

RAPPORT

C.E.T.E. de l'Ouest

Département Villes et
territoires

Date juin 2013

Analyse intégrée de la résilience des territoires

Apports de l'Atelier National Xynthia en Charente Maritime



Photo: Bruno Landreau



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

Maître d'ouvrage :

Commissariat Général au Développement Durable

Direction de la Recherche et de l'Innovation

Jean-Michel TANGUY
<i>Tél. : 01 40 81 14 11</i>
<i>Courriel : jean-michel .tanguy@developpement-durable.gouv.fr</i>

Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
v1	03/04/13	
v2	16/04/13	Relecture de L Guilbot
v3	18/03/13	Modifications de C Cardin
v4	19/03/13	Relectures L Guilbot et C Cardin
V5 et Vfinale	13/06/13	Intégration observations de la DGALN et du CGDD. Relecture annexe par DREAL PC

Affaire suivie par

Loïc GUILBOT, Céline CARDIN, Bruno LANDREAU - CETE de l'Ouest / DVT / AP Serge VILLETTE - CETE de l'OUEST / MisEDD
<i>Tél. : 02 40 12 84 46 / Fax : 02 40 12 84 44</i>
<i>Courriel : bruno.landreau@developpement-durable.gouv.fr</i>

Rédacteur

Bruno LANDREAU- CETE de l'Ouest / DVT /AP

Relecteurs

Loïc GUILBOT- CETE de l'Ouest / DVT /AP

Céline CARDIN- CETE de l'Ouest / DVT /AP

SOMMAIRE

1 - INTRODUCTION.....	5
2 - PRÉSENTATION DU TERRITOIRE.....	5
3 - PRÉSENTATION DE L'ÉVÉNEMENT.....	8
4 - L'ATELIER NATIONAL DE CHARENTE-MARITIME OU « ATELIER XYNTHIA ».....	10
4.1 - La démarche « Atelier national ».....	10
4.2 - Spécificités de l'Atelier Xynthia.....	12
4.3 - Déroulement de l'Atelier Xynthia.....	13
4.4 - Principaux enjeux du territoire identifiés lors de l'Atelier en termes de vulnérabilité et résilience.....	14
4.4.1 -Le relogement durable des sinistrés :	14
4.4.2 -Réduction de la vulnérabilité des bâtiments et équipements situés en zone à prescriptions.....	15
4.4.3 -Le devenir des zones de solidarités	15
4.4.4 -L'adaptation des activités économiques impactées.....	15
4.4.5 -La gestion hydraulique des marais.....	16
4.4.6 -La clarification de la gestion des défenses contre la mer.....	16
4.4.7 -L'articulation du projet de territoire issu de l'Atelier avec les SCoT.....	17
4.4.8 -Une vision partagée de l'aléa de submersion.....	17
4.5 - Le retour d'expérience de l'Atelier Xynthia.....	17
4.5.1 -Méthodologie :	17
4.5.2 -Synthèse des entretiens :	18
5 - ADÉQUATION ENTRE LES ATTENTES DES ACTEURS DU TERRITOIRE ET LES OBJECTIFS DE L'ATELIER.....	22
6 - LES SUITES DONNÉES À L'ATELIER XYNTHIA.....	24
7 - APPORTS ET LIMITES DE LA DÉMARCHE ATELIER EN TERMES DE RÉSILIENCE DU TERRITOIRE.....	25
7.1 - Gouvernance.....	26
7.1.1 -Un mode de gouvernance favorisant un élargissement de la vision du territoire et l'émergence d'idées nouvelles.....	26
7.1.2 -Une dynamique réelle mais laissant à l'écart des acteurs majeurs du territoire.....	26
7.1.3 -Une gouvernance interne à l'État mal préparée.....	27
7.1.4 -La gouvernance d'un projet partagé doit s'inscrire dans le temps.....	28
7.2 - Le projet de territoire objet de l'Atelier, facteur d'intégration des politiques publiques ?.....	29
7.2.1 -Prise de conscience des capacités limitées du territoire induisant une rupture pour son développement futur.....	29
7.2.2 -Un projet insuffisamment abouti et non intégrateur des politiques publiques.....	29
7.3 - L'Atelier comme outil de prévention ou de sortie de crise ?.....	31
7.3.1 -Une plus-value limitée de l'Atelier pour la sortie de crise.....	31
7.3.2 -Une temporalité inadéquate de l'Atelier Xynthia.....	32
7.3.3 -Des propositions peu opérationnelles ne trouvant pas de suites immédiates.....	32

7.3.4 -Une mise à disposition d'une équipe projet extérieure au territoire qui doit être accompagnée.....33

**8 - ENSEIGNEMENTS GÉNÉRALISABLES AUX TERRITOIRES SOUMIS AU MÊME
TYPE DE RISQUE.....33**

9 - ANNEXE.....35

1 - Introduction

En 2012, le Commissariat Général au développement Durable du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie a lancé un grand projet autour de 5 chantiers et de 24 actions de prospective et d'innovation.

L'action « Analyse intégrée de la Résilience des Territoires » (AIRT) du chantier « Territoires Robustes » vise à construire un cadre d'action pour améliorer la résilience des territoires face aux risques naturels et technologiques, c'est à dire en vue d'augmenter les capacités du territoire et de ses acteurs à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis rétablir rapidement leur capacité de fonctionnement normal ou socialement acceptable.

L'action AIRT s'appuie sur des enquêtes territoriales et des retours d'expérience sur des sites touchés ou potentiellement exposés à des risques pour identifier des mesures et actions généralisables à l'ensemble des territoires.

Le présent rapport porte sur les apports et limites pour la résilience du territoire de la démarche « Atelier national de Charente-Maritime » pilotée par direction Générale de l'Urbanisme, de l'Aménagement, du Logement et de la Nature qui a été menée entre juin 2010 et février 2011.

2 - Présentation du territoire

Le territoire pris en considération dans l'Atelier Xynthia de Charente-Maritime comprend 26 communes, sur une longueur de côte d'environ 80 km et une profondeur moyenne de 15 km. Il s'étend de la Sèvre Niortaise au nord (limite avec le département de la Vendée) jusqu'aux communes situées immédiatement au sud de l'estuaire du fleuve La Charente.

Il s'agit de communes directement concernées par la tempête ou de communes plus en retrait du littoral mais en interaction avec lui par le fonctionnement hydromorphologique (bassins versants, marais).

Ce territoire s'appuie sur un bipôle constitué des deux communes principales de La Rochelle au nord et Rochefort sur mer au sud, reliées par deux infrastructures importantes, l'une routière (RD137), l'autre ferroviaire (ligne Nantes-Bordeaux).

L'économie du territoire repose à la fois sur des activités primaires traditionnelles (agriculture et conchyliculture), le tourisme et les autres activités industrielles et commerciales étant situées dans les deux agglomérations de La Rochelle et Rochefort. La vocation touristique du territoire est plus marquée le long du littoral tout en laissant encore une place importante aux espaces naturels avec des enjeux forts de bio-diversité et une forte présence des activités liées à la mer.

Le territoire couvert par l'Atelier est essentiellement continental à l'exception de l'île

d'Aix qui dépend de la communauté d'agglomération de Rochefort.

La géographie se caractérise par la présence des marais témoins de la présence ancienne de la mer (notamment le Golfe des Pictons au nord). Le marais principal s'étend des limites sud de l'agglomération de la Rochelle à Rochefort. Les bourgs traditionnellement installés sur les « terres hautes » se sont parfois étendus dans des zones plus basses dont certaines étaient autrefois occupées par des activités traditionnelles du littoral et ont muté progressivement en zones résidentielles.

Trois SCOT(s) approuvés existaient ou étaient en cours d'élaboration au moment de la tempête Xynthia. L'élaboration de ces documents avaient été l'occasion de partager avec les collectivités la déclinaison des politiques publiques en matière d'aménagement (loi littoral, réduction de la consommation d'espace).

Sur la partie sud du territoire, un Plan de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) dit « Estuaire Charente » était en cours d'élaboration avec une contestation des acteurs locaux sur le niveau d'aléa retenu. Sur le territoire de l'agglomération de La Rochelle jusqu'au nord du département, les études préalables à un PPRL avaient été engagées juste avant l'événement Xynthia.

Territoire considéré



Les structures communales et intercommunales

Communauté d'agglomération des pays d'Aunis	Communauté d'agglomération des pays Rochelais	Communauté d'agglomération de la Rochelle
Communauté de communes du pays Marandais	Communauté du canton Rochefort Nord	Communauté de communes de l'île de Ré
Communauté du canton de Courçon	Communauté du canton Saint Arnaud	Communauté membre d'aucune communauté
Communauté de la plaine d'Aunis	Communauté du canton Tonnay - Charente	
Limites communales	COMMUNE Municipalités rencontrées	Commune Autres municipalités

ATELIER LITTORAL de CHARENTE MARITIME

3 - Présentation de l'événement

Les éléments ci-dessous sont extraits du Rex Catastrophe réalisé par SOGREAH pour le compte de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Charente-Maritime.

Comme pour les tempêtes, de nombreux tsunamis ou submersions marines dus à des tempêtes ont touché la France depuis le 15^e siècle dont 34 ont été recensées en Poitou-Charentes et Vendée.

La tempête Xynthia a touché les côtes atlantiques françaises dans la nuit du 27 au 28 février, au maximum de son creusement (centre dépressionnaire à 969 hPa), avant de poursuivre sa route vers le nord de la France.

La zone de formation (en plein cœur de l'Atlantique, près du tropique du cancer) et la trajectoire de Xynthia sont atypiques.

