La réhabilitation du bras de décharge de la Bouillie dans le val de Blois

Cette étude de cas a pour objectif de présenter la démarche de prévention des risques d'inondation visant :

– la réduction de la vulnérabilité du val de Blois ;

– et la remise en état de fonctionnement du bras de décharge à l'aval du déversoir de la Bouillie.

Cette démarche, qui se déroule encore aujourd'hui sur les 3 communes de Blois, St-Gervais-la-Forêt et Vineuil est actuellement portée par la Communauté d'Agglomération de Blois (Agglopolys). Mais sa genèse a été de la responsabilité des services de l'État dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature. Cette démarche se concrétise aujourd'hui par une Zone d'Aménagement Différé (ZAD), officiellement instituée par arrêté préfectoral le 6 octobre 2003.

Identifiée formellement durant le volet II du Plan Loire (et même dès le rapport Chapon) comme un enjeu à traiter prioritairement, le val de Blois aval a été l'espace support d'un processus de mise en œuvre de la stratégie globale de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne que l'on pourrait qualifier d'« essentiellement descendant ». Différentes phases, assez classiques dans ce type de mise en œuvre (voir partie introductive) sont assez facilement identifiables :

– identification et analyse de l'enjeu à un niveau stratégique ;

– réflexion sur les modalités de mise en œuvre ;

– transmission à une maîtrise d'ouvrage locale ;

– mise en œuvre par la maîtrise d'ouvrage locale avec le concours initial du Plan Loire.

Les deux premières phases ont été pilotées par l'État, la suivante par la Communauté d'Agglomération tandis que la dernière phase (en cours) l'est par l'intercommunalité en relation avec la ville de Blois.

Cette étude de cas est assez illustrative des difficultés d'une approche très descendante de mise en œuvre qui ne favorise pas la prise en compte des stratégies émergentes des parties prenantes locales. Parmi ces difficultés, on mettra en particulier en exergue la « sectorisation » qui s'opère lors de la mise en œuvre, soit une perte de la transversalité intrinsèque à la stratégie globale préexistante.

Tableau 27: Chronologie indicative pour l'étude de la requalification du val de Blois et du bras de décharge de la Bouillie

Phase	Date	Évènement	Acteurs
PHASE ETATIQUE	25 mai 98	Un PPR est prescrit sur le val de Blois. Sa préparation est menée par les services de la DDE d'Indre-et-Loire ainsi que ceux des DRE et DIREN	DDE d'Indre-et-Loire ; DRE ; DIREN
	2 juillet 99	Le PPR du val de Blois classe le bras de décharge et le secteur de la Bouillie en zone A4 et confirme donc l'arrêt de l'extension urbaine dans le val de Blois.	Préfet du Loir-et-Cher
	2000	La remise en état de fonctionnement du bras de décharge à Blois est classée parmi les opérations prioritaires au sein du second Plan Loire.	Préfecture du Loir-et-Cher ; DDE d'Indre-et-Loire ; DRE; DIREN
	2000	La préfecture mandate un groupement de bureaux d'études, piloté par la société Minéa pour réaliser une étude d'aménagement du site	Préfecture du Loir-et-Cher ; Bureaux d'études
	25 janvier 2001	Des premières pistes d'action sont proposées par Minéa dont une stratégie « au fil de l'eau » de rachat des propriétés en se dotant d'un outil particulier, la ZAD. Une forte concertation avec les usagers du site est conseillée.	Bureaux d'études
	2001-2002	La DIREN Centre et la DDE d'Indre-et-Loire demandent à Mme De Person de réaliser une étude sur l'histoire du déversoir de la Bouillie. Ce document est diffusé aux différents partenaires, ainsi qu'aux élus et associations intéressées.	DIREN Centre ; DDE d'Indre-et-Loire ; Experte locale (historienne)
	2001	Suite à des changements de personnel de direction, une nouvelle étude sur le site est lancée par la DDE d'Indre-et-Loire pour identifier des alternatives à la ZAD. Le BE SOGREAH en est en charge.	DDE d' Indre-et-Loire Bureau d'études
	Avril 2002	SOGREAH conclut qu'aucune autre solution structurelle visant à protéger une partie ou la totalité du site de la Bouillie n'est pertinente.	Bureau d'études
	12 juillet 2002	Le Préfet du Loir-et-Cher organise une réunion entre les services techniques de l'État et la Présidente de la CC de Blois afin de mettre en place le projet de ZAD. Pour les services de l'État, la CC apparaît comme le maître d'ouvrage le plus pertinent, mais le financement est assuré à travers le Plan Loire.	Préfecture du Loir-et-Cher ; services techniques de l'État (DDE, DIREN…) ; CC Blois
PHASE C.A. — approche urbanistique	Janvier 2003	La Communauté de Communes de Blois devient Communauté d'Agglomération.	CC Blois
	Février 2003	La CA de Blois modifie ses statuts afin d'obtenir la compétence du droit de préemption et pouvoir mener la procédure de ZAD.	CA Blois
	24 juillet 2003	La CA de Blois délibère pour approuver officiellement son projet de ZAD, qu'elle dénomme : « Réaménagement du chenal de décharge et sauvegarde du patrimoine bâti du Quartier de Vienne ».	CA Blois
	Juillet 2003	La Communauté d'Agglomération de Blois est contactée par des habitants du val désireux de vendre leur bien.	CA Blois ; populations riveraines
	3 octobre 2003	Des élus et techniciens de la CA organisent une réunion dans le quartier de Vienne à destination des habitants. Y participent également des représentants de la Région Centre, de la DDE d' Indre-et-Loire et de la Préfecture. On y recense près de 200 résidents.	CA Blois (techniciens et élus) ; services techniques et administratifs de l'État ; riverains
	6 octobre 2003	Le projet de ZAD est arrêté par le Préfet du Loir-et-Cher. Elle est exécutoire en février 2004 et doit prendre fin en 2018	Préfecture
	Fin 2003	L'association des « citoyens de la Bouillie » est constituée.	Populations riveraines
	23 septembre 2004	Le ministre de l'Écologie S. Lepeltier se rend sur le site de la Bouillie pour appuyer la CA dans sa démarche. Il rencontre des membres de l'association. Les tensions s'accroissent sur le site.	État ; CA Blois ; populations riveraines
	2004	28 biens sont acquis par la CA de Blois, dont 21 immeubles. La CA demande un financement supplémentaire à la Région Centre et à l'État. 3 millions d'euros ont été utilisés à la fin 2004.	CA Blois ; populations riveraines
	5 avril 2005	M. Perruchot, député-maire de Blois, désormais président de la CA, concède lors de la séance des questions parlementaires du 5 avril 2005 que les évaluations des biens réalisées par les domaines dans le quartier de la Bouillie sont probablement insuffisantes.	Président de la CA Blois
PHASE	Printemps	L'étude de Minéa est reprise par les élus de la CA et une démarche de	CA Blois

Phase	Date	Évènement	Acteurs
Collectivités – élargissement et concertation	2005	concertation s'engage avec les populations. Une équipe est mise en place pour monter un projet « d'accompagnement personnalisé dans le cadre du volet humain de l'opération ZAD du quartier de la Bouillie ».	
	Fin 2005	Un comité technique rassemblant des représentants de la ville de Blois, de la CA, de la DIREN Centre, de la DDE d' Indre-et-Loire, des bailleurs sociaux, des domaines et de l'association des citoyens de la Bouillie est organisé.	CA Blois; services techniques de l'État ; bailleurs sociaux ; domaines ; association des citoyens de la Bouillie
	Septembre 2005	L'équipe en charge du volet humain de l'opération ZAD commence ses visites.	CA Blois
	2005	16 acquisitions ont lieu, dont 13 sur des immeubles. 14 autres propriétaires ont donné leur accord pour la vente	CA Blois ; populations riveraines
	Mars 2006	Un second comité technique a lieu entre : ville de Blois, CA Blois, DIREN Centre, DDE d' Indre-et-Loire, bailleurs sociaux, domaines et association. Le climat est beaucoup plus détendu que fin 2005.	CA Blois; services techniques de l'État ; bailleurs sociaux ; domaines ; Association des citoyens de la Bouillie
	9 mai 2006	Des premières destructions sont menées sur la ZAD.	CA Blois
	Été 2006	L'équipe s'est rendue dans tous les logements de la ZAD.	CA Blois
	Juillet 2006	La première phase de démolition se termine. Près d'un tiers des habitations a été vendu ou préempté.	CA Blois
	Fin 2006	2,1 millions d'euros supplémentaires sont demandés pour continuer les achats.	CA Blois

2.1 Le contexte et les enjeux de l'opération

2.1.1 Le quartier de la Bouillie, au cœur d'un espace à risque

Le val de Blois dans le Loir-et-Cher est situé en rive gauche de la Loire entre les communes de Montlivault et Candé-sur-Beuvron. D'une longueur de 25 km pour une largeur moyenne de 1,5 km, il s'étend sur une superficie de 3800 ha et est caractérisé par la présence de deux déversoirs :

- sur sa partie amont, le déversoir de Montlivault d'une longueur totale de 560 m, réalisé dans le cadre du programme Comoy à l'emplacement d'une brèche de la crue de 1856 ;
- à mi-hauteur, le déversoir de la Bouillie d'une longueur de 450 m, beaucoup plus ancien (première présence attestée en 1584) et dont le bras de décharge, appelé parfois la Boire, correspond à l'ancien canal de Blois (Person, 2001).

D'un point de vue hydraulique et du fait de la présence de ces deux déversoirs, le val de Blois est couramment subdivisé en deux sous-ensembles : le val amont et le val aval à partir du déversoir de la Bouillie. Si notre étude de cas porte sur la requalification du bras de décharge de la Bouillie, les deux déversoirs sont à prendre en considération pour comprendre le fonctionnement hydraulique du val.

Néanmoins, le déversoir de la Bouillie, appelé anciennement déchargeoir, a une raison d'être plus locale. La persistance de cet ouvrage au fil des siècles est ainsi justifiée par la protection du quartier de Vienne, entièrement endigué (levées de la Loire en rive gauche et levées intérieures) ainsi que par le rétrécissement du lit de la Loire au sein de la ville, plus particulièrement au niveau du pont Gabriel.

En effet, dès une crue moyenne de la Loire (environ cinquantennale), ce pont construit au XVIIIe siècle se met en charge. Ce fait constitue une menace pour les quartiers riverains du fleuve situés à l'amont et au droit de cet ouvrage, dont au premier chef une partie du quartier de Vienne. Le fonctionnement du déversoir et la mise en eau du bras de décharge permettent d'éviter cette mise en charge du pont Gabriel et de diminuer sensiblement le risque de rupture des levées de Loire.

Le déversoir de la Bouillie fonctionne pour une crue légèrement supérieure à la crue cinquantennale de la Loire (4200 m3/s au Bec d'Allier, écrêtement par Villerest) soit une hauteur d'eau de 4,9 m à l'échelle de Blois. Pour une crue de période de retour de 70 ans, l'eau s'écoule dans le déversoir pendant plus de deux jours avec un débit de 300 m3/s (Equipe_Pluridisciplinaire_PLGN, 2004). Le déversoir de la Bouillie a fonctionné durant les trois grandes crues du XIX^{e} mais également deux fois durant le XX^{e} siècle : 1907 et 1924[214].

