



## France Nature Environnement PACA

*Création de l'association : parution au J.O. du 1er février 1971  
Agréée dans un cadre national au titre de l'article L. 141.1 du Code de l'Environnement  
Agréée par l'Education Nationale pour l'éducation à l'environnement  
Agréée par le Ministère de la Justice*

### Compte rendu de la journée d'échange - Risques Naturels Majeurs

12/12/2013 à Aix en Provence



**Comment prévenir les risques naturels dans les documents d'urbanisme ?  
Quels leviers d'action pour la société civile ?**



## Accueil

**Le format de journée est basé sur des échanges inter-acteurs (associatifs, collectivités, Etat). On note avec plaisir la présence de collectivités et des associations. On compte une vingtaine de participants.**

\*\*\*

## Implication de la société civile dans les démarches d'élaboration des documents d'urbanisme (Jean-Marie Gleizes, pilote du réseau Aménagement Durable du Territoire - FNE PACA)

Après la présentation du réseau aménagement du territoire qui inclut dans son champ d'application les risques, Jean Marie Gleizes explique la nécessité d'interagir entre la société civile et les collectivités.

En terme de ressenti, une majorité de français sont insuffisamment informés sur les risques qu'ils encourent et ce malgré tous les dispositifs de communication.

Une présentation des outils du réseau est faite sur la création de guides, de journées d'échanges, de formations...

En terme d'élaboration il est précisé que les documents de planification du risque sont au carrefour du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire (réf. articulation droit risque naturel et droit de l'urbanisme).

Une présentation des articulations des documents d'urbanisme est réalisée avec un rappel du statut du PPR qui est une servitude d'utilité publique annexée au PLU.

Un point est également établi sur les éléments constituant les documents d'urbanisme :

- rapport de présentation (diagnostic, état initial, évaluation env., résumé non technique)
- PADD
- DOO pour les SCOT et règlement et zonage pour les PLU

De manière formelle le maire peut recueillir l'avis des associations compétentes agréées ou non et ceci tout au long du processus d'élaboration bien en amont de l'enquête publique : dès la délibération prescrivant le document d'urbanisme.

Pour les associations, intervenir en amont est essentiel ; le temps de l'enquête publique rend le document à un stade trop avancé.

Il est également rappelé la possibilité d'accéder aux documents administratifs relatifs à l'environnement notamment au dossier de l'enquête publique comprenant l'ensemble des avis des personnes publiques associées et tel que celui de l'évaluation environnementale.

## Les outils de gestion des risques naturels et leurs articulation avec les documents d'urbanisme (Michel Mourlot, chargé de mission Aménagement et Urbanisme à la DREAL PACA - Paul Guero, responsable pôle Risques Naturels à la DDTM13)

### **Rappel sur les documents d'urbanisme :**

- le SCOT s'adresse à un bassin de vie, il a une vision plus large ; une inondation ne se produit pas que sur une commune. Pour l'aménagement du territoire c'est l'échelle qui paraît le plus pertinent. Cette échelle permet à plusieurs communes de travailler ensemble. Il permet d'avoir une vision de développement des communes et du territoire. C'est un document qui nous dit comment gérer le

territoire et les espaces que nous devons consommer ou redessiner en densifiant le centre-ville. Une carte des SCoT en région PACA est présentée.

- Le PLU renvoie à l'échelon communal : où l'on construit des centres commerciaux, perspective de développement il va définir les droits de l'urbanisme à la parcelle ; une gestion par la commune des droits à construire sur la propriété, ceci en fonction des espaces à préserver et des risques.

Le droit d'urbanisme est un droit en mouvement et en évolution. De la loi SRU 2000 à la loi Grenelle 2010, il nécessite une adaptation constante.

L'enjeu essentiel : pression foncière et risques.

Les différents documents d'urbanisme d'après l'article L 121-1 du code de l'urbanisme doivent assurer la prévention des risques naturels prévisibles.

\*\*\*

**Zoom sur les Bouches du Rhône** : sur les 119 communes toutes sont concernées par les risques naturels (mouvement de terrain – éboulement, glissement de terrain, ancienne carrière, retrait et gonflement des argiles, séisme (niveau 4 vallée de la Durance) - inondation (débordement crues de plaine ou rapide, ruissellement en milieu urbain, submersion marine) – risques incendies)

Il existe deux appréhensions des risques :

- la protection : grillage-digue-alerte
- la prévention (information préventive) : PPRN

L'objectif du PPR en premier lieu c'est d'informer ; donner un outil qui permet aux collectivités et citoyens d'informer des risques, de protéger les personnes, réduire les dommages aux biens et coûts des inondations (impacts économiques importants).