Du point de vue météorologique, la tempête Xynthia, de taille et d'intensité peu communes, n'a pas atteint pour autant le caractère exceptionnel des tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999, ni celui de Klaus de janvier 2009 :

- les rafales maximales relevées en plaine, de 160km/h sur le littoral et de 120km/h à 130 km/h dans l'intérieur des terres, sont inférieures à celles enregistrées lors des événements de 1999 et de 2009 où l'on relevait près de 200 km/h sur le littoral et 150 à 160 km/h dans l'intérieur des terres,
- Xynthia ne peut être qualifiée de « tempête explosive » car son creusement (une diminution de 20 hPa en plus de 24 h) étant « classique » pour une dépression hivernale.
- la tempête a traversé le pays assez rapidement ; sa durée d'action a donc été moindre. Si Xynthia n'a pas atteint l'intensité des tempêtes de décembre 1999, en termes de vitesses maximales instantanées de vent, elle est singulière par l'intensité des phénomènes de submersion et d'érosion.

Le passage de la tempête a, en effet, coïncidé avec la pleine mer d'une marée de vives-eaux de coefficient 102 (pour un maximum de 120 pour les plus hautes marées) et des fortes houles comprises entre 6 et 7 m au large, provoquant une surcote de l'ordre de 1,50 m à La Rochelle.

Les mécanismes à l'origine de la submersion marine sont aujourd'hui connus et ont pour origine un important système dépressionnaire qui s'accompagne d'une élévation du niveau marin, selon trois processus principaux :

- la chute de pression atmosphérique ;
- l'effet du vent à la surface de l'eau générant une modification du plan d'eau (surcote ou décote) et des courants ;
- Le déferlement des vagues sur la côte selon la morphologie du littoral (surcote

liée aux vagues ou "wave setup") ;

Le niveau maximal atteint par la mer (" Run-up") tient compte également du jet de rive ("swash"), c'est-à-dire le flux et le reflux des vagues.

La conjugaison de ces différents phénomènes provoque des submersions marines. L'action de la houle contribue par ailleurs à l'érosion du trait de côte, par arrachement de matériaux sableux, notamment aux plages et aux cordons dunaires.

Environ 80 communes ont été touchées en Charente-Maritime par la tempête Xynthia avec des impacts humains et matériels très importants : douze personnes ont perdu la vie, des centaines de familles ont dû être relogées, plus de 100 km de défenses contre la mer détériorés ou détruits, 5 000 à 6 000 bâtiments ont été submergés.

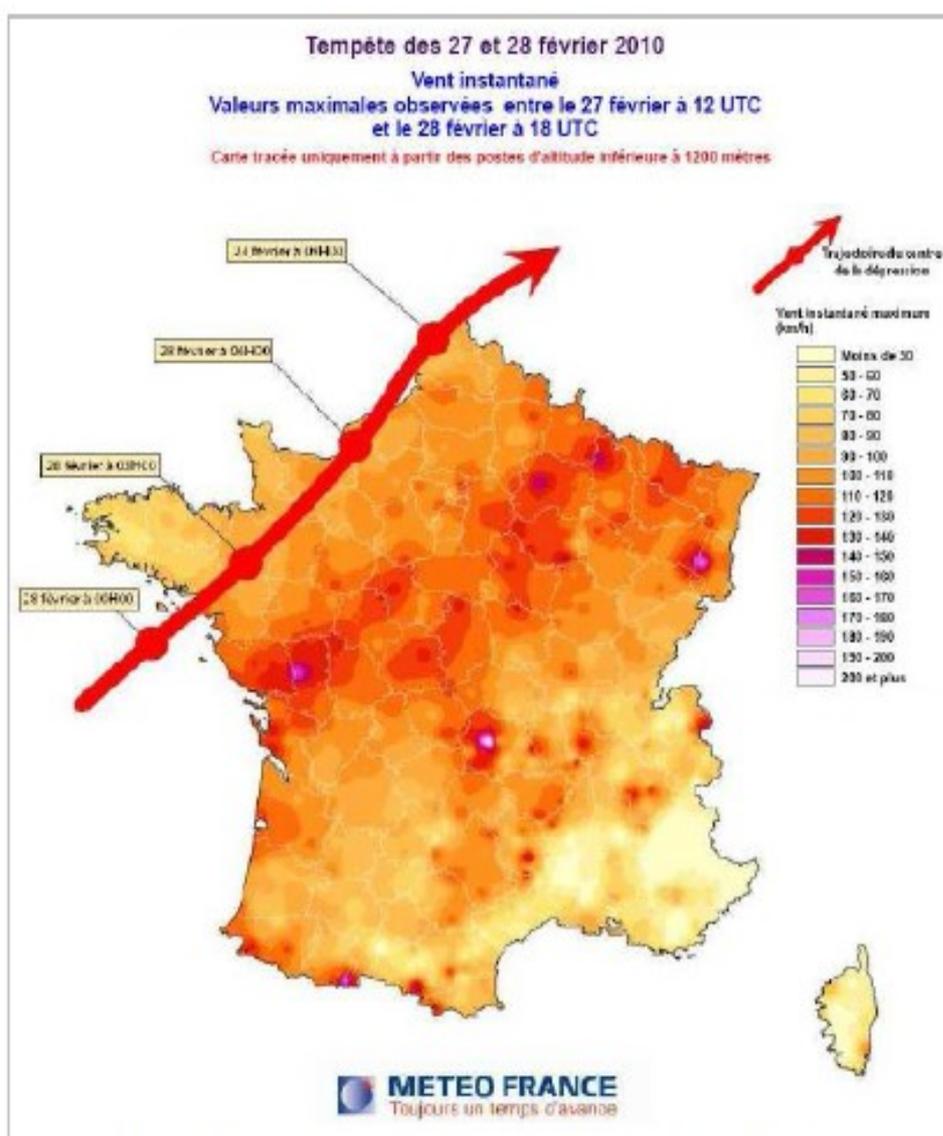
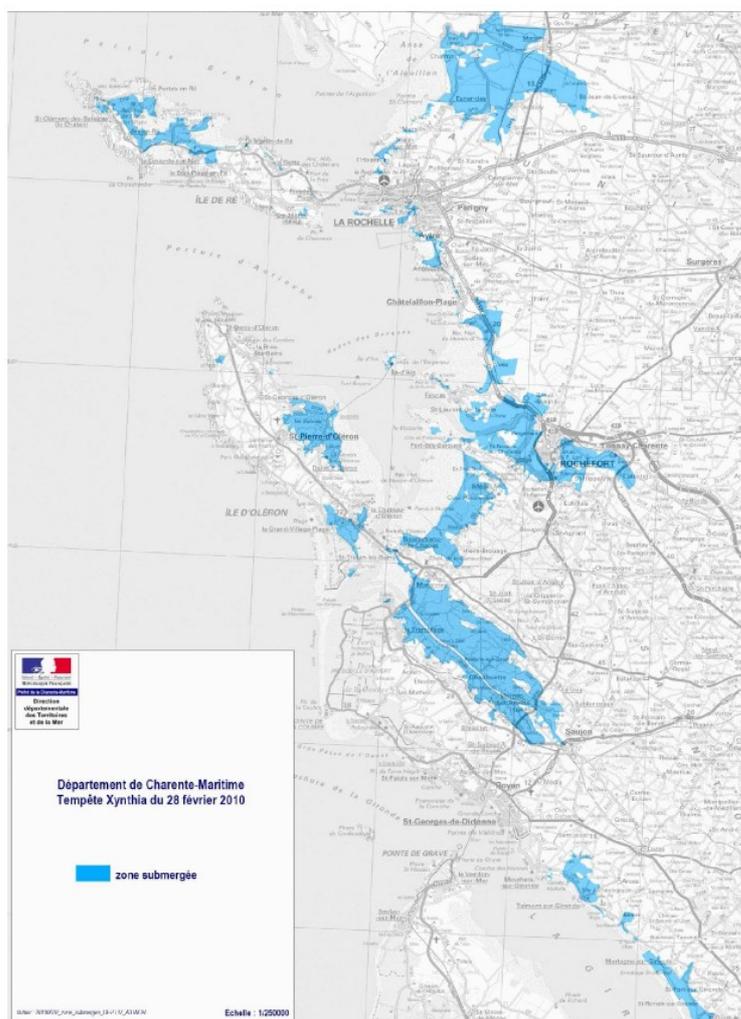


Figure 1- Vitesses de vent instantanées maximales durant la tempête Xynthia (Source: Météo-France)

Zones submergées en Charente-Maritime (carte DDTM 17)



4 - L'Atelier National de Charente-Maritime ou « Atelier Xynthia »

4.1 - La démarche « Atelier national »

L'Atelier National a été lancé en 2006 par le MEDDTL / DGALN pour explorer des nouvelles approches de projet et de partenariat sur des territoires complexes et/ou de grandes dimensions, avec des conflits protection/développement, à forts enjeux et/ou en manque d'ingénierie.

La démarche vise à construire une stratégie du territoire avec le soutien d'une équipe pluridisciplinaire d'experts de haut niveau, mise à disposition des élus et des services de l'État.

Il s'agit d'apporter un regard extérieur sur le territoire, en s'affranchissant dans un premier temps, au stade de la réflexion, des découpages institutionnels et des contraintes réglementaires, pour aborder le territoire et ses valeurs.

Les principes de la démarche :

- **Une approche par projet et non par outils** ; la méthode propose une inversion de l'ordre habituel des démarches de planification (du diagnostic au projet), processus déductif et long, où le projet peut perdre de sa force. Ainsi, l'Atelier va s'appuyer dans un premier temps sur des intuitions formulées par l'équipe projet, soumises au débat pour s'ajuster progressivement de façon inductive vers des solutions partagées entre les acteurs. Les outils sont au service de cette vision. Le projet peut tester les outils, les faire évoluer, innover en réponse à des questions nouvelles;
- **L'apport d'une équipe-projet interdisciplinaire extérieure au territoire** . L'équipe projet a un rôle particulier de production de connaissance, d'expertise, de facilitation et de pédagogie du projet. Il est demandé aux experts de l'équipe-projet de réfléchir ensemble et concomitamment, à partir de leurs disciplines respectives, pour faire émerger une stratégie pour le territoire. L'Etat reste le pilote de la démarche et associe les services locaux qui apportent et confrontent leur expertise au projet. Cela doit conduire à une évolution de posture vis-à-vis des collectivités;
- **La représentation graphique comme outil de dialogue et de synthèse** ; la représentation graphique permet de réinterroger les acteurs, les dynamiques et les modes d'organisation territoriale, et permet une meilleure appropriation;
- **Une approche comparative** : l'Atelier retient pour la même thématique plusieurs territoires sur lesquels l'équipe-projet travaille simultanément, ce qui permet de croiser les dynamiques globales des territoires et leurs spécificités pour en tirer les enseignements et nourrir la réflexion nationale.