Pour une crue de retour de 170 ans (6500 m3/s au B.A, écrêté par Villerest), le déversoir de Montlivault entre en fonctionnement un jour après celui de la Bouillie. Ainsi, pour une telle crue, le déversoir de la Bouillie devrait fonctionner durant 3,5 jours laissant passer un débit de 500 m3/s en pointe, alors que le déversoir de Montlivault serait en service durant 2 jours laissant passer un débit maximal de 500 m3/s également. Mais dans un tel cas, la présence des flots dans le canal de décharge de la Bouillie, en provenance de l'amont du val, diminuera le débit pouvant passer par le déversoir de la Bouillie.

En cas de fonctionnement du déversoir de la Bouillie, une hauteur d'eau de 3 à 4 m pourrait être observée dans les parties les plus resserrées du bras de décharge avec des écoulements attendus entre 0,8 m/s à 2 m/s selon les sources.

En terme de répartition des enjeux présents dans le val de Blois, on distingue nettement 3 sous-ensembles :

- le val de Blois amont ;
- le val de Blois aval hors quartier de Vienne ;
- le quartier de Vienne entièrement endigué.

Tableau 28: Répartition des enjeux dans le val de Blois[215] en 1999

Secteur	Habitants	Logements	Emplois	Agriculture (Ha)
Val de Blois amont	870	310	140	1100
Val de Blois aval hors Vienne	500	190	200	1500
Vienne	3300	1400	1800	0

Source : (Equipe_Pluridisciplinaire_PLGN, 2000)

À la lumière de cette répartition, le quartier de Vienne apparaît comme le secteur stratégique du val de Blois en terme de concentration d'enjeux. Or ce quartier a été inondé de nombreuses fois du fait des remontées de nappes mais aussi de la rupture des levées intérieures qui le séparent du reste du val.

[214] L' Atlas des Zones Inondables, basé sur les crues historiques, indique un fonctionnement du déversoir de la Bouillie encore plus probable (Q30 à Q50) que le modèle Hydra. Cette différence est à imputer à l'incision du lit qui s'est produite depuis le début du XXe siècle.
[215] Enjeux concernés par une crue telle que retranscrite dans l'Atlas des Zones Inondables (AZI) —

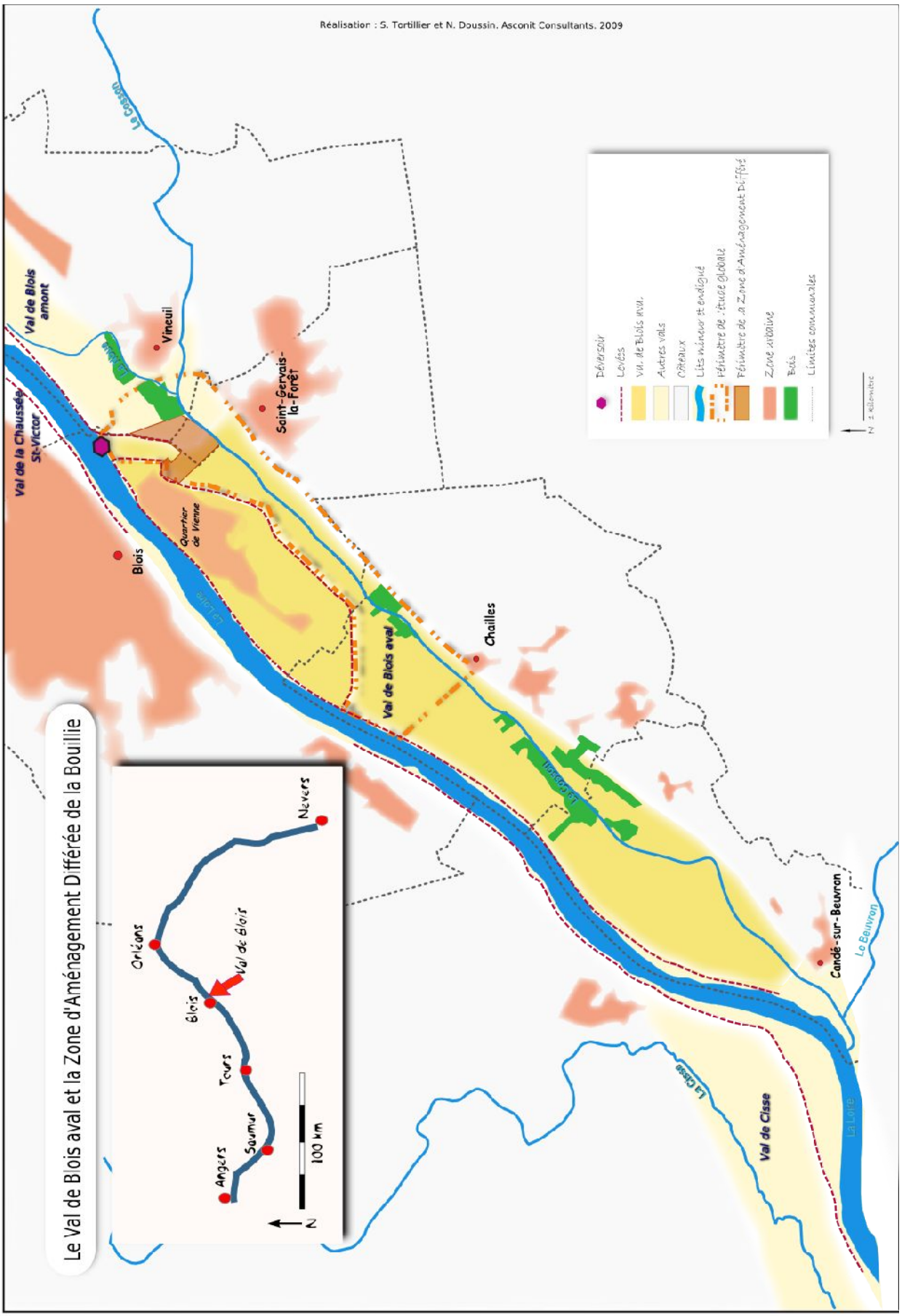

Figure 44: Le val de Blois aval et la ZAD de la Bouillie

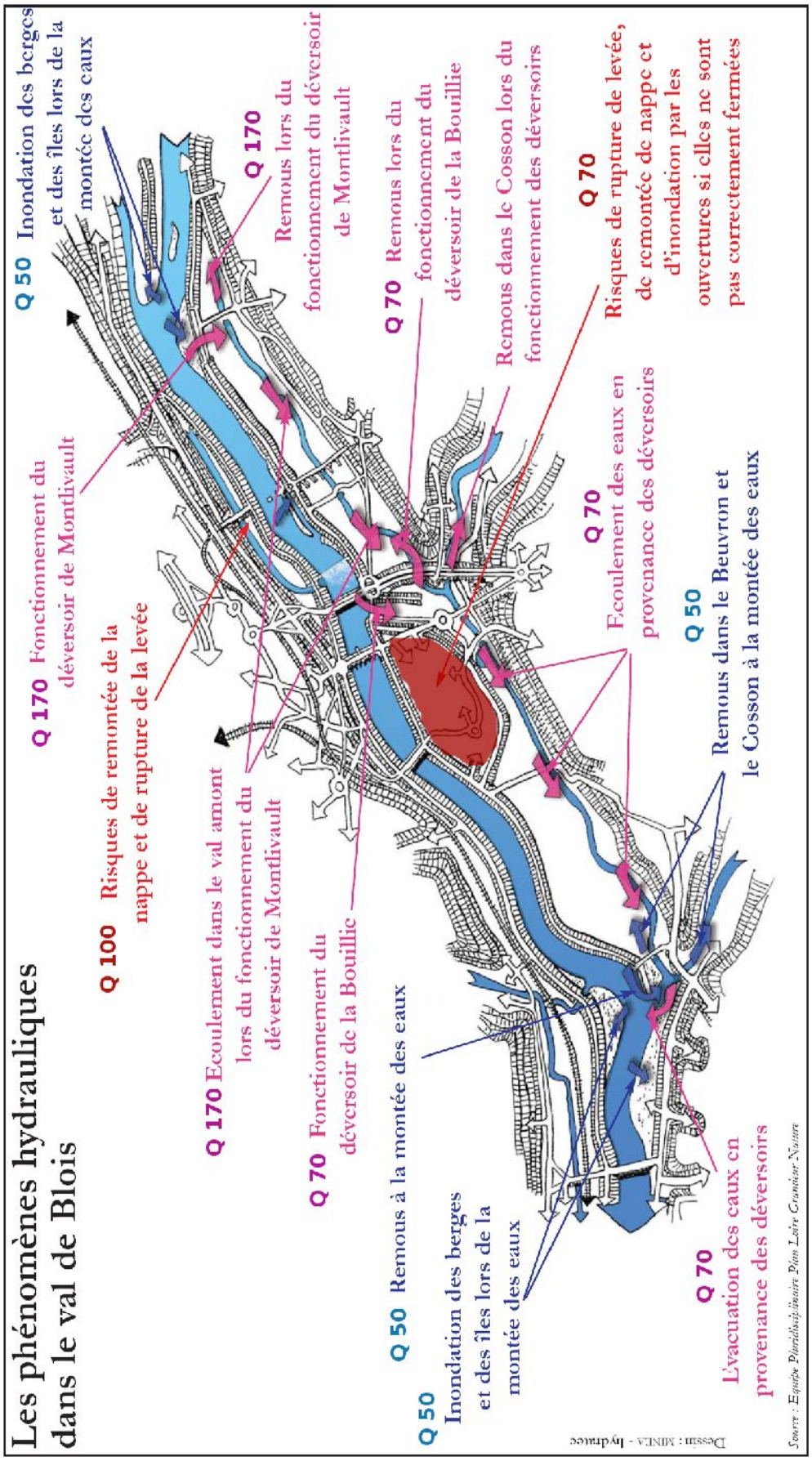

Figure 45: Schématisation du fonctionnement hydraulique du val de Blois pour les différentes crues de la Loire

Légende : en fuchsia, les évènements liés au fonctionnement des déversoirs et en rouge, ceux associés à la rupture des levées. Q X : indique le débit au Bec d'Allier de la crue de la Loire de temps de retour moyen X qui déclenche le phénomène

Source : À partir de [Equipe_Pluridisciplinaire_PLGN2004], complété. S'appuie sur les hypothèses du modèle Hydra et de l'étude globale Loire moyenne

Le deuxième secteur problématique du val de Blois est situé dans le bras de décharge du déversoir de la Bouillie. Ce secteur, dit la Boire ou quartier de la Bouillie comprend entre 135 et 150 maisons (selon l'espace pris en compte) soit 400 habitants, 20 entreprises et de nombreuses installations précaires (caravanes, cabanons de jardins). Il est réparti sur 3 communes : Blois, Vineuil et St-Gervais-la-Forêt. Si le quartier de la Bouillie comporte beaucoup moins d'enjeux que celui de Vienne, il est soumis à un aléa important et surtout direct : les flux issus du déversoir de la Bouillie ainsi que ceux en provenance du val de Blois amont, après fonctionnement du déversoir de Montlivault.

