d'ouvrage pour être plus en adéquation avec les connaissances qu'on a aujourd'hui du risque* » comme l'explique Dominique Hubé.

En effet, aujourd'hui le « *matériel juridique* », que souligne Dominique Hubé, se traduit par des autorisations de construire qui s'appuie sur le Plan d'Occupation des Sols et des servitudes annexées à ce POS, que sont le PPRI. Dominique Hubé insiste alors, d'une manière explicite : « *Cela signifie qu'aujourd'hui, il peut y avoir des projets conformes à la législation actuelle, mais qui ne sont pas dans la logique de la future réglementation (qui sera prescrite suite à la révision du PPRI qui vient de démarrer), et qui ne sont pas dans la logique de la connaissance du risque aujourd'hui.* »

Voici donc un exemple concret qui soulève la problématique fondamentale d'un PPRI qui vient « imposer » sa réglementation et ses contraintes avec **une temporalité complètement déconnectée** des projets d'urbanisme en cours d'élaboration.

Certes, il existe des dispositifs généraux, tels que l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme, qui donne le pouvoir au maire de refuser des permis de construire mais cela ne peut donc pas se fonder sur les dispositions du PPRI et du POS actuels, et cela peut poser de nombreux problèmes à la fois pour les élus, mais aussi pour l'habitant. Par exemple, cela peut être assez difficile de faire accepter à un habitant de refuser de lui accorder un permis de construire, étant donné que l'autorisation de construire est totalement conforme avec la législation actuelle. De même, cette décision n'est pas facile à accepter pour les élus qui se voient refuser des permis de construire qui sont pourtant conformes à la législation actuelle. C'est d'ailleurs ce que souligne Dominique Hubé, « *le fait que l'Etat prescrive la révision du PPRI est une façon très formelle d'annoncer que la règle va changer, et qu'au nom de cette révision du PPRI, soit on peut être amené à refuser des permis de construire, soit sursoir aux décisions, mais pas dans le non-dit, en s'appuyant sur des éléments, bon c'est une vision très juridique de la chose, mais cela n'est pas neutre vis-à-vis des permis de construire et des pétitionnaires* »

#### d) De nouvelles réflexions et logiques d'aménagement à intégrer

A l'heure actuelle, la révision du PPRI est un projet sur 3 ans qui se met en chantier, sachant que la ville de Blois a prescrit la révision de son POS pour le transformer en PLU. Il va donc y avoir un vrai travail de la collectivité sur l'élaboration et la modification de nouveaux projets urbains en prenant en compte, l'intégration de la nouvelle connaissance du risque, comme cela avait été fait avec la prescription du PPRI dix ans auparavant. Les projets vont devoir de nouveau être différents, voire réduits, et ce qui fera l'objet des études urbaines à venir, menée par la collectivité, mais qui seront en collaboration étroite avec les services de l'Etat.

Etant donné, les nouvelles restrictions du PPRI qui vont être prescrites, beaucoup d'hectares de foncier voués au départ à l'urbanisation, vont se retrouver gelés avec la nouvelle réglementation. De nouvelles questions se posent alors pour la collectivité, notamment sur le devenir de ces espaces inconstructibles. Ainsi, tous les projets et ambitions en matière d'aménagement sont à redéfinir

Le fait de ne pas pouvoir développer, sur les dix ans à venir, des grands projets de nouvelles habitations qui étaient prévues, avec un potentiel de 400 à 500 logements sur la rive sud de la Loire, à proximité directe du quartier Vienne, pose problème à la collectivité. En effet, comme le souligne Dominique Hubé *« Toutes les études préalables, toutes les acquisitions foncières, tous les investissements préalables, ont été fait spécifiquement sur ce secteur là, et n'ont pas été fait par ailleurs, on a freiné les investissements sur d'autres secteurs de la ville au profit du développement de ce quartier de 500 logements qui était prévu, et donc aujourd'hui on se retrouve sans réponses immédiates pour faire face au problème, avec une pénurie de terrains à urbaniser »*

Cet abandon du projet a donc une incidence immédiate, non seulement, sur le quartier en lui-même, mais aussi sur le développement du territoire, puisque toutes les études et investissements menés sur ce quartier, ne peuvent se substituer, et donc être profitables, sur d'autres projets d'aménagements sur la ville de Blois.

La priorité de la collectivité dans le cadre de la révision du PLU va donc être de redéfinir un projet urbain, en réintégrant ces nouvelles contraintes vis-à-vis de la constructibilité.

Au-delà de cet aspect réglementaire, des réflexions plus fines vont être abordées telles qu'un accompagnement et de la pédagogie sur les mesures de réduction des vulnérabilités sur les biens existants. Cela passe bien entendu par les problématiques de types et de formes d'habitat. *« Aujourd'hui, on a une forte demande sociale orientée sur l'individuel, mais au final avec l'individuel, c'est plus difficile de gérer en cas d'inondation. La notion de se mettre à l'abri, l'étage refuge, c'est plus facile de gérer sur un secteur concentré avec des gens qui peuvent se réfugier que sur de l'habitat individuel. Alors se pose la problématique de comment transformer ce tissu pavillonnaire au profit d'autre chose qui serait moins susceptible aux dégâts en cas de crues. Ce sont des vraies problématiques nouvelles et de ce point de vue là, on a tout à défricher »* précise Dominique Hubé.

Dans le cadre de ces mesures de réduction de vulnérabilités, la problématique de la gestion de la crise est également abordée par la collectivité, sur des enjeux telles que l'évacuation des personnes, le fonctionnement des services et des réseaux en cas de crise, et plus généralement sur la gestion du retour à la normale.

D'autres réflexions plus approfondies sur l'intégration du risque dans les projets d'aménagements et d'urbanisme commencent à être évoqués comme l'indique Dominique Hubé : *« Il y a des secteurs où il serait intéressant de développer un certain type d'aménagement et d'urbanisme car ça serait de nature à conforter les digues par exemple. Donc on est dans une logique qui va être tout à fait différente. Mais on est vraiment tout au début de ces réflexions là »*

Toutes ces réflexions évoquées précédemment en matière d'intégration du risque dans les politiques d'aménagement sont nouvelles, ou du moins largement approfondies, car jusque là, la collectivité n'était pas dans la logique d'un risque aussi important. L'autre grand secteur inondable de Blois, qui est l'une des préoccupations majeures, à la fois pour les services d'Etat, que pour la collectivité, est la zone urbanisée du déversoir de la Bouillie

## **12. L'opération de désurbanisation du déversoir de la Bouillie, une action pilote de la collectivité à la demande de l'Etat**

Certaines digues qui longent la Loire sont équipées de déversoirs qui permettent de laisser passer les eaux en cas de forte crue. Ainsi libérés, les flots vont inonder des zones naturelles, en préservant les zones urbanisées. Pour bien fonctionner, ces déversoirs doivent être libres de toute construction et sans obstacle.

