

Projet de révision du Plan de Gestion du Risque Inondation du bassin Loire-Bretagne 2022 – 2027

Analyse d'Eau & Rivières de Bretagne

Le public est consulté jusqu'au 1^{er} septembre 2021 pour émettre son avis sur le projet de plan de gestion du risque inondation 2022-2027 du bassin Loire Bretagne.

Ce plan est issu de la transposition en droit français de la directive inondation de 2007 qui demande aux Etats membres de l'UE de fixer des objectifs de réduction des impacts des inondations, par secteurs hydrographiques préalablement définis. Ils sont encadrés par une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI).

Les périmètres hydrographiques des Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) correspondent à ceux des Sdage, la Bretagne est incluse dans périmètre du PGRI Loire-Bretagne. Le PGRI fixe de grands objectifs en matière de gestion des risques d'inondation et des objectifs supplémentaires sur des territoires à risque d'inondation important (TRI). Un TRI désigne une partie du territoire, constituée de communes entières, où les enjeux humains, sociaux et économiques potentiellement exposés aux inondations sont les plus importants. Ils correspondent aux zones pour lesquelles des risques potentiels importants d'inondation existent ou que leur matérialisation peut être considérée comme probable. Pour la Bretagne il est identifié 3 territoires comme étant soumis à ce risque important d'Inondation :

- **Vilaine de Rennes à Redon (débordements de la Vilaine et ses affluents l'Ille, la Flume, le Meu, la Seiche)**
- **Saint-Malo – Baie du Mont Saint-Michel (submersions marines)**
- **Quimper – Littoral sud Finistère (submersions marines et débordements de l'Odet et ses affluents le Jet et le Steïr)**



Les PGRI fixent des objectifs et dispositions qui sont opposables à l'administration et à ses décisions et, ont valeurs réglementaires, les documents d'urbanisme les plans de prévention des risques (PPRI) et les décisions administratives dans le domaine de l'eau devant être compatibles avec ces plans. Le PGRI du Bassin Loire-Bretagne, définit six objectifs déclinés en 48 dispositions applicables. :

Objectif n°1 - Préserver les capacités d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion des crues et des submersions marines,

Objectif n°2 - Planifier l'organisation et l'aménagement du territoire en tenant compte du risque,

Objectif n°3 - Réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable,

Objectif n°4 - Intégrer les ouvrages de protection contre les inondations dans une approche globale,

Objectif n°5 - Améliorer la connaissance et la conscience du risque d'inondation des personnes exposées,

Objectif n°6 - Se préparer à la crise et favoriser le retour à une situation normale.

Remarques générales

Le projet de ce deuxième PGRI présente peu d'évolutions par rapport au premier, les orientations nationales ayant fait le choix de modifier à minima les documents existants, en dehors de l'ajout de mentions portant sur le changement climatique et des ruissellements urbains. Le PGRI est un document qui concerne essentiellement le cadrage des documents de planification. Étant régi par un simple rapport de compatibilité, il a au final une portée assez faible, ce que nous déplorons. Il est en outre beaucoup plus difficile d'évaluer ses effets à la différence du SDAGE qui porte principalement sur les conditions d'exercice de la police de l'eau. Sur ce point, nous demandons que les évaluations se fondent de préférence sur des analyses multicritère plutôt que coût/bénéfice. Il serait aussi bénéfique de rappeler quels ont été les critères ayant permis de définir les TRI.

Par ailleurs, la lecture du document serait facilitée en distinguant la submersion marine de l'inondation des rivières et ce même s'il existe des interactions entre les deux phénomènes, particulièrement dans les estuaires.

Les remarques ci-après n'ont pas pour objet de passer en revue toutes les dispositions du PGRI, ce qui serait fastidieux, mais d'apporter une contribution sur un certain nombre de points pour lesquels il nous paraît nécessaire d'appeler l'attention des décideurs.

Sur la protection vis-à-vis des crues

Les ouvrages :

Le PGRI privilégie les digues, les remblais de protection et les ouvrages de stockage des eaux. Pourtant ces aménagements sont coûteux, tout particulièrement à l'entretien (3/4 du coût de construction chaque année!) et il existe toujours un risque de rupture, ils sont toujours très impactant pour les milieux naturels. En conséquence, ils devraient être envisagés comme la solution de dernier ressort. Si les nouveaux ouvrages écrêteurs de crues ne sont autorisés que dans le cas de dommages matériels ou humains importants, cette notion d'importance conviendrait d'être définie bien plus précisément dans ce document.

