

Vers la relocalisation des activités et des biens

5 territoires en expérimentation

Actes du séminaire à mi-parcours
du 19 mai 2014



Sommaire

Page

Préambule.....	3
Programme de la journée.....	4
<i>Le mot d'accueil.....</i>	<i>6</i>
Ouverture des travaux	7

Point d'avancement des démarches

<i>Ault : "La falaise vive, vers une construction de démarche résiliente".....</i>	<i>10</i>
<i>Côte aquitaine : "Sites-ateliers du littoral aquitain pour la relocalisation".....</i>	<i>12</i>
<i>Hyères : "La plaine du Ceinturon face aux risques littoraux".....</i>	<i>14</i>
<i>Petit-Bourg : "Mise en sécurité des sites de Bovis et de Pointe-à-Bacchus".....</i>	<i>16</i>
<i>Vias : "La côte Ouest".....</i>	<i>18</i>

Tables rondes : comment mettre en œuvre les démarches de "relocalisation" sur le littoral ?

<i>Introduction.....</i>	<i>23</i>
<i>Table ronde n°1 : Quelles temporalités prendre en compte ?.....</i>	<i>27</i>
<i>Table ronde n°2 : Un projet territorial à mettre en œuvre, quels périmètres et quelles échelles ?.....</i>	<i>45</i>
<i>Table ronde n°3 : "Relocaliser" ou recomposer les territoires littoraux : comment faire adhérer les différents acteurs ?.....</i>	<i>55</i>
Conclusion.....	65
<i>Sigles et acronymes.....</i>	<i>67</i>

Préambule



Vers la relocalisation
des activités et des biens
5 territoires en expérimentation

Séminaire national à mi-parcours
lundi 19 mai 2014
Aquarium tropical de la Porte Dorée à Paris (12ème)
9h40 - 17h45



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.developpement-durable.gouv.fr

Le présent document rend compte du séminaire national à mi-parcours de l'appel à projets "**Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux**" qui s'est tenu à l'Aquarium tropical de la Porte Dorée à Paris le 19 mai 2014.

Suite à l'appel à projets lancé en 2012 par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie dans le cadre de la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte", cinq expérimentations portées par les collectivités ont été retenues pour leur pertinence et leur engagement.

Un an après le lancement officiel de la démarche par le ministère lors du premier séminaire national du 14 février 2013, le séminaire national à mi-parcours avait pour objectif de faire un point d'étape sur les différentes démarches, de témoigner de leur avancement et de faire l'inventaire de leur prospectives et de leurs difficultés.

Organisée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), en lien avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la journée s'est déroulée en deux grands temps : une matinée consacrée à des ateliers par site d'expérimentation et une après-midi de tables rondes.

Le présent document restitue les travaux de cette journée selon son séquençement :

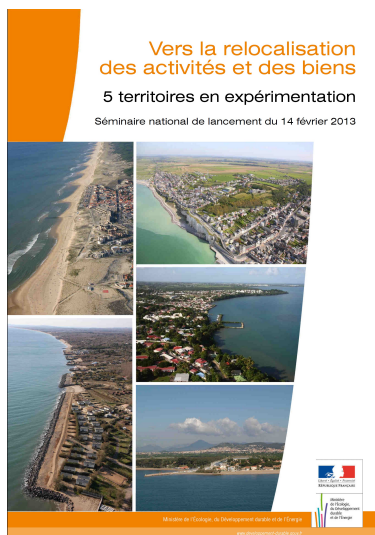
- **un point d'avancement à mi-parcours des cinq démarches expérimentales**

Ce point d'avancement se présente sous la forme d'une courte fiche pour chaque territoire en projet faisant ressortir l'essentiel des problématiques au niveau des phases d'avancement, des prospectives et des difficultés tant au niveau local qu'à des points de vue généraux pouvant intéresser l'ensemble des expérimentations et, plus tard, le cahier des enseignements.

Concernant les ateliers du matin, le parti a été pris de ne pas retranscrire l'intégralité des présentations et échanges des ateliers de travail par site sous une forme analytique mais d'en assurer la restitution sous une forme synthétique pour mettre en exergue les quelques points d'enseignements, de prospectives ou de difficultés les plus saillants. **Ces synthèses sont jointes en cahier annexe au présent document.**

- **la restitution des tables rondes en plénière** autour de trois thématiques transversales à l'ensemble des réflexions issues de chaque projet de relocalisation : comment recomposer les territoires littoraux en initiant la dynamique d'un projet territorial à inventer ?

- quelles temporalités prendre en compte ?
- quels périmètres et quelles échelles ?
- comment faire adhérer les différents acteurs ?



disponibles sous <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>

Programme de la journée

9h00 Accueil des participants

9h40 Accueil par **Michel Hignette**, Directeur de l'Aquarium tropical de la Porte Dorée

Ouverture par **Jean-Marc Michel**, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

10h00 Ateliers de travail par site : restitution à mi-parcours des projets et perspectives

Salle 1 Atelier Ault (région Picardie, département de la Somme)

"La falaise vive, vers une construction de démarche résiliente"

porteurs : la commune de Ault et le Syndicat Mixte Baie de Somme – Grand Littoral Picard

Salle 2 Atelier Hyères (région PACA, département du Var)

"La plaine du Ceinturon face aux risques littoraux"

porteur : la commune de Hyères-les-Palmiers

Salle 3 Atelier Petit-Bourg (région ultramarine de la Guadeloupe)

"Mise en sécurité des sites de Bovis et de Pointe-à-Bacchus"

porteurs : la Communauté d'Agglomération du Nord Basse Terre, assistée par l'Agence des 50 pas géométriques et la commune de Petit-Bourg

Salle 4 Atelier Vias (région Languedoc-Roussillon, département de l'Hérault)

"La côte Ouest"

porteurs : les communes de Vias et de Portiragnes et la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée

Salle 5 Atelier Côte Aquitaine (région Aquitaine, départements de la Gironde et des Landes)

"Sites-ateliers du littoral aquitain pour la relocalisation"

porteurs : Le GIP Littoral Aquitain et les communes de Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne

12h00 Déjeuner-buffet

13h30 Synthèse des ateliers de travail par les référents techniques des porteurs des démarches et les modérateurs des ateliers

Ault : **Gäelle Schauner** (SMBS-GLP) et **Cyril Gomel** (CGEDD)

Côte aquitaine : **Arnaud Gueguen** (GIP Littoral Aquitain) et **Hélène Montelly** (DEB)

Hyères : **Magali Pontier** (Hyères-les-Palmiers) et **Mathieu Morel** (DGPR)

Petit-Bourg : **Mélanie Arnaudies** (Agence des 50 pas géométriques) et **Valérie Brillaud** (DEB)

Vias : **Sophie Draï** (CAHM) et **Patrick Bazin** (CELRL)

14h15 Tables rondes : Comment mettre en œuvre les démarches de "relocalisation" sur le littoral ?

modérateur : **Jean-Michel Jacquet**, Architecte Conseil de l'État

Introduction par **Ariella Masbounji**, Inspectrice générale de l'administration du développement durable

avec la participation de **Chantal Berthelot**, députée de la deuxième circonscription de la Guyane, co-présidente du Comité national de suivi de la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte"

14h30 Table ronde n°1 : Quelles temporalités prendre en compte ?

S'adapter aux différents espaces-temps : de l'aléa naturel, de la transformation spatiale, du processus de projet... Poser les questions de la mémoire et de l'histoire au service de la démarche territoriale. Poser des jalons, phaser, anticiper, pour quel horizon ? Travailler avec l'inéluctable et le provisoire.

Emmanuel Garnier	Historien, Institut Universitaire de France, CRHQ UMR CNRS Université de Caen
Agnès Vince	Sous-directrice du littoral et des milieux marins (DGALN/DEB)
Thierry Laverne	Paysagiste Conseil de l'État à la DDTM du Var

15h30 Table ronde n°2 : Un projet territorial à mettre en œuvre, quels périmètres et quelles échelles ?

Comment coordonner les différents enjeux en présence, intégrer l'ensemble des projets en cours ou à venir pour une vision globale du territoire littoral ?

Odile Gauthier	Directrice du Conservatoire du littoral
Frédéric Bonnet	Architecte-urbaniste, Agence OBRAS Architectes Mandataire de l'équipe-projet de l'Atelier national "Territoires en mutation exposés aux risques"
Alain Marinos	Inspecteur général au ministère de la Culture et de la Communication

16h30 Table ronde n°3 : "Relocaliser" ou recomposer les territoires littoraux : comment faire adhérer les différents acteurs ?

Poser les questions de la gouvernance, des instances d'arbitrage, de la démocratie participative mais aussi des moyens de la pédagogie du projet et du partage de la démarche ou des enjeux.

Jeanny Marc	Maire de Deshaies (Guadeloupe)
Jean-Louis Léonard	Maire de Châtelailon-plage, Président délégué de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)
Philippe Ledenic	Ingénieur général des mines, coordonnateur de la mission d'évaluation à mi-parcours du Plan Submersions Rapides

17h30 **Conclusion** par **Patricia Blanc**, Directrice générale de la prévention des risques (DGPR)



Le mot d'accueil

Michel Hignette

Directeur de l'Aquarium tropical
de la Porte Dorée

Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames et Messieurs,

C'est vraiment un très grand plaisir que de vous accueillir aujourd'hui au Palais de la Porte Dorée pour ce séminaire consacré à l'appel à projets "Relocalisation des biens et des activités". Je tiens, en tout premier lieu, à remercier le ministère du Développement durable, membre de notre conseil d'administration, d'avoir pensé à nous pour l'organisation de cette manifestation.

L'établissement public du Palais de la Porte Dorée réunit, depuis le 1^{er} janvier 2012, deux entités : la Cité nationale de l'histoire de l'immigration et l'Aquarium tropical. Il a notamment pour mission de mettre en valeur l'ensemble patrimonial du Palais de la Porte Dorée.

Comme vous avez ainsi pu le constater, que ce soit au travers des bas-reliefs de la façade ou des fresques du forum, le Palais de la Porte Dorée est en effet, dans le panorama de l'architecture parisienne, un bâtiment unique dont j'évoquerai l'histoire en quelques mots.

Elle remonte à l'exposition coloniale internationale de 1931. Le palais, seul bâtiment construit dans l'optique de survivre à l'événement, en constituait le lieu d'accueil et d'apparat. Il se voulait un lieu de synthèse de l'exposition, présentant l'histoire de l'"empire français", ses territoires, les apports des colonies à la France, ainsi que ceux de la France aux colonies.

L'exposition coloniale, portée par le maréchal Lyautey, connut un succès considérable. Sur les six mois que durèrent les expositions temporaires, de mai à novembre 1931, le nombre de visiteurs fut estimé à près de huit millions, et ce malgré les moyens de transport limités de l'époque.

L'exposition se voulait le reflet de la puissance coloniale de la France, de sa mission civilisatrice dans les colonies ainsi qu'un outil économique au service des industriels métropolitains et coloniaux.

Le grand bas-relief qui orne la façade du Palais exalte ainsi les richesses coloniales et illustre les apports économiques des colonies à la métropole : matières premières animales, végétales, minérales...

Si vous regardez attentivement, vous verrez que sont gravés les noms des matériaux et leurs origines : caoutchouc, vanille... De manière quelque peu osée, et dans une logique de renversement des valeurs, je me dis que, finalement, on pourrait l'interpréter comme une ode à la biodiversité de l'outremer.

L'Aquarium tropical fut lui aussi créé lors de l'exposition coloniale pour montrer au public la faune aquatique des colonies. Il y avait également, dans l'enceinte des expositions temporaires, un petit parc zoologique pour présenter des animaux "exotiques".

Le succès, et de l'aquarium, et du parc zoologique, a été tel à l'époque qu'il a conduit d'une part, à la pérennité de l'aquarium et, d'autre part, à l'installation, à quelques centaines de mètres d'ici, d'un zoo définitif sur le site du bois de Vincennes à l'emplacement actuel. Inauguré en 1934, il vient de ré-ouvrir le 12 avril dernier après six ans de fermeture et de travaux.

Vous aurez l'opportunité, à la pause-déjeuner, de découvrir l'aquarium. A cette occasion, je serai vraiment très heureux de répondre à toute question que vous pourriez vous poser.

Pour conclure, je vous remercie d'être venu et vous souhaite une fructueuse journée de travail.

Ouverture des travaux



Jean-Marc Michel
Directeur général de l'aménagement,
du logement et de la nature (DGALN)

Madame la députée,
Mesdames et messieurs les élus,
Mesdames et messieurs,

Nous sommes aujourd'hui réunis, dans ce cadre prestigieux du Palais de la Porte Dorée, pour échanger sur l'avancée des cinq démarches retenues dans le cadre de l'appel à projets "Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux".

Et quoi de mieux que cette maison qui nous apprend à connaître la mer et les littoraux pour bâtir ce que nous appelons la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte".

J'ai également, en ce lieu chargé d'histoire, une pensée toute particulière pour nos amis d'outre-mer présents aujourd'hui.

Il y a un peu plus d'un an, le 14 février 2013, le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie lançait donc cinq expérimentations portées par les collectivités retenues dans le cadre d'un appel à projet inscrit dans la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte"¹.

Cette stratégie nationale a été adoptée par le gouvernement en mars 2012. Elle s'inscrit dans le prolongement du Grenelle de la mer et des travaux du groupe de travail national présidé alors par le député Alain Cousin.

Les propositions sur la gestion du trait de côte, le recul stratégique et la défense contre la mer, qu'il a remises en novembre 2011, ont nourri une véritable feuille de route qui engage l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des parties prenantes à mieux prendre en compte l'érosion côtière dans les politiques publiques d'aménagement durable du littoral, en métropole comme en outre-mer. Il en va de la protection des personnes et des biens.

Aujourd'hui, à nouveau, cette stratégie nationale fera l'objet d'un suivi au niveau politique par l'installation prochaine d'un Comité national de suivi de la stratégie co-présidé par deux députées, Madame Chantal Berthelot, députée de la deuxième circonscription de la Guyane et Madame Pascale Got, députée de la cinquième circonscription de la Gironde.

Le premier axe de la stratégie vise à "développer l'observation du trait de côte et à identifier les territoires à risque érosion pour hiérarchiser l'action publique"

Il s'agit d'aller vers des dispositifs d'observation et de suivi de l'évolution du trait de côte aux échelles nationales et locales : comment développe-t-on l'observation de l'évolution du trait de côte, comment identifie-t-on cette évolution, comment la caractérise-t-on ? Comme vous le savez, l'action publique doit faire des choix.

La priorité de l'État est ainsi d'établir pour la fin 2014 une cartographie nationale de l'évolution historique du trait de côte et, dans son prolongement, identifier les territoires à risque d'érosion pour hiérarchiser les interventions publiques.

Cette connaissance, que nous voulons assise tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale, il nous faudra également la partager. Elle doit être appropriée par tous, à toutes les échelles du territoire.

Mais il faut bien l'admettre : parler de risques littoraux, voire arrière-littoraux, dérange. Cette connaissance ne sera probablement pas facile à transmettre. Et, au cours des ateliers d'aujourd'hui, vous, les précurseurs, nous expliquerez comment vous avez réussi à mettre sur la table et à partager cette connaissance.

Deuxième axe de la stratégie : "élaborer des stratégies de gestion de l'érosion côtière partagées entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs privés.

La définition de ces stratégies passe évidemment, comme évoqué précédemment, par la formalisation du phénomène d'érosion. Elle passe aussi par la révélation du caractère plus ou moins sensible des territoires. Une "hiérarchie" qu'il nous faudra avoir le courage de mettre sur la table.

1 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>

Il nous faudra ensuite apporter une réponse la plus globale possible. C'est là que surgit une autre difficulté. Il ne s'agira pas d'apporter une réponse pure en matière de gestion des milieux naturels, une réponse pure en matière de prévention des risques ou de consolidation d'installations de prévention. Il ne sera pas non plus suffisant de se contenter de règles d'urbanisme. Je pense, et c'est en tout cas ce que nous proposons, que ces stratégies de gestion de l'érosion côtière devront comporter une famille de mesures cohérentes entre elles et intéressant aussi bien les champs de l'urbanisme, de l'environnement que de la prévention contre les risques.

Ce deuxième axe sera probablement lui aussi difficile à mettre en œuvre. Il va nécessiter beaucoup d'explications, beaucoup de conviction. Mais c'est bien en croisant l'ensemble des éléments techniques, l'ensemble des ambitions politiques et la représentation du littoral et de la mer que se font nos concitoyens que nous réussirons à installer ces stratégies.

Bien sûr, on y parlera de schéma de cohérence territoriale (SCOT) et de schéma d'aménagement régional (SAR). Bien sûr on y parlera de plan local d'urbanisme (PLU). Bien sûr on saura choisir la bonne échelle et on saura définir le projet au titre du code de l'urbanisme. Mais rappelons-nous que ces territoires littoraux – vous le savez mieux que moi – portent une représentation collective difficile à cerner et que c'est avec elle qu'il va falloir composer.

Enfin, le troisième axe qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui est d'identifier des champs d'expérimentation. C'est-à-dire d'identifier des lieux et des territoires pour créer un réseau d'échanges, de pratiques et de réflexions qui soutiendra une dynamique à venir sur les cinquante ans futurs.

N'imaginons pas que ce que nous faisons là aujourd'hui aboutira à un rendu en 2015, que nous poserons les crayons en 2015. Nous commençons une aventure humaine qui ne sera pas des plus simples eu égard aux pressions d'urbanisation particulièrement intenses qui s'exercent sur le littoral.

Le climat est appelé à changer. Le climat dans sa température mais aussi le climat dans ses événements. Il faut anticiper, il faut un "coup d'avance".

Cette stratégie du coup d'avance appelle également la mise en mouvement d'une population, des résidents, des activités économiques pour se réinventer une nouvelle localisation.

Relocaliser des activités économiques, et prendre le temps pour le faire, implique de commencer bien vite et de ne pas imaginer que le temps travaille pour nous.

Cet appel à projets, dont vous faites partie, nous en sommes fiers et je voulais vous remercier de vous y engager en précurseur.

Vous avez chacun, dans vos spécificités, des choses à nous apprendre et à apporter à cette démarche collective pour nous permettre d'avoir ce coup d'avance, de mieux nous préparer sous l'angle technique, de mieux nous préparer sur le plan administratif et réglementaire, mais surtout, de mieux nous préparer dans une mise en mouvement collective qui concernerait, bien sûr, la puissance publique mais aussi les résidents, permanents ou non.

Mesdames, Messieurs, le littoral et les activités et usages qu'il accueille valent bien ces journées d'échanges. Nous avons besoin de mettre en commun nos capacités d'anticipation et nos capacités d'action pour faire de la relocalisation des activités et des biens une thématique pratique et pérenne.

Mesdames, Messieurs, je vous souhaite une bonne journée et de bons échanges.

Point d'avancement des démarches



Les courtes fiches "Point d'avancement" ont pour objectif de dresser un tableau à mi-parcours de chaque démarche et de présenter de manière synthétique leurs atouts, leurs difficultés et les problématiques locales ou générales soulevées, soit par les porteurs eux-mêmes, soit par les membres du *groupe conseil de suivi national* qui les accompagne depuis le jury de l'appel à projets.²

Ces fiches se nourrissent donc des ateliers de travail qui ont eu lieu le matin du séminaire à mi-parcours le 19 mai, mais également des réunions locales bilatérales qui ont pu avoir lieu sur chaque site, ainsi que des différents avis issus des échanges avec les conseils.

Ces fiches n'ont pas vocation à présenter de façon exhaustive les projets, ni à détailler précisément les problèmes rencontrés, mais à dresser de façon sommaire un état des lieux du projet en mettant en avant les items qui auront marqué l'équipe conseil des ateliers de travail du séminaire national.³

Ces items concernent tant les enjeux territoriaux que la méthode ou le processus à élaborer pour la mise en œuvre du projet. Ils peuvent encore préciser quelques problématiques que les porteurs ou les partenaires auront rencontrées et qu'il nous semble important de faire partager ici, dans cette restitution nationale.

Ces fiches complètent les autres sources de connaissances des démarches accessibles en ligne :

- la présentation des démarches du programme du séminaire national de lancement du 14 février 2013, ainsi que les actes de ce séminaire national,
- le cahier annexe au présent document.

Le parcours de la plupart des projets est riche et multiple. Ces fiches n'ont donc pas la prétention d'en dresser un portrait entier. Elles constitueront une base de travail et de réflexion pour la suite du suivi des expérimentations et alimenteront le futur cahier national des enseignements à rédiger après leurs restitutions.

2 Le "groupe conseil de suivi national" est constitué des membres du jury pluridisciplinaire de l'appel à projets et de divers experts, agents des services de l'État ou personnalités qualifiées qui, par leurs compétences et expériences, sont en mesure d'apporter leurs éclairages sur l'avancement des démarches : géographes, urbanistes, sociologues, paysagiste, architectes, historiens, ingénieurs, programmistes, spécialistes des risques...

3 Dans chaque atelier de la matinée de ce séminaire national à mi-parcours du 19 mai 2014, les porteurs ont présenté et échangé avec une équipe conseil pluridisciplinaire restreinte issue du "groupe conseil de suivi national" (voir note 2 ci-dessus).

Ault – Point d'avancement de la démarche "La falaise vive, vers une construction de démarche résiliente"

Porteurs : la commune de Ault et le Syndicat Mixte Baie de Somme – Grand Littoral Picard

La commune d'Ault est située sur la côte picarde à la confluence des falaises normando-picardes et de la baie de Somme. L'érosion marine y est spectaculaire. La falaise vive, qui recule inexorablement depuis des siècles, a petit à petit amputé le village de plusieurs rues et îlots.

Dans les années 1980, la commune a engagé d'importants travaux de protection en vue de contrer et freiner ce phénomène. La commune a continué à rembourser ces travaux jusqu'en 2013, ce qui a empêché tout nouvel investissement, tant en terme de gestion et d'entretien des ouvrages que de requalification des espaces urbains.

Face à cette situation, la commune a peu à peu pris conscience que l'évolution naturelle de la falaise couplée à une urbanisation résiliente pouvait constituer une opportunité de développement et de renaissance économique.

Dans cette perspective d'élaboration d'un projet urbain autour de la notion de résilience, le programme d'études vise, dans une première étape importante pour la compréhension du risque et de la stratégie de gestion intégrée de l'érosion côtière poursuivie, à requalifier les espaces publics du front de mer et du centre-bourg d'Ault.

Ce front de mer est en effet aujourd'hui longé par une voie de circulation, des places de stationnement et des barrières de sécurité. Le potentiel du site n'est pas exploité et la falaise, atout majeur et caractéristique du territoire, est peu mise en valeur. Le centre-ville, quant à lui, se distingue par un bâti patrimonial divers dans ses formes animé en son centre par un commerce de proximité souffrant du déclin de la commune.

A cette fin, des études diagnostiques préalables (état des ouvrages sur le domaine public maritime, état des réseaux, plan de déplacements et de circulation) ont été engagées. Ces études techniques serviront également aux analyses coûts-bénéfices et multi-critères (ACB / AMC) qui devront être conduites dans le cadre du programme d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) complet "Bresle – Somme – Authie" actuellement en cours de définition⁴.

Les porteurs se sont également adjoint une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de coordonner le calendrier de l'ensemble des études diagnostiques, des études de maîtrise d'œuvre urbaine et des actions de communication.

La réunion locale organisée en octobre 2013 sur site a permis des échanges bilatéraux entre le ministère et les porteurs accompagnés de leurs partenaires.



© SMBS-GLP

L'engagement de la maîtrise d'œuvre urbaine pour le dessin des espaces publics en front de falaise

La maîtrise d'œuvre urbaine, qui sera désignée au cours du mois de juin, aura pour objet de réfléchir à l'aménagement des espaces publics du front de mer et du centre-bourg.

L'intervention sur le front de falaise doit accompagner l'évolution du trait de côte et également valoriser le site dans une opportunité de mise en valeur et de liaison avec le bourg.

Elle s'inscrit dans une stratégie de court et long terme où les habitations des îlots les plus menacés pourront être redéployés dans le tissu urbain du centre-bourg et notamment au sein de la zone d'aménagement concerté (ZAC) en cours de montage.

L'étude vise à la production d'un scénario de redéploiement des usages qu'accueillait l'espace public du front de mer ainsi que ses aménagements à penser démontables et réutilisables. L'objectif est d'éclairer la maîtrise d'ouvrage sur la nécessité de penser un mécanisme évolutif, déplaçable et réemployable pour les aménagements à projeter sur le nouveau front de mer.

Le maître d'œuvre devra produire les arguments et éléments nécessaires pour illustrer cette notion d'aménagement résilient en établissant des prescriptions architecturales et paysagères, des faisabilités et esquisses de principe sur un îlot test, une méthodologie de déplacements du mobilier ou des matériaux en cas d'avènement du risque.

En parallèle, et dans une cohérence globale sur les enjeux de restructuration du bourg, les études pour le montage de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Moulinet suivent leur cours.

⁴ Un premier PAPI d'intention de l'estuaire de la Bresle à l'estuaire de l'Authie a été labellisé par la commission mixte inondation le 20 mars 2012. L'achèvement de la démarche d'élaboration du PAPI complet actuellement en cours est prévue pour mi-2015. Les études coûts-bénéfices, dont la méthodologie est cadrée par le cahier des charges des PAPI, sont une nécessité pour prioriser les financements de l'État.

Les points essentiels : atouts, difficultés, problématiques locales ou générales

Une concertation provisoirement stoppée en attente des conclusions des premières études

Depuis l'engagement de la démarche, la commune doit faire face à une forte opposition d'une partie de la population.

Cette population qui, profitant d'un foncier accessible, s'est installée récemment sur la commune, méconnaît les risques et demeure incrédule quand il est annoncé que les ouvrages de défense ne présentent qu'une efficacité relative et sur des temporalités limitées.

Dans ce contexte, et durant la période électorale des municipales de 2014, pour éviter que la situation ne prenne une tournure trop conflictuelle, la commune a préféré cesser toute communication sur le projet.

A ce jour, la reprise de la concertation, dont la stratégie et les modalités restent encore à définir, n'est envisagée que lorsque les premiers éléments concrets concernant les aléas et les prospectives de projet seront connus et que des réponses tangibles pourront être apportées aux habitants : en particulier, le zonage du futur plan de prévention des risques littoraux (PPRL) "Falaises picardes" en cours d'élaboration et les premiers résultats des missions des bureaux d'études qui assistent la maîtrise d'ouvrage.

Un projet de territoire qui reste à articuler avec les stratégies de grande échelle

Le territoire de la baie de Somme est le lieu de multiples projets, pour l'élaboration de documents de gestion, d'urbanisme, d'aménagement ou encore de planification, dont le recollement et la cohérence ne sont pas des plus évidents. La présence de plans d'occupation des sols relativement anciens dans sa partie sud et le manque de schémas de cohérence territoriale engagés et validés (un SCOT est prévu en fin d'année 2014) est à noter.

Cette complexité inhérente au développement territorial d'un territoire d'estuaire et à l'articulation de plusieurs régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale... implique donc la coexistence d'une multitude de périmètres différents les uns des autres, d'une diversité de gouvernances, et pose la question des compétences.

Le jury de l'appel à projet l'avait déjà notifié : comment mieux articuler l'ensemble des démarches de projet sur ce territoire pour qu'elles rentrent en synergie plutôt qu'elles ne se contredisent, s'épuisent ou s'ignorent ?

Le projet de programme d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) "Bresle – Somme – Authie" pourrait constituer une opportunité et un levier pour assurer une cohérence et la cohésion tant dans l'élaboration d'un projet de territoire global que dans sa gouvernance associée.

Dans le même sens, l'intervention des bureaux d'études et concepteurs assistant les porteurs devra aider à palier à cette vision territoriale morcelée.

Ces études et synergies devraient ainsi être mises à profit pour coordonner à une échelle territoriale adaptée les démarches entre elles et envisager celles à venir dans une vision large et dynamique pour le développement durable.

Assurer la maîtrise de l'occupation des sols face aux risques liés au recul du trait de côte

De premières réflexions ont été engagées en partenariat avec le projet de recherche SOLTER – Solidarités territoriales et stratégies pour la résilience du littoral à la submersion marine – porté par l'université de Montpellier dans le cadre du programme Liteau du ministère de l'Écologie.

Ce projet vise ainsi à identifier des outils financiers et/ou réglementaires permettant de financer des actions d'aménagement, des mesures de compensations financières, en veillant à l'équité des contributions au sein de la population et des solidarités territoriales existantes.

Les premières réflexions ont notamment porté sur la prise en compte de l'évolution du trait de côte, son possible phasage, et l'inscription de la dimension temporelle dans le développement et l'occupation du territoire. Il pourrait être ainsi envisagé de transformer la domanialité privée identifiée sur la base des périmètres des études d'aléas des plans de prévention des risques naturels (PPRN) en une domanialité publique ou collective. Sur ce foncier devenu public ou collectif, des cessions ou occupations temporaires sur des durées limitées pourraient être délivrées aux habitants ou aux activités et pourraient être revues régulièrement suivant l'actualisation de la connaissance des risques.

Une attention à la qualité architecturale et urbaine dans la continuité du patrimoine balnéaire existant

La commune d'Ault présente un riche patrimoine architectural balnéaire issu de la fin du 19^{ème} siècle, source d'attrait touristique et économique. Mais ce patrimoine, eu égard au risque d'effondrement, est menacé sur le long terme.

Conscients des enjeux patrimoniaux et économiques attachés à cette identité architecturale, les porteurs du projet prônent ainsi le souci de l'exigence de la qualité architecturale et paysagère pour toutes les actions de mises en œuvre futures (pour le neuf ou pour l'ancien), souhaitant par cela inscrire le renouveau de Ault dans une continuité historique et une logique de rayonnement liée à un développement économique basé sur le cadre de vie et le tourisme.

Dans cette perspective, des premiers contacts ont été pris avec des associations et écoles d'architecture, notamment avec des acteurs particulièrement investis sur la thématique du patrimoine et des risques naturels : la commune d'Arles et l'association AVEC (Alliance de villes européennes de culture).

Côte aquitaine – Point d'avancement de la démarche "Sites-ateliers du littoral aquitain pour la relocalisation"

Porteurs : le GIP Littoral Aquitain et les communes de Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne

Dans le cadre de la "stratégie régionale de gestion de la bande côtière" portée par le GIP Littoral Aquitain, des stratégies locales d'adaptation au risque d'érosion sont actuellement élaborées au niveau des stations littorales et des plans plages issus de l'aménagement programmé dans les années 1970 par la MIACA (mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine).

