

Adapter les villes aux inondations

Synthèse du séminaire national du 24 octobre 2023
à DAX

MOTS D'ACCUEIL

Julien DUBOIS,
Président de la Communauté d'Agglomération du Grand Dax,
Maire de Dax

Françoise TAHÉRI,
Préfète des Landes

PUCA | www.urbanisme-puca.gouv.fr | @puca_gov | puca

Adapter les villes aux inondations | 24 octobre 2023 | Dax

URBANISME | CONSTRUCTION | ARCHITECTURE



décembre 2023

INTRODUCTION

Julien Dubois, maire de Dax, et Françoise Tahéri, Préfète des Landes

Renforcer le partenariat état, collectivités

La ville et l'agglomération du Grand Dax ont accueilli ce séminaire qui a réuni une centaine de participants.

Julien Dubois, Maire de Dax, et Françoise Tahéri, préfète des Landes, ont souligné que le statut quo n'était pas suffisant pour les quartiers qui sont de par leur histoire d'ores et déjà exposés aux risques d'inondation. La candidature au concours d'idées AMITER a justement été motivée par la volonté d'engager la transformation du quartier du Sablar. Un renouvellement urbain dont la finalité est de concilier réduction de sa vulnérabilité et amélioration de la qualité du cadre de vie. Cette adaptation des villes aux aléas climatiques est un défi auquel les architectes et urbanistes doivent se confronter.

Tous les deux ont également rappelé l'importance, sur cette problématique en particulier du partenariat entre l'Etat et les collectivités. Un partenariat qui doit s'inscrire dans la durée et se traduire dans différents domaines (ingénierie, réglementation et financement).

TABLES RONDES DU MATIN

Jean-Marc Bichat, architecte-urbaniste associé de Germe et Jam

Vincent Boudières, responsable de la mission risque à Grenoble-Alpes Métropole

Hiba Debouk, directrice déléguée territoires de l'AREP

Julien Dubois, président de la Communauté d'Agglomération du Grand Dax et
Maire de Dax

Ludovic Faytre, responsable études risques majeurs à l'Institut Paris Région

Claire Gilot, paysagiste associé d'Exit paysage

Yannick Gourvil, architecte-urbaniste, lauréat national Amiter

Etienne Schillers, architecte au sein du Stutio Paola Vigano

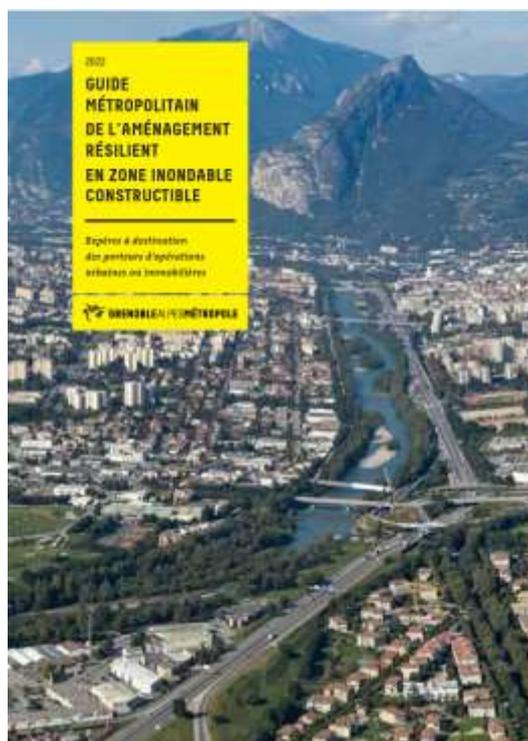
Chloé Tran-Duc-Minh, directrice d'études en risques et aménagement au Cerema

Construire des nouveaux imaginaires et des nouvelles alliances

Comprendre les vulnérabilités et adapter les solutions, combiner réglementation et projet

Les participants ont tenu à rappeler qu'il n'y a pas une mais des inondations qui appellent des adaptations différentes. Que les solutions ne sont pas nécessairement inscrites dans les plans de prévention des risques d'inondation, documents qui sont fondés sur la crue de référence et un principe légitime de précaution. Jean-Marc Bichat pointe ainsi le risque d'une ville de murs. Ludovic Faytre insiste sur la nécessité de décloisonner la gestion du risque au-delà des actions et politiques directement liées aux risques dans un contexte francilien où 1 million de personnes, 500 milles logement et des équipements majeur sont exposés.

