



Vendée
Nature
Environnement

COORLIT 85
Coordination
des associations
environnementales
du littoral vendéen



Réseau FNE

Observations sur le nouveau projet de Plan de Prévention des Risques Littoraux de l'île de Noirmoutier

Une nouvelle version du PPRL de Noirmoutier, prescrit par le Préfet de la Vendée le 6 janvier 2011, est actuellement soumise à concertation avec le public.

Vendée Nature Environnement et COORLIT 85, de même que l'association locale Vivre l'île 12/12, membre du Comité de Pilotage du PPRL, avaient approuvé et soutenu le projet de 2012, alors violemment critiqué par les communes et le récent « Collectif de défense des intérêts des particuliers, des professionnels et des propriétaires » (CDI3P).

Plus de deux ans après, la teneur de notre contribution sera notablement différente. En effet, nous ne pouvons pas approuver les documents présentés, lesquels sont toujours contestés par les opposants de 2012¹ : nous considérons qu'ils ne sont pas à la hauteur des risques encourus.

Pour justifier cette prise de position qui touche au fond du dossier, il est nécessaire de revenir sur la concertation menée ces deux dernières années, avant d'énoncer les interrogations soulevées par les documents.

LA CONCERTATION 2013-2015

Cette concertation a eu lieu en vue d'apaiser les tensions et de parvenir à un consensus général. Pour tenter d'y arriver, on a accepté de nombreuses concessions, lesquelles semblent avoir été validées par la Direction Générale de la Protection des Risques du Ministère, qui est revenue sur certains points clé de l'application de la circulaire du 27 juillet 2011.

Pourtant, dans un premier temps, le Préfet avait jugé cette application incontournable, quoi qu'il en soit de l'antériorité de prescription du PPRL.

Essentiel des résultats de la concertation

Non-prise en compte de l'aléa de submersion 2100 et de la majoration de + 20cm pour l'aléa actuel

C'est l'aspect le plus spectaculaire du nouveau projet, qui étonne à divers titres :

- le guide méthodologique de 2007 recommandait déjà de tenir compte de l'aléa 2100, il en est de même dans sa version réactualisée (décembre 2013) ;

¹ Blog de mer de l'île de Noirmoutier, 9/02/15 : «La Communauté de Communes déterminée à obtenir un PPRL réaliste » ; *Ouest-France*, 7-8/02/15 « Prévention des risques : nous voulons un PPRL réaliste ».

- les PPRL du Sud-Vendée, approuvés en juillet 2012, montrent que cette préoccupation était d'actualité depuis l'évènement Xynthia ;
- le projet de 2012 intégrait cet aléa : la préoccupation du changement climatique est pourtant au moins aussi importante actuellement².
- la stratégie du PAPI de Noirmoutier tenait compte du changement climatique et de l'aléa 2100 avec référence explicite à la circulaire du 27 juillet 2011³.
- cette circulaire est citée comme référence réglementaire dans la notice de présentation du PPRL mis à disposition le 29/01/15 ;
- la prise en compte de l'aléa 2100 n'aurait pas empêché de construire⁴.

Parmi les justifications de l'abandon de l'aléa 2100 souvent avancées, on trouve celui du peu d'impact de Xynthia sur les côtes de l'île ; cet argument est pour le moins discutable :

- les cartes de retour d'expérience publiées par la DREAL montrent que cet impact était loin d'être négligeable ;
- les conditions locales, au plus fort de la tempête, n'étaient pas celles du sud de la Vendée ; il faut donc penser que dans la même situation, les dommages auraient été bien plus importants, comme on a pu le voir sur l'île de Ré.

Alors que l'absence de prise en compte de l'aléa 2100 est présentée comme un progrès par les élus⁵, c'est d'une régression qu'il s'agit. En effet, l'absence de traduction graphique du niveau estimé de la montée des eaux en 2100 ne peut que retarder la prise de conscience, par la population, de la gravité de la situation ; loin d'amener à la culture du risque, elle facilite le déni.

La carte de cet aléa aurait dû être établie, au minimum « dans un but pédagogique », comme c'est le cas pour les cartes d'aléa actuel concomitant ; car sans elle, on pensera facilement que tout est figé en matière de risque depuis 2010, et la contestation des décisions d'urbanisme jugées surprotectrices en sera facilitée.

En tout état de cause, puisqu'une révision semble être prévue après réalisation de tous les travaux liés au PAPI et qu'on annonce qu'alors le changement climatique sera pris en compte, on aura perdu 2 ans – ou plus – dans la sensibilisation au risque.

Quant à la majoration de + 20 cm, première étape d'adaptation au changement climatique selon la circulaire, elle est également abandonnée, et cet abandon est tout autant applaudi par les élus. Il s'agit en fait d'une reculade devant la nécessité de mettre en lumière au plus vite l'évolution du risque.

