



Journée d'échanges Agenda 21 et risques naturels

Mercredi 28 janvier 2015 de 10h00 à 16h00 à Rennes

DREAL Bretagne, 10 rue Maurice Fabre, Bâtiment Armorique, Salle Parlement

Compte rendu

Introduction.

Les Agendas 21 sont considérés comme des démarches intéressantes pour traiter la gestion des risques (prise en compte, conscience, concertation, outils ...), et plus largement l'économie territoriale durable (résilience économique, production de valeur, enjeux économiques ...) et les questions de gouvernance (concertation, participation ...), dans les grands aménagements par exemple.

Des progrès restent à faire en matière de concertation dans la gestion des risques, les Agendas 21 peuvent apporter une base existante en termes de méthodes, moyens et outils notamment.

Le groupe de travail AFPCN - CGDD cherche à croiser les regards A21 et risques avec pour objectifs de partir des expériences de terrain et de croiser les réflexions.

Cette réunion est la première d'une série d'auditions dans quelques régions, avec un colloque de restitution prévu le 14 octobre à Paris.

Les organisateurs remercient les participants venus nombreux à cette journée et les invitent à un exercice participatif en utilisant les post-it à leur disposition pour faire part d'enseignements et de recommandations.

Commune de Roscoff, **Eric HENNEBEAUX**, directeur général des services

Roscoff est une commune du Finistère, de 3600 habitants avec 14 km de côte, elle est soumise aux risques de submersion marine et inondation. C'est une commune touristique dont la population résidente connaît un certain recul. L'agenda 21 a été un levier pour réfléchir de façon globale et chercher ainsi à redynamiser la commune.

Au préalable à l'A21, Roscoff a mené une série de projets en faveur d'un développement durable et en lien avec la gestion des risques :

- création en 2004 d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP),
- adoption du Plan local d'urbanisme (PLU) en 2005.
- en 2006 le Plan de prévention des risques de submersions marines PPRSM (réalisé sur cinq communes),
- en 2007 un plan infra POLMAR piloté par la communauté de communes du Pays Léonard (Vigipol) - un volet maritime sera ensuite intégré dans le Plan communal de sauvegarde,

L'Agenda 21 a été développé entre 2007 et 2009 avec l'adoption de 39 actions. Les risques submersion marine et inondation ont été identifiés lors du diagnostic territorial et pris en compte lors du Forum citoyen. Par ailleurs lors de ce Forum, les habitants ont fait part également d'un autre risque qui sera pris en compte dans les objectifs de l'Agenda 21, à savoir les nuisances liées aux antennes téléphoniques.

Dans l'axe 3 de l'Agenda 21 : « Pour l'esprit de coopération, l'épanouissement et la protection des personnes », et dans l'orientation 8 « Protéger la population contre les risques » a été identifiée l'action « Prévenir la montée des eaux ».

En 2013, lors du bilan à mi-parcours et de la révision de l'Agenda 21, les deux actions sur les risques ont été fusionnés « Prévenir les risques naturels et technologiques ».

Parallèlement à l'identification des risques de submersions et la réalisation de l'Agenda 21, la collectivité a travaillé sur la gestion des risques avec différentes actions :

- La réalisation d'un Plan communal de sauvegarde (PCS) en concertation avec la communauté de communes du Pays Léonard. L'évaluation de l'Agenda 21 a été l'occasion de réactiver l'existence de ce PCS et de mobiliser une réunion intercommunale à ce sujet
- La création d'une réserve communale de sécurité civile, cette dernière a notamment été actionnée pendant les dernières tempêtes.
- La mise en place d'un cahier de prescriptions de sécurité du camping.

Suite aux tempêtes 2013-2014, une nouvelle procédure d'alerte a été mise en place notamment en vue de la marée du siècle prévue fin mars 2015.

Sur la question des risques, la commune est confrontée à deux perspectives principales :

- L'entretien et la rénovation de la digue de l'Aber qui menace de céder (problème de propriété).
- La mise en œuvre de la loi dite Gemapi, transfert vers les communes et intercommunalités de la gestion de l'eau et des inondations.

Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, **Juliette HERRY**, chargée de mission GIZC/Climat

Le PNRGM développe un projet de territoire conciliant préservation et développement du territoire, et dont l'un des axes stratégiques est l'anticipation du changement climatique.