Trois de ces stratégies locales portées par les communes ont été choisies pour participer à l'appel à projets. Elles concernent toutes la côte sableuse soumise à un fort aléa érosion. Chaque site présente des enjeux particuliers et différenciés : Lacanau, station balnéaire dense et renommée ; La Teste-de-Buch, un ensevelissement éolien des campings (dont les aménagements sont en partie illégaux) situés au pied du site classé de la dune du Pilat ; Labenne, un plan plage menacé par le recul de la falaise dunaire.

Le GIP Littoral Aquitain et les communes engagées dans l'expérimentation ont organisé plusieurs échanges à différents niveaux destinés à mettre en place la dynamique de projet : réunions techniques, comités de pilotage et forum grand public, propres à informer du diagnostic (aléas, patrimoine et état des ouvrages) et initier la démarche avec l'ensemble des acteurs y compris la population locale.

Des maîtrises d'œuvres urbaines ont été engagées pour tous les sites-ateliers afin d'élaborer les différents scénarios possibles.

Une réunion locale organisée par le porteur en janvier 2014 a permis échanges et visite du site de Lacanau avec les services de l'État et des membres du groupe conseil de suivi national.

Lacanau : vers l'évaluation des divers scénarios possibles

Un diagnostic patrimonial et un périmètre de vulnérabilité ont été élaborés. Ce périmètre se fonde sur le recul du trait de côte calculé à 40 ans et la prise en compte de la nouvelle morphologie urbaine de la station en vue, notamment, de la réfection d'un nouveau bord de mer à l'arrière de la dune reconstituée.

Dans un premier temps, le porteur a élaboré un scénario à visée pédagogique, dit "révélateur", avec pour objectif d'imaginer l'évolution de la station de Lacanau à l'horizon 2040/2100 dans un contexte de mobilisation politique, institutionnelle et financière des différents acteurs publics inscrite dans la continuité de celle d'aujourd'hui. Tirant les enseignements de ce scénario, des scénarios alternatifs, dit "souhaitables", sont aujourd'hui étudiés. Présentés en avril lors d'un comité de concertation, ils reposent sur deux grandes pistes d'adaptation très contrastées à l'horizon 2100 :

- la conception d'un projet urbain et touristique de la station intégrant la démolition des bâtiments situés dans le périmètre de vulnérabilité et le rétablissement d'un écosystème dune/plage, amortisseur souple de l'énergie de la houle offrant une protection temporaire contre l'érosion,



Lacanau – Tempête de l'hiver 2014 © J. Augereau

- un renforcement d'une lutte active plus "forte" dimensionnée, non pas sur des événements d'aléas moyens 2040, mais sur un horizon 2100.

Cette dernière option, écartée jusqu'à présent de la réflexion, a été réévaluée à la suite du "scénario révélateur" et des tempêtes de l'hiver 2014 qui ont accéléré l'érosion des dunes littorales et ont conduit à des travaux d'urgence et d'enrochements sur l'ensemble du front de mer de Lacanau. La lutte active est encore appréciée par la population locale qui y voit une solution fiable, tout au moins sur le court terme.

Les discussions sur les impacts des différents scénarios sont programmées pour le second semestre 2014. Il s'agira de savoir si un scénario de relocalisation pourra être choisi avant la fin de la restitution des expérimentations, comment l'ensemble des acteurs s'y retrouvent et y adhèrent...

La Teste-de-Buch : une approche touristique devant lier tous les acteurs

Momentanément perturbées par les conclusions et préconisations d'un rapport des services de l'État sur l'aménagement des campings pour le site classé de la dune du Pilat, les réflexions portent aujourd'hui, de manière élargie, sur l'image souhaitée du territoire à l'horizon 2040 avec pour objectif la définition collective d'un projet de territoire concernant le positionnement touristique de La Teste-de-Buch dans le bassin d'Arcachon.

Labenne : quelles faisabilités pour reconfigurer un plan plage en fonction du recul du trait de côte ?

L'esquisse étudiée par le porteur porte sur la reconstruction des locaux d'activités en arrière proche dans la bande dunaire non construite en frange littorale et en discontinuité de l'urbanisation. Ce scénario se heurte à des questions d'ordre juridique, il s'agirait d'évaluer l'ensemble des autres alternatives possibles pour pouvoir se prononcer sur les faisabilités de projet.

Une réflexion sur l'ensemble des plans plages commanditée par le GIP Littoral Aquitain pourrait également nourrir la réflexion sur ce site.

Les points essentiels : atouts, difficultés, problématiques locales ou générales

Une organisation originale, véritable atout pour le portage des projets en lien avec les acteurs locaux

Comme le notifiait le jury de l'appel à projets, le co-portage de la démarche par le GIP Littoral Aquitain au niveau régional et les collectivités des trois sites-ateliers au niveau local, la mission d'animation dédiée et l'apport de l'expertise scientifique de l'Observatoire de la côte aquitaine (OCA) et de l'Irstea, constituent de véritables atouts pour l'avancement des sites-ateliers et la médiation des actions locales auprès des acteurs et du public.

Comment intéresser la population et faire accepter les phénomènes : la concertation et les forums publics sont-ils suffisants ?

Les démarches de concertation engagées avec les acteurs du territoire, leurs partenaires et la population locale permettent aujourd'hui des échanges apaisés sur le sujet. Cependant, malgré les efforts importants de communication engagés, en particulier au travers de forums "grand public", la population pourrait ne pas avoir encore pris pleinement conscience du risque auquel est soumis le front de la station. Le marché immobilier semble ainsi repartir à la hausse avec le début de la saison estivale, y compris dans le périmètre de vulnérabilité, encore non officialisé.

Comment créer un périmètre de vulnérabilité efficient ?

Pour évaluer les impacts du recul du trait de côte et réfléchir sur les coûts et les faisabilités des scénarios étudiés, il a été inscrit dans un périmètre dit "de vulnérabilité" à la fois les immeubles menacés par le recul sur les 40 prochaines années et les parcelles qu'il serait nécessaire d'intégrer dans la perspective d'une reconstitution d'un bord de mer derrière une dune reconstituée. Plusieurs questions se posent :

- comment évaluer ces parcelles si le dessin global de la nouvelle station refondée n'est pas esquissée, ne serait-ce que dans ses principes ?
- comment anticiper le recul dans la morphologie urbaine et ne pas répéter la situation actuelle dans 40 ans et créer sciemment ainsi un futur espace urbain vulnérable ? La donnée temporelle du périmètre est-elle assez grande ?
- comment officialiser le périmètre et l'inscrire dans les documents d'urbanisme et de planification, avec quel statut, quelles recommandations ou prescriptions ?
- des permis de construire sont encore délivrés sur le front bâti de la station. A quel moment ces augmentations de vulnérabilité du bâti sur ce territoire peuvent-elles être stoppées ? L'article R111-2 du code de l'urbanisme pourrait-il être utilisé dans ce cas précis ?

Forme habitable du littoral : une nouvelle morphologie urbaine est à réinventer

Il s'agirait d'oublier la constance de cette image construite du "front de mer", disposition en rangées parallèles où seule la première peut être privilégiée. Il s'agirait de travailler sur la profondeur du tissu urbain pour intéresser l'arrière littoral à la mer et aux autres qualités paysagères présentes, valoriser le rétro littoral, et inverser le regard sur les potentialités et polarités territoriales.

A Lacanau, le lac, le golf et les allées perpendiculaires à la dune ont toutes leurs raisons d'être pour refonder la station. Quels exemples pourrait-on prendre pour imaginer autrement le Lacanau de demain tout en se confortant sur les caractéristiques du site et les données qualitatives existantes (topographie, forêt, vues, tracés, bâti patrimonial...) ?

Fondé sur la démarche de relocalisation, le scénario de mutation urbaine, architecturale et paysagère, devrait être en mesure d'élaborer un schéma directeur global à l'image d'un plan guide de longue durée. Comment le dessiner et le mettre en œuvre ?

Comment, et faut-il, reconstruire les surfaces démolies ?

Dans une perspective d'évolution et changement des pratiques et usages liés à l'habitat et aux activités économiques, la surface totale des planchers démolis (76 000 m²) dans le périmètre de vulnérabilité doit-elle être reconduite exactement ? Le postulat admis par le porteur de reconstruire cette quantité surfacique est-il acceptable de fait ?

Plusieurs solutions sont à évaluer :

- densifier le tissu urbain de la station littorale en construisant les parcelles libres, ou en optimisant les immeubles et parcelles existants (extension en volume ou en parcelles libres, redécoupage des existants...),
- étendre l'urbanisation de la station sur les espaces libres ou naturels alentours,
- reconstruire en arrière littoral au sein de la commune,
- reconstruire dans les autres communes voisines.

La question se pose également de la possibilité de réimplanter, que ce soit en recomposition urbaine ou en ex-nihilo, tout ou partie des surfaces concernées dans des espaces proches du rivage, eu égard à la notion d'"extension limitée de l'urbanisation" qui leur sont attachée.

Comment créer des réserves foncières pour la relocalisation dans les PLU ?

Quel type de zonage permettrait, dans les documents d'urbanisme, de réserver à moyen ou long terme des terrains pour relocaliser ? Faut-il créer une mention spécifique ? Avec quelle définition d'orientation d'aménagement et de programmation ?

Acquérir les terrains du périmètre de vulnérabilité, démolir les immeubles, et reconstruire en maîtrisant le développement de la station refondée

Démolir les immeubles situés dans le périmètre de vulnérabilité implique de les acquérir préalablement. Comment procéder ? L'évaluation totale de la valeur des biens situés dans la zone de vulnérabilité n'intègre pas le risque conformément au mode de calcul de France Domaine et à la législation du code de l'Environnement. Or la valeur de marché d'un bien situé sur le littoral augmente avec la proximité de la mer. Et, en l'état, la municipalité seule ne peut acquérir ces parcelles.

D'une manière générale, la valeur des biens menacés par le recul du trait de côte pose question. Peut-on acquérir à la valeur du marché, de surcroît sur des fonds publics, un bien voué à la disparition ?

Pour la faisabilité de l'opération, quel portage foncier, notamment en l'absence d'établissements publics fonciers d'État ou local ? Comment la collectivité peut-elle maîtriser l'occupation du sol, ne pas rater les opportunités et amorcer la dynamique d'une mutation urbaine ?

Quel pourrait être l'espace libéré par la déconstruction et son statut ?

Une fois la démolition effectuée dans le périmètre de vulnérabilité, quel pourra être le statut de l'espace situé à l'interface terre-mer, comprenant vraisemblablement une dune reconstituée, et comment le qualifier ? Quels types d'aménagements pourront y être autorisés ou tolérés, avec quelle notion de provisoire et de démontable ?

Hyères – Point d'avancement de la démarche "La plaine du Ceinturon face aux risques littoraux"

Porteur : la commune de Hyères-les-Palmiers

Fondée sur une forte érosion et un risque de submersion de la route littorale et de sa plage, la démarche portée par la ville de Hyères vise, dans le contexte d'une Opération Grand Site, à la recomposition spatiale de la plaine du Ceinturon qui sépare le centre historique du rivage de la mer. Cette plaine, où serait relocalisée la voie de desserte et de transit, est occupée par de grandes entités urbaines et agricoles mitées par des poches d'habitat et d'activité : aéroport militaire et civil Toulon-Hyères, stations balnéaires, port de plaisance et quartier pavillonnaire. Le site est également sujet à de fortes inondations récurrentes issues des petits fleuves côtiers.

L'objectif de la démarche est d'élaborer des scénarios visant à recomposer de façon opportune et pertinente l'ensemble des entités programmatiques encore à définir tout en maintenant le développement économique du territoire. Fondés sur un diagnostic territorial de l'existant, ils seront proposés à l'ensemble des acteurs socio-économiques et à la population concernée.

Le programme d'études global élaboré par le bureau d'étude Egis Conseil en charge de la coordination urbaine, vise à la constitution d'un schéma d'aménagement concerté et d'un programme opérationnel d'actions afférent. Quatre phases sont projetées : identification des enjeux, définition des orientations de long terme, définition de scénarii, élaboration du programme opérationnel et de fiches actions.

La première phase est en cours. Deux études particulières préalables ont été engagées par le bureau d'étude : l'identification, la quantification et la qualification des risques littoraux, ainsi que l'analyse des déplacements et de la fréquentation du site.

L'aléa submersion sera précisée par une étude modélisée du BRGM. Cette étude a fait l'objet d'un cahier des charges concerté entre la ville, les services de l'État locaux et le Cerema, dans le cadre d'un appui du groupe conseil de suivi national.

Il est projeté que l'analyse porte également sur le fonctionnement du territoire de projet, la plaine du Ceinturon, et sur ses interactions et interconnexions, tant internes qu'externes à l'échelle de la commune et de l'agglomération toulonnaise. Elle permettra de mettre en perspective l'évolution de ce territoire au regard des dynamiques territoriales adjacentes.

Les conclusions de cette première phase – et en particulier les enjeux identifiés à l'issue de la concertation avec les acteurs locaux au travers de différents groupes de travail thématiques – seront présentées au Conseil municipal à l'automne.

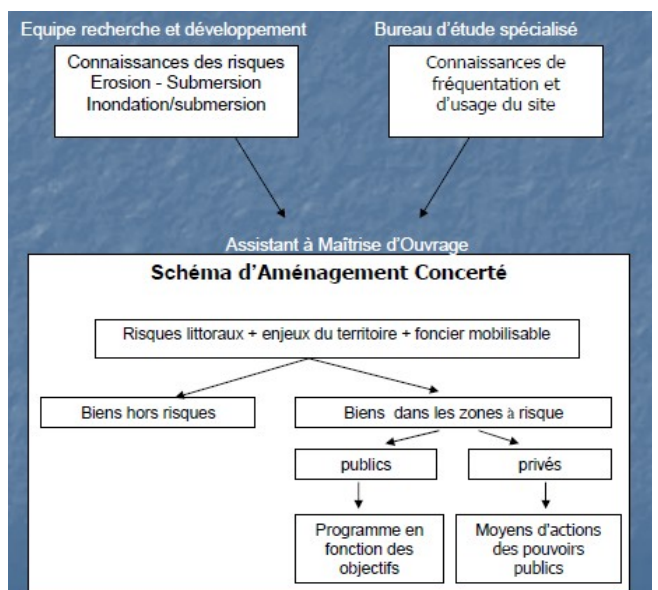
La phase suivante de définition des orientations générales de long terme, dont la stratégie et les modalités de concertation restent encore à définir, devrait être engagée à la suite.



Plage de l'Ayguade © P Beaudet



Intempéries du 14 décembre 2008 © Ville de Hyères



© Ville de Hyères

Les points essentiels : atouts, difficultés, problématiques locales ou générales

Comment affirmer le portage politique ?

L'avancement de la démarche est très dépendant du portage de la maîtrise d'ouvrage et donc de l'ambition politique de la municipalité porteuse. La démarche n'est pour l'instant que peu concertée avec les acteurs du littoral. Sans adhésion, ou existence ancrée dans le territoire, sa pérennité demeure fragile, notamment au regard du changement de municipalité qui a eu lieu en mars 2014.

Un site exceptionnel pour une reconquête de la plaine à l'interface terre-mer

L'histoire et la géographie du site reste encore à écrire pour mieux imaginer la suite dans la continuité d'une cohérence d'actions et d'une meilleure lecture des éléments en présence.

Véritable fragment gagné sur la mer, conquis et asséché par l'homme, le site de la plaine du Ceinturon est emblématique et à l'interface d'autres entités exceptionnelles : centre ancien, marais salants, tombolo, parc national de Port Cros. Comment relier le caractère maritime intrinsèque de ces marais littoraux à la plaine urbaine et sublimer la contrainte du risque en atout ?

L'intervention d'Emmanuel Garnier et de Thierry Laverne l'après-midi de ce séminaire national (voir pages suivantes) posent les prémices d'une lecture territoriale qui pourraient être la base d'un principe d'intervention global.

Comment créer la synergie des démarches existantes sur ce territoire, localement et à plus grande échelle ?

L'Opération Grand Site, la charte du parc national de Port-Cros, l'élaboration du SCOT et de son volet SMVM, l'élaboration du PLU, les actions de gestion des milieux humides sur le tombolo et les marais salants, l'extension de l'urbanisation et la requalification du tissu urbain au pied du coteau du centre historique de Hyères-les-Palmiers, l'atelier national sur les risques Val d'Argens appellent une synergie favorable à la dynamique des enjeux et des acteurs locaux. Les problématiques émergent et se stimulent. Comment peuvent-elles converger et être motrices de projets cohérents ?

Du financement de la relocalisation : la nécessité d'affirmer un projet politique de long terme

Dans la perspective d'une mise en œuvre rapide de premières actions à l'issue de la démarche – pré-réquis pour favoriser l'acceptabilité de la démarche – la commune de Hyères a entrepris des recherches sur leur possibilité de financement. Il ressort de ces premières investigations que :

- d'une part, les financements privés semblent aujourd'hui difficiles à mobiliser car les perspectives de retour d'investissement s'avèrent trop lointaines. L'affirmation d'un projet politique de long terme pourrait éventuellement permettre l'assurance d'un engagement et d'une certaine attractivité pour les aménageurs et les investisseurs qui pourraient être intéressés par une situation littorale exceptionnelle et à révéler.

- d'autre part, si, dans un premier temps, il convient d'optimiser la mobilisation des différents fonds et financements publics, le porteur souhaite passer le message que seule une véritable politique nationale sur la question, comme par exemple celle du renouvellement urbain avec la politique de l'ANRU, semble en mesure de faciliter la mise en œuvre de ces démarches.

Une concertation autour du diagnostic

En raison des échéances électorales, les instances de concertation prévues n'ont pu être réunies aussi régulièrement qu'envisagé initialement. Les acteurs locaux ont néanmoins pu être associés lors de la phase de diagnostic au travers de réunions thématiques. Détachées de toute discussion orientée sur des scénarii préposés et encore non dessinés, ces réunions ont permis des échanges libres sur leur propre perception du territoire et sur les problématiques et enjeux qu'ils y associent.

La démarche a par ailleurs fait l'objet d'un appui important par les services de l'État, notamment pour l'élaboration des cahiers des charges. L'architecte et le paysagiste conseils de la DDTM, ainsi que l'expertise du Cerema, ont pu être associés aux réflexions.

Le développement nécessaire des relations avec l'aéroport

En réponse aux recommandations du jury de l'appel à projets, des contacts ont pu être amorcés avec les instances de l'aéroport, tant militaires que civiles. Les autorités doivent être convaincues de l'intérêt et des enjeux de la démarche, notamment eu égard aux impacts et incidences qu'elle est susceptible d'avoir sur leurs activités et aux opportunités de restructuration ou d'extension de l'équipement.

Comment gérer la phase transitoire avant de définir une zone vulnérable à l'érosion ou d'identifier des zones rouges à forts aléas par le PPR ?

En l'absence de cartographies stabilisées identifiant précisément les risques littoraux, la commune connaît des difficultés pour s'opposer aux demandes de permis de construire qui lui sont adressés dans ces périmètres exposés aux risques. Cette question se pose avec acuité dans la gestion des baux emphytéotiques communaux arrivant à échéance et sur la question de leur revente.

De la prise en compte de la concomitance des aléas

L'étude préalable de définition des risques littoraux confiée au BRGM porte en particulier sur le calcul de probabilité statistique d'occurrence conjointe de trois phénomènes (surcote, vague, inondation) et la modélisation conjointe d'une submersion et d'une inondation. Des difficultés méthodologiques existent, en particulier dans le choix des données à modéliser : faut-il favoriser un seul phénomène ? Ou plusieurs ? en sachant que les événements historiques montrent rarement une concomitance parfaite entre ces phénomènes d'érosion, de submersion (la documentation sur cet aléa est particulièrement rare) ou d'inondation.

Petit-Bourg – Point d'avancement de la démarche "Mise en sécurité des sites de Bovis et de Pointe-à-Bacchus"

Porteurs : la Communauté d'Agglomération du Nord Basse Terre
assistée par l'Agence des 50 pas géométriques et la commune de Petit-Bourg

La démarche vise à la mise en sécurité des sites côtiers de Bovis et de Pointe-à-Bacchus (situés respectivement au sud et au nord du centre-ville) en inscrivant les perspectives de relogement dans le projet de renouvellement du centre-bourg porté par la commune de Petit-Bourg.

Le programme d'études comprend quatre phases :

- diagnostic des besoins en relogement et relocalisation des familles et activités concernées,
- prospections et propositions de relocalisation,
- valorisation des espaces libérés,
- programmation opérationnelle des actions à mettre en œuvre.

Première phase : enquête auprès de la population

L'analyse de l'enquête conduite en février et mars 2014 auprès des populations concernées (environ 150 familles) pour identifier les besoins en termes de relogement et de relocalisation (nombre d'occupants, profil familial, problématique de décohabitation, revenus, capacités financières, type de logement souhaité, localisation...) et connaître l'état de salubrité du bâti (enquête de type résorption de l'habitat insalubre (RHI)), est en cours.

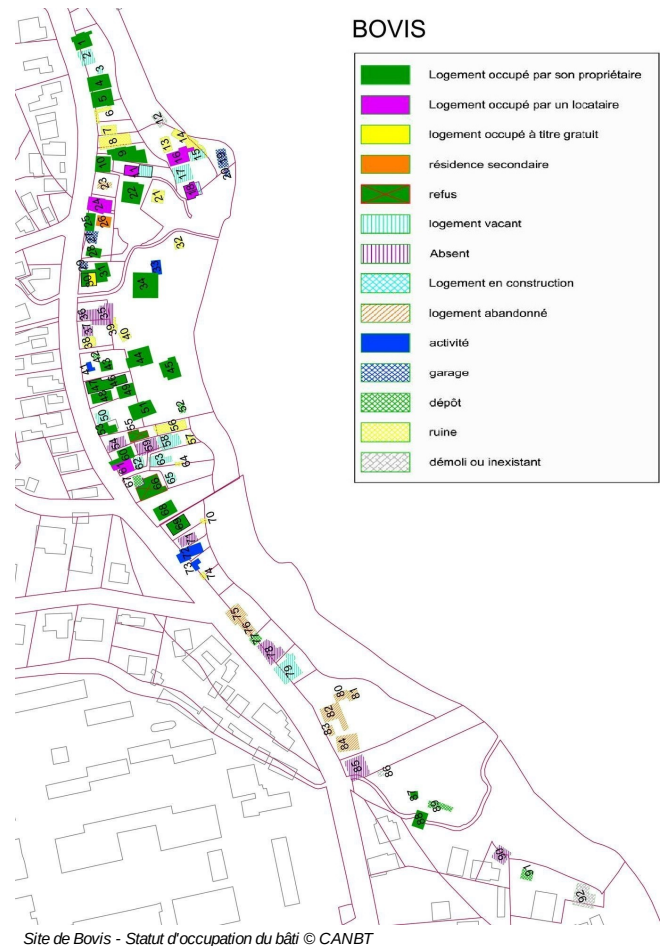
Les premiers résultats font état d'une relative adéquation entre les souhaits de relogement exprimés par la population et leur situation.

Une hiérarchisation des relogements sera effectuée en fonction de différents critères (risque encouru, niveau de salubrité du logement, souhait des ménages, avis de l'enquêteur). Il est à noter que ces critères soulèvent des questions méthodologiques

Deuxième phase : évaluation foncière

Les travaux préalables d'identification du foncier disponible et mobilisable sont achevés. Il n'a toutefois pas été possible, faute de données, d'identifier de manière précise les logements vacants susceptibles d'être également mobilisés. Par ailleurs, les opérations en cours ou en projet, notamment de la part des bailleurs, seront inventoriées.

Si la réflexion s'est focalisée en priorité sur le centre-bourg, localisation souhaitée par les habitants (proximité entre autres des services et des activités), la recherche de possibilité de relocalisation a été élargie à l'ensemble de la commune. Des terrains actuellement classés en espaces agricoles, en continuité avec le centre-bourg, ont été identifiés. Or leur mobilisation nécessitant, dans les départements d'outre-mer, un avis conforme de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), leur acquisition apparaît difficile même dans l'hypothèse où ils n'auraient pas de valeur agronomique suffisante pour en assurer la culture.



Les études devront également se référer au schéma d'aménagement régional (SAR) qui conditionne le déclassement d'espace agricole à des opérations de transfert ou de compensation.

Ensuite, les travaux vont s'attacher à définir les modes de valorisation des terrains susceptibles d'accueillir les relogements. Une attention particulière sera apportée dans ce cadre à la préservation des habitudes et modes de vie observés, en facilitant, par exemple, le déplacement des piétons, en aménageant des espaces de vie extérieurs (balcons, jardins privatifs...), en maintenant une proximité avec les activités et services...

L'analyse des possibilités de valorisation des espaces libérés a également été engagée. Elle vise à permettre la réappropriation du bord littoral par la population en développant d'autres usages. La question de l'adéquation entre activités possibles et prégnance du risque reste cependant posée.

Les points essentiels : atouts, difficultés, problématiques locales ou générales

Une dynamique réelle générée par la démarche : Guadeloupe et autres territoires ultramarins proches, Martinique et Guyane

Le séminaire local organisé le 31 octobre 2013 a rassemblé près de 120 participants. Il a permis de premiers échanges et partages d'expériences entre l'ensemble des acteurs confrontés à cette problématique dans les territoires des Antilles et de la Guyane. Les attentes sont fortes de la part des parties prenantes. Comment conforter la synergie par un réseau d'acteurs pertinent ? Comment faire adhérer les partenaires potentiels à la démarche et l'inscrire dans une stratégie globale régionale ?

Des enjeux sociaux forts au cœur de la réflexion

Les personnes (habitants et professionnels) devant être délocalisées ont naturellement un attachement fort au quartier où elles sont implantées (vécu, modes de vie, liens sociaux). Le processus de relocalisation engagé vise ainsi, en premier lieu, à prendre en compte et à préserver les habitudes et mode de vie par un choix d'implantation et une typologie architecturale proposée de nature à faciliter une meilleure acceptation, appropriation et intégration de la population relocalisée.

Une réflexion d'ensemble pour répondre à des problématiques imbriquées

Si l'aspect social est au cœur du projet, le développement d'activités va de pair avec le projet de relocalisation.

Un rapport au risque très spécifique

Le rapport aux risques est, en Guadeloupe, fortement marqué par la place centrale qu'y occupe la religion : *"De toute façon, c'est Dieu qui décide"*. De plus, l'attachement et le fort sentiment d'appartenance des populations à leur lieu de vie créent de fortes réticences à la relocalisation même en cas de péril imminent. Au cœur de la réflexion, ces aspects culturels, sociaux et sociologiques nécessiteront de poursuivre de manière importante les actions d'information et de pédagogie entreprises auprès de la population.

Une suspicion de la population à apaiser

Aux difficultés liées à un manque de "culture du risque", s'ajoute également une suspicion de la population vis-à-vis des pouvoirs publics. Les habitants craignent en effet que les opérations de "mise en sécurité" ne cachent en réalité une expropriation pour réinvestir le foncier et favoriser le développement de construction et aménagements dont ils ne seraient pas bénéficiaires.

Malgré les craintes, une bonne adhésion de la population au projet

Une condition : l'association des différents acteurs au projet

Pour les porteurs du projet, l'avancement du projet et la déclinaison opérationnelle des solutions de relogement ne pourront être effectifs qu'en associant, et en coordonnant, l'ensemble des acteurs locaux et nationaux qui interagissent sur ces problématiques. Des ateliers thématiques sont programmés à cette fin avant l'été 2014.

Un sujet "indemnisation" existant mais qui n'est pas au centre des échanges, ni du projet

Dans le cas de constructions sur des terrains privés, l'acquisition amiable ou des procédures d'expropriation permettent l'indemnisation par le FPRNM des propriétaires de terrains soumis à des risques imminents. Mais ici, sur la zone des 50 pas géométriques, la majorité des occupants ne possède pas de titre de propriété et ces procédures ne peuvent donc être mises en œuvre.

Des procédures de cession existent, mission essentielle de l'agence des 50 pas, Cependant la doctrine est qu'aucune cession ne puisse se faire dans une zone à risque fort (zone rouge du plan de prévention des risques naturels (PPRN) nouvellement diffusées par la validation des cartes d'aléas).

Les dispositions de la loi n°2011-725, dite loi "Letchimy", susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cas de figure font de plus l'objet d'interrogations localement et nécessitent d'être précisées. Les critères liés à l'imminence du risque et à l'éligibilité des habitants par rapport à l'ancienneté de leur logement, ou en référence à l'illégalité de leur occupation, peuvent porter à interprétation localement et donc à mécontentement. Ce sujet fait également l'objet d'un atelier thématique à venir.

Les espaces libérés : un atout pour tous

Pour les porteurs de projet, les espaces libérés devront rapidement trouver un autre usage et une autre destination. Cet aspect est indissociable de celui de la relocalisation. C'est une composante du projet.

L'objectif est d'éviter une réappropriation/réinstallation illégale et donc une nouvelle mise en insécurité des populations. Se pose toutefois la question, compte-tenu de la prégnance du risque, de la faisabilité de pouvoir rendre accessibles ces espaces au public et des responsabilités qui pourraient être engagées.

Qui plus est, l'évolution future du phénomène d'érosion reste à ce jour inconnue et rend difficile toute réflexion sur un aménagement temporaire ou évolutif.

La définition du périmètre des zones à relocaliser au cœur des questionnements

La commune de Petit-Bourg est actuellement couverte par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé en 2002 et en cours de révision depuis 2012.

Or le projet de révision du PPRN propose un zonage affiné, plus précis que le PPRN actuel, avec parfois un impact moindre sur les habitations. Sur la centaine de foyers aujourd'hui exposée à un risque fort au regard du PPRN en vigueur, seule une cinquantaine serait finalement concernée au vu du projet de révision. Ceci génère une incompréhension de la population et une difficulté à accepter le diagnostic conduisant à la relocalisation. Cette incertitude pèse sur l'ampleur de l'action à conduire et les moyens à mettre en œuvre.

Par ailleurs, le territoire de Petit Bourg, n'est pas soumis qu'au seul phénomène de l'érosion littorale. Son bourg ancien est soumis au risque submersion marine ; les risques cycloniques et sismiques grèvent également le tissu urbain pouvant être potentiellement densifié pour permettre la relocalisation.