La démarche est menée selon un processus formalisé :

- Appel à candidature sur une thématique donnée; les candidatures expriment un volontariat des territoires à s'engager dans la démarche sur la base d'un partenariat entre services déconcentrés et collectivités;
- Equipe-projet interdisciplinaire recrutée dans le cadre d'une mise en concurrence, les compétences demandées étant adaptées à la problématique et aux particularités du territoire;
- Élaboration du projet de chaque site dans le cadre de 3 ateliers de 2 jours qui se déroulent sur une période de 12 à 18 mois et qui se déclinent de la façon suivante :
 - atelier n°1 : prise de connaissance du territoire, premières impressions, pistes de réflexions;
 - atelier N°2: approfondissement et mise au point de la stratégie, propositions et débats autour de scénarios;
 - atelier n°3 : croisement entre les sites et mise au point du scénario retenu;
- Réalisation d'une feuille de route de chaque site pour la mise en œuvre du

- projet;
- Une capitalisation pour enrichir la démarche et en tirer des enseignements généraux;
 - Une mise en commun est faite lors d'un séminaire de restitution;

Des Ateliers nationaux ont été menés à plusieurs reprises :

- Atelier Montagne en 2008 sur 3 sites,
- Atelier Littoral en 2006 sur 3 sites et 2009 sur 5 sites,
- Atelier territoires économiques en 2011 sur 8 sites.
-

En complément de la démarche nationale, des Ateliers des territoires sont en cours, pilotés par les DREAL dans 5 régions candidates : Basse Normandie, Bourgogne, Franche-Comté, Limousin, Languedoc-Roussillon.

4.2 - Spécificités de l'Atelier Xynthia

L'Atelier littoral « Xynthia », s'est inscrit dans un contexte particulier se distinguant de la démarche habituelle de l'Atelier National.

Les conséquences dramatiques sur les côtes de l'Atlantique résultant de la tempête Xynthia ont conduit à porter un nouveau regard sur le risque de submersion jusqu'alors insuffisamment pris en compte.

Ainsi, une action de l'État consiste à vouloir réduire rapidement la vulnérabilité des personnes situées dans les zones de fort danger avec l'acquisition amiable et en masse d'habitations dans le cadre de la délimitation de zones de solidarité. Cette démarche a conduit à une contestation très médiatisée et parfois violente impliquant certains élus ou sinistrés regroupés en associations.

C'est dans ce contexte d'extrême tension sur le territoire que le cabinet du Ministre de l'Écologie a proposé au préfet de Charente-Maritime, trois mois après l'événement, un appui pour sortir de cette situation par la mise en place d'un Atelier National dont le but était de dépasser de la gestion post-crise par un projet de territoire prenant en compte les risques.

Il en a résulté des particularités sur le formalisme de la démarche :

- l'Atelier ne résulte pas d'une candidature concertée des acteurs du territoire à la suite d'un appel de candidatures ; le préfet, seul, a accepté la proposition faite par l'administration centrale;
- l'équipe-projet a été constituée sans mise en concurrence compte tenu de l'urgence;
- le périmètre de l'Atelier a été ajusté au début de la démarche, l'intervention initialement limitée à 14 communes d'une séquence littorale ayant été assez rapidement étendue à des communes plus en retrait pour atteindre un total de 26;

- le nombre de communes concernées a conduit l'équipe-projet à sectoriser les séquences de travail (nord et sud de l'agglomération de La Rochelle);
- le temps consacré à l'Atelier a été volontairement condensé sur une période de 6 mois, la restitution finale ayant eu lieu en février 2011.

4.3 - Déroulement de l'Atelier Xynthia

Dans le contexte rappelé ci-dessus, l'Atelier a été installé lors d'une réunion plénière présidée par le préfet le 7 juin 2010, date à laquelle la démarche Atelier et l'équipe-projet ont été présentées aux élus.

Celle-ci était composée de :

- François Grether, architecte-urbaniste, mandataire de l'équipe,
- Valérie Morel, géographe,
- Jean-Michel Roux, économiste,
- Hervé Beaudouin, architecte,
- Paul Grether, architecte,
- Frédéric Desbois, photographe.

Le pilotage de la démarche était assuré par le bureau des Stratégies territoriales (AD1) de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.

Le bureau AD1 a assisté à l'ensemble des réunions de l'Atelier. Un carnet de suivi regroupe les comptes-rendus des réunions de la première phase de l'Atelier.

Dans les faits, il ressort du carnet de suivi que le déroulement des trois étapes de progression a été moins formalisé que dans les Ateliers nationaux habituels. Dix-huit réunions ont été organisées entre début juin et la mi-juillet associant une ou plusieurs communes, cela correspondant à la phase 1 de l'Atelier.

Pour le CETE, cela s'explique par le fait que d'une part, les premières réunions de l'Atelier ont permis de cerner progressivement un périmètre de réflexion plus pertinent (pour atteindre 26 communes), et d'autre part, le travail en sous-groupe était rendu souhaitable pour assurer une écoute satisfaisante en raison de l'étendue du territoire et du nombre de communes en présence.

La discussion avec les élus sur les scénarios à retenir a eu lieu à l'automne 2010 lors de quatre réunions pour aboutir à une présentation finale qui s'est échelonnée en trois temps entre novembre et février 2011.

Cette restitution a été l'objet de la production d'un rapport (et d'annexes cartographiques) qui décline 14 principes regroupés sous trois grandes thématiques :

- Les eaux marines et les eaux douces,
- Les grands espaces ouverts, sites et activités à valoriser,
- Le système urbain.

Une feuille de route proposant les actions à conduire pour mettre en œuvre le projet, était structurée de la façon suivante :

1. Les actions structurantes à mener à court terme :
 - constitution d'une instance à l'échelle du projet global,
 - coordination des documents existants (SCOT, PLU, PPRI) par rapport au projet global,
 - analyse et proposition d'un outil opérationnel adapté (inter-Scot, secteur de projet, ...),
 - Action foncière à engager,
 - Lancer les premières opérations à valeur d'exemplarité.
2. Les thématiques à approfondir aux différentes échelles : du projet à 25, échelle intercommunale, communale.

4.4 - Principaux enjeux du territoire identifiés lors de l'Atelier en termes de vulnérabilité et résilience

Les premières séances de l'Atelier ont été consacrées à l'écoute des collectivités. Il s'agissait de faire exprimer leurs attentes pour le territoire, pour passer des problématiques de la gestion de crise à une vision à plus long terme.

Sur la base du carnet de suivi qui restitue ce « tour de table », le CETE a identifié les problématiques constituant des enjeux sur le territoire ressentis par les acteurs locaux dans le contexte d'alors.

Ces enjeux ont une portée suffisamment générale pour être partagés entre plusieurs communes, types d'espaces, acteurs économiques ou la population.

Sous ces réserves, les principaux enjeux identifiés sont les suivants :

4.4.1 - Le relogement durable des sinistrés :

Cette préoccupation était encore prégnante trois mois après la tempête dans les communes où étaient délimitées des zones de solidarité. Il s'agissait de trouver des solutions de relogement non précaires dans des zones non vulnérables.

Apporter une réponse sociale rapide et acceptable aux sinistrés, si possible dans leur commune d'origine, était nécessaire afin de ne pas renforcer, par une rupture des liens sociaux pré-existants, le traumatisme du sinistre et de la vente de son logement à l'État.

D'autres éléments de contexte étaient à prendre en compte :

- peu de foncier non vulnérable disponible en zone littorale;
- un déséquilibre potentiel des communes, lorsque le départ de population pouvait désorganiser le fonctionnement des services (écoles, commerces...) ou mettre en péril les recettes budgétaires.

4.4.2 - Réduction de la vulnérabilité des bâtiments et équipements situés en zone à prescriptions

Si la problématique des zones de solidarité a retenu l'attention des médias, pour autant, un nombre plus important d'habitations est concerné par un risque d'inondation dans les zones dites « à prescriptions » ou identifiées également en « zones jaunes ».

Dans ces espaces, le risque est considéré acceptable, mais sa récurrence impose de réduire la vulnérabilité du bâti et de prendre des dispositions pour préparer la population à la gestion de l'événement.

Si l'adaptation du bâti existant est le plus souvent visée, des propositions de nouveaux modes constructifs comme la construction sur pilotis ont été proposés.

Cette problématique concerne également des infrastructures publiques (station d'épuration).

4.4.3 - Le devenir des zones de solidarités

La mise en œuvre des zones de solidarité dont l'objectif était de supprimer la vulnérabilité humaine dans les zones de fort danger appelle par elle-même des réflexions :

- de la gestion dans le temps des espaces libérés de l'urbanisation et les moyens de garantir la pérennité de l'occupation;
- le type de projet admissible dans ces zones : espaces naturels, occupations temporaires saisonnières;
- les incidences en termes de gestion urbaine sur un périmètre « instable », en raison, soit de la maîtrise progressive du foncier (décalage entre les acquisitions amiables et celles suite à DUP), soit du décalage possible entre les limites des zones de solidarité et le périmètre soumis à DUP après expertise.

4.4.4 - L'adaptation des activités économiques impactées

Les secteurs économiques les plus impactés sur le littoral concernent principalement les activités primaires liées ou non à la mer (conchyliculture, agriculture) ainsi que les activités liées au tourisme sur le littoral (hébergement de plain air).

Les activités conchylicoles par nature implantées sur le littoral subissent régulièrement les effets des tempêtes, avec une conscience du risque bien présente. Cependant, la tempête Xynthia a entraîné des destructions importantes de l'outil de production (bâtiments, matériels, claires et bassins,...), cela se cumulant avec une crise de mortalité décimant les stocks en culture sévissant depuis quelques années. Ce secteur économique sort d'autant plus fragilisé de cette crise.