Sur la ville de Blois, il existe un déversoir, appelé le déversoir de la Bouillie, qui a été créé au XVII<sup>ème</sup> siècle, et qui vise à détourner une partie du flot en crue afin de limiter le risque de brèches, et diminuer la hauteur d'eau et la pression sur les ouvrages (ponts sur la Loire et levées) qui peuvent être particulièrement importantes en raison du goulet d'étranglement que constitue la ville de Blois sur la Loire. Ce déversoir constitue donc un des systèmes de défense de la ville de Blois puisqu'il doit permettre de limiter le débit de l'eau en cas de crue.

La problématique majeure sur ce secteur provient du fait que la zone a connue une urbanisation sauvage qui a commencé dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, et qui s'est prolongée jusque dans les années 1970. Ce secteur a donc connu un certain « laxisme urbanistique » jusque dans les années 70, permettant à de nombreux habitants, la plupart d'origine modeste, de venir s'y installer. Or cette zone de 78 hectares, est particulièrement dangereuse en cas d'inondations. En effet, elle est répertoriée dans le PPRI de Blois de 1999 et classée en niveau 4, soit en niveau d'aléa très fort. D'une manière concrète, cela signifierait qu'en cas de crues significatives, la zone serait submergée par une vague d'une hauteur de plus de 4 mètres.

Le problème sur ce secteur est donc majeur, puisque d'une part, 80% de la surface utile au passage de l'eau sur le déversoir sont actuellement obstruées par les bâtiments, ce qui empêche une utilisation optimale du déversoir, mais c'est aussi et surtout, la présence d'une population importante sur un secteur fortement exposé aux dangers d'inondations.

Face à cette situation, la communauté d'Agglomération de Blois, à la demande de l'Etat, a mis en place en 2003 une zone d'aménagement différé (ZAD) sur le site du déversoir, sur une durée de 14 ans. Cet outil juridique crée un droit de préemption qui positionne la Communauté d'Agglomération comme acquéreur prioritaire dans toutes les transactions immobilières sur le secteur. Cette grande opération est coûteuse, elle est chiffrée à 13,4 millions d'euros, mais elle est subventionnée à 90% par l'Etat, la région Centre, et le Conseil Général du Loir-et-Cher. La Communauté d'Agglomération est donc en cours d'acquisition et de démolition des maisons et des terrains dans ce secteur. Le projet, suppose notamment d'acquérir 385 propriétés, de raser 335 maisons et une quinzaine de commerces en activités, à l'horizon 2018, date à laquelle le déversoir devra avoir retrouvé sa physionomie d'origine.

Cependant, déplacer plusieurs milliers d'habitants, n'est pas chose simple, loin de là, d'autant plus qu'il n'y a pas eu d'inondations récentes sur le secteur et que pour la plupart des habitants, ils n'ont pas vraiment conscience du risque et certains d'entre eux sont dans le « déni de la crue » en pensant qu'il n'y aura jamais d'inondations. La population de ce secteur, essentiellement âgée et d'origine modeste, a poussé la collectivité à lancer un programme d'accompagnement social visant à écouter les habitants afin de comprendre leurs besoins, informer et répondre aux questions, et apporter un soutien technique dans les démarches de relogement.

Pour faciliter les démarches, une aide financière au relogement a été lancée par la collectivité. En effet dans le cadre de la délégation de sa compétence action sociale, au centre intercommunal d'action sociale (CIAS), la collectivité propose une aide individuelle au relogement dont le montant varie entre 5000 et 10000 euros pour les biens dont la valeur vénale est inférieure à 130 000 euros. A cela s'ajoute les indemnités d'expropriation et une aide complémentaire de la communauté d'Agglomération dont le montant maximum s'élève à 15 000 euros.

D'autre part, les élus locaux s'interrogent sur la problématique du devenir de cette zone, une fois qu'elle sera rendue à l'état naturel. Le but est d'éviter d'aboutir à un phénomène de friche en milieu urbain. Toute une réflexion sur la valorisation de cette zone inondable commence à être engagée par les élus, avec par exemple une possibilité de créer des cheminements d'eau qui valorisent la présence de l'eau sur le secteur, ou l'élaboration d'aménagements libres de toute construction tels que des espaces verts, des parcs de loisirs, afin de valoriser la nature sur la zone. L'objectif serait ainsi de constituer une « porte d'entrée verte » sur Blois.

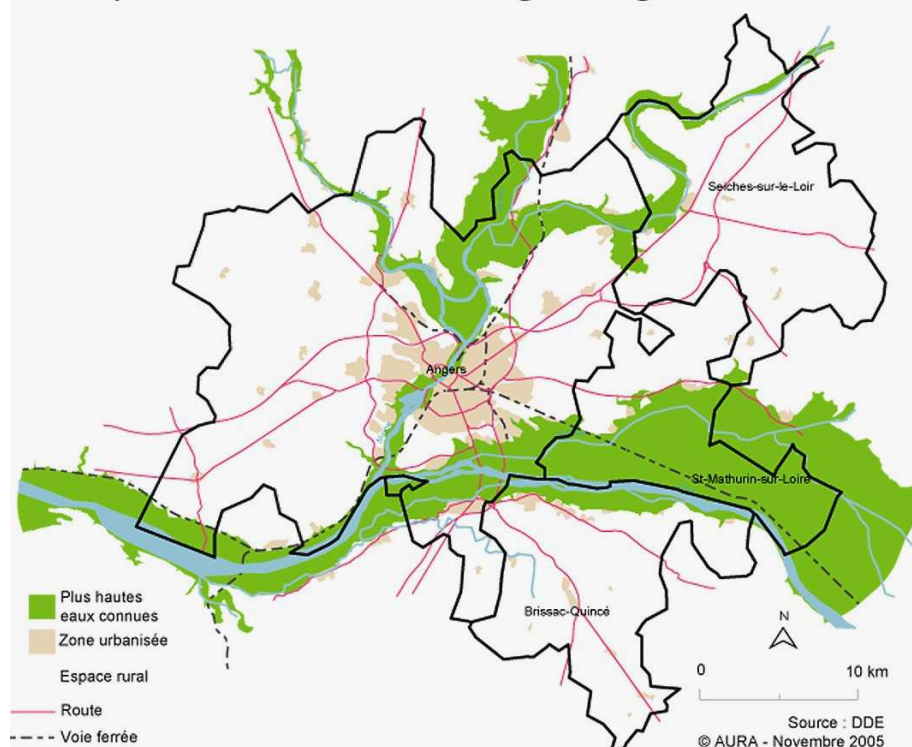
## 2. Les enjeux de la prise en compte du risque d'inondation dans un grand projet de requalification urbaine à Angers