Vias – Point d'avancement de la démarche "La côte Ouest"

Porteurs : les communes de Vias et de Portiragnes
et la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée

La démarche s'inscrit dans une perspective de reconquête de l'ensemble de la plaine côtière située entre les stations de Portiragnes et Vias Plage. Cette plaine, occupée de façon spontanée depuis plusieurs décennies, est soumise à de forts risques d'érosion et d'inondations. Le projet vise ainsi, d'une part, dans une perspective de préservation de la plage, à réaligner le trait de côte en reconstituant le cordon dunaire, et d'autre part, à restructurer l'ensemble de la plaine "cabanisée" suivant des principes esquissés dans le SCOT du Biterrois de continuité paysagère et territoriale afin d'amorcer une réappropriation naturelle de ce site aujourd'hui dégradé.

Il s'agit donc d'une double approche cohérente :

- la reconstitution des milieux dunaires sur le trait de côte, projet porté par l'État sur des financements communautaires (CPER reconduit)
- la requalification de la plaine naturelle entre le canal du midi et le rivage de la mer en intégrant l'ensemble des enjeux et programmes existants, portée plus particulièrement par les collectivités et inscrites au SCOT du Biterrois.

En interaction entre ces deux opérations, la relocalisation des activités et des biens situés actuellement sur le front de mer est directement en lien avec la restructuration des quartiers informels à l'arrière. Les opérations foncières sont en cours grâce à des partenariats avec des opérateurs fonciers (SAFER). A court terme, il s'agit de mettre en œuvre le CPER et de ne pas rater les opportunités foncières qui pourraient se présenter.

A long terme, il s'agit de construire, sur la base d'une charte commune d'intentions et de programmation, un dessin de territoire pouvant porter de façon cohérente, les relocalisations nécessaires, les projets locaux de développement, les opérations de renaturation...

La démarche portée par les porteurs repose sur le principe d'une co-production du projet entre tous les acteurs, collectivités, État, acteurs socio-économiques et population.

Articulée avec la poursuite de "l'approche patrimoniale" et dans les conditions de gouvernance fixées par la charte qui en découle, cette démarche souhaitée de co-construction du projet intègre également la notion d'un chemin de changement, c'est-à-dire la question des temporalités, celle des rythmes des mutations et celle de l'acceptation sociale. Autrement dit, la notion de coproduction de projets doit pouvoir être ajustée en permanence aux moyens techniques, financiers et réglementaires, aux ambitions politiques des équipes en place et à l'acceptation sociale que peuvent développer les différents acteurs, les locaux certes, mais aussi les acteurs institutionnels et les socio-professionnels.

Dans cette perspective, il est prévu de sélectionner une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine ou équipe de conception en mesure de développer un plan-guide sur une longue durée (10 ans), en réunissant les compétences multidisciplinaires nécessaires :



La côte Ouest de Vias © CAHM



L'esquisse de la mer verte © CAHM

- une équipe de concepteurs pluridisciplinaire, pour réaliser un projet transversal au regard de toutes les parties prenantes, le faire partager, l'actualiser, l'amender, l'enrichir,
- appuyée par des experts sur des sujets techniques particuliers.

Le cahier des charges pour la consultation de cette équipe – dénommé "accord-cadre" – est en cours d'élaboration.

Cette équipe aura pour mission principale la réalisation d'un plan-guide, avec un double objectif :

- d'une part, une représentation de l'ambition territoriale – "l'horizon de sens", "ce vers quoi on va" – référence pour la cohésion et la cohérence des actions qui seront conduites,
- d'autre part, une représentation de la synthèse des différents avancements des études et projets.

La réflexion portera plus particulièrement sur les trois axes suivants :

- une stratégie foncière,
- les choix d'aménagement et de paysage (agriculture, tourisme, économie, déplacements, habitat, environnement et ressources...),
- les outils de communication et de pédagogie partageables de type simulation 3D et maquettes.

Les points essentiels : atouts, difficultés, problématiques locales ou générales

Faire adhérer les multiples acteurs à un projet commun : assurer la visibilité et l'équité du projet par la "charte patrimoniale"

L'acceptation sociale est un préalable incontournable pour construire collectivement un projet commun dans lequel chacun puisse se retrouver.

La très grande majorité des acteurs impliqués dans la démarche patrimoniale menée par les porteurs considèrent ainsi que, de façon réaliste et tendancielle, seule l'acceptation par tous de se placer dans la perspective de la montée du niveau de la mer et de l'érosion du trait de côte, et donc d'un recul inéluctable, peut être à même de modifier la situation sur Vias, et d'opérer un changement du regard et du paradigme.

Malgré les démarches entamées, une incompréhension et une tendance à l'opposition subsistent parmi les résidents et professionnels du tourisme de la côte Ouest.

Un sentiment d'iniquité entre territoires – ce qui n'est pas possible à Vias en terme de "protection lourdes" du trait de côte semble possible dans la commune voisine, un projet de reconstitution du cordon dunaire dont l'efficacité et la pérennité ne sont pas garanties : autant de facteurs qui rendent difficile l'adhésion d'une population qui n'est ni experte, ni technicienne, ni élue, et qui cherche à sauvegarder son lieu de vie, de villégiature ou son outil de travail.

La population inquiète demande des réponses concrètes et tangibles au projet. La difficulté réside dans cette incapacité pour le moment à pouvoir répondre à ces attentes, tout en sachant que le projet sera évolutif et qu'il restera nécessairement des parts d'incertitude.

Le projet devra également avoir pour objectif, dans son enchaînement chronologique, de sécuriser temporairement les propriétaires de campings sur leurs outils de travail dont le cycle d'amortissement n'est pas encore achevé.

Une première étape, la reconstitution du cordon dunaire, confrontés à des difficultés

La première phase de la démarche qui vise, dans une perspective de préservation et de création de plage, à réaligner le trait de côte et à reconstituer le cordon dunaire, a fait l'objet d'un recours et d'une procédure de référé-suspension introduit par une association de riverains, notamment sur la base de considérations environnementales (espèces protégées). Le démarrage des travaux, initialement prévu le 3 mars 2014, a été suspendu suite à la décision du tribunal administratif de Montpellier du 7 avril 2014. L'État s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'État.

Il est également apparu difficile, dans le cadre du projet de reconstitution du cordon dunaire, de négocier l'acquisition des terrains quand les solutions de substitution aux implantations des usages existants ne sont pas scénarisées et stabilisées juridiquement.

Une stratégie foncière à construire

La définition d'une stratégie foncière est une condition nécessaire et indispensable pour, à court et long terme, assurer la mise en œuvre du projet.

Elle reste toutefois à ce jour à définir : quels outils mobiliser ? Quels acteurs pour assurer les négociations et les portages financiers ?

Sur le territoire de Vias, les compétences spécifiques et les capacités financières requises font que deux organismes pourraient être sollicités : l'établissement public foncier régional (EPF-LR) et la SAFER. Ce dernier est déjà partenaire et a favorisé les premières acquisitions.

La question de la valeur des biens en zone à risques

De manière corrélée à la mise en œuvre d'une stratégie foncière, et de même que dans la plupart des autres expérimentations (voir les fiches de Ault ou de la côte aquitaine ci avant), se pose la question de la valeur des biens à acquérir.

Force est ainsi de constater que depuis 20 ans, sur le littoral de Vias, malgré les risques forts d'inondation, de submersion marine et d'érosion, les terrains gardent toute leur attractivité et leur prix de marché n'a jamais baissé. Le marché du foncier sur la côte Ouest, en littoral ou en rétro-littoral, est ainsi actuellement très actif et ne semble pas intégrer la question des risques ni celle d'un potentiel recul.

En l'état actuel des choses, le prix des terrains semble hors de portée des acteurs publics et annihile toute possibilité de préemption.

Cette question récurrente sur la valeur des terrains soumis aux risques (inondation, érosion...) a fait l'objet de premiers échanges avec France Domaine. Une notion de décote liée à la durée de vie des terrains avait ainsi été proposée. Le prix des terrains hors zone à risques est calculé sur un retour à 100 ans et, en zone rouge d'aléas très forts, ces terrains ont une durée de vie réduite à 20 ans. Il avait donc été proposé d'utiliser ce ratio (20/100) pour calculer la décote. Ces premiers échanges n'ont toutefois pas abouti, France Domaine considérant que le juge des expropriations ne suivrait pas cette vision.

Au regard de l'absence d'obligation pour l'Etat d'acquérir ou d'indemniser des biens menacés par l'érosion littorale, l'acquisition à l'amiable de biens menacés par une disparition à court terme reste toujours un argument efficient.

Il s'agit donc aux parties prenantes de savoir exposer le pour et le contre dans un projet au long cours où le recul du trait de côte est avéré et le développement territorial se dessine positivement.

Tables rondes

Comment mettre en œuvre les démarches de "relocalisation" sur le littoral ?

Introduction

Table ronde n°1

Quelles temporalités prendre en compte ?

S'adapter aux différents espaces-temps : de l'aléa naturel, de la transformation spatiale, du processus de projet...

Poser les questions de la mémoire et de l'histoire au service de la démarche territoriale

Poser des jalons, phaser, anticiper, pour quel horizon ?

Travailler avec l'inéluctable et le provisoire

Table ronde n°2

Un projet territorial à mettre en œuvre, quels périmètres et quelles échelles ?

Comment coordonner les différents enjeux en présence, intégrer l'ensemble des projets en cours ou à venir

pour une vision globale du territoire littoral ?

Table ronde n°3

"Relocaliser" ou recomposer les territoires littoraux : comment faire adhérer les différents acteurs ?

Poser les questions de la gouvernance, des instances d'arbitrage, de la démocratie participative

mais aussi des moyens de la pédagogie du projet et du partage de la démarche ou des enjeux

Introduction



Ariella Masboungi
Inspectrice générale
de l'administration du développement durable

Bonjour à toutes et tous.

Avant d'entreprendre mon propos, je tenais à préciser que je ne suis guère une spécialiste du trait de côte. Par contre, l'urbaniste que je suis travaille nécessairement en lien avec nombre de sujets : urbanisme et eau, urbanisme et culture, urbanisme et énergies...

J'appuierai donc cette introduction aux tables rondes de cet après-midi sur quelques images extraites de projets internationaux qui semblent, de fait, assez éloignés de vos problématiques si ce n'est qu'ils ont en commun la question de l'eau comme moteur de projets urbains.

La question de l'eau impacte le projet urbain depuis très longtemps. Les paysagistes le savent très bien puisqu'ils sont, de tous temps, rompus à l'exercice de la gestion de l'eau comme levier de leur approche.

Aujourd'hui, vous vous posez une lourde question : celle du risque, celle de l'érosion du littoral.

Je vais essayer de resituer cette question par rapport à l'enjeu du développement durable. Une notion qui a aujourd'hui un impact extraordinairement fort sur le projet urbain. Un impact qu'il a, en fait, toujours eu. Le projet urbain a toujours été en lien avec les questions durables que l'on nommait différemment toutefois.

Le développement durable est parfois considéré par la presse, et par beaucoup, comme la réponse à des menaces, voire des dangers. Il est donc l'objet de peurs et les peurs dominent notre époque.

Nous vivons une période de basculement où les peurs prennent le dessus sur toute autre considération. Peur des risques liés aux dérèglements environnementaux, peur des crises économiques et sociales, peur de l'avenir ; si l'on en croit les sondages qui présentent les Français comme une population bien pessimiste malgré la place encore privilégiée que la France occupe dans le monde.

Aujourd'hui vous vous préoccupez de l'érosion du littoral, source de peurs lointaines et parfois immédiates, source de risques humains, économiques et sociaux, qu'on regarde parfois de très loin en se disant que c'est pour plus tard alors qu'au contraire il faut en anticiper les effets prévisibles.

Cette question de la peur impacte nos métiers, mais elle l'impacte de façon assez étonnante parce qu'elle domine nos préoccupations. On sait aussi à quel point les populations sont sensibles aux risques et aux crises quand elles surviennent. Mais ensuite la peur est oubliée et on revient aux mauvaises habitudes de toujours.

On pourrait ainsi citer l'exemple de Fukushima. Sur le moment, l'impact a été énorme : arrêt des centrales nucléaires, baisse spontanée par les usagers de la consommation énergétique... Et puis, peu à peu le Japon est reparti comme avant. Il faut donc se souvenir de la peur, non pas pour vivre dans la peur mais pour que la peur soit un moteur de l'action.

L'enjeu durable s'est toutefois installé de manière fulgurante, sinon au centre de tous les métiers de l'urbanisme et de la construction, du moins de tous les discours. Mais le danger est le règne des mots d'ordre qui masqueraient l'insuffisance de l'action nécessaire en la matière. L'action est lourde, elle implique des décisions difficiles qui mobilisent le plus souvent de nombreux acteurs. Et il y a loin de la coupe aux lèvres entre la sensibilisation de la population, de la presse, des acteurs, des politiques... et le passage à l'acte.

Les mutations qui sont en cours suscitent de nombreux questionnements quant au devenir des villes et des territoires. Elles sont parfois à l'origine d'initiatives ambitieuses et innovantes, de nouvelles façons de penser et de concevoir le développement urbain, y compris la redécouverte de savoir-faire plus anciens. Si je prends l'exemple des départements d'outre-mer, la culture de l'alerte a toujours été très présente. Et c'est pour cela qu'il n'y a pas, ou peu, de victimes lors des ouragans. Ils ont cette tradition, ces savoir-faire qu'il nous faut retrouver.

La difficulté suscite l'invention et les crises sont des occasions de refondation des concepts, des politiques urbaines et des savoirs. Le danger devient là le sujet. Il devient le levier de l'invention urbaine.

Six défis du projet durable pour le littoral

Le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui me semble soulever 6 défis.

En premier lieu, **le défi de la connaissance**.

Il nous reste en effet à la fois à conforter un savoir encore incertain et à penser les processus de manière plus systémique, plus coordonnée, plus efficace. Et le passage à l'acte exige également des savoir-faire peu rodés à ce jour. L'importance de la veille en la matière est essentielle, pour agir et pour prévenir. Le réseau d'observation que vous mettez en place est essentiel à cet égard. Mais le défi de la connaissance est encore loin d'être abouti aujourd'hui.

Le défi politique : défi essentiel parce qu'aucune traduction concrète ne se fera sans un engagement fort des collectivités locales et de l'État. L'engagement doit être ferme de part et d'autre pour aller jusqu'au bout des processus vertueux engagés. Nous avons réussi en France le Grenelle de l'environnement mais nous avons toujours des politiques de *stop and go*. On avance, on annonce des choses, puis on recule... alors que ces avancées devraient être définitives et significatives et que les engagements devraient être fermes.

Le défi politique pose également des questions d'échelle. Nous avons de toutes petites communes, des communes de moins 2000 habitants qui aujourd'hui sont confrontées à des problèmes qui les dépassent de beaucoup. Pour parler d'un autre sujet qui est la qualité de l'air, je me souviens du maire-adjoint de Paris qui disait : "la qualité de l'air ne s'arrête pas aux périphéries, alors comment fait-on pour travailler ensemble puisque tous les mécanismes durables dépassent de beaucoup les échelles où les problèmes se produisent". Cela impose bien sûr des gouvernances mais il ne faut pas commencer par les gouvernances. Il faut commencer par le projet et c'est le projet qui fabriquera la gouvernance.

Le troisième défi est **le défi comportemental et démocratique**.

La ville durable ne peut en effet qu'être le fait d'une multitude d'acteurs et en particulier les usagers. On a beaucoup parlé de concertation, évoqué également la nécessité pour les usagers d'avoir un horizon clair. Ce que malheureusement vous ne pouvez pas leur offrir au stade de recherches et de réflexions où vous en êtes. Dans le même temps, il y a un besoin de transparence. Il faut partager le diagnostic de façon très claire avec les habitants. Il nous faut de même nous confronter à leur problème : ils habitent aujourd'hui quelque part mais demain, pour beaucoup d'entre eux, ils n'habiteront plus là. Ce n'est pas simple à accepter. Mais c'est une question de protection de l'usager, une protection à la fois de son investissement, de son rêve et de sa survie. Ce défi démocratique est donc gigantesque.

Le quatrième défi : **le défi méthodologique et professionnel**.

Agir en planifiant s'impose. C'est un mot d'ordre en matière d'urbanisme. On ne peut pas attendre d'avoir tout pensé, tout programmé, tout intégré dans des schémas de cohérence territoriaux pour agir. C'est une des difficultés auxquelles vous êtes confrontés. Les documents d'urbanisme doivent intégrer les données qui seront mises en évidence au cours de vos travaux, ils doivent être en appui sur un projet et, dans le même temps, agir sur les projets. Ce qui implique de nouvelles formes d'organisation du travail, de nouvelles proximités entre des professions et thèmes qui s'ignoraient – toutes choses qui ne sont pas encore à l'ordre du jour, loin s'en faut.

Le défi méthodologique, c'est également la gestion des temps – la gestion du temps immédiat, du temps court, du temps long – et la capacité à gérer aujourd'hui les territoires qui vont disparaître. Ce qui nous ramène d'ailleurs au défi démocratique. On peut imaginer une série d'outils et plusieurs ont ainsi été proposés. Pourquoi pas un permis de construire éphémère ? Après tout, nous le faisons déjà pour les concessions de bord de mer. Je pense qu'il nous faudrait également être inventifs dans le développement des transferts de coefficients d'occupation des sols comme le font les Américains, à New York en particulier. Cela pourrait être possible entre des territoires qui vont disparaître et des territoires que l'on va tenter de densifier.

Le cinquième défi, c'est évidemment **le défi économique**.

Se projeter dans l'avenir avec des coûts parfois accrus, dans le contexte d'un marché relativement atone et de dépenses publiques soumises à une obligation de décroissance, est un énorme défi à relever. Les économies de gestion liées aux investissements durables sont non seulement décalées dans le temps mais ne relèvent pas des mêmes acteurs. Ceux qui paient et ceux qui gagnent ne sont pas les mêmes. Toutes choses à intégrer dans une nouvelle façon de penser les projets, les rôles et les financements. Nous sommes en déficit de réflexion sur la question et le modèle économique acteur par acteur est encore à inventer.

Enfin, je finirai par **le défi du modèle urbain**.

Est-ce qu'il ne faut pas changer d'attitude par rapport à ce qui est considéré paysage ? Faut-il ne plus penser front de littoral, front de rivière, front de parc ? Ne plus travailler en bande face à l'objet que l'on contemple ? Mais penser à offrir la vue à tous par des organisations qui seraient par exemple perpendiculaires à la mer, permettant ainsi, de repenser le littoral dans sa profondeur, mais également de créer des espaces inondables, lieux de biodiversité, lieux du loisir ? Il y a très certainement une évolution du modèle du paysage littoral qui est à penser et à faire accepter.

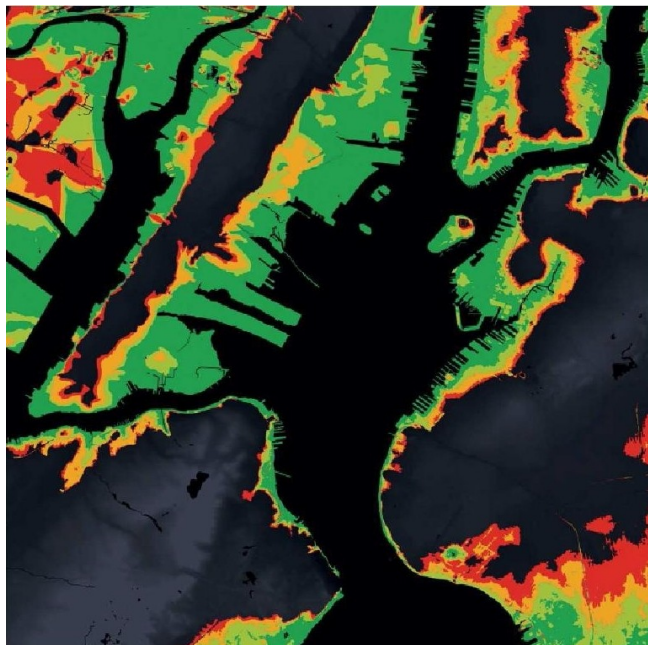
Penser la ville durable, c'est penser le très grand et le très petit, le bassin de vie, la qualité de la proximité, les bassins versants, le transport, l'énergie, les déchets... et faire entrer en cohérence toutes les échelles.

Quelques exemples

Pour illustrer ces propos, je vais vous montrer quelques exemples pris le long de rivières. Ils témoignent de démarches de résilience de deux natures : soit redonner de l'espace à l'eau, soit gérer l'espace en fonction de l'inondabilité.

New-York : la recherche au service de la décision politique

L'exemple américain est passionnant. C'est un travail de recherche qui s'inscrit dans ce qu'on appelle aux États-Unis la "research by design". La recherche par le design permet d'enrichir les diagnostics grâce à une représentation formelle.



Cette forme de recherche, telle qu'illustrée à New York par le programme "Rising Currents" – réflexion sur les ouragans et la montée des eaux – propose des scénarios qui peuvent toucher le grand public car exposés dans des lieux majeurs ou mineurs. Ces travaux ont ainsi été exposés au musée d'art moderne de New York, ce qui a permis à tous de venir les voir et d'être sensibilisé au sujet du danger du recul du trait de côte tout en découvrant les moyens de lutter contre tout en embellissant la ville.

La recherche nourrit par ailleurs les politiques publiques par sa capacité à se projeter au-delà du raisonnable pour traiter avec talent et énergie les menaces de l'avenir. Le maire de New York, Michael Bloomberg à l'époque, a ainsi intégré, dans sa vision pour New York 2030 et dans ses projets, un certain nombre des réflexions et préoccupations développées dans ce programme.



Grand Paris : construire sur les zones inondables un bâti adapté

La consultation première phase de la consultation internationale pour le Grand Paris a révélé le potentiel de la prise en compte de l'eau dans le projet de territoire. Ce qui est extrêmement intéressant c'est que l'arrivée de l'eau et l'inondabilité de l'Île de France ont constitué un sujet majeur pour toutes les équipes.

On peut citer entre autres la proposition de l'équipe Lin dont l'objectif était de renouer avec le fleuve tout en tenant compte de l'inondabilité en construisant des plates-formes sur lesquelles on construit et dont les rez-de-chaussée sont inondables.



SCOT de Montpellier : l'hydraulique comme base du projet

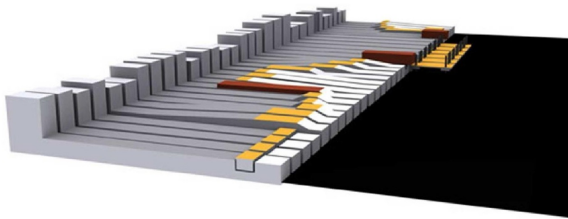
Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de Montpellier, réalisé par Bernard Reichen, grand prix de l'urbanisme est l'un des seuls SCOT ayant véritablement fait un projet du chemin de l'eau. Ce qui semble rejoindre vos préoccupations en ce qu'il intègre la question du littoral et la question de l'eau dans une vision métropolitaines, sans doute la bonne échelle pour traiter le sujet. Ici aussi le risque est pris comme une occasion de projet et non pas comme un problème.



Anvers : un aménagement modulé des quais

Face à la menace deux attitudes sont possibles, soit de manière alternative soit de manière cumulative : on se protège, soit, au contraire, on accueille intelligemment l'inondabilité.

Anvers marie ainsi les deux attitudes face à la prévision de montée des eaux de l'Escaut qui longe la ville : quand on a de l'espace, c'est-à-dire au bout de la ville, on reçoit l'inondabilité – on fabrique un parc comme sur les berges du Rhône à Lyon qui a été complètement conçu en fonction de son inondabilité – ou, à l'inverse, on s'en protège et on en fait un projet en modulant le sol qui fabrique des promenades hautes au lieu de digues qui seraient des barrages visuels face au fleuve.



Breda : prévenir les inondations et créer des zones de biodiversité

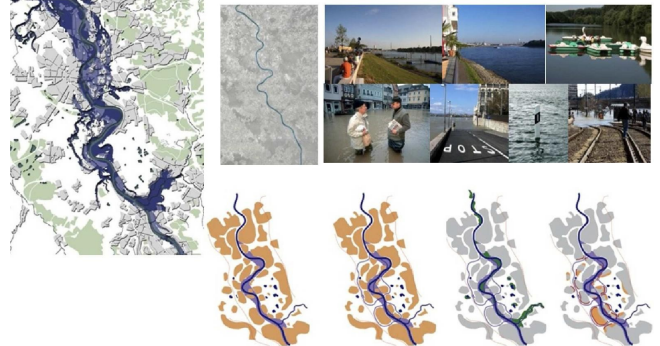
Les Pays Bas ont l'habitude de se confronter à l'eau, étant, pour une large part de leur territoire, au dessous du niveau de la mer. Dans la ville de Breda, la rivière a été déviée pour prévenir les inondations en offrant une dérivation qui reçoit les débordements de la rivière existante et dans le même temps, c'est l'occasion de créer un "parc de la biodiversité". Encore une fois, plusieurs réponses au même problème.



Le Rhin entre Bonn et Cologne : désendiguer le fleuve et créer de nouveaux paysages

Enfin, et c'est un des derniers projets que je voulais vous montrer, ce sont les travaux menés par l'agence TER sur le Rhin entre Bonn et Cologne. Ils proposent de désendiguer le Rhin.

On laisse le fleuve prendre toute sa place et on fabrique de nouveaux paysages le long desquels on va construire. Cette opportunité de la montée de l'eau permet de fabriquer un paysage beaucoup plus intéressant que le paysage qui existe aujourd'hui et de définir les zones constructibles. C'est un travail très passionnant et, à mon sens, anticipateur.



Vitry-sur-Seine – Les Ardoines : l'inondabilité dessine le projet résilient

Pour terminer, j'évoquerai le projet des Ardoines à Vitry-sur-Seine, dessiné par David Mangin, et porté par l'établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine-Amont. Un projet résilient par excellence, qui prend la menace comme sujet et non comme problème. Un projet inédit qui étage le site pour gérer l'inondabilité : la première plateforme est parfaitement inondable, la deuxième un peu moins et la troisième ne l'est pas du tout. Ici, on vit avec le risque plutôt que de s'en écarter.



On voit bien là que la question de l'eau impacte fortement la manière de penser les projets de demain.

Pour conclure

Il nous faut vraiment reconnaître que nous ne sommes sûrs de rien et que seule l'expérimentation pourra nous permettre d'avancer sur ces questions nouvelles et passionnantes.

Cette ville durable que nous recherchons, et notamment la ville littorale durable, prendra des formes et des modes de gestion multiples. Elle nous invite à sortir de l'orthodoxie pour retrouver la créativité urbaine, le plaisir de faire la ville, de vivre la ville, de vivre le littoral et de revendiquer la diversité qui est le propre de notre société hyper-moderne.

Table ronde n°1

Quelles temporalités prendre en compte ?

Emmanuel Garnier	Historien, Institut Universitaire de France, CRHQ UMR CNRS Université de Caen
Agnès Vince	Sous-directrice du littoral et des milieux marins (DGALN/DEB)
Thierry Laverne	Paysagiste Conseil de l'État à la DDTM du Var

modérateur : **Jean-Michel Jacquet**, Architecte Conseil de l'État

Agnès Vince*Sous-directrice du littoral et des milieux marins (DGALN/DEB)*

La question des temporalités à prendre en compte, objet de cette première table ronde, me semble désormais aujourd'hui faire l'objet d'une prise de conscience partagée.

Dans le cadre de l'élaboration de la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte", et au travers des échanges nourris du groupe de travail national qui a contribué à son élaboration qui réunissait nombre de parties prenantes : des élus de différents niveaux de collectivités, des acteurs économiques représentant le tourisme, l'agriculture, des industriels de différents secteurs, des représentants de salariés, d'associations environnementales, des scientifiques, des personnalités qualifiées, des paysagistes, des architectes, des urbanistes, des géographes... la question des temporalités est apparue rapidement comme une problématique majeure.

Si les principes et les recommandations de la stratégie nationale invoquent la nécessité d'une action collective plus efficace, notamment par l'articulation des différentes temporalités, rien n'est réglé pour autant. Nous avons simplement donné un certain nombre de pistes.

La stratégie nationale énonce, par exemple, qu'il est nécessaire de planifier maintenant et de préparer les acteurs à la mise en œuvre de la relocalisation à long terme des activités et des biens. Il y a déjà bien, dans cette formulation, une question de temporalité. Il est également écrit que l'implantation des biens et des activités dans les secteurs où il y a des risques forts d'érosion, doit être arrêtée. Arrêtée immédiatement ? Arrêtée demain ? Qui prend la décision, sur la base de quels documents, à partir de quel type de consensus et avec quelle gouvernance ?

Un autre principe de la stratégie nationale évoque la nécessité de prendre en compte de manière conjointe les aléas submersion et érosion dans les plans de prévention des risques littoraux (PPRL). L'établissement d'un PPRL correspond à un temps donné. C'est un document prescriptif qui va s'appliquer à des documents d'urbanisme et qui définit donc une temporalité particulière.

Il est ensuite écrit que, dans la perspective du changement climatique, il est nécessaire d'anticiper l'évolution des phénomènes physiques d'érosion côtière et de submersion marine et que cela passe par une bonne connaissance des aléas et du fonctionnement des écosystèmes côtiers dans leur état actuel et une prévision de leur évolution à 10, 40 et 90 ans. Nous avons donc donné une temporalité. Mais ces phasages sont-ils en correspondance avec les temporalités des documents opérationnels ou de planification ?

Ainsi, si la stratégie nationale a bien posé et mis en évidence ces problématiques de temporalité, elle ne les a en rien réglées. Il nous faut dorénavant mettre tout cela en musique.

C'est pour cette mise en musique, l'écriture de cette partition collective qu'il faut jouer ensemble, que nous sommes justement interpellés aujourd'hui dans ce séminaire.

Les porteurs de projets et l'ensemble des acteurs ont attiré notre attention sur ces questions de temporalité. J'en rappellerai encore quelques-unes.

Nous avons ainsi les temporalités liées au processus de programmation financière, c'est une évidence. Quelle est la personne en charge d'estimer les besoins par rapport à une relocalisation ? Qui est censé en faire la programmation et les inscrire sur une ligne budgétaire ? Est-ce la même que celle qui va travailler sur les questions de planification ? Est-ce la même que celle qui va travailler sur les problématiques de schéma de cohérence territoriale (SCOT) et de plan local d'urbanisme (PLU) ? Est-ce la même que celle qui va suivre l'opération d'aménagement ? Que celle qui assurera la maîtrise foncière ?

Ainsi, selon la nature de l'action publique ou privée, les temporalités sont différentes. Chaque action procède d'un processus d'estimation du besoin de l'action, de programmation de l'action, de réalisation de l'action. Les échelles de travail sont différentes : communes et leurs groupements, bassins versants, entités (cellules) hydrosédimentaires... Les décideurs et instances compétentes sont différentes. Les modalités de financements relèvent de processus différents selon qu'ils proviennent de l'État, des collectivités, des fonds européens ou d'acteurs privés.