Dans un contexte où les terres agricoles en zone de marais sont souvent soumises à des contraintes d'exploitation liées notamment à la prise en compte de Natura 2000, l'importance de la submersion a porté un préjudice direct (malgré les traitements

réalisés) à la qualité agronomique du sol ayant une incidence temporaire sur le rendement productif.

Les activités économiques liées au tourisme, en particulier l'hébergement de plein air a subi d'importants dégâts et des installations situées en zone de solidarité ont été fermées (principalement sur le littoral au sud de La Rochelle). Cette problématique qui apparaît de façon moins prégnante que les deux précédentes dans les débats, renvoie toutefois à l'organisation territoriale de cette forme d'occupation pour satisfaire la vocation touristique du territoire.

4.4.5 - La gestion hydraulique des marais

Les marais littoraux qui occupent une superficie prépondérante au nord du département de Charente-Maritime ou entre La Rochelle et Rochefort, ont vu au fil du temps certaines de leurs fonctions se dégrader, avec plusieurs raisons avancées :

- Une fonction « zone d'expansion » parfois oubliée;
- Une gestion hydraulique fractionnée entre des acteurs multiples, aux objectifs parfois contradictoires (agriculteurs / réserve naturelle);
- Une occupation souvent tournée vers une activité agricole ou ostréicole, soumise à des contraintes d'exploitation environnementale, pouvant rendre fragile l'équilibre économique des activités et laisser peu de capacité pour un entretien cohérent des marais et des protections;
- Une vulnérabilité fonctionnelle des exutoires pouvant retarder le retour à la normale après submersion;
- Un grignotage par l'urbanisation des franges avec augmentation de la vulnérabilité humaine.

La problématique des marais illustre particulièrement l'interdépendance des territoires à grande échelle et leur comportement face aux risques qui ne peut se penser à l'échelle trop réduite de la commune.

4.4.6 - La clarification de la gestion des défenses contre la mer

Le territoire, caractérisé par des terres basses occupées par les marais et l'urbanisation, est très dépendant de protections contre la mer.

La prise en charge des travaux et de l'entretien est souvent réglée au cas par cas, pouvant entraîner une lourdeur dans le montage et la réalisation des projets. Il en est de même pour les protections privées pour lesquelles la mise en place d'Association Syndicale Autorisée (ASA) est difficile à faire aboutir. Il y a rarement une cohérence d'ensemble dans la gestion des protections.

Pour les zones de solidarité, certains évoquent de regarder d'abord les possibilités de protection avant d'envisager des démolitions et, pour cela, les élus comptent sur les études menées à l'initiative du Conseil général après Xynthia.

4.4.7 - L'articulation du projet de territoire issu de l'Atelier avec les SCoT

L'Atelier devant proposer les pistes d'un projet de territoire, certains élus se sont interrogés sur l'articulation de la démarche Atelier et celle des SCoT (dont deux sur les trois que comprend le territoire étaient en cours) et les documents de planification locaux (PLU).

4.4.8 - Une vision partagée de l'aléa de submersion

Les élus ont exprimé le souhait de passer d'une polémique à une vision partagée avec l'État au sujet de l'aléa de submersion. Cette donnée technique induit directement la qualification de la nature du risque sur le territoire, et a une incidence sur les périmètres des zones de solidarité ou des zones à prescriptions où sera imposée une réduction de la vulnérabilité du bâti.

Ce débat pré-existant à Xynthia constituait l'un des points de blocage sur le territoire entraînant un retard dans l'élaboration de PPR. Xynthia a amené l'État à reconsidérer l'aléa et au moment de l'Atelier, un recadrage ministériel était attendu.

De ce fait, cet enjeu n'a pu être pris en compte que d'une façon intuitive par l'équipe projet.

4.5 - Le retour d'expérience de l'Atelier Xynthia

4.5.1 - Méthodologie :

L'Atelier Xynthia de Charente-Maritime était l'un des 14 sites à analyser dans le cadre de la démarche globale Analyse Intégrée de la Résilience des Territoires du CGDD.

Le retour d'expérience Atelier Xynthia s'est appuyé sur des entretiens menés avec des acteurs locaux ayant participé à la démarche ou impliqués aujourd'hui dans les suites.

D'autre part, des documents produits lors de l'Atelier ont été utilisés :

- le carnet de suivi, regroupant les comptes-rendus des réunions de juin et juillet 2010,
- le rapport final présenté en février 2011 et son annexe cartographique,
- la synthèse 10 pages de l'Atelier littoral de Charente-Maritime,
- la présentation faite lors de la restitution finale,
- la feuille de route présentée lors de la restitution finale.

Les entretiens ont été menés sur la base d'un cadre d'évaluation élaboré par la DGALN pour les Ateliers Nationaux, adapté aux particularités de l'Atelier Xynthia.

Ce questionnaire abordait notamment les aspects suivants : le déroulement de la

démarche, le projet, le jeu des acteurs et les suites.

Les entretiens se sont déroulés entre novembre 2012 et mars 2013, soit environ 3 ans après l'événement, ce qui permet une prise de recul sur celui-ci. Toutefois, il a été constaté chez les personnes ayant participé à cette démarche en 2010 et à la gestion de crise une acuité du vécu de cette période.

Ont été entendus :

- Au titre des services de l'État :
 - Mme Abollivier, préfète de Charente-Maritime;
 - M Masse, préfet de Charente-Maritime en 2010, actuellement directeur de l'administration pénitentiaire;
 - Mme Gontier, chargée de mission auprès du préfet en 2010, actuellement directrice générale des services de l'Université de Poitiers;
 - Mme Garcez, responsable du bureau des stratégies territoriales (AD1) à la DGALN;
 - M Halioua, responsable de service à la DDTM de Charente-Maritime;
 - M Buisson, directeur de la DREAL Poitou-Charentes en 2010, actuellement en poste au CGEDD;
 - M Gomel, chef de service à la DREAL Poitou-Charentes en 2010, actuellement en poste au CGEDD;
 - M Valadier, chargé de mission à la DREAL Poitou-Charentes;
- Au titre de l'équipe-projet :
 - M Grether, architecte-urbaniste, mandataire;
- Au titre des élus (liste proposée par la préfète) :
 - Mme Bridonneau, maire d'Angoulins sur mer;
 - M Léonard, maire de Chatellaillon-Plage, député en 2010;
 - Mme Tallard, maire d'Aytré en 2010 et vice-présidente de la communauté d'Agglomération de La Rochelle, actuellement députée de Charente-Maritime,

4.5.2 - Synthèse des entretiens :

Le cadre de questionnement des entretiens permet d'orienter les thématiques de restitution de ces entretiens :

- le déroulement général de la démarche,
l'élaboration du projet,
- le jeu des acteurs.

Les éléments ci-après constituent une synthèse de ce qui a été exprimé par les personnes rencontrées lors des entretiens, sauf mention contraire dans le texte.

Déroulement de la démarche :

Au lancement de la démarche, pour les élus, tout comme les services déconcentrés n'ayant pas été préalablement préparés, un décalage a pu apparaître entre leurs attentes du moment (appui à la gestion post-crise) et l'objectif de l'Atelier de se projeter à plus long terme. La démarche a pu apparaître pour certains élus comme une « compensation accordée » par l'État à la mise en place non-concertée et contestée des zones de solidarité.

Les premières réunions de l'Atelier ont servi « d'exutoire » aux collectivités pour exprimer leur désaccord, parfois leur colère, sur la gestion post-crise par l'État (notamment les zones de solidarité).

Pour les services déconcentrés, l'Atelier est souvent venu percuter frontalement le discours porté sur le territoire, alors même qu'ils s'interrogeaient sur une rigueur insuffisante dans l'application de certaines règles, ce qui a pu amplifier les effets de la catastrophe.

Un incident est venu perturber la présentation finale qui a dû être reportée ; le préfet avait en effet souhaité voir préalablement les propositions de l'équipe-projet ; cela a provoqué des tensions avec celle-ci, soutenue par l'administration centrale qui le considérait comme une forme d'ingérence qui n'avait pas lieu d'être dans la démarche Atelier. Par ailleurs, cela a pu être perçu par certains élus comme une forme de censure.

La restitution finale s'est déroulée en février 2011 avec la participation des élus, du préfet et en présence des directeurs de la DGALN et de la DGPR.

La fin de la démarche, sans perspective de suites concrètes, a paru, a posteriori, brutale aux élus.

Co-construction d'un projet de territoire :

En acceptant la démarche Atelier, l'objectif du préfet était de contribuer, par le projet de territoire, à la mise en sécurité des populations. Cela, devait passer par une prise de conscience des capacités de développement limitées sur le littoral pour envisager un report vers des zones moins vulnérables du rétro-littoral.

Pour les élus, cette idée de repli vers le rétro-littoral, au début non acquise, a pu finalement trouver écho grâce à l'équipe-projet qui a su montrer positivement les potentialités de ce territoire.

La géographe membre de l'équipe-projet a permis des apports pédagogiquement appréciés sur les caractéristiques hydrogéomorphologiques du territoire permettant de comprendre son comportement face à une tempête.

L'Atelier a permis des échanges entre les communes en dehors des espaces habituels de coopération, les élus élargissant ainsi leur regard sur le territoire.

De l'avis des services déconcentrés et des élus, il n'y a pas eu réellement co-construction des propositions, et la production, par son niveau de définition, doit être plus considérée comme des idées ou des orientations à approfondir qu'un projet de territoire. L'équipe-projet ne souhaitait d'ailleurs pas faire de propositions très opérationnelles pour ne pas entrer dans la vérification du « réalisable ».

Pour les services déconcentrés, il semble avoir eu un décalage entre les objectifs annoncés et les productions de l'Atelier.