C'est le pari de Grenoble-Alpes Métropole qui, pour ne pas se figer dans sa vulnérabilité, a choisi d'engager plusieurs actions pour accompagner la mutation de la ville. Vincent Boudière précise que la métropole s'investit dans la connaissance du risque au-travers des PPRI, auxquels elle est associée, et du PLUi qui reprend et complète la connaissance du risque des PPRI. En complément, Tran Duc Minh a présenté les résultats du travail partenarial entre la métropole et le Cerema pour passer de la réglementation au projet. En effet, afin d'appuyer la métropole dans l'accompagnement des communes et les porteurs de projet, un guide pour favoriser les opérations et constructions résilientes¹ a été coconstruit avec des professionnels de l'aménagement.

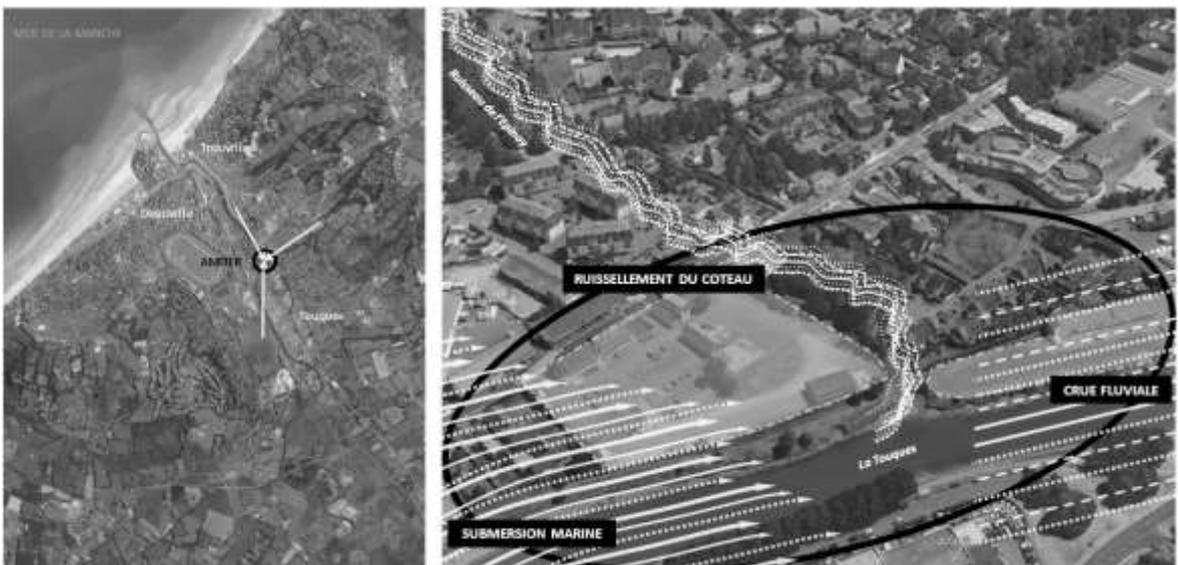


Couverture et sommaire - ©GAM et Cerema



¹ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/amenagement-resilient-zone-inondable-constructible>

