



Observations sur le Plan de prévention des risques littoraux du Bassin de la Baie de Bourgneuf

Le 8 novembre 2015,

Le projet de Plan de prévention des risques littoraux soumis à l'enquête publique a été prescrit le 6 janvier 2011¹. Il fait suite aux événements liés à la tempête Xynthia et à ses conséquences, dont la prise de conscience d'un retard général dans la mise en œuvre de la politique nationale de prévention des risques. En février 2011, un plan national s'est donné pour objectif de « protéger les populations et de sécuriser l'ensemble du territoire. » Une liste de plus de 300 communes littorales devant être couvertes prioritairement par un plan de prévention des risques naturels littoraux a alors été établie. Une récente instruction du Gouvernement rappelle l'insuffisante couverture du territoire par ces plans et « la nécessité de considérablement en accélérer le déploiement »².

Le projet concerne le territoire des communes de La Barre-de-Monts, Beauvoir-sur-Mer et Bouin, partie du bassin de risques de la Baie de Bourgneuf se prolongeant en Loire-Atlantique où un plan similaire, prescrit le 14 février 2011, est en cours de préparation³.

Une concertation soutenue

Pour notre part, nous tenons à souligner l'effort de transparence réalisé par l'administration pour élaborer son projet, avec une phase de concertation préalable à l'enquête publique recourant à la mise en consultation de l'ensemble des documents sur le site internet de la préfecture et dans les mairies de manière à recueillir les questions et les observations du public. Nous considérons cette méthode comme un progrès indéniable.

Une exposition au risque incontestable

Nous n'insisterons pas ici sur la réalité, aujourd'hui largement documentée, des risques auxquels se trouve exposé ce territoire. La nécessité de prendre en compte cette réalité est confirmée, s'il en était besoin, par l'intégration des trois communes de La Barre-de-Monts, Beauvoir-sur-Mer et Bouin au sein du « territoire à risque d'inondation important » (TRI) de Noirmoutier – St-Jean-de-Monts au titre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation⁴.

¹ Arrêté préfectoral n° 201-DDTM/SERN-029 du 6 janvier 2011.

² Instruction du Gouvernement du 23 octobre 2015 relative à l'achèvement de l'élaboration ou de la révision des plans de prévention des risques naturels littoraux prioritaires.

³ Communes de La Bernerie-en-Retz, Bourgneuf-en-Retz, Les Moutiers-en-Retz, Pornic.

⁴ Arrêté du 26 novembre 2012 du préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne.



Le rapport de présentation de ce TRI en quantifie les enjeux, s'agissant de la population et des emplois concernés, ainsi que du bâti, des zones d'activités, des patrimoines naturel et culturel, des installations polluantes et dangereuses, des stations d'épuration, des installations et bâtiments sensibles.

En cas d'évènement qualifié de « moyen », ce seraient plus de 1 800 habitants permanents des communes de La Barre-de-Monts, Beauvoir-sur-Mer et Bouin qui seraient impactés, et entre 1 200 et 1 800 emplois. Les routes D21, D22 et D758 seraient touchées, ainsi que plusieurs zones d'activités. De plus, à Beauvoir-sur-Mer, un poste de transformation électrique et l'héliport se trouveraient en zone submergée. A La Barre-de-Monts, un maison de retraite, une école et trois campings seraient susceptibles de se trouver en zone submergée. Le même type d'évènement, modélisé en prenant en compte les effets en cours des changements climatiques, élève significativement le niveau des enjeux humains des trois communes. Cela est encore plus vrai, bien évidemment, pour un évènement de type exceptionnel⁵.

L'impact économique de l'exposition au risque de submersion est donc potentiellement très important. Cette dimension, s'ajoutant à l'impératif de ne pas mettre en danger des vies humaines, impose donc la mise en œuvre d'une planification préventive de l'urbanisation et de l'usage des sols qui soit à la hauteur des enjeux.

Il est à noter, enfin, que l'évolution observée du trait de côte se traduit par l'existence d'un aléa « érosion » pour la commune de La Barre-de-Monts.

Des objectifs et des principes de simple bon sens

Nous souscrivons naturellement aux objectifs de tout plan de prévention des risques d'inondation/submersion, tels que rappelés par le dossier :

- interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où, quels que soient les aménagements, la sécurité des personnes ne peut être garantie intégralement, et les limiter dans les autres zones inondables ;
- préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des eaux pour ne pas aggraver les risques dans les zones situées en amont et en aval.

Nous souscrivons pareillement aux grands principes qui en découlent :

- interdire toute construction nouvelle et à saisir toutes les opportunités pour diminuer le nombre de constructions exposées ;
- contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des eaux, et veiller à ce que les constructions qui pourraient être autorisées soient compatibles avec les impératifs de la protection des personnes, de l'écoulement des eaux et avec les autres réglementations ;

⁵ *Rapport de présentation de la cartographie du risque de submersion marine sur le secteur Noirmoutier–St-Jean-de-Monts*. DREAL des Pays de la Loire, juillet 2015.

- éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau qui ne serait pas justifié par la protection des lieux fortement urbanisés.

Dès lors que les secteurs peu ou pas urbanisés constituent des zones naturelles d'expansion des eaux, ils doivent être totalement préservés afin de conserver, voire d'améliorer les services qu'ils rendent à la collectivité. C'est bien évidemment le cas des zones de marais, dans lesquelles seules les activités compatibles avec l'inondation peuvent être autorisées. Les espaces déjà urbanisés ne devront plus s'étendre en zone inondable ni se densifier dans les secteurs les plus dangereux.