Ils considèrent que la représentation graphique a permis de mettre en scène les propositions des élus sans y apporter de réelle analyse de prospective d'un grand territoire et qu'il y a donc eu peu d'apports sur le fond, au-delà des grands principes partagés par tous (fragilité du littoral et construction en rétro-littoral à privilégier), ne permettant pas de construire une véritable feuille de route pour le territoire. L'Atelier n'a globalement pas apporté satisfaction aux attentes initiales de certains élus pour le devenir des zones de solidarités (sur trois communes). Ceux-ci auraient en effet souhaité que l'équipe-projet puisse leur proposer des solutions opérationnelles pour ces espaces, ce qui n'était pas initialement envisagé par l'administration centrale.

Les points de blocage qui sont apparus et mentionnés lors des entretiens concernaient surtout l'application de la loi littoral, notamment lors de la délimitation d'espaces à urbaniser ou les occupations possibles des marais. Également, une proposition de reconversion d'un front urbain en zone de solidarité est apparue provocante pour l'État en situation de gestion de crise.

Une feuille de route a été présentée lors de la restitution finale donnait des actions à mettre en place à court et moyen terme, mais ni les élus, ni les services déconcentrés ne semblent pas avoir gardé mémoire de ce document.

Les élus avaient exprimé lors de la restitution finale leur souhait de faire vivre cette démarche et que l'équipe-projet puisse poursuivre sa mission pour continuer le travail de réflexion engagé vers un projet de territoire.

Jeu des acteurs :

- Les élus :

Il ressort du carnet de suivi et des entretiens que les élus étaient au départ assez méfiants, mais leur participation forte et constante a ensuite montré leur intérêt pour la démarche. La plupart ont apprécié des idées nouvelles apportées au territoire, en regrettant que, ni le moment, ni le temps n'aient permis de les approfondir.

D'autres élus ont été peu réceptifs à un discours porté par des « sachants » extérieurs au territoire.

Enfin, certains ont pu profiter de la situation de crise et se servir de l'Atelier pour renforcer ou singulariser leur visibilité politique au plan local. Ils ont su jouer sur les contradictions internes à l'État que l'Atelier créait pour fragiliser les services déconcentrés au profit de certains de leurs projets ou dans une perspective électorale.

Néanmoins, et malgré le souhait exprimé lors de la restitution finale, aucun relais parmi les élus n'a réussi à émerger pour porter les suites de la démarche.

Certains acteurs locaux importants comme le Conseil Général, les communes de La Rochelle ou Rochefort, bien qu'invités, sont restés très en retrait, voire absents.

- L'équipe-projet :

Objet d'une certaine méfiance dans la première phase de l'Atelier, l'équipe a su être à l'écoute des élus et instaurer, en laissant une grande liberté de parole, une confiance permettant aux collectivités de passer progressivement de la gestion de l'urgence à

des réflexions autour du projet de territoire.

L'expertise de l'équipe était réelle mais pour certains acteurs locaux la vision n'était pas toujours cohérente entre ses membres, parfois trop conceptuelle pour être à la portée de tous, parfois décalée par rapport au contexte local.

Au moment de la restitution finale de l'Atelier, l'équipe-projet s'est trouvée dans une position ambivalente : d'une part, le préfet avait souhaité canaliser les propositions de l'Atelier à présenter aux élus, et d'autre part, il a été présenté, hors du cadre officiel, l'intégralité des propositions à certains élus.

- L'administration centrale :

Les capacités d'écoute de l'administration centrale (bureau AD1) et sa compétence ont été reconnues par les élus; elle s'est positionnée résolument en soutien de l'équipe-projet.

Une proximité s'est créée entre AD1 et les collectivités, ce qui a pu paraître peu judicieux au préfet en période de crise.

- Le préfet :

Il avait un a priori favorable à la démarche Atelier qu'il avait acceptée. Il était convaincu que la conscience du risque, maximale à ce moment là, pouvait être favorable pour faire évoluer le regard des élus sur leur territoire.

Il ressort du carnet de suivi que le préfet a été personnellement présent aux réunions de lancement, de synthèse de la première phase et de clôture de l'Atelier. Pour les autres réunions, il était représenté par une chargée de mission et tenu informé de l'avancement de la démarche.

Dans les faits, le jeu de défiance réciproque instauré au sein de l'Atelier (Préfet/élus et Préfet/AD1) et le contenu de certaines propositions paraissant provocatrices ou inadaptées au contexte l'a conduit à vouloir exercer un « recadrage » de quelques propositions préalablement à leur présentation.

- Les services déconcentrés de l'État :

La DDTM et la DREAL ont été décontenancées par la démarche s'opposant sur plusieurs aspects majeurs aux politiques publiques portées jusqu'alors sur le territoire. Ces deux services, déjà surchargés par la gestion post-crise, ont mal perçu le jeu de rôle face auquel l'administration centrale semblait les mettre.

Les services sont restés plutôt observateurs et prudents dans leurs propos pendant les séances de l'Atelier. Ils se sont coordonnés pour retransmettre leur avis au préfet sur les propositions formulées.

Le CETE estime que, dans ce contexte post-crise, leur parole n'était pas libre vis-à-vis des élus et leur position délicate du fait de leur implication dans la délimitation très polémique des zones de solidarité.

5 - Adéquation entre les attentes des acteurs du territoire et les objectifs de l'Atelier

Comme indiqué au paragraphe 4.4, le CETE a identifié des enjeux sur la base des débats qui sont retranscrits dans le carnet de suivi :

- Le relogement durable des sinistrés ;
- Réduction de la vulnérabilité des bâtiments et équipements situés en zone à prescriptions;
- Le devenir des zones de solidarités;
- L'adaptation des activités économiques impactées;
- La gestion hydraulique des marais;
- La clarification de la gestion des défenses contre la mer;
- L'articulation du projet de territoire issu de l'Atelier avec les ScoT;
- Une vision partagée de l'aléa de submersion.

Par ailleurs, les intentions affichées de la démarche Atelier lors de son lancement (carnet de suivi, réunion du 7 juin 2010) étaient les suivantes :

- sortir de la contrainte et de la situation de crise pour aborder le territoire par le projet;
- élargir le regard pour se donner des nouvelles ambitions et des perspectives d'avenir;
- préparer le développement futur à la bonne échelle rendant solidaire littoral et arrière pays;
- s'appuyer sur une démarche consolidée proposée par le ministère : l'Atelier National;
- s'appuyer sur une équipe d'experts de haut niveau mise à disposition des élus.

Il convient de noter que la commande passée par l'administration centrale à l'équipe projet n'a pas fait l'objet d'une formalisation quant aux objectifs poursuivis, vraisemblablement en raison de l'urgence dans la mise en place de la démarche.

En l'absence de ces éléments, on observe en premier lieu que les objectifs de l'Atelier cités ci-dessus restent généraux et évoquent plutôt une temporalité qui n'est pas immédiate.

Sur les huit enjeux identifiés, deux n'ont pas été traités (relogement des sinistrés, partage de l'aléa) et les autres l'ont été de façon plus ou moins approfondie dans les propositions de l'Atelier.

Notons que le partage de l'aléa de submersion ne relevait manifestement pas du

ressort de l'Atelier car des instructions générales étaient en cours de préparation par la Direction Générale de la Prévention des Risques au moment de l'Atelier.

Les principaux décalages entre les attentes des acteurs locaux et les intentions de l'Atelier, exprimés lors des entretiens, sont les suivants:

- liés à la gestion post-crise :

Le carnet de suivi évoque, par exemple, la thématique du relogement des sinistrés a été citée par des élus qui avaient à résoudre sur le court terme des situations difficiles pour les administrés. La réponse apportée à ce moment là l'administration centrale n'était peut-être pas suffisamment explicite sur l'exclusion de cette thématique du champ d'intervention de l'Atelier.

- liés à la pertinence et le caractère opérationnel des propositions comme les zones de solidarité ou une architecture résiliente:

Pour les élus, un travail sur les zones de solidarité devait rendre plus acceptable pour la population le démantèlement de ces espaces en donnant rapidement une vision de leur devenir. Le carnet de suivi relate à plusieurs reprises que, face à des interpellations d'élus, la réponse plutôt positive des représentants de l'Etat (réunion de synthèse du 19/07/2010) a pu générer des attentes des communes concernées. Des esquisses ont été produites pour trois communes, mais il ressort des entretiens qu'elles n'ont pas été jugées suffisamment pertinentes et abouties pour être ré-appropriées par les communes et présentées à la population.

Les propositions pour une architecture plus résiliente ont pu être reçues plus positivement par les élus, ils regrettent cependant, avec le recul, que ces propositions qui n'avaient pas été consolidées (juridiquement et techniquement) avec les services déconcentrés aient pu susciter de faux espoirs.

Pour le CETE, les raisons de ces décalages peuvent résulter de plusieurs raisons :

- l'insuffisance de formalisation de la commande qui peut s'expliquer par l'absence de mise en concurrence pour le recrutement de l'équipe projet et la rapidité de mise en place de l'Atelier;
- la formalisation insuffisante de la commande passée à l'équipe projet qui peut être de nature à induire des écarts dans la perception des objectifs recherchés par les différents acteurs ; il apparaît par exemple dans le carnet de suivi que le préfet a répondu plutôt positivement aux demandes des élus sur les zones de solidarité alors qu'AD1 considérait que ce sujet n'était pas du ressort de l'équipe projet;
- la pression exercée par les élus sur les services de l'Etat en situation post-crise a pu conduire à accepter une certaine souplesse dans le contour de la commande, qui s'est révélée, par la suite, difficile de satisfaire dans le temps de l'Atelier.

6 - Les suites données à l'Atelier Xynthia

Lors de la restitution finale de l'Atelier en février 2011, les élus avaient exprimé leur souhait que ce travail soit poursuivi, et que l'État prolonge la mise à disposition de l'équipe-projet.

Le préfet considérait que le portage politique des suites revenait aux collectivités puisqu'il s'agissait d'un projet pour le territoire et que l'État accompagnerait.