Par contre, le projet ne mentionne pas, comme concourant à la lutte contre les inondations pour des crues faibles ou moyennes mais fréquentes, le maintien et la reconstitution du bocage, la préservation des zones d'extension de crues naturelles des zones humides pour leur pouvoir de rétention des eaux, ainsi que la modification des pratiques agricoles par la couverture hivernale des terres cultivées, la suppression de drains dans les zones humides et le maintien, tout particulièrement en tête de bassin-versant des prairies permanentes afin de diminuer le ruissellement et l'érosion des sols.

Cette omission est grave car la prise en compte de ces espaces naturels dans les dispositions, obligerait les responsables locaux à ne pas les négliger dans leur projet de lutte contre les inondations. Concernant les pratiques agricoles, objets d'autres politiques sectorielles, leur prise en compte dans un PGRI ne peut que concourir à la lutte contre les inondations. Il nous semble indispensable d'inverser le raisonnement en mettant en avant les solutions fondées sur la nature et en insistant davantage sur les risques que font peser les digues et donc qu'elles sont à éviter.

La protection et ses limites :

Si la protection des zones urbanisées soumises à inondation doit être mise en œuvre, le dimensionnement des ouvrages projetés et leur coût doivent rester à la mesure des possibilités financières des territoires : l'analyse multicritère doit rester l'élément central des décisions de protection. Par contre **l'occupation des zones peu ou pas urbanisées sujettes à inondations doit être définitivement interdite** surtout qu'elle ne bénéficie pas d'une définition précise (<http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/referentiel-loi-littoral-r768.html>) et est donc sujette à interprétation. Toute protection par des ouvrages de type stockage ou des barrages écrêteurs de crues (existant ou en projet) en amont ne peut pas être un prétexte qui permettrait une ouverture à l'urbanisation de ces zones. En effet, si la vulnérabilité des ouvrages existants s'en trouve diminuée, pour autant, une crue supérieure à la crue de référence retenue pour dimensionner les ouvrages entraînerait des dommages et des dégâts d'autant plus importants dans le cas d'une urbanisation de ces zones. Dans cette éventualité une rupture des barrages serait alors dramatique.

La notion de zones « peu urbanisées » serait elle aussi à définir (% d'occupation ?) précisément et à introduire dans le plan afin de stopper l'urbanisation de ces zones et prioriser des projets de restauration pour leur redonner le caractère de zones d'expansion des crues. Dans ce cas, l'acquisition du bâti existant devra être prévue.

Changement climatique

La prise en compte affirmée du changement climatique et de ses effets est présentée comme une des évolutions importante de ce projet de PGRI. Pourtant comme le précise l'autorité environnementale dans son avis « *au delà du principe et de la prise en compte de l'élévation du niveau de la mer qui en résulte, les conséquences du changement climatique sur les crues de la Loire et ses affluents, de nature à modifier les évènements de référence à prendre en compte selon la nature des différents documents considérés ou les champs d'expansion des crues, ne sont pas décrites et se limitent à des considérations générales relatives à la fréquence ou l'intensité des crues, faute de travaux ciblés sur cette question spécifique* ». Ce qui l'amène d'ailleurs à recommander de « *définir les modalités de prise en compte de l'influence du changement climatique dans la modélisation des crues ainsi que dans la définition des évènements de référence et les champs d'expansion des eaux associés* ». Nous partageons cette analyse.

L'évolution du trait de côte

Le PGRI rappelle l'influence des protections sur le trait de côte : « *La mise en place d'ouvrages de protection contre les submersions marines, en créant des points durs, peut avoir des incidences importantes sur le transport sédimentaire, l'érosion du trait de côte.* ». De nombreux ouvrages de protection existants ont en effet des incidences néfastes sur l'évolution du trait de côte, et doivent inciter à la prudence quant au choix et à l'aménagement des protections, sachant que le trait de côte a besoin d'être nourri par les apports fluviaux (sédiments, galets, etc...), ce qui constitue une autre contre-indication à la création d'ouvrages de rétention.

Urbanisation

Le PGRI considère comme une tendance inéluctable l'augmentation de la population des communes littorales dans les décennies à venir : « *Leur attractivité, toujours d'actualité, conduit à prévoir une poursuite de cette tendance pour les décennies à venir* ». Ce constat doit amener les pouvoirs publics à repenser l'aménagement des communes littorales et donc celui de l'arrière-pays, et à prévoir ou durcir les dispositions afin que les populations à venir ne soient pas exposées au risque d'inondation /

submersion. Le maintien des zones submersibles non urbanisées est impératif.

Il est considéré que la principale menace pesant sur l'ensemble du littoral demeure **la pression urbaine**. En effet, l'habitat s'y développe actuellement selon une typologie d'habitat pavillonnaire, très consommatrice d'espace, et de manière quasi continue sur certaines zones ne bénéficiant pas de protections réglementaires.

