

Conférence technique territoriale

Adapter les territoires aux risques littoraux et d'inondation

5 novembre 2024 – Redon

Synthèse de la journée



Introduction

M. Mary, président de Redon Agglomération et de l'EPTB Eaux et Vilaine, souligne qu'il préfère parler de crues, et non d'inondations. Il a rappelé que la sécurité des personnes et des biens face aux crues était une préoccupation des élus. Toutefois, il convient de rechercher une cohérence avec les enjeux de développement en prenant en compte la complexité des sujets plutôt qu'une analyse uniquement sectorielle. Par ailleurs, l'adaptation des territoires exposés interroge nécessairement le modèle financier d'une transformation qui peut nécessiter des sommes considérables à horizon 40, 50 ou même 100 ans. Quels sont les territoires qui ont une capacité à payer ? le sujet de la solidarité doit être réfléchi, car les territoires les moins denses, qui sont aussi les plus pauvres, n'ont pas par exemple la possibilité de lever la taxe GEMAPI à hauteur des besoins.

Face à ces défis, Aurélie Vincke, directrice du département des transitions territoriales du Cerema Ouest, note que notre rapport à l'eau est amené à changer : à la fois source de vie et de risques, les tensions sur la ressource et l'imprévisibilité accrue des aléas nous rappelle l'importance de réaliser des stratégies à différentes échelles, qu'elles soient spatiales ou temporelles. La conscience des risques sera également très importante pour limiter les dégâts humains et matériels.

Oscar Navarro, professeur des universités Psychologie Sociale et Environnementale, présente ses travaux sur la représentation sociale des risques

La culture du risque correspond à un ensemble de connaissances. Cela signifie que tout le monde, acteurs et citoyens, doit avoir des savoirs. Les politiques de préventions des risques sont en train d'évoluer : désormais, le citoyen doit devenir acteur de sa propre sécurité. Ce n'est plus la puissance publique qui s'occupe de tout. Cela implique que chacun comprenne bien les prises de décisions qui appellent un certain comportement de sa part.

Or, l'évaluation de la vulnérabilité comprend une part objective (l'appréciation scientifique des risques : modélisation, prospective réalisées par des « spécialistes ») et une part subjective (politiques de gestion et perception sociale des risques), fondée sur les croyances et les représentations, qui induit des comportements à risques ou de protection.

La perception des risques peut être ainsi définie : sensibilité face au risque, jugement de sa dangerosité, évaluation de la menace ressentie par les individus. Ainsi, elle n'est pas la résultante d'une expérience directe et objective MAIS construite socialement et fortement marquée par les rapports sociaux, actualisée dans les discours des individus. C'est pourquoi on parle de représentations sociales des risques. L'adaptation des territoires relève aussi bien de la sphère privée que de la sphère publique ; l'individuel ou le sociétal interviennent forcément à un moment donné de la trajectoire d'adaptation.

Une recherche sur l'analyse de la perception du risque à travers la cartographie sur les territoires du Pays de Saint-Gilles, de l'Île de Noirmoutier et de Cap Atlantique a relevé une augmentation du sentiment de vulnérabilité des 743 participants après avoir consulté la carte de l'aléa érosion à horizon 2 100.

Ce sentiment de vulnérabilité peut avoir des effets sur la santé mentale. Si « l'éco-inquiétude » peut être considérée comme normale, et même positive en tant que moteur à agir, elle devient handicapante lorsqu'elle devient « éco-anxiété ». Ces éco-émotions sont dues à la perception du changement de son environnement, notamment climatique. Il a été prouvé qu'un trait de caractère individuel anxieux n'est responsable d'éco-anxiété que dans une faible mesure. L'environnement social est prédominant dans les causes de cet état.

Romain Barbé, du Syndicat du Bassin de la Sarthe, et Anaïs Cazaubon, du Cerema Ouest, présentent l'outil Agirisk et l'utilisation qui en a été faite pour l'EPTB du bassin de la Sarthe.