Une mission a été mise en place à cet effet à la DREAL, prise en charge dans un premier temps par un agent originaire de la DDTM 17 impliqué dans la gestion de la crise. Avec le recul, le préfet estime que le choix d'un pilotage par quelqu'un non impliqué préalablement dans la gestion de crise aurait été plus judicieux.

Courant 2011, la DREAL a proposé au préfet que l'esprit de ce travail sur le territoire soit poursuivi en s'appuyant sur une association plus large avec les collectivités (certains élus étaient demandeurs) et les autres acteurs du littoral (Département, Conservatoire du littoral,...).

Mais les changements de personnes intervenus dans les services de l'État sur le territoire (Préfet, DREAL, DDTM) et la période de réserve pré-électorale n'ont pas permis une mise en place de l'instance de gouvernance avant l'automne 2012.

La DREAL a proposé un cadre de travail au sein d'un « Atelier littoral régional de Poitou-Charentes » (cf fiche en annexe) réunissant les collectivités, les acteurs du littoral et l'État, Atelier dont la vocation, contrairement aux Ateliers nationaux, est d'être **pérenne**.

La gouvernance repose d'une part sur un comité de pilotage politique animé par la préfète et la DREAL, et les élus des communes littorales, d'autre part, sur un comité technique composé des services de l'État et des collectivités. Le fonctionnement de ces instances est, en mars 2013, en construction.

Cet Atelier littoral régional a choisi de travailler dans un premier temps sur des sujets d'actualité, en particulier les zones de solidarité en s'appuyant sur des prestataires dont la mission était plus opérationnelle que lors de la démarche Atelier national. Cela a permis de faire aboutir des propositions concrètes partagées par les élus. La DREAL et la DDTM se répartissent localement la représentation et s'attachent à vérifier avec les bureaux d'études que les propositions sont juridiquement solides.

La préfète considère que les travaux qui seront menés par l'Atelier de Charente-Maritime associant élus, services des collectivités et services de l'État restent un moyen d'apporter de la réflexion partagée, en particulier pour les communes qui peinent à trouver une cohérence dans leurs actions à court terme ou définir une vision prospective sur leur territoire.

Si actuellement, les travaux de l'Atelier Xynthia n'ont pas été utilisés, la DREAL considère qu'ils ne peuvent pas être ignorés et qu'une relecture sera nécessaire par le comité technique de l'Atelier littoral afin d'approfondir et de consolider les propositions (démarche engagée en mars 2013).

Cette position est d'ailleurs partagée par certains élus qui considèrent que cette relecture de la production de l'Atelier Xynthia pourra être utile au moment des révisions de SCoT ou de l'élaboration des PAPI.

Néanmoins, force est de constater que, dans le cadre des entretiens menés en mars 2013, aucun des élus ne semble avoir clairement identifié la démarche Atelier littoral régional de Poitou-Charentes, et en conséquence aucun lien n'est fait avec l'Atelier National Xynthia.

7 - Apports et limites de la démarche Atelier en termes de résilience du territoire

Dans le contexte de la gestion post-crise suite à la tempête Xynthia, les objectifs affichés lors du lancement de la démarche Atelier (carnet de suivi, réunion du 7 juin 2010) étaient les suivants :

- sortir de la contrainte et de la situation de crise pour aborder le territoire par le projet;
- élargir le regard pour se donner des nouvelles ambitions et des perspectives d'avenir;
- préparer le développement futur à la bonne échelle rendant solidaire littoral et arrière pays;
- s'appuyer sur une démarche consolidée proposée par le ministère : l'Atelier National;
- s'appuyer sur une équipe d'experts de haut niveau mise à disposition des élus.

Des entretiens réalisés avec les différentes catégories d'acteurs impliqués pendant ou après la démarche, des enseignements peuvent être tirés sur les contributions et limites de la démarche Atelier National Xynthia à la résilience territoriale.

Ces contributions ou limites de la démarche Atelier à la résilience du territoire peuvent être examinées sous plusieurs angles :

- l'Atelier, en tant que mode de gouvernance;
- le projet de territoire, objet de l'Atelier, comme facteur d'intégration des politiques publiques;
- l'Atelier comme outil de prévention ou de gestion de sortie de crise.

Au vu de ces enseignements, le CETE formule des recommandations de nature à adapter et rendre plus efficiente une démarche projet de type Atelier lorsqu'elle est destinée à favoriser une meilleure résilience de territoires soumis à risques.

7.1 - Gouvernance

7.1.1 - Un mode de gouvernance favorisant un élargissement de la vision du territoire et l'émergence d'idées nouvelles

En premier lieu, il faut souligner que l'État central apparaît légitime à l'ensemble des acteurs locaux pour apporter de l'expertise, de la méthode et de la doctrine et venir en appui des acteurs locaux en situation de crise.

Cependant, les intentions de l'Atelier présentées au début de la démarche sont apparues en décalage avec les attentes immédiates des acteurs. Néanmoins, la démarche Atelier a pu être déroulée avec une participation régulière et avec un bon niveau de représentation des collectivités témoignant de leur intérêt pour la démarche.

Le temps de l'Atelier a été favorable pour instituer une dynamique de mobilisation des élus autour d'une réflexion sur le territoire et a permis des échanges entre collectivités, en dehors des limites de coopération habituelles élargissant leur vision de la communauté territoriale.

L'Atelier induit un mode de gouvernance propre qui, par le partage de la réflexion sur le territoire entre l'État et les collectivités, par sa capacité à faire émerger des idées nouvelles, peut favoriser à faire admettre progressivement une organisation différente de ce territoire porteuse de plus de résilience (par exemple repli vers des espaces moins vulnérables).

7.1.2 - Une dynamique réelle mais laissant à l'écart des acteurs majeurs du territoire

Dans le temps court consacré à l'Atelier, certaines collectivités importantes du territoire, bien qu'invitées, ont été peu présentes, sans que l'on puisse dire si ce positionnement résultait d'une indisponibilité ou d'une volonté.

De même, les acteurs économiques ont été, au mieux, interrogés sans prendre part au débat. Cela fragilise la solidité juridique, technique ou économique des propositions.

Par ailleurs, la démarche n'a pas su éviter un positionnement conjoncturel plus politique de certains élus qui a pu perturber le processus global.

Recommandations pour une meilleure prise en compte de la résilience :

La robustesse du projet de territoire passe par une association large des acteurs institutionnels ou économiques qui seront impliqués dans la mise en œuvre du projet.

7.1.3 - Une gouvernance interne à l'État mal préparée

Le principe de la démarche Atelier est d'élaborer les éléments d'un projet pour le territoire qui engage dans le temps tous les acteurs. La posture de travail de l'Atelier implique pour les différents services de l'État de construire une vision cohérente des politiques à porter entre les niveaux central et local, et une stratégie concertée du positionnement de l'État sur le territoire.

Il ressort des entretiens que ce travail n'a pas été fait pour l'Atelier Xynthia, et les services déconcentrés en ont perçu une remise en cause de leur travail de portage des politiques publiques sur le territoire et considèrent que, dans le contexte de gestion de crise, la démarche a desservi la parole de l'État. Or, la position de l'État est d'autant plus fragilisée par ce type de situation que ce sont les services déconcentrés qui ont la mission de porter dans le temps l'action de l'État sur le territoire.

Pour le CETE, il apparaît que les conditions n'étaient donc pas réunies pour les services déconcentrés pour adopter une posture de co-construction du projet induit par le travail en Atelier. Ils ont été perçus réservés, prudents parfois trop « doctrinaires ».

Le préfet s'est trouvé également dans une situation délicate selon les propos des services déconcentrés lors des entretiens. Il avait en effet à mettre en œuvre des instructions sensibles dans le cadre de la post-crise (zones de solidarité notamment), et il a donc souhaité pouvoir canaliser les propositions de l'équipe-projet pour ne pas aboutir à des contradictions. Cela a pu être considéré par les élus et le bureau AD1 comme une forme d'ingérence en rupture avec le mode de gouvernance attendu de la démarche Atelier et a conduit à des tensions avec l'équipe-projet et les élus.

Enfin, il ressort des entretiens que la concomitance des interventions de l'Atelier avec celles de chargés de mission venus en appui du préfet pendant la gestion de la crise ou encore celles des administrations centrales auprès des mêmes acteurs locaux a produit de la confusion dans les démarches menées par les services de l'État.

Recommandation pour une meilleure prise en compte de la résilience :

L'Atelier devrait, préalablement au travail avec les élus, avoir un temps d'échange interne à l'État, pour permettre aux différents niveaux de représentation de l'État (et à l'équipe projet) d'harmoniser la vision à porter sur le territoire et d'apprécier les marges de manœuvre.

Particulièrement, en situation de crise, une stratégie commune d'action de l'État, à travers ses différentes postures et ses différents modes d'intervention, devrait ainsi être constituée afin de faire de la complémentarité des démarches et des services une consolidation du positionnement de l'État.

La parole cohérente et la cohésion des niveaux d'intervention seraient alors facteurs de lisibilité pour le territoire et d'efficacité pour que celui-ci retrouve un fonctionnement satisfaisant le plus rapidement possible.

7.1.4 - La gouvernance d'un projet partagé doit s'inscrire dans le temps

Lors des entretiens, les services déconcentrés ont indiqué que la construction d'un projet de territoire demande un portage dans le temps des orientations qui ont été arrêtées, parfois avec des divergences de vue des acteurs locaux.

Du fait de son caractère non pérenne, l'Atelier ne répond pas à cette condition. La fin de la démarche a été perçue par les élus comme un arrêt brutal et inachevé de la réflexion, faute de trouver un relais parmi les collectivités ou l'État, pour assurer un portage politique et suivre sur le terrain et dans le temps les orientations esquissées.

