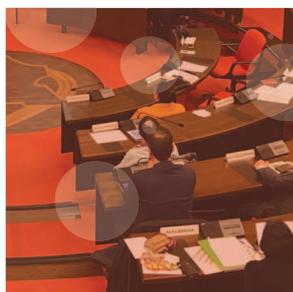
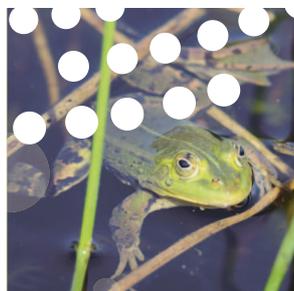
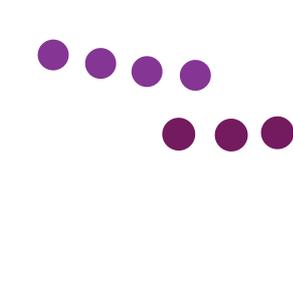


PGRI LOIRE-BRETAGNE ET SEINE-NORMANDIE CONTRIBUTION DU CESER

PLAN DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION

FÉVRIER 2019



Le lieu de convergence des idées

Le conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles L4131-2 et L.4131-3 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux organes de direction des régions et au rôle du conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles L.4134-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à la composition et au fonctionnement du conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles L.4241-1 et L.4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles R.4134-9 et L. 4132-18 alinéas 2 et 3 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux modalités de saisine du conseil économique, social et environnemental régional et à l'information du conseil régional des projets sur lesquels le CESER est obligatoirement et préalablement consulté,

Vu le décret n° 2017-1193 du 26 juillet 2017 relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux,

Vu l'avis de la 2^{ème} commission en date du 12 février 2019,

Vu l'avis du Bureau en date du 15 février 2019,

Monsieur René ROSOUX, rapporteur entendu :

DÉLIBÈRE

Vote :

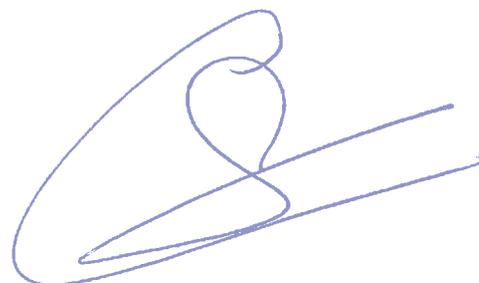
Pour : 71

Contre : 0

Abstention : 0

Non-participation au vote : 6 (CGT)

Contribution adoptée à l'unanimité



Le Président du CESER Centre-Val de Loire
Éric CHEVÉE

Dans le cadre de la révision des PGRI (Plan de Gestion des Risques d'Inondation), le CESER Centre-Val de Loire est sollicité pour donner son avis sur les principaux enjeux et les pistes d'actions liés à la gestion des risques d'inondation.

Le PGRI décrit la stratégie adoptée afin de réduire les risques d'inondation et d'en diminuer les conséquences. Il est valable pour une durée de 6 ans, sur chaque grand bassin hydrographique métropolitain. Le PGRI s'inscrit en cohérence avec les politiques de gestion de l'eau et notamment avec le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) ; le CESER rend également un avis à ce sujet.

Les PGRI actuels couvrent la période 2016-2021 ; les prochains PGRI concernent la période 2022-2027. La région Centre-Val de Loire est concernée par 2 bassins hydrographiques et donc par 2 PGRI : Loire-Bretagne et Seine-Normandie.

Pour l'élaboration des PGRI, chaque comité de bassin consulte les assemblées la composant (dont le CESER), ainsi que le grand public, à 2 reprises :

- Une première fois, de novembre 2018 à mai 2019, sur les questions importantes / les principaux enjeux qui se posent sur le bassin¹. À l'issue de cette consultation, le comité de bassin construit un avant-projet de PGRI.
- Une seconde fois de l'automne 2020 au printemps 2021 : le comité de bassin organise une nouvelle consultation du public et des assemblées sur l'avant-projet de PGRI. À l'issue, le comité de bassin adopte le projet de PGRI pour la période 2022-2027.