Agirisk est un outil d'aide à la création et à la mise à jour de diagnostics territoriaux développé par le Cerema. Il répond à un besoin qui s'est fait jour dans les territoires qui ont utilisé le référentiel national de vulnérabilité aux inondations, édité par la direction générale de la prévention des risques. En effet, les démarches ont montré une difficulté à calculer l'ensemble des indicateurs de vulnérabilité suggérés par le référentiel, et, par suite, à les mettre régulièrement à jour.

L'outil propose une solution « prête à l'emploi » pour un certain nombre d'indicateurs issus de bases de données nationales. Il permet également d'injecter des données locales existantes, en particulier la connaissances des différents aléa. De plus, il permet de les traduire en cartographies interactives, interfaçables avec les SIG existants. Il participe ainsi à favoriser le partage de la connaissance et de la culture du risque auprès des élus et du grand public.

Le bassin versant de la Sarthe comprend plus de 500 communes, réparties sur 3 départements et 2 régions. L'établissement a fait appel au Cerema pour la mise à jour de son diagnostic, réalisé pour le programme d'études préalables au PAPI. Sa volonté étant également d'accompagner les collectivités, la possibilité d'une cartographie dynamique a paru plus facile pour l'appropriation des acteurs.

Il a été décidé de réaliser un diagnostic de vulnérabilité pour trois types de crues : fréquente, centennale et crue extrême, ce qui répond aux exigences du cahier des charges PAPI 3. La souplesse de l'outil a également permis de redéfinir certains indicateurs du référentiel national, afin de mieux correspondre à la réalité du territoire. De même, un reclassement des indicateurs proposés par le référentiel en 6 thématiques a paru plus pédagogique : population en zone inondable ; habitat ; activités économiques ; agriculture ; infrastructures publiques et/ou utiles à la gestion de crise ; environnement/patrimoine.

Les besoins ont été entendus grâce notamment à la constitution du COPIL, envisagé dès le départ pour permettre une appropriation de l'outil par les acteurs du territoire, et une orientation de l'équipe technique sur les rendus. Ainsi, il est composé d'élus, de techniciens et de gestionnaires de réseaux.

L'outil Agirisk continue d'être développé par le Cerema. Il est notamment prévu la construction et l'implémentation de nouveaux indicateurs, une évaluation automatique du coût des dommages, la génération automatique d'atlas

cartographiques, une interface dédiée à la gestion de crise, la proposition d'actions de réduction de la vulnérabilité en lien avec les indicateurs calculés, la gestion de la remontée de corrections locales dans les référentiels des territoires...

Exemple de rendu d'une cartographie « statique », pour un atlas à destination de chaque EPCI (des zooms seront faits à la commune) :

