

Actualisation du SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027

Compte rendu du groupe de contribution du 18/10/2019

Restauration physique des cours d'eau et réduction de l'aléa inondation

Contexte :

Pour la préparation du SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027, le comité de bassin a décidé de réunir des groupes de contributeurs, composés de membre du comité de bassin et de personnes extérieures, acteurs ou spécialistes, qui proposeront des inflexions ou nouveautés à apporter au prochain SDAGE. Le groupe de contribution consacré à la restauration physique des cours d'eau et à la réduction de l'aléa inondation contribue également à la préparation du prochain PGRI et s'inscrit dans la suite des assises de l'eau. Elles ont rappelé que les écosystèmes aquatiques sont nos alliés pour réduire l'impact des risques naturels, qui s'intensifient à cause du dérèglement climatique. Ce groupe a débattu sur trois thématiques principales, illustrées de témoignages sur des territoires du bassin :

1. une dynamique de mobilisation engagée mais qui doit monter en puissance ;
2. une articulation entre PAPI et espace de bon fonctionnement (EBF) à renforcer ;
3. promouvoir l'élaboration de scénarios de gestion durable prenant en compte les bénéfices socio-économiques et environnementaux.

1. Une dynamique de mobilisation engagée mais qui doit monter en puissance

En introduction, il est rappelé que depuis 2013, une dynamique importante a été enclenchée avec des actions de restauration sur 500 km de cours d'eau, la restauration de la continuité écologique sur plus de 1000 ouvrages dont l'effacement de 25 % d'entre eux, et l'acquisition ou la restauration de 15 000ha de zones humides. Des bénéfices multiples des projets de restauration ont été mis en évidence mais de nombreux travaux sont encore nécessaires pour atteindre le bon état des eaux, préserver ou restaurer la capacité de résilience des milieux aquatiques et réduire l'aléa d'inondation. Il est nécessaire de cibler à l'échelle des sous bassins les actions les plus efficaces sans forcément chercher à agir sur l'ensemble des pressions.

En l'absence du SMMAR (empêché), EPTB de l'Aude, qui devait illustrer ce volet, quelques éléments saillants de sa présentation ont été délivrés à l'oral :

Sur le bassin versant de l'Aude, la restauration et la préservation des EBF a commencé dès le début des années 2000, après la crue de 1999.

Sur les secteurs où l'EBF a été restauré, on constate que les vitesses en crue et les dégâts (infrastructures, vignobles, etc.) sont bien moins importants que sur les secteurs où les rivières sont chenalisées.

La crue d'octobre 2018 agit comme un accélérateur de cette politique sur le territoire dans la mesure où les élus ont constaté les effets bénéfiques de la restauration des EBF. Des aménagements qui avaient été placés trop près du cours d'eau sont déplacés (RD38, maisons voire lotissements).

Deux questions sont soumises au débat :

- *Comment accentuer la mobilisation en faveur de la restauration des milieux aquatiques et de la réduction de l'aléa inondation sur les secteurs prioritaires ?*
- *Comment renforcer la culture de la GEMAPI, pour que l'étude de scénarios à double bénéfice devienne un réflexe ?*

Propositions partagées :

- Il peut y avoir une réelle opportunité à agir post-événement, lorsque le territoire a été confronté aux enjeux de protection des inondations.
- Il est nécessaire d'agir à l'échelle des sous bassins, sans attendre cette prise de conscience post-événement, et de cibler les actions les plus efficaces car il n'est pas possible d'agir sur l'ensemble du territoire, tant sur la gestion des milieux aquatiques pour atteindre le bon état des eaux que sur la prévention des inondations. C'est notamment l'objet des analyses coûts bénéfices des PAPI.
- Il est nécessaire de renforcer la culture du risque et de faire de la pédagogie auprès des populations, des scolaires notamment, sur le fonctionnement des cours d'eau et le rôle de la ripisylve. Sous la pression des populations, on observe dans certains territoires des coupes drastiques, supprimant les peignes végétaux permettant de retenir l'eau et de piéger les embâcles, là où une gestion plus mesurée aurait pu être appliquée.
- Les arguments techniques sur la nécessité d'appréhender la gestion des inondations conjointement avec celle des milieux aquatiques se multiplient. Pour accentuer la mobilisation, il faut démultiplier les retours d'expérience et développer les outils de communication pour la population permettant de visualiser les projets et leurs effets. Il peut s'agir par exemple de vues en 3 dimensions présentant le projet de restauration de la rivière et son intégration dans le territoire, ou de simulations hydrauliques permettant de comparer visuellement et de manière pédagogique les inconvénients liés à la mise en place de systèmes d'endiguement sur berges par rapport aux bénéfices de la restauration des milieux.
- La mobilisation va s'accroître avec la montée en puissance de la prise de compétence GEMAPI.
- La structuration de la compétence GEMAPI à l'échelle des bassins versants est importante à renforcer pour développer la culture de la GEMAPI. Il y a encore du chemin à parcourir puisque seuls 37 % des sous bassins ont un acteur unique en charge de la compétence GEMAPI. Il est nécessaire d'accentuer cet aspect dans la SOCLE et les documents de planification.
- Sur certains secteurs, il vaut mieux travailler sur un dispositif de compensation financière plutôt que de conduire des actions de protection hydraulique des populations et des biens. En particulier, il faut promouvoir les outils de compensation financière existants pour les sur-inondations.
- Le but est de réduire le risque sur l'existant et en aucun cas d'augmenter le nombre d'habitants dans les zones à risque grâce aux travaux ou aux compensations financières instaurées.
- L'EBF n'est pas un périmètre réglementaire de plus. C'est un périmètre technique, concerté localement, qui permet d'identifier de manière intégrée les secteurs à enjeu sur le territoire.
- Il est nécessaire de renforcer le poids politique des « enjeux eau » face à l'urbanisme, ce à quoi peut contribuer le SDAGE.
- Il est nécessaire de progresser dans l'acceptation locale du coût des travaux de restauration. Aujourd'hui encore, certains décideurs n'assument pas les montants financiers injectés dans les actions de restauration des cours d'eau ou de suppression des seuils. La compétence GEMAPI permet de lever une taxe supportée par le foncier, sous réserve de l'affecter à son exercice.
- Lorsque les projets de lutte contre les risques d'inondation impactent le foncier agricole, il est nécessaire de compenser les impacts financiers, au moyen de conventions concertées, d'autant qu'avec le changement climatique les événements extrêmes vont se multiplier. Il convient aussi de travailler sur la réduction de la vulnérabilité afin que les exploitants puissent continuer à habiter les campagnes. Il est notamment important de mener une véritable concertation avec la profession agricole sur les EBF des cours d'eau.