Dans le cadre d'un programme européen Interreg, le projet IMCORE a été développé avec la participation de 150 acteurs (2010). La réflexion développée dans ce projet concernant l'adaptation du golfe du Morbihan aux effets du changement climatique s'est faite en plusieurs étapes :

1. **Identification des enjeux locaux** du changement climatique à travers notamment deux ateliers avec les acteurs du territoire. Un état des connaissances scientifiques dans le golfe du Morbihan pour la prise en compte du changement climatique a été réalisé avec des scientifiques travaillant sur des problématiques leur permettant de se positionner sur les conséquences du changement climatique dans le golfe du Morbihan.
2. **Réalisation d'une enquête de perception du changement climatique** auprès des habitants du golfe du Morbihan.
3. **Analyse des outils d'aménagement du territoire** du point de vue de leur intégration des enjeux liés au changement climatique.
4. **Développement de 3 scénarios exploratoires** s'appuyant sur les enjeux identifiés, en s'aidant d'outils de visualisation (outil 3D Terre/Mer - l'objectif était de simuler l'effet de la marée sur le trait de côte en fonction de différents scénarios d'élévation du niveau de la mer). Les scénarios ont été co-construits avec des élus, des techniciens, des représentants professionnels et d'associations puis soumis à des acteurs du territoire. Les trois scénarios s'appuient sur quatre stratégies de développement : repli de l'urbanisation littorale, mutation des activités économiques et sociales du territoire, maintien des activités économiques et sociales du territoire et maintien de l'urbanisation littorale.
 - Scénario 1 : Face aux risques, le choix de réaménager le territoire (repli des activités).
 - Scénario 2 : S'adapter à petits pas et vivre avec le risque.
 - Scénario 3 : La technologie à la rescousse (maintien de l'urbanisation et des activités).

A partir de ces résultats, le PNRGM a développé un outil d'aide à la réflexion, CACTUS (Climat, adaptation, changements, territoires, usages), pour aider les décideurs à se saisir de la question de l'adaptation du territoire aux effets du changement climatique, et se poser les bonnes questions. Cet outil a deux approches possibles :

- Espace (habitats denses, axes de circulation, espaces naturels).
- Thématique (activités maritimes, agriculture, plaisance, loisirs nautiques)

La perspective est d'appliquer cet outil à l'échelle d'un SCOT, PLU ... pour tester son opérationnalité.

Conseil général Ille et Vilaine, **Alain LACOURT**, délégué à la politique Energie Climat, mission développement durable CG 35.

Le Conseil général d'Ille et Vilaine s'est doté d'une mission départementale de développement durable et de démocratie participative, qui porte notamment le Plan énergie climat territorial, et participe à la consultation sur le plan national de gestion du risque inondation.

Deux démarches nationales ont ainsi mobilisé le conseil général sur deux échelles différentes locales et stratégiques : les plans de submersions marines (circulaire Xynthia) et les stratégies locales de gestion du risque inondation (directive inondation).

Pour illustrer l'action du CG, le propos s'appuie sur l'exemple du territoire Dol de Bretagne et Pleine Fougères dans la Baie du Mont Saint Michel. Territoire soumis au dépôt sédimentaire et non à l'érosion du littoral.

Il s'agit d'un territoire poldérisé soumis au risque de submersion marine protégé par des digues du XI^{ème} (problème d'entretien et de hauteur). Par ailleurs le niveau du sol s'abaisse quand on s'éloigne des digues. Le territoire n'a pas connu de submersion depuis les années 50 (quasi absence de mémoire du risque).

La proposition de projet de zonage du PPRSM n'a pas été acceptée par les élus (zone rouge inconstructible très importante donc à fort impact sur le territoire). Le conseil général a par ailleurs émis un avis défavorable, compte-tenu de la concertation insuffisante.

Des études complémentaires ont été demandées, notamment sur le réhaussement des digues pour diminuer les zones inconstructibles. Une démarche participative de type A21 aurait vraisemblablement permis de faciliter la prise de conscience et de mieux prendre en compte les spécificités du territoire, à travers la co-construction du projet et sa meilleure appropriation par les élus locaux. Le conseil général agit en facilitateur entre l'Etat et les collectivités sur ce dossier.

Parallèlement, le Plan de gestion du risque du bassin de la Loire est mis en consultation, il précède les futures stratégies locales de gestion du risque inondation. Celles-ci seront opposables au PPR et au SCOT, le plan comporte 46 dispositions et deux territoires à fort risque inondation (TRI Vilaine Rennes à Redon et TRI Saint-Malo Baie du Mont St-Michel qui intègre les territoires de Dol de Bretagne et Pleine Fougères). Le PGRI amène une nouvelle lecture du territoire, les instances porteuses n'ont pas encore été désignées.

