

Prendre en compte les risques

Enjeux et objectifs

A. La France est exposée à de nombreux risques

La France compte environ 23 000 communes exposées à un ou plusieurs risques naturels, plusieurs centaines aux risques technologiques les plus élevés (SEVESO 2) et plusieurs centaines aux risques miniers.

Qu'est-ce qu'un risque : c'est la confrontation entre la survenance d'un phénomène naturel, technologique ou minier dangereux (une inondation, un séisme, une explosion...) et la présence d'enjeux humains, économiques, environnementaux ou patrimoniaux vulnérables.

Les risques, partagés en trois grandes familles, recouvrent des phénomènes très variés :

- les risques naturels se caractérisent par des inondations, glissements de terrains, risques littoraux, séismes, avalanches, feux de forêt, tempêtes, volcanisme et cyclones ;
- les risques technologiques se manifestent essentiellement par des effets toxiques, thermiques ou de surprises, consécutifs à des émanations de produits, à des incendies ou à des explosions.
- les risques miniers résultent des désordres générés par l'arrêt de l'exploitation des mines (mouvements de terrain, inondations, gaz, rayonnement et pollution).

Ces risques, qui peuvent engendrer des conséquences humaines et économiques considérables, doivent faire l'objet d'une attention particulière dans les réflexions engagées par les collectivités locales au moment d'élaborer le PLU(i). Ces réflexions doivent notamment conduire à intégrer la connaissance des risques dans une démarche globale qui pourra aboutir à une évolution des types de projets et de leur localisation afin d'optimiser le développement de la commune dans une perspective de développement durable.

B. La compétence en matière de risques est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales

L'État intervient à plusieurs niveaux, dans le cadre de l'information en continu sur les risques, du porter à connaissance des collectivités, de l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme, de l'élaboration des plans de prévention des risques et du contrôle de légalité

Les élus participent à la gestion du risque en intégrant la problématique des risques dans leurs réflexions et leurs PLU(i). Ainsi, les partis d'aménagement sont-ils susceptibles d'être réorientés pour tenir compte des spécificités des zones exposées. Les élus participent encore à la gestion du risque en délivrant les autorisations d'urbanisme, en appliquant si besoin l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

C. La prise en compte des risques s'appuie sur la connaissance des phénomènes prévisibles et une analyse systémique des territoires

La prise en compte des risques passe par leur connaissance et leur spatialisation. Toute information disponible sur les risques doit être exploitée pour assurer une gestion cohérente et sécuritaire des territoires. Ces informations constituent des documents de référence qui peuvent être de plusieurs natures juridiques : informatifs ou techniques, tels que les cartes d'aléas, les atlas de zones inondables, les atlas sur le gonflement-retrait des argiles, les cartes de localisation probable des avalanches, etc. ou réglementaires, comme les plans de prévention des risques (PPR), les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), etc.

Le diagnostic environnemental réalisé en amont de l'élaboration ou de la révision du PLU(i) doit être l'occasion d'identifier les unités géographiques de la commune ou des communes concernées. Ces unités sont notamment

fondées sur les caractéristiques physiques du territoire (topographie, géologie, hydrologie, etc.). Leur analyse doit permettre de mettre en évidence leurs potentialités et leurs contraintes afin d'optimiser le développement durable de la commune en tenant compte de ses spécificités, par exemple vis à vis de la problématique des risques, des paysages, ou de la préservation des milieux naturels.

L'ensemble des éléments recueillis apporte aux élus toutes les informations utiles pour prendre les meilleures décisions. Il peut leur permettre d'envisager des solutions alternatives pour développer les projets et l'urbanisation en dehors des zones exposées aux risques et pour valoriser ces dernières avec un mode d'occupation du sol adapté (couloirs verts, terrains de golf, etc. en zone inondable par exemple).

S'il n'existe pas d'alternative, le projet de territoire pourra, dans des conditions bien définies, admettre des constructions dans les zones d'aléa faible ou moyen, si elles ne représentent pas un danger pour les hommes et qu'il existe des possibilités de réduire la vulnérabilité. Ce développement, de préférence limité, s'inscrira alors dans une démarche globale de gestion du risque.