Ce qui fait débat :

- Concilier les deux enjeux est parfois difficile mais des solutions techniques adaptées peuvent généralement être trouvées (exemple de l'Yzeron). Les deux enjeux sont conciliables à l'échelle du sous bassin et il est nécessaire de les analyser au cas par cas en fonction de chaque territoire.
- L'expérience acquise dans le cadre de la conduite de la restauration de la continuité écologique invite les porteurs de projets de restauration des cours d'eau à rechercher en amont des travaux l'adhésion des parties prenantes et plus généralement du public sur les solutions envisagées, appelant ainsi à des démarches pédagogiques d'accompagnement.
- Il est nécessaire de s'interroger sur l'efficacité de certaines actions dans un contexte de changement climatique car les solutions d'aujourd'hui ne seront peut-être pas adaptées dans 10 ou 20 ans. L'ensemble des espèces est soumis au changement climatique, pour qu'elles puissent s'adapter, il faut qu'elles puissent se déplacer. Les actions visant à rétablir les continuités longitudinales et latérales permettent donc d'augmenter la résilience des milieux et des espèces.

2. Une articulation entre PAPI et espace de bon fonctionnement (EBF) à renforcer

En introduction, il est précisé que sur le bassin Rhône-Méditerranée, des EBF ont été délimités sur 18 sous bassin versants et sont en cours de délimitation sur 26 autres sous bassins. 54 PAPI sont en cours d'exécution et 7 sont en phase d'émergence. La coordination entre les études des deux outils, PAPI et EBF, constitue donc un enjeu fort, de façon à élaborer des programmes de travaux ambitieux prenant pleinement en compte les enjeux hydrauliques et écologiques. Sur les secteurs pour lesquels un PAPI est en émergence et l'EBF va être délimité, la temporalité pour mener à bien ces démarches est cruciale.

Le SMBVL illustre l'articulation entre les deux outils sur son territoire, où le risque inondation est principalement concentré sur Bollène et Valréas. Les démarches SAGE et PAPI ont respectivement été lancées en 2011 et 2012. L'étude EBF s'est déroulée de 2016 et 2018. Cette étude est venue apporter un complément indispensable au PAPI sur la gestion du transport solide et la connaissance du risque d'érosion. L'EBF est situé à l'intérieur du périmètre PPRI. Le volet hydraulique de l'EBF, avec la cartographie des zones de grands écoulements, permet de faire le lien avec le thème de la protection contre les inondations. Il est essentiel d'avoir des bureaux d'étude avec les compétences en hydromorphologie, hydraulique et gestion des inondations, avec la capacité de sensibiliser les élus au bon fonctionnement des milieux aquatiques et de bien intégrer les enjeux hydrauliques et écologiques. Un fort portage politique est nécessaire pour mener à bien ces projets, avec la difficulté du temps relativement long inhérent à ces démarches.

Une question est mise au débat :

Comment mieux articuler les démarches d'élaboration et de mise en œuvre des PAPI et les démarches de délimitation et de préservation des EBF ?