Cette imbrication des différentes temporalités est aujourd'hui extrêmement difficile à articuler. Nous le reconnaissons volontiers. L'objet de ce séminaire à mi-parcours est de mettre sur la table toutes ces questions qui restent aujourd'hui à orchestrer.

Il nous semble aujourd'hui, et c'est l'une des recommandations de la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte", que l'articulation de ces temporalités passe certainement par la désignation d'un chef de file territorial, apte à développer une vision cohérente de l'ensemble et permettre ainsi à chacun, selon ses compétences, d'y inscrire son action en fonction des temporalités de celle-ci.

Peut-être que, selon les territoires, et comme nous avons pu le constater au travers des différentes démarches en cours, ce ne sont pas les mêmes autorités. Parfois l'État se met véritablement en situation à la fois de pédagogue et de facilitateur tout en maintenant ses compétences. Dans d'autres cas, c'est un syndicat intercommunal, la région... Selon les cas, les chefs de file peuvent être différents.

Il s'agit ensuite d'améliorer l'enchaînement des processus de décisions. Aujourd'hui, nous devons travailler au présent, assumer le passé et construire l'avenir... C'est ce message de construction collective que chacun est venu ici appeler de ces vœux. Il est normal que chacun des acteurs concernés se préoccupe de la manière dont il peut avoir une place dans ces temporalités.

Le dernier point que je souhaiterais souligner en termes de temporalité est un point auquel la direction de l'eau et de la biodiversité est particulièrement attachée. Il s'agit du changement de paradigme entre l'homme et son milieu auquel nous invitent les démarches portées par les acteurs territoriaux.

L'enjeu est bien de faire évoluer la dynamique des acteurs en passant, lorsque la situation des enjeux sociaux et économiques le permet, d'une "lutte contre une nature déchaînée" – une nature adverse de l'homme contre laquelle l'homme doit s'armer des techniques les plus modernes de l'ingénierie de "défense contre la mer" – à une plus grande empathie et une compréhension plus profonde des atouts de la géographie et de l'histoire des territoires et de leurs temporalités.

Il nous faut mieux connaître le fonctionnement des milieux et des écosystèmes littoraux, le restaurer, voire l'améliorer, et, comme le mentionnait Ariella Masbounji, utiliser l'ingéniosité de l'homme pour adapter du mieux possible ses choix d'aménagement à son environnement.

Comme chacun le sait, le littoral est un espace en tout point exceptionnel. C'est le lieu des échanges terre-mer ; un lieu d'une grande richesse et d'une diversité d'écosystèmes qui constituent une aménité en même temps qu'une ressource.

Nous le savons mais nous pouvons aller souvent plus loin dans le rôle fonctionnel que nos choix d'aménagement donnent aux milieux naturels : ils peuvent véritablement être une solution vis-à-vis de l'érosion et des phénomènes de submersion marine. Mangroves et récifs coralliens, zones humides et estuaires, milieux dunaires, comme à Vias ou en Aquitaine, ces espaces à l'interface des échanges terre-mer permettent ainsi l'amortissement de l'énergie marine ou constituent des zones d'expansion des submersions.

Plutôt que de "menacer", les écosystèmes littoraux peuvent donc participer à réduire la vulnérabilité des territoires et traduire ainsi la notion de service rendu par les écosystèmes.

A court terme, les territoires littoraux disposent d'un important potentiel de développement : attractivité, croissance démographique, concentration d'activités économiques et sociales, importance du tourisme par exemple.

Mais si on se projette à moyen ou long terme, il serait bon de reconnaître les temporalités différentes entre une nature qui ne peut se reconstituer instantanément, qui mettra des siècles à retrouver certaines fonctionnalités, et les aménagements littoraux, comme les constructions ou infrastructures qui, sans cesse, se construisent dans une temporalité plus rapide, se rénovent, se réparent, voire se relocalisent comme nous serons probablement amenés à le faire.

C'est donc, en terme de temporalité, l'un des dilemmes auquel est confrontée notre société : concilier le développement dynamique des territoires tout en tenant compte et en tirant parti des dynamiques environnementales, en améliorant et en rétablissant le fonctionnement des écosystèmes.

Il nous faut développer des stratégies "gagnant-gagnant" : gagnant pour la protection des espaces naturels et leur biodiversité et gagnant pour la protection des territoires face aux risques naturels et à l'artificialisation diffuse du littoral et pour le cadre de vie.

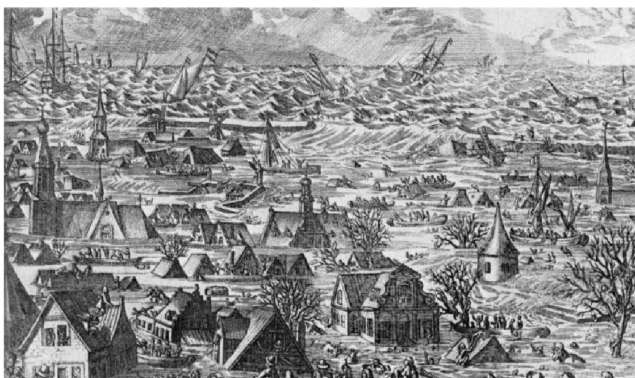
Emmanuel Garnier*Historien, Institut Universitaire de France, CRHQ UMR CNRS Université de Caen*

Je serai aujourd'hui celui qui va vous raconter des histoires. Des histoires de littoraux sur un pas de temps très long d'environ 500 ans. De fait, mes étudiants et moi étudions l'histoire du climat et des risques depuis, grosso modo, la fin du Moyen Age. Des recherches qui s'inscrivent dans le cadre de programmes européens et internationaux, notamment avec l'université de Cambridge.

"Notre histoire est pétrie de chair humaine" comme l'aurait dit le grand historien Marc Bloch. Elle est pétrie de chair humaine d'hier dans nos archives et d'aujourd'hui, puisqu'en participant à ces programmes étrangers internationaux et surtout européens – je pense au septième programme-cadre pour la recherche et, pour les années à venir, au programme Horizon 2020 – nous sommes partie prenante dans la réflexion. Dans toutes les réflexions tenues dans les ateliers, une petite place est ainsi faite aux historiens afin qu'ils présentent tout à la fois les temporalités et, dans le même temps, les façons ou les stratégies d'adaptation que nous pouvons déceler dans nos archives.

Je rentrerai directement dans le vif du sujet avec une catastrophe : la submersion des 11 et 12 octobre 1634 au Schleswig-Holstein au nord de l'Allemagne.

La catastrophe, c'est un bouleversement pour une société et, comme le voulait la tragédie grecque, un retournement. D'une certaine manière, c'est une forme de résilience en soi.



*La Mandränke (submersion) des 11-12 octobre 1634
au Schleswig-Holstein*

En 1634, l'Europe est ravagée par la guerre. Le système de digues n'est plus entretenu. Arrive alors une tempête très sévère qui balaie tout sur son passage et envahit les terres du Schleswig-Holstein sur une profondeur pratiquement de 5 à 8 km selon les sources.

Si on ne connaît pas exactement le nombre de victimes – on parle d'une dizaine de milliers de morts mais nous ne disposons pas de sources démographiques suffisamment fiables – tout au moins est-on certain, en revanche, que des dizaines de milliers de personnes ont migré – certaines sources parlent de 100 à 200 000 individus. C'est sans doute l'un des premiers exemples de migration historique, notamment vers les Pays Bas. De fait, tout le littoral du Schleswig-Holstein avait été redessiné par cet événement extrême et l'on ne pouvait plus vivre dans ces territoires envahis par la mer.

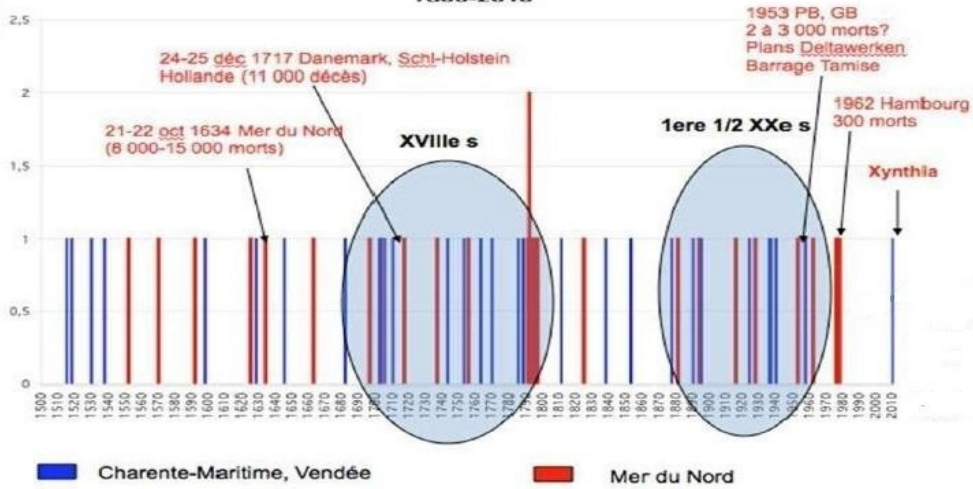
Voilà pour l'anecdote. Et je procéderai ainsi, tout au long de ma courte intervention, tel un peintre pointilliste, par petites touches successives pour vous montrer simplement en quoi l'expérience historique est à même de vous procurer des outils – le logo du projet européen Risc-Kit que nous conduisons actuellement est ainsi d'ailleurs une boîte à outils.

Dans le cadre de ce projet, l'un des premiers objectifs vise à dresser, sur différents sites européens parmi lesquels figure le site français de La Faute-sur-Mer, toute l'expérience historique dont nous pouvons disposer, tant en termes de chronologie de ces événements extrêmes qu'en termes de stratégies d'adaptation et de résilience.

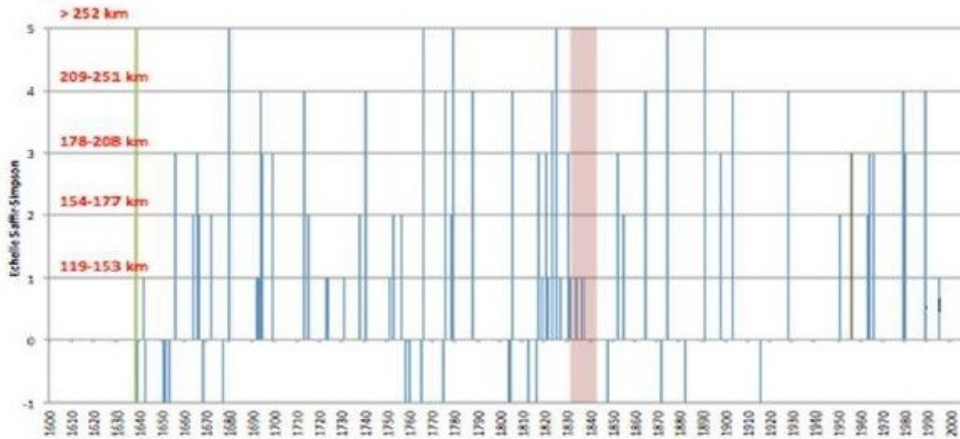
Une expérience historique qui, en toute première chose, sert à combattre ce que j'appelle le dogme de l'inédit, à savoir que ces événements se sont toujours produits. Ce sont des éléments de permanence historique. Vous avez trois exemples ici que je ne détaillerai pas (cf page ci-contre). Le premier concerne les tempêtes en Mer du Nord et sur le littoral atlantique français, le second, les cyclones dans les Antilles, et le dernier ici dans les Mascareignes, archipel de l'océan indien formé de trois îles principales, La Réunion, l'île Maurice et Rodrigues.

Ceci pour vous montrer que les sociétés littorales ont toujours été affectées par ce type d'évènements extrêmes. Il est faux de dire que c'est un phénomène nouveau et qu'il serait exclusivement ou très solidement lié aux changements climatiques contemporains. Affirmations qui ne sont finalement qu'un moyen d'échapper à un certain nombre de questions en terme d'aménagement du territoire.

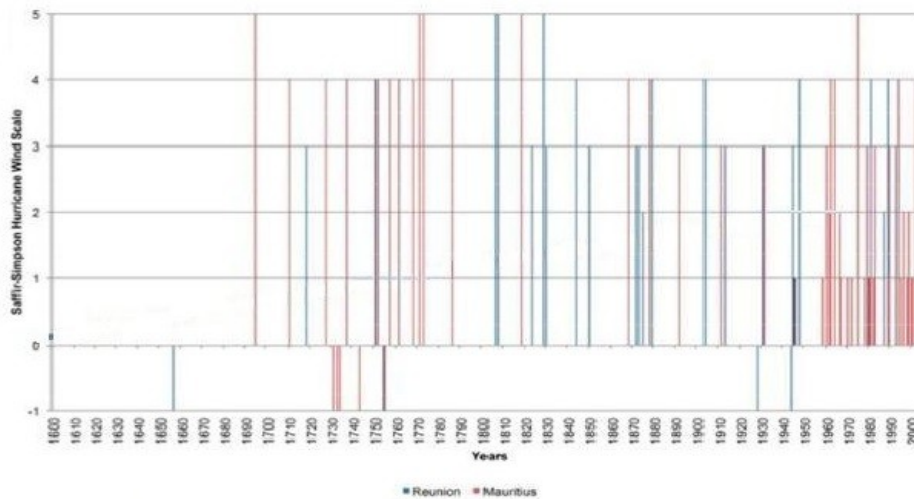
Chronologie comparée des submersions Charente-Maritime, Vendée et de Mer du Nord 1500-2010



Une pesée globale: fréquence et sévérité des cyclones dans les Antilles françaises XVIIe-XXe siècle



Fréquence et sévérité des cyclones dans les Mascareignes XVIIe-XXe s



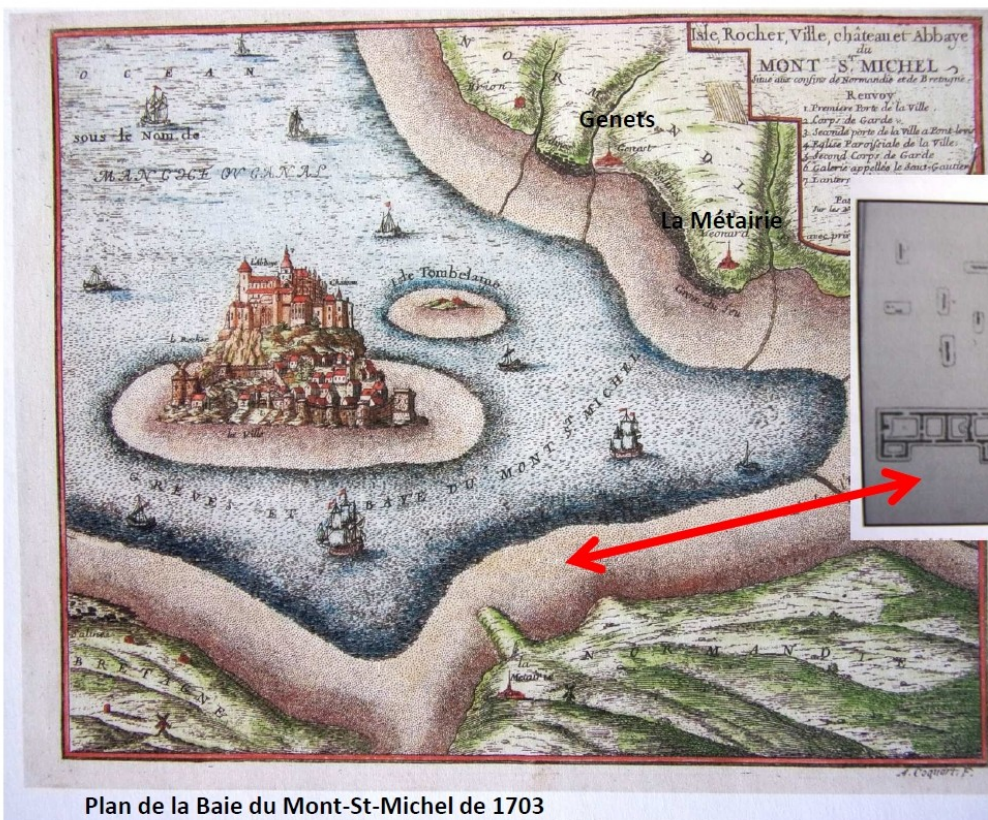
Deuxième élément, quelques exemples très ponctuels concernant ce fameux trait côtier.

Là aussi, contrairement à ce qu'on affirme souvent, nous ne manquons pas de sources. Il est très facile d'étudier l'histoire des littoraux même quand il n'y avait pas de populations, ce qui était le cas jusqu'à 1950.

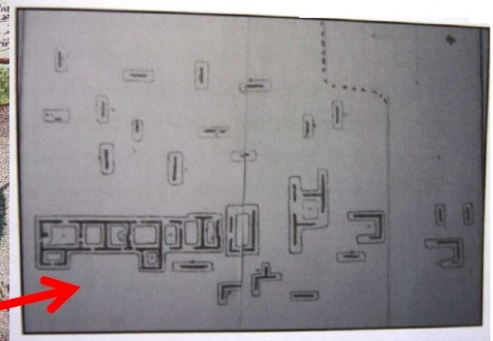
Ces données sont généralement produites par l'armée. L'armée a en effet toujours considéré ce trait côtier comme un espace stratégique et on retrouve sans problème, dans les services historiques de la défense, des informations remontant jusqu'aux années 1500-1600 avec une accélération sous le régime de Louis XIV. Les militaires sont alors extrêmement sensibles à tous ces phénomènes de submersions et d'érosions qui emportent leurs fortifications. En effet, du côté français, la hantise est de voir débarquer les tuniques rouges sur nos plages tant par l'Atlantique que par le littoral de la Manche, et vice-versa. En Grande-Bretagne, leur angoisse permanente est alors l'invasion française. Nous disposons donc de données. Elles sont précises, topographiquement situées et cartographiquement fixées dans l'espace.

En 1757, par exemple, un sieur Quinette de la Hogue, armateur à Granville, demanda au gouvernement la concession d'une portion considérable de ces grèves en vue, après endiguements, de les mettre en culture.

En 1769, à l'occasion des différents contentieux et des procès qui s'en suivirent, que n'a-t-on pas trouvé sur les fameuses grèves de la baie du Mont-Saint-Michel des vestiges archéologiques (habitat) qui étaient encore visibles à marée basse. Une première touche qui vous montre la relativité de ce fameux trait côtier. Je n'en sais malheureusement pas davantage et, à ma connaissance, aucun archéologue ne s'est passionné pour la chose. Toujours est-il qu'au milieu 18^{ème} siècle, on a encore connaissance de ces habitats dans une zone aujourd'hui immergée.



Plan de la Baie du Mont-St-Michel de 1703

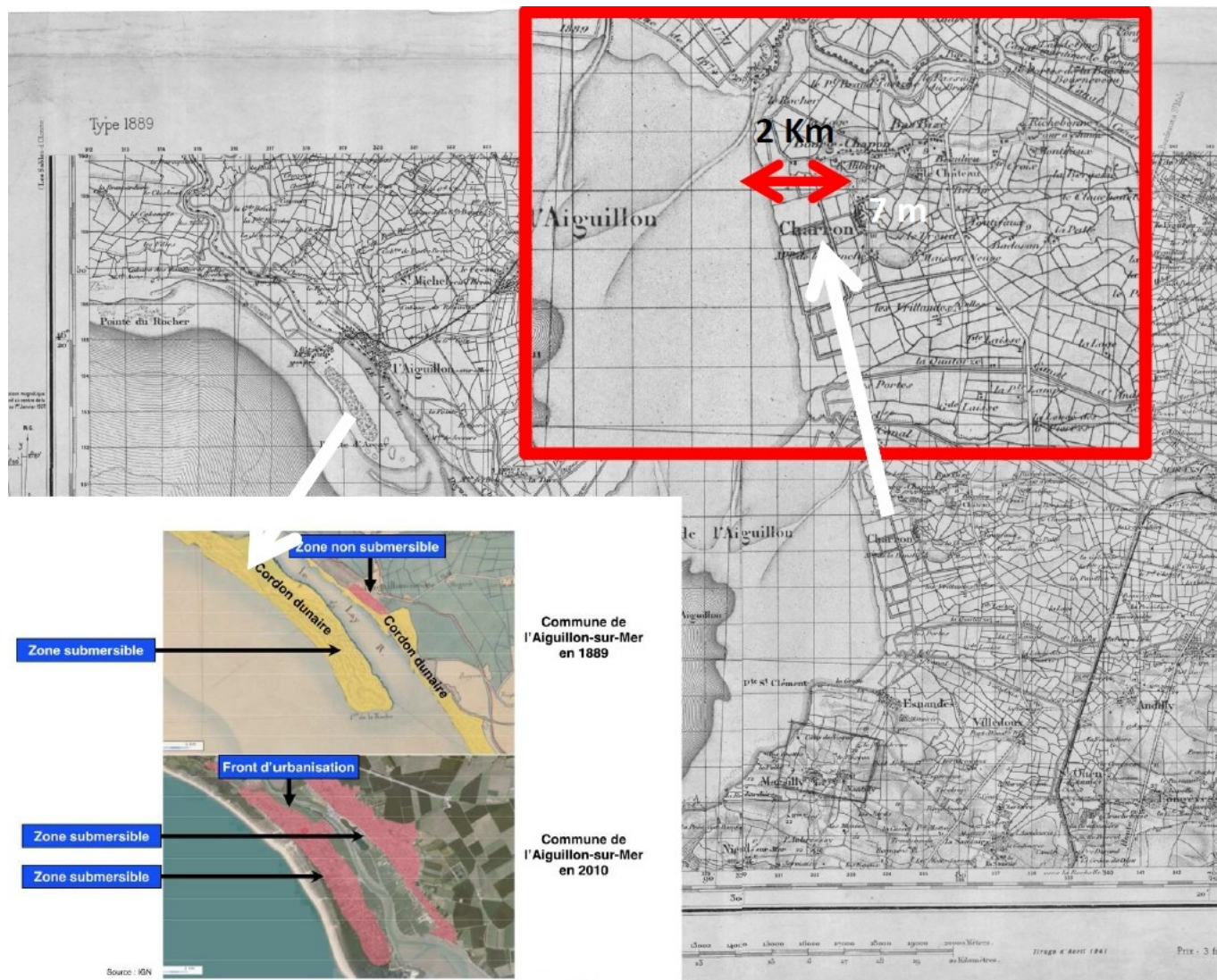


Plan des vestiges d'habitat d'un village découvert sur la grève en 1769

Plan de la Baie du Mont-St-Michel de 1703 (Arch. Nat. R 31)
et plan des vestiges d'habitat d'un village découvert sur la grève en 1769 (Arch. Nat. R 32, Cote 611)

Un deuxième exemple est l'Anse de l'Aiguillon sur laquelle nous disposons de nombreux éléments cartographiques fournis par les archives militaires. Sur la carte de l'espace régional de l'Anse de l'Aiguillon (ci-dessous), un simple zoom nous montre quels étaient les principes de précaution en termes d'aménagement ; à savoir un bâti toujours situé à plus d'un kilomètre, voire deux, de la côte.

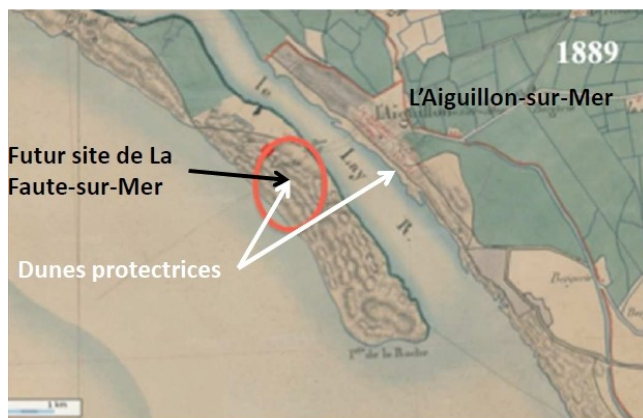
Ainsi, à Charron, il n'y a pas trace d'habitat entre Charron et le trait de côte et ce jusque dans les années 1920-1930. De même à L'Aiguillon-sur-Mer où seules quelques cabanes de pêcheurs étaient implantées sur le cordon dunaire jusque dans les années cinquante, date de création de la commune de La Faute-sur-Mer.



L'Anse de l'Aiguillon (Vendée) 1700-2010
Carte d'Etat-Major, 1889, SHD 5EM141SO

Autres exemples à disposition dans cette fameuse boîte à outils (projet Risc-Kit), des idées en termes d'aménagement. Notamment pour insister sur le rôle défensif des dunes naturelles qui, à ma connaissance, pour en avoir discuté avec des relais locaux impliqués dans les plans de prévention des risques, est peu pris en compte. Peut-être se trompent-ils. Toujours est-il qu'à l'époque, elles étaient utilisées comme fusible défensif.

Ainsi en était-il de l'actuel site de La Faute-sur-Mer qui protégeait la ville de l'Aiguillon sur Mer.



Carte d'Etat-Major, 1889, SHD 5EM141SO

Dans le même esprit, les écluses à poissons de l'île de Ré s'avèrent, elles aussi, systématiquement écartées des politiques de protection de défense du littoral. Si, comme la tempête Xynthia l'a démontré, elles ne sont d'aucune utilité contre les submersions, elles ont en revanche toutes été endommagées lors des dernières tempêtes plus modérées de cet hiver, ce qui n'avait pas été le cas en 2010. Elles ont donc très certainement contribué à protéger le trait de côte de l'érosion.

Les épis constituent un autre exemple de protection. On les retrouve assez systématiquement dans les archives et sur les plans anciens de la marine et de l'armée de terre au 17 et 18^{ème} siècle. Ils permettaient de ré-engraisser plus facilement les plages après des événements tempétueux. Ils sont caractérisés comme tel par les ingénieurs militaires de l'époque, ce n'est pas une sur-interprétation de documents d'archive.

Enfin, un retour très surprenant de l'histoire que l'on doit aux tempêtes de cet hiver, est l'inhumation d'une digue construite en 1711 après une submersion désastreuse de l'île de Ré. A l'époque, il n'y avait pas eu de victime mais les nombreuses cartes dont nous disposons montrent que l'île avait été tronçonnée en trois, voir quatre morceaux. Rappelez-vous qu'en 2010, après la tempête Xynthia, on disait : "on n'a jamais vu ça : l'île de Ré partagée en deux ou trois morceaux".

Construite donc en 1711, cette digue fut également par la suite régulièrement entretenue et reprise. Les chaînages que l'on peut apercevoir de près correspondent ainsi à des travaux réalisés après une autre submersion en 1784.



Écluses à poissons, Ile de Ré
Carte de la Marine (1822)
Arch. dép. 17, 5 Fi 11

Noter que sur le plan de la marine datant de 1734, où la digue figure sous le nom de digue du Martray, on ne trouve trace d'aucun élément d'urbanisation ; si ce n'est Ars située bien en retrait et protégée sur le platier⁵ par des écluses à poissons et, une nouvelle fois, quelques redoutes militaires.



Des digues et de leur résilience : la digue du Martray (Ile de Ré) 1711-2014

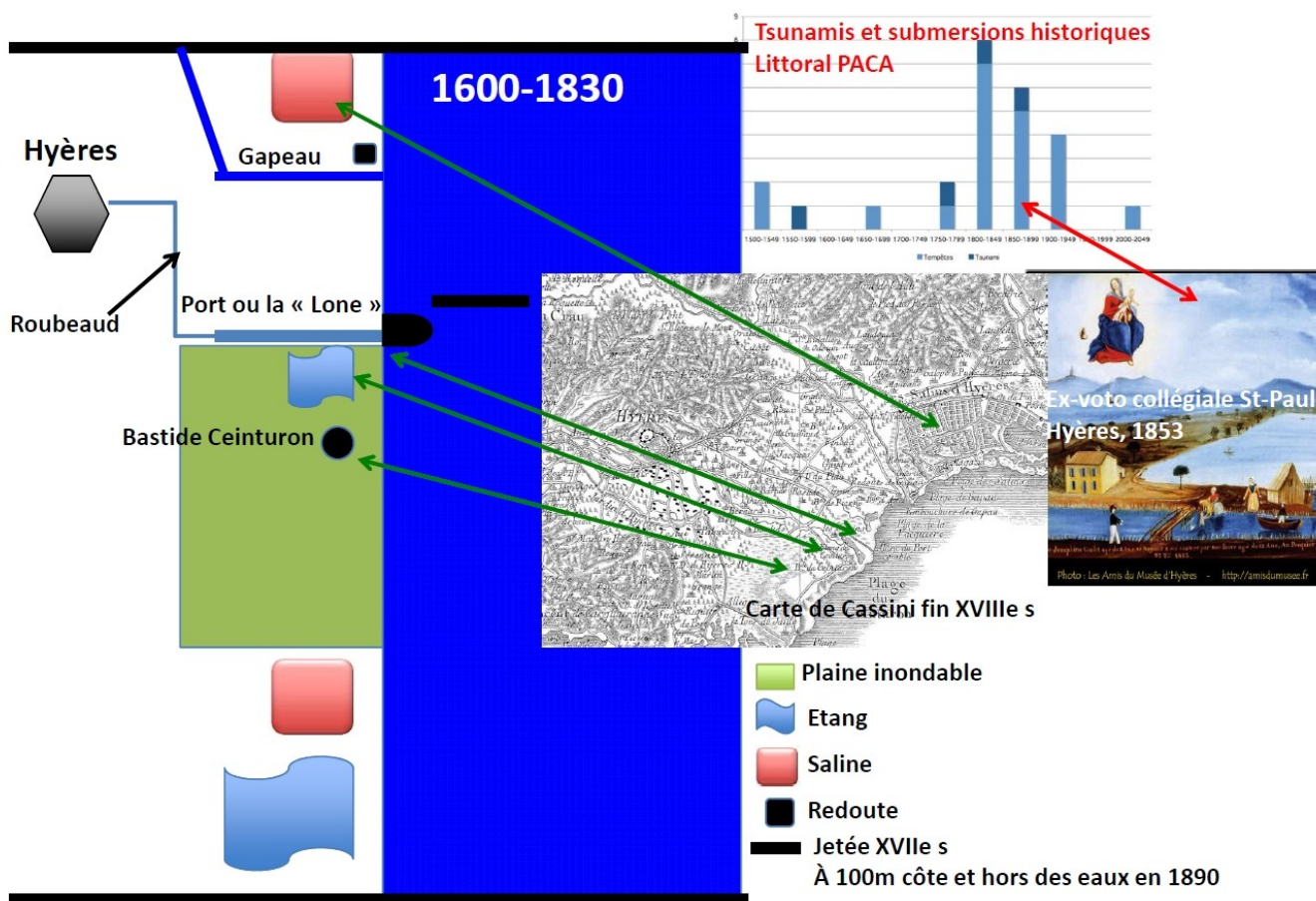
5 Haut fond sous-marin horizontal ou estran rocheux pouvant supporter une plage ; partie d'une plage qui paraît à marée basse

Je terminerai ces quelques touches, et pour vous vous permettre d'appréhender concrètement ce qu'il est possible de faire avec des données historiques, par un exemple sur l'un des sites objet de l'expérimentation : la plaine côtière du Ceinturon située sur la commune d'Hyères.