Pour faciliter la gestion des risques, le CG dispose de différents leviers, dont la gestion intégrée des zones côtières, la création d'une société publique locale qui serait porteuse de la SLGRI, PPRMS, ... (ce projet est en cours de réflexion avec le conseil général et les trois EPCI concernés), les agences départementales, les contrats de territoires ou encore le PCET volet adaptation .

Quelques éléments de réflexion sont développés pour clore le propos : face à un sujet complexe comme le risque, quelle est la place d'une vraie démarche participative ?

- manque de mémoire
- paralysie du territoire face à cet enjeu

- besoin d'explication et de communication
- en accompagnement de la stratégie locale : Papi, Opah ...
- une participation est elle la solution pour restaurer la confiance ?
- démarche participative dès la prescription
- se pose la question légitime de construire dans les marais
- digue aggravateur du risque ?
- comment construire le débat sur l'aléa, ensuite seulement construire une réflexion sur l'aménagement

Commune de Pontivy, **Gaël CADORET**, chargé de mission Agenda 21

La commune de Pontivy, 15000 habitants, est soumise au risque inondation notamment dans le centre-ville (par la montée des eaux du Blavet canalisé et par les eaux de ruissellement venant des hauteurs de la ville).

Elle est dotée d'un PPRI, d'un A21 et fait partie d'un PAPI d'intention.

Le secteur du centre-ville concerné par le risque inondation a été classé en zone rouge dans le PPR, dont le site de l'ancien hôpital qui a été délocalisé, site en plein centre-ville auquel un nouvel usage doit être donné.

L' élu en charge de l'urbanisation et du développement durable, très sensible à la question des risques, a voulu intégrer cette question dans l'Agenda 21 et dans les ateliers participatifs avec la population.

Les inondations touchent seulement deux rues principalement commerçantes (sous sol, stockage), les rez-de-chaussée des habitations touchées étaient à l'origine des garages qui ont été progressivement transformés en lieu d'habitation, conséquence d'une perte de mémoire des inondations.

Lors des ateliers participatifs, certains habitants ont fait remonter d'autres zones inondables (par ruissellement), ce qui a permis de compléter l'inventaire.

Le risque inondation n'a pas été inscrit en tant que tel mais dans l'action 9 de l'agenda 21 : « réaliser un schéma directeur de gestion des eaux pluviales », dont l'objectif est de réguler les apports dans les cours d'eau et limiter le ruissellement en supprimant les points noirs identifiés (zones inondables) et en intégrant ce plan de zonage au PLU.

Cela s'est traduit par des actions concrètes de type modélisation des eaux pluviales, création d'une chaussée réservoir sous un parking, créations de jardins d'infiltration ...

Dans le cadre du Papi, des actions de sensibilisation des populations sont mis en place : repère de crue, promenade éducative ...

Parallèlement, la municipalité essaie de redynamiser le centre-ville en voulant créer des logements sociaux à la place de l'hôpital, qui se situait en zone inondable. Cette réflexion fait évidemment débat

aujourd'hui, puisque selon la collectivité, il est indispensable de trouver une solution acceptable pour construire en zone inondable, sans augmenter la vulnérabilité ni l'écoulement des eaux, et pour l'Etat, ce n'est pas envisageable.

Lorient agglomération, **Anne-Marie FAVREAU**, Directrice de l'environnement et du développement durable et **Catherine TOREL-BRETECHE**, Chargée de mission Agenda 21.

Lorient agglomération est une intercommunalité forte de 25 communes, dont 12 littorales, il s'agit de la 3^{ème} agglomération de Bretagne avec 205 000 habitants.

La prise en compte des risques côtiers y est très ancienne, avec notamment l'érosion littorale et le recul du trait de côte. Plusieurs démarches ont été élaborées dont en 1998 la charte pour l'environnement et en 1999 la création d'un observatoire du littoral.

Ces deux mesures ont permis de faire un état des lieux des connaissances du trait de côte. Plusieurs tempêtes entre 2001 et 2008, ainsi que la dynamique des acteurs territoriaux initiée par la charte de l'environnement, ont poussé l'intercommunalité à lancer la démarche d'A21 en 2008, intégrant le PCET. Divers travaux de protection du littoral, de restauration des espaces naturels dégradés, comme les travaux de restauration du marais de Kerguelen visant à lutter contre les risques d'inondation ont été réalisés.

Les tempêtes de mars 2008 ont permis une réelle prise de conscience des décideurs locaux sur les risques littoraux : presqu'île de Gâvres fortement impactée. Même si l'intercommunalité n'a pas la compétence risque, la notion d'intérêt communautaire a primé, permettant ainsi le financement des différentes études afin de réhabiliter le trait de côte de Gâvres.