Il permet de fixer des règles d'urbanisme et d'imposer des mesures de réduction de vulnérabilité dans les projets qui existent dans les zones à risques.

C'est un document opposable élaboré par les services de l'Etat déconcentrés en concertation avec les collectivités et les citoyens. Il est composé :

- d'un rapport de présentation
- du zonage réglementaire
- des réglementaires
- des annexes

La prescription d'élaboration et son approbation est prise par le Préfet.

Ce document se construit en fonction d'une carte des aléas ; les PPR se font sur la plus grande crue historique connue ou la crue centennale (une chance sur 100 d'arriver chaque année).

Pour se faire il est établi dans un premier temps un recueil historique en vue de comprendre comment les crues se sont déroulées ; une analyse hydro-morphologique détecte les indices des crues passées sur le lieu avec des relevés de terrain pour donner un faisceau de présomption d'inondabilité et pour préciser la connaissance il est établi une modélisation qui permet de voir la hauteur d'eau et la vitesse des écoulements, ce qui permet de construire la grille des aléas.

Deuxième étape : définition des enjeux comme par exemple les centres urbains denses autres que les zones urbanisées, les secteurs peu ou pas urbanisés, les établissements utiles à la gestion de crise.

Les aléas (= la zone inondable) + les enjeux sont à croiser pour définir les risques.

Les zones inondables qui sont naturelles ou peu urbanisées doivent demeurer non urbanisées pour rester des zones d'expansion de crue.

Pour les zones urbanisées on va permettre l'urbanisation sous prescriptions en fonction des niveaux d'enjeu.

**A NOTER** : le PPR réglemente les usages pour les projets futurs et pour l'existant; on a 5 ans pour le mettre en place).

S'il y a une contradiction entre le document d'urbanisme et le PPRN c'est le plus prescriptif qui s'applique.

**A NOTER** : Le PPRN est opposable en tant que tel de manière directe.

C'est un outil réglementaire solide.

On peut le réajuster en fonction de l'évolution de l'aléa.

Le cas le moins aisé est lorsque nous n'avons pas de PPR et que nous avons néanmoins connaissance des risques. Le document d'urbanisme devrait inclure les risques. Il existe par ailleurs, le SDAGE dont une des orientations fondamentales est : « gérer le risque inondation en tenant compte du fonctionnement naturel du cours d'eau ».

La mise en place de règles d'urbanisme prend du temps et parfois nous avons un décalage avec la prise en compte des PPRN.

Un éclairage est à souligner : le risque peut être associé à la protection de l'environnement et non simplement à l'urbanisme.

### **Prise en compte des risques naturels hors PPR : en région Rhône Alpe et en PACA (Liliane Besson, vice-présidente de l'IRMa - Michel Sacher, directeur du CYPRES)**

Institut des Risques Majeurs à Grenoble = association d'information pour donner des informations à la population.

PPR est un outil de prévention avec une procédure lourde et donc assez longue. Pendant 2 ou 3 ans pour les autorisations d'urbanisme on prend en compte les risques au cas par cas en s'appuyant sur l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.

C'est une prescription directe dans le document d'urbanisme.

L'affichage des risques est une nécessité afin de connaître les contraintes pour permettre la mise en place de prescriptions.

Comment intégrer les risques sans PPR à partir d'informations ?

Retour d'expérience dans l'Isère des fiches conseils existent notamment pour la construction des bâtiments avec la responsabilité du maître d'ouvrage pour la prise en compte de ces mesures.

Il est aussi possible de donner au pétitionnaire du permis de construire des informations sur des études géotechniques des terrains de manière à adapter le projet de construction à celles-ci.

Ces fiches d'information (porter à connaissance) peuvent être prises en compte de manière directe.

Dans le cadre d'un PIG (projet d'intérêt général) il est possible de prévoir des travaux de protection.

Des servitudes d'utilités publiques peuvent aussi être instituées : rétention temporaire, préservation de zone d'extension...

Différents outils existent donc pour la prise en compte des risques sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage.

Les associations ont un rôle d'information et d'alerte pour être force de proposition.

\*\*\*

Le Cypres est l'association d'information des risques en PACA. Elle est à l'interface entre les différents acteurs. Trois mots pour caractériser le Cypres :

vulgarisation - mutualisation de moyens – catalyseur; mettre les personnes en contact.

Le Cypres s'occupe des risques majeurs naturels et technologiques toutes les communes de PACA sont soumises à au moins un de ces risques majeurs.