L'urbanisation du quartier de la Bouillie s'est opérée au début du XXe siècle à la faveur d'un « relâchement » administratif alors que l'interdiction d'installation était jusqu'alors forte (Person, op. cit.). Cette urbanisation s'est aggravée depuis les années 70 avec des ménages venant parfois des autres quartiers populaires de la ville (ZUP). De nombreuses habitations ont été construites directement par les propriétaires. Leurs valeurs peuvent être très disparates. La taille moyenne des parcelles du quartier de la Bouillie est relativement importante au regard de la proximité du quartier au centre-ville. Le quartier de la Bouillie peut-être affublé d'un double qualificatif : populaire et à forte aménité paysagère.

Le quartier de la Bouillie relève donc d'un double enjeu en matière de prévention du risque d'inondation. D'une part, les habitants comme les biens du quartier sont potentiellement soumis à un aléa important (classé comme très fort dans l'Atlas des Zones Inondables de la Loire moyenne) ; le quartier est donc à considérer comme un espace à fort risque d'inondation . D'autre part, en raison même de sa présence, il est en mesure de gêner fortement les écoulements en provenance des deux déversoirs et de faire dysfonctionner l'ensemble du système hydraulique tel que conçu initialement. On estime qu'à certains endroits, 80 % de la section utile pour les écoulements seraient obstrués par des bâtiments[216].

Cette obstruction a elle-même une triple conséquence en cas de fonctionnement du déversoir. Tout d'abord, la diminution du potentiel d'évacuation des flux à l'exutoire du bras de décharge augmente parallèlement les débits transitant dans le lit endigué renforçant la mise en charge du pont Gabriel. De plus, les levées du quartier de Vienne côté Loire sont aussi soumises à une pression accrue. Enfin, les levées intérieures dudit quartier seront fragilisées par une augmentation de la hauteur d'eau dans le canal de décharge consécutive à la restriction de la section d'écoulement.

Pour résumer, au-delà du risque direct que constitue la présence d'enjeux dans une zone de convergence des dérivations, le quartier de la Bouillie est une menace pour la stabilité des digues protégeant le quartier de Vienne qui concentre la majeure partie des enjeux du val de Blois. Or le principal risque que court le quartier de Vienne réside dans la rupture accidentelle de digue.

2.1.2 Le contrôle de l'urbanisation par la politique étatique

Le val de Blois aval situé en rive gauche au droit du centre-ville de Blois a été au cœur d'un projet urbanistique de rééquilibrage territorial centré autour du fleuve. Ce projet vise alors l'utilisation du potentiel foncier disponible dans le quartier de Vienne avant la restriction de l'urbanisation. Ainsi, en

[216]Information fournie sur le site internet d'Agglopolys. Il s'agit probablement de la section d'écoulement dans le bras de décharge à hauteur du quartier de la Bouillie.

1997, la ville de Blois présente un projet de révision de POS qui sous-entend 2000 à 3000 personnes de plus dans le quartier de Vienne. Ce projet se veut ambitieux et a mobilisé fortement les services d'urbanisme de la ville. Il s'agit pour eux de mieux « répartir » la ville entre les deux rives, en s'appuyant en particulier sur un troisième pont, l'achat important de foncier par la municipalité et une réflexion globale sur la revalorisation des entrées de ville. Ce projet repose alors sur l'hypothèse que le système d'endiguement du val de Blois soustrait les enjeux à tout risque ; d'autant que ce projet ne va pas à l'encontre du Plan d'Exposition aux Risques (PER) en vigueur qui est peu restrictif.

L'année 1997 voit également l'arrivée d'un nouveau préfet, décrit par les acteurs interrogés, comme étant déterminé à diminuer durablement le risque dans le val de Blois. En 1998, le préfet décide d'émettre un avis défavorable sur le projet de révision du POS, par application anticipé du PPR prescrit le 25 mai 1998 et ceci malgré l'existence préalable du PER[217].

La préparation du PPR est conduite conjointement par les services de la DDE d'Indre-et-Loire, la DRE Centre et le Service de Bassin Loire-Bretagne de la DIREN Centre, illustrant ainsi la volonté des acteurs étatiques de mener le contrôle de l'urbanisation de façon coordonnée. Le PPR du val de Blois est adopté par arrêté préfectoral le 2 juillet 1999. Il classe le bras de décharge et le secteur de la Bouillie en zone A4[218], en le considérant comme faisant partie du lit du fleuve. Il confirme l'interdiction de l'extension urbaine dans le val de Blois notamment dans la partie aval du quartier de Vienne, et ceci malgré son endiguement. Les réactions des élus locaux à la promulgation du PPR sont mesurées : d'après les techniciens de l'État, les élus blésois ont perçu le probable engagement de leur responsabilité en cas de rupture de levée sur le quartier de Vienne[219].

Mais C. Reliant souligne que l'élaboration du PPR inondation de l'agglomération blésoise dans son ensemble ne s'est pas appuyée sur une expertise socio-économique poussée des enjeux exposés au risque qui aurait pu permettre une réponse plus globale (Reliant, 2004). Ainsi, l'expertise s'est limitée au recensement des enjeux stratégiques en particulier les établissements publics. Ce fait est à mettre en regard de la volonté de l'État, lors de l'instauration en 1995 de sa nouvelle politique de prévention du risque d'inondation (cf. partie II), de disposer avec le PPRi d'un outil privilégiant l'efficacité au détriment d'une complexité que revendiquait l'outil PER. Or l'Étude Globale Loire moyenne alors en cours de réalisation par l'Équipe Pluridisciplinaire aurait permis de disposer d'éléments beaucoup plus fins. Par contre, les éléments apportés par l'Équipe et le rôle de médiateur qu'elle a joué ont fortement contribué à la sensibilisation des élus sur le risque d'inondation et *in fine* à leur appropriation du PPRi.

L'arrêt de l'urbanisation par le PPR répond donc à un des enjeux à résoudre : ne pas aggraver la vulnérabilité du val de Blois. Mais il n'apporte pas de réponse complète à la question de la requalification du bras de décharge et par là même à l'amélioration du système de protection et de gestion des écoulements. C'est pour dépasser la seule limitation de l'urbanisation et mettre en œuvre la délocalisation d'enjeux soumis au risque et perturbateurs du système de protection que va être mis en place un projet mettant en branle des crédits spécifiques au Plan Loire Grandeur Nature (cf. partie I).

[217]Or d'après les différentes circulaires ministérielles notamment celle de janvier 1994, lorsqu'il existe un PER, le Préfet a pour mission principale de l'appliquer. La position du Préfet du Loir-et-Cher est donc plus ambitieuse en terme de prévention des risques que ce que demande la stricte application des circulaires. Elle est en accord avec la spécificité de la situation blésoise en terme de risque.
[218]A4 : zone inconstructible, aléa très fort
[219]En revanche, les techniciens de l'urbanisme à la ville de Blois sont alors, selon les témoignages recueillis les acteurs les plus contrariés par l'action de l'État

2.2 La requalification du bras de décharge du déversoir de la Bouillie à travers le Plan Loire

La requalification du bras de décharge après le déversoir de la Bouillie est ainsi considérée comme prioritaire dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Loire II, pour dépasser la seule inconstructibilité et gérer les enjeux bâtis.

Ainsi, il apparaît très vite fondamental aux services de l'État appuyés par l'Équipe Pluridisciplinaire d'apporter des réponses concrètes au devenir du bras de décharge, une fois son rôle rappelé tout comme l'inconstructibilité du val de Blois au-delà du quartier endigué de Vienne. De plus, préalablement au lancement du volet II du Plan Loire Grandeur Nature, les premiers Contrats de Plan État-Région (2000 – 2005) sont l'objet de négociations.

On se situe donc dans une approche descendante de la mise en œuvre de la stratégie globale de la prévention du risque d'inondation en Loire moyenne, tel que décrit dans la partie I de notre propos :

- identification des sites les plus problématiques par l'étude globale Loire moyenne à l'issue du Plan Loire I ;
- discussions et négociations entre les services de l'État (DDE d'Indre-et-Loire, DIREN, Services Préfectoraux) et l'Équipe Pluridisciplinaire du Plan Loire dans le cadre de l'établissement des Contrats de Plans État-Régions (2000 – 2006) qui vont appuyer le Plan Loire II ;
- programmation dans le CPER de la région Centre des projets de renforcement des levées du quartier de Vienne dans le cadre du volet « protection » ;
- réflexion sur la délocalisation des enjeux les plus exposés au sein du volet « prévention » du Plan Loire ;

Pour les services de l'État impliqués, la démarche dès son lancement revêt un caractère exemplaire qui se traduira quatre ans plus tard, en 2004, par la visite du ministre de l'Environnement.

Mais le projet de délocalisation des enjeux est rapporté au seul volet 1.01 du Plan Loire II c'est-à-dire Réduction de la vulnérabilité au sein de l'axe 1. Sécurité des populations face au risque d'inondation. Ainsi, l'ensemble de l'opération de suppression des enjeux est officiellement conduit sous un angle « prévention »[220] du Plan Loire (cf. partie I). L'affichage officiel des objectifs de l'opération fait l'impasse sur la dimension « protection – refonte du système de protection ». L'ambiguïté de cet affichage se maintient dans la programmation budgétaire et va perdurer tout au long du dossier notamment lors des phases de communication auprès du public.

Ainsi, alors que l'objet à traiter est identifié comme transversal et prioritaire par la stratégie globale, la programmation de la réponse illustre déjà une certaine sectorisation du dossier.

Tandis que la proposition de stratégie globale est en cours de formalisation et que la délocalisation des enjeux sur le site de la Bouillie est identifiée comme prioritaire par l'Équipe Pluridisciplinaire,

[220]Alors que les réhabilitations du déversoir et de la levée de l'éperon sont programmées et conduites entre 2004 et 2006 selon le volet « protection » du Plan Loire

son comité de pilotage et les services de l'État, une série d'études de faisabilité est lancée à l'échelle locale (Préfecture_Région_Centre, 2006) :

- évaluation du coût d'acquisitions foncières, réalisée sur crédits d'État par la DDE du Loir-et-Cher en 1999[221] ;
- étude globale d'aménagement du bras de décharge également sous crédit étatique et maîtrise d'ouvrage de la DDE ;
- réflexion sur les aspects juridiques et administratifs et mise en place d'une stratégie d'acquisitions foncières progressives.

Cette série d'études permettant de définir le projet de délocalisation est une étape de la mise en œuvre locale de la stratégie globale après le contrôle de l'urbanisation à travers les PPR et en concomitance avec la réalisation de travaux de restauration de la protection. Toujours dans l'optique d'une approche globale « Prévision, Prévention, Protection », les acteurs pilotes de la démarche entendent « réintroduire localement les prémices d'une culture du risque et par une démarche de mise en sécurité des habitants en cas de crise » à travers un volet communication qui se devra être « suffisamment important » (Ibid.).

