

Scénario n°2

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



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



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

Les objectifs de l'atelier

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

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

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

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

Les objectifs de ce volet sont :

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

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

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

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

Les mesures d'accompagnement à la délocalisation

Ces mesures d'accompagnement répondent à plusieurs objectifs :

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

Les outils disponibles pour la délocalisation

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

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

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

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

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

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

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

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

Comment empêcher la reconstruction des terrains concernés par la délocalisation ?

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

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

Pistes de travail et éléments de réflexion à développer

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