De quoi s'agit-il ?

A l'origine, on est en présence d'une plaine côtière, par définition inondable, ceinturée par un certain nombre de chapelets d'étangs et plans d'eau servant de bassins de rétention en particulier lors de phénomènes extrêmes. Ceci dit, cela n'empêche pas la prairie d'être régulièrement inondée.

Aux 17^{ème} et 18^{ème} siècle, on assiste aux premières tentatives d'anthropisation. Les salines se développent et on tente de creuser un port au niveau de la Lone. C'est un échec total et savez-vous pourquoi ? Et bien, à cause de la mer et des dynamiques littorales. Très rapidement, l'alluvionnement a comblé le port. Il est également intéressant de constater que la jetée construite au 17^{ème} siècle est encore visible à la fin du 19^{ème} siècle. Ce qui signifie que le trait côtier devait se situer à ce niveau là ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. L'érosion est donc bien un phénomène permanent avec lequel les sociétés doivent composer.



De l'archive à l'actuel : la plaine du Ceinturon (Var) à travers les siècles

Un siècle plus tard, la période 1830-2014, intervient la rupture

Première rupture : le drainage des fameuses plaines inondables et leur mise en valeur. Les écoulements sont de moins en moins naturels et les zones d'expansion tendent à disparaître.

Les travaux du port sont repris mais c'est un nouvel échec. On manque d'ailleurs régulièrement de fonds pour entreprendre et assurer ces travaux.

En revanche apparaissent dans le paysage les fameuses "ayguades"⁶. Ce sont des conduites d'eau, d'eau douce en théorie, qui permettaient de ravitailler les bateaux situés en rade d'Hyères.

Viendront ensuite trois nouveaux éléments perturbateurs.

En premier lieu, la construction à la fin du 19^{ème} siècle de la voie ferrée qui va constituer une première forme de digue bloquant les écoulements naturels.

Puis l'urbanisation qui s'accélère surtout après la deuxième guerre mondiale et, non représenté ici, dès les années 1860-70, le développement d'une forme de tourisme et la multiplication de petites cabanes et résidences secondaires sur le trait côtier. C'est très précoce, comparé au littoral atlantique et au littoral de la Manche. Enfin est construite la route dont vous avez beaucoup parlé lors de l'atelier dédié à Hyères : la route littorale qui pose tant de problèmes aujourd'hui et qui est particulièrement vulnérable.

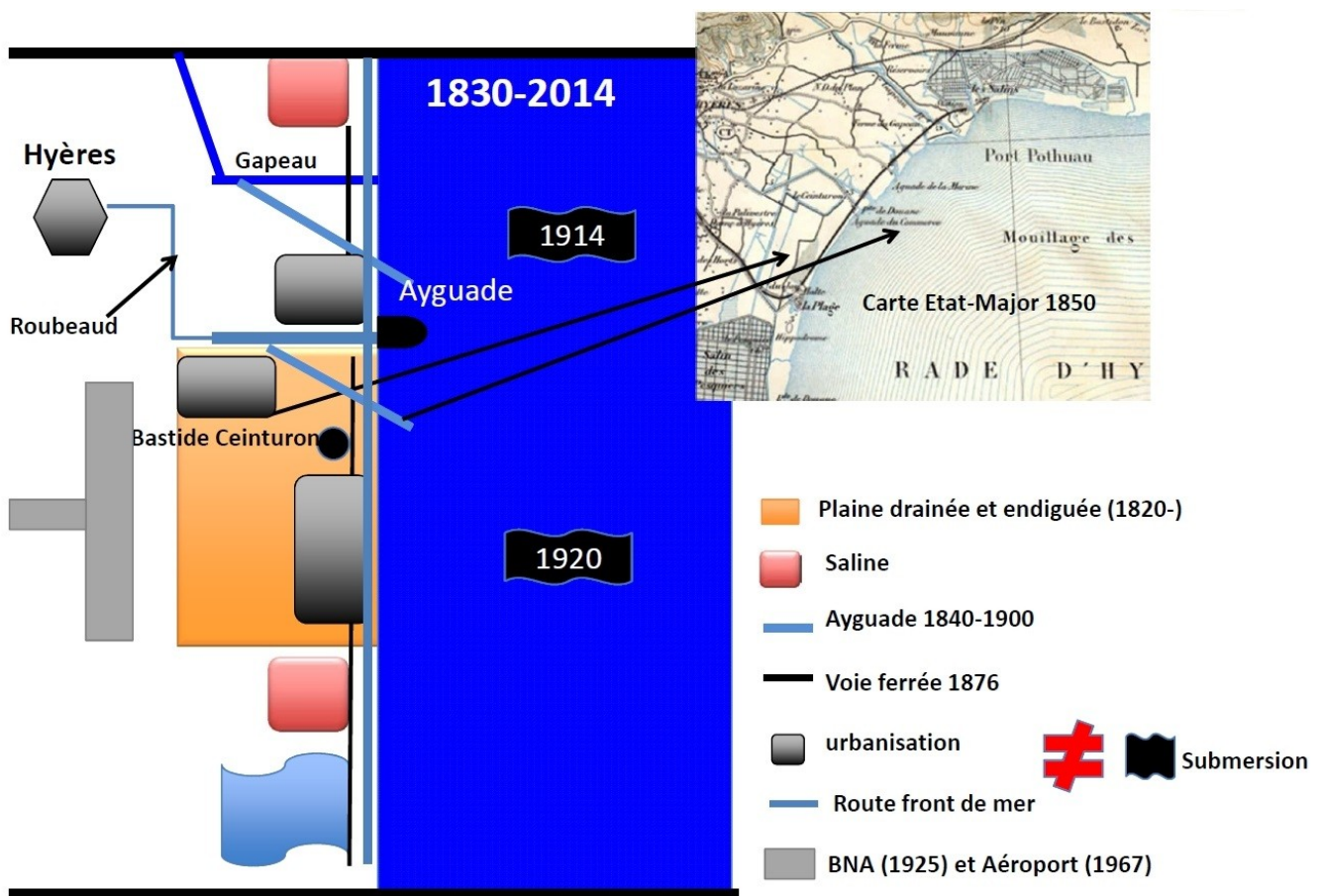
Le dernier élément est la construction du site aéroportuaire. D'abord les militaires en 1925, la fameuse base aérienne navale, puis en 1967, l'aéroport lui-même.

Tout cela doit composer avec le risque de submersion. J'ai eu l'occasion d'en repérer deux importantes pour le XX^{ème} siècle. En fait, plus que la submersion, c'est la vulnérabilité qui augmente. On peut avoir des événements moins fréquents et moins sévères mais ayant un impact beaucoup plus important. Donc tout n'est pas lié à la modélisation du changement climatique, loin s'en faut...

Ce petit exemple, et cette démarche d'analyse que je viens de vous exposer à très grands traits, pourraient également être portés pour les territoires d'outre-mer. En effet, eux aussi sont très bien documentés dans les archives grâce à l'administration coloniale et à l'administration militaire. Si ce chantier reste à ouvrir, il serait ainsi néanmoins du domaine du possible.

Donc, pour résumer un petit peu tout cela, je citerai le philosophe Montesquieu qui, au mi-temps du 18^{ème} siècle, affirmait que plus une société devenait moderne, plus elle devenait capable de faire face à un aléa.

La modernisation, ou l'évolution que j'ai pu vous montrer, tendrait à démontrer plus ou moins le contraire.

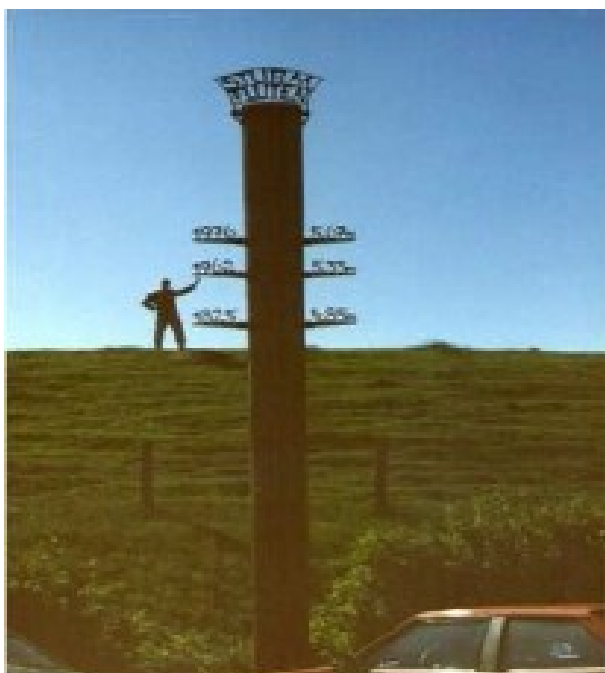


De l'archive à l'actuel : la plaine du Ceinturon (Var) à travers les siècles

6 Du terme "aiguade" : provision d'eau douce pour un navire en voyage et, par extension, lieu où les navires font provision d'eau douce

Pour ma part, je pense également que cette vulnérabilité est conditionnée par un paramètre majeur qui est celui de l'oubli. En contrepoint, j'illustrerai mon propos par quelques éléments de mémoire rencontrés dans divers pays étrangers.

En Allemagne, dans la région du Schleswig-Holstein que j'évoquai en introduction, des poteaux ont été plantés sur le territoire. Ils reportent des événements historiques depuis le 18^{ème} siècle et ont été sanctuarisés. On ne peut y toucher.



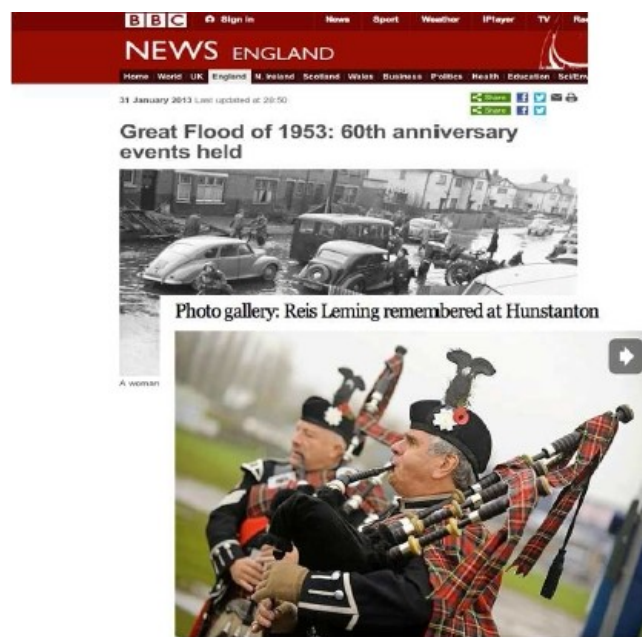
*Repère de submersions de Brockdorf
(Schleswig-Holstein, Allemagne)*

Au Japon, des pierres, implantées par les anciens japonais jusqu'au début du 20^{ème} siècle, expliquaient qu'il ne fallait absolument pas construire devant ces bornes.



Stèle dans le village d'Aneyoshi (Japon)

Dernier élément, l'an dernier, les Britanniques, mais sans doute aussi également les Belges et les Néerlandais, ont commémoré pendant quasiment dix à quinze jours la submersion de 1953. Ils ont mis en valeur les héros encore survivants, militaires, infirmières, secouristes...



*Janvier 2013 : commémoration de la catastrophe de 1953
au Royaume-Uni*

C'est à dire que la catastrophe est devenue un élément d'identité nationale, un élément de création de lien social finalement.

A titre indicatif, et en l'absence de notre collègue, Monsieur Mark West, directeur du service environnement de l'Agence britannique pour l'environnement qui n'a finalement pu se joindre à nous aujourd'hui, on m'a demandé de vous apporter un petit éclairage sur la gestion des risques littoraux en Angleterre. Je n'ai bien sûr aucune légitimité pour ce faire mais j'ai toutefois eu l'occasion de travailler régulièrement avec eux par le biais de divers projets européens portés en collaboration avec l'université de Cambridge.

Les Britanniques ont parfaitement conscience des risques littoraux à tous les niveaux que ce soit : institutions gouvernementales, régionales, locales, et même les populations. Alors, comment procèdent-ils ?

Je prendrai comme exemple la côte nord du Norfolk située au nord-est de l'Angleterre. C'est une côte constituée tant de falaises que de zones basses sableuses. C'est une côte très exposée, soumise à un risque permanent. Dans le cadre du projet que nous conduisons actuellement avec nos collègues britanniques, nous avons pu recenser, et le chiffre est important, une vingtaine d'épisodes de submersion depuis 1883.

Parmi tous ces événements, celui qui a traumatisé le plus le peuple britannique, que l'on soit anglais, écossais ou gallois, est la catastrophe du 31 janvier 1953. Il y eut 81 décès dont 65 à Hunstanton, un coût national d'environ 750 millions d'euros, plus de 24 000 maisons et plus de 200 entreprises endommagées, 32 000 personnes évacuées, 6 500 km² inondés (soit à peu près la moitié de l'Île-de-France), plus 46 000 têtes de bétail perdues... Les chiffres sont très impressionnants.



La catastrophe du 31 janvier 1953 dans le Norfolk

C'est suite à cet événement que les autorités britanniques ont fondé leur stratégie de résilience.

Premièrement en prenant conscience, dès les années 1950/1960, du retrait du trait de côte lié à l'érosion. Un retrait que j'évoquerai en quelques chiffres : dix à vingt mètres en 1953, vingt mètres en 1978, l'ouverture de brèches dans les barrières de graviers entre Cley et Salthouse lors des dernières tempêtes de décembre.

Un point beaucoup plus étonnant, mais qui démontre une certaine efficacité des mesures engagées après 1953, s'est traduit lors de l'épisode de submersion du 5 décembre dernier. Aucune victime n'a été à déplorer et les pertes économiques, notamment pour les entreprises, ont été nettement inférieures à celles de 1953 alors même que l'évènement était plus sévère et que, par endroits, les hauteurs atteintes par les eaux se sont avérées plus élevées.

En Angleterre la politique de réduction du risque est portée par le département de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (Department for Environment, Food and Rural Affairs ou DEFRA) notamment au travers de plan de gestion du trait de côte (Shoreline Management Plan ou SMP) dont la seconde génération est actuellement en cours d'élaboration.

Le premier élément repose sur la mémoire. Ce que j'appelle la "mémoire de la survie" sachant que – et je parle d'expérience – la notion de "culture du risque", concept intellectualisant et difficile à expliquer, passe mal auprès des populations et des associations.

Quand vous parlez de mémoire, de mémoire de la survie, de culture de la survie, cela passe un peu mieux. Elle offre davantage de choses à partager entre celui qui parle et ceux qui vivent sur un territoire.

En Angleterre, cette mémoire est rappelée très régulièrement, notamment par le biais du système scolaire.

J'ai été très étonné lors de l'atelier de Hyères, qu'à aucun moment, dans le cadre de vos démarches et de vos projets, n'était envisagée une transmission au public scolaire. C'est, je crois, le nerf de la guerre. Ce sont les futurs citoyens, les futurs habitants du territoire et, s'il ne faut certes pas l'exagérer, ils sont susceptibles d'avoir un réel impact sur leurs parents en termes d'acceptation d'un retrait stratégique partiel, voir complet. Les Britanniques l'utilisent de manière systématique.

Enfin, deuxième élément, c'est la collaboration étroite entre les organismes d'État, les décideurs locaux et les populations locales notamment par le biais du volontariat. Alors qu'en France ce n'est pas une idée très facilement acceptée, en Grande-Bretagne, le volontariat est quelque chose de fondamental. Des gens sont formés pour préparer la prochaine submersion, la prochaine catastrophe. Ils reconnaissent le terrain, ils identifient les personnes les plus vulnérables dans la communauté. Ils sont le plus souvent issus des paroisses civiles, la plus petite subdivision territoriale d'Angleterre. Ces personnes interviennent très fortement et contribuent à limiter les pertes humaines au moment des catastrophes.

Pour terminer, je préciserai juste que les chefs d'entreprises sont, bien entendu, associés à toutes ces réflexions. Il en est de même pour les assureurs, sachant cependant que les Britanniques ont choisi une voie qui est passablement choquante pour les Français, à savoir le choix de la non-assurance pour les territoires exposés.

Thierry Laverne

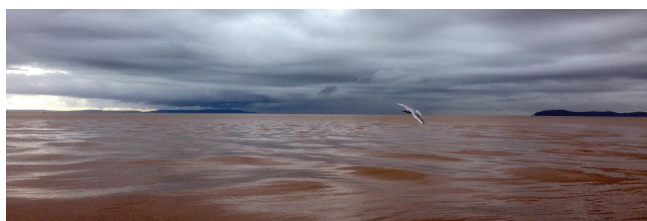
Paysagiste Conseil de l'État à la DDTM du Var

Je dois vous avouer être très passionné à l'idée de participer à ces réflexions. Des réflexions qui permettent de considérer les cas particuliers mais aussi de les dépasser pour embrasser une question plus large tout en la concrétisant également dans le projet local.

Effectivement, il faut que nous nous préparions, au travers des conditions nouvelles qui s'imposent à nous, à des situations nouvelles pour nos territoires. Il s'agit, finalement, de définir les conditions d'un changement annoncé. Cette question de temporalité, objet de cette première table ronde, s'inscrit à mon avis bien sûr dans le temps des territoires. Comme l'a rappelé Monsieur Garnier, il y a eu un avant : ce territoire a eu un avant, une histoire. Le trait de côte n'était pas forcément à cet endroit là, l'occupation urbaine et humaine n'était pas la même. Il y a aujourd'hui des situations telles qu'elles sont actuellement. Et puis il y a demain. C'est précisément dans le demain que nous devons nous projeter à partir d'éléments concrets et scientifiques précis qui permettront, de manière indiscutable, de pouvoir se projeter dans un avenir. Finalement, ce temps des territoire et ce temps des projets, exigent effectivement des projets de territoire.

Cela ne devait pas se passer, ce n'était pas prévu : Indonésie en décembre 2004, Nouvelle-Orléans en 2005, Fukushima en 2011, Xynthia en 2010 et puis le Var en 2010, 2013 et 2014...

La Londe-les-Maures le lendemain de l'événement impressionnant qu'a connu le Var le dimanche 19 janvier. La terre était sous l'eau. La terre était aussi dans l'eau. Une chance d'ailleurs que cela se soit produit un dimanche après-midi : la ville, les supermarchés et les espaces publics étaient vides et nous n'avons finalement pas eu à déplorer de victimes.



*La Londe-les-Maures le lundi 20 Janvier 2014
au lendemain des inondations © T. Laverne*

Cette question du temps interroge : l'aléa est souvent un temps court, très court, trop court ; et l'intervalle est souvent un temps long, très long, trop long. Un décalage permanent entre cet aléa qui survient comme un accident et puis, finalement, la mémoire que l'on doit conserver pour qu'entre les aléas, prendre les dispositions qui s'imposeront pour se préparer au suivant.

J'ai appliqué la réflexion au territoire de Hyères.

Une réflexion appliquée au territoire de la plaine du Ceinturon

Cette question du temps du projet s'inscrit également à des échelles de territoire élargies. En effet, dans le Var d'autres territoires sont exposés aux mêmes problèmes ou, en tout cas, même si les risques n'ont pas les mêmes causes, les effets sont analogues à) ceux observés sur la plaine du Ceinturon. J'évoquerai à ce sujet la basse vallée de l'Argens qui fait également l'objet d'un atelier national consacré aux territoires en mutation exposés aux risques. C'est également un site littoral où existe un risque de submersion. Dans le Var, cette question du risque de submersion est assez présente, assez quotidienne ou, en tout cas, évidemment récurrente. Finalement, quand on travaille sur la plaine du Ceinturon, c'est sans doute également l'occasion de se projeter à une échelle de territoire qui concerne ici tout le département et sans doute aussi tout le littoral méditerranéen.

Cette plaine du Ceinturon, vous la voyez ci-dessous sur cette belle carte réalisée par l'Agence de paysagistes Follea-Gautier. On voit bien cette continuité de la question depuis l'île, la presqu'île, l'aéroport, la ville, le littoral et entre les deux, cette plaine littorale, zone de marnage et d'interface entre l'eau et la mer. Si on devait la réinventer, la limite littorale pourrait d'ailleurs se situer aux pieds des collines.



Hyères, la plaine du Ceinturon et les salins © Follea Gautier



L'île, la presqu'île et le marais : une continuité entre terre et mer
© T. Laverne

Il y a pour moi trois sujets. D'abord, une réalité qui s'impose avec trois temps dans la réflexion.

Le premier temps est le temps de la reconnaissance, c'est-à-dire reconnaître ces territoires, reconnaître leur histoire, leurs ressources et reconnaître les situations telles qu'elles se produisent. Ce temps de la reconnaissance est vraiment un premier temps tout à fait essentiel du projet.

Le deuxième temps du projet est celui de la connaissance. Il faut pouvoir s'appuyer sur un certain nombre de vérités scientifiques avérées qui permettent d'en finir avec l'idée que l'on puisse encore ou non discuter de la situation. La situation doit être avérée et c'est, à mon avis, à partir de cette connaissance précise et collective que doit pouvoir se fonder le troisième temps qui est celui de la vision.

Il n'y aura effectivement pas d'avenir construit sur ce territoire si l'on n'a pas une vision qui est portée, une vision qui est projetée.

J'ai bien aimé tout à l'heure la distinction d'Ariella Masbounji : entre protection et projection, il n'y a qu'une consonne de différence, mais la distinction est essentielle. Il n'y a pas de protection sans projection. Il n'y a sans doute ici pas de projection sans protection et ces deux termes sont indissociables.

Donc la réalité qui s'impose doit être connue, reconnue et finalement partagée par tous.

Il y a ensuite aussi l'idée de la solidarité nécessaire. Bien sûr, quand on assiste à ce qui se passe et qu'on rencontre les habitants le lendemain, il y a forcément une compassion et une solidarité absolument indispensable qui s'imposent. Mais, dans le même temps, il faut s'installer dans une situation telle que les solutions de court terme puissent avoir des prolongements sur le long terme, qu'il n'y ait pas de contradictions entre les dispositions que l'on pourrait prendre tout de suite, dans cette urgence, et puis, finalement, les orientations d'un projet que l'on souhaiterait à terme pour le territoire.

La notion de solidarité s'inscrit aussi, dans le cadre de cet appel à projets, entre les différents sites. On a la chance d'avoir cinq sites dans des situations absolument différentes les uns des autres. Je pense que les expériences d'Ault ou de Petit-Bourg peuvent fournir de très bons arguments et éléments de partage, pour arriver à convaincre ensemble de l'importance de porter un projet pour la plaine du Ceinturon.

A l'inverse, l'expérience de la plaine du Ceinturon a cette chance, et cette responsabilité aussi, de pouvoir produire des arguments pour qu'à Petit-Bourg, à Ault ou sur les autres sites de projet, on ait bien le sentiment que ces situations sont également partagées et à l'étude ailleurs et que finalement, les événements ne s'imposent nulle part comme des sortes de malédictions ou de fatalités uniques, mais comme des conditions nouvelles avec lesquelles il est indispensable de composer.

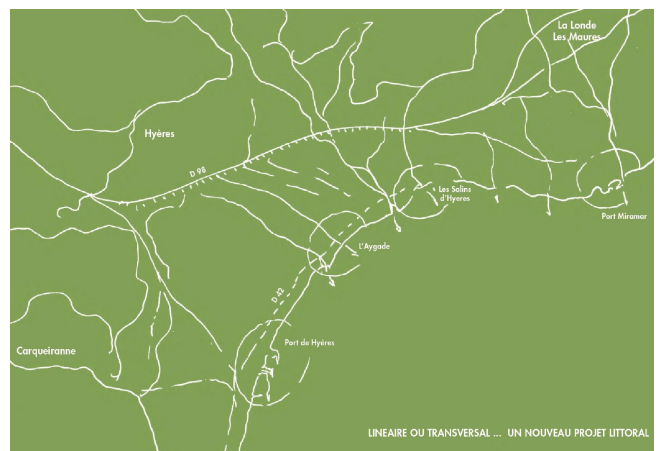
La troisième dimension qui, pour moi, est importante, est celle qui consiste à projeter une alternative heureuse.

Ceci sous-tend l'idée que cette situation n'est pas définitive, que l'histoire a commencé avant – les images que nous avons vues précédemment étaient des plus éloquentes sur ce point – que la situation actuelle est certes difficile, mais que l'alternative n'est pas forcément dramatique.

Finalement, ce passé historique, cette actualité et l'invention de l'alternative pour l'avenir, sont aussi trois temps du projet sur lesquels il nous faut effectivement pouvoir travailler.

Sur le territoire de la plaine du Ceinturon, la question qui se pose me semble bien celle de la route littorale. Une route qui a entraîné de nouvelles dispositions pour ce territoire, qui a inventé une nouvelle situation littorale.

J'ai volontairement simplifié l'image pour pouvoir interpréter la situation facilement. Vous avez au pied des collines la route départementale 98 qui constitue quasiment une digue urbaine en limite de la ville. Sur le rivage se trouve la RD 42 qui pourrait transformer ces différents ports et îlots habités en une continuité urbaine.



Linéaire ou transversal... Un nouveau projet littoral © T. Laverne

C'est à partir de la reconnaissance effective de cette situation urbaine, qui est somme toute finalement assez claire, en tout cas dans ses grandes proportions, que doit maintenant se poser la question de l'inventaire du territoire, de ses ressources et de ses potentiels.

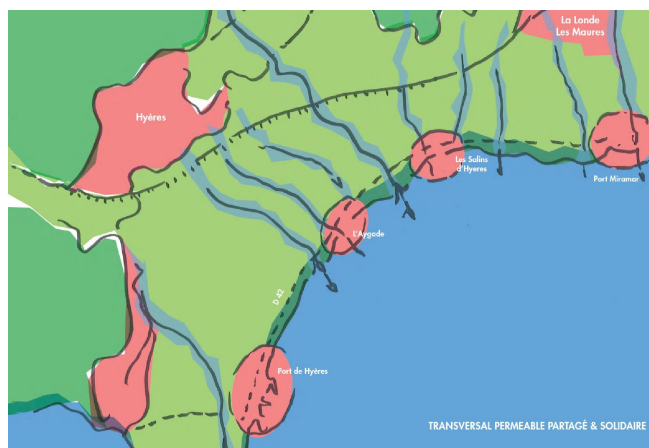
Les schémas que je vais vous présenter n'ont aucune autre vocation que celle d'illustrer mon propos autour de deux hypothèses contrastées :

1/ un développement linéaire en balcon sur la mer : une succession d'enclaves qui pourraient ne pas résister à la situation.



© T. Laverne

2/ un développement transversal qui viendrait réinventer des perméabilités naturelles, mais également des spots urbains absolument incroyables susceptibles de faire rêver.



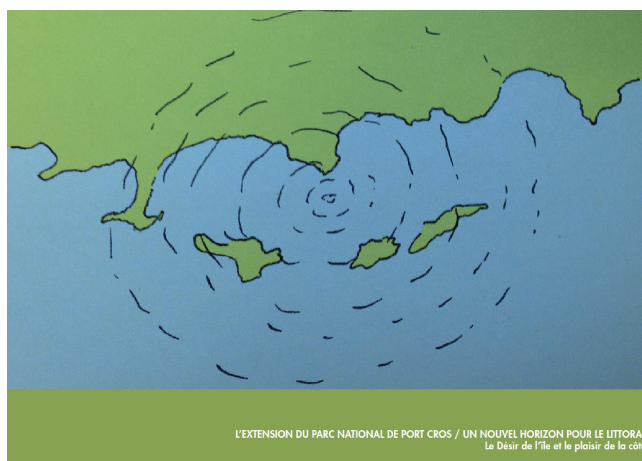
© T. Laverne

Grâce à un projet de long terme, on pourrait indiscutablement valoriser la situation existante. En connectant l'ensemble, en réinventant des continuités, des solidarités et des proximités nouvelles, la ville de Hyères pourrait finalement retrouver une relation directe à la plage. Aujourd'hui, ça n'est pas le cas, mais c'est une opportunité pour que le projet réinterroge les nouvelles économies de territoire et que, par exemple, un camping qui s'installerait "à l'arrière" soit, à l'avenir, aussi bien servi et aussi bien loti que celui qui occupait "l'avant".

7 Une Opération Grand Site (OGS) est la démarche proposée par l'État aux collectivités territoriales pour répondre aux difficultés que posent l'accueil des visiteurs et l'entretien des sites classés de grande notoriété soumis à une forte fréquentation. Elle permet de définir et de mettre en œuvre un projet concerté de restauration, de préservation et de mise en valeur du territoire pour retrouver les qualités qui ont fait la renommée du site, en assurant la pérennité et mettre en valeur le site dans toute sa diversité.

Pour conclure, j'évoquerai la dimension des îles. La presqu'île de Giens, les îles de Porquerolles, Port-Cros et du Levant sont finalement des modèles qui doivent pouvoir réinventer le projet de la terre, où la question de l'urbanisation et du développement doit être confrontée à celle de la capacité des territoires, pour se poser dans un territoire fini, à la manière des îles.

Je finirai sur cette image : l'avenir de la plaine du Ceinturon s'inscrit dans cette échelle de temps mais aussi de projets de territoire. Que ce soit l'Opération Grand Site⁷ (OGS) illustrée au début de mon intervention par la carte de Bertrand Folléa ou l'extension du parc national de Port-Cros, ces projets nous invitent à des futurs nouveaux et heureux.



L'extension du parc national de Port-Cros : un nouvel horizon pour le littoral © T. Laverne

Nous sommes finalement dans des moments où, en se projetant dans le long terme, nous pouvons véritablement réinventer de nouveaux projets pour ces littoraux qui ne soient pas juste des projets conduits à regret, "pour sauver les meubles".