Cette approche de la sensibilisation, basée essentiellement sur la communication, et non sur une participation plus approfondie des parties prenantes confirme la vision « topdown » des concepteurs du projet.

2.3 L'élaboration du projet de délocalisation des enjeux

2.3.1 L'étude d'aménagement du bras de décharge de la Bouillie pour une approche transversale à l'échelle locale

Pour étoffer la stratégie, et élargir le champ des possibles, les services de l'État commanditent une étude globale d'aménagement du bras de décharge de la Bouillie qui souligne différents points :

- la nécessité de redonner une identité notamment paysagère au secteur, permettant de le reconnaître en permanence comme un bras à sec du fleuve ;
- le besoin de trouver de nouvelles vocations au site, totalement tournées vers l'ensemble de l'agglomération, une fois la délocalisation des enjeux réalisée : renforcer le caractère touristique, mettre en place un chemin de l'eau, créer un plan d'eau à l'endroit le plus étroit du site... ;
- l'importance de tenir compte de la spécificité sociale du quartier, avec une population âgée, modeste, attachée à un cadre de vie « préservé » et totalement ignorante du risque auquel elle est exposée.

L'étude préconise l'utilisation de l'outil Zone d'Aménagement Différé (ZAD) sous la conduite de l'intercommunalité pour une stratégie progressive et pragmatique de rachat des propriétés accompagnée d'une forte démarche de communication et de concertation à destination des habitants et plus globalement de tous les usagers du site.

Rappelons, dès à présent, que le dispositif ZAD est un outil foncier créé en 1962 pour l'exercice du droit de préemption sur un périmètre « dans lequel des projets publics ou privés doivent se réaliser

[221] Les estimations initiales pour les acquisitions foncières : 14 millions d'euros.

dans un proche avenir, risquant d'entraîner une flambée des prix fonciers [...] Cet outil a effectivement joué un rôle important dans le contrôle du marché foncier, notamment dans le cas des villes nouvelles ou des futurs tracés d'autoroute » (Merlin & Choay, 2009). Nous revenons dans la suite de notre propos sur les incidences de l'utilisation d'un tel outil loin des objectifs imaginés lors de sa conception.

L'étude justifie l'utilisation de la ZAD pour un rachat progressif des enjeux bâtis censé éviter une opposition trop forte des propriétaires au moins dans un premier temps. Mais l'étude rappelle bien que la gestion dans le temps du projet en utilisant un tel outil peut s'avérer difficile et assez conflictuelle [MINEA, op.cit.]. L'étude rappelle également les difficultés potentielles pour reloger des occupants, du fait de la raréfaction de l'offre foncière sur l'agglomération, ainsi que le risque de paupérisation du quartier le temps de la ZAD.

Défendant une approche volontariste, l'étude préconise d'accompagner le dispositif ZAD d'actions concrètes et anticipatrices. Mais pour être réalisable, une telle option, selon les auteurs de l'étude, nécessite une volonté consensuelle et partagée de tous les acteurs pilotes se traduisant par un discours et des objectifs communs.

Quelle que soit la solution envisagée (plus ou moins volontariste et anticipatrice) l'étude préconise de mettre en œuvre :

- un groupe de pilotage multiacteur très large ;
- la recherche de maîtrises d'ouvrages décidées et responsables. Il n'est ni indispensable, ni souhaitable d'avoir une maîtrise d'ouvrage unique ;
- la mise en place d'une ZAD ;
- la définition d'un plan de relocalisation et de gestion des espaces libérés ;
- une communication sensible et importante pour mettre en place une concertation globale et spécifique pour chaque usager : « L'accompagnement avant, pendant et après est excessivement important quelque soit l'option choisie ».

L'étude souligne enfin que le principal problème réside dans le financement, mais que la solution la plus volontariste (scénario B, voir figure 46) sera de loin la meilleure.

L'étude d'aménagement du bras de décharge ne propose pas d'outil ou de méthode de concertation, même si les auteurs envisagent une concertation avec les usagers. Ce vocable englobe ainsi les habitants du quartier, mais également tous les habitants des environs qui fréquentent le site, en particulier les usagers des jardins ouvriers, ainsi que les gens du voyage non sédentarisés qui s'y installent régulièrement.

D'autre part, l'étude souligne l'hétérogénéité des populations installées dans le bras de décharge et des situations de grande fragilité. C'est pourquoi ses auteurs préconisent (sans préciser comment) un accompagnement ciblé selon le public concerné.

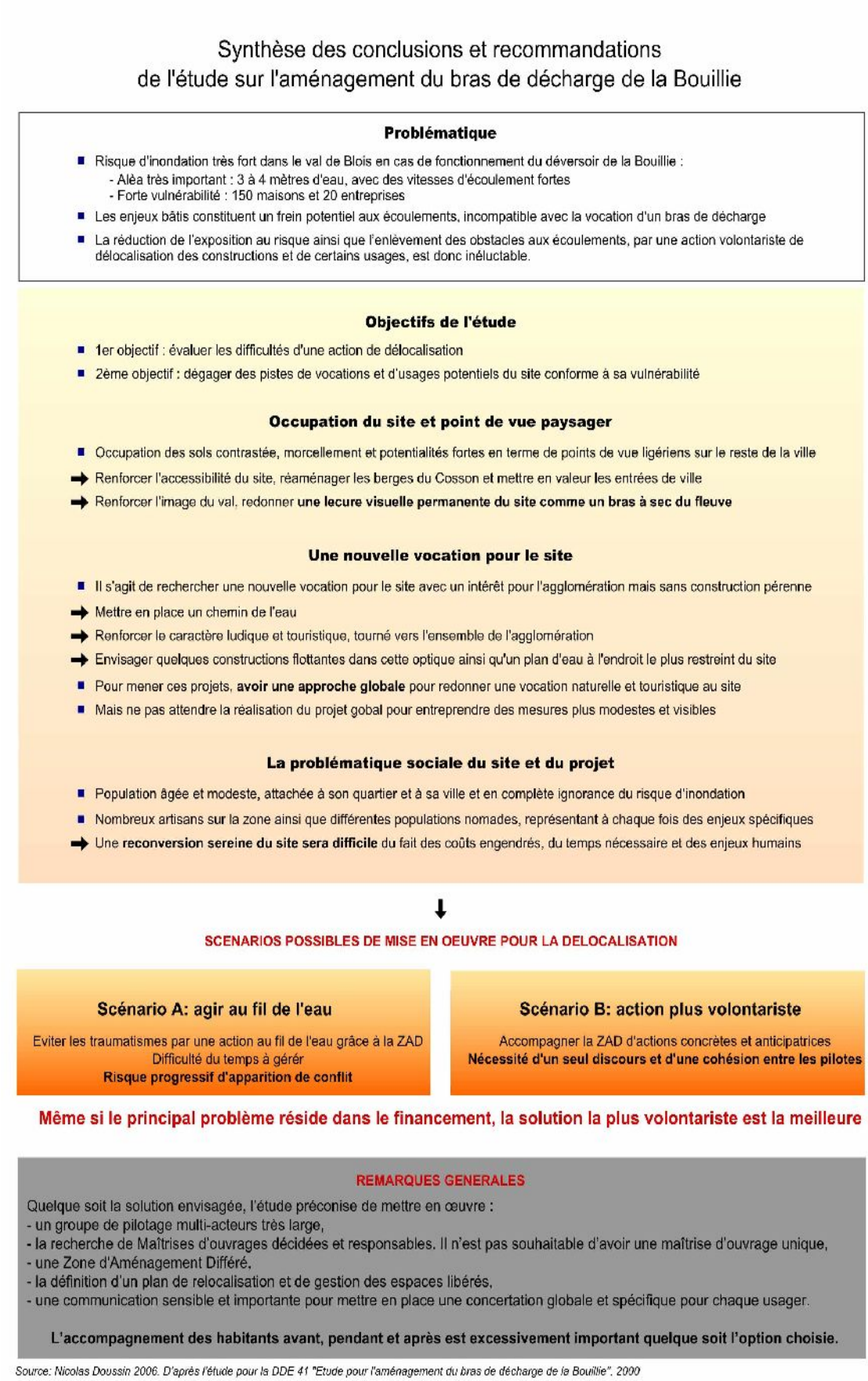

Figure 46: Synthèse de l'étude globale d'aménagement du bras de décharge de la Bouillie
Source : N. Doussin, Asconit Consultants, 2008. D'après (MINEA, 2000)

Aujourd'hui, il est communément admis que cette étude sur l'aménagement du bras de décharge avait bien anticipé les difficultés auxquelles ont été confrontés ensuite les promoteurs de la démarche, en particulier dans son traitement social. Un certain nombre d'avertissements adressés aux commanditaires de l'étude (les services de l'État) n'ont pas été pris en compte par les exécutants de la Zone d'Aménagement Différé (les services de l'intercommunalité).

Mais l'approche transversale de l'étude, c'est-à-dire une association de la délocalisation des enjeux avec une réflexion sur le devenir du site[222], a disparu au profit de la seule destruction des enjeux bâtis. La mauvaise transmission de la démarche entre décideurs-concepteurs (État) et exécutants (intercommunalité) est en partie à l'origine de la perte d'intégration lors de la phase de mise en œuvre ; tout en étant également le révélateur. Nous détaillons ce fait extrêmement important pour la compréhension de cette étude de cas dans la suite de notre propos.

2.3.2 Les aspects complémentaires à l'étude d'aménagement

À la suite de l'étude, qui semble donner grande satisfaction à la Préfecture et aux services de l'État, trois questions perdurent :

- Quel dispositif juridique faut-il finalement adopter pour les opérations de délocalisation ?
- Qui doit porter la maîtrise d'ouvrage de la démarche préconisée dans l'étude ?
- Comment finance-t-on une telle opération ?

Le dispositif Zone d'Aménagement Différé (ZAD) est définitivement retenu par les services de l'État comme étant le meilleur outil pour conduire « sans éclat » une opération de désurbanisation sur un pas de temps assez long[223].

Au sujet de la maîtrise d'ouvrage, l'intercommunalité apparaît aux concepteurs de la démarche comme l'acteur le plus à même de porter l'opération. D'une part, le bras de décharge concerne trois communes de l'intercommunalité. Ensuite, les services de l'État estiment n'avoir pas vocation à porter des opérations locales qui concernent de l'urbanisme et de la réduction de la vulnérabilité alors que le Plan Loire II insiste sur l'implication des collectivités locales.

Au-delà des principes et objectifs, le Plan Loire II propose une nouvelle source de financement devant répondre à ce type d'opérations comme déclinaisons locales de la stratégie globale de prévention des risques d'inondations en Loire moyenne. Plus prosaïquement, l'utilisation des crédits du Plan Loire II doit permettre de ne faire porter que faiblement le coût de la démarche à l'intercommunalité et faciliter ainsi son engagement.