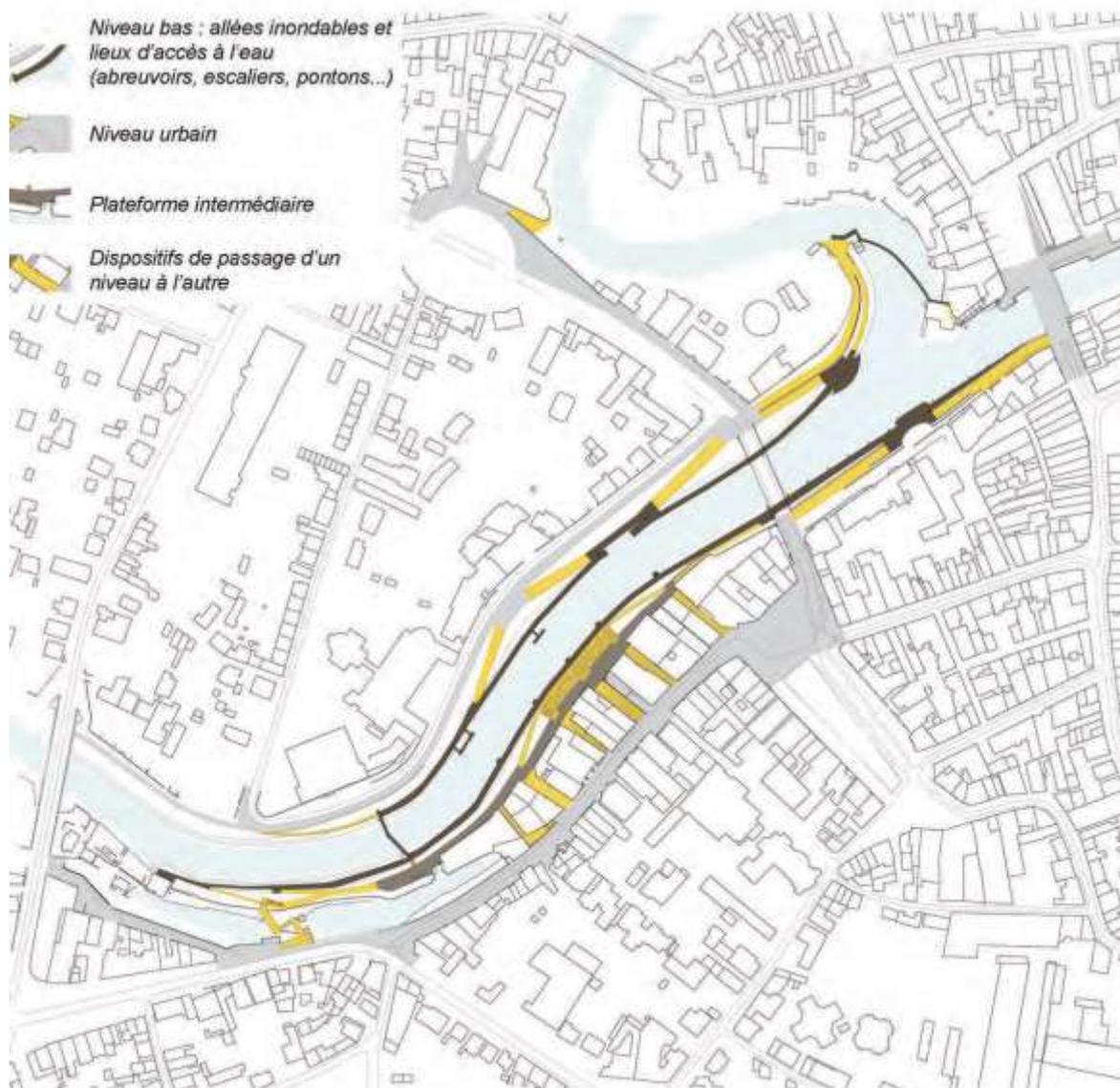
Pour les intervenants de la table ronde, adapter les villes à l'inondation implique de composer avec l'eau que lutter contre ou simplement d'appliquer le règlement PPRI. A ce titre, Yannick Gourvil fonde son travail avant tout sur une compréhension de la géographie et de l'hydraulique (des risques combinés de ruissellement, de crue fluviale et de submersion marine pour la Touques). Il interroge de cette manière ce que veut dire « habiter le lit majeur » et insiste sur la notion de « dépli et de repli » des usages en fonction du tempo de l'aléa. L'occupation de la vallée de la Touques au fil de l'histoire a été guidée d'abord par l'agriculture, puis par l'arrivée du train et du tourisme balnéaire, puis par la voiture et l'étalement urbain. En réponse, le renouvellement urbain devrait aujourd'hui être guidé par des solutions fondées sur la nature et la nécessité de laisser de la place à l'eau.