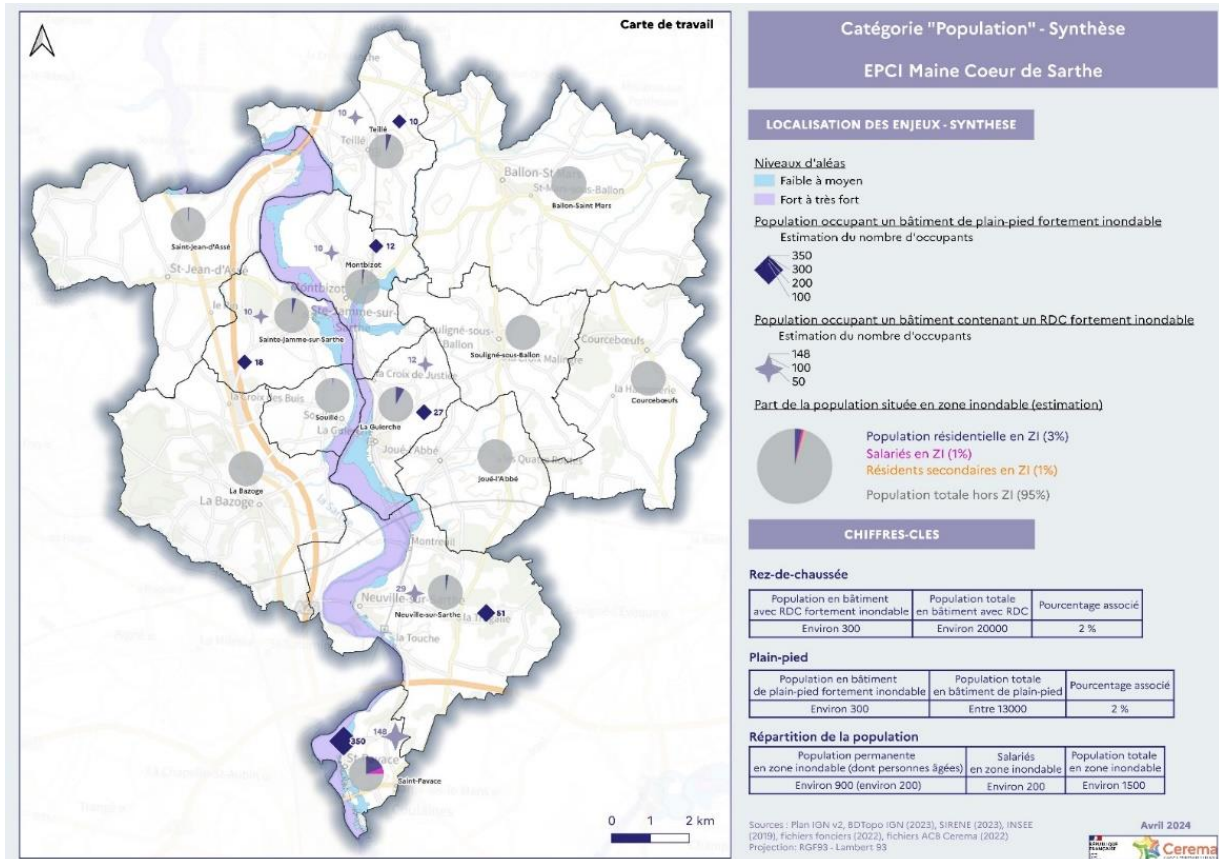


Table ronde sur l'appropriation par les territoires de leur vulnérabilité pour une meilleure adaptation animé par Denis Crozier du Cerema Ouest

- **Romain BARBÉ**, Chargé de mission planification de la prévention des inondations, Établissement Public Territorial du Bassin de la Sarthe
- **Julien DILASSER**, Chargé de prévention des inondations, Communauté de communes Lesneven – Côte des Légendes (CLCL)
- **Michaël GONZVA**, Chargé de mission prévention, Caisse centrale de réassurance (CCR)
- **Céline PERHERIN**, directrice de projets Risques naturels et territoires, Cerema

La Côte des Légendes a élaboré une stratégie partagée avec les habitants de la Communauté de communes aux ateliers qui se sont déroulés tout au long de la démarche, qui pose clairement la question de l'adaptation à moyen et long termes, avec notamment des replis à envisager. Cependant, ces choix doivent à présent être portés auprès des personnes directement concernées qui n'ont pas nécessairement participé à la démarche. Pour Julien Dilasser, il est logique de consulter l'ensemble de la population, il s'agit d'un projet de territoire et tous au final payent la taxe GEMAPI. De plus, vis-à-vis des personnes directement exposé, il constate qu'il est plus facile de les rencontrer avec déjà un projet à débattre, sur un sujet qui reste théorique pour beaucoup.