### 21. Angers, une ville à forts enjeux de développement contraints par les zones inondables

Traversée par la Maine, confluence de la Mayenne, de la Sarthe et du Loir, la ville d'Angers est particulièrement exposée aux risques d'inondation, avec 28% du territoire communal situé en zone inondable

Les inondations de la Maine sont des inondations de plaine régulières et progressives, plus ou moins rapide en fonction de la topographie et des aménagements du bassin versant, par suite de pluies importantes et durables provoquant le débordement du cours d'eau. Elles peuvent être aggravées lorsque la Loire est elle-même en crue. Les dernières crues les plus importantes sont celles de 1982, 1995, et en 2000. La crue qui a servi de référence pour l'élaboration des PPRI sur Angers est celle de janvier 1995, reconnue comme évènement historique. Assise sur le Val de Loire, la métropole d'Angers est une ville de confluence, et cette situation particulière confère à Angers une forte identité environnementale, mais la contraint dans son développement urbain compte tenu des risques de crues.

#### Le risque inondation dans la Région angevine



Cœur historique de l'Anjou et chef-lieu du département du Maine-et-Loire, Angers, peuplé de 156 000 habitants, est actuellement une ville en pleine mutation : de nombreux projets de développement urbain (rénovation de quartier, réaménagement de voiries et constitution d'une ceinture de rocade, construction d'un tramway, développement de nouveaux îlots d'habitations) vont progressivement redessiner le visage de la ville.

Les ambitions portées dans le cadre du Grand Projet de Ville reposent sur une reconquête de la ville sur elle-même en développant l'attractivité de l'hyper-centre, la création de rues piétonnes et de parcs de stationnements, en aidant la réhabilitation de logements dans le centre et en réalisant des opérations sur les friches urbaines. Une stratégie plus globale s'est mise en place pour optimiser les opportunités foncières, sur la base d'un développement durable.<sup>17</sup>

Angers est situé dans le bassin versant de la Maine qui est le premier sous-bassin versant de la Loire, à la fois en superficie et en hydraulique. Les inondations de la Maine dépendent du débit hydraulique de la Loire. Comme le souligne Pierre-Joël Rosier, chargé de mission Risques Majeurs à la Communauté d'Agglomération Angers Loire Métropole :

*« Si la Loire est très haute, on a des problèmes d'évacuation hydraulique du bassin de la Maine. A ce moment, l'eau monte davantage et on a des problèmes d'inondations plus sévères au niveau de la Maine. A l'inverse, si la Loire est basse, l'évacuation hydraulique du bassin de la Maine se fait plus facilement dans la Loire. »*

Il ajoute même : *« lorsque le niveau de la Maine est bas, on sait que la Loire peut remonter d'une quarantaine de km environ dans la Maine, ce qui montre que les deux bassins de la Maine et de la Loire sont interconnectés »*

## **22. L'intégration du risque d'inondation dans une zone porteuse de projets urbains : le quartier Saint Serge**

Ancienne friche industrielle, le quartier Saint-Serge situé au Nord de la ville et en bord de Maine a commencé à s'urbaniser à partir des années 60, malgré son caractère de zones inondables. A l'époque, le quartier n'était pas couvert par un Plan de Surfaces Submersibles (PSS), donc toutes les premières opérations entreprises à cette période sur le secteur de Saint-Serge, n'ont pas pris en compte le risque inondation. Jusque dans les années 90, aucun PSS ne mentionnait l'existence de risques sur le quartier Saint Serge. Selon Monsieur Rosier, *« on pense que c'était une volonté politique du préfet à l'époque, de demander à ce que le quartier soit pas couvert dans l'optique de faciliter son urbanisation »*

Il ajoute : *« cela a eu des conséquences sur les inondations de 1995, personne ne savait jusqu'où l'eau monterait, rien n'indiquait dans le POS jusqu'où l'eau monterait »*

L'urbanisation importante du quartier Saint-Serge dans les années 90, n'a donc pas pris en compte les contraintes liées aux inondations.

---

<sup>17</sup> Source : [www.angers.fr](http://www.angers.fr)

Les importantes crues de la Maine de 1995 ont particulièrement touchés le quartier Saint-Serge avec des hauteurs d'eau variant de 50 à 60 cm d'eau selon les secteurs et a bien entendu aboutie une prise de conscience du risque plus prononcé

Dans le cadre de la création d'une ZAC à la fin des années 90 dans la perspective d'un renouvellement de ce quartier inondable, la ville d'Angers a imposé que les niveaux de planchers des rez-de-chaussée soient à 0,50 cm au dessus des plus hautes connues pour toutes les nouvelles constructions, et progressivement les réglementations sur les nouvelles constructions ont pris en compte le fait que le quartier soit situé en zone inondable (mise en place de coursives, grilles d'évacuation dans les parkings pour favoriser l'écoulement de l'eau, etc...)

Les risques d'inondations de la Maine sur la ville d'Angers ont conduit l'Etat à mettre en place des Plans de Préventions des Risques Inondation. L'ensemble du quartier Saint-Serge est couvert par le PPRI « Confluence Maine », approuvé le 16 octobre 2009 et valant servitude d'utilité publique.<sup>18</sup>

La zone du quartier Saint-Serge est située en zone d'aléa faible car comme l'explique Monsieur Rosier : *« il n'y a pas de courant, le quartier correspond à une bassine d'extension des eaux de la Maine sur d'anciennes prairies, ce qui fait qu'on est dans une zone d'aléa faible »*

Le quartier de Saint-Serge a donc été prescrit en zone bleue « B », qui autorise la construction sous certaines prescriptions. *« il y a trois grands enjeux par rapport à ces zones bleues : les densités de population, les emprises aux sols et les remblais »* précise Monsieur Rosier.

- En ce qui concerne les densités de population, *« on pensait que l'Etat allait nous imposer lors de l'élaboration du dossier une certaine densité de population »* souligne Monsieur Rosier mais l'Etat ne l'a pas mis en avant.
- En ce qui concerne les emprises aux sols, l'Etat a demandé lors de l'élaboration du PPRI à ce que les emprises ne soient pas supérieures aux emprises existantes. Cependant, les élus ont demandé à ce qu'elles soient légèrement supérieures mais le préfet a refusé.
- En ce qui concerne les remblais, le bilan déblais/remblais doit être nul à l'échelle de l'opération.