A partir de cette situation unique et exemplaire, on peut inventer un avenir où la question urbaine sur le littoral de la plaine du Ceinturon se réinscrit dans une problématique d'accessibilité qui se pose à l'échelle de l'ensemble national marin de Port-Cros, puisque le domaine du parc qui était réservé aux îles jusqu'à présent, s'étend désormais sur la côte. Nous sommes désormais dans une situation nouvelle où le parc national de Port-Cros est un parc dont la mer est le jardin. Par cette vision nouvelle, chacune des côtes bénéficie de la même qualité que les autres, de la même capacité et de la même responsabilité. Alors nous ne serons plus sur la côte à regret mais dans une situation aussi valorisée, enviée et convoitée que des îles.

L'extension du parc de Port-Cros et les risques de submersion sont finalement une occasion pour ces territoires de se réinventer comme une destination formidable et non pas uniquement comme une attente en partance pour les îles.

Table ronde n°1

Echanges et débats



Jean-Michel Jacquet

Modérateur – Architecte Conseil de l'État

Avant d'entamer les débats de cette première table ronde, j'aimerais souligner la participation à nos travaux de Madame Chantal Berthelot, députée de la deuxième circonscription de la Guyane et co-présidente du Comité national de suivi de la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte".

Pour ouvrir les échanges, je me tournerai, si vous le permettez, vers Monsieur Garnier pour une première question. Vous nous avez dit que nous étions amnésiques. J'aimerais savoir si cette amnésie va jusqu'à des phénomènes de relocalisation qui auraient été oubliés au fil de l'histoire.

Emmanuel Garnier

Historien, Institut Universitaire de France, CRHQ UMR CNRS Université de Caen

"Amnésiques" : il ne faut rien exagérer. Vous avez quand même une mémoire encore vivante. On a des éléments de patrimoine qui contribuaient à fixer en quelque sorte cette mémoire.

Sur une de mes diapositives, vous aviez un petit tableau pour le site de Hyères. Ce sont des ex-voto. Ces ex-voto trônaient dans les églises et conservaient la mémoire de ces catastrophes (tempêtes, inondations, etc.).

La rupture est intervenue, à l'échelle de l'Europe pas seulement à l'échelle de la France, au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les pays se reconstruisaient. On a oublié plus facilement ces mémoires du risque sachant qu'il fallait reloger des centaines, des millions d'individus. Vous y rajoutez la croissance démographique. Dans le même temps, des départs massifs vers les villes – ce qu'on appelle l'exode rural – et une désertification du trait côtier et donc, forcément, une rupture dans la transmission de la mémoire.

"Amnésiques" : disons que c'était une conjoncture très défavorable.

Les territoires qui ont conservé la mémoire sont ceux où il y a eu très peu de mobilité de populations et, quand on parle des territoires littoraux, ils sont peu nombreux.

Après, l'absence de mémoire, l'abandon de mémoire a pu être entretenu délibérément. Tout simplement pour justifier des pratiques d'urbanisation par exemple.

Quand nous raisonnons en terme de repères de crues, de repères d'inondation, etc., nous constatons qu'ils disparaissent entre les années 1950 et 1980/1990 à peu près. C'est à dire que les responsables de l'urbanisme, tant privés que publics, n'ont pas jugé bon de les maintenir et de les conserver. C'est particulièrement flagrant dans les villes de France et sur les littoraux. Ainsi lors de nos travaux pour la commission d'enquête parlementaire post-Xynthia, nous n'en avons, pour ainsi dire, pas retrouvés alors que nos archives jusqu'en 1937 évoquaient par exemple – je cite dans le texte – "des zones insubmersibles de mémoire d'hommes".

Donc la rupture est intervenue brutalement au tournant des années cinquante. Ce qui a joué contre la France en quelque sorte, est, pour les littoraux, l'absence d'événements extrêmes entre les années 40 et la catastrophe de Xynthia en 2010. On a eu quelques épiphénomènes très localisés. Quand on a interrogé les anciens sur l'île de Ré et l'île d'Oléron, j'étais personnellement convaincu que j'allais enfin trouver de la mémoire vivante. Mais j'ai été un peu dérouter car ces gens avaient fait toute leur carrière à Paris et ne s'étaient réinstallés qu'il y a seulement 10 ou 15 ans. Ils avaient donc perdu une partie de la mémoire entre, grosso modo, les années 50-60 et les années 90-2000. Un seul se souvenait d'une submersion en 1937. Une submersion en tout point comparable à Xynthia mais dont l'impact s'était avéré nettement moins important parce qu'à l'époque les littoraux n'étaient pas très peuplés.

Elodie Martinie-Crousty

Co-pilote du réseau "Océan, mer et littoraux" de France Nature Environnement (FNE)

Je suis très heureuse de pouvoir participer à ce séminaire à mi-parcours auquel vous avez eu la gentillesse de nous convier.

Suite à la catastrophe Xynthia qui nous avait tous mis en émoi et qui avait provoqué une émotion nationale, il avait été décidé d'instituer des plans de préventions des risques littoraux (PPRL) dans toutes les communes littorales.

Quatre ans après, nous sommes étonnés que très peu de plans de prévention de risques littoraux soient aujourd'hui actés.

Il y avait eu, après cette immense catastrophe, cette envie collective de partage des informations. Aujourd'hui, que peut-on se donner comme moyens et comme envies collectives d'y aller ?

Parce que nous n'avons aucun échappatoire possible et que tous les discours ici, tous les retours d'expériences, nous prouvent qu'on ne peut plus en effet, et comme le disait tout à l'heure si bien Madame Masboungi, faire une politique de *stop and go*.

Marc Jacquet

Chef du service des risques naturels et hydraulique (DGPR)

Comme vous le savez, en réponse aux catastrophes causées par la tempête Xynthia et les pluies intenses sur Draguignan, un plan submersions rapides (PSR) a été adopté par le gouvernement pour la période 2011/2015.

Il comporte différentes actions et orientations dont un axe particulier consacré à la maîtrise de l'urbanisation qui prévoit effectivement la mise en révision ou l'élaboration de plans de préventions des risques littoraux (PPRL) pour 303 communes jugées, sur les 885 communes littorales métropolitaines, comme prioritaires par les préfets de départements et les préfets de région.

97 %, soit près de 100% de ces plans de prévention, ont été prescrits et sont en cours d'élaboration. Ils avancent bien dans un certain nombre de communes, ils avancent avec parfois un peu plus de difficultés dans une minorité d'autres.

Le processus est donc bien engagé même si je dois effectivement reconnaître que le délai fixé fin 2014 ne sera pas tenu pour un certain nombre d'entre eux. Mais je pense que d'ici fin 2015 la quasi-totalité devrait être approuvée.

Agnès Vince

Sous-directrice du littoral et des milieux marins (DGALN/DEB)

Je voudrais simplement, pour permettre peut-être d'enchaîner sur la table ronde suivante, apporter également un éclairage sur la question de France Nature Environnement (FNE) relative aux plans de prévention des risques littoraux (PPRL).

Le séminaire à mi-parcours a essentiellement pour vocation d'encourager les porteurs de projets qui se sont engagés volontairement dans une dynamique où la question du règlement n'était pas la question première.

Le premier point était d'assumer, avec toutes les difficultés que cela représente, que les territoires identifiés posaient des questions de relocalisation. Le fait de l'exprimer, le fait de l'assumer, le fait de proposer un certain nombre de démarches pour pouvoir sortir de la situation, d'acter le besoin de sortir de la situation et de faire des propositions d'horizon sur la base de projets et une envie de recomposer le territoire, est véritablement le sens de ce séminaire.

La temporalité de nos travaux d'aujourd'hui, c'est aussi cela : se permettre, à un moment donné, de s'extraire momentanément de ce que représente l'analyse rationnelle de difficultés dont les porteurs de projets sont parfaitement conscients. Le rôle de l'État n'a pas été d'analyser point par point l'ensemble des règlements et de cocher toutes les cases de ce qui a été fait ou pas fait, mais, en toute hypothèse, d'insuffler une dynamique collective où les collectivités et l'État assument ensemble une forme de besoin d'aller de l'avant dans l'élaboration d'un projet collectif dont la mise en œuvre ultérieure passera probablement nécessairement par du réglementaire.

Ariella Masboungi

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

En fait, l'image que Thierry Laverne a présentée sur Hyères est exactement la réponse à ma question sur le défi du modèle urbain. Parce qu'il propose en effet un travail dans la profondeur du territoire qui modifie complètement le rapport à la mer et qui offre une alternative heureuse – ce que je trouve magnifique. Mais est-ce juste une proposition ? Ou a-t-elle été présentée et débattue avec la collectivité ?

Thierry Laverne

Paysagiste Conseil de l'État à la DDTM du Var

Non, c'est une simple illustration que j'espère, non pas séductrice, mais séduisante.

Mais cette illustration n'est pas hasardeuse, elle n'est pas due au hasard. C'est tout simplement le fonctionnement historique de ce territoire. Un territoire intermédiaire situé entre la ville et la côte soumise à aléas où seuls quelques hameaux étaient blottis. Un territoire qui avait une valeur.

Aujourd'hui, ce territoire est une sorte d'entre-deux. Il n'a sans doute pas suffisamment été reconnu pour pouvoir exister sur ses seules valeurs naturelles et agricoles et ses responsabilités hydrauliques. Et c'est sur ces conditions que pourraient être, pour un avenir durable du territoire, réinventées des situations urbaines heureuses pour celles qui peuvent et qui pourront, parce qu'elles auront été effectivement bien vérifiées, s'installer.

Mais peut-être trouvera-t-on d'autres installations possibles. Effectivement, à partir d'un système qui en finirait avec l'idée du littoral étanche puisque que nous savons – et c'est la condition première de l'exercice – qu'il n'est pas pérenne, que la digue ne tiendra pas. Donc, fort de cette reconnaissance que nos digues ne résisteront pas à la puissance des éléments, nous avons l'obligation de réinventer.

Mais, encore une fois, le territoire a tout dans ses germes et dans son passé pour continuer une histoire interrompue pendant une quarantaine d'années parce qu'à un moment, pour diverses raisons, on a pu effectivement penser que, soit le territoire n'avait pas les valeurs auxquelles on croyait auparavant, soit on arriverait à lui inventer un avenir dont on sait aujourd'hui qu'il ne peut pas y résister.

Table ronde n°2

*Un projet territorial à mettre en œuvre,
quels périmètres et quelles échelles ?*

Odile Gauthier

Directrice du Conservatoire du littoral

Frédéric Bonnet

Architecte urbaniste, Agence OBRAS Architectes
Mandataire de l'équipe-projet de l'Atelier national "Territoires en mutation exposés aux risques"

Alain Marinos

Inspecteur général au ministère de la Culture et de la Communication

modérateur : **Jean-Michel Jacquet**, Architecte Conseil de l'État

Odile Gauthier*Directrice du Conservatoire du littoral*

En premier lieu, je voudrais essayer de faire le lien avec la table ronde précédente sur la temporalité. Il me semble en effet évident qu'un lien est à rechercher entre la temporalité et le niveau d'échelle auquel on travaille. En terme de déplacement d'activités ou de relocalisation, plus on travaillera dans le temps court, plus on sera forcé de s'intéresser à une échelle réduite. Et plus on travaillera dans le temps long, plus aura-t-on, peut-être, la capacité de travailler à une échelle de projet de territoire plus large.

L'intervention foncière du Conservatoire du littoral s'inscrit ainsi dans un temps long. Notre stratégie d'intervention se place ainsi à l'horizon 2050. Les acquisitions foncières peuvent elles-mêmes prendre 5, 10, 20 ans.

Quand Agnès Vince disait que, dans le cadre de la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte", il nous fallait re-réfléchir à ces questions de temporalité, je pense qu'il en est de même pour les questions d'échelles.

Sur cette question, je crois que les projets restitués lors des ateliers nous ont bien montré l'importance de la notion d'emboîtement d'échelle : à la fois un travail à l'échelle communale, voire sur une partie du territoire communal, mais également une réflexion et une prospective à une échelle territoriale plus large qu'elle soit portée, selon les cas, par un syndicat mixte, une communauté d'agglomération ou un GIP.

En matière de relocalisation, cet emboîtement d'échelle semble incontournable. Un secteur "à relocaliser" à l'échelle de phénomènes physiques locaux qui peuvent être très variés : des phénomènes de submersion, d'érosion mais également, dans certains secteurs, des phénomènes alternatifs d'accrétion et d'érosion, et un territoire plus vaste à l'échelle de la recombinaison spatiale et du projet de territoire.

Par ailleurs, comme cela a également pu être évoqué lors des ateliers, au vu des difficultés rencontrées, ces projets de territoires s'inscriront probablement dans un temps long : un temps long adapté au fonctionnement socio-économique des territoires et à l'action foncière. Mais, dans le même temps, comme nous l'a montré l'échange sur les plans de prévention des risques littoraux (PPRL), il nous faut répondre aux risques de court terme.

Alors, je vous livre quelques éléments sur la réflexion du Conservatoire.

Le Conservatoire du littoral qui, comme vous le savez, est un important propriétaire foncier sur le littoral, est concerné au premier plan par ces questions d'évolution du trait de côte que ce soit à court, moyen et long terme.

Connaissance et prospective

Différentes études que nous avons conduites nous montrent ainsi, qu'à l'horizon 2050, 2,5 % de la surface détenue par l'établissement sera soumise à des phénomènes d'érosion et 20 % à des phénomènes de submersion.

En matière de connaissance et de prospective territoriale, je crois qu'il est important de placer les projets dans une échelle suffisamment large susceptible, le cas échéant, de favoriser l'acceptabilité sociale du sujet. Il faut réussir à sortir de la confrontation localo-locale pour s'apercevoir que, bien souvent, la question est bien plus vaste.

C'est ainsi, par exemple, que le Conservatoire du littoral porte en Normandie le réseau d'observation du littoral normand et picard⁸ qui couvre trois régions administratives et qui a vocation à constituer un centre de ressources inter-régional permettant la mise en réseau et la mutualisation des connaissances et des suivis des phénomènes. C'est un moyen de prendre un peu de recul sur ces questions

Autre exemple : le projet Licco⁹. Projet européen associant les rivages du sud de l'Angleterre et ceux de Normandie qui vise à accompagner la compréhension des phénomènes pour mieux s'y préparer et s'adapter.

Remonter l'échelle de la connaissance, même s'il nous faut une connaissance fine, c'est peut-être un moyen de replacer les projets dans un territoire suffisamment important. Les projets sont tous différents mais peut-être cela permettra-t-il aux publics concernés de ne pas se sentir seuls. Patrick Bazin parlait ainsi d'équité quand, sur le territoire de Vias, les gens s'interrogent : "A côté, il ne se passe pas la même chose. Pourquoi ? Comment ça marche ?"

Aménagement et gestion des sites

En matière d'aménagement et de gestion de ses sites, le Conservatoire du littoral et ses gestionnaires ont pu, depuis quelques années, être confrontés à la nécessité de faire des choix. Nous avons de nombreux exemples où, très récemment, il nous a fallu faire des choix importants : le choix de laisser des polders ouverts à la mer, le choix de faire des plans d'aménagement complètement différents de ceux qui avaient été conçus 10 ans auparavant lors de l'acquisition, le choix d'une évolution naturelle du trait de côte...

8 <http://www.rolnp.fr/rolnp/>

9 <http://www.licco.eu/?lang=fr>

Ainsi, dans le cas du polder de Mortagne-sur-Gironde, le Conservatoire a fait le choix, suite à une tempête, de laisser ce polder ouvert sur la mer.

Sur l'île nouvelle en Gironde, le plan d'aménagement a été revu pour tenir compte d'une submersion marine plus rapide que prévue. Il s'avère finalement relativement différent de ce qui avait été prévu initialement.

Le site de Sainte-Lucie dans l'Aude a fait l'objet d'un choix de gestion laissant progressivement retourner à l'évolution naturelle une partie des anciens salins, sans maintien de la gestion hydraulique et des digues.

A Rémire Mont Joly, en Guyane, le Conservatoire a mis en stand-by un projet de maison d'accueil de son site en raison d'un phénomène d'accrétion / érosion alternatif complexe.

Ces choix n'ont pas été évidents alors même qu'ils n'appelaient pas tous une réflexion de relocalisation d'activités à proprement parler. Les questions environnementales elles-mêmes peuvent parfois faire débat : le retour à la mer impliquant parfois des évolutions importantes, en terme de qualité des milieux humides par exemple.

Expérimentations

Ainsi, sur une dizaine de sites, des expérimentations de gestion innovante sont en cours. Il est toutefois vrai que ces projets d'expérimentations ne sont pas à proprement parler des projets de relocalisation, notamment en terme d'urbanisation. Nous sommes plutôt dans des projets de dépoldérisation, qui touchent majoritairement à des évolutions en termes d'activités agricoles, d'activités touristiques, de camping et de fréquentation touristique.

Dans la baie des Veys en Manche, plusieurs options d'une ouverture à la mer plus ou moins importante sont ainsi en cours d'étude. Dans la petite plaine littorale de Lancieux, dans les Côtes d'Armor, un dispositif de protection en cascade associé à une évolution des types d'activités agricoles est en cours de discussion. Dans l'estuaire de la Saane, un projet impliquant une évolution de l'activité des campings est actuellement en phase de concertation

Dans ces différents cas, où le Conservatoire du littoral est propriétaire d'une partie des terrains concernés, notre objectif est d'essayer de mettre l'ensemble des parties prenantes autour de la table : élus, services de l'État, professionnels agricoles et conchylicoles, représentants du tourisme... C'est finalement un peu le même exercice que celui auquel vous vous livrez actuellement.

Notre objectif est également d'arriver à des projets de territoire adaptés, basés sur une analyse au cas par cas, avec des bilans coût-avantage en termes environnemental, de gestion des risques et de coûts économiques. Des projets de territoire qui puissent faire l'objet d'un certain consensus.

Ne nous le cachons pas, ceci est très complexe. De plus, il n'y a pas forcément d'échelle systématique adaptée à tous ces projets. Il se peut que cela soit la commune, le SCOT, une Opération Grand Site¹⁰ (OGS)...

Intervention foncière

Je terminerai par quelques mots sur l'intervention foncière du Conservatoire dont c'est effectivement la mission première.

Elle a évidemment toute sa place dans vos réflexions même si elle s'inscrit plus particulièrement dans une logique de prévention. Le Conservatoire n'a ainsi, je le précise, pas vocation à acheter des propriétés bâties pour en organiser la relocalisation. Je le précise parce que cela pourrait être une tendance qui ne me paraît pas forcément souhaitable.

Je crois qu'il est important de ré-affirmer la nécessaire poursuite de l'acquisition sur le littoral d'espaces naturels ou agricoles ou de l'affectation d'espaces spécifiques comme, par exemple, les 50 pas géométriques en outre-mer.

Ces espaces jouent, naturellement, un premier rôle dans la prévention des risques. Ils participent à la protection des intérêts économiques et humains littoraux. Ils visent à faire partager par tous les Français, et peut-être aussi à mieux le comprendre, ce territoire de l'interface terre-mer.

Pour le Conservatoire du littoral, la gestion intégrée du trait de côte doit, autant que faire se peut, être conçue comme une gestion souple faisant intervenir des éléments naturels de prévention des risques et, le cas échéant, une protection de référence en recul. Alors, évidemment, cela ne peut être appliqué partout dès maintenant. Mais, sur le long terme, il nous faudra, quoiqu'il en soit, définir des dispositifs résilients et durables.

Ces questions et les différents scénarii envisageables, ont notamment été débattus lors de l'atelier du Conservatoire de décembre 2012 consacré au changement climatique¹¹.

Je crois qu'il est également très important de rappeler que les espaces naturels littoraux – et c'était le sens des travaux du dernier atelier du Conservatoire – contribuent très significativement à l'attractivité des territoires, notamment d'un point de vue touristique et économique.

Poursuivre la préservation des espaces littoraux par l'acquisition et assurer, dans le même temps, la densification en rétro-littoral relève d'une stratégie "gagnant-gagnant". Cela nous éviterait, à long terme, de devoir mettre en place toujours plus de projets de recomposition spatiale, projets complexes et coûteux comme nous avons pu nous en rendre compte ce matin.

Nous sommes en tout cas aux cotés de tous les porteurs de projets pour contribuer aux réflexions et travaux en cours avec les quelques compétences qui sont les nôtres.

10 Une Opération Grand Site (OGS) est la démarche proposée par l'État aux collectivités territoriales pour répondre aux difficultés que posent l'accueil des visiteurs et l'entretien des sites classés de grande notoriété soumis à une forte fréquentation. Elle permet de définir et de mettre en œuvre un projet concerté de restauration, de préservation et de mise en valeur du territoire pour retrouver les qualités qui ont fait la renommée du site, en assurant la pérennité et mettre en valeur le site dans toute sa diversité.

11 <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/38-changement-climatique.htm>

Frédéric Bonnet*Architecte-urbaniste, Agence OBRAS Architectes**Mandataire de l'équipe-projet de l'Atelier national "Territoires en mutation exposés aux risques"*

J'ai assisté avec beaucoup d'intérêt à l'atelier relatifs aux territoires d'expérimentation en Aquitaine. Un atelier où, au travers des échanges extrêmement précis et très avisés tant des techniciens que des politiques, j'ai beaucoup appris.

L'érosion littorale est effectivement un sujet que je ne connais pas très bien. Je me livrerai donc juste à un témoignage sur des idées peut-être plus générales tout en essayant de partager un certain nombre d'interrogations sur cette question du littoral.

Je travaille actuellement pour la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et la direction générale de la prévention des risques (DGPR) dans le cadre de l'atelier national "Risques et territoires en mutation". Cet atelier porte sur cinq sites en France : la vallée de l'Argens dans le Var, les vallées de la Fensch et de l'Orne en Lorraine, Chelles et Neuilly sur Marne en région parisienne, la vallée de l'Oise entre Creil et Compiègne et, pour finir, Saint-Pierre des Corps et Tours.

Des territoires soumis à un certain nombre de contraintes notamment, et en particulier, liées aux risques : cette caractéristique constitue le point de départ de la réflexion. Les risques dont il est question sont d'ailleurs extrêmement diversifiés : risques technologiques, risque d'inondation, risques miniers, risque d'effondrement... Toute une panoplie de risques qui ne sont pas simplement liés à la question de l'eau ou à l'action de l'eau sur le littoral.

La question des risques, est une question d'aménagement au sens large. C'est une question territoriale qui convoque des thématiques de déplacement, d'usage, d'économie, d'environnement, de paysage, de mode de vie, d'urbanité... On ne peut pas se limiter – et on ne trouve d'ailleurs pas de solutions sous cet angle d'approche – à une approche sectorielle qui serait l'approche réglementaire et localisée de la question du risque proprement dite.

Le thème de notre table ronde est celui de l'échelle ; je dirais du périmètre. Effectivement, dès que l'on commence à s'intéresser à cette question, cette sorte de frottement qu'il y a entre le risque et l'activité humaine dans un site donné, il faut élargir le champ. On est obligé de penser autrement.

Je commencerais, en clin d'œil à l'histoire dont on nous parlait tout à l'heure, par vous évoquer ce texte issu d'un des premiers traités d'architecture moderne. Il a été écrit en 1485 par l'italien Alberti et nous parle notamment du rapport de l'homme à la nature. On a souvent, très souvent, tendance à associer la Renaissance à une sorte de vision positiviste et de croyance en la capacité de l'homme à maîtriser la nature. On a tort. Ce texte nous dit exactement le contraire, il existe une limite, une limite indépassable.

Lorsque tu réexamineras les maquettes, il te sera nécessaire de tenir compte, entre autres, des considérations suivantes : en premier lieu, n'entreprends rien qui dépasse les forces humaines, et n'accepte rien qui doive manifestement entrer en conflit avec la nature. Car la force de la nature est telle que, même s'il est parfois possible de lui faire obstacle en lui opposant des constructions gigantesques, ou de la détourner par quelque moyen, elle n'aura de cesse de parvenir à vaincre et à abattre tout ce qui est susceptible de lui résister et de l'entraver. La persévérance tenace et assidue de sa défense brise et écrase avec l'aide du temps tout l'acharnement, pour ainsi dire, que manifestent les choses à son endroit.

Combien d'œuvres dues à la main de l'homme, nous le savons par les livres et nous le constatons de nos propres yeux, n'ont pu durer, uniquement parce qu'elles rivalisaient avec la nature ! Comment ne pas se moquer de celui qui avait voulu traverser la mer à cheval en faisant un pont de navires, [103] ou plutôt comment ne pas haïr son insolente folie¹² ? Nous voyons que le port de Claude sur la côte d'Ostie et celui d'Hadrien à Terracina, ouvrages qui dans d'autres circonstances eussent été promis à l'éternité, sont pourtant devenus, depuis un certain temps déjà, tout à fait inutilisables, en raison du sable qui obstrue leur entrée et comble leur bassin, car la mer ne cesse de les harceler dans une lutte inlassable et sans rémission, et finit à la longue par en triompher. Que se passerait-il, à ton avis, si tu décidais de contenir toute la force des flots déchaînés ou d'écarter une masse de rochers en cours d'éroulement ?

Leon Battista Alberti, "De Re aedificatoria", 1485 - Livre 2, chapitre 2

De plus, c'est un constructeur, un bâtisseur, qui nous le dit !

Ce que nous dit également ce texte, c'est que sans l'homme, il n'y a pas de risque. La nature n'est pas une menace, elle ne menace personne. Elle ne représente un danger qu'à partir du moment où l'homme s'installe. Il y a quelques millions d'années, le lieu que nous occupons aujourd'hui était sous le niveau de la mer et il y avait personne pour commenter l'événement.

Pour dire les choses rapidement, les territoires sur lesquels nous travaillons sont habités et contraints. Nous avons ainsi mené des travaux de représentation des réglementations qui, pour différentes raisons, s'appliquent à ces territoires aujourd'hui.

L'idée très intéressante de ces travaux conduits avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) est de considérer que nous pouvons faire évoluer les choses. Il y a un droit qui existe et qui s'applique. Mais, de manière interactive, puisque les services et les directions générales de l'État sont associés à la réflexion avec les élus, des évolutions réglementaires peuvent être suggérées.

Je sais que les phénomènes d'érosion littorale ne sont pas de même nature que ceux sur lesquels nous travaillons dans le cadre de l'atelier national "Risques et territoires en mutation". Ce sont des phénomènes qui peuvent être s'exercer de façon alternative et qui sont souvent à l'œuvre depuis des centaines d'années comme, par exemple, les inondations, avec lesquelles la population a, dans une certaine mesure, appris à vivre.

Les plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) sont des documents qui ont une temporalité, qui s'adaptent à un contexte particulier et qui sont élaborés de manière interactive. Il est donc possible d'imaginer que les choses puissent changer.

En terme de méthode, je trouve très intéressant ce rapport entre le projet et la réglementation. Cette interactivité, le fait que le projet peut éclairer la réglementation, et vice-versa. Je n'ai pas inventé le concept : c'est Cristina Garcez et son équipe au sein du ministère qui sont à l'origine de ce point de vue. Un point de vue que je partage en tant que concepteur. Un point de vue que beaucoup de gens dans la salle ici défendent également. Le projet éclaire, donne des éléments de connaissance, permet d'avancer et de proposer des évolutions réglementaires.

Par ailleurs, nous sommes parfois dans des situations de paradoxe. Je pense ainsi à la Lorraine. C'est un territoire qui est traumatisé socialement et économiquement par la désindustrialisation massive et qui, aujourd'hui, est soumis aux risques miniers, suite à cette activité. Ce territoire a le sentiment de subir une double peine. Non seulement il n'a plus l'industrie mais, à cause de ce qu'il reste de l'industrie, il ne peut plus se développer. Ce territoire pourrait craindre d'être condamné.

Cela pose une question difficile. On pourrait ainsi considérer que le risque est trop important et que, finalement, on abandonne ce territoire – on a parlé tout à l'heure de migration. Mais il suffit d'aller sur place pour se rendre compte qu'on est à des lieux d'imaginer, ne serait-ce qu'un instant, la possibilité de cet abandon, en tous les cas d'un abandon total, d'une ville qui disparaît de la carte. Surtout que ce sont des villes – je prends le cas de la Lorraine – qui sont très équipées, bien desservies, qui ont une forte activité et une certaine urbanité, c'est-à-dire qu'elles existent sur le territoire, qu'elles fonctionnent malgré tout aujourd'hui et qu'elles ont une certaine dynamique naissante.

C'est exactement la même chose sur la vallée de l'Oise où, historiquement, la présence de l'homme est due à l'existence même de cette vallée, c'est-à-dire que le destin naturel de la vallée, et le lien qu'elle procure, est complètement indissociable du destin des collectivités qui s'y sont implantées. Il y a une sorte de symbiose qui s'est mise en place et qui a permis pendant des siècles de vivre avec l'inondation.

Le paradoxe est qu'aujourd'hui ces territoires sont extrêmement "bloqués" dans leur développement et qu'ils ont tendance à se développer ailleurs.

Lorsque l'on dé-zoom complètement, que l'on est hors périmètre, on s'aperçoit alors que ces stratégies de développement sont en totale contradiction avec les grandes politiques nationales relatives à la préservation des terres agricoles, la baisse de la production des gaz à effet de serre... Toutes ces politiques nationales voudraient concentrer l'activité humaine là où se trouvent les équipements, les réseaux, les services. Comme elles ne le peuvent pas, les constructions se font sur les plateaux, au milieu des champs, dans des lieux qui sont ni desservis, ni servis et sans équipements.

Il y a donc là une forme de paradoxe auquel il n'y a pas de réponse simple. Mais ce paradoxe doit être posé pour avancer. Sinon nous nous retrouvons avec toutes sortes d'hypothèses, toutes insatisfaisantes.

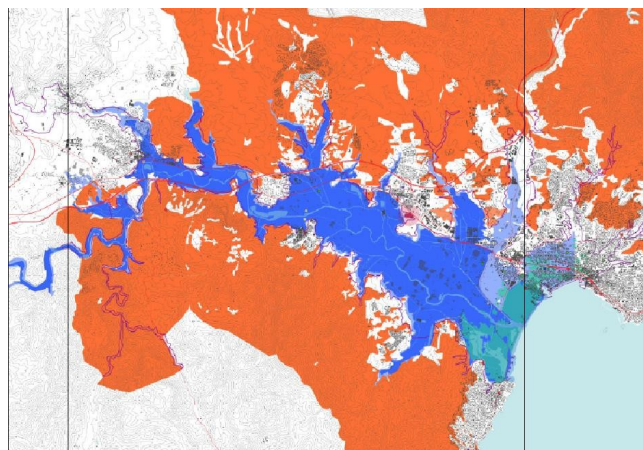
Il est alors forcément nécessaire de sortir du carcan des doctrines. Il faut, d'une part, prendre acte d'un certain nombre de périmètres où on ne va pas construire, où, d'une certaine manière, on "sanctuarise" la non-constructibilité pour des raisons qu'il faut évaluer et dimensionner. D'autre part, et à l'inverse, prendre acte de lieux où il est possible de construire, quitte à adapter les modes constructifs, les techniques de construction...