Convergence des aléas sur le site Amiter de la CC Côte fleurie - ©Yannick Gourvil

Comme sur la Touques, le quartier du Sablar est resté longtemps un espace agricole comme le reste de la vallée de l'Adour. Depuis 1960, Julien Dubois, Maire de Dax, rappelle que l'urbanisation s'est développée avec l'illusion de la protection des digues et en perdant les qualités paysagères des prairies humides connectées à la rivière, les barthes. Ici aussi, Hiba Debouk de l'agence AREP présente la stratégie pour demain qui consiste à réinterroger la manière d'habiter le lit majeur en cédant de l'espace à l'eau. La renaturation des espaces les plus exposés couplée à la densification des espaces les moins vulnérables doit ainsi permettre de reconnecter le quartier à l'eau « patrimoniale » et d'améliorer les écoulements liés à l'eau « risque ». Cette stratégie à la fois liée à la gestion des risques et à la revitalisation du quartier du Sablar a également guidé le projet de réaménagement des berges à Mont-de-Marsan présenté par la paysagiste Claire Gilot. Ainsi, au-delà du génie écologique pour résister aux crues rapides, ce projet est aussi la résultante d'une réflexion sur les pratiques de mobilité et de stationnement dans le centre-ville.

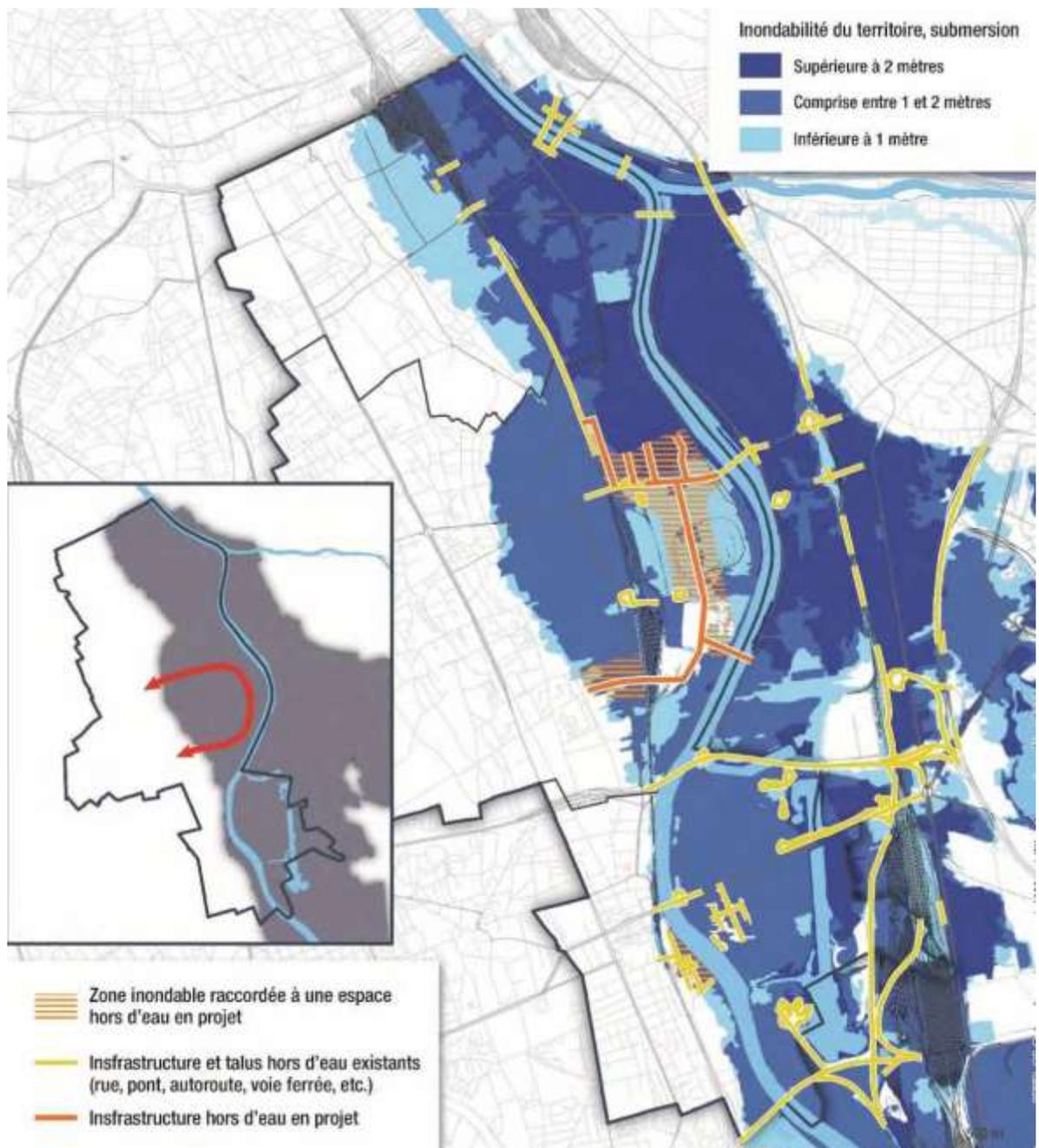
C'est cette stratégie d'ensemble qui a su convaincre les différents partenaires de financer un projet complexe et coûteux des berges de la Midouze à Mont-de-Marsan.