² Rapport DGEC, mars 2015 : « Le climat de la France au XXIème siècle- Vol.5 – Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises ».

³ Document présenté par la CCIN en réunion publique le 28/11/2012 : « Elaboration du Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) complet de l'île de Noirmoutier ».

⁴ Circulaire du 27 juillet 2011.

⁵ Cf. Blog de mer de l'île de Noirmoutier, 9/02/15.

Prise en compte partielle du nombre et de la concomitance des brèches

Non seulement le nombre de brèches éventuelles est réduit dans la version 2012, mais une concomitance de ces ruptures entre les différentes façades est écartée.

Or des données historiques incontestables montrent que des ruptures peuvent se produire simultanément ; ainsi les événements bien connus, cités dans la note du Préfet de Vendée en date du 16/11/2012 :

- en 1882 (27/10), « l'océan pénètre à la Guérinière, à la Parée coupée, puis, le vent ayant tourné brusquement, la digue des Isleaux, à l'Est de l'île, est renversée » ;
- en 1937 (13-14/04), « la mer se heurte à la côte occidentale de l'île qu'elle contourne pour assaillir la côte opposée selon une orientation de la houle qui évolue de Ouest-Est à Nord Ouest-Sud Ouest. Elle pénètre à l'intérieur de l'île au nord et au sud, au niveau de La Fosse en submergeant ou en provoquant la rupture des ouvrages de défense » ; cet exemple est d'ailleurs présenté dans le cadre de la formation des commissaires enquêteurs⁶ et la notice de présentation du projet en donne une illustration.

La concomitance n'est admise que sur la côte Est, et seulement pour deux casiers hydrauliques, ce qui est estimé insuffisant par l'Association Vivre l'île 12/12, selon laquelle d'autres concomitances auraient dû être prises en compte (Sébastopol-Berche).

Côté Ouest, à La Guérinière, la concomitance potentielle impliquant la Noure et la cale de Homardières n'est pas retenue.

De plus, le moment de rupture des ouvrages, estimé au temps PM -2h en 2012, ne l'est qu'à PM – 30 mn en 2015.

Prise en compte partielle des vitesses d'écoulement

En 2012, la qualification de l'aléa de submersion de référence découlait de 3 critères : hauteur d'eau, vitesse d'écoulement liée à des ruptures d'ouvrages ou à des franchissements, zones de précaution. En 2015, l'aléa est qualifié par le seul critère hauteur d'eau, sauf pour les bandes de précaution liées aux ruptures d'ouvrage.

Conséquences des résultats de la concertation

Etant donné les paramètres retenus *in fine*, on ne pouvait qu'aboutir à un abaissement général des niveaux d'aléas indiqués dans le précédent projet ; on constate donc sans surprise la disparition de zones d'aléas très forts (ainsi de part et d'autre de la RD 38), et d'aléas forts en milieu urbain (La Guérinière, Le Vieil) comme dans certaines zones basses, anciens marais salants (par exemple Terpineau, Pré au Jon, etc...) . Bien entendu, le risque, lui, est toujours là.

Ainsi, le but recherché par les opposants au projet 2012 est atteint, quoi qu'ils en disent. Alors que la prise en compte de l'aléa 2100 aurait permis « *via les*

⁶ Formation des Commissaires enquêteurs : « La submersion marine en Pays de la Loire », DREAL 2011.

prescriptions sur les nouvelles habitations, de prendre dès maintenant les mesures nécessaires pour limiter la vulnérabilité future des territoires au risque de submersion marine face à l'augmentation prévisible du niveau marin sur le littoral français »⁷, on pourra continuer à construire dans les secteurs que le projet 2012 retenait comme inconstructibles et dans ceux, plus nombreux, soumis à des prescriptions particulières. Au moins jusqu'à la révision du plan... un petit mieux pour l'économie locale, mais une grande prise de risque à moyen et long terme.

On arguera que la population n'était pas prête à admettre les effets induits par le PPRL ; et pour cause : ici comme ailleurs, la culture du risque reste à acquérir. Cet état de fait a très bien été décrit par le Préfet Lataste lors de son audition au procès Xynthia⁸ : « En France, le risque s'oublie, le risque se néglige face aux enjeux commerciaux et patrimoniaux ».

Or depuis 2009, où le sujet du PPRL a été publiquement abordé, le processus d'élaboration a constamment été retardé ; en même temps, on a sans cesse soutenu que le document serait irréaliste, déraisonnable, nuisible, et autres qualificatifs péjoratifs, ce qui a bien contribué au déni que l'on constate aujourd'hui.

