

Scénario n°3

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



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



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

Les objectifs de l'atelier

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

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

La collectivité :

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

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

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

Les services de l'Etat :

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

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

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

Les autres acteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La vision prospective du territoire

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

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

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

La déclinaison opérationnelle

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

Une proposition d'expérimentation

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

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

Pistes de travail

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

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

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

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