Si cet exercice n'est pas fait, on se retrouve dans une situation qui est presque schizophrénique : on va développer des systèmes qui, s'ils s'avèrent satisfaisants à l'échelle des 2 km du village, seront dévastateurs à l'échelle des 40 km de la région.

Ensuite – et c'est un point important – nous nous sommes attachés à construire un discours positif avec les élus. Des élus beaucoup plus désespérés et démoralisés sur leur capacité à faire évoluer la situation que les élus très combatifs, très engagés et très précis dans leurs argumentaires que j'ai vus lors de l'atelier sur la côte aquitaine.

Qu'est-ce qu'on gagne à ne pas construire ?

Prenons l'exemple du Val d'Argens. Sur la carte ci-dessous, la couleur bleu représente le risque d'inondation et la rouge le risque d'incendie. Ce territoire est également compris, pour partie, en site classé. Enfin, il présente également de forts enjeux environnementaux.



On constate que les élus arrivent assez bien à identifier que le classement des montagnes qui sont autour, notamment le massif des Maures, participe directement de leur attractivité et qu'ils vivent dans un paysage extraordinaire. Le fait qu'à un moment donné on ait arrêté de construire, qu'on n'ait pas "tartiné" l'ensemble comme dans le reste de la Côte d'Azur, le fait que tout cela ait été sauvegardé, avec, à l'époque une forte intervention réglementaire de l'État, est plutôt perçu comme un atout. Clairement. Et ils le disent : "vous avez vu comme c'est beau chez nous. Toutes ces montagnes, cette forêt..."

A contrario, et bizarrement, la plaine inondable, non construite, est plutôt perçue comme un handicap. C'est à dire qu'on n'a pas encore renoncé au fait qu'éventuellement elle pourrait être urbanisée et devenir une grande zone balnéaire.

Or on voit bien que dans des endroits comme celui-ci – et c'est le cas dans tous les sites – on peut très bien retourner la chose et dire qu'il est aussi extraordinaire que cette plaine soit non construite. Cela signifie qu'il faut travailler avec la présence de l'agriculture. Qu'elle devient partie prenante du projet de territoire. Cela signifie qu'on ré-introduit le projet agricole dans la vision territoriale de ces villes. Une ambition que je n'irai pas jusqu'à qualifier d'inédite mais qu'il est difficile de mettre en œuvre dans notre pays. Nous avons trop tendance à séparer les questions de la nature, de l'environnement, de l'agriculture et du développement urbain, alors qu'en fait, dans la vie quotidienne, et même dans la perception que l'on a d'un territoire, dans l'imaginaire, dans l'histoire, partout en fait, ces différents éléments fonctionnent ensemble.

Enfin, il reste les "zones blanches".

Ça ne veut pas dire qu'il faut les remplir. Dans ces zones blanches, certaines sont desservies par le train, d'autres sont propices au développement. Il reste donc des capacités de développement sans construire ce qui est contraint.

Il s'agit, en quelque sorte, d'inverser la vision : ce qui serait construit dans l'épaisseur de tout ce territoire, en lisière de deux zones sanctuarisées, aurait une valeur d'autant plus grande que le paysage est précisément sanctuarisé. On est sûr de ne pas avoir de voisin par exemple.

C'est par ces petits arguments qu'il est possible de décaler un petit peu les regards et les échelles de valeurs. Cet aspect, je l'ai ressenti dans l'atelier sur Lacanau, même si les problématiques sont très différentes. Monsieur le Maire l'a d'ailleurs parfaitement dit.

Travailler sur la relocalisation, ce n'est pas simplement déplacer ce qui devrait être détruit, ou ce qui va, de toute façon, être détruit parce que la mer avance ; mais bien réintégrer cette approche dans toute l'épaisseur du territoire, sur 10, 15, 20 km. L'objectif est d'arriver, en fait, à rééquilibrer les actions, tant publiques que privées, à l'échelle d'un paysage qui n'est pas simplement la bande côtière ou la bande soumise au risque. Cela implique notamment de se ré-interroger sur les modes de déplacement. C'est également ce que disait Thierry Laverne tout à l'heure. Le fait de profiter d'un territoire littoral, en terme touristique, en terme d'image, en terme de plaisir, ce n'est pas simplement habiter en face des vagues. C'est aussi, peut-être, cheminer pendant une demi-heure pour aller rejoindre la mer alors qu'on habite plus en retrait dans un lieu qui, lui, s'avère mieux protégé.

Cela signifie faire évoluer complètement le récit collectif, les envies et le désir de ce territoire futur pour rendre possible, et positiver, le fait qu'une partie de ce territoire va se défaire tout en gagnant, sans doute beaucoup, in fine.

Alain Marinos

Inspecteur général au ministère de la Culture et de la Communication

Mes propos feront le lien avec la table ronde suivante relative à l'adhésion des acteurs, en mettant l'accent sur une échelle trop souvent oubliée dans les démarches scientifiques et techniques habituellement engagées.

Certes, les "échelles" ont été évoquées précédemment, il est cependant utile d'insister ici sur la dimension culturelle et sociale à laquelle nous attachons tous personnellement, voire intimement, une certaine importance. Il s'agit de l'échelle du lieu auquel "on appartient" en tant qu'habitant, là où "j'aime vivre" parce que j'ai le sentiment de vivre "chez moi" et pas chez le voisin.

Je crois que cette échelle-là, ou, formulé différemment, cette dimension locale à laquelle l'habitant est attaché, intéresse aujourd'hui de plus en plus face à la crainte de se perdre dans la totalité engendrée par la mondialisation.

Préoccupations des habitants

J'étais le mois dernier au 7^{ème} Forum urbain mondial, à Medellin (Colombie), marqué cette année par des évolutions importantes. Il émerge de ces journées de communications et de débats internationaux, une préoccupation relativement nouvelle dans ce type d'événement : **la dimension humaine**, exprimée en terme de démocratie participative, de prise en compte des habitants dans la ville et les territoires, de souci du lieu et des identités locales, de gouvernance démocratique et d'**urbanité**. Aux préoccupations environnementales, économiques et sociales sur lesquelles est fondé le concept de développement durable, est venue s'ajouter celle, plus subtile, du "respect de celui qui habite".

Ces quelques lignes extraites de la déclaration de Medellin rédigée à l'issue de ce forum mondial, en témoignent :

(...)

- promouvoir les modèles d'urbanisation qui placent les citoyens au premier rang des priorités,
- promouvoir la gouvernance locale, participative et inclusive et le renforcement des capacités des habitants,
- encourager une planification urbaine participative et intégrée qui permette de renforcer la résilience urbaine au changement climatique et aux catastrophes naturelles

(...)

Passer de la protection à l'évolution soutenable

Un deuxième temps fort, moins remarqué mais tout aussi important, fut la participation active de la Vice-Ministre colombienne de la culture Maria-Claudia Lopez Sorzano.

La Vice-Ministre a organisé et présidé un événement sur les "Paysages du café", de vastes territoires de montagnes habitées, inscrits récemment par l'UNESCO sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité.

Le plus intéressant – et cela rejoint ce que vous avez dit sur l'interdisciplinaire – fut la table ronde réunie pour l'événement. Elle était composée de spécialistes de la finance, de l'écologie, de l'urbanisme, de l'agriculture, de la culture, du social... pour réfléchir ensemble à l'avenir de ces territoires.

L'objet du débat n'était pas uniquement de savoir comment protéger ou conserver les paysages et les éléments qui les composent mais, prioritairement, de chercher ensemble comment permettre une évolution raisonnable et respectueuse du territoire, comment à la fois ménager les populations qui les habitent, leurs traditions, leurs cultures et leur permettre d'avoir accès à la modernité à laquelle elles aspirent ? Comment éviter que la mondialisation impose des ruptures dommageables et casse les systèmes sociaux et culturels, comment ménager la valeur des écosystèmes, culturels et naturels, et trouver un équilibre subtil mais indispensable pour un développement "soutenable"¹², c'est-à-dire qui peut se supporter, s'endurer par les habitants.

Différents niveaux de prise en compte des citoyens dans l'élaboration du projet de territoire

Ce détour par le Forum urbain mondial permet de prendre du recul et d'observer, par comparaison, nos pratiques en France. Quand nous évoquons les habitants, comme je l'ai entendu ce matin dans les ateliers, nous pensons concertation sur un projet prédéfini. Une concertation en aval sur un projet élaboré par des experts et des techniciens qui le plus souvent n'ont pas eu d'échanges avec les habitants des lieux considérés.

Or il arrive aujourd'hui de plus en plus fréquemment que la population exprime alors un désaccord conduisant au blocage, voire au conflit ; je pense que ces méthodes sont dépassées.

Les préoccupations évoquées plus haut conduiront, de plus en plus souvent, à ménager un temps préalable pour l'écoute et l'entente entre les habitants-usagers et ceux en charge d'élaborer le programme puis ceux en charge de concevoir le projet. Cette écoute, voire cette participation à la réflexion préalable, doit influencer sur sa conception. Si cette concertation en amont est bien réussie, la concertation en aval ne devrait être qu'une formalité permettant de confirmer le bien fondé des choix effectués.

12 Traduction littérale de l'anglais "sustainable"

Table ronde n°2

Echanges et débats



Jean-Michel Jacquet

Modérateur – Architecte Conseil de l'État

Nous allons donc ouvrir le débat et je commencerai par une première question.

Madame Gauthier a évoqué le Conservatoire du littoral comme un outil susceptible, dans une certaine mesure, de contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie foncière. Il y a parmi nous une représentante des établissements publics fonciers (EPF), Madame Briquet. J'aimerais savoir si, à son sens, il est également possible de s'appuyer sur les établissements publics fonciers pour la mise en œuvre de projets de recomposition territoriale.

Frédérique Briquet

Directrice adjointe de l'EPF Nord – Pas-de-Calais

Je représente effectivement l'établissement public foncier (EPF) Nord – Pas-de-Calais. Je rappellerai que c'est un établissement public foncier d'État. Il y en a 13 en France.

Je commencerai par préciser que l'EPF Nord – Pas-de-Calais est déjà opérateur foncier de deux plans de prévention des risques littoraux sur la Côte d'Opale, au nord de la Baie de Somme. Dans ce cadre, nous sommes intervenus pour le compte de collectivités pour acquérir toute une série de villas et procéder également à leur démolition. En sachant que ces deux programmes ont la chance d'être entièrement financés par le fonds Barnier.

Alors, qu'apporte l'EPF dans ces cas-là ?

C'est une ingénierie foncière. C'est aussi une capacité à dépenser et à financer ces acquisitions et ces travaux dans l'attente de la perception par la collectivité des financements de l'État.

Si ces deux exemples intéressent les risques littoraux, nous intervenons également pour d'autres risques : risques technologiques, mouvements de terrain et également risques d'inondation qui dans notre région peuvent être assez importants.

Mais, à l'inverse du Conservatoire du littoral, quand nous achetons, ce n'est que pour une période déterminée. Nous accompagnons les projets de territoire.

Cela a beaucoup été dit lors des ateliers et au cours des tables rondes. Il faut tirer parti de ces risques, de cette gestion du risque, pour élaborer de nouveaux projets de territoire. Les EPF sont là pour accompagner les collectivités dans ces projets de relocalisation. Les accompagner pour acquérir et porter le temps nécessaire les biens soumis aux risques proprement dits, mais aussi les accompagner pour l'acquisition du foncier nécessaire aux projets et aux opérations de relocalisation.

Cela rejoint finalement l'intervention classique d'un EPF qui est d'être l'opérateur foncier des politiques publiques, des politiques des collectivités et de leur donner du temps.

On a beaucoup parlé de temps. Madame Gauthier a dit que le foncier c'est du temps long. C'est vrai. Donc les EPF sont là pour porter du temps, gérer du temps pour le compte des collectivités. C'est également gérer un peu d'argent parce que le temps c'est de l'argent. C'est aussi donner de la compétence et accompagner des collectivités qui n'ont pas nécessairement l'ingénierie pour ce faire.

Bien évidemment, nous intervenons dans le cadre des lois et règlements en vigueur mais je pense, comme cela a également été dit, qu'il ne faut pas s'empêcher de penser à innover. Il y a peut-être d'autres moyens. Dans le Nord – Pas-de-Calais, en tant qu'EPF, nous essayons de proposer d'autres moyens tout en restant bien évidemment dans le cadre réglementaire. Mais peut-être est-il nécessaire d'inventer ensemble de nouvelles choses. Peut-être que dans le cadre de la réforme territoriale qui verra le jour avec des régions plus grandes, l'État pourrait avoir envie de demander à ses opérateurs fonciers de faire autrement, de faire autre chose.

Thierry Laverne

Paysagiste Conseil de l'État à la DDTM du Var

Ce qui frappe sur la carte du territoire de la vallée de l'Argens que Frédéric Bonnet a montré, c'est l'exceptionnelle lisibilité de la situation. Finalement, cette carte des contraintes est, d'une certaine manière, tout simplement un plan de projet. Elle traduit véritablement l'idée que, finalement, il faut profiter de cette situation de risque, d'inventaire du risque, de reconnaissance du risque pour véritablement la faire évoluer en projet.

Je trouve que ces images sont particulièrement éloquents parce qu'entre le rouge et le bleu qui sont le risque "incendie" et le risque "inondation", c'est tout simplement les paysages naturels mémorables et les terres fertiles qui sont l'avenir de cette région. Et entre les deux, apparaît une situation urbaine heureuse qu'il faut arriver à promouvoir.

Frédéric Bonnet

*Architecte-urbaniste, Agence OBRAS Architectes
Mandataire de l'équipe-projet de l'Atelier national
"Territoires en mutation exposés aux risques"*

La prise en compte du risque doit effectivement aider à faire le projet. C'est même la source, la pierre angulaire du projet territorial.

Cela a l'air évident mais malheureusement ce n'est pas cela que les choses se passent. Quand vous regardez les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), ils sont fait malgré les risques. Il faut complètement changer cela : les risques doivent être la source du projet.

Il y a également une dimension supplémentaire dont il faut tenir compte, notamment dans le contexte économique actuel où nous sommes contraints à plus de sobriété, il s'agit de l'infrastructure présente. Elle est précieuse. Le train, les réseaux, les services existants, ces éléments, accumulés par des siècles d'aménagement, sont précieux. Il y a des choses qu'on peut défaire et d'autres qu'on ne peut pas défaire parce qu'elles ont une valeur beaucoup trop élevée si on prend en compte l'économie générale du territoire.

Ce dosage est très difficile à faire. Il n'y a pas de doctrine. On est dans le doute permanent du positionnement du curseur, entre la nécessaire efficacité par rapport à la question du risque et l'héritage infrastructure qui configure ces territoires.

Ariella Masboungi

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Il me semble que le thème de cette table ronde "le projet territorial, quels périmètres, quelles échelles ?" pose de manière frappante la question du commanditaire.

On se demande pourquoi il n'y a pas de projet. Il n'y a pas de projet parce qu'il n'y a pas de commanditaire, tout simplement. La France, c'est tout de même 36 000 communes ; et à ce jour, peu d'organisations à grande échelle existent pour, simplement, poser la question.

On a également tendance en France à poser la question d'abord par le droit et aborder la gouvernance ensuite. Or la réflexion sur le projet prime pour initier une gouvernance sans doute.

Un des territoires que je connais bien, et sur lequel j'ai dirigé un ouvrage, est celui de l'estuaire de la Loire, Nantes-Saint Nazaire. L'action territoriale n'a pas pris comme préalable la gouvernance. La Loire étant en danger, s'est posée la question de son sauvetage. Cela a été le début de l'histoire, celle de ce grand projet métropolitain à très grande échelle qui a intégré la question de l'eau, des risques, de la qualité urbaine, de l'agriculture, etc.

Au fond, les expérimentations présentées dans le cadre de cette journée ou les expérimentations sur le risque inondation qui nous ont été exposées, représentent le début d'une histoire et d'un processus à poursuivre.

Montrer un projet à grande échelle territoriale, qui part du risque et qui montre la nécessaire solidarité du territoire, qui intègre la question du risque comme le sujet du projet, peut donner envie de constituer une gouvernance adaptée au sujet. C'est dans ce sens que le projet peut se concrétiser et c'est essentiel.

Cela peut également être accompagné. Nantes-Saint Nazaire, qui est un territoire très innovant, a ainsi inventé des "conférences métropolitaines" – d'ailleurs copiées par l'agglomération parisienne – pour faire en sorte que les élus se parlent dans un contexte qui ne soit pas institutionnel, mais au sein duquel on puisse débattre des questions et des projets et commencer à se projeter dans l'avenir. C'est le début de la gouvernance.

La réforme territoriale a créé les métropoles mais tout à l'heure, nous évoquons les petites communes de 2 000 habitants qui ne vont pas se retrouver dans une structure d'agglomération suffisamment large pour poser le problème tel qu'il est posé aujourd'hui et pour élaborer des projets. C'est là un vrai sujet : je pense qu'il doit être un des sujets des expérimentations qui nous occupent aujourd'hui et du suivi qui en est fait par l'administration.

Odile Gauthier

Directrice du Conservatoire du littoral

Si, comme nous l'avons vu avec les exemples des ateliers, dans la phase d'élaboration globale du projet, il y a sans doute des échelles et des dispositifs variés, je crois que la difficulté viendra surtout au moment de passer dans l'action. Qui fera quoi ? Qui pilotera l'ensemble ? Je crois que cela sera malheureusement compliqué. Certains disent que ce sera nécessairement le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou la communauté de communes. Mais ce ne sera pas forcément partout pareil. Il y a des endroits où cette échelle ne fonctionnera pas avec les éléments géographiques du risque.

Je crois que dans la phase heureuse de réflexion où nous sommes actuellement, ce n'est pas l'essentiel, mais je crois qu'après, il nous faudra sans doute bien préciser "qui fait quoi" et cela sera nécessairement compliqué.

Denis Millet

*Communauté d'Agglomération Hérault – Méditerranée
(CAHM)*

J'ai été assez séduit par un certain nombre de prises de position et, en particulier, celles émanant de ceux qui font du projet. Il me semble qu'effectivement l'analyse produit du projet tout autant que le projet produit également de l'analyse, et, de fait, cette itération-là est très importante.

Dans des démarches comme celles que l'on a abordées tout au long de cette journée, on se rend compte que finalement on avance sur un terrain qui est plein d'incertitudes et de doutes. On s'engage avec des élus qui doivent prendre des risques pour pouvoir accepter de parcourir un chemin alors qu'ils ne sont pas certains de l'issue. Nous ne sommes pas dans la démarche linéaire habituelle : programme, projet, inauguration.

Pour ma part, la dernière image présentée sur Hyères m'a beaucoup marqué. Effectivement, dans le fond, si on n'a pas à un moment donné cette idée et cette vision, qui peuvent être apportées par un professionnel, il y a peu de chance que l'on puisse produire toute l'ingénierie qu'elle sous tend : aller à la recherche de maîtres d'œuvre, etc. Ainsi la vision est nécessaire au projet, il faut qu'elle naisse à un moment donné.

Par contre, et c'est une interrogation vis à vis de ceux qui sont intervenus, tout cela peut très bien se passer sans qu'il y ait de co-production dans les faits. Où est la place de la co-production dans cette idée-là ? Dans le fond, est-ce que c'est un face à face entre élus ? Ou est-ce que les habitants rentrent dans le jeu ? Les habitants dans leur forme la plus variée, c'est à dire avec des centres d'intérêts divergents, avec des intérêts parfois contradictoires.

Est-ce que vous avez des expériences par rapport aux exemples que vous nous avez montrés où ce jeu des acteurs aurait pu se mettre en place autour de cette idée, c'est à dire avoir une co-production de projet autour d'une idée qui peut émaner des uns et des autres et qui peut émaner au fur et à mesure de l'avancement du projet en définitif ?

Table ronde n°3

"Relocaliser" ou recomposer les territoires littoraux : comment faire adhérer les différents acteurs ?

Jeanny Marc	Maire de Deshaies (Guadeloupe)
Jean-Louis Léonard	Maire de Châtelaiillon-plage, Président délégué de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)
Philippe Ledenic	Ingénieur général des mines, coordonnateur de la mission d'évaluation à mi-parcours du Plan Submersions Rapides
<i>modérateur</i> : Jean-Michel Jacquet , Architecte Conseil de l'État	

Jeanny Marc*Maire de Deshaies*

Je vais vous faire part de mon expérience d'élue suite à une catastrophe vécue par ma commune.

La commune de Deshaies est une commune de Guadeloupe. Elle est située au nord de la Basse Terre et Deshaies est membre de la communauté d'agglomération du Nord Basse Terre (CANBT), donc la même communauté d'agglomération que la commune de Petit Bourg qui a répondu à l'appel à projets.

Elle compte près de 4 500 habitants mais, en période touristique, elle voit sa population doubler pour atteindre 9 à 10 000 habitants. La commune est constituée de trois principaux quartiers : Ferry, le Bourg et Rifflet, qui sont tous situés sur le littoral. Un quatrième quartier est, quant à lui, situé plus en hauteur.

A l'instar de nombreuses communes ultra-marines, la commune de Deshaies cumule de nombreux risques naturels, tant prévisibles qu'imprévisibles : inondation, risque cyclonique, sismicité, liquéfaction des sols, glissement de terrain, submersion marine.

En 1999, arrive Lenny, un phénomène cyclonique d'une rare violence dont la trajectoire était difficilement prévisible. Qui plus est, Météo-France était en grève. Nous n'avons donc pas été prévenus. De plus, ce cyclone est apparu hors saison. Nous étions en novembre et la saison cyclonique s'étend généralement de mai à septembre-octobre. Par ailleurs, la mer Caraïbes est peu couverte en matière de radar. Si les américains surveillent très bien la zone atlantique, ce n'est pas le cas pour les Caraïbes.

Nous n'avons donc eu aucun signalement de ce phénomène qui nous a surpris en pleine nuit. Il est passé au large de la Guadeloupe entre le 16 et le 20 novembre. Il s'est accompagné de 4 jours de pluies très abondantes avec des houles de plus de 6 mètres.

Tout le quartier de Ferry, situé entre le littoral et la route nationale 2, a été ravagé. Près d'une vingtaine de maisons ont été détruites et près des deux tiers de la population, soit environ 200 personnes, a dû être évacuée de toute urgence. Heureusement d'ailleurs que la solidarité familiale a fortement jouée.

Il faut savoir que pendant plus de deux jours le quartier de Ferry est resté coupé du reste de la commune et du reste de la Guadeloupe. Il n'était plus possible d'y accéder.

Suite à cet événement et devant l'importance des dégâts nous avons donc décidé de poursuivre la stratégie de recomposition territoriale initiée après le passage des cyclones Louis et Marilynne, en juillet et août 1995.



Les ravages du cyclone Hugo sur le quartier littoral de Ferry
© CANBT

Pour la plupart, les habitants ont ainsi pu être "transférés" à 1,5 km plus loin dans un lotissement réalisé avec un montage financier un peu particulier. Il a associé un opérateur immobilier, l'État par le biais de la ligne budgétaire unique, la Caisse d'Allocation Familiale et la possibilité pour les allocataires d'obtenir une allocation logement par le biais d'un prêt Sodega et les attributaires qui ont apporté leur fond propre.

Par ailleurs, nous avons également pu obtenir de la part du Conseil Régional la construction d'une digue qui protège dorénavant, en partie, la route nationale.

Deux autres quartiers ont été concernés par le phénomène : le Bourg et Rifflet.

Dans le quartier du Bourg, la population s'est adaptée. La majorité des maisons situées le long du littoral a ainsi été purement et simplement transformées en locaux commerciaux.

Plus loin au nord, le quartier de Rifflet a également lui aussi été très touché. Nous avons profité de cette "opportunité" pour revaloriser le littoral tout en le protégeant. C'est en effet une zone de ponte de tortues et tout a été fait pour favoriser la vie des tortues dans ce secteur. Un éclairage spécifique, qui leur permet de ne pas être gênées pendant leur ponte et pour regagner la mer, a ainsi été mis en place. Les travaux ont pu être conduits grâce à l'apport de nombreux partenaires : l'État, l'Agence des 50 pas géométriques, le Conseil régional, le syndicat mixte d'électricité de la Guadeloupe, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et le Conservatoire du littoral. Ces travaux ont également fait l'objet, à toutes leurs étapes, d'une concertation constante avec la population.

Dans ce secteur, nous avons également conduit – je crois que l'on vous a beaucoup parlé de la zone des 50 pas géométriques où les gens s'étaient installés de façon anarchique – une importante régularisation foncière des parcelles en sécurisant et en améliorant l'hygiène et le cadre de vie. Dorénavant, le quartier de Rifflet est devenu un lieu investi par la population, jeunes et moins jeunes, notamment pour la pratique du sport. C'est un quartier qui est devenu très agréable.

Pour conclure; il me semble que, face aux risques qui la menacent, la population est prête à s'inscrire dans un processus de recomposition des territoires. Mais, au préalable, il importe que l'ensemble des acteurs publics en charge de cette problématique s'accorde sur une stratégie et adopte une parole commune. A ce moment-là, on peut permettre à la population d'avancer.

Jean-Louis Léonard*Maire de Châtelailon-plage – Président délégué de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)*

Je voudrais dire que cet appel à projet me paraît complètement anecdotique. Non pas qu'il soit inutile – l'anecdote n'est pas forcément inutile – mais il m'apparaît anecdotique comparé à ce qu'il s'est réellement passé dans les grandes relocalisations.

Cela met bien en évidence – et c'est l' élu qui parle naturellement – la difficulté d'approche entre une relocalisation volontaire et une relocalisation forcée. Il y a des relocalisations qui ont très bien marché, sous la contrainte : sous la contrainte des éléments et sous la contrainte de l'État.

En 2010, c'est la tempête Xynthia : c'est La Faute-sur-Mer, c'est Charron. Deux sites, des morts, plusieurs centaines de maisons complètement inondées. Quatre ans plus tard, plus une maison à La Faute-sur-Mer, tout est délocalisé. A Charron, 130 maisons ont été rachetées par l'État et déconstruites.

C'est une relocalisation réussie.

Et si je tire mon chapeau à mes collègues qui se sont lancés dans cet appel à projets – cela n'a d'ailleurs pas été sans difficultés politiques pour certains – il me semble toutefois, quand on regarde la dimension des projets qui sont présentés par rapport à ce qu'il s'est passé sur le terrain, que ce n'est, franchement, pas du tout comparable.

C'est vrai que la démarche est intéressante. J'ai d'ailleurs noté une des questions que vous avez posée tout à l'heure et qui me paraît fondamentale pour les élus : est-ce qu'il existe une passerelle entre la vision théorique et la pratique sur le terrain ? Et dans quel espace de temps peut-elle exister ?

Une passerelle que nous n'imaginons même pas, même si nous sommes très intéressés par la vision des urbanistes.

Tout à l'heure, quelqu'un a parlé de Cristina Garcez et de son équipe. Ils sont intervenus, en pleine période "chaude" juste après la tempête Xynthia, avec un projet littoral qui nous a été proposé par l'État. Il est vrai que les élus ont adhéré à cette démarche. Cela les sortait du quotidien. Mais cela est resté sans suite car tellement éloigné des nécessités du quotidien.

C'est pour cela que je crois que la relocalisation doit être vraiment comprise comme quelque chose qui doit être forcée par l'État et par les événements.

Quand on regarde ce qui s'est passé à La Faute-sur-Mer et à Charron, on en tire une conclusion. Cela a marché parce qu'effectivement il y a eu des morts. Tout le monde l'a compris, même si ça a parfois un peu renâclé, même si ça a généré quelques excès par ailleurs – ces fameuses zones noires...

Globalement, cela a été relativement positif si ce n'est, comme ce fut le cas à Charron, qu'aucun habitant délocalisé n'est venu se reloger dans les terrains qui avaient été redéfinis hors submersion dans le village même. Les gens sont partis, d'autres sont venus mais on n'a pas su convaincre les gens que leur village pouvait rester sécurisé pour eux.

Quant à La Faute-sur-Mer, il est vrai que tout le monde a émigré. Tous les gens qui ont vendu leur maison à l'État, volontairement ou non, ont quitté le village et sont allés s'installer soit très loin, soit dans la commune d'à côté.

Mais à Charron, personne ne s'est réinstallé dans un rayon de moins de 20km.

Je pense que ce sont là de vraies conclusions, de véritables analyses qu'il nous faut faire sur la relocalisation en se basant sur des cas extrêmement précis.

Une autre vraie question, qui a été posée tout à l'heure et dont tout le monde est conscient, est celle du financement : comment finance-t-on les opérations de relocalisation quand on voit les difficultés rencontrées pour ne seraient-ce que pour deux maisons ?

La question se pose également, à partir d'une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation qui prend tous les volets en compte, de la protection jusqu'à d'éventuelles relocalisations et recompositions de territoire, de l'échelle la plus pertinente ?

Ce qui est assez curieux – mais c'est une caractéristique française – c'est que pendant que les services de l'État concernés débattaient de cette stratégie avec l'ensemble des élus, l'article 35 de la loi sur les métropoles décidait quant à lui, en dehors de tout contexte de réflexion, que l'échelle pertinente pour la gestion de l'eau en général, et la gestion du risque en particulier, serait l'intercommunalité. Cela a un côté franchement absurde. Nous avions proposé pour notre part que l'échelle pertinente ne soit pas prédéfinie par la loi.

L'État, quant à lui, a pris ses responsabilités : en définissant des territoires à risques importants d'inondations (TRI) – ce qui est déjà une vraie progression, et en imposant des plans de préventions des risques littoraux (PPRL) sur les 303 communes où l'urgence l'imposait.

Parallèlement, le législateur – à l'époque j'en étais – a fixé un délai de trois ans pour que ces PPRL soient élaborés et soient opérationnels. Et c'est bien là le rôle du législateur. Ce n'est pas d'aller dire que le périmètre pertinent ce sera celui l'intercommunalité ou, le cas échéant, celui de l'établissement public territorial de bassin (EPTB). Ni l'un ni l'autre ne le sont. Puisqu'au niveau littoral, un EPTB n'a aucun sens et l'intercommunalité n'en a pas beaucoup plus, sauf peut-être, le cas échéant, quand on est sur une île.