Gestion de la topographie dans le parc rivières dans la ville à Mont-de-Marsan - ©EXIT

Construire de nouvelles solidarités, portage de grands projets

Adapter les villes aux risques inondation implique également de construire de nouvelles solidarités à différentes échelles territoriales, entre le privé et le public ou encore entre plusieurs opérations. Le projet de Jean-Marc Bichat, pour la ZAC Vitry Seine Gare, est fondé sur la création de levées publiques hors d'eau sur laquelle les constructions privées se greffent directement ou indirectement via des servitudes.



Réseau d'accès hors d'eau du projet des Ardoines- ©EPA ORSA

Ces levées n'ont de sens que grâce à la desserte du quartier par une armature viaire structurante, elle aussi hors d'eau, à l'échelle de Vitry. Ces aménagements composent un système résilient interdépendant. La préservation de ces choix est un enjeu de taille, au gré des ajustements du projet, des changements d'élus ou des procédures réglementaires. Leur pertinence en termes de réduction de vulnérabilité, de qualité urbaines et d'analyse coût-bénéfice doit sans cesse être démontrée et partagée. Ainsi par exemple, les levées coûtent cher, mais répondent au défi de maintenir sur place, dans les meilleures conditions possibles et le plus

longtemps possible, les franciliens en cas de crue majeure et d'assurer un redémarrage le plus rapide possible après le passage de la crue. En intégrant la plupart des réseaux urbains, elles évitent également de devoir creuser les sols existants.

Culture du risque, premières actions et vision de long terme

Le renouvellement urbain implique le temps long, mais nécessite de poser les bases dès maintenant et engager les premiers jalons. A ce titre, l'urbanisme tactique apparaît aux participants comme une solution de test sur le court terme pour envisager le long terme. Pour M. Dubois, c'est en engageant les premiers projets et en renforçant la culture du risque, les crues récentes y contribuent, que l'on pourra s'attaquer au plus gros défi qui est d'inciter et coordonner l'initiative privée.



Schéma d'intention de relocalisation des enjeux les plus exposés du Sablar à DAX - ©AREP

Pour Antoine Schillers, qui travaille sur la reconstruction de la vallée de la Vesdres en Wallonie (après la crue dévastatrice de 2021), l'approche prospective et l'action de court terme, notamment avec les populations sont à ce titre complémentaires. La fabrication d'images et de scénarios d'un futur souhaitable peut permettre de fixer les invariants et ainsi engager des transformations sans figer un plan masse. Hiba debouk insiste sur cette nécessité de penser concomitamment le Sablar 2050 et d'engager rapidement les études hydrauliques et de mobilités.



Images prospective de la reconstruction de la vallée de la Vesdre - ©Atelier Paola Vigano

CONCLUSION DE LA MATINEE

Patrick Soulé, directeur général adjoint de la prévention des risques

Poursuivre les investissements et innover

Patrick Soulé a salué ce séminaire qui s'inscrit pleinement dans la politique nationale d'adaptation. La conciliation des politiques d'aménagement et de prévention des risques étant indispensable pour faire face au changement climatique. Car il faut se préparer, concrètement, aux effets inévitables du changement climatique sur notre territoire et sur nos vies.