Autres compléments à l'étude d'aménagement, la communication et la sensibilisation ne sont pas oubliées par les services de l'État, en tant qu'enjeu majeur du projet confirmé par ladite étude[224]. Ces services décident ainsi de lancer une campagne de communication et de sensibilisation soulignant l'utilité du déversoir en terme de prévention du risque d'inondation. Ils commanditent une

[222]Et plus globalement l'intégration du bras de décharge dans la dynamique territoriale de l'agglomération en tant qu'espace alluvial
[223]Un certain nombre de témoins, aujourd'hui, disent qu'un des effets souhaités même indirectement de la ZAD résidait dans une certaine dégradation lente du quartier à même de décider les personnes les plus récalcitrantes à partir ; voire même de compter sur l'âge avancé d'un certain nombre d'habitants du quartier...
[224]En outre, la communication est un aspect essentiel mis en avant tant par le Plan Loire que par la stratégie Loire moyenne.

étude à F. de Person sur l'histoire particulière de cet ouvrage qui souligne l'historicité du déversoir et l'accroissement des dommages par les crues dès lors qu'il était obstrué. Néanmoins, elle est diffusée auprès d'élus et d'associations historiques spécialisées. Ainsi, la campagne de sensibilisation ne vise pas les riverains et les habitants du quartier de la Bouillie sont au final très peu concernés.

Là encore, l'axe central de cette campagne de sensibilisation, qui porte sur l'utilité de l'ouvrage hydraulique selon un mode de diffusion assez restreint, souligne l'approche descendante et la sectorisation croissante du projet tout en n'étant pas forcément en phase avec les objectifs de l'opération de délocalisation jusqu'à présent affichés.

2.3.3 Le transfert du dossier aux élus locaux

Le choix de la maîtrise d'ouvrage du projet de ZAD se traduit dans les faits par un transfert complet de la mise en œuvre du projet vers l'intercommunalité.

Auparavant, du fait du changement de municipalité à Blois et de mutations au sein de la DDE d'Indre-et-Loire, le dossier est retardé avec une demande d'étude complémentaire par la nouvelle Direction de l'Équipement. Cette nouvelle étude confirme les avantages de la délocalisation totale des enjeux pour la restauration du bras de décharge et à l'inverse le faible gain à atteindre d'un nouvel endiguement au sein même du quartier de la Bouillie.

Mais cet événement incite les fonctionnaires étatiques concepteurs du projet à penser que rien n'est encore acquis en terme de mise en œuvre et qu'il est nécessaire d'accélérer le montage définitif de la ZAD et son transfert aux collectivités locales[225]. De plus, la mise en lumière de la gravité de la situation par le diagnostic renforce également le sentiment d'urgence de son traitement.

Le transfert a lieu lors d'une réunion entre le préfet et la présidente de l'intercommunalité le 12 juillet 2002. Les élus découvrent le dossier seulement ce jour-là. Devant l'enjeu de sécurité publique, les élus acceptent de prendre la responsabilité du projet de ZAD. C'est une force de la démarche, selon les interlocuteurs rencontrés, que d'avoir réussi à déterminer une maîtrise d'ouvrage locale malgré l'ampleur de l'opération[226]. Cependant, les élus locaux sont persuadés de s'engager sur ce projet en conservant le soutien actif des services de l'État compte tenu de l'objectif de réduction du risque d'inondation ; ce qui par ailleurs est conforme aux conclusions sur

[225]Ce fait souligne de plus les antagonismes qui peuvent exister au sein des services de l'État notamment entre des fonctionnaires très impliqués dans le projet et une direction départementale qui change régulièrement.

[226]On mettra en particulier cette acceptation au crédit du travail de sensibilisation des élus locaux sur le risque d'inondation mené par l'Équipe Pluridisciplinaire lors de l'établissement du PPR tel que le relate C. Reliant (2004, p.277) : « *L'absence de concertation a été compensée par une démarche de sensibilisation des élus locaux et de la société civile au risque, ce qui a permis d'engager auprès des acteurs locaux une démarche d'appropriation de la politique réglementaire. Les acteurs locaux n'ont pas été inscrits dans la procédure de concertation et de décision du PPR mais ont été inscrits dans une autre démarche participative qui repose sur la recherche d'intérêts communs à la gestion de l'urbanisme en zones inondables. Ceci explique en grande partie pourquoi malgré une approche technocratique de l'élaboration du PPR les acteurs locaux ont très bien accepté les mesures réglementaires. L'administration a tenu à mener une campagne de sensibilisation sur le risque tout au long de la procédure par l'intermédiaire de réunions d'information. Les services de l'État soutenus par l'équipe du Plan Loire Grandeur Nature se sont attachés à expliquer que la mise en place brutale du PPR a été motivée par la prise de conscience des experts d'un risque non négligeable de rupture de digue sur l'agglomération blésoise. Les experts sont venus expliquer aux élus que la présence de digues n'écartait pas tout danger d'inondation. Ils ont montré les conséquences désastreuses qu'aurait une rupture de digue sur le territoire urbain concerné. L'exposé de la situation par un acteur extérieur à l'administration a créé un climat de confiance parmi les acteurs locaux et a permis de dépassionner le débat. L'expertise a joué un rôle de sensibilisation, de prise de conscience du risque. Les collectivités locales ont ainsi mieux compris et accepté la mise en place du PPR, ne voyant dans la réglementation non plus une contrainte pour le développement mais une nécessité pour continuer à vivre dans un secteur à risque d'inondation.* » Ainsi l'acceptation de la démarche ZAD appuyée sur la confiance des élus dans l'expertise des acteurs du Plan Loire s'est nourrie du travail de sensibilisation effectué lors de l'établissement du PPR ; et ceci quand bien même selon C. Reliant ce PPR n'aurait pas été établi au sein d'un processus de concertation. Mme J. Gourault, Présidente de la Communauté de Communes de Blois lors de la transmission de dossier de ZAD à l'intercommunalité fait partie des élus sensibilisés lors de l'établissement du PPR car elle était déjà Maire de la Chaussée-St-Victor. Elle est à ce titre un des élus « ressources » et est garante du lien entre ces deux démarches. On fera le parallèle avec Mme M-F Beaufils, Sénatrice Maire de St Pierre des Corps qui a joué un rôle semblable dans le dossier de la Charte des Communes Riveraines de la Loire, objet de notre 2e étude de cas.

la gouvernance de l'étude préalable quand bien même les élus locaux ne sont pas informés de l'existence de celle-ci.

À l'inverse, estimant le montage terminé et désireux de voir la phase opérationnelle se concrétiser au plus vite, les services étatiques visent la transmission intégrale aux collectivités locales d'un processus opérationnel focalisé sur la délocalisation des enjeux. La garantie d'un financement externe de la ZAD à hauteur de 80 % est une motivation supplémentaire pour les élus de l'intercommunalité blésoise. Pour autant, ils ne soulignent pas les réserves et difficultés annoncées par l'étude d'aménagement du bras de décharge. À partir de ce transfert, les services de l'État auront surtout la responsabilité du suivi de l'attribution des crédits des Contrats de Plans État-Région.

Les faits qui caractérisent le transfert du projet de la Bouillie sont symptomatiques d'une sectorisation d'une approche a priori globale de prévention du risque d'inondation dès lors que la phase de mise en œuvre est considérée comme engagée. Elle illustre parfaitement la perte de cohérence (puis de transversalité; voir la suite de notre propos) qui peut accompagner la mise en œuvre d'une stratégie dite « globale », dès lors que cette mise en œuvre est envisagée sous le spectre d'une vision descendante de la politique publique qui fait une distinction nette entre stratégie et mise en œuvre, entre concepteurs et exécutants ? (cf. partie introductive).

2.3.4 Le montage de la Zone d'Aménagement Différé par l'intercommunalité

Le processus qui suit et qui aurait pu être plus global au regard des résultats de l'étude d'aménagement se résume donc (au moins dans un premier temps) au montage technique de la ZAD par l'intercommunalité ; hormis les travaux sur le déversoir et la levée intérieure conduits par les services de l'État. La ZAD permet à la Communauté d'Agglomération d'acquérir par préemption les biens présents dans périmètre de la zone avant de programmer leur destruction.

La Communauté d'Agglomération créée en janvier 2003 (remplaçant la communauté de communes de Blois qui faisait office jusque-là d'intercommunalité) modifie ses statuts dès février 2003 pour obtenir la compétence nécessaire en matière de droit de préemption. À partir de là, elle est en mesure de porter administrativement la ZAD. L'intercommunalité délibère le 24 juillet 2003 pour entériner la ZAD, qui est arrêtée le 6 octobre 2003, et exécutoire depuis février 2004 pour une durée de 14 ans, sur un périmètre englobant le quartier de la Bouillie. Mais la ZAD couvre seulement une petite partie du val de Blois et est plus restreinte que le territoire de l'étude d'aménagement.

Ainsi, le montage de la ZAD qui représente « l'opérationnalisation » complète du projet de requalification du bras de décharge s'accompagne corrélativement et très logiquement d'une restriction spatiale de l'intervention.

De plus (et toujours selon la même logique), la prise en charge du dossier ZAD par l'intercommunalité s'accompagne d'un désengagement par les services de la ville de la politique locale de prévention des risques d'inondation. Aucune collaboration entre services de la ville de Blois et de l'agglomération ne se met en place sur le dossier. Ainsi, il n'est pas observé d'échange et de transmission de connaissances entre les techniciens de la ville spécialisés dans la prévention

des risques (et qui avaient suivi de près le dossier PPR) et de l'agglomération au sujet de la problématique inondation.

Or le dossier ZAD est confié entièrement à des urbanistes de l'Agglomération qui n'ont pas de connaissance particulière de la prévention du risque d'inondation, ni de la gestion humaine que peut poser une telle opération d'urbanisme. Cette situation va profondément marquer la tournure du dossier ZAD.

Ce fait renforce le phénomène de sectorisation au sein même des acteurs locaux : l'agglomération devient l'acteur le plus visible de la politique blésoise de prévention du risque d'inondation, qui finit par se résumer un temps à l'opération de la Bouillie.

2.3.5 Les spécificités de l'outil ZAD et son utilisation dans le cas de la Bouillie

L'outil ZAD n'a pas été créé dans la seule optique de préservation de l'occupation du sol, encore moins pour la prévention du risque d'inondation. Ainsi, l'objet officiel (tel qu'il est défini dans l'article 210-1 du code de l'urbanisme) de la Zone d'Aménagement Différé de la Bouillie est le suivant : « réaménagement du chenal de décharge et sauvegarde du patrimoine bâti du Quartier de Vienne », respectant ainsi les principes d'une ZAD comme outil d'urbanisme ayant pour fonction première la constitution d'une réserve foncière en perspective d'une opération d'aménagement que la collectivité doit réaliser à l'issue des 14 années suivantes. Ainsi justifiée, la ZAD affiche des objectifs différents, et néanmoins complémentaires, de ceux mis en avant dans le Plan Loire.