Enfin, des prescriptions de mesures de réductions de vulnérabilités sur les projets nouveaux et existants, que l'on retrouve dans tous les PPRI désormais, sont prescrites dans ces zones bleues, dans le but de garantir la sécurité des personnes et de diminuer la vulnérabilité des biens.

Certes les zones bleues imposent des réglementations, mais dans certains cas, il y a toujours moyen de justifier certaines constructions. C'est le cas notamment *« pour tout ce qui équipements d'intérêt général, infrastructures, on trouve toujours des solutions pour montrer qu'on ne peut pas les réaliser ailleurs qu'en zones inondables »* précise Monsieur Rosier.

De même, la réglementation du PLU peut permettre assez facilement l'implantation d'activités en zones inondables. Sur le quartier de Saint-Serge, le PLU, approuvé en 2006, disait qu'on était dans une zone d'activités inondables de reconversion, dans

---

<sup>18</sup> Il est à noter qu'il existe un deuxième PPRI sur la ville d'Angers, le PPRI du Val du Louet, approuvé le 9 décembre 2002 et couvrant une partie du sud de la ville

lesquels on autorisait les extensions mesurées des activités, et on n'autorisait pas d'activités nouvelles ni d'habitat. La zone de Saint-Serge a donc été répertoriée en zone « Uyi » dans le PLU en anticipation du PPRI à venir, qui lui a été approuvé en 2009. Le PLU mentionnait donc bien que les installations sont situées en zone inondable. Par ailleurs, il annonçait qu'on était dans une zone de rénovation urbaine à venir, et que les bâtiments n'avaient pas le droit de s'étendre de manière importante, et qu'on n'avait pas le droit d'y implanter des constructions nouvelles. C'est bien pour cela que certaines entreprises ont profité de ces prescriptions du PLU<sup>19</sup> pour récupérer d'anciens locaux pour pouvoir s'installer au sein du quartier, sans véritablement prendre en compte le caractère de zone inondable du secteur. Ceci démontre bien que la « réglementation » peut être exploitée, afin de pouvoir implanter des équipements, des entreprises, des industries au sein de zones inondables.

### **23. Des dispositifs réglementaires du PPRI : l'aboutissement d'une longue médiation entre acteurs locaux et services d'Etat**

Aujourd'hui, le quartier de saint-Serge est au cœur d'un projet de renouvellement urbain de zones d'activités dans les 10, voire 15 ans qui viennent, dans le but de reconfigurer l'entrée de ville d'Angers. Le secteur concerné par ces opérations de renouvellement urbain est nommé « Saint-Serge 2 ». La zone urbaine de Saint-Serge s'est vue imposée depuis l'approbation du PPRI en octobre 2009, de nouvelles prescriptions et dispositions réglementaires propres aux zones bleues des PPRI, mais avec l'introduction d'un zonage spécifique sur le secteur de renouvellement urbain de Saint-Serge 2 : le zonage « BS ».

A l'origine du projet, les services d'Etat avaient proposées à la ville deux périmètres sur « Saint-Serge 2 ». Cependant, la ville n'a pas été très intéressée par la mise en place de ces deux périmètres. Comme explique Monsieur Rosier : *« L'Etat disait en bord de la rivière Maine, on va mettre des activités et lorsqu'il y aura des inondations, on évacuera les gens qui n'iront plus travailler. Sur un deuxième périmètre, L'Etat disait qu'il fallait mettre de l'habitat, parce que la zone est plus éloignée de la Maine, il y a moins d'eau en cas d'inondations, et plus proche des zones non inondées »*

Voici la proposition de zonage réglementaire évoquée par l'Etat en février 2007 sur la zone bleue du secteur de renouvellement urbain de « Saint-Serge 2 » :

---

<sup>19</sup> Le PLU d'Angers a été approuvé le 11 mai 2006, cependant il faut souligner que la situation sur Angers est assez compliquée puisqu'il a été annulé durant l'année 2009 pour en revenir au POS, sous la pression des associations pour diverses raisons, telles que non prise en compte d'éléments de protection urbaines, paysagères, végétales, etc ...)

La Maine



**Figure 3 : localisation des deux périmètres spécifiques de Saint-Serge 2**  
Source : PPRI Confluence Maine Powerpoint

Cette proposition évoque donc un premier périmètre « a » qui prévoit l'implantation d'une zone de mixités résidentielles, essentiellement de l'habitat, assez éloigné de la Maine, et un deuxième périmètre « b » situé en front de la rivière Maine, qui est une zone vouée aux activités tertiaires et aux industries, sauf polluantes ou à risques. Cette proposition de juxtaposition entre d'une part une zone d'activités et d'autre part une zone résidentielle évoquée par l'Etat n'a donc pas convenu à la ville du fait qu'elle ne proposait pas une mixité entre les activités et les habitats.

Il y a eu alors une incohérence et un télescopage entre la ville et les services d'Etat. Comme le souligne Pierre-Joël Rosier, « *il y a eu quelque part une sorte de hiatus entre les Services d'Etat et la ville. Il y avait d'un côté, l'Etat qui avançait avec ses préoccupations, qui ne connaissait pas les projets urbains de la ville d'Angers, et d'un autre côté, la ville d'Angers, qui avait ses projets urbains, mais qu'elle n'a pas expliquée à l'Etat. L'Etat a pris en compte les contraintes sans connaître les projets de la ville* ».

De ce fait, il y a eu beaucoup de médiation, de réflexion, à la fois du côté des services d'Etat comme ceux de la ville d'Angers et c'est ce qui explique que la mise en œuvre du PPRI « Confluence Maine » a été si longue sur Angers, puisque le plan a mis 5 ans avant d'être approuvé. Pour participer à l'avancement de la réflexion, la ville a fait appel à des bureaux d'études, des agences d'urbanisme, pour tenter d'éclaircir la situation « *entre d'un côté ce qui est inondable et d'un autre côté ce qui est projet urbain* ». On peut émettre l'hypothèse que les bureaux d'études sont un moyen d'apporter à la collectivité locale de la ville d'Angers, une argumentation

supplémentaire face aux services d'Etat, qui disposent d'une expertise souvent supérieure à celle de la collectivité.

De plus, le projet de renouvellement urbain sur le quartier de Saint-Serge « se calque » sur un autre très grand projet urbain de la ville d'Angers intitulé « la reconquête des berges de Maine ». La grande mission de cette requalification des berges de la Maine<sup>20</sup>, « consiste à réunir la ville autour de sa rivière, de faire renaître les berges au profit des Angevins et d'en faire un lieu d'échanges et de vie, de protéger durablement la qualité de l'environnement et des espaces naturels, de revaloriser un patrimoine majeur pour la cité angevine. »<sup>21</sup>

Le projet de requalification du quartier Saint-Serge, qui est situé en bord de Maine, est donc localisé dans le secteur de « reconquête des Berges de Maine ». La ville avait donc engagé des réflexions, même si elle ne les avait pas « formalisées » dans le cadre du projet des Berges de Maine.