Les outils mobilisables

A. La prise en compte des risques dans les orientations d'aménagement et de programmation

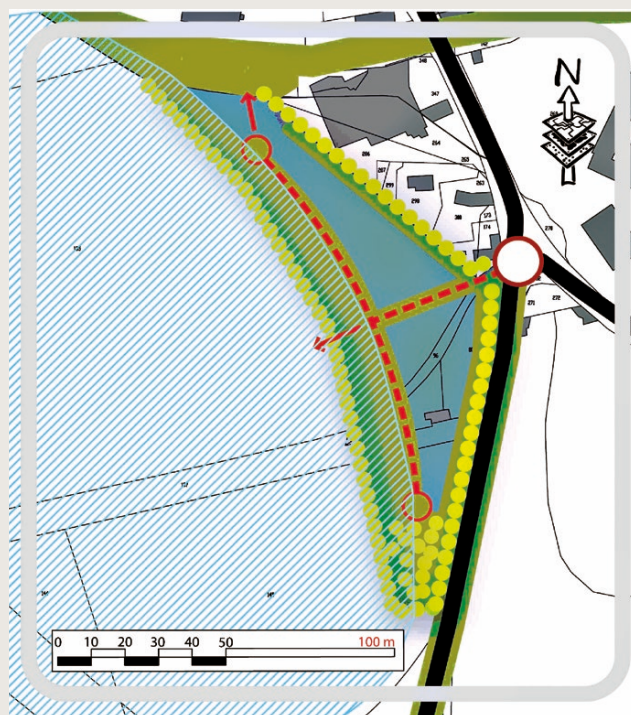
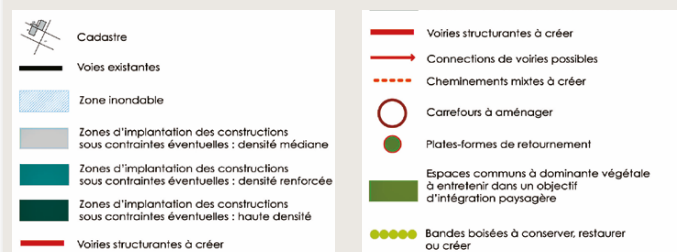
Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) favorisent la prise en compte opérationnelle du risque. Elles peuvent afficher les mesures et actions retenues pour la prévention et la gestion des risques à l'échelle du territoire communal ou intercommunal, mettant en évidence la cohérence du projet de développement du territoire avec la gestion du risque : par exemple, l'articulation de la prévention des risques d'inondation avec la mise en place d'une trame verte et bleue et un maillage de déplacements doux.

A l'échelle d'un quartier, l'approche de la gestion du risque à travers les OAP peut se traduire par des principes d'organisation et d'aménagement de la zone (espaces constructibles et libres), par la réalisation d'ouvrages hydrauliques pour réduire les risques ou encore d'ouvrages utiles dans la gestion de crise (refuge). Elles peuvent aussi inclure des mesures concernant les constructions ou les aménagements permettant la prise en compte des risques, bien qu'elles se trouvent plus généralement dans le règlement.

Extrait des OAP de la commune de Latresne : La Métairie d'en Bas.

La commune de Latresne en Gironde est soumise aux risques d'inondations et de mouvement de terrain (carrières). Les orientations pour le secteur de la Métairie d'en Bas concernent principalement des mesures pour prévenir le risque :

- « - L'aménagement devra prévoir une large bande verte plantée en limite Ouest empiétant sur la zone inondable.
- Les voies devraient être disposées parallèlement aux courbes de niveau afin de limiter les vitesses d'écoulement des eaux superficielles »





Extrait des OAP de la commune de Bourgoin-Jallieu : Secteur Séctives

Les orientations pour ce secteur comprennent des objectifs dont certains concernent l'hydraulique et plus précisément la « mise en œuvre des dispositifs propres à réduire la vulnérabilité du site vis-à-vis de l'aléa inondation, préalablement à son aménagement :

- Rétention à la parcelle
- Rétention dans 2 bassins (un bassin par phase de travaux) des eaux de voirie
- Le tracé du Peluq sera conservé dans la partie Ouest, dévié et renaturé à l'est.
- Une noue sera créée parallèlement à la voirie. »

B. Le règlement et les documents graphiques associés

◆ Organiser le territoire en fonction des risques

Délimiter les secteurs où l'urbanisation est exclue en raison d'un risque. Les documents graphiques du PLU(i) définissent les zones qui seront inconstructibles en raison de l'intensité des phénomènes et de ses conséquences prévisibles pour les hommes, les biens et les activités. Ces zones peuvent néanmoins quelquefois permettre des aménagements limités liés aux activités agricoles ou touristiques lorsqu'ils sont compatibles avec le risque.

Délimiter les zones où l'urbanisation est possible sous réserve de mettre en œuvre des prescriptions particulières.

◆ Prévoir les règles en fonction des risques

Prévoir les occupations et utilisation des sols en fonction des risques identifiés.

Prévoir l'implantation des constructions en fonction des risques. Dans certaines zones, le règlement peut par exemple autoriser les constructions ou aménagement en les encadrant : implantation, emprise au sol, hauteur minimum du rez-de-chaussée, distance minimale entre les constructions et implantation dans le sens de la pente pour favoriser les écoulements des eaux...