Gérer les risques c'est d'abord communiquer et informer.

Le rôle des associations est d'être dans la concertation en entendant tous les acteurs.

Il existe des communes qui sont à 100 % de zones inondables ; comment concilier avec la continuité d'aménagement du territoire ?

Au moment des élections municipales 2014 un gros effort et une opportunité doit être prise pour faire prendre conscience du risque. Les associations doivent rentrer dans l'ensemble des champs de concertation.

### **L'action associative face au risque inondation : l'exemple du Var (Josette Fays, présidente de V.I.E de L'eau)**

V.I.E de L'eau est une association de sinistrés. Habitants de zones inondables.

Elle regroupe 83 associations dans le département du Var avec 20 délégués. Cette association compte des pics d'adhésions au moment des inondations.

Elle transmet la parole de riverains à riverains.

Pour travailler sur les inondations il faut travailler sur les cours d'eau donc c'est une association de protection de l'environnement.

Elle a notamment mis en place une vigie crue en lien avec la météo ; elle est force de proposition dans les plans communaux de sauvegarde en cours.

Elle précise qu'un tiers du Gapeau n'est pas couvert par l'information (à l'aval). Elle demande sa couverture totale incluant le bassin de l'Argens et celui du Gapeau.

L'association effectue des réunions en préfecture en faisant pression.

Elle souhaiterait impulser une vision globale de bassin en créant un EPTB (établissement public territorial de bassin).

D'autres exemples d'interventions : proposition de loi lien avec M. le sénateur Collombat, participation aux comités techniques PAPI, intervention en enquête publique, chaîne de vigilance de crue...

Ce qui est intéressant c'est de collaborer avec d'autres associations.

Différentes procédures contentieuses contre des constructions en zone à risque inondation sont présentées.

L'association agit par tous les moyens d'action possibles.

\*\*\*

## **Élaboration du PPRN et sa prise en compte dans le PLU (Sandra Thomann, responsable du service Urbanisme et André Lozano, adjoint au Maire de Gréoux-les-Bains, 04)**

1er PPRN du département. Gréoux est située dans la vallée du Verdon, cadencée par plusieurs retenues électriques ; en principe cela devrait servir à une nivellation et une gestion des crues. Néanmoins la commune a connu un débordement du lit et une inondation qui a donné lieu à un PPR en 96.

Un Plan multi risques est mis en place en parallèle. Actuellement une enquête publique est en cours sur le PPRIF. Certaines personnes se sentent victimes du résultat des études. La situation non facile des élus est soulignée.

Plusieurs risques sont présents sur Gréoux : risques incendie, inondations, éboulement.

Le PPRIF (incendie) a été prescrit en 2010 et le PLU a été validé en 2011 ; ainsi ce dernier ne prend pas en compte le PPRIF.

### **Zoom sur le risque incendie :**

Pour sortir des zones à risque incendie il est nécessaire de faire des aménagements : besoin d'acquérir la maîtrise foncière, établir un plan de bornage et récupérer la voirie pour qu'elle devienne communale. Ceci permet de prévoir les aménagements nécessaires avec les services de l'Etat (l'idée est de faire 2 voies pour faire passer les pompiers et des aires de contournements)

**A NOTER** : Pas d'obligation de mise en conformité du PLU au PPRN, simplement une obligation d'annexion.

## **La prise en compte du risque d'incendie dans un PLU via le PPRIF (Alain Feretti, Maire de Grambois, 84)**

La commune a connu un incendie en 91 plaçant des élus en incapacité de décider.

La commune est en pente et sans eau.

L'acteur essentiel en matière de risque c'est le SDIS.

En zone rouge on note une déprise agricole et une colonisation du pin d'Alep. Beaucoup d'habitations se trouvent en mitage du centre villageois et sont entourées de pins d'Alep. Il est précisé que ce n'est pas en rasant la forêt qu'on réduit le risque incendie à néant.

La commune a délégué la gestion de l'eau au SIVOM qui n'est pas sur une compétence de gestion incendie ce qui ne facilite pas la prise de décision.

La moitié des habitations se retrouvent en zone rouge avec une clause de non constructibilité, entourées de chemins privés.

Le Maire est le responsable il est important de se former dans un premier temps. Ensuite, il est important de refaire de la pédagogie pour montrer que les camions des pompiers sont lourds et volumineux.

Dans les zones de tension il y a eu des démonstrations et des informations avec les engins de pompiers.

Travail avec la population pour une acceptation et une solidarité entre les habitants.