Les ouvrages de protection, existants ou à venir, ne doivent en aucun cas être le prétexte d'une minoration des principes que nous venons de citer. Tout ouvrage de protection est faillible par nature, et en cas d'évènement conduisant à sa défaillance (« sur-aléa » par rupture ou débordement), les dommages sont d'autant plus importants que l'on pouvait se croire relativement « à l'abri ».

La modélisation de l'aléa de submersion

Une fois ces fondamentaux posés, la difficulté essentielle réside dans la compréhension de la modélisation des aléas.

L'exercice est complexe ; il pourra toujours être discuté, mais le contester supposerait de démontrer qu'il n'aurait pas été conduit conformément à « l'état de l'art ». Toutes autres considérations reviennent en fait à refuser le principe même d'un plan de prévention, au nom d'arguments externes à ce dernier.

Des erreurs factuelles, comme par exemple celles liées à l'altimétrie, pourraient seules être soulevées, en veillant toutefois à ne pas mettre en cause l'économie générale du plan (cf. le traitement, justifié, des isolats « d'un accès difficile voire impossible du fait de leur éloignement ou du niveau d'aléa plus important de la zone qui les entoure en cas de survenance d'une crise. »).

L'évènement de référence

Il convient de rappeler :

- que Xynthia, formant désormais la référence pour les évènements météo-marins, a connu une ampleur qui excédait significativement toutes les prévisions du SHOM quant à l'évènement de référence centennale ;
- que cet évènement a fait l'objet d'analyses détaillées qui permettent d'en identifier avec pertinence les contours, ceux-ci étant caractérisés par la concomitance :
 - d'une tempête ;
 - d'une marée de vives eaux ;
 - d'une importante « surcote » (de l'ordre de 1,50 m mesurés à La Rochelle le 28/02 à 4 h) due à un contexte de basse pression atmosphérique (985 hPa le 28/02 à 2 h).

Pour autant, il faut retenir :

- que la force des vents fut sensiblement moindre que lors des précédents Klaus (janvier 2009) et Lothar (décembre 1999) ;
- que la pression atmosphérique n'est pas descendue aussi bas que lors de ces mêmes précédents ;
- que le coefficient de la marée n'était pas à son maximum (102 pour la pleine mer du matin, les coefficients des 7 marées suivantes étant en progression, pour atteindre 116 l'après-midi du mardi 2 mars).

Une conclusion s'impose : la concomitance à l'origine de la catastrophe n'a pas fait coïncider tous les paramètres du pire. « La survenance d'un événement d'ampleur supérieure à celle de Xynthia n'est pas à exclure », reconnaît d'ailleurs la notice de présentation (p. 17).

De plus, c'est la trajectoire de la tempête Xynthia qui explique que ses effets les plus catastrophiques se soient localisés dans le sud du département. Eût-elle suivi une direction un peu plus au nord, les impacts auraient pu être beaucoup plus importants dans le secteur de la Baie de Bourgneuf.

La prise en compte du changement climatique

Le réchauffement climatique en cours se traduit par une augmentation du risque, du fait de l'élévation du niveau marin. Ce phénomène incontesté et mesuré est lié à la fonte des glaciers et à la dilatation thermique des océans. Sa prise en compte selon l'hypothèse retenue par la circulaire du 27 juillet 2011 d'une augmentation du niveau marin égale à 60 cm à l'horizon 2100 se traduit, pour les zones non urbanisées, naturelles ou agricoles, par un classement en Rn1 (inconstructibilité, sauf quelques exceptions limitées) lorsque l'aléa 2010 y est nul et l'aléa 2100 moyen à très fort ; pour les zones urbanisées ou d'urbanisation future, par un classement en B1 (constructibilité sous conditions) quand l'aléa actuel est nul et l'aléa 2100 est avéré, même faible.

La prise en compte de l'aléa futur relève du principe de précaution et de la simple cohérence. Elle devrait conduire à limiter strictement les possibilités d'urbanisation future dans les zones soumises à un aléa en 2100.

À cet égard, le classement en B1 des secteurs agricoles ou naturels, actuellement non urbanisés et inondables en aléa 2100 faible, nous paraît s'écarter d'une application strictement cohérente des objectifs qui sous-tendent le projet et ne nous paraît pas justifié, sauf à devoir céder devant certains intérêts.

En conclusion

Nous approuvons sans aucune réserve les principes rappelés par la note de présentation au titre de l'article R123-8 du code de l'environnement, du plan de prévention des risques littoraux. Nous insistons sur la nécessité d'éviter absolument toute disposition qui serait de nature à accroître, à terme, l'exposition des populations au risque.

Particulièrement, il ne saurait être question de minorer le zonage du PPRL en raison de l'existence de zones d'urbanisation inscrites ou projetées dans les documents d'urbanisme. C'est pourquoi nous sommes défavorables au classement en B1 des secteurs non urbanisés soumis à un aléa même faible en 2100.

Nous insistons également sur le caractère nécessairement faillible des ouvrages de protection, lesquels ne font jamais disparaître le risque. S'ils peuvent l'atténuer en situation ordinaire, ils l'aggravent (notion de « sur-aléa ») dès lors qu'ils en viennent à être débordés par un évènement d'ampleur imprévue.

En tout état de cause, nous considérons que près de cinq années après la prescription de ce PPRL, son adoption ne saurait être différée.