Pour rendre pérenne le travail issu de l'Atelier, les pistes suivantes ont été évoquées lors des entretiens :

- Une structure de type agence d'urbanisme (non présente sur le territoire étudié) dans la mesure où elle gère de façon pérenne les divergences de points de vue et les compromis. Elle doit, en outre, proposer un projet de territoire réalisable et le porter dans la durée.
- Inscrire l'Atelier dans un cadre préparatoire à une démarche de planification (PLUi, SCoT) pour les collectivités, voire de programmation (PAPI). Le projet de territoire contenu dans ces documents pourrait être nourri d'une réflexion Atelier, tout en permettant aux propositions de s'inscrire dans une réalité économique et juridique, objet d'un suivi dans le temps impliquant la structure porteuse du document de planification.

L'État qui ne souhaitait initialement qu'accompagner les suites, a finalement proposé la poursuite de la réflexion collaborative dans le cadre d'un Atelier régional pérenne de portée géographique plus large (avec l'ensemble des territoires littoraux de Charente-Maritime), se saisissant dans un premier temps de thématiques d'actualité concrètes. Cette démarche n'est cependant pas vraiment perçue sur le terrain comme une suite à l'Atelier Xynthia.

La DREAL estime comme étant un facteur de résilience l'objectif actuel de travail partagé entre les services de l'État et les collectivités, conciliant propositions juridiquement viables, dans l'écoute du développement du territoire, et instaurant un suivi dans le temps du projet (ce qui est rendu possible par une présence des services sur le territoire et une instance collective pérenne).

7.2 - Le projet de territoire objet de l'Atelier, facteur d'intégration des politiques publiques ?

7.2.1 - Prise de conscience des capacités limitées du territoire induisant une rupture pour son développement futur

Pour le préfet, l'objectif principal de l'Atelier était de supprimer ou réduire à terme la population vulnérable située dans les zones à risque.

La démarche Atelier, avec le regard porté par l'équipe-projet, a amené les élus à avoir une vision plus large de leur territoire, et à prendre conscience progressivement d'une capacité de développement limitée des communes littorales. Cela devait conduire à envisager à terme des solutions en rupture avec les pratiques antérieures (densification, construction en rétro-littoral).

L'Atelier a ainsi esquissé une organisation future possible du territoire s'appuyant davantage sur le rétro-littoral offrant des zones plus sûres. Même, si ce principe a pu trouver, avec le temps, un écho favorable chez les élus, sa prise en compte concrète dans les décisions locales n'est pas acquise.

7.2.2 - Un projet insuffisamment abouti et non intégrateur des politiques publiques

Les services déconcentrés et les élus considèrent que les propositions formulées par l'Atelier Xynthia n'ont pas valeur de projet de territoire. À la différence des Ateliers Nationaux, le temps imparti à l'Atelier Xynthia (6 mois environ) n'a pas été suffisant et l'étendue du territoire trop vaste pour que le niveau de définition des propositions soit partagée par les acteurs du territoire. L'équipe projet avait elle-même indiqué que ce travail avait vocation à être poursuivi localement.

Par ailleurs, pour les services déconcentrés, certaines positions de l'équipe-projet paraissaient totalement inadéquates ou trop décalées en période de crise, comme s'affranchir des règles ou remettre en cause certains aspects de la politique de prévention des risques alors que ceux-ci peuvent être facteurs d'atténuation des effets des catastrophes.

Ils considèrent que les propositions formulées étaient insuffisamment consolidées ou argumentées et n'intégraient pas les différentes politiques dans une vision prospective permettant de juger de leur caractère favorable à la résilience.

Si l'Atelier a pu être utile à la résilience du territoire, c'est donc davantage par de la réflexion et de la pédagogie amont (sur la connaissance du territoire et ses possibilités d'urbanisation en zone rétro-littoral ou hors zones à risque).

De l'avis des élus, la prise en compte des risques naturels semblent depuis Xynthia mieux intégrée par les collectivités, mais cela est à mettre au crédit des démarches

engagées pour l'élaboration des PPR ou de PAPI et non à celui de l'Atelier.

Pour le CETE, il convient de s'interroger sur cette appréciation des travaux de l'Atelier par les acteurs locaux et sur la qualification de ce qui a été produit.

En effet, la notion même de « projet » appliquée à un territoire peut recouvrir des acceptions différentes qui s'appuient en général sur les points communs suivants :

- une vision d'un futur pour le territoire s'appuyant sur un diagnostic partagé par les acteurs,
- une démarche reposant sur une volonté collective d'aboutir,
- la définition d'une stratégie pour atteindre l'état futur et des actions à mettre en œuvre (feuille de route).

La démarche Atelier Xynthia, n'avait pas pour objet de poser un diagnostic s'appuyant sur une analyse exhaustive des données factuelles du territoire. Le diagnostic de l'équipe projet a reposé au contraire principalement sur les échanges directs avec les élus, quelques rencontres avec d'autres acteurs du territoire et les visites de sites.

Il ressort des entretiens que certaines divergences pouvaient exister entre les élus eux-mêmes sur le partage du diagnostic ; deux des élus rencontrés ont par ailleurs évoqué la nécessité de trouver une forme d'association de la société civile à cette démarche, exprimant ainsi l'exigence qu'un projet pour le territoire ne pouvait se faire sans la population.

Les services déconcentrés, supposés être engagés par ce projet partagé, étaient dans un contexte peu favorable à ce qu'ils soient écoutés et en posture de participation active sans ce cadre.

Un des acteurs institutionnels incontournables, le Conseil général, a été quasi absent des débats.

Les acteurs économiques du territoire n'ont pas été réellement associés (sauf à considérer leur représentation par le biais des élus).

Les éléments cités ci-dessus montrent que les acteurs du territoire se sont investis à des degrés divers (ou n'ont pas été en mesure de le faire) dans l'exercice collectif de diagnostic et de co-construction du projet.

Une feuille de route a été produite lors de la restitution finale qui était déclinée selon deux axes :

- les actions structurantes à mener à court-terme,
- les thématiques à approfondir aux différentes échelles pour la mise en œuvre du projet et des actions structurantes.

Le contenu de la feuille de route montre d'une part que la première action identifiée est la constitution d'une « instance de gouvernance à l'échelle du projet global », et d'autre part, que beaucoup d'éléments structurants du projet étaient sommaires puisque devant être approfondis. Le rapport indiquait explicitement que les propositions n'avaient pas le caractère d'un plan d'actions pré-opérationnel (cf « perspectives à long terme, février 2011 », page 4).

L'ensemble de ces raisons peuvent expliquer pourquoi la production de l'Atelier n'est pas considérée par les acteurs locaux comme projet ou éléments de projet de territoire.

Recommandations pour une meilleure prise en compte de la résilience :

La conduite d'une démarche Atelier pour construire une réflexion partagée intégrant les risques et ayant valeur de projet de territoire comprend deux points incontournables :

- *Une commande formalisée des travaux confiés à l'équipe-projet qui devrait notamment comprendre :*
 - *des éléments de projets autour d'un l'aléa partagé ou lorsque l'Atelier concerne un territoire ayant subi des événements, une analyse rétrospective de ceux-ci et des sorties de crises ;*
 - *un objectif sur le niveau recherché en termes de résilience dans ses dimensions spatiales, temporelles, ou socio-économiques ;*
- *L'identification préalablement au lancement de la démarche ou en cours de démarche si le périmètre évolue, d'une structure pilote du projet sur le territoire à même de porter dans le temps (c'est à dire au-delà du temps de l'Atelier), le suivi des orientations et la mise en œuvre des actions.*

7.3 - L'Atelier comme outil de prévention ou de sortie de crise ?

Il a été noté par les services locaux de l'Etat, qu'indépendamment de l'outil Atelier, une crise de grande ampleur comme Xynthia appelle à réfléchir sur la gestion de crise et l'accompagnement post-crise, qui ne peuvent être assurés correctement et dans la durée avec les moyens du quotidien dont dispose les services déconcentrés de l'État.

Concentrer les moyens sur l'appui à la gestion de la sortie de crise, dans un premier temps, permettrait de pouvoir passer plus rapidement à autre chose et dans de meilleures conditions, contribue à la résilience (accélérer le retour à la normale ou l'acceptable).

7.3.1 - Une plus-value limitée de l'Atelier pour la sortie de crise

Il ressort des entretiens que, pour les services déconcentrés, l'Atelier a pu permettre la reprise d'un dialogue plus serein avec les collectivités en instituant un lieu pour ce dialogue, en permettant des échanges francs sur la gestion post-crise et en dépassant l'horizon de la crise pour se projeter à plus long terme. La perception des élus interrogés semble plus mesurée sur ce point.

Pour autant, l'intérêt de l'intervention de l'Atelier comme outil de gestion post-crise est relativisé et les services s'interrogent plutôt sur comment il aurait fallu appréhender la gestion de crise pour éviter une situation de blocage, notamment dans ses aspects communication avec les élus et la population.

En tout état de cause, l'Atelier n'a pas servi à corriger l'image des services déconcentrés des impacts négatifs des décisions de l'État lors de la mise en place des zones de solidarité, dans la mesure où dans l'affichage vis-à-vis des élus, il y avait une nette distinction entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

7.3.2 - Une temporalité inadéquate de l'Atelier Xynthia

Les avis sont partagés sur la temporalité de l'Atelier comme outil de sortie de crise par le projet.

Il ressort cependant très majoritairement des entretiens que les acteurs locaux ne se sentaient pas intellectuellement disponibles pour entrer vraiment dans une démarche de projet, car non encore libérés de la gestion de l'urgence.

Les services déconcentrés et les élus estiment que l'Atelier Xynthia est venu trop tôt et il aurait été préférable que l'État mette plus de moyens pour « solder » rapidement les zones de solidarités (démolitions, aménagements, gestion future). Ce n'est qu'alors qu'une réflexion à plus long terme aurait pu être menée.

Pour la plupart des acteurs locaux, l'efficacité de cette démarche est difficilement conciliable avec la gestion de la crise. Un Atelier, mené à distance de la crise, serait plus de nature à faire émerger des idées nouvelles porteuses de résilience sur le territoire.

Seuls l'administration centrale et le préfet (en poste en 2010) estiment que l'organisation de l'Atelier en situation post-crise était un outil temporellement adapté pour réfléchir avec les élus à une organisation à long terme du territoire, car la conscience du risque était à ce moment là très présente.