Voilà un peu mon approche. Je pense que l'avantage des discussions que nous avons eues est de véritablement poser les problèmes sans jamais les résoudre finalement.

Ainsi, cette vision des urbanistes, vision extrêmement poussée et assez lointaine qui vise 2050-2100, est-elle assez éloignée de celle des élus à qui on impose des règlements et qui, il ne faut pas l'oublier, doivent répondre à leurs électeurs.

Il ne faut pas non plus oublier que la responsabilité pénale incombe aux élus et à certains services de l'Etat. Elle n'incombe pas aux urbanistes. Et l'élu ne perd pas de vue qu'il a cette responsabilité pénale. Ce n'est pas un inconscient. C'est vrai qu'il prend parfois des risques, il en est conscient. Mais il sait aussi s'adapter et tenir compte de l'histoire et également de l'histoire récente.

On a bien vu dernièrement, dans le cadre de la mission d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides (PSR) sur laquelle Monsieur Ledenvic enchaînera, que les élus étaient prêts à jouer un rôle, à prendre des responsabilités, à participer à l'élaboration du réglementaire. Mais surtout qu'on arrête de les embêter avec du réglementaire qui n'a pas de sens quand il s'agit du risque.

Philippe Ledenic*Ingénieur général des mines – Coordonnateur de la mission d'évaluation à mi-parcours du Plan Submersions Rapides*

Pour tenter de répondre à la question soulevée en cette fin d'après-midi – la question de la gouvernance, je vous livrerai simplement mon témoignage, le témoignage d'une mission conduite à l'écoute de nombreux élus, de nombreux partenaires de l'État et d'associations.

La question de la gouvernance est une question clé même si je conçois bien qu'elle n'est pas nécessairement l'alpha et l'oméga des politiques territoriales à long terme.

La première question que nous nous sommes posées était de s'interroger une nouvelle fois sur la réalité des phénomènes. Pour essayer d'y voir plus clair, nous sommes donc allés à la rencontre des scientifiques mobilisés sur cette question depuis la tempête Xynthia.

De manière générale, une chose nous a frappée. Qu'on le veuille ou non, quoi qu'on en pense, la mer monte. Tout à la fois en moyenne mais également avec des variations potentiellement importantes. Ce qui doit nous amener à considérer comme inéluctable une montée importante des niveaux des mers au niveau du littoral avec pour corollaire, de façon générale, une réelle fragilisation des espaces littoraux. Et même au-delà de ce qui a été vécu au moment de Xynthia.

Il y a un vrai danger. Il faut le regarder en face. Il ne sert à rien de se protéger illusoirement contre cette montée, notamment par des endiguements de fortune ou des rechargements limités. Le climat est écrit pour les trente prochaines années et a priori, de surcroît, cela aurait même tendance à s'aggraver.

On parlait de temporalité tout à l'heure. Et réfléchir sur ces phénomènes à l'horizon de 30 ou 50 ans a ainsi réellement du sens. On sait que cela va se produire.

Deuxième enseignement de la mission : nous avons été surpris de voir à quel point ce qu'on appelle la résilience, la réduction de la vulnérabilité, la culture du risque, n'ont quasiment pas progressé dans les territoires.

Cela nous préoccupe vivement, car c'est en effet un enjeu de base. J'ai entendu tout à l'heure quelqu'un dire que pour faire bouger les choses, la participation ou la conscience des habitants était absolument essentielle. Cela commence donc déjà par une conscience du risque.

J'évoquerai là une expérience personnelle. J'ai vu récemment un reportage à la télévision sur l'île de Kiribati. Sur cette petite île, la population entière est en train d'organiser sa relocalisation en Australie ou dans les îles voisines. Les gens ont accepté le fait que dans 30 ans, leur île ne serait plus vivable. Ils se sont donc organisés pour réfléchir à leur avenir pour les cinquante prochaines années. Ou, formulé autrement, comment faire en sorte qu'au lieu de subir, on regarde les choses en face.

Autre expérience personnelle, je suis allé l'année dernière au Chili, un pays exposé aux risques marins particuliers que constituent les tsunamis. Dans les villes littorales chiliennes, on croise très fréquemment des panneaux pour dire : "attention, risque de tsunami. Si vous voulez vous mettre en protection, allez dans cette direction". Et quand vous allez un petit plus haut, vous arrivez dans des endroits où vous savez que vous êtes protégés, que vous êtes hors d'eau.

Ces expériences personnelles ont trouvé un écho particulier dans le vécu de la mission. Nous avons en effet entendu à peu près tous les prétextes possibles et imaginables pour justifier de ne pas installer des repères de crues dans les villes littorales.

Vu les difficultés pour installer des repères de crues et signaler que la mer est susceptible de monter, il va être quelque peu compliqué de faire prendre conscience aux gens qu'il faut qu'ils prennent en charge résolument leur avenir sur les territoires littoraux.

Si des structures ou des pays en développement comme le Chili ou Kiribati sont capables de pouvoir se projeter à 30 ans ou 50 ans en regardant la mer en face, pourquoi le génie français n'en serait-il pas capable ?

Ce message, c'est aussi clairement une façon de saluer les cinq premières collectivités qui ont répondu favorablement à l'appel à projets. Mais je pense qu'il va nous falloir aller beaucoup plus loin et de manière beaucoup plus systématique.

Troisième enseignement de la mission : c'est un sénateur que nous avons rencontré qui nous a rappelé qu'au titre d'une vieille loi et au titre, finalement, d'un mode de fonctionnement quotidien, pour l'instant en France, chacun était théoriquement responsable de sa propre protection, ou du moins, chacun était chargé de la protection de son territoire.

C'est la raison pour laquelle, et peut être en contradiction ou tout du moins, en désaccord partiel avec ce qu'a dit Monsieur Léonard, nous avons salué comme une avancée forte le fait d'avoir une loi qui nous dit qu'il faut que chaque groupe de territoire cohérent, chaque bassin de risque cohérent, réfléchisse à son avenir.

Cela commence d'abord par la prévention des risques. Mais je pense que lorsque le temps aura fait son œuvre, les gens dépasseront le stade de la simple protection immédiate contre les risques et inscriront leur réflexion dans une perspective d'aménagement territorial de beaucoup plus long terme.

Quatrième point, et c'est une chose qui nous a également frappés, c'est la nécessité, partagée par tous, de stratégies territoriales.

Je commencerai par évacuer très vite un sujet que nous évoquons dans les conclusions de notre mission. Nous avons une directive, la directive inondation. Elle répond à une logique de bassin hydrographique terrestre. Une gouvernance a été instituée et elle s'impose.

Nous avons toutefois indiqué que cette logique là ne nous paraissait pas toujours totalement cohérente avec une approche littorale et nous plaidons fortement pour que la gouvernance sur cette question soit cohérente avec la loi métropole, et du mieux possible, cohérente avec la directive, mais surtout qu'elle s'inscrive dans une approche territoriale cohérente globale avec les phénomènes tant de submersion que d'érosion du trait de côte sur les territoires littoraux.

Avec également une difficulté pour l'État que nous avons bien perçue. En face d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI), d'une "gouvernance territoriale", les réponses de l'État sur toutes les thématiques en jeu (risques, eau, environnement, sites, urbanisme,...) restent parfois insuffisamment cohérentes : les compétences techniques nécessaires sont préservées dans plusieurs tuyaux d'orgue, répartis à différents niveaux, dans différentes implantations, au niveau du département, dans plusieurs départements, dans plusieurs régions... Il y a donc là aussi, de la part de l'État, une responsabilité à se structurer et à s'organiser pour pouvoir apporter des réponses globales sur un territoire donné.

C'est pour cela que la mission a également proposé, de façon parfaitement cohérente avec ce qu'a dit Monsieur Léonard, de façon également cohérente avec l'esprit de l'appel à projets, qu'à partir du moment où cet appel à projets préconise une stratégie territoriale à 30 ou 40 ans, il serait peut-être opportun que l'État accompagne les projets portés par les territoires de réponses adaptées, que ce soit sur le plan réglementaire, le plus souvent, ou également législatif, pour permettre la mise en œuvre d'une telle stratégie. A condition toutefois qu'elle apporte une réponse à long terme pertinente par rapport à la protection des personnes.

Je terminerai mon propos par deux derniers messages.

Nous avons rappelé à quel point, l'argent devenant rare, il était absolument crucial d'accorder une priorité à la protection des personnes. Assez souvent, on mélange la protection des personnes, la protection de telle activité, la protection de telle zone agricole, la protection d'un certain nombre de choses qui ne sont pas de même niveau. Nous insistons beaucoup sur la protection des personnes.

Enfin, dans notre conclusion, nous avons également beaucoup insisté sur les spécificités insulaires. Je vous ai cité tout à l'heure l'exemple de Kiribati.

Sur les îles les plus fréquentées et les plus sujettes à la submersion marine en métropole – je pense à Oléron, Ré, Noirmoutier, Sein... – il me semblerait opportun que l'appel à projets que nous évoquons aujourd'hui soit décliné de manière quasi-systématique.

La bonne question pour ces territoires est de se demander ce qu'ils deviendront dans 30 ans ou dans 50 ans.

De surcroît, ce sont des îles qui sont le plus souvent classées. Des îles avec un patrimoine auquel nous tenons, qu'on a envie de protéger, qu'on a envie de gérer. Or ce sont des territoires sur lesquels il n'y a pas de plans de gestion.

Donc comment imagine-t-on le devenir de ces îles, sites classés, à 30 ans, à 40 ans, à 50 ans, quand on sait qu'elles seront probablement détruites pour partie ou qu'il sera particulièrement dangereux d'y maintenir une importante population.

Très clairement, cette réponse doit émaner du territoire et l'État devra très certainement l'accompagner par des adaptations. Il semble en effet difficile d'imaginer que toutes les lois et règlements de la République puissent être intégralement respectés dans leur état actuel pour mettre en œuvre une vision qui réponde aux nécessités de chacune de ces îles.

Table ronde n°3

Echanges et débats



Ariella Masbounji

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Je vais essayer de défendre les urbanistes par rapport aux propos de Monsieur Léonard.

Vous accusez les urbanistes de rêver. Mais il faut rêver. Si on ne rêve pas la ville, si on ne rêve pas le territoire, on n'invente pas la réponse aux modes de vie des usagers, à la valorisation de ce pays... Les maires aussi rêvent. J'ai connu des maires qui rêvent. Je peux vous les citer. Parfois des petites villes comme Saint Nazaire, parfois de très grandes villes comme Lisbonne. Des maires qui inventent la ville de demain à partir de ses douleurs, de ses souffrances, de son potentiel. Et c'est indispensable.

Tout à l'heure, dans mon introduction, j'ai également dit qu'il fallait "agir en planifiant". On planifie, on pense le futur comme l'a expliqué Monsieur Ledenvic et, dans le même temps, on agit tout de suite. L'urbanisme, c'est penser tous les temps de la ville. C'est penser l'immédiat. C'est penser avec l'utilisateur. Et c'est aussi une parfaite conscience du fait que ce sont les élus qui décident.

Mais, par rapport au problème qui est posé aujourd'hui, on ne peut pas se situer dans le temps du mandat du maire. C'est impensable. A Baltimore, par exemple, six maires se sont relayés sur 30 ans d'âge pour sauver la ville. Les maires sont également capables – beaucoup l'ont démontré – d'expliquer à la population qu'il y a des enjeux et des risques qui engagent le territoire dans la très longue durée.

Pour répondre à la question d'aujourd'hui, il faut s'intéresser à toutes les échelles. On a besoin de tous les acteurs. On a besoin de leur solidarité.

Vous avez qualifié cet appel à projets d'anecdotique. C'est votre droit. Mais l'anecdote peut, comme vous l'avez d'ailleurs dit, nourrir le dossier. Heureusement qu'il y a plusieurs démarches qui avancent en même temps. Parce que nous sommes face à un énorme problème et que même cette petite expérimentation peut apporter de l'eau au moulin, du savoir, de la connaissance...

Thierry Laverne

Paysagiste Conseil de l'État à la DDTM du Var

Je voudrais juste compléter le propos par une petite réflexion sur l'élu local. J'ai moi-même été élu local pendant trois mandats.

Je me pose ainsi finalement la question suivante : si l'élu local doit effectivement répondre de ses responsabilités de court terme, comment lui imposer des responsabilités de long terme vis à vis des générations futures ? Parce que c'est de cela dont il s'agit malgré tout.

Par ailleurs, pour moi, la vision et le projet de long terme offrent à la fois une inspiration, des arguments et des outils pour l'élu sur son projet de court terme. Quels que soient les sujets, risque ou autre, on est ainsi souvent effectivement à court d'arguments face aux pétitionnaires.

Finalement, le projet de long terme est le meilleur moyen qu'on a d'obtenir l'adhésion des citoyens et l'adhésion du court terme parce qu'effectivement, il est fondé sur une perspective indiscutable de long terme.

Jean-Louis Léonard

Maire de Châtelailon-plage – Président délégué de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)

Est-ce que les urbanistes seraient atteints de paranoïa ? Ou alors me suis-je très mal exprimé ? C'est probablement cela.

Je crois, Madame, et vous Monsieur également, avoir une certaine expérience. Je suis maire depuis 30 ans. Je viens d'être réélu. La première fois, j'ai été élu avec six voix d'avance. Au bout de 30 ans, je viens d'être réélu avec 74 % des voix. Et sur une seule base : la vision de l'urbanisme. Je me suis battu pendant 30 ans pour faire passer cette vision de l'urbanisme.

J'ai donc dû très mal m'exprimer parce que, pour moi, l'urbanisme est le fondement de toute vie collective.

Je suis d'ailleurs très heureux des progrès faits récemment. J'ai ainsi eu l'occasion de proposer le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), une nuit à 2h30 du matin, par un amendement parlementaire. Nous étions douze dans l'hémicycle et cet amendement est passé avec dix voix contre deux. Aujourd'hui, il n'a pas été remis en cause.

J'ai effectivement évoqué cette difficulté d'avoir une passerelle entre la vision de l'urbaniste, qui est forcément une vision à long terme, ou à très long terme, parce que c'est la vision de la collectivité, de la cité, la vision du territoire, et la vision forcément à plus court terme de l'élu qui doit des comptes, surtout en période de crise.

Le soir de la tempête Xynthia, dans ma commune, j'avais quand même 800 maisons dans l'eau. J'ai été obligé d'héberger près de 1 000 personnes dans des centres d'accueil dont certains n'avaient pas du tout été prévus pour ça.

A ce moment là, on ne se pose pas la question. Mais le lendemain, comment va-t-on reconstruire ?

Les services de l'État nous ont alors, dans une démarche que j'ai trouvée extraordinaire, envoyé une équipe d'urbanistes pilotée par le bureau de Cristina Garcez au ministère.

Cela a été une bouffée d'oxygène. En pleine crise, en pleine gestion des "zones noires", on nous envoyait une équipe-projet nationale pour nous expliquer comment on pouvait repenser notre territoire. C'était complètement décalé mais on était heureux de le faire. Ce que je regrette toutefois, c'est que l'État n'ait pas poursuivi cette démarche alors qu'elle nous avait fait progresser, qu'elle nous avait sortis du quotidien.

J'ai donc dû très mal m'exprimer parce que je considère que l'urbanisme est le fondement de la vie de l'élu.

Un de mes grands regrets est d'ailleurs que la loi n'ait pas imposé systématiquement aux intercommunalités, d'une part, une masse critique qu'elles n'ont pas aujourd'hui et, d'autre part, l'urbanisme comme compétence obligatoire. Que ce soit l'urbanisme opérationnel ou l'urbanisme prévisionnel.

Mais je crois que les intercommunalités vont se saisir de cette compétence, qu'elles deviendront expertes et que les élus vont comprendre qu'ils seront bien plus les patrons de leur devenir et de leur urbanisme en ayant cette compétence et cette responsabilité que lorsqu'ils la déléguaient à l'État.

Isabelle Moulin

European France

Je m'occupe d'un concours qui s'appelle European.

C'est un concours européen que nous organisons tous les deux ans à destination des jeunes professionnels de l'architecture, de l'urbanisme et du paysage. Cette année, le thème du concours est consacré à la ville adaptable.

Je souhaitais ainsi, en cette fin de séance, vous en dire deux mots et peut être réussir, en parlant de l'Europe et des jeunes générations, à réconcilier tout le monde. Parce que je pense que la question qui est posée aujourd'hui concerne tout le monde. Elle est peu connue. On n'en parle pas beaucoup.

Je pense ainsi, qu'au-delà de ce programme intitulé "Relocalisation des activités et des biens pour la recomposition spatiale des territoires" – on aurait d'ailleurs pu également parler des gens dans le titre – il serait intéressant de lancer en parallèle d'autres expériences. Des expériences qui parlent d'innovation, qui parlent des jeunes générations, sur ces territoires qui, à entendre tout le monde, sont très compliqués.

Cela apporterait peut-être un bol d'air sur cette question.

Chantal Berthelot

Députée de la deuxième circonscription de la Guyane

Co-présidente du Comité national de suivi de la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte"

Je souhaitais tout simplement vous faire part de quelques réactions après cette belle journée passée au contact des uns et des autres.

Entre les ateliers et les tables rondes, je crois que les débats ont été passionnants. Avec des gens passionnants même s'il peut effectivement y avoir des différences de vue ou d'approche. Les expériences des uns et des autres, qu'ils soient élus, urbanistes, historiens... permettent de nous enrichir mutuellement.

Je crois que nous sommes dans un exercice qui est effectivement à plusieurs temps. On pense toujours que le temps de l'élu est court. C'est vrai pour le temps électoral. Mais ce temps de l'élu se doit également d'être long : rêver de son projet de territoire, c'est aussi rêver de l'avenir.

Ce projet de territoire doit à mon avis répondre à deux choses. Il doit bien évidemment prendre en compte les enjeux socio-économiques mais il doit aussi prendre en compte la géographie. On a peu parlé de géographie qui pourtant me semble un sujet important.

Et si vous me le permettez, en tant que députée de Guyane, je ferai ainsi le lien entre la Colombie et la Guyane. Si je développe un projet de territoire intégrant les risques, je ne peux que prendre en compte une situation socio-économique et un urbanisme qui sont ceux de l'Amérique du Sud. Mon modèle sera un modèle à ce niveau là. Je crois qu'il est important de rappeler que nous avons tous, même en Méditerranée ou en Atlantique, des modèles de vie différents.

Il a également été dit tout à l'heure qu'en France on opposait souvent agriculture et environnement. Il nous faut effectivement le reconnaître : nous n'avons pas encore une culture de l'horizontal. Il nous faut développer cette vision et cette gestion intégrée de toutes nos activités sur un territoire. Ne pas les opposer mais les mettre en cohérence et en cohésion.

En tant que responsable politique, même si nous devons prendre des décisions sur le court terme, nous devons développer une vision sur le long terme.

J'ai posé la question lors des ateliers. Si on interroge le citoyen, il va répondre qu'on le relocalise, qu'on le déplace. Ce "on", c'est l'élu que nous sommes. Un élu qui se doit d'avoir une vision sur le long terme pour amener l'autre à se projeter et à rêver.

Pascal Saffache

Géographe et maître de conférences habilité à diriger les recherches à l'université des Antilles et de la Guyane

Tout à l'heure, Monsieur Ledenvic disait à raison qu'il y avait un certain nombre d'îles qu'il fallait inciter fortement à rentrer dans un tel processus.

Mais je crois qu'au-delà des îles que vous avez citées, une fois de plus à raison, je crois que tous les départements et territoires d'outre-mer, en tout cas ceux de la partie Atlantique – Martinique, Guadeloupe, j'intègre également la Guyane pour une autre raison que j'évoquerai dans un instant – devraient être également incitées à participer à cette démarche.

Un certain nombre de simulations ont été réalisées à des pas de temps différents (2050, 2080, 2100) et il apparaît que ces territoires perdront une superficie relativement importante.

Or, en Martinique par exemple, 80 000 personnes vivent sur la frange côtière en raison d'un intérieur très accidenté. En Guadeloupe, bien qu'on ait deux territoires morphologiquement différents entre la Grande Terre et la Basse Terre, il y a également des difficultés à relocaliser les populations vers l'intérieur en raison d'un manque d'espace et d'un manque d'arrière-pays.

Ces territoires devraient donc être, eux aussi, très largement incités à participer à de tels appels à projets.

Je prendrai enfin le cas de la Guyane. Un territoire qui, certes, connaît une dynamique tout à fait différente puisque, comme le disait Madame la députée, on est en Amérique du Sud. Un territoire certes beaucoup plus vaste mais un territoire extrêmement plat. La moindre élévation du niveau de la mer aura des incidences. L'intrusion marine va s'inscrire définitivement sur le schéma de territoire et les populations devront être déplacées. Déplacées pour les relocaliser où ? Vous me direz : à l'intérieur des terres. Mais l'intérieur des terres est extrêmement boisé et on sait très bien quelle est l'importance de la forêt amazonienne tant à l'échelle mondiale que régionale.

Il y a donc de vraies problématiques pour, au moins, ces trois territoires et j'insiste donc sur le fait que ces trois territoires devraient eux aussi bénéficier de cette incitation très forte à participer à de tels projets.

Conclusion

Patricia Blanc
*Directrice générale
de la prévention des risques (DGPR)*



C'est avec grand plaisir que je viens conclure les travaux de cette journée très productive sur ce sujet particulièrement complexe qu'est la mise en œuvre concrète de projets de relocalisation comme solution alternative aux options traditionnelles de fixation du trait de côte. Je tiens ainsi à remercier l'ensemble des participants et intervenants à ce séminaire riche en échanges et débats.

Je tiens également à remercier, de manière particulière, les cinq collectivités qui ont accepté de se lancer dans cette démarche. Les remercier pour le travail accompli depuis le séminaire de lancement du 14 février 2013 et pour la qualité des présentations réalisées en atelier durant la matinée.

Je remercie enfin les services de l'État pour leur implication dans cet appel à projets, l'appui et l'accompagnement fournis aux porteurs de projets.

Pour la direction générale de la prévention des risques, cet appel à projets constitue un réel enjeu en termes de politique publique : la tempête Xynthia ainsi que les derniers événements de cet hiver sont venus rappeler la vulnérabilité de notre société aux risques de submersion marine et d'érosion du trait de côte.

La perspective de l'augmentation prévisible du niveau de la mer liée au changement climatique ne fera malheureusement qu'amplifier ces risques si aucune mesure n'est prise pour en limiter les impacts. Ainsi, dans le contexte de la parution du dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), la question du recul stratégique, et donc de la mise en œuvre de projets concrets de relocalisation, est d'une importance capitale. Nous devons maintenant agir vite et si possible sans attendre la contrainte.

Les échanges ce jour ont témoigné tout à la fois de l'intérêt mais également de la complexité de la mise en œuvre d'un projet de relocalisation tenant tant aux problèmes d'acceptabilité de ce type de démarches qu'aux questions liées à sa temporalité, à l'espace concerné ou qu'à sa gouvernance comme cela a été mis en lumière au cours de cette journée.

A l'image des tables rondes, je vous propose de classer les conclusions de cette journée en trois grands points.

Tout d'abord la question de la connaissance, notamment des aléas et de leur temporalité. L'objectif affiché au cours de la journée sur cette question est de parvenir à une prise de conscience collective du caractère irréversible du risque, de son intensité – les érosions très importantes intervenues cet hiver, notamment sur la côte aquitaine, peuvent en témoigner – et de la nécessité d'anticiper et de prendre en compte ces risques dans l'aménagement du territoire.

La connaissance fiable et partagée des aléas en termes d'intensité et de temporalité est un pré-requis indiscutable. Les cartographies des plans de prévention des risques littoraux prioritaires, l'actualisation des "catalogues sédimentologiques des côtes françaises", l'indicateur national d'érosion en cours de réalisation vont permettre une grande avancée dans la connaissance à la fois au niveau national et au niveau local.

L'élaboration de stratégies locales permettra également de mobiliser les acteurs locaux et d'améliorer la connaissance des risques littoraux, la sensibilisation du grand public ainsi que la prise en compte de ces risques dans l'urbanisme.

La structuration des réseaux d'observation soutenue par la "stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte" devrait également permettre, selon le principe de subsidiarité, le développement de données locales, fiables et actualisées directement à la portée des décideurs.

Enfin la mise en regard de la temporalité des phénomènes et de la temporalité des transformations du territoire doit permettre de bâtir une politique cohérente. Comme Monsieur Garnier a pu nous le montrer lors de la première table ronde, la mobilisation des connaissances historiques peut être d'une grande aide dans la mise en œuvre d'une démarche de territoire partagée.

Evoquée lors de la deuxième table ronde, la nécessité de projets territoriaux et la réflexion sur l'échelle de travail pertinente sont, bien évidemment, des sujets particulièrement importants quand on parle du littoral.

Au cours de cette journée, il a été dit qu'un certain nombre de démarches – la directive européenne sur les inondations ou la nouvelle compétence sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations issue de la loi sur les métropoles – ne prenaient pas toujours directement bien en compte les spécificités du territoire littoral. C'est pourquoi, dans le prolongement des recommandations de la mission d'évaluation du plan submersions rapides (PSR) mais également de Monsieur Léonard et des élus de la commission mixte inondation, nous allons travailler, dans le cadre de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation qui est aujourd'hui soumise à Madame la ministre et dont nous espérons l'approbation rapide, et surtout dans le cadre du futur plan d'actions qui en découlera, pour que les problématiques spécifiques du littoral, tant en termes de gouvernance que de moyens de défense vis-à-vis du risque inondation, soient prises en compte de manière plus particulière et spécifique.

Le dernier axe sur lequel vous avez travaillé et qui vient de se conclure concerne la question de la gouvernance, du portage mais également des choix et de l'arbitrage. C'est peut-être, de toutes les questions, la plus difficile.

Si la connaissance est un champ qui relève de l'expertise technique et scientifique, la question de la gouvernance est beaucoup plus complexe. In fine, le décideur doit faire des choix. Il doit établir des priorités.

Or pour qu'ils puissent faire ces choix, il faut mettre à disposition des décideurs des outils d'évaluation coûts-bénéfices, des outils de priorisation, des outils de connaissance des coûts, de connaissance des bénéfices, du coût de l'inaction, toutes choses importantes à prendre en compte aux différentes temporalités que le court terme, le moyen terme et le long terme.

Ces choix de priorité, qui nous sont à nouveau suggérés par la mission d'évaluation du plan submersions rapides et, plus globalement, par les pressions et les contraintes de plus en plus fortes sur la dépense publique, nous allons devoir les travailler collectivement dans le cadre notamment de la commission mixte inondation. Cela fera partie du plan d'actions qui résultera de la stratégie nationale de gestion des risques inondation. Et vos travaux, les expérimentations que vous menez, nous aiderons à trouver les bonnes clefs pour faire ces choix, que ce soit en terme de financement ou de réglementation.

Le ministère du Développement durable a montré qu'il était ouvert aux expérimentations et aux demandes d'adaptation de la réglementation, comme, par exemple, lorsque nous avons travaillé sur la circulaire qui permet dans certains cas d'accélérer les procédures pour la construction de digues littorales. Je crois que vos projets nous permettront d'avancer dans la réflexion sur ces questions.

Pour terminer, j'évoquerai quelques points de l'actualité ministérielle.

Comme je l'ai déjà évoqué précédemment, il s'agit de l'adoption prochaine – probablement dans les jours qui viennent – de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation.

Dans son prolongement, les travaux du plan d'actions seront conduits sous l'égide de la commission mixte inondation mais également évoqués au Conseil national de la mer et des littoraux et au Conseil national de l'eau.

Un autre chantier très important qui s'engage est celui des décrets d'application de la loi sur les métropoles et plus particulièrement de son volet relatif à la compétence sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. C'est un chantier qui va nous occuper l'essentiel de l'année 2014. Ce sont des travaux extrêmement structurants pour l'établissement d'une gouvernance robuste sur ces sujets et sur lesquels il nous faudra, effectivement, travailler ensemble à la prise en compte des spécificités des territoires littoraux.

Enfin, je rappellerai pour finir que l'État et ses partenaires, au premier rang desquels les collectivités, ont pu, ces dernières années, au travers de la commission mixte inondation, labelliser 20 programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) sur le littoral. Cela correspond à un budget global d'actions de 230 millions d'euros, dont 92 millions seront pris en charge par le fonds Barnier au titre de la solidarité nationale. Nous avons là un outil qui fonctionne et qui, ces dernières années, a fortement été mobilisé sur les problématiques de risques littoraux.

Pour conclure, je tiens une nouvelle fois à vous remercier pour la qualité de vos échanges qui nous conforte sur l'intérêt majeur de ces expérimentations et je vous donne rendez-vous en 2015 pour le séminaire de clôture de cet appel à projets prometteur.

Je ne doute pas que vos démarches seront riches d'enseignements et qu'elles nous aideront, au travers d'exemples très concrets et très précis, à faire les bons choix de politique pour demain.

Merci à tous, bon retour et bon courage pour la dernière ligne droite que nous espérons pleine de créativité et d'innovation.

Sigles et acronymes

ACB	analyses coûts / bénéfiques
AMC	analyse multi-critères
ANEL	Association nationale des élus du littoral
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAHM	Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée
CANBT	Communauté d'Agglomération du Nord Basse Terre
CDCEA	commission départementale de la consommation des espaces agricoles
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CMI	Commission mixte inondation
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPER	contrat de plan État-région
CRHQ	Centre de recherche d'histoire quantitative
DDTM	Direction départementale des territoire et de la mer
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (dans les départements ultramarins)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (en métropole)
EPCI	établissement public de coopération intercommunal
EPF	établissement public foncier
EPTB	établissement public territorial de bassin
FNE	France Nature Environnement
GIP	groupement d'intérêt public
IRSTEA	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
OCA	Observatoire de la côte aquitaine
OGS	Opération Grand Site
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF	Office national des forêts
PAPI	programme d'actions de prévention contre les inondations
PLU	plan local d'urbanisme
PPR	plan de prévention des risques
PPRI	plan de prévention des risques d'inondation
PPRL	plan de prévention des risques littoraux
PSR	plan submersions rapides
RHI	résorption de l'habitat insalubre
SAFER	société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR	schéma d'aménagement régional
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SMBS-GLP	Syndicat Mixte Baie de Somme – Grand Littoral Picard
SMVM	schéma de mise en valeur de la mer
TRI	territoire à risques importants d'inondations
UMR	unité mixte de recherche
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la Culture).

**Ministère de l'Ecologie,
du Développement durable
et de l'Energie**

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature

92055 La Défense cedex
Tél. 01 40 81 21 22