Citons encore le Préfet Lataste au procès Xynthia, à propos de Noirmoutier : « Après Xynthia et malgré Xynthia, la bataille se poursuit pour empêcher le PPR d'entrer en application ».

LES PROBLEMES IDENTIFIES

Sur la forme

Le dossier présenté est le résultat d'un travail important ; glossaire, lexique, et FAQ témoignent d'un effort de vulgarisation. Il n'en reste pas moins que l'ensemble des données est d'appréhension difficile pour les citoyens ; et les réunions publiques, évidemment utiles, ne sont pas suffisantes. En réalité il faudrait mener un travail préliminaire d'information dès les premières approches d'un tel projet ; dans ce cas, dès 2009...

Il est d'autant plus nécessaire d'indiquer les causes de difficultés de lecture ou de compréhension pour que des améliorations soient apportées.

Sur les cartes d'aléas :

- celles de La Guérinière et de l'Epine s'ouvrent à l'envers : c'est un détail, mais une ouverture à l'endroit serait plus confortable ;
- la légende des cartes d'aléas non concomitantes sont de trop petite taille – surtout pour des tirages au format A4, alors que la place ne manque pas pour un agrandissement ; de même – et plus encore ! – sur les cartes d'enjeux ;
- les figurés des bandes de précaution et zones exposées aux chocs mécaniques sont trop voisins pour être facilement distingués ;

⁷ Circulaire du 27 juillet 2011.

⁸ *Le Monde* : Xynthia : le procès de la décentralisation, 14 octobre 2014.

- il est difficile de voir la couleur de niveau d'aléa sous le figuré d'une bande de précaution ; il serait préférable d'utiliser un figuré à maillage moins dense ;
- un figuré est non identifiable sur la côte ouest, à l'Épine (bande blanche avec rayures obliques violettes).

A propos des cartes de cotes de référence :

- on ne trouve pas de légende pour les multiples plages colorées correspondant aux différentes valeurs ; il faut chercher les chiffres, peu visibles sauf à très fort agrandissement ;
- la notation « terrain naturel + 20 cm en moyenne » qui accompagne un rectangle rouge est incompréhensible en l'état ; une recherche de précision dans le texte de la note de présentation n'apporte rien.

Enfin, au sujet des cartes de zonation réglementaire :

- la justification des différents types de zonage présentée en p. 43 de la note de présentation est d'abord difficile ; l'application du croisement des deux types d'aléas, même sous forme d'un tableau, peut rester obscure, et la FAQ n'apporte rien de plus ; un ou deux exemples commentés (comme lors de la réunion publique du 29 janvier) seraient les bienvenus ;
- comme sur les cartes d'aléas, il est difficile de voir le zonage sous le figuré des bandes de précaution.

Sur le fond

Indépendamment des critiques émises plus haut au sujet de la prise en compte plus que partielle de la circulaire du 27 juillet 2011, des questions se posent sur divers points, en voici quelques exemples.

Les aléas de submersion

La plupart des campings de l'île ont fait l'objet d'une décision préfectorale les identifiant comme submersibles. Cependant ce caractère ne se retrouve pas sur les cartes d'aléas, sans que l'on comprenne la non cohérence avec les documents cités : ainsi pour les campings de La Guérinière ou de l'Épine.

Zones de précaution

A la Clère, la bande de précaution paraît courte, et on s'étonne de l'interruption au sud-est de la zone exposée aux chocs mécaniques, alors que la côte présente toujours des ouvrages de protection de même type ; et ce d'autant plus qu'à l'arrière existe une zone basse, reste de zone humide (partiellement remblayée).

Erosion

On ne peut être que très surpris par l'absence d'aléa d'érosion à la Fosse (Barbâtre) ; cet aléa était pourtant connu, puisqu'on l'indiquait dans la version précédente du PPRL ; de plus, loin d'avoir diminué, le risque d'érosion s'est accru depuis 2012, comme l'expose dans sa contribution l'Association Vivre l'île 12/12.

Certains secteurs dunaires sont en voie d'érosion ; on peut donc les considérer comme vulnérables. Pourtant, aucune bande de précaution n'est tracée – par exemple sur les dunes de la Tresson, à la Guérinière – ce qui apparaît incohérent.