Il rappelle que le changement climatique conduit à une aggravation des évènements et qu'il faut se préparer à un réchauffement à +4°C. Cela implique d'agir simultanément sur l'adaptation des villes et sur l'atténuation en limitant les émissions de gaz à effet de serre. La protection de la biodiversité qui est un enjeu dont dépendent nos conditions de vie est un levier puissant d'adaptation.

Il a rappelé que l'Etat, via le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », soutient financièrement les actions de prévention ou de protection des collectivités territoriales qui sont les premières bénéficiaires de ces crédits avec plus de la moitié des ressources qui leur sont allouées, de l'ordre de 120 millions d'Euros l'an dernier. A cela s'ajoute le « fonds vert » doté de 2,5 milliards d'Euros et qui sera reconduit en 2024, les prêts de la banque des territoires, etc. Mobiliser ces financements nécessite, en revanche, une approche globale.

Les plans de prévention des risques instrument de l'Etat visant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, ont permis d'intégrer le risque dans l'urbanisme. Ils sont un outil puissant pour clarifier ce qui est possible et ce qui ne l'est pas.

Il a ajouté qu'il faut aller plus loin en intégrant la réduction de la vulnérabilité dans les projets de renouvellement urbain, tel que le permet la réglementation, dès leur conception initiale, non comme une contrainte mais comme une opportunité d'innovation.

Il faut également conclut-il poursuivre les expérimentations pour réduire la vulnérabilité, à l'instar du concours d'idées Amiter et il faut promouvoir le partage de retours d'expériences.

ATELIERS PARTICIPATIFS DE L'APRES-MIDI

Denis Crozier, directeur d'étude en risques et aménagement au Cerema

Hiba Debouk, directrice déléguée territoires de l'AREP

Yannick Gourvil, architecte-urbaniste, lauréat national Amiter

Chloé Tran-Duc-Minh, directrice d'études en risques et aménagement au Cerema



Quatre chantiers à poursuivre

Les échanges en atelier participatif ont permis d'échanger et débattre sur des solutions pour concilier opérationnalité, qualité d'usages, transition écologique et réduction de vulnérabilité des opérations en renouvellement urbain, à partir des questions proposées :

Densification et réduction de vulnérabilité : comment intégrer les zones inondables urbanisées dans la lutte contre l'artificialisation des soles ?

- Dans quelles conditions est-il possible de densifier tout en réduisant la vulnérabilité ?
- Comment financer la renaturation des lits majeurs dans les opérations de renouvellement urbain ?
- Quels usages des sites inondables (espace inconstructible, rdc inondable, etc.) pour une ville vivante et animée ?

Opération de renouvellement urbain avec réduction de vulnérabilité : comment passer d'une zone inondable à un quartier « résilient » ?

- Quelles contributions de la gestion des risques aux politiques de transition ?
- Le PPRI devrait-il intégrer les objectifs et enjeux des autres politiques publiques de transition ? Sinon comment l'articuler avec les autres documents ?
- Comment organiser le partage des responsabilités entre les acteurs de l'aménagement ?

1er chantier : l'amélioration du partage de la connaissance liée aux risques et à la réduction de vulnérabilité

Les participants estiment que la compréhension du fonctionnement hydraulique du territoire et des aléas inondations est une condition essentielle pour adapter les villes. Or, cette connaissance n'est aujourd'hui pas partagée par l'ensemble des acteurs qui interviennent dans l'aménagement du territoire. Ils estiment donc que des actions devraient mener en ce sens, par exemple en traduisant les écoulements dans les cartes des PLUi afin de retrouver le chemin de l'eau et la transparence hydraulique. A l'image de ce qui a été présenté par Grenoble le matin, certains retiennent l'idée d'aller au-delà de la seule mise en annexe du PPRI, en intégrant dans les PLUi les conditions de constructibilité en zone à risque. Réciproquement, les participants appellent les Services de l'état à utiliser le PPRI comme un outil pour la mise en œuvre d'autres politiques publiques.