Céline Perherin souligne que de nombreux leviers sont susceptibles de fonctionner, du théâtre à l'utilisation des nouvelles technologies (IA, escape games...). La difficulté principale est de territorialiser les messages. D'autre part, il est admis que l'information réglementaire... n'informe pas. Elle ne fait que conforter une information déjà reçue par d'autres canaux. Enfin, elle rejoint Julien Dilasser sur le fait que l'information sur le risque doit être accompagnée de solutions et/ou d'actions possibles pour déclencher une capacité à agir. Céline Perherin s'arrête sur les publics qu'il est plus difficile de toucher. Elle a participé à un projet concernant des personnes âgées et des personnes éloignées de l'emploi, qui ont également davantage de difficultés à se relever d'un événement lié à une inondation. Son hypothèse est que des « communautés », au sens de réseaux entre acteurs, sont un bon vecteur de sensibilisation. Il est aussi intéressant de passer par des sujets, qui répondent à d'autres centres d'intérêts, pour aborder la question des risques auquel on est exposé.

Pour Julien Dilasser le territoire de la CLCL est déjà sensibilisé sur l'augmentation des risques à long terme, il doit désormais aller vers l'action et ne pas s'enfermer dans une quête incessante de données et de toujours plus de concertation. Alerter pour alerter ne fonctionne pas, il faut du concret.

La Caisse Centrale de Réassurance (CCR) a un service de recherche et développement, qui réalise des modélisations et projections des probabilité d'aléas naturels d'ici à 2050 en s'appuyant sur ses données historiques et sur les projections de Météo France. Du fait du changement climatique, elle prévoit une hausse du coût des dommages de 40% par rapport à la période précédente, voire de 60% si l'on considère que le volume et la valeur des biens assurés va également augmenter. Pour ce qui concerne les risques d'inondation par submersion ou débordement de cours, on constate déjà l'efficacité des politiques de prévention (au sens large), avec une stabilisation des sinistres. Cela est dû à une bonne appropriation de cet aléa par les territoires, avec des compétences claires entre les acteurs et le fonds Barnier bien identifié. En revanche, elle observe une augmentation de la sinistralité due au ruissellement. Romain Barbé abonde sur le fait que dans le bassin de la Sarthe, le phénomène le plus dommageable, depuis 2018, est le ruissellement, avec 150 communes déclarées en catastrophe naturelle. L'action se faisant en réaction, cela a mené à la révision du programme d'études préalables au PAPI. La cartographie engagée a pour objectif d'avoir une vision globale du territoire, pour pouvoir faire des priorisations. À l'échelle locale, cela doit être un outil d'aide à la décision.

Michaël Gonzva explique que le rôle de la CCR est de protéger l'assurabilité, pour que chacun puisse se construire un avenir. Trois principes doivent tenir le système assurantiel : 1) la solidarité, qui est la clé, avec un taux de surprime qui est le même pour tous, 2) l'équité et 3) la responsabilité. Elle a d'ailleurs, depuis le mois d'octobre, une mission d'observatoire de l'assurabilité des territoires. Michaël Gonzva indique également que la CCR a des données sur les biens assurés qui peuvent par exemple permettre de calculer le rapport coûts bénéfices d'un projet d'adaptation. L'EPTB Eaux et Vilaine a d'ailleurs utilisé ces données pour comparer les coûts du PAPI à la sinistralité évitée.

Chloé Tran Duc Minh, du Cerema Ouest, présente l'élaboration d'un guide d'aménagement en zone inondable constructible

Jusqu'à récemment, il était interdit de construire en zone d'aléa fort, où que l'on soit. Cependant, les villes sont construites en nombre sur les cours d'eau, et sont vulnérables aux inondations. De plus, la limitation de l'étalement urbain et la préservation des champs d'expansion des crues empêchent le développement des enveloppes urbaines.

Le « décret PPRi » du 5 juillet 2019 comprend un volet sur le renouvellement urbain, qui induit un tournant dans l'appréhension de l'urbanisation en zone inondable. Désormais, le renouvellement urbain est autorisé partout (en zone urbanisée, par définition), quelle que soit l'intensité de l'aléa, qu'il y ait une digue ou pas. Il s'agit d'une approche globale des territoires, qui doit notamment intégrer le bâti existant, avec comme objectif la réduction de la vulnérabilité du tissu existant. Il est encouragé de réaliser des opérations d'ensemble, à l'échelle d'îlots ou de quartiers, afin de pouvoir jouer sur davantage de leviers qu'à l'échelle de la parcelle, où la solution se limite essentiellement à construire le bâtiment sans rez-de-chaussée habitable.