Au lieu de protéger ou de continuer à protéger des zones urbanisées, la disposition qui prévoit l'acquisition de « *biens en raison de la gravité du danger* », pourrait être élargie à d'autres zones lorsque l'analyse multicritère démontre que la protection a un coût supérieur à la valeur des biens. En outre, la dés-urbanisation et la renaturation de zones actuellement construites sur des terres basses inondables rétro-littorales doivent être envisagées plus sérieusement, ceci afin de restaurer leur capacité d'absorption des inondations, submersions marines et érosions côtières dans le contexte du changement climatique prévu par le GIEC et de l'élévation inexorable du niveau de la mer.

Ruissellement

Autant le ruissellement urbain a été mieux pris en compte dans ce projet de PGRI autant le ruissellement rural continue largement d'être ignoré, alors qu'il contribue à accentuer les phénomènes de crues. Il paraît essentiel de mieux souligner le rôle des haies sur talus et à plat qui jouent en sus de favoriser l'infiltration, un rôle de rétention important. De manière générale, l'aménagement du territoire et les pratiques agricoles jouent un rôle important tant dans l'érosion que sur le ruissellement.

Il convient ici de souligner que les fossés qui selon certains représentants agricoles servent à assurer un bon ressuyage des parcelles jouent un rôle d'augmentation des débits de pointe dont ils ne parlent jamais. L'augmentation de leurs dimensions, de même qu'une intervention d'entretien des rives des rivières conduisent à une accélération des transferts, donc à une augmentation des débits de pointe très dommageable quand le lit mineur est réduit, cas très fréquent en Bretagne.

Nos propositions de modifications :

Objectif 1 :

Ajouter dans la disposition 1-7 : Les cours d'eau (...) urbanisés ni favoriser une convergence temporelle des pointes de crues sur plusieurs cours d'eau à leur confluence

Objectif 2 :

Si l'on peut comprendre la forme de la recommandation pour les dispositions 2-12 et 2-13 s'agissant de la prise en compte de crues exceptionnelles, la lutte contre l'imperméabilisation en zone urbaine ne saurait se satisfaire d'une simple recommandation, ce qui permet de n'en tenir aucun compte dans un rapport de simple compatibilité. Or la tendance, pour des raisons de facilité d'entretien, à imperméabiliser l'espace public vient s'ajouter à l'imperméabilisation par l'urbanisation elle-même, ce qui peut s'avérer problématique pour des rivières de taille limitée. La forme **impérative** serait plus appropriée.

La disposition 2-12 est une **simple recommandation** de ne pas implanter « dans l'enveloppe des inondations exceptionnelles » et **non une interdiction**, et concerne :

- « de nouveaux établissements, équipements ou installations utiles à la gestion de crise, à la défense ou au maintien de l'ordre ;
- de nouveaux établissements, équipements ou installations utiles à un retour rapide à la normale du territoire après une inondation ;
- de nouvelles installations classées pour la protection de l'environnement, susceptibles de générer d'importantes pollutions ou d'importants risques pour la population, pendant une inondation ;
- de nouveaux établissements, équipements ou installations dont la défaillance pendant une inondation présente un risque élevé pour les personnes sans que l'intérêt public et l'absence de projet alternatif ne soient démontrés. »

Il n'est pas acceptable que les nouvelles installations classées susceptibles de générer des pollutions et les nouveaux établissements... présentant un risque pour les personnes puissent y être autorisés. Nous demandons à ce que cette recommandation devienne une obligation.

Objectif 3 :

Il convient d'ajouter : Le maintien et le renforcement d'un réseau de haies sur talus hydrauliquement cohérent comme moyen de stocker de l'eau et d'écrêter les pointes de crues. A l'inverse, l'absence de mesure contre leur arasement ou la création de discontinuités aggrave leur rôle dans les crues.

Objectif 5 :

Compléter le préambule par un chapeau rappelant que réglementairement, les maires d'une commune disposant d'un PPRI sont tenus de procéder au moins une fois tous les deux ans à une réunion d'information des personnes concernées. Cette disposition est rarement mise en œuvre, ce qui engage leur responsabilité. Le titre du chapitre pourrait être complété en y incluant les élus.

Objectif n°6 :

La disposition 6-4 nous semble insuffisante dans sa rédaction actuelle car le retour d'expérience se contente de renvoyer au SLGRI

En conclusion :

Le PGRI, s'il a permis de définir un cadre réglementaire, n'a dans les faits pas réussi à démontrer son efficacité. En outre, il ne prend toujours pas suffisamment en considération les effets du dérèglement climatique, ni les solutions fondées sur la nature, et il n'existe pas de bilan précis de sa mise en application et de sa prise en compte dans les instances locales.

Eau et Rivières de Bretagne donne donc un avis réservé sur le PGRI du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 et demande à ce que ses nombreuses remarques, ainsi que ses demandes de réécriture ou de modification soient prises en compte dans le document final.