Vis-à-vis de la population, les participants soulignent que l'effort d'acculturation devrait à la fois porter sur la culture du risque et sur la culture de la prévention afin d'inciter, « rendre normal », l'entretien des lieux et ainsi renouer avec l'intelligence vernaculaire. Pour cela, la connaissance hydraulique doit être complétée d'une connaissance de la sociologie des territoires exposés pour adapter les méthodes de communication et solutions d'adaptations.

Enfin, au-delà la connaissance liée aux risques d'inondation, les participants soulignent la nécessité d'ancrer aujourd'hui la réflexion dans une recherche de résilience plurielle (sécheresse, canicule, inondation, biodiversité, souveraineté alimentaire, crise sociale, etc.). Les débats engagés autour de la gestion des risques peuvent être mis à profit pour renverser les perceptions sur l'aménagement du territoire et articuler toutes les politiques publiques. L'ambition affichée par les participants est d'aménager des écosystèmes urbains fonctionnels, y compris en favorisant la désimperméabilisation et une gestion intégrée des eaux pluviales en privilégiant dans les règlements un dimensionnement des infrastructures en fonction d'un seuil plancher (le minimum plutôt que le maximum a priori).

2ème chantier : l'évaluation de la réduction des vulnérabilités

L'enjeu aujourd'hui est de transformer la ville existante exposée et vulnérable en privilégiant la transformation du patrimoine existant. Il s'agit de réduire la vulnérabilité par rapport à un état zéro.

Pour les participants, cela implique de généraliser une réglementation qui fixerait des objectifs de résultats et non de moyens, à condition de dépasser le seul indicateur du nombre de m² ou d'habitants en zone inondable.

Le diagnostic initial et les évaluations des transformations projetées à l'échelle d'un quartier devrait tenir compte du fonctionnement en cas de crise et des conditions de retour à la normale (évacuation, accessibilité, autonomie, fonctionnement des réseaux) ou encore de la culture du risque et des dommages aux biens. Par exemple, concernant les rez-de-chaussée, la réglementation devrait favoriser l'adaptation des aménagements et des usages, en acceptant une part de risque en fonction de la dynamique de crue, plutôt qu'interdire a priori certaines destinations ; locaux commerciaux avec un entre-sol ou même des logements si étage refuge ou encore des équipements publics s'ils n'intègrent pas d'hébergement. Cela invite néanmoins les maîtres d'ouvrage à construire la programmation de leurs projets en fonction d'un diagnostic de vulnérabilité.

3ème chantier : l'optimisation du bilan financier des opérations en renouvellement urbain (dépenses et recettes) :

L'équilibre financier des opérations de renouvellement urbain est une condition nécessaire à leur mise en œuvre et donc à une éventuelle réduction de vulnérabilité effective. Pour parvenir à cela, les participants invitent les porteurs de projet à intégrer la gestion du risque dans une réflexion plus globale afin de privilégier les solutions à bénéfices multiples, des projets hybrides et l'optimisation de chaque m² (mutualisation, foisonnement, usages en fonction des heures, des jours ou des saisons, etc.). Cela peut permettre d'aller chercher des financements dans d'autres politiques publiques. Cela peut également permettre d'assurer une pérennité des solutions d'adaptation aux risques mises en œuvre grâce à une gestion partagée des aménagements réalisés.

Les participants estiment en particulier qu'il serait indispensable de flécher des financements publics pour mobiliser le foncier le plus exposé et son portage sur le long terme (économie d'échelle et minoration foncière grâce aux EPF, fonds vert, fonds friche, dissociation foncière, agence de l'eau, etc.).

En complément, il s'agirait d'évaluer le coût de l'inaction pour justifier des dépenses publiques engagées. Cela suppose de s'inscrire dans une approche en coût global, de se doter d'une solide ingénierie financière et/ou de sortir, au moins partiellement, d'une logique de comptabilité analytique qui favorise une approche en silo au profit de source de financement plus « couvrantes ».

Au-delà des conditions de mobilisations de fonds publics, les participants s'interrogent sur la construction de logiques de solidarité financière et de péréquation, pour combiner densification et renaturation ou entre stockage/ralentissement entre l'amont et l'aval. Ce partage des risques et des gains peut s'opérer entre collectivités, mais aussi entre le privé et le public via, par exemple, des clauses de revoyure pour partager les pertes financières et les retours à meilleure fortune.