« La ville avait fait une étude très rentabilisée de l'espace. La ville avait fait une esquisse de plan, en disant on va faire de l'habitat, des entreprises, du tertiaire, des services, des équipements. A l'heure actuelle, il n'y a pas d'habitant mais à terme, il y a plusieurs milliers de logements dans le cadre du projet de requalification urbaine, donc plusieurs milliers d'habitants. Donc il y a des enjeux forts. Pour les services de l'Etat, on parle de réduction de vulnérabilité, et d'un autre côté, on va injecter plusieurs milliers de personnes dans un secteur où jusqu'à présent il n'y avait que des zones d'activités. Le problème se pose de manière aussi crue que cela » explique Pierre-Joël Rosier.

La ville a intégré dans ce cadre du projet de requalification des Berges de Maine, des contraintes d'emprises, de qualités de matériaux, de sécurité publique, de mesures constructives, de réseaux sur le projet. Les services de la préfecture, la SDIS, les pompiers sont venus expliquer qu'ils voulaient continuer à pouvoir évacuer les populations, continuer à faire la défense incendie en zone inondable.

« Il a donc fallu un travail d'acculturation réciproque entre les services d'Etat et de la mairie »

La ville, dans le cadre du projet de renouvellement urbain sur Saint Serge, ne veut plus fonctionner sur un urbanisme de dalle comme cela avait été fait au départ sur le secteur dans les années 90, l'idée qui a émergée était donc de faire des opérations de déblais/remblais. « On va passer son temps sur 20 ans à faire un bilan déblais/remblais et emprises, donc deux « compteurs » imposés impérativement dans le PPRI »

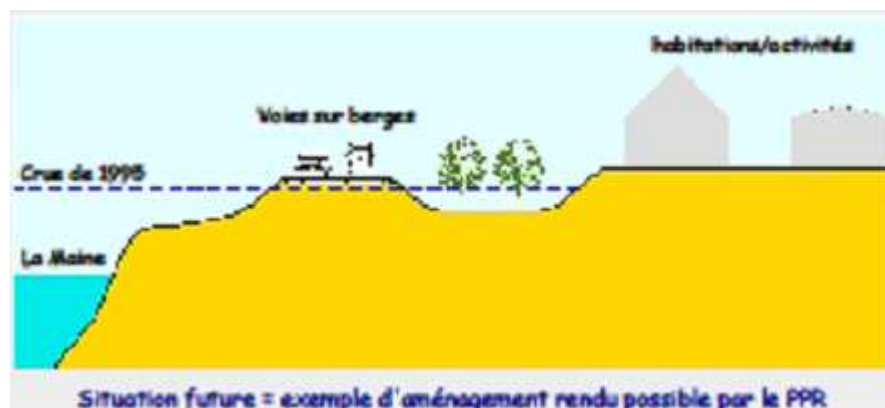
Le nouveau zonage « BS » sur le quartier de renouvellement urbain de « saint-Serge 2 » est ainsi instauré avec un règlement qui autorise les mouvements de déblais et de remblais à grande échelle, afin de permettre de la construction d'habitations et d'activités nouvelles sur les zones ainsi remblayées, dans une optique de réduction de vulnérabilités. L'objectif est ainsi de sécuriser le quartier tout en facilitant les écoulements

---

<sup>20</sup> La mission de reconquête des Berges de la Maine est très récente puisqu'elle a été élaborée une fois que le PPRI était quasiment terminé en 2009

<sup>21</sup> Source : [www.angers.fr](http://www.angers.fr)

Voici un exemple d'aménagement avec un remblaiement des voies sur berges (notes de bas de page et des zones d'habitat et d'activités :



**Figure 4 : Schéma d'aménagement possible en zone "BS" du PPRI**  
Source : PPRI Confluence Maine Powerpoint

Il est à noter que le bilan déblais/remblais doit être nul sur l'ensemble de l'opération, et non pas opération par opération, cela signifie de manière très réglementaire, que le volume des déblais et des remblais doivent être identiques à n'importe quel instant  $t$  de l'opération. C'est le même principe qui s'applique pour les emprises qui ne doivent pas dépasser 34% sur l'ensemble de l'opération dans le projet de renouvellement urbain de Saint-Serge 2.

« Cette notion réglementaire dans les PPRI peut devenir un point juridique fragile, puisque certaines associations peuvent contester à un instant  $t$  de l'opération que le bilan déblais/remblais n'est pas nul. Les associations peuvent donc jouer sur ces paramètres pour se plaindre d'un non respect de la réglementation du PPRI. En tout cas, ces notions de déblais/remblais et d'emprises sont formalisées comme cela dans le PPRI, et c'est comme cela que cela doit être géré, aussi bien pour la ville, que pour les services d'Etat » fait remarquer Pierre-Joël Rosier

Cependant, les contraintes liées aux PPRI ne sont pas forcément prises en compte par des organismes extérieurs qui réalisent les projets tels les cabinets d'architectes qui interviennent sur les constructions en zones inondables, élaborent des projets sans même savoir que la zone est inondable. Les projets ne débutent pas forcément avec les informations sur les risques fournies par les services d'Etat tels que les porteurs à connaissance. Les projets sont d'abord une phase de réflexion large sur le devenir d'un quartier, qui ne prend pas en compte obligatoirement les contraintes, mentionnées dans les PPRI. Il y a donc un décalage temporel entre l'élaboration des projets et la prise en compte des contraintes liées aux inondations. C'est ce que ce souligne Monsieur Rosier. « Il y a un espace temps de réflexion qui durait déjà depuis plusieurs années, et qui de plus dans un secteur non couvert par un PSS, déconnectée d'un certain nombre de contingences, et après il y a le temps de l'opérationnel. Dans l'opérationnel, on prendra en compte le PPRI. »

Tout comme à Blois, le PPRI vient ici imposer ses contraintes dans une temporalité déconnectée dans l'élaboration des projets d'urbanisme.