Recommandations pour une meilleure prise en compte de la résilience:

Il est préférable de mener une démarche de projet qui engage le territoire sur le long terme à distance de la gestion de crise.

7.3.3 - Des propositions peu opérationnelles ne trouvant pas de suites immédiates

Pour les personnes interrogées, les propositions formulées par l'Atelier n'ont été, pour l'instant, réappropriées ou approfondies et sont donc restées sans suite.

Les documents produits suite à Xynthia pour gérer la post-crise (dispositions concernant la reconstruction, la réduction de la vulnérabilité des constructions) ont été réalisés indépendamment de l'Atelier et sans contribution sur le fond de celui-ci.

Au contraire, les idées sur une architecture plus résiliente proposée par l'Atelier qui ont trouvé un écho favorable chez certains élus, ne semblent pas avoir passé le cap de la proposition.

Les propositions de l'Atelier concernant les zones de solidarité n'étaient pas assez opérationnelles pour être directement appropriées par les communes. Il faut noter cependant que cet aspect n'était pas dans les intentions de l'Atelier envisagées par l'administration centrale et que l'équipe-projet n'a ainsi proposé que des esquisses à la demande de certains élus. Des études complémentaires ont ainsi été conduites depuis sur ces espaces.

Recommandations pour une meilleure prise en compte de la résilience : cf 7-2-2

7.3.4 - Une mise à disposition d'une équipe projet extérieure au territoire qui doit être accompagnée

Le haut niveau d'expertise réuni dans l'équipe-projet n'a, en général, pas été contesté lors des entretiens. Il a été noté parfois un manque de cohérence entre les membres, ou pour certains d'entre eux, une approche trop conceptuelle.

Les interventions de certains membres de l'équipe ont apporté un regard pédagogique de nature à favoriser une acculturation commune sur les spécificités géomorphologiques du territoire face aux risques (fonctionnement des marais, des défenses de côte et mécanisme de la submersion).

Les élus et les services déconcentrés ont admis que le choix d'une équipe complètement extérieure au territoire avait pu être favorable à l'émergence d'idées nouvelles, mais la méconnaissance du contexte local a, en revanche, pu mener à des propositions jugées parfois trop décalées ou déconnectées de la réalité du territoire.

L'équipe-projet a été également considérée, dans ce contexte, comme l'envoi de « sachants » qui a entraîné une posture de réserve chez certains des acteurs locaux, y compris des élus.

8 - Enseignements généralisables aux territoires soumis au même type de risque

De l'expérience de l'Atelier Xynthia en Charente-Maritime, il est proposé d'identifier les enseignements qui peuvent être généralisables, indépendamment de la démarche Atelier National, aux de territoires souhaitant engager un projet intégrant la problématique des risques :

Gouvernance :

- associer à la démarche l'ensemble des territoires impactés par le risque (littoral et rétro-littoral) car les solutions de résiliences doivent s'envisager à une échelle large ;
- avoir des modalités de gouvernance régulières et pérennes;
- trouver des modalités particulières pour associer à cette gouvernance les

- usagers du territoire (habitants, professionnels,...) et les acteurs institutionnels;
- pour l'Etat, intervenir en ayant stabilisé sa doctrine entre les différents niveaux de représentation et en ayant fixé les marges de manœuvre.

Réunir les conditions pour un projet de territoire intégrant mieux le risque :

- Fonctionner en mode « projet » favorise une dynamique des acteurs locaux pour les mettre en condition de ré-interroger l'organisation du territoire afin d'en améliorer sa résilience ;
- Construire d'une réflexion partagée intégrant les risques et ayant valeur de projet pour le territoire paraît reposer sur :
 - l'identification d'une instance légitimement porteuse du projet à une échelle pertinente, en capacité d'en assurer le suivi et la mise en œuvre sur la durée, Cette condition peut parfois être complexe à réaliser si l'on considère l'articulation nécessaire entre les différentes échelles de territoires et des enjeux à prendre en compte (institutionnel, bassin de vie, bassin de risque, etc...);
 - l'apport d'un regard extérieur porteur d'une vision initiale et en capacité de faire la synthèse des différentes problématiques;
 - pour les différents acteurs associés à la démarche, une ouverture aux autres regards portés sur le territoire lors des étapes clés de la réflexion pour qu'ils puissent être dans une posture de participation active, certaines situations pouvant perturber ce mode de participation (crise, échéances électorales);
 - un large consensus sur la représentation de l'état initial du territoire (diagnostic), ses atouts, ses limites et ses enjeux dans une vision prospective;
 - un programme d'actions consolidé juridiquement et économiquement.

En situation de crise :

- Pour l'Etat, veiller à une stratégie commune d'action à travers ses différentes postures et modes d'intervention afin de faire de la complémentarité des démarches et des services une consolidation de son positionnement;
- Pour les acteurs locaux, favoriser la compréhension de leurs enjeux respectifs face aux risques dans le cadre d'une instance de partage pérenne de cette thématique installée en amont. Cela permet, le cas échéant, d'anticiper les arbitrages sur les priorités d'interventions;
- Admettre que la gestion crise n'est en général pas favorable pour permettre aux acteurs locaux à se projeter sereinement sur leur territoire, mais que les retours d'expérience réalisés sur les crises doivent nécessairement conduire lors du retour à la normale à ré-interroger le projet du territoire;

9 - Annexe

ATELIER LITTORAL REGIONAL POITOU-CHARENTES

A l'occasion de la restitution de l'Atelier Littoral National Xynthia du 4 février 2011, les élus des 25 communes ont collectivement exprimé le désir que la dynamique initiée à cette occasion se poursuive dans le même esprit partenarial entre Etat et collectivités, permettant notamment la poursuite de la mise à disposition de moyens d'expertise et d'aide à la réflexion.

Les attentes et préoccupations ont particulièrement porté sur le passage à un niveau plus opérationnel, notamment en ce qui concerne le devenir des zones de solidarités ou encore les réflexions en matière de défense côtière.

L'ensemble des participants a pu globalement apprécier l'opportunité offerte par l'Atelier National Littoral de partager une réflexion de « grand territoire » dépassant les frontières communales et intercommunales habituelles, compte tenu de la réalité des problématiques qui s'imposent à l'ensemble de cet espace littoral en forte évolution.

Sur ces bases, le Préfet de Charente-Maritime, avec le plein accord des représentants du Ministère de l'Ecologie, avait pris l'engagement que l'Etat saurait proposer aux élus du territoire concerné une forme de poursuite de la démarche répondant avec efficacité aux attentes formulées.

Un Atelier Littoral Régional (Pilotage DREAL Poitou-Charentes et DDTM 17) qui constitue une réponse à ces attentes se met progressivement en place selon la chronologie suivante :

- juillet 2011 : réunion de « préfiguration »,
- février 2012 : réunion avec élus et techniciens ayant participé à l'Atelier Littoral National,
- octobre 2012 : réunion élargie à l'ensemble des communes du littoral, sous pilotage Préfectoral
- janvier et mars 2013 : comités techniques.
- Juin à décembre 2013 : mise en place de Groupes de travail thématiques

Cet Atelier Littoral Régional entend ainsi poursuivre la démarche en l'élargissant à toutes les communes littorales du département (continentales et insulaires), en s'orientant vers un projet partagé de territoire, en l'inscrivant dans la durée et en construisant un outil pérenne de réflexion de fond sur les thématiques touchant au littoral (et rétro-littoral), et assurant l'interface avec les régions voisines (Pays de Loire/Vendée ; Aquitaine). Il s'agit aussi de décliner localement les politiques littorales nationales.

Gouvernance :

La gouvernance de cette instance n'est pas encore définitivement arrêtée.

Il était envisagé dans un premier temps une gouvernance s'appuyant sur un comité de

pilotage composé des services de l'Etat et des collectivités représentées au niveau des intercommunalités et un comité technique (sans élus) composé des services de l'Etat, des collectivités ainsi que des organismes impliqués dans la gestion du littoral (le Conservatoire du littoral, l'ONF par exemple).

Ces modalités sont susceptibles d'évoluer vers un pilotage plus intégré et moins classique, associant des élus et des techniciens dans les phases de production et le cas échéant en tant que de besoin, des experts locaux (Université de La Rochelle) et nationaux.

Moyens :

A ce jour, l'atelier fonctionne sans moyens financiers spécifiques. Il s'appuie sur les personnes et structures existantes en services déconcentrés (un « Chargé de mission littoral » en DREAL coordonne l'action), avec un fonctionnement en réseau. La DREAL Poitou-Charentes est Maître d'ouvrage des études d'aménagement des zones de solidarité et a obtenu des crédits spécifiques de la DGALN pour les conduire.

Thématiques envisagées :

Les premières réunions de pilotage citée ci-dessus ont été l'occasion de présenter et de partager sur les études d'aménagement environnemental concernant les secteurs déconstruits inscrits dans les zones de solidarité initialement définies, engagées pour 3 communes en 2011-2012 (Charron, Aytré-Angoulins, Port des barques), et pour 3 autres groupes de communes en 2013 (Yves-Chatellaillon, Fouras-Ile d'Aix, St Pierre et St Georges d'Oléron).

Les autres thématiques dont se saisira cet atelier sont en cours de discussion dans le cadre d'une part d'une relecture de la production de l'Atelier Xynthia, en tenant compte des grands thèmes abordés lors de l'Atelier National Xynthia (défenses contre la mer, grands espaces ouverts, zones de marais, etc...) en retenant en priorité ceux qui ne sont pas déjà portés par des instances existantes, et d'autre part sur des objectifs « ex-nihilo » qui font consensus entre l'Etat et les Collectivités.

Ces thématiques s'inscriront naturellement dans le programme d'action 2012-2015 de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.



**Centre d'Études Techniques de l'Équipement
de l'OUEST**

MAN – 9 rue René Viviani – BP 46223
44262 NANTES Cédex 02
Tél : 02 40 12 83 01
Fax : 02 40 12 84 44