Propositions partagées :

- La question du transport solide est centrale dans un contexte général de tarissement, les apports sédimentaires à la mer ont par exemple été divisés par 6. Les études de transport solide doivent permettre de comprendre les flux, transports et dépôts, notamment en cas de crue, et de définir les actions à mettre en œuvre.
- La délimitation d'EBF est pertinente pour la prévention des inondations (compréhension des phénomènes, identification des zones à enjeux, concertation), à adapter à chaque territoire et chaque type de cours d'eau comme le recommande le guide technique du SDAGE de 2016. Il appartient à chaque territoire de définir les outils adaptés pour la préservation / restauration de ces espaces une fois délimités.

- Il est intéressant de promouvoir les études EBF en amont des PAPI pour élaborer des programmes de travaux ambitieux, prenant pleinement en compte les enjeux hydrauliques et écologiques.
- Il est possible d'inviter à ce qu'une fiche-action visant à délimiter l'EBF soit intégrée au PAPI, sans remettre en cause le cahier des charges national PAPI 3 en vigueur.
- La carte 8A du SDAGE et du PGRI définit les secteurs prioritaires pour mener des actions coordonnées de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Elle définit les territoires pour lesquels on pourrait attendre prioritairement des EBF.
- L'introduction de la démarche d'EBF, puis la réalisation de travaux de restauration lorsque nécessaire, prend du temps car elle doit s'accompagner d'un véritable changement de mentalité. Au-delà des délais réglementaires pour l'obtention de l'autorisation de travaux, un certain temps est nécessaire, au regard de la nature même des opérations, pour réaliser les études parfois complexes et mener une concertation aboutie. Il faut faire de la pédagogie auprès des élus pour leur faire prendre conscience que ce temps long est inhérent à ce type de projet. Néanmoins, anticiper les études nécessaires et disposer d'un acteur unique à l'échelle du bassin versant permet de gagner du temps.
- Sur les territoires concernés, il est nécessaire d'engager des réflexions sur le foncier, notamment la réalisation d'un inventaire et d'une animation foncière, dans le cadre du SAGE lorsqu'il y en a un sur le territoire.
- Le fonctionnement du comité d'agrément du bassin Rhône-Méditerranée est à saluer car il examine à la fois les PAPI, les SAGE et les contrats, et contribue ainsi à développer la culture GEMAPI et la cohérence des différents outils de planification et de contractualisation.

3. Promouvoir l'élaboration de scénarios de gestion durable prenant en compte les bénéfices socio-économiques et environnementaux.

En introduction, il est rappelé que sur les territoires à forts enjeux d'inondation, les solutions fondées sur la nature sont parfois exclues d'emblée alors qu'elles s'avèrent pourtant être dans bien des cas les solutions les plus efficaces et résilientes pour les crues les plus fréquentes, conduisant généralement à des politiques moins interventionnistes. L'étude de scénarios durables prenant en compte les bénéfices socio-économiques et environnementaux est d'autant plus nécessaire dans un contexte de changement climatique et de phénomènes plus extrêmes.

Le SAGYRC présente comment dans un contexte de territoire très urbanisé et fortement exposé à des crues fréquentes et dangereuses (fortes hauteurs de submersion et vitesses, mettant en cause la sécurité des personnes), il s'est orienté vers un programme mixte intégrant un volet important de renaturation du cours d'eau ainsi que les enjeux paysagers et de cadre de vie. Un entretien de la végétation des secteurs restaurés est nécessaire pour notamment lutter contre les problèmes d'ensablement et tenir compte des contraintes hydrauliques. La pertinence de cette gestion intégrée a été démontrée par des modélisations hydrauliques.

Deux questions sont soumises au débat :

- *Comment s'assurer que les scénarios de gestion durable soient étudiés dans les études à vocation hydraulique sur les secteurs présentant une conjoncture d'enjeux ?*
- *Comment mobiliser les compétences techniques indispensables pour définir et mettre en œuvre des stratégies d'action intégrées, prenant pleinement en compte les enjeux hydrauliques et écologiques ?*

Propositions partagées :

- Prendre en compte les gains pour le milieu dans les analyses coûts bénéfiques (ACB) / analyses multicritères (AMC) des PAPI permettrait de favoriser les actions intégrant une dimension morphologique intéressante. Or, le fond Barnier a vocation à financer les opérations rentables permettant de réduire les impacts des crues sur les enjeux humains et économiques, ce qui explique que les critères permettant d'évaluer l'impact sur l'environnement restent très anthropiques et ne permettent pas d'apprécier les gains pour le milieu. Les porteurs de projets d'un PAPI pourraient compléter les ACB/AMC par une analyse qualitative sur le milieu.

- Il est nécessaire d'étudier plusieurs scénarios, intégrant notamment les solutions fondées sur la nature (efficientes, résilientes et moins interventionnistes), pour aider à la définition du programme de travaux le plus efficient a priori.

Ce qui fait débat :

- Dans le cas général, l'entretien courant des atterrissements n'est pas une solution durable et il faudrait plutôt gérer les causes de ce phénomène. Cependant, dans des secteurs très anthropisés, il peut ne pas y avoir d'autre solution de gestion mais les interventions de curage ou de scarification sur les atterrissements doivent alors être rationalisées par une étude.