### 3. Analyse comparative et synthèse des résultats

	BLOIS	ANGERS
Elaboration du PPRI	Elaboré sur un an, prescrit en 1998 et approuvé en 1999  Révision du PPRI en cours de démarrage sur une durée prévue de 3 ans	Elaboré sur 5 ans, prescrit en 2004 et approuvé en 2009
Type d'acteurs	ville de Blois, Communauté d'Agglomération, Services d'Etat (DDE, DREAL,...)  opération de désurbanisation du déversoir de la Bouillie : ville, agglo, financement Etat, Conseil Général Loir-et-Cher	Services d'Etat, ville d'Angers, Communauté d'Agglomération  Divers Bureaux d'études techniques (rôle de médiation entre la ville et l'Etat)
Caractéristiques territoriales	50 000 habitants, au cœur du Val de Loire, secteur Loire Moyenne, dans le couloir ligérien entre Orléans et Tours  Déséquilibre entre le nord de la ville, qui concentre la majorité des pôles d'équipements et des emplois et le sud de la ville, inondable, avec de fortes ambitions de développement	150 000 habitants, au cœur des basses vallées angevines, traversée par la rivière Maine, avec 28% du territoire communal en zone inondable  Position de « goulet d'étranglement » entre la confluence de la Sarthe, de la Mayenne et du Loir au nord de l'agglomération et la confluence avec la Loire au sud
Expérience de la crue	Pas d'inondations récentes sur Blois, la dernière crue significative ayant eu lieu en 1907. En 2003, montée des eaux mais la Loire est restée dans son lit Faible expérience du risque, autant chez les élus que chez les habitants, mais une culture du risque qui a beaucoup évolué ces dernières années	Expérience récente des inondations en janvier 1995, avec la crue de la Maine, qui a inondé une grande partie Expérience du risque prononcée avec des inondations récentes
Négociations Services d'Etat/ Ville et Agglo	collaboration étroite entre la ville et services d'Etat pour les études urbaines à venir dans le cadre de la transformation du POS en PLU Négociations plus en terme techniques (sur les cartes d'aléas,...) que politiques	Processus de négociation assez long et complexe qui a abouti à des dispositifs réglementaires spécifiques dans le PPRI (zonage BS sur le projet de renouvellement urbain de saint-Serge)

**Tableau 1 : Analyse comparative Blois et Angers**

Angers et Blois sont deux villes situées dans le couloir ligérien, qui ont toujours eu des ambitions importantes en matière de développement, d'aménagements et se sont rapidement retrouvés, comme de nombreuses autres villes françaises, en pénurie de zones constructibles. Les seuls espaces constructibles qui restent à leur portée dans ces deux villes sont en zone inondable. Pendant longtemps, que ce soit à Angers ou à Blois, on a autorisé un certain laxisme urbanistique dans les zones inondables, car à l'époque des années 60-70, ces zones n'étaient couvertes par aucun document d'urbanisme tels que les PSS et une urbanisation conséquente s'est développée sans véritablement prendre en compte le caractère inondable. Il faut dire qu'à cette époque là, les élus n'avaient pas connus de fortes crues depuis de longues années, les dernières crues significatives remontant au XIX<sup>ème</sup> siècle. La logique des élus locaux, était davantage axée sur le développement économique que sur la prise en compte des inondations, surtout que durant ces années la politique de prévention en matière de risques était relativement sommaire de la part de l'Etat, ce dernier manquant cruellement d'outils de gestion des risques axés sur la maîtrise de l'occupation des sols.

A la grande différence de Blois, Angers a connu d'importantes inondations en janvier 1995 et ont certainement renforcé la volonté des élus locaux à prendre en compte le risque. Les prescriptions dans les POS ont alors imposé sur le quartier Saint-Serge dans le cadre de la création de la ZAC, des prescriptions particulières de construction sur le quartier Saint-Serge (surélévation des planchers, mise en place d'aménagements favorisant le bon écoulement des eaux en cas de crues). Le PPRI vient seulement d'être approuvé sur Angers, avec déjà un grand nombre de projets urbains en cours.

A Blois, il a fallu attendre la prescription du PPRI à la fin des années 90, pour que les volontés d'aménagement des élus locaux sur le quartier de Vienne soient freinées. Avec la prescription du PPRI par l'Etat, la ville a dû redéfinir ses ambitions, et l'Etat est venue imposer son PPRI « sur » les documents d'urbanisme déjà existants, la ville a vécue ça comme une contrainte. Le même scénario s'est reproduit dix ans plus tard avec la révision du PPRI. Dans les deux villes que j'ai observées, j'ai pu aboutir aux mêmes constatations de hiatus, de mésententes entre les Services d'Etat et les communes, du fait d'un manque de concertation. L'Etat a tendance à « donner ses prescriptions et ses contraintes d'un seul tenant plutôt que de nous les donner au fur et à mesure » précise Dominique Hubé du service urbanisme de Blois. Il en est de même pour Angers, que ce soit du côté des services d'Etat ou du côté de la ville, les préoccupations des uns et des autres n'ont pas été clairement exposées.

Ce qui est fondamental de retenir, c'est que dans les deux cas, le PPRI impose ses contraintes alors que les projets urbains sont déjà élaborés. Et c'est là qu'intervient la grande faiblesse de ce document. La ville ambitionne des projets d'urbanisme sur de nombreuses années, et les PPRI viennent imposer leur réglementation, d'une manière totalement détachée des préoccupations locales et sont vécues comme des contraintes. Comment pouvoir percevoir le risque d'inondation autrement qu'une contrainte dans ces cas là ? C'est tout l'enjeu de la question. Sur Angers, cela a d'ailleurs mené à un long processus de négociation, de concertation puisque le PPRI a mis 5 ans avant d'être approuvé, il a même fallu faire appel à des organismes extérieurs pour jouer le rôle de médiation.

C'est donc bien à ce moment qu'on comprend l'importance de la négociation, de la concertation. En effet, les outils juridiques de l'Etat n'entrent pas en adéquation avec « *les projets d'urbanisme, qui sont un processus permanent, long et lourd qui se font sur de nombreuses années et le fait de venir changer les règles tous les dix ans avec l'introduction de nouvelles contraintes du PPRI, c'est une temporalité trop courte, par*