Ne pas autoriser de sites industriels à risques dans les zones d'habitat. Attention toutefois à ne pas interdire tous les types d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Les ICPE concernent beaucoup d'activités nécessaires à l'économie résidentielle (pressings, imprimeries, certaines boulangeries voire même les laboratoires d'analyses médicales...). Il est important de prévoir leur accueil dans la réflexion sur le développement du territoire pour proposer une offre de services et d'équipements de proximité.

◆ Maîtriser le risque inondation

Dans les secteurs inondables, interdire les constructions en sous-sols ou ne les autoriser qu'à condition qu'ils soient inondables et puissent ainsi servir de bassins de rétention.

Réglementer les raccordements en matière de gestion des eaux pluviales. Le règlement peut faire référence au respect nécessaire des schémas d'assainissement.

Limiter le coefficient d'emprise au sol afin de réduire l'imperméabilisation des sols et favoriser l'infiltration grâce à la présence d'espaces libres.

Réglementer la hauteur des constructions. Le règlement peut autoriser une hauteur compatible avec la construction d'un étage qui servira de refuge en cas de crue.

Réglementer les clôtures de telle sorte qu'elles ne perturbent pas l'écoulement des eaux et ne constituent pas un obstacle aux objets transportés. Exemple de rédaction : « les clôtures seront obligatoirement ajourées afin de ne pas perturber l'écoulement des eaux ».

Définir un coefficient d'espace vert pour permettre l'infiltration des eaux pluviales sur la parcelle.

Favoriser les traitements de sol favorables à l'infiltration des eaux pluviales. Exemple de rédaction : « Le traitement du sol des aires de stationnement à l'air libre devra permettre l'infiltration des eaux pluviales ».

L'articulation avec les autres outils

Au-delà de l'obligation de prendre en compte les risques au titre du code de l'urbanisme, le PLU(i) est confronté à d'autres documents : le Plan de prévention des risques (PPR), qui lui est annexé, ainsi que le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), le SDAGE et le SCoT avec lesquels il doit être compatible.

A. Le plan de prévention des risques (PPR)

Le PPR porte sur les risques naturels (PPRN), les risques technologiques (PPRT) et les risques miniers (PPRM). Elaboré par l'État en association avec les collectivités territoriales, le PPR vaut servitude d'utilité publique.

Le PPR est opposable au document d'urbanisme et doit être annexé au PLU(i) dans les 3 mois qui suivent son approbation. Ainsi, la réglementation du PPR peut-elle être contradictoire avec celle du PLU(i), et des zones U ou AU du PLU(i) peuvent-elles correspondre à des zones d'interdiction du PPR. Dans le cas de divergence, c'est la réglementation la plus contraignante qui s'applique.

La réglementation actuelle n'oblige pas de mettre en révision le PLU(i) pour prendre en compte les dispositions du PPR. Cependant, cette révision est conseillée lorsqu'il y a trop de différence entre les deux documents afin de faciliter la lecture et la compréhension par les administrés et les services instructeurs. Elle peut alors être l'occasion de dépasser la simple prise en compte pour identifier les projets communaux à court ou moyen terme et relancer une réflexion globale sur les partis d'aménagement les plus favorables à la commune dans le cadre d'un développement durable.

La situation idéale est l'élaboration conjointe du PPR et du PLU(i), qui permet de mieux concilier les impératifs de développement de la commune et de prévention des risques.

Souvent perçu comme des contraintes au développement du territoire, les PPR s'inscrivent dans une démarche globale où les décisions en termes de prévention des risques ont été prises très en amont dans la réflexion sur le développement du territoire. Ils se révèlent aussi parfois être des leviers intéressants pour d'autres enjeux. Le PGRI, par exemple, peut conduire à maintenir et protéger les zones humides, et ce faisant préserver des milieux qui non seulement accueillent une biodiversité riche et de plus en plus rare mais également participent à la préservation de la ressource en eau.

B. Le PGRI : un nouvel outil d'aide à la prise en compte du risque d'inondation.

Les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) sont issus de la transposition dans le droit Français de la directive cadre européenne inondation du mois d'octobre 2007. Ils fixent les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassins et les objectifs appropriés aux territoires à risque important d'inondation (TRI). Ces objectifs, à l'échelle locale, doivent permettre d'atteindre ceux qui sont définis dans la stratégie nationale élaborée en 2013.

Les PGRI doivent être arrêtés fin 2015 et mis à jour tous les 6 ans. La loi portant engagement pour l'environnement du 12 juillet 2010 prévoit que les PGRI, les SCoT, les PLU(i) et les cartes communales doivent être compatibles avec les PGRI ou rendus compatibles dans les 3 ans qui suivent leur approbation.

Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Sous-direction de la qualité du cadre de vie
Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie
Tour Séquoia - 92055 La Défense Cedex
mail : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr
www.territoires.gouv.fr