Parallèlement, l'Etat a mis en place un schéma de prévention du risque littoral et un PPRL à Gâvres. L'objectif était de mettre autour de la table les différents acteurs concernés, la population s'est également fortement mobilisée.

L'ensemble des sujets Risques, Agenda 21, PCET sont traités au sein d'une même direction, ce qui facilite une large transversalité sur ces questions.

En 2012, l'Agenda 21 PCET a été adopté par le conseil communautaire, les risques y sont fortement ancrés. Le chantier 11 : anticipation des risques, a pour objectif principal la mise en place d'un Papi : programme d'actions et de prévention des inondations littorales.

Ce Papi (2012-2015 - 17 fiches actions) est porté par Lorient agglomération, et permettra le financement des préconisations des différentes études sur la vulnérabilité liée aux risques dans une perspective de changement climatique.

L'objectif étant pour le territoire de :

- Développer la connaissance du risque (adaptation climatique),
- Développer une culture du risque d'inondation et de submersion marine,
- Permettre un aménagement et un développement du territoire adaptés au niveau du risque,

- Définir une politique partagée de protection contre la mer.

Une stratégie de communication sur les risques est également déployée pour faire de la pédagogie sur les risques.

Le PAPI et l'Agenda 21, sont articulés pour faciliter la mise en œuvre et l'évaluation de la politique risque à travers l'agenda 21 et rendre lisible l'action de la collectivité à travers le PAPI. il y a de véritables interactions et logique de transversalité entre les deux documents et politiques.

Un nouveau Papi (2016-2020) est en cours de préparation.

Éléments recueillis sur les post-it

Principaux enseignements / questionnements durant la journée

L'agenda 21 un levier pour rendre les citoyens acteurs dans la prévention de manière collective et individuelle.

Démarche participative permettant de faciliter la prise de conscience et de prendre en compte les spécificités du territoire.

Réduction de la vulnérabilité, adaptabilité du bâti existant en zone à risque / financement (non imposé dans PPR).

Utiliser l'A21 pour parer aux absences de contrôle de la réglementation (PCS, DICRIM ...).

Outil pour aider à la prise de conscience.

Outil pour aider à la décision / à la réflexion.

Lieu de questionnement sur les solutions de financement.

Utiliser les forums de concertation pour diffuser de l'information réglementaire type PPR, PCS ...

Création d'un état d'esprit collectif au-delà de la perception individuelle (mémoire du risque, conscience du risque).

Flécher les actions de l'A21 qui ont un sens en matière de lutte contre les inondations de façon à s'inscrire dans les outils de planification et réglementaires existants (PPR, PAPI ...), cette méthode permet parfois d'obtenir des financements.

Lien entre TRI (territoires à risque important d'inondation), SLGRI (stratégie locale de gestion du risque d'inondation) et A21.

Agenda 21 et adaptation du bâti, qu'il soit ou non prescrit par un PPR.

Comment intégrer les risques dans l'existant et diminuer la vulnérabilité du bâti, quel financement ?

Développer les analyses coût bénéfice, quel retour sur l'investissement ?

L'A21 doit être un lieu où toutes les questions soulevées par les risques doivent être évoquées ?

Demande de PC ? sur des zones inondables ?

Agenda 21 et population autochtone et population estivale.

Cartothèque du trait de côte.

Dichotomie réaction élus face à l'outil CACTUS et face aux cartes PPRI de l'Etat.

Passer par des vecteurs ou par des outils de communication comme première étape à une réflexion plus large (CACTUS, modèle, prospective, fiches réflexes, forum A21, bénévolat ...)

Comment maintenir sur le long terme l'information des habitants.

Agenda 21 instance d'information et de concertation avec les habitants à pérenniser.

Agenda 21 outil pour aider à la prise de conscience : simulations d'élévation du niveau d'eau du GIEC, et d'outil d'aide à la décision à diffuser largement. Utilisation d'outil type CACTUS.

Cactus, Perspective avec scénario préventif, scénario de statu quo, de modification de l'environnement pour maintenir les activités humaines et économiques.

Guide de prise en main des outils type CACTUS et accompagnement des collectivités pour des expérimentations et utilisation pratique auprès des habitants.

Quid de la relation au temps ? Comment intervenir sur les problématiques de changement climatique au-delà de 10-15 ans ?

Présentation des documents et infos PPR pendant les Forums Agenda 21

Quel accompagnement financier pour l'adaptation des logements en zone submersible ?

