

Le 24 juin 2014

Groupe de contribution
restauration physique – risque d’inondation pour
la préparation du SDAGE 2016-2021

Objet : relevé des contributions du groupe réuni le 16/05/2014 après midi.

Contexte :

Pour la préparation du SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021, le comité de bassin a décidé de réunir des groupes de contributeurs, composés de membres du comité de bassin et de personnes extérieures, acteurs ou spécialistes, qui proposeront des inflexions ou nouveautés à apporter dans les orientations fondamentales. Le groupe de contribution consacré à la restauration physique des milieux et aux inondations a débattu, sous la présidence de Martin GUESPEREAU en l’absence de Pierre APLINCOURT (membre du comité de bassin empêché), sur quatre enjeux principaux, illustrés de témoignages sur des territoires du bassin :

- Restauration physique - transit des crues ;
- Progresser dans la non-dégradation ;
- Préserver l’espace de bon fonctionnement ;
- Gestion des sédiments.

1. Restauration physique – Transit des crues

Présentations : Betty CACHOT (syndicat de rivières Brévenne - Turdine, cf. présentation jointe) ; actions de restauration dans le bassin de la Brévenne et de la Turdine ; Stéphane JOURDAIN (DREAL Rhône-Alpes, service risques) ; inondations (outils réglementaires, retours d’expériences)

Propositions partagées :

Rechercher la synergie des actions entre les opérations de restauration physique des milieux aquatiques et la prévention des inondations pour réaliser des économies de moyens et obtenir des résultats durables (transit sédimentaire, zones d’expansion). Une limite est rencontrée sur les tronçons de cours d’eau en contexte très urbain et particulièrement contraints pour lesquels il n’existe pas d’autre solution que d’intervenir périodiquement pour l’enlèvement des atterrissements et des embâcles.

Les opérations de restauration de rivières (cas du Vistre) contribuent directement à l’amélioration des milieux, à l’épuration des eaux et ont un effet positif sur les crues (décennales).

Articuler les politiques d’intervention sur les milieux et le risque d’inondation pour mobiliser les différents outils disponibles (éviter, réduire, compenser, espace de bon fonctionnement, continuité biologique et sédimentaire, pérennisation des champs d’expansion des crues...), s’appuyer sur les maîtres d’ouvrage et la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Une articulation plus concrète doit être recherchée pour le traitement des problématiques d’inondations et la réalisation concomitante d’actions du programme de mesures du SDAGE dans les programmes d’actions et de prévention des inondations (PAPI), les schémas d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les contrats de rivières. Cette démarche doit être déployée dès le démarrage des études de PAPI pour intégrer précocement les actions intéressantes.

Ne pas opposer les différentes politiques d’intervention mais les combiner pour améliorer leurs actions et assurer une réduction de l’aléa de crue (reméandrage, reconnexion de zones humides, restauration de ripisylve, expansion amont...).

Utiliser les territoires à risque important d'inondation (TRI) comme priorité d'action pour faire émerger des enjeux milieux et bonifier les interventions de restauration physique. La prise en compte du milieu pour la résolution du risque d'inondation constitue un gage d'efficacité des actions et des moyens engagés. Celle-ci doit s'effectuer au stade des études très en amont des projets de lutte contre les inondations.

Avec la compétence GEMAPI l'évolution des statuts des maîtres d'ouvrage locaux est nécessaire pour intégrer celle-ci. La compétence GEMAPI permet de lever une taxe sous réserve de l'affecter à son exercice, sans préjudice des aides que l'agence peut apporter en application de son programme d'intervention.

Il est important d'optimiser les études et le financement des travaux et que la gouvernance locale soit pérenne et qu'elle possède la capacité technique pour porter les différents enjeux (inondation, hydromorphologie, biodiversité, zones humides...).

Ce qui fait débat :

Lorsque les plans de prévention du risque d'inondation (PPRI) interdisent les remblais en zone d'expansion des crues par exemple, il est nécessaire que les services de l'Etat veillent à la bonne application de cette règle et ne dérogent pas à celle-ci quels que soient les aménagements concernés.

Pour certains projets de restauration (ouvrage en liste 2, restauration de digues) les porteurs de projet (fédération de pêche par exemple) se tournent vers les maîtres d'ouvrage (syndicat, collectivité) pour réaliser les travaux mais ceux-ci ne veulent pas assurer l'autofinancement (20 %) en complément des aides de l'agence de l'eau. Comment faire ? Suite à la réponse de Martin GUESPEREAU sur la règle des 80-20 pour le financement public des collectivités et le 100 % possible pour les associations, un complément post réunion est apporté ici :