Dans ce contexte, le Cerema a réalisé un guide avec la mission risques de Grenoble Alpes Métropole, à destination des porteurs de projets. Il se place du point de vue des aménageurs et promoteurs bailleurs, et les amène à s'inscrire dans la chaîne de l'ensemble des acteurs de l'aménagement, qui comprend également : Etat, collectivités, gestionnaires de réseaux, concepteurs, bureaux techniques, notaires, usagers. Chaque étape du projet est propice à actionner différents leviers : programmation, dessin du plan masse, conception des bâtiments, installation des réseaux. Les porteurs de projets sont invités à utiliser ceux qui sont à leur main, et à se rapprocher des autres acteurs au bon moment pour jouer sur toutes les actions possibles, y compris la culture du risque.

Jean François MARY – Président de Redon Agglomération, président de l'EPTB Eaux et Vilaine et Sébastien Baron, Responsable de l'unité gestion quantitative « inondations et étiages », présentant le projet de l'île de Redon

L'agglomération de Redon a l'habitude de vivre avec les inondations, qui sont lentes mais fréquentes. Avec le projet Confluence 2030, Redon, Saint-Nicolas de Redon et Redon Agglomération, transforment l'île de Redon autour d'un projet urbain mettant l'eau au cœur du projet.

L'identité fluviale et portuaire de la ville est réaffirmée, en articulant la réalisation de nouveaux ouvrages de protection collectifs (barrières anti-crue sur le quai Jean Bart), la création d'une station de pompage, et les travaux de réduction de vulnérabilité du bâti (protections individuelles) sur le quai Duguay-Trouin. En parallèle, un plan d'évacuation est mis en place en s'appuyant sur des axes situés au-dessus de la crue de référence, avec notamment deux accès piétons permanents. Le coût de la réduction de la vulnérabilité est estimé à 1, 450 M€.

Sur le projet, le dialogue avec les services de l'Etat est essentiel dans un projet qui appelle des procédures d'autorisations réglementaires complexes. En effet, le PPRI et le PLUi sont tous les deux en cours de révision avec l'introduction du principe d'opération de renouvellement urbain dans le PPRI et une OAP spécifique dans le PLU.

Pauline Fouesnant, Chargée d'études principales à l'Agence d'Urbanisme de la Région de Saint-Nazaire, présente le projet Halluard-Gautier

À proximité directe de la gare de St-Nazaire, le secteur Halluard-Gautier a longtemps été fléché comme un îlot à valoriser. Cependant, le plan de prévention des risques littoraux a créé la surprise en révélant sa vulnérabilité à la submersion marine.

Différentes études ont été engagées, dont une étude globale intégrant les anciens marais, donc le secteur Halluard-Gautier a été coupé par le barreau ferroviaire. Des propositions d'aménagement ont été faites : une reconnexion au marais pour absorber les crues marines suite à l'étude hydraulique, ou d'autres, plus ou moins réalistes, lors du concours d'idées AMITER, organisé par la DGPR, le PUCA et le Cerema.

Finalement, le coût induit par les travaux de prise en compte de l'inondation, mais également l'idée qu'il devenait absurde d'aller à l'encontre des prévisions climatiques des prochaines décennies, ont décidé les élus à s'orienter vers une renaturation du site. Cela comblerait de plus à un manque d'espaces verts dans ce secteur de la ville. Cependant, le bilan économique de l'opération ne pourra pas être porté dans l'immédiat.