Interaction A21/PAPI

Erosion de la mémoire face aux risques : vigilance, évolution, perte de réflexion, réactualiser, information, sensibilisation.

Interaction A21/PCET

Rendre compte des questions des risques à la population.

Limiter les écarts et incompréhensions entre experts et réalités de terrain.

Démarche participative.

Favoriser le pair à pair sur la question des risques.

A21 levier pour mettre en œuvre PCS.

Aborder les risques dans la logique prospective.

Aborder les risques dans une logique pédagogique.

Mode de concertation avec la population, transmission des cartes de compréhension du phénomène.

Quelle culture du risque à développer sur le long terme.

Apports des scientifiques et de la recherche importants, relations avec les universités.

Relation temporalité / action élus court terme / action contre le changement climatique.

Temporalité de la prospective.

Outils réglementaires d'aménagement du territoire SCOT, PLU pour intégrer la vulnérabilité.

Comment construire les cartes des aléas ? Qui en porte la responsabilité ? Peu de bureaux d'étude sur la modélisation de ces événements.

Quel accompagnement financier pour aider les propriétaires à réaliser les travaux pour diminuer la vulnérabilité des bâtis et des biens.

Expérimentation sur différents risques, complexité des sujets très transversaux.

Prise de conscience du patrimoine pour la protection des digues, ouvrages ...

Connaissance de la cartothèque du recul du trait de côte (avant après) pour une meilleure prise de conscience.

Recommandations

- Les risques une thématique qui peut être abordée sans utiliser ce terme.
- Ne pas avoir une vision seulement urbanistique du territoire dans le SCOT.
- Démonstration de l'intérêt de prévenir les risques.
- Auto alimentation des PAPI par l'A21 et vice versa.
- Ancrer le territoire dans son histoire.
- Avoir de la connaissance sur les risques (aléas ...) avant d'engager une politique territoriale.
- Avoir une vision à moyen terme, long terme au-delà de 5 ans.
- Instaurer une culture du risque en partageant la connaissance.
- Promouvoir la culture du risque avec des outils de communication dynamiques voire interactifs, adaptés à un public le plus large possible.
- Favoriser l'appui aux élus pour communiquer auprès des citoyens sur ces sujets (avec la préfecture, DDTM, DREAL ...).

Liste des participants

Prénom	NOM	Organisation, Fonction
Emmanuel	BERTRAND	PACT HD 56, Directeur
Didier	BLAISE	DDTM 29, Chef de l'unité prévention des risques
Pascal	BRERAT	DREAL Bretagne, Chef du service connaissance prospective évaluation
Joël	BRUNET	DDTM 35, Chargé d'étude diagnostic territorial climat
Gaël	CADORET	PONTIVY, Chargé de mission Agenda 21
Fabrice	CHABOCHE	DREAL Bretagne, Chargé de mission Politiques foncières
Nathalie	CHARGY	DREAL Bretagne, Chargé de mission Energie Climat
Anne-Marie	FAVREAU	LORIENT AGGLOMERATION, Directrice de l'environnement et du développement durable
Eric	HENNEBEAUX	ROSCOFF, DGS
Juliette	HERRY	PNR Golfe du Morbihan, Chargée de mission GIZC/Climat
Alain	LACOURT	Conseil Général 35, Délégué à la politique Energie Climat, mission développement durable
Jean-Pierre	LEDET	DREAL Bretagne, Chargé de mission Evaluation environnementale
Stéphanie	MARZIOU	DREAL Bretagne, Chargé de mission risques – valorisation de données
Pascal	MORNAT	DDTM 29, Chargé de mission développement durable - Énergie / Climat – Déplacements
Marie-Isabelle	PERAIS	DDTM 35, Chef du pôle Energie-Construction et Coordination, Lutte contre l'effet de serre
Julie	PETRELLE	AFPCN (Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles), Chargée de mission
Nicolas	RAGUENES	DDTM 56, Adjoint au délégué territorial Pays de Pontivy
Erwin	RICLET	CGDD (Commissariat Général au Développement Durable, ministère de l'écologie), chargé de mission Agenda 21
Sébastien	SAILLENFEST	DREAL Bretagne, Chargé de mission Développement durable / Agenda 21
Jean-Michel	TANGUY	CGDD (Commissariat Général au Développement Durable, ministère de l'écologie), conseiller
Catherine	TOREL-BRETECHE	LORIENT AGGLOMERATION, Chargée de mission Agenda 21
Philippe	VERGAIN	Ministère de la culture, Chef de mission