Zonage réglementaire

Le projet de 2012 donnait comme objectif au PPRL « d'éviter que les constructions décidées aujourd'hui s'avèrent incompatibles avec les aléas futurs... » (notice de présentation, octobre 2012). Un tel principe nous semble devoir rester pleinement d'actualité ; or, nous sommes perplexes devant plusieurs situations dont les suivantes :

- l'absence de zonage R ou B1 à l'arrière des secteurs désignés à risque d'érosion (notice de présentation, p.30), même en présence de constructions proches (ex : les Sables d'Or, le village de la Tresson à La Guérinière) ; ces secteurs sont actuellement réputés non submersibles, mais ce sont des zones susceptibles de recul ; comment pourrait-on continuer à laisser s'établir des constructions ?
- la présence de zonage B1 dans des conditions limite : ainsi, au sud de la carte d'aléa 2 de Noirmoutier, une bande B1 se situe entre le marais tout à fait submersible et la côte à fort risque d'érosion ; à la Berche (La Guérinière), où la prise en compte de l'aléa 2100 amènera des zones inconstructibles, une zone B1 permet de bâtir sur un secteur dont certaines parties sont déjà en aléa moyen ;
- enfin tous les terrains amenés à disparaître à cause de l'évolution du trait de côte d'ici 2100 sont censés être inconstructibles (notice de présentation, p.34) ; mais ce n'est pas ce que l'on observe aux Eloux, secteur le plus menacé par l'érosion ; sans doute parie-t-on que les travaux engagés arrêteront le processus – pari qui peut sembler bien dangereux.

Par ailleurs, un cas particulier a attiré notre attention : celui des terrains situés entre la bande de précaution de la Clère et la zone basse des Roussières, qui sont constructibles (B0) ; ils sont situés entre une bande à risque de brèche, de plus exposée aux chocs mécaniques, et une zone basse inconstructible. Ne serait-il pas plus raisonnable de prolonger le zonage Ru, qui borde cette zone basse, jusqu'à la bande de précaution ?

EN CONCLUSION

La concertation définie par les textes vise à obtenir un plan acceptable par les collectivités locales ; on ne peut qu'approuver l'intention. Mais que faire si le processus bloque ?

La volonté d'arriver à un accord à tout prix amène, au pire, à retarder la mise en place jusqu'à l'arrivée d'une catastrophe – personne n'a oublié ce qui s'est produit au sud du département ; au mieux, à divers reculs après présentation de données par les bureaux d'études successifs. Cette situation laisse le champ ouvert aux manipulations du public par des groupes qui ne sont pas nécessairement soucieux de l'intérêt général.

En conséquence, on arrive à un PPRL dont la portée est allégée par une approche « bienveillante » des aléas actuels et futurs et des mesures à prendre pour restreindre l'exposition aux risques, mais sans aboutir pour autant au consensus recherché ! La version actuelle suscite toujours la réprobation des élus, qui la jugent insuffisamment « réaliste » ; et de l'association CDI3P, qui estime que le résultat atteint est « le même, voire pire »⁹ que précédemment. Quelles analyses des aléas, quels zonages seraient donc susceptibles de recueillir de leur part un satisfecit ?

Dans un dossier de la revue *Norôis* consacré à Xynthia¹⁰, le géographe Denis Mercier écrivait en 2012 : « Puisse cette tempête faire changer les mentalités, ...permettre à l'État de reprendre la main sur des dossiers fondamentaux comme celui de l'aménagement du territoire, notamment dans des zones dangereuses pour la vie des populations, en imposant l'intérêt général et une hauteur de vue, une autorité, une détermination, une légitimité et une responsabilité assumée pour des perspectives à long terme. Puisse Xynthia permettre la fin du déni, de la cécité, de l'amnésie et de la cupidité dans le développement des territoires, notamment littoraux. »

C'est aussi ce à quoi concluait, de manière générale, le compte rendu du groupe de travail n°2 (Prévention des risques et gestion du trait de côte) lors des Assises de la mer (mai 2013), en préconisant de « remettre l'intérêt général au centre des préoccupations » avant de réaffirmer « la souveraineté de l'État dans le domaine de la gestion du risque ».

L'élaboration d'un PPRL sur un territoire aussi exposé que l'île de Noirmoutier, où se concentrent tant d'enjeux liés au foncier, est le type même d'exercice, certes complexe, où la notion d'intérêt général doit prévaloir sur les intérêts particuliers ; en l'occurrence, « le caractère impératif de la mise en sécurité des personnes » (notice de présentation, p. 8) face aux aléas croisés (submersion marine, érosion, dans le contexte incontestable du changement climatique) doit pouvoir s'imposer sur tout autre type de revendication ne visant en réalité que la préservation à court terme de la valeur foncière des biens-fonds.

28 mars 2015

⁹ Blog de mer de l'île de Noirmoutier, 9/02/15 : « La Communauté de Communes déterminée à obtenir un PPRL réaliste » ; *Ouest-France*, 7-8/02/15 « Prévention des risques : nous voulons un PPRL réaliste ».

¹⁰ Xynthia, Regards de la géographie, du droit et de l'histoire, *Norôis* n° 222, 2012/1, p, 7-9.