- Pour une collectivité, en matière d'aides publiques, les financements de l'agence prévus dans le 10^e programme « sauvons l'eau 2013-201 » ne peuvent pas excéder 80 %. Cependant, une note du 28 juin 2010 de la direction générale des finances publiques précise que les dépenses de démolition d'un barrage sans reconstruction d'équipement doivent être inscrites en section de fonctionnement pour les collectivités (par exemple, le conseil régional de Bourgogne complète à 100 % les arasements). En conséquence, les dépenses d'effacement complet de seuils en rivière ne sont pas soumises au plafonnement de 80 %.
- Dans le cas d'une association, d'un propriétaire privé, d'une association syndicale autorisée (ASA), le décret 2000-1241 permet de déroger à la règle des 80 % pour les études préalables et les travaux de restauration des rivières et des zones d'expansion de crues. Ces organismes peuvent bénéficier de 100 % d'aides publiques. Il est alors important de trouver d'autres sources de financements (FEDER, subventions des Conseils régionaux et généraux...) pour compléter les 80 % maximum apportés par l'agence comme défini dans son programme d'intervention.

2. Progresser dans la non-dégradation

Présentations : Jean-Claude ARMAND (agence de l'eau), l'outil foncier, utilisation, limites ;
Eric MUTIN (DDT de l'Hérault), retour d'expériences.

Propositions partagées :

Les outils fonciers sont mobilisables en complément de la réglementation dans la stratégie de préservation des espaces de bon fonctionnement. La maîtrise foncière génère des contraintes variables selon que l'on maîtrise le sol ou son usage.

Si l'acquisition n'est pas nécessaire (entretien de la ripisylve par exemple), la maîtrise de l'usage peut être exercée avec les outils fonciers tels que les servitudes d'utilité publique, les servitudes conventionnelles, les obligations réelles, les conventions de restriction de droit, le prêt à usage ou commodat.

Quand l'acquisition est indispensable (protection d'une zone humide remarquable par ses fonctions et sa situation stratégique dans le territoire par exemple), l'usage ultérieur des sols doit être encadré par des conventions de mise à disposition adaptées (baux ruraux à contraintes environnementales, conventions administratives, commodat).

La maîtrise du foncier pour un projet (ex : espace de bon fonctionnement d'un tronçon de cours d'eau) est possible par l'instauration d'une déclaration d'utilité publique (DUP). La DUP permet l'acquisition des terrains (négociation amiable et/ou expropriation encadrées par les services des domaines) et l'obtention de l'autorisation de pénétrer sur l'ensemble des propriétés incluses dans le périmètre.

La déclaration d'intérêt général (DIG) permet de dépenser de l'argent public sur une propriété privée (restauration de ripisylve le long d'un cours d'eau par exemple) pour autant que le propriétaire accepte que l'on pénètre sur son terrain (accord amiable), dans le cas contraire une DUP doit être réalisée.

Lorsqu'il s'agit de maîtriser l'usage du sol, le recours à des conventions de restrictions du droit à disposer constitue une piste intéressante (servitude de sur-inondation par exemple) pour les territoires où cohabitent des besoins de gestion des inondations et de restauration physique des cours d'eau.

Les aspects fonciers pour la restauration des milieux et la gestion du risque d'inondation doivent être anticipés avant les projets (5 à 10 ans) et abordés à différentes échelles pour donner du temps à l'action.

Pour garantir la préservation des zones inondables, l'outil le plus efficace est le plan de prévention des risques (interdiction de remblai en zone rouge, restriction d'urbanisation en zone bleue). Les SAGE sont des outils performants pour préserver les zones humides lorsqu'ils définissent des périmètres d'action.

Le principe éviter, réduire, compenser commence à bien être compris par les élus. Quand l'évitement est impossible, après réduction des impacts résiduels, la compensation doit se faire prioritairement dans le bassin versant du projet. L'acquisition foncière à des fins de compensation conduit à augmenter le prix du foncier notamment pour les grands aménagements et elle n'est pas toujours possible dans les territoires.

L'imperméabilisation a pour conséquence une modification de l'aléa de crue d'occurrence moyenne et des conditions d'écoulement. Il est primordial de communiquer sur le bénéfice procuré par la restauration des milieux pour diminuer l'aléa.

Ce qui fait débat :

Il est important de s'appuyer sur les espaces agricoles pour légitimer les zones d'expansion des crues mais attention de ne pas empêcher les agriculteurs d'exercer leur activité en zones inondables et notamment la possibilité d'implantation de bâtiments. Lorsque les projets de lutte contre le risque d'inondation impactent le foncier agricole, introduire la possibilité de réaliser des études d'incidence agricole analysant les effets induits sur les exploitations et leurs filières.

L'application du principe "éviter, réduire, compenser" pour les surfaces imperméabilisées doit être pris en compte et intégré dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT). En l'absence de contrainte sur les bassins de compensation de surfaces imperméabilisées, dans les territoires à forte pression foncière, l'urbanisation tente de se développer voire se développe sur ceux-ci et profite d'un vide réglementaire ; comment empêcher cela ?

3. Préserver l'espace de bon fonctionnement

Présentation : Sophie SERRE-JOUE (EPTB Vistre), SAGE nappes Vistrenque et Costières.