Mais la ZAD de la Bouille ne peut fonctionner comme une ZAD normale. En effet, au regard de l'information sur le caractère inondable du site qui s'impose aux nouveaux acquéreurs depuis la loi de 2003 et de l'inconstructibilité inhérente au PPR, le marché immobilier et foncier sur la zone n'existe quasi plus dès le lancement de la ZAD (février 2004). Ainsi, dans le cas de la Bouillie, la collectivité est obligée de déclencher chez les habitants les intentions de vente en leur faisant des propositions, les sollicitations externes disparaissant.

La ZAD permet d'exercer un droit de préemption sur des zones classées dans les documents d'urbanisme comme agricoles ou naturelles, et ceci à l'inverse du Droit de Préemption Urbain qui ne s'applique que sur des espaces urbanisés ou à urbaniser. Mais à la différence de l'expropriation, les propriétaires ne sont pas contraints réglementairement de céder leur bien. Par conséquent, l'utilisation de l'outil ZAD sur le site de la Bouillie ne peut dès son lancement se suffire à elle-même et nécessite une relation accrue avec les propriétaires. De façon plus officieuse, certains acteurs locaux (notamment les propriétaires) pensent que la ZAD a surtout eu pour objectif de « faire pourrir durant 14 ans » le quartier, déclenchant de fait ces intentions[227].

Mais pour les concepteurs du projet, l'utilisation de l'outil ZAD permettait un démarrage bien plus rapide qu'une expropriation pour cause d'Utilité Publique, nécessitant une Enquête puis une Déclaration d'Utilité Publique (DUP), ainsi qu'une confrontation avec les riverains. De plus, l'obtention du droit d'expropriation au titre de la Loi Barnier n'était pas garantie[228].

[227]Cette remarque est encore formulée lors des dernières réunions entre élus et riverains courant 2008

[228]La loi N° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite Loi Barnier) avait instauré dès 1995 la « possibilité d'expropriation préventive pour des biens exposés à un risque naturel majeur imminent lorsque celui-ci met en jeu des vies humaines (art.11) » mais cette expropriation était destinée surtout à la prévention des crues torrentielles dites « éclairs ». D'une part, dans le cas des crues ligériennes, la propagation de l'onde de crue est suffisamment lente pour que la montée des eaux soit prévisible ; par conséquent l'expropriation au titre de la loi Barnier n'était pas possible sauf à considérer que le fonctionnement du déversoir pouvait être assimilé à une crue torrentielle. De plus, l'expropriation préventive n'était possible que si « les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèr[ai]ent plus coûteux que les indemnités d'expropriation ». L'utilisation d'une telle procédure pouvait remettre en question le système de déversoir. Enfin (et peut-être surtout) la mise en place d'une telle procédure aurait sûrement obligé à dévoiler publiquement l'objectif de

2.4 Les opérations découlant de la mise en œuvre du projet

2.4.1 Une communication mal maîtrisée au lancement de la ZAD

Une réunion de lancement visant à présenter le projet de ZAD aux habitants du quartier de la Bouillie se tient le 3 octobre 2003 (3 jours avant l'arrêté préfectoral, 3 mois après la délibération municipale) dans le quartier de Vienne.

Auparavant, le processus de communication et de maîtrise de l'information concernant le dossier ZAD est mal géré par l'intercommunalité alors même qu'il n'est pas officiellement lancé. Tout d'abord, des inquiétudes sont nées dans le quartier à la suite d'enquêtes de terrain menées auprès des habitants dans le cadre de l'étude d'aménagement, alors qu'ils ignorent tout du dossier et même du risque d'inondation. Ensuite, certaines informations sont données à titre individuel par certains élus provoquant des ventes avant le lancement de la ZAD et une certaine inégalité entre les habitants. Enfin, des données sont présentées dans « La Nouvelle République » dès le mois de mars au détour d'un article sur les déversoirs et leur utilité.

La réunion de lancement se veut refléter une meilleure organisation de l'intercommunalité et de services de l'État : elle est animée par des élus et des techniciens de la Communauté d'Agglomération et associe des représentants de la Région Centre, de la DDE d'Indre-et-Loire et de la préfecture. Mais elle se passe mal. En effet, il s'agit d'une réunion d'information sur le fonctionnement de la ZAD et sur ses objectifs, et non d'une réunion pour recueillir des avis à même d'influer sur le projet. Or la ZAD démarre au moment même où les enjeux de l'opération sont expliqués aux habitants. La ZAD n'obligeant à aucune enquête publique à l'inverse par exemple des Plans de Prévention des Risques, il n'existe pas de latence, propice à la réflexion des différentes parties prenantes, entre le montage et la mise en œuvre.

Alors que la réunion face à 200 habitants est de plus en plus houleuse, des élus finissent par parler d'expropriation au terme de la ZAD s'il reste des enjeux. De l'avis des personnes interrogées, le mauvais déroulement de cette réunion est en partie responsable des difficultés qui vont suivre. Il faut signaler que conscients des difficultés à venir, les services de l'intercommunalité avaient réalisé une réunion préparatoire à la réunion publique, qui avait néanmoins rassemblé très peu d'élus. Ces derniers étaient donc mal préparés au regard de la complexité du dossier.

De plus, à l'issue de la réunion publique, certains techniciens de l'Agglomération soumettent l'idée de réaliser de nouvelles réunions d'information en petits comités au sein du quartier et de repousser l'entrée en vigueur de la ZAD. Mais devant les enjeux, les services de l'État et les élus de l'Agglomération en charge du dossier refusent tout report de l'opération. L'urgence de réalisation reste un des maîtres mots de toute l'opération.

2.4.2 Les acquisitions foncières et immobilières

Dans la foulée de la réunion d'information, un certain nombre d'habitants se rendent dans les services de l'Agglomération pour monter un dossier d'estimation de leur bien. Si une première explication a été effectuée lors de la réunion d'information, les détails sont exposés lors de la venue

restauration du système de protection – même s'il est en filigrane dans l'objet de la ZAD - et l'intérêt de la suppression des enjeux de la Bouillie pour le quartier de Vienne ; or il n'est pas évident que l'expropriation de riverains pour assurer la sécurité d'autres riverains aurait pu être un motif valable au titre de cette loi.
Ce fait illustre le manque d'outils spécifiques pour la mise en place de mesures faisant la part de l'eau à l'époque ; et encore actuellement, sauf à considérer les évolutions réglementaires récentes qui relativisent la protection apportée par l'endiguement (cf. partie II) et imposent la sécurisation des digues par des dispositifs comme les déversoirs.

des habitants dans les locaux communautaires. Concernant les estimations de la valeur de rachat des biens immobiliers, une règle est édictée et validée par le conseil d'agglomération : les biens seront acquis à la valeur estimée par les domaines majorée de 5 %.

Les estimations ne sont valables qu'un an étant données les réévaluations annuelles des barèmes des domaines. Au début de la démarche, il est question d'autoriser les négociations directes entre les habitants et leurs élus respectifs. Ce système pouvait être intéressant notamment pour les biens aux plus faibles valeurs. Mais le système n'est pas retenu devant le risque de différences trop importantes dans les estimations. L'estimation des domaines correspond à la valeur des biens avant l'opération, et est actualisée pour tenir compte de l'inflation. Ainsi, ces valeurs n'intègrent pas la dévaluation inhérente à l'inconstructibilité et à la publicité autour du risque. Les demandes d'évaluation se font en relation étroite avec les services de l'Agglomération qui gèrent chaque dossier.

De fait, les demandes sont l'occasion pour les services de recueillir toutes les interrogations et les craintes des habitants concernés. Cependant, ces rencontres se font dans les locaux de l'intercommunalité, loin du quartier de la Bouillie, et nécessitent le déplacement des demandeurs, qui sont souvent mal à l'aise. Aucune de ces rencontres ne se réalise au sein du quartier de la Bouillie.

Le nombre d'acquisitions par l'intercommunalité réalisées durant l'année 2004 sera le plus important de toute la démarche, avec 28 biens acquis dont 21 immeubles. Ce nombre correspond aux délibérations de l'Agglomération alors que les actes notariés clôturant les ventes sont réalisés quelques mois après.

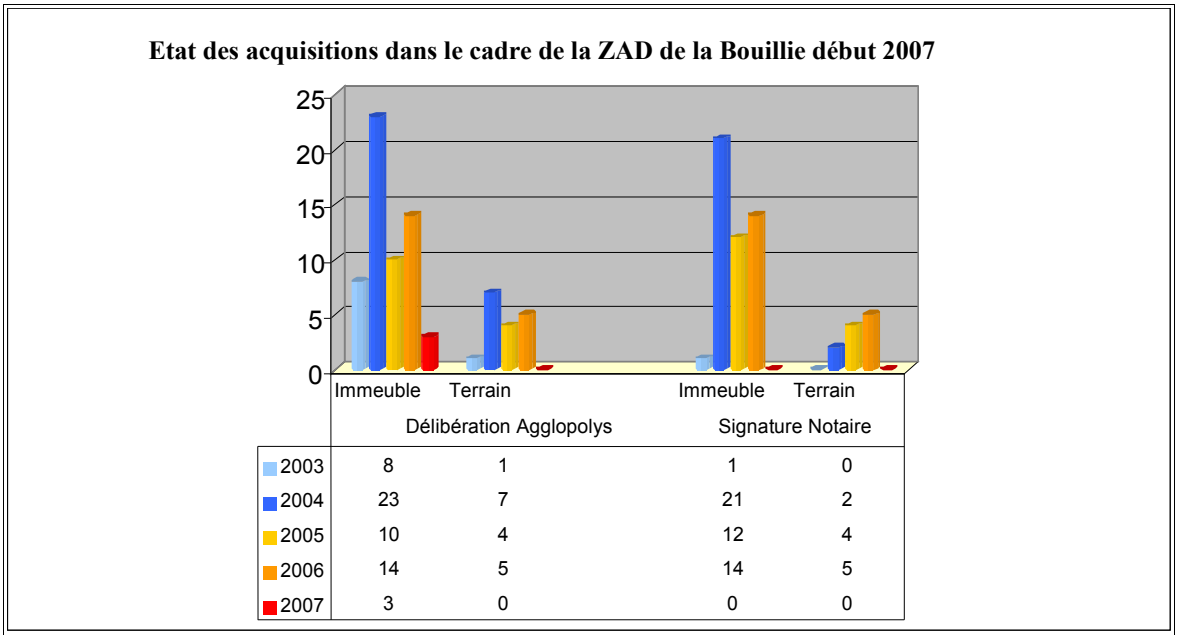

Figure 47: Évolution de l'acquisition des biens immobiliers et fonciers par la Communauté d'Agglomération de Blois dans le cadre de la ZAD de la Bouillie
Source : Agglopolys. Service de l'urbanisme

De plus, la réussite observée dans un premier temps est à relativiser car les premiers vendeurs ne sont pas les personnes en situations les plus précaires (biens supérieurs à 130 000 €, couples relativement jeunes et sans attache avec le site[229]).

