

Scénario n°1

Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens



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



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

Objectif de l'atelier

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

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

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

Nécessité d'un état des lieux détaillé de la vulnérabilité

Quatre principaux types d'enjeux peuvent être distingués :

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

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

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

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

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

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

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

Définition des actions de réduction de la vulnérabilité

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

- *Les initiatives individuelles :*

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

- *Les initiatives collectives :*

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

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

Cadre et financement des actions de réduction de la vulnérabilité

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

Trois cadres d'action ont été mis en évidence :

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

Le PPRN

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

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

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

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

L'OPAH

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

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

Le PAPI

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

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

Autres moyens de financement envisagés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Approche méthodologique pour initier la démarche d'urbanisme opérationnel

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

La démarche pourrait être la suivante :

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

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

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

Pistes de travail

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

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