Propositions partagées :

La restauration de cours d'eau contribue à la réhabilitation de l'espace de bon fonctionnement (EBF), à la reconquête de la qualité physico-chimique y compris et surtout dans des secteurs fortement altérés sur le plan écologique. L'EBF est bien ancré dans les esprits comme un espace dans lequel il est important de considérer différentes composantes déterminantes pour le territoire (morphologie, milieux, usages...) et de les confronter à la problématique de redonner la place du cours d'eau dans le paysage.

Le caractère opposable du SDAGE ne s'applique pas aux micro-impacts que peuvent générer des aménagements de berges quasi ponctuels. Or l'appréhension du cumul d'impact des différents projets est nécessaire car l'addition des micro-impacts finit par avoir des conséquences sur le territoire, les milieux et la population. La reconnaissance du rôle des zones humides dans l'expansion des crues est une vocation qui devrait être inscrite dans les PLU (N_{zh} , A_{zh}) de même que la prise en compte des EBF dans les zonages N_{ebf} ou A_{ebf} . En revanche l'utilisation d'emplacements réservés n'est pas possible à cette fin.

Ce qui fait débat :

L'EBF est un espace partagé dans lequel il convient de ne pas oublier l'usage agricole et prévoir une juste compensation de l'agriculture. La perte de terrain due à la dynamique morphologique des cours d'eau (espace de mobilité ou de liberté) devrait être indemnisée ou dédommée. L'agriculture n'est pas incompatible en zone inondable et elle a besoin d'un assouplissement du zonage des PPRI pour y exercer son activité (bâtiments agricoles notamment). La DREAL précise que les bâtiments coûtent cher ce qui justifie de ne pas les construire en zones inondables, le PPRI n'impose donc pas de surcoût de construction.

Il manque dans le SDAGE un référentiel de compensation des cours d'eau impactés par les projets. Le 2 pour 1 existe pour les zones humides mais il n'y a pas d'équivalent pour les cours d'eau, d'où le besoin d'ajuster les critères de compensation pour ces derniers. Par exemple, dans la plaine de Nîmes le projet de la LGV intercepte 20 cours d'eau. Les services de l'Etat et RFF sont tombés d'accord sur un taux de compensation des cours d'eau impactés, qui est basé sur la qualité écologique des milieux aquatiques : mauvaise (coefficient 0,5), moyenne (coefficient 1), bonne (coefficient 2). La somme de ces coefficients, appliqués aux différents tronçons de cours d'eau impactés, fixe le linéaire des mesures compensatoires de restauration à réaliser par le pétitionnaire.

4. Gestion des sédiments

Présentations : Betty CACHOT (syndicat de rivières Brévenne et Turdine) bassin de la Brévenne.

Propositions partagées:

La population a une perception particulièrement sensible des inondations (échelle de temps) après un évènement exceptionnel elle sur-réagit (sollicitation de la commune pour des interventions immédiates), en l'absence de crues difficiles vécues récemment, la vigilance s'estompe. La pression sociale sur les élus pousse à faire des interventions de curage et de lutte contre les inondations même si celles-ci ne sont pas justifiées par les études hydro-morphologiques. La pédagogie auprès de la population est nécessaire, pour montrer que les interventions (curage et réinjection de sédiments) sont réalisées uniquement dans des cas très particuliers (cours d'eau très fortement contraint avec des singularités hydrauliques par exemple) car la restauration de la mobilité latérale et du champ d'expansion de crue agissent contre l'ampleur des inondations.

Actuellement les élus sont majoritairement convaincus que le curage systématique n'est pas une réponse satisfaisante aux inondations. Mais il n'est pas simple d'évaluer l'impact de faire ou de ne pas faire. Les études de transport solide sont complexes et il peut s'avérer difficile d'identifier précisément les « points noirs » de dépôts néfastes des sédiments. En cas d'intervention, la charge qui transite ne se dépose pas nécessairement là où les études l'envisagent. Les études de transport solide doivent permettre d'établir un bilan des flux sédimentaires qui circulent, d'évaluer leurs impacts éventuels en cas de crue et réaliser un plan de gestion de suivi des atterrissements.

Techniquement si l'on recherche une prise en compte efficace de la question des sédiments, il faut mener de front le plan de gestion des sédiments avec le plan de gestion des inondations. Ces approches conjointes doivent apporter des réponses pour gérer la crue annuelle et les crues beaucoup plus importantes. Le suivi des mesures mises en œuvre est jugé essentiel par les chercheurs et il nécessite un financement adapté pour le réaliser.

Pour inciter à la mise en place de cette double démarche de réduction de l'aléa d'inondation et de restauration physique, les territoires concernés à la fois par un risque important d'inondation et par les mesures de restauration physique du SDAGE seront prioritaires.

Pour organiser ces programmes et se donner des règles, les TRI constituent une échelle adaptée pour localiser les enjeux et prioriser les interventions sur les bons bassins versants. Ils permettent également d'organiser la solidarité indispensable entre forts et faibles enjeux.