*rapport aux temporalités de l'aménagement* » expliquait Madame Hubé à Blois. On peut donc se demander avec ses deux expériences de terrains, si l'Etat ne doit pas être amené à davantage intégrer ces outils de prévention des risques, en accord avec les politiques d'aménagement du territoire, poursuivies par les équipes municipales. D'autre part, on serait amené à penser que les élus locaux devraient davantage anticiper le risque, même si c'est le rôle de l'Etat d'apporter la connaissance en la matière, ou alors en pensant à de nouvelles formes d'aménagement, de nouvelles conceptions qui prendraient en compte le risque d'inondations, et qui seraient ainsi en adéquation avec les volontés de réduction de vulnérabilités qui constituent une volonté essentielle de l'Etat en matière de prévention des risques. Ainsi, comme le mentionnait Madame Hubé, « *il y a des solutions à aller chercher au-delà de nos frontières* », il est vrai que certains pays sont bien plus contraints que nous sur le volet des inondations, qui ont fait de la prise en compte du risque d'inondation dans la planification territoriale, un véritable atout de développement. Bien entendu, en complément, il y a toute une réflexion sur la notion de sensibilisation au risque. Il y a peu avoir des divergences de ce point de vue entre élus locaux. Il faut que les élus s'imprègnent de ce genre de débat « Jusqu'où on prend le risque ? à partir de quand on ne le prend pas ? ». Ce sont des vraies questions qui vont bien au-delà des aspects réglementaires. Ainsi si on s'intéresse à concilier le risque avec les enjeux de développement, il faut donc s'intéresser à davantage de concertation qui vont au-delà du réglementaire, l'arsenal réglementaire et juridique autour de la prise en compte des inondations est indispensable certes, mais elle peut paraître parfois difficilement adaptable aux spécificités locales. En effet, au final, chaque territoire est spécifique, et la prise en compte du risque d'inondations dans l'aménagement du territoire ne peut être le fruit que de négociations, de concertations, de partenariat, sur du long terme. L'Etat doit donc faire part aux collectivités locales d'un dispositif qui s'adapte aux volontés des territoires et les acteurs locaux doivent davantage s'engager dans les procédures de prévention engagées par l'Etat dans le but d'aboutir à une adéquation optimisée de la politique de l'aménagement du territoire à la politique de prévention des risques

# CONCLUSION

---

Au niveau des documents d'urbanisme, le système de planification existant ne facilite pas l'intégration du risque et de la vulnérabilité dans l'aménagement des territoires urbanisés. Les documents d'urbanisme et la cartographie réglementaire sont mis en place séparément. L'intégration des documents de prévention des risques dans les documents d'urbanisme par leur annexion en tant que servitude d'utilité publique est une procédure claire mais difficile à mettre en pratique. Elle se heurte à un contexte politico-économique qui n'est ni en phase avec le contenu, ni avec la procédure des PPR et qui nécessite des échanges entre l'Etat, instructeur des PPR et les collectivités qui sont en charge de les mettre en œuvre.

D'autre part, la répartition des compétences entre les communes et l'Etat a souvent posé problème. En effet, nous avons vu que d'un côté, l'Etat, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés, pilote l'ensemble des politiques de prévention mises en œuvre, et que de l'autre, les élus sont chargés de l'élaboration des documents d'urbanisme et de la délivrance des autorisations d'occupation des sols. Cette variété d'instance de décisions conduit à la faible lisibilité de la responsabilité des acteurs de la prévention, et surtout à une diversité de points de vue.

Au delà de cette répartition de compétences, on se rend bien compte de l'importance de la logique économique des acteurs locaux qui vient souvent faire défaut à la prévention. L'exemple le plus récent, de l'actualité, est sans doute celui de la tempête « Xynthia » du 27 février 2010 qui a touché les côtes françaises de Vendée et de Charente-Maritime. Dans l'optique d'un développement économique et touristique des communes littorales les maires ont été longtemps accusés d'avoir accordé des permis de construire en zones inondables mais n'y a-t-il pas quelque part une responsabilité de l'Etat qui a mis en application le PPRI en 2008 alors que la plupart des lotissements étaient déjà construits.

On voit bien ici, comme ce qui a été démontré précédemment que les PPRI interviennent souvent sur des projets déjà entièrement élaborés et restent totalement déconnectés des réalités locales. Cet événement tragique a montré une fois de plus les mésententes, les inadéquations entre Services d'Etat et communes, se rejetant la responsabilité les uns les autres.

Enfin, les catastrophes révèlent que l'importance de la culture locale du risque est un facteur essentiel de réduction des dommages. Or les modes d'action publics actuels présentent en la matière des limites comme en témoignent des travaux récents sur l'évaluation des PPR. Des études montrent que la vulnérabilité humaine et socio-économique est insuffisamment pris en compte dans les dispositifs réglementaires de l'Etat. Le concept de vulnérabilité peut conduire à une meilleure cohésion du dispositif juridique dans le domaine des risques naturels, composé jusqu'à présent d'une juxtaposition de règles. Etudier la vulnérabilité des territoires inondables et proposer des projets d'aménagement les intégrant peut favoriser la construction d'une résilience locale et permettre un développement urbain intégrant le risque, facteur essentiel de durabilité.

# BIBLIOGRAPHIE

---

## Ouvrages de référence

CASSIN Isabelle, *Le Plan Local d'Urbanisme*, Editions Le Moniteur, Paris, 2004

CHALINE Claude, DUBOIS-MAURY Jocelyne, *La ville et ses dangers, prévention et gestion des risques naturels, sociaux, technologiques*, Masson, Paris, Milan, Barcelone, 1994

CHALINE Claude, DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Les risques urbains*, Armand Colin, Paris, 2002

CHAMPON Michel, DOUARD Pascal, SANSON Christophe, *les Collectivités locales et les risques naturels*, Imprimerie Nationale, Paris, 2003

COLLIN Claude, *Risques Urbains, Union Européenne Prévention et Gestion des Risques*, Continent Europe, Paris, 1995

DROBENKO Bernard, *Droit de l'Urbanisme*, Gualino Editeur, Paris, 2003

DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Les risques naturels et technologiques*, La Documentation Française, Paris, 2005

DUFOUR Ludivine, *Les modalités d'intégration des documents de prévention des risques dans les documents d'urbanisme, le cas des inondations*, Magistère Aménagement 3<sup>ème</sup> année, EPU-DA, 2001

GRALEPOIS Mathilde, *Les risques collectifs dans les agglomérations françaises, Contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratifs locaux*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2008

LAGANIER Richard, SCARWELL Helga-Jane, *Risque d'inondation et Aménagement Durable des Territoires*, Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2004

LASCOUMES Pierre, *Normes juridiques et mise œuvre des politiques publiques*, pp. 43-71

LARROUY-CASTERA Xavier, OURLIAC Jean-Paul, *Risques et Urbanisme*, Editions Le Moniteur, Paris, 2004

LEDOUX Bruno, *La gestion du risque inondation*, Lavoisier, Paris, 2006

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, *Valoriser les zones inondables dans l'Aménagement Urbain : Repères pour une nouvelle démarche*, Certu, 1999,

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagements du territoire, *Plans de préventions des risques naturels prévisibles (PPR) : guide général*, La Documentation française, Paris, 1997

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagements du territoire, *Plans de préventions des risques naturels prévisibles (PPR) : guide de la concertation entre l'État et les collectivités territoriales*, La Documentation française, Paris, 2004