Dans ce défi d'équilibrer les bilans d'aménagement ou de promotion, la renaturation pour restaurer les capacités d'écoulement, de stockage ou d'infiltration représente évidemment un défi dans le défi. Sur ce point, les participants pointent la valorisation des espaces inconstructibles dans une logique de renaturation multifonctionnelle (ville nature, ville récréative, ville sportive, ville fraîcheur, ville nourricière, ville des mobilités douces) afin de rendre désirable la densité à proximité. Ils proposent également de clairement flécher les fonds liés aux mesures compensatoires agricoles et environnementales sur la renaturation des zones inondables.

4ème chantier : la fluidification des opérations de renouvellement urbain

Au-delà du coût, un des freins identifié par les participants est le besoin de sécuriser les projets jusqu'à l'instruction des autorisations d'urbanismes afin de lever les incertitudes.

Pour cela les participants, souhaiteraient assouplir les modalités de révision du règlement des PPRI et prévoir des révisions plus régulières en fonction de l'évolution des connaissances, des dynamiques urbaines et des autres politiques publiques. Ils souhaiteraient également que les règlements de PPRI affirment l'enjeu de faire évoluer l'existant dans l'élaboration du PPRI. Faire du PPRI un outil d'aménagement du territoire, complémentaire du PLUi afin, dans les deux cas, de chercher un équilibre protection et développement.

Au-delà du projet final, les participants soulignent les difficultés techniques et financière qui pèsent sur la faisabilité opérationnelle de la ville. Pour pallier à cela les participants soutiennent la nécessité d'autoriser la densification avant les démolitions pour améliorer les bilans d'opérations (faire coïncider dépense et recettes) et assurer une continuité de fonctionnement du territoire.

La fluidité des opérations en renouvellement urbain devrait également passer par l'amélioration de la communication auprès des électeurs (story telling) et des investisseurs (marketing territorial) pour éviter les effets de dévitalisation/paupérisation des territoires exposés et rendre possible les opérations en renouvellement urbain. Passer d'un imaginaire catastrophique à un espace vivant, dans lequel on vit avec l'eau et les risques associés.

Pour réussir tout cela, certains participants proposent de se doter d'une agence de renouvellement des territoires inondables.

CONCLUSION DE LA JOURNEE

Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Continuer à expérimenter et à échanger

Les échanges de cette journée soulignent encore une fois l'intérêt de l'expérimentation encadrée et le besoin de refonder les projets sur l'histoire et la géographie des lieux. Ils soulignent également l'intérêt des collectifs de projets et le besoin de construire de nouvelles solidarités, de partager des nouveaux imaginaires et mobiliser des nouveaux opérateurs.

Ce séminaire a montré, à l'instar de la démarche AMITER, l'intérêt de combiner des outils règlementaires (PPR, PLUi), d'expérimentation, d'innovation architecturale et urbanistique pour améliorer la résilience des territoires. Promouvoir la densification de qualité de quartiers existants non exposés ou des solutions fondées sur la nature laissant la place à l'eau...

Prendre en compte le temps long et les différentes échelles d'intervention : planifier, imaginer des scénarios avec la population et les experts, mais aussi enclencher des actions de court terme et des projets démonstrateurs.

Ce séminaire a confirmé le besoin continuer d'animer une communauté d'acteurs pour partager les expériences et les solutions mais aussi les difficultés. De renforcer le partenariat entre l'Etat (DGALN et DGPR), ses opérateurs (Cerema) et les collectivités autour des projets de territoire.

Pour toute ces raisons, une dynamique de réseau sera poursuivie au-delà de cette journée afin de continuer à réunir les collectivités, services de l'états, bureaux d'études et chercheurs qui s'investissent dans l'adaptation des villes aux risques d'inondations.



Auteur :

Crozier Denis - Cerema

Contributeurs et relecteurs

Isabel Diaz – PUCA

Loïc Guilbot – Cerema

Chloé Tran Duc Minh – Cerema

© ARNAUD BOUISSOU TERRA