La question essentielle: quels moyens on met en place pour défendre les habitations et pour diminuer les aléas sans peser trop lourd sur le budget de la commune ?

Sur les infrastructures on met des citernes plutôt que de refaire les ponts....lorsque la configuration du terrain ne le permet pas. Des aires de croisements ont également été configurées.

Pour l'eau quand on en a c'est bien mais il faut encore la payer ! Il y a des citernes enterrées avec des aires de manœuvre en T.

L'eau c'est 300€ le mètre ! Il faut avoir conscience de l'efficacité et de la bonne gestion des deniers publics.

Autre mesure : reclassement de chemins privés en chemins communaux.

Cela ne touche pas à l'économie générale du plan de prévention des risques pour autant des aménagements ont été mis en place, ce qui a entraîné des zones bleues foncées pour récupérer de la surface sans déstructurer la commune ni le plan de prévention.

1er choix : mise en sécurité des habitations existantes. Extrait de la clause de non constructibilité.

Pas de constructions nouvelles mais extension possible.

Zone rouge de projet ou zone orange de projet on prend des périmètres sur la commune si on a du désenclavement des zones de manœuvres.

La commune a eu avec l'État et le SDIS de fortes discussions.

Ce fut juridiquement complexe mais possibilité de trouver des compromis. Les personnes ne sont pas dans le leitmotiv des discussions.

Comment diminuer le risque ? Besoin de revenir à la forêt primitive ?

Obligation de débroussaillage entre 3 et 20 m.

Opération avec l'ONF et communes forestières : un entretien de la forêt ; tentative de trouver des marchés pour les amandes, pastoralisme pour mettre des dispositifs. Mais économiquement c'est très complexe les marchés peuvent être développés mais nous devons trouver les débouchés (ex: reboisement avec des amandiers - quid de la collecte et traitement des amendes).

Le fond de caisse des assurances est vide et le changement climatique va certainement accentuer ces phénomènes.

Il est également possible de réviser (modification simplifiée) en 6 mois le PLU.

A partir de quel moment la connaissance du risque est opposable ?

Un PPR, ce n'est pas parce qu'il n'est pas approuvé en SUP qu'on ne l'applique pas !

Entre prescription et approbation, le délai peut être très long (jusqu'à 10 ans) ; ce qui peut poser des problèmes.

**Les éléments de porter à connaissances sont opposables et doivent être pris en compte.**

On peut lutter plus efficacement contre l'incendie mais l'inondation est non maîtrisable.

Il est nécessaire de mettre en place une chaîne de solidarité.

Où habitent les personnes ?? Nous ne sommes pas tous exposés de la même manière.

On cherche des arguments et solutions pour avancer sur cette question.

Il faudra certainement imaginer des procédures, de nouvelles formes d'intelligence collective.

Doctrine de l'Etat: on peut aménager en zone de risque en fonction de son intensité. A partir de moment où chacun est responsable et dialogue c'est un début de solution.

Enjeux intercommunaux ex. de massifs ! PLU intercommunal peut présenter des atouts.

## **La construction d'un quartier en zone inondable (Christine Watel, présidente du CIL la Grenouille)**

Le PLU du Pradet prévoit 1000 logements sur 17 hectares en zone humide.

Zone marécageuse en devenir d'un parc nature. Contrainte d'effondrement de 40 à 60 m.

Volonté de faire un collège avec une seule issue sur une route inondable.

La zone est également soumise à un risque incendie.

Le captage d'eau potable se ferait en principe dans la zone de protection rapprochée; on ne peut pas construire !

De plus cette zone fait partie de la zone humide du SDAGE.

Un contentieux a été engagé par cette association.

### **La prise en compte des risques naturels en Montagne (Hervé Gasdon, président de la SAPN et administrateur de HANE 05)**

L'enjeu risque naturel des Hautes Alpes est différent avec des phénomènes propres à la montagne. Les menaces existent même si les habitations sont présentes depuis des années (exemple à Abriès avec des avalanches).

Les glissements de terrains sont fortement présents. Les chutes de blocs sont fréquentes aussi.

L'érosion de la forêt est plutôt un facteur négatif sur la prévention des risques naturels.

Les crues sont de nature torrentielle et deviennent un facteur d'énormes dégâts (cours d'eau à forte pente – transport de matériaux) avec des phénomènes de laves torrentielles. Énorme capacité des phénomènes naturels (de gros blocs sont transportés).

A l'époque (19<sup>ème</sup> siècle) ce sont les terres agricoles qui étaient la priorité à protéger puis dans un second temps les habitations. Ce qui explique que certaines habitations sont soumises à un risque naturel.