PICON B., ALLARD P., CLAEYS-MEKDADE C., KILLIAN S., *Gestion du risque inondation et changement social dans le delta du Rhône, Les catastrophes de 1856 et 1993-1994*, Edition Cemagref, 2006

RASSE Gabrielle, *Le Plan de Prévention des Risques*, Lavoisier, Paris, 2008

REYNAUD Jean-Daniel *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris, 1997, 3<sup>ème</sup> édition

SANSEVERINO-GODFRIN Valérie, *Le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Lavoisier, Paris, 2008

TRICOT Anne, *La prévention des risques d'inondation en France, entre approche normative de l'Etat et expérience des cours d'eau*, Environnement Urbain, vol2, 2008, pp 123-133, article en ligne

TRUFFER Julie, *Influence du risque d'inondation et de la réglementation du marché foncier à Orléans*, Magistère Aménagement 3<sup>ème</sup> année, EPU-DA, 2001

### Articles et dossiers de presse

BARROCA Bruno, HUBERT Gilles, *Urbaniser les zones inondables, est-ce concevable ?* Développement Durable et Territoires, Dossier Catastrophes et territoires, article en ligne portail Cairn

CHIAPPERO.D, DI PIETRO.F, LARRUE.C, LEFEUVRE.M.P, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Programme Risque inondation, *les conditions de la construction d'une politique locale de prévention des risques inondations, Rapport Final*, Juin 2001

COMAILLE Jacques, DURAN Patrice, *Pour une sociologie politique du droit : présentation*, Presses universitaires de France, 2009

DECROP.G, *Les scènes locales du risque*, Pôle Grenoblois Risques Naturels, 1997

DDE de L'Oise, *Les risques dans les documents d'urbanisme*, Les Feuilletts de L'oise n°80, février 2007, article en ligne

DIREN Rhône-Alpes, Direction Générale de l'Environnement, *De l'Atlas des Zones Inondables aux Plans de Prévention des Risques*, bilan 2001 en Rhône-Alpes, article en ligne

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagements du territoire, EPL, *Quinze expériences de réduction de la vulnérabilité de l'habitat aux risques naturels*, 2008, article en ligne

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'Aménagement du Territoire, *Le ruissellement urbain et les inondations soudaines : connaissance, prévention, ruissellement et alerte*, Février 2009, article en ligne

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'Aménagement du Territoire, *Premiers enseignements tirés de la mise en œuvre des programmes d'action de prévention des inondations(PAPI)*, avril 2009, article en ligne

PIGEON Patrick, *les PPR : essai d'interprétation géographique*, Geocarrefour, 2007, article en ligne Portail Cairn

**Sites Web (consultés en 2009-2010)**

Centre Européen de Prévention du Risque inondation, [www.cepri.net](http://www.cepri.net)

Ville de Blois [www.blois.fr](http://www.blois.fr)

Communauté d'Agglomération de Blois : [www.agglo-blois.fr](http://www.agglo-blois.fr)

Ville d'Angers : [www.angers.fr](http://www.angers.fr)

Communauté d'Agglomération d'Angers : [www.angersloiremetropole.fr](http://www.angersloiremetropole.fr)

# TABLE DES FIGURES

---

Figure 1 : <b>Schéma de mise en œuvre d'un plan de prévention des risques</b>	p.29
Figure 2 : <b>Localisation du quartier Vienne dans la ville de Blois</b>	p.35
Figure 3 : <b>Localisation des deux périmètres spécifiques de Saint Serge 2</b>	p.46
Figure 4 : <b>Schéma d'aménagement en zone « BS » du PPRI</b>	p.48

# TABLE DES TABLEAUX

---

**Tableau 2 : Analyse comparative Blois et Angers**

p49

# TABLE DES MATIERES

---

<b>Avertissement.....</b>	<b>4</b>
<b>Formation par la recherche et projet de fin d'études .....</b>	<b>5</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>6</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>7</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>

## **Partie 1 : La limitation des enjeux dans les zones à risques à travers la planification territoriale .....**

<b>1. L'identification et la prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme.....</b>	<b>15</b>
11. La loi SRU, un flou juridique autour de la prise en compte du risque.....	16
12. La mission essentielle de productions de connaissances de l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme .....	17
13. L'approche du risque dans les SCOT .....	19
14. La maitrise de l'urbanisation en fonction des risques.....	21
a) Le PLU .....	21
b) La carte communale .....	22
c) Les autorisations d'occupations des sols.....	23
<b>2. La prévention des risques par la maitrise de l'usage des sols.....</b>	<b>25</b>
21. Le rôle prépondérant de l'Etat dans la politique de prévention des risques.....	25
22. La cartographie des risques, outil central de l'Etat en matière de prévention des risques depuis les années 90.....	26
23. Les PPR, un outil spécifique aux mains de l'Etat dans la maitrise de l'usage des sols .....	28
a) Objets, effets, et apports préventifs des PPR.....	28
b) Le PPR, une temporalité déconnectée des projets d'urbanisme .....	30
c) Le PPR, un outil contesté, soumis à la négociation .....	31

## **Partie 2 : Lamaitrise de l'urbanisation : une rencontre entre la politique de prevention des risques et la politique d'aménagement du territoire .....**

<b>1. L'intégration du risque d'inondation dans les politiques publiques d'urbanisme de la ville de Blois.....</b>	<b>34</b>
11. Le quartier de Vienne, des ambitions politiques fortes d'aménagement autour d'un secteur inondable.....	34
a) Un espace longtemps convoité pour renforcer le développement de la ville.....	34
b) La prescription du PPRI de Blois : un contexte de travail à redéfinir pour les élus locaux .....	36
c) La décision de révision du PPRI, une relance actuelle de l'Etat beaucoup plus restrictive.....	37
d) De nouvelles réflexions et logiques d'aménagement à intégrer .....	39
12. L'opération de désurbanisation du déversoir de la Bouillie, une action pilote de la collectivité à la demande de l'Etat .....	40

2. Les enjeux de la prise en compte du risque d'inondation dans un grand projet de requalification urbaine à Angers .....	42
21. Angers, une ville à forts enjeux de développement contraints par les zones inondables .....	42
22. L'intégration du risque d'inondation dans une zone porteuse de projets urbains : le quartier Saint Serge .....	43
23. Des dispositifs réglementaires du PPRI : l'aboutissement d'une longue médiation entre acteurs locaux et services d'Etat .....	45
3. Analyse comparative et synthèse des résultats .....	49
<b>Conclusion.....</b>	<b>52</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>53</b>
<b>Table des figures.....</b>	<b>57</b>
<b>Table des Tableaux.....</b>	<b>58</b>
<b>Table des Matieres.....</b>	<b>59</b>