Jannick Rabillé, Vice-président de Vendée Grand Littoral et Perrine Vermeersch, responsable d'activités Risques naturels et résilience au Cerema Sud-Ouest, présentent la stratégie de gestion intégrée pour le territoire

Vendée Grand Littoral a répondu à l'appel à partenaires lancé par l'ANEL et le Cerema en 2019. Des études techniques (diagnostics des ouvrages, modélisation des reculs possibles du trait de côte) ont été réalisées pour obtenir un diagnostic de la vulnérabilité à l'érosion du territoire, puis différents scénarios de gestion ont été proposés aux élus. La démarche a également permis un important travail de concertation, associant élus, techniciens, et acteurs locaux, afin d'aboutir à une stratégie de gestion intégrée du trait de côte.

Le territoire, qui a la particularité de se situer entre mer et marais du Payré, n'envisage pas de créer de nouveaux ouvrages de défense. Le confortement ou le maintien des ouvrages existants pourra être provisoire, dans certains secteurs, avant leur suppression à moyen ou long terme, lorsque les enjeux exposés auront été déplacés. L'accent sera mis sur l'accompagnement des processus naturels, couplé au développement de la culture du risque.

Pour devenir opérationnelle, cette stratégie, validée à l'été 2024, doit désormais se traduire dans le PLUi. Elle nécessite également d'échanger directement avec des riverains concernés par des secteurs de projets qui n'ont pas encore été concertés.

Un programme partenarial d'aménagement est également en cours de construction afin de mener des projets de relocalisation.

Estelle Hallaert, Chargée d'études stratégie territoriale de transition au Cerema Ouest, présente les enseignements de trois expériences en Bretagne

Le Cerema, la Région Bretagne et la DREAL Bretagne ont lancé en 2019 un appel à manifestation d'intérêt pour une gestion durable du trait de côte. Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, Auray Quiberon – Terre Atlantique et la Communauté de Lesneven - Côte des Légendes y ont répondu. Leurs démarches ont duré jusqu'en juin 2022 pour l'une et l'été 2023 pour les deux autres.

Il en ressort la nécessité de structurer une gouvernance sur le sujet, et l'intérêt pour élus et techniciens de pouvoir échanger entre pairs, en allant sur le terrain (y compris de territoires voisins). L'élaboration de stratégies de gestion du trait de côte, et, par

suite, leur mise en œuvre, nécessite du personnel en interne. Ainsi, il est recommandé une personne référente, à temps plein ou quasiment, en lien étroit avec de nombreux services, afin de couvrir l'ensemble des compétences utiles au traitement de ce sujet complexe.

La définition du besoin du territoire est un préalable à ne pas négliger, afin de bien cerner les contours de la démarche à venir et le recrutement du bureau d'études, en prenant en compte les ressources existantes du territoire, son degré d'exposition et les objectifs et modes de développement déjà actés.

Enfin, l'implication de tous, à travers la sensibilisation et la concertation avec la population, mais également l'investissement des élus référents, est une clé de la réussite des projets.

Conclusion de la journée

Pour conclure la journée, Oscar Navarro, retient six points ou questionnements des échanges de la journée :

- Le besoin de passer d'une culture du risque au sens de la connaissance à une logique d'action ;
- le constat d'une appropriation et d'engagement par les élus sur le sujet des risques ;
- La nécessité d'intégrer les habitants dans les processus de décision, de les faire évoluer, tout en questionnant les cadres à mobiliser et les temporalités de cette mobilisation ;
- Le besoin de combiner de multiples vecteurs de communication, afin que le sujet des risques s'inscrive dans le quotidien des populations ;
- L'absence de tabou pour envisager la relocalisation ou le retrait stratégique, bien que le sujet reste sensible et technique. Et quid de la perception du changement climatique, qui n'a pas fait débat au cours de la journée : est-ce bien une donnée scientifique admise par tous les acteurs d'un territoire ? Finalement, qu'est-ce qui fait peur : l'aléa, son changement, ou la stratégie d'adaptation ?
- Est-ce que les pas de temps dont il est question (2050, 100 ans, etc.) représentent la même chose pour tout le monde ?