[229]Soulignons que certains de ces ménages ont acquis leur bien sur le site de la Bouillie en 2002 et 2003 alors que le PPRi est en vigueur et que le site est classé en aléa très fort. A priori certains notaires ou agences immobilières ne prennent alors pas la peine d'expliquer ce que représente le zonage ND r4 dans le plan d'occupation des sols (ND pour zones naturelles inconstructibles et r4 pour risque maximum). Il

La première série de démolitions a lieu à partir de mai 2006, les élus n'ayant pas souhaité les réaliser immédiatement après les acquisitions ; mais leur annonce entraîne des pillages préalablement à leur réalisation.

À l'heure actuelle, alors que les responsables de l'intercommunalité s'étaient engagés à réaliser des vagues successives de démolitions après les acquisitions des biens, il apparaît qu'il n'y en a pas eu depuis. Les biens acquis par l'intercommunalité depuis mai 2006 restent donc vacants et seraient soumis au vandalisme.

2.4.3 Les évolutions dans le financement

Le financement prévu est le suivant : 80 % par les Contrats de Plan États-Région et 20 % en complément par le Conseil Général et l'Agglomération. Mais le succès initial oblige la demande d'un million d'euros supplémentaires, rien que pour assurer le financement des acquisitions de 2004[230].

De plus, la multiplicité des financeurs oblige les services de l'Agglomération à élaborer 3 dossiers différents, ce qui a pour effet de ralentir considérablement les délais entre la délibération favorable du Conseil de la Communauté d'Agglomération et la formalisation de la vente par acte notarié[231].

De plus, à l'issue de l'année 2004, la Région Centre annonce clairement ses limites en tant que cofinancer pour les années à venir, ce qui pousse les partenaires à rechercher de nouvelles sources de financement.

En juillet 2005, l'utilisation du fonds Barnier comme nouvelle source de financement pour l'acquisition des biens immobiliers et leur démolition est actée auprès de l'État ; les biens fonciers eux sont financés à partir de ce moment à 50 % par l'Agglomération, 40 % par la Région et 10 % par le Conseil Général.

Cependant, du fait du déploiement de la nouvelle politique de prévention du risque d'inondation de l'État (voir partie II) qui s'appuie par exemple sur le fonds Barnier pour le financement des PAPI, les financements de l'État se font de manière de plus en plus progressive dans la démarche qui nous intéresse.

2.4.4 L'apparition de difficultés incite à l'élargissement du processus

Le succès initial (2004-2005) de la démarche ne pousse pas les élus à s'impliquer fortement sur le dossier et à percevoir les difficultés à venir. La démarche à partir de là est essentiellement technique et perd sa dimension politique.

De même, la progression très rapide du dossier au regard des fonds disponibles et de leur mobilisation n'incite pas non plus les responsables politiques à renforcer la communication en direction des habitants. Enfin, l'année 2004 est celle de la transmission de la présidence de l'intercommunalité de Mme Gourault (devenue entre-temps une Communauté d'Agglomération) à Mr Perruchot, Maire de Blois. Ce choix est logique tant l'influence de la ville centre est prépondérante dans une intercommunalité. Mais le nouveau président, au moment de son investiture, est moins au fait sur le fond du dossier et sur la prévention du risque d'inondation que Mme Gourault.

semble également que certains de ces professionnels tentent de minimiser le risque. Tous ces témoignages sont recueillis par les services techniques de l'Agglomération lors des évaluations.

[230] Le premier mouvement de vente a été mal anticipé puisque les services de l'État et intercommunaux avaient tablé sur une moyenne de 4 – 5 mutations annuelles, d'où une sous-évaluation des crédits nécessaires

[231] Les fonds régionaux sont notamment beaucoup plus longs à obtenir

Cependant, les oppositions, peut-être moins visibles dans un premier temps en raison du nombre de transactions, vont être de plus en plus importantes. Et elles ne se cristallisent pas uniquement dans l'existence d'une association d'opposants au projet.

Cette association, dite « des Citoyens de la Bouillie » est constituée à la suite de la réunion d'information du 3 octobre 2003. Elle a pour objectif de s'opposer à la ZAD et à la démolition du quartier de la Bouillie. Sa virulence va être de plus en plus marquée au fil de la démarche, même si sa représentativité auprès de la population n'est pas pleine et entière[232].

Néanmoins, elle va utiliser les réunions de quartier organisées par la ville comme tribune et bénéficier de l'absence d'échanges directs entre les élus et les habitants du quartier. De même, elle utilise la visite du ministre de l'Écologie en septembre 2004 pour se faire entendre et faire pression sur le Maire de la ville de Blois.

Ainsi la tension au sein du quartier de la Bouillie est croissante à partir de la fin 2004, alimentée en particulier par les membres de l'association. Selon les techniciens de l'Agglomération en charge du dossier, se nourrissant de différentes rumeurs sur les « véritables » intentions de l'intercommunalité (« grands projets d'aménagements tenus secrets » ; ce qui est au demeurant la raison d'être d'une ZAD « normale »). Au-delà du projet en lui-même, les conditions d'indemnisations sont vivement contestées du fait entre autres de la faible valeur de certains biens bâtis.

La contestation se nourrit également :

- de certaines déclarations d'élus remettant en question le système d'indemnisation élaboré par leurs propres services ;
- et plus globalement de la faiblesse du système de communication.

Ainsi, à l'occasion de la séance des questions parlementaires du mardi 5 avril 2005, Mr Perruchot, Maire de Blois, concède que les évaluations réalisées par les domaines ne sont peut-être pas suffisantes. Cette annonce faite sans réelle concertation avec les autres acteurs de la démarche a un effet très important : elle légitime une partie des revendications des opposants à l'opération. Et ceci alors que la règle d'indemnisation relève à l'origine d'une décision entre élus communautaires et services techniques. Paradoxalement, si ce genre d'intervention renforce le sentiment de légitimité de l'association, cette dernière ne focalise pas son discours sur cette problématique.

Au contraire, le discours de l'association, au lieu d'évoluer dans un sens plus pragmatique au bénéfice des habitants du quartier (aménagement du dispositif, renforcement des indemnisations, etc.), tend à contester systématiquement le bien-fondé de l'opération. Et tandis que le discours de l'association se durcit franchement, les habitants sont de plus en plus proie à l'appréhension, l'incertitude et une certaine colère collective.

[232]Durant ce travail de recherche et au regard de la sensibilité en cours du dossier, il a été décidé sur les conseils des différentes personnes en charge du pilotage de ne pas enquêter auprès de la population du quartier. Notre perception du rôle de l'association de riverains et de la position de la population en général est donc très limitée. De plus, selon Bayet (2005) les pouvoirs refusent très souvent aux associations d'inondables de leur reconnaître légitimité et représentativité en argumentant de la primauté de l'intérêt public sur l'intérêt local ponctuel comme le définit P. Lascoumes (Lascoumes, 1994)

Devant les difficultés croissantes, la possibilité d'abandonner la démarche, un temps évoquée par certains élus locaux, est aussitôt dénoncée par le Préfet. Cette réaffirmation de la volonté de l'État a comme incidence de redonner une certaine dynamique dans la conduite de la démarche, à partir de 2005 :

- Campagne d'information dans le bulletin d'information de la communauté d'Agglomération en mai 2006 ;
- création d'un nouveau poste à la ville de Blois propre à la prévention des risques naturels pour réaliser le Plan Communal de Sauvegarde de la ville, avec comme incidence une réimplication de la ville de Blois dans cette thématique, ainsi qu'une volonté affichée d'aller plus loin que les seules obligations réglementaires ;
- appropriation véritable par les élus de l'Agglomération de l'étude globale MINEA et de ses conseils en termes de traitement social et de sensibilisation des habitants au risque ;
- mise en place de visites de terrain et de rencontres directes chez les habitants par un groupe réunissant :
    - la responsable technique de l'Agglomération en charge de la ZAD
    - un salarié de la ville en charge des Opérations de Rénovation Urbaine des quartiers nord de la ville de Blois (Muller, 2005)
    - l'ingénieur de la ville en charge de l’élaboration du Plan Communal de Sauvegarde

Ces visites remettent en avant la perception des habitants de leur quartier et de l'espace les environnant, de leur ignorance complète du risque réel, de leur incompréhension devant la démarche. Comme l'avait fait l'étude globale en son temps. Elles sont donc l'occasion d'expliquer véritablement le risque et les raisons de l'opération.

Le Pont Gabriel et l'entrée du quartier de Vienne

Bâti historique au sein du quartier de Vienne

Banderole de contestation après la première vague de démolition au sein du quartier de la Bouillie

Déversoir de la Bouillie après le sens interdit

Au second plan, bâti moderne du val de Blois - sud et le coteau à l'arrière plan

Figure 48 : Planche photographique illustrant le val de Blois et le déversoir de la Bouillie

Source : N. Doussin

2.4.5 La remise en œuvre d'une certaine transversalité

On insistera sur deux points particuliers qui ont contribué au renforcement de la transversalité de la démarche : d'une part, la réinscription de la ville de Blois dans la prévention du risque d'inondation et d'autre part, le renforcement du dispositif d'accompagnement humain des habitants du quartier.

La ville de Blois est impliquée depuis 1992 dans la prévention des risques d'inondation, à travers son service Environnement, Hygiène et Sécurité. Un de ses membres est chargé des contacts avec les services de l'État et du suivi du PPR inondation. Son action permet à la ville de Blois de se réapproprier le risque d'inondation. De plus, depuis 1999, suite à l'approbation du PPRi, la ville de Blois s'attelle à rassembler les données dans la perspective de l'élaboration de son Document d'Information Communal des Risques Majeurs (DICRIM), qu'elle publie en 2006. (Blois_(ville_de.), 2006)

En 2003, elle réfléchit à la réalisation d'un Plan Communal de Sauvegarde : il est décidé de séparer les risques majeurs et les risques courants. Ces derniers sont traités en 2004 par un bureau d'études avec la réalisation de 82 fiches réflexes. D'après les représentants de la ville rencontrés, le résultat est un échec de par le manque de flexibilité du bureau d'études, la faiblesse de la disponibilité des services techniques et l'aspect peu opérationnel des fiches produites.

En avril 2005, la ville de Blois décide alors de créer un poste entièrement dévolu à la prévention des risques. La création de ce poste et d'une façon plus générale l'implication croissante de la ville de Blois dans les politiques de prévention trouve son origine dans la concomitance de plusieurs phénomènes :

- le suivi pour la ville du dossier de ZAD mené par l'Agglomération ;
- la crue de la Loire de décembre 2003 ;
- les évènements catastrophiques en 2002 et 2003 dans le sud de la France.

Ces évènements rappellent aux élus de Blois la grande responsabilité des municipalités dans la gestion de crise lors de la survenue de telles catastrophes.

Cette activité en matière de prévention des risques s'est traduite entre autres par un plan de communication sur la question des risques à travers la publication du DICRIM sur Internet, la réalisation de plaquettes, la mise en œuvre d'une campagne d'affichage public en plus de l'affichage réglementaire...

La ville réalise également en interne un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) – volet risques majeurs – avec un comité de pilotage réunissant élus et agents de la ville.