La combinaison du facteur climatique lié à la fin du petit âge glaciaire et du facteur anthropique (déboisement : agro sylvo pastoralisme guerre et armée + besoin de l'industrie) = accentuent les risques naturels.

Il y a eu ensuite une grande politique de reboisement pour prévenir les inondations.

En tant qu'association haute alpine, l'urbanisme est vu sous la protection de l'environnement. Néanmoins l'association s'est prononcée sur les unités touristiques nouvelles concentrées dans les stations de ski. La construction en montagne est quasiment toujours en zone risque.

On peut s'informer sur les risques naturels en montagne sur internet en tapant : Carte ZERMOS (zone exposé risque de mouvement du sol).

Sur 174 communes dans les Hautes Alpes et il existe 30 PPRN ; outils importants dont la compétence de l'Etat est fort utile notamment pour les petites communes.

La Maison de la Nature 05 association de sensibilisation à la nature a mis au point une campagne d'animation grand public sur les risques en Montagne.

### **Exemple du SAGE de l'Arc : quelle transcription dans les documents d'urbanisme? (Céline Vairon, directrice du Syndicat d'Aménagement du Bassin de l'Arc)**

Le syndicat couvre quasiment l'ensemble du bassin en regroupant 25 communes. Il est assez mur puisqu'il existe depuis 1982.

Le syndicat assure des missions autour de : la gestion des inondations et des milieux aquatiques, l'entretien et la restauration des cours d'eau du bassin, des conseils aux communes et aux riverains, l'animation du contrat de rivière, du SAGE et d'un PAPI (Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations).

Un travail a été engagé sur les crues historiques.

Il en ressort que de tous temps depuis le 15<sup>ème</sup> siècle des crues on été connues.

Une présentation de la cartographie permet d'illustrer les zones de remblais et d'expansion de crue et les anciens lits de la rivière.

Le SAGE est en cours de révision ; il a donné lieu à un avis favorable sous réserve d'estimer l'impact économique sur les terres agricoles.



Le risque inondation est la priorité avec 3 axes d'actions :

- 1/ apprendre à vivre avec le risque
- 2/ ne pas dégrader
- 3/ préserver

Les trois volets du SAGE ne sont pas à valeur juridique égale.

Le règlement est la partie qui a le plus de portée car les documents d'urbanisme doivent y être compatibles.

En Commission Locale de l'Eau (CLE) il y a eu un fort débat sur la définition de la zone inondable. Il en ressort que la zone inondable n'est pas la crue centennale mais le lit majeur géomorphologique ; ce qui représente une zone plus importante. Le SAGE est donc plus contraignant en allant au-delà de la crue centennale.

Ainsi l'aléa est un aléa hydrogéomorphologique (pas de combinaison vitesse et hauteur comme pour la crue centennale). Dans la zone stratégique d'expansion des crues le SAGE indique de ne pas les urbaniser.

Exemple : la commune de Gréasque a très bien respecté le SAGE en définissant des zones à urbaniser en retrait des zones inondables en respectant l'orientation « *maîtriser la zone inondable* ».

Autre mesure : toute imperméabilisation d'une parcelle est compensée.

Le remblaiement des zones inondables entraîne des inondations. Selon la loi sur l'eau la limite des seuils est de 400m<sup>2</sup> ; or l'accumulation de ces remblais entraîne de forts impacts. Demande aux communes d'interdire de remblayer dans les zones inondables. Si on construit en zone inondable l'aléa est à priori faible mais faire en sorte au moins qu'il n'y ait pas d'impact sur les autres communes. Donc faire des restitutions (principe de compensation).

Eviter-réduire-compenser ne pourrait-il pas s'appliquer de manière systématique ?

Enfin, le syndicat mixte lance un programme d'action de prévention des inondations avec une enquête sociologique auprès des habitants et des travailleurs. Cette enquête est accessible sur le site internet suivant : [www.saba-arc.fr](http://www.saba-arc.fr) .

\*\*\*

### **Retour sur cette journée d'échange :**

**La journée a été dense mais la place a été laissée au débat. Le débat a été ouvert, souvent vif, toujours respectueux et cordial et en tout cas enrichissant.**

**FNE PACA a été heureux d'avoir joué ce rôle de médiation pour un dialogue que l'on souhaiterait voir exister plus souvent localement.**

**FNE PACA remercie tous les intervenants pour le temps qu'ils ont consacré à cet échange et pour la qualité de leurs présentations.**