Par ailleurs, toujours en 2005, les élus de l'Agglomération « redécouvrent » l'étude Minéa et ses recommandations, notamment sur les plans du traitement social et de la communication du dossier :

- le caractère fondamental de la communication à destination des habitants du quartier, en particulier pour éviter la propagation des rumeurs ;
- la nécessité d'un portage politique et pas uniquement technique de cette communication ;
- l'importance d'aller voir les habitants directement dans le quartier pour mieux sensibiliser et être à même de percevoir les difficultés.

Prenant la mesure des difficultés sociales du quartier, les élus de l'intercommunalité estiment alors nécessaire la mise en place d'un volet « humain » en plus du cœur urbanistique et foncier du dossier. Au printemps 2005, le Maire de Blois demande donc à ses services municipaux en charge des affaires sociales de s'impliquer sur le volet humain de la ZAD.

Ainsi une chargée de mission au service de la politique de la ville s'implique dans la mise en œuvre de la ZAD. Elle s'occupe d'ordinaire de l'accompagnement des opérations de relogement dans le cadre du Projet de Renouvellement Urbain (PRU, anciennement Grand Projet de Ville). Ce PRU concerne les grands ensembles, au nord de Blois et intègre un dispositif d'accompagnement humain important.

Sur le dossier ZAD, un tel dispositif d'accompagnement social n'existe pas. Mais selon cette chargée de mission, ce qui est fait pour le PRU ne peut être transposé tel quel pour le dossier de la Bouillie. En effet, à l'inverse du public concerné par le PRU, les habitants de la Bouillie sont propriétaires et leur attachement au logement est tout autre. De plus, si la suppression des enjeux bâtis s'accompagne d'un rachat des enjeux bâtis, la problématique du relogement n'est pas intégrée au dossier.

Néanmoins, des visites chez les habitants par l'équipe précédemment évoquée sont amorcées. Elles permettent l'information sur la démarche et ses conséquences, et l'instauration d'un dialogue afin de comprendre les points de vue et les contraintes de chacun (habitants comme agents territoriaux).

Ces visites de terrain permettent également de confirmer des situations observées à travers des études préalables :

- la valeur des habitations sur le site de la ZAD est extrêmement disparate, avec des estimations allant de 8 000 € à 300 000 € ;
- de nombreuses personnes âgées habitent sur le site et avaient décidé, avant la ZAD, de terminer leur parcours résidentiel sur ce site ;
- le grand âge de ces habitants laisse présager de leur décès avant la fin de l'opération et du même coup introduit la question de la succession dans l'outil ZAD.

Ces échanges ont souligné en particulier l'importance des espaces vécus des habitants : leur « cadre de raisonnement spatial » sur les risques se situe à l'échelle de leur quartier. Ils perçoivent comme une menace éventuelle des faits très locaux mais n'ont pas conscience ni du déchargeoir, ni des hauteurs d'eau, ni des vitesses d'eau possibles à l'aval de l'ouvrage en cas de crue de la Loire. Ce fait corrobore certains constats réalisés dans le cadre de l'étude d'aménagement.

2.4.6 Les dernières évolutions du projet

Le projet a poursuivi sa mise en œuvre depuis la fin de notre analyse. Ainsi, un tiers des enjeux a été démoli fin 2006 (voir photo). Mais les tensions internes sont toujours vives. Le poids de l'association d'opposition au projet, un temps minimisé par les responsables rencontrés ne semble pas avoir diminué.

Enfin, un certain nombre de dispositifs d'accompagnement promis n'auraient pas été mis en œuvre : entretien des jardins des biens rachetés, surveillance accrue du quartier, destruction progressive des biens achetés...

De plus, le choix du pas de temps long et du rachat des biens bâtis (et non le relogement des habitants) se confronte directement aux aléas du marché immobilier qui sont très marqués depuis 2006 : hausse continue des prix gênant le relogement puis atonie du marché.

Pour conclure, on peut penser qu'un tel projet a des conséquences politiques non négligeables même si ce fait n'a pas fait l'objet de notre part d'une analyse particulière. On notera cependant que deux fois de suite, l'équipe municipale sortante n'a pas été reconduite.

2.5 Réflexion sur les limites d'une approche très descendante

La démarche de remise en état de fonctionnement du bras de décharge de la Bouillie dans le val de Blois est instructive, tant par les aspects qui ont bien réussi que par les difficultés qu'elle a rencontrées. Elle apporte des enseignements qui ont largement inspiré la Démarche de Planification Concertée.

Cette étude de cas souligne au premier abord une continuité dans les objectifs de la politique de l'État du PPR et sa traduction dans les documents d'urbanisme à la mise en œuvre de la Zone d'Aménagement Différé. Mis à part des interrogations en 2002 qui ont conduit à demander une étude sur des alternatives structurelles, les objectifs stratégiques n'ont pas varié :

- la remise en état d'un dispositif qui fait la part de l'eau pour diminuer le risque de ruptures de levées ;
- la réduction de la vulnérabilité territoriale par délocalisation des enjeux.

Mais cette cohérence de la démarche n'est pas synonyme de continuité dans la mise en œuvre : le déroulement du projet a été fortement marqué par le transfert du portage du projet de l'État vers l'intercommunalité.

Un certain nombre de points positifs peuvent être mis en avant à la suite de l'analyse de ce dossier. Tout d'abord, ce cas étudié s'illustre par la cohérence qui anime les concepteurs du projet entre l'identification du site comme un enjeu prioritaire au sein de la stratégie globale et la conception initiale du projet. L'utilité du bras de décharge de la Bouillie dans un système de protection global et cohérent a été maintenu et réaffirmé malgré les oppositions, y compris internes.

Le deuxième point fort du projet réside, pour nous, dans l'implication majeure d'une collectivité locale, dans l'esprit du Plan Loire II mais aussi plus globalement des nouvelles politiques de prévention du risque d'inondation, comme les PAPI. Ce projet de la Bouillie souligne que des élus locaux peuvent accepter de prendre la responsabilité d'un dossier en matière de réduction de la vulnérabilité aussi complexe que celui-ci.

Enfin, troisième point positif à mettre en avant, c'est l'effet bénéfique qu'a pu avoir à un moment donné l'ouverture du dossier à des thématiques connexes et une conduite multiacteurs.

Mais cette étude de cas souligne également, au regard des difficultés notamment sociales qui persistent voire s'aggravent, les limites d'une approche descendante et trop sectorielle pour un dossier d'une telle complexité. Et certains aspects restent toujours en suspens :

- le réaménagement du site et sa nouvelle vocation restent à définir, les élus ne souhaitant pas s'engager sur cet aspect qui pour eux relève du futur ;
- l'accompagnement social des populations les plus marginalisées : populations âgées, gens du voyage ;
- l'intégration complète du site du projet dans une démarche plus large tournée vers l'ensemble de l'agglomération, favorisant le rétablissement d'une véritable culture du risque.

De même, selon les derniers éléments recueillis, le relogement aurait posé de grands problèmes à certains anciens habitants compte tenu de l'augmentation générale des prix de l'habitat en dehors du quartier.

D'un point de vue technique, en se basant sur le nombre de logements rachetés par la collectivité, l'opération est un succès qui serait imputable surtout au « pourrissement » de la situation, facilitant les ventes par une perte définitive de l'attractivité du quartier résultant des démolitions et du caractère inéluctable de l'opération. Mais selon une approche globale de la prévention du risque d'inondation, le rétrécissement du champ d'action et les difficultés sociales qui caractérisent ce projet permettent aujourd'hui d'émettre des doutes sur la transposabilité et ainsi que sur la durabilité d'une telle opération.

Et le caractère innovant[233], qui a longtemps été mis en avant par les promoteurs du projet alors que les difficultés sociales s'amplifiaient a favorisé les positions les plus tranchées.

Aujourd'hui, au regard des principes défendus par exemple par le programme Freude am Fluss, on peut souligner des facteurs explicatifs des difficultés actuelles.

Parmi ceux-ci, répétons-le, l'absence d'une véritable transmission du projet entre services de l'État et l'intercommunalité est à l'origine d'une réduction drastique du champ d'intervention d'une part et d'une méconnaissance par la nouvelle maîtrise d'ouvrage de l'aspect global du projet d'autre part.

De même, on peut déplorer l'absence de tierces parties, qui auraient pu jouer un rôle d'ouverture, d'animation voire de portage plus neutre du dossier a été problématique. Dans la même logique, il aurait été envisageable de faciliter l'intégration de l'association d'opposants, des habitants du site et du quartier de Vienne ainsi que l'ensemble des habitants de l'Agglomération intéressés à la définition d'une vision commune pour le site ou la démarche. La recherche d'alternative s'est faite en amont du projet de délocalisation et uniquement entre experts du Plan Loire.

Plus globalement le fait d'avoir confondu (plus ou moins délibérément) une stratégie globale et le projet urbanistique de ZAD a provoqué la mise à l'écart d'un certain nombre d'enjeux et n'a pas

[233] Notamment l'attribution de la Marianne d'Or à J. Gourault, Sénatrice Maire de la Chaussée-Saint-Victor pour son action de réaménagement des rives de la Loire dans le cadre du prix Territoria.
Source : http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=733

permis de définir des objectifs opérationnels à l'échelon local autres que l'acquisition de foncier et de logements.

Ainsi, si l'opération semble être une réussite en terme d'enjeux rachetés, elle n'est pas considérée comme telle du point de vue de la prévention du risque d'inondation, si l' on se réfère au regard qu'en ont les acteurs pilotes du Plan Loire rencontrés. Ainsi, un tel projet n'a pas permis la réinscription de l'espace concerné une approche durable du développement d'un territoire en zone inondable, ni même l'adhésion des acteurs locaux à des mesures qui font la part de l'eau. Alors que la réhabilitation des déversoirs est au cœur des nouvelles démarches entreprises dans le cadre du Plan Loire III (comme dans l'Étude globale des Vals de l'Orléanais), la ZAD de la Bouillie n'est jamais présentée par les acteurs pilotes du Plan Loire comme une démarche exemplaire (ce qui n'a pas toujours été le cas[234]) en raison du climat social extrêmement tendu qu'elle a engendré. Et à la difficulté de la transposabilité d'une telle démarche, se pose aussi la question de l'atteinte des objectifs globaux tels que la sous-tendent les principes d'une approche globale de prévention du risque d'inondation visant une gestion intégrée du risque d'inondation.

Le respect d'une approche globale et transversale de la prévention du risque d'inondation intégrant la problématique du développement durable des territoires inondables est au cœur de l'étude de cas suivante sur la Charte de Développement Durable de l'Association des Communes Riveraines de la Loire en Indre-et-Loire.

[234]Attribution par l'État de la Marianne d'Or à J. Gourault, Sénatrice Maire de la Chaussée-St-Victor pour son action de réaménagement des rives de la Loire dans le cadre du prix Territoria. C'est aussi au titre d'une certaine exemplarité que l'opération de la Bouillie avait été présentée au sein du programme Freude am Fluss