Précédemment (en avril 2015), le CESER a rendu un avis sur les PGRI actuels couvrant la période 2016-2021.

1. Les assemblées, comme le CESER, doivent cependant rendre leur avis avant le 2 mars 2019 pour le bassin Loire-Bretagne.

Articuler les outils existants et les rendre plus lisibles

Le CESER s'interroge sur le rôle et l'articulation de l'ensemble des outils et documents s'intéressant aux risques d'inondations et sur la lisibilité qui peut en découler pour les acteurs locaux, comme pour la population : PAPI (Programme d'Actions de Prévention contre les Inondations), PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondation), PSR (Plan Submersions Rapides), DICRIM (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs), SLGRI (Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation)... Ces divers documents, même s'ils ont des objectifs spécifiques à des échelles de territoires différentes, ne facilitent pas une lecture globale du risque existant et des actions à mener pour les non-spécialistes de la question. Tous ces documents sont-ils interactifs, cohérents, clairement perçus et applicables localement ? Le nouveau cadre réglementaire pour la Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GEMAPI) pourrait constituer une occasion de simplifier l'ensemble de ces outils, afin de gagner en efficacité.

S'adapter au changement climatique

Le dérèglement climatique peut amplifier ou concentrer dans le temps les phénomènes d'inondation et en aggraver les impacts sur les secteurs urbanisés comme sur les zones agricoles. Beaucoup de modèles climatologiques prévoient une répartition des pluies différente dans l'année, avec la multiplication de phénomènes extrêmes (pluies torrentielles et orages par exemple). Le PGRI doit donc prendre en compte ce paramètre, avec les incertitudes qui y sont liées.

Préserver les zones d'expansion des crues

Un des objectifs majeurs reste de conserver les zones d'expansion naturelle des crues et, selon les besoins des territoires, favoriser leur restauration, afin de limiter au maximum les débordements et inondations en zones habitées.

En effet, la Loire moyenne, en région Centre-Val de Loire, se retrouve corsetée entre les digues, sur ses deux rives. Lors d'épisodes de crues, elle est alors plus haute et potentiellement plus ravageuse : le niveau des eaux peut dépasser les digues et la poussée des flots les rompre, dans les endroits les plus fragiles. La préservation et l'extension des zones d'expansion des crues peuvent permettre de conserver un lit naturel plus large et des risques d'inondation en zones rurales et urbaines amoindris. En cela les zones humides rivulaires constituent de véritables zones tampons et peuvent temporiser l'effet dévastateur des crues.

La gestion des crues doit ainsi se faire en priorité en amont des territoires à risque d'inondation important (TRI), identifiés dans le document de PGRI ; ceci notamment par le maintien et la mise en place d'espaces-tampons, pour absorber les eaux excédentaires et réduire les impacts négatifs des crues. La réhabilitation en prairies naturelles humides, voire en zones humides, doit faire partie d'une stratégie foncière par acquisition-conventionnement et gestion appropriée qui est déjà à l'œuvre, notamment avec les Conservatoires d'Espaces Naturels (Conservatoire régional et Conservatoire du Loir-et-Cher) et qui mériterait d'être soutenue. Dans certains secteurs à risques, la reconversion des terres cultivées en zones de prairies pour permettre l'expansion des eaux de crues

paraît souhaitable. Les exploitants agricoles devraient pouvoir alors bénéficier d'une compensation financière, telles que celles adoptées par les Mesures agro-environnementales (MAE), pour les contraintes de gestion et le manque à gagner. Le CESER propose ainsi qu'une réflexion soit engagée pour que toutes les zones prairiales situées dans des champs d'expansion des crues puissent bénéficier de MAEC spécifiques, sans que cela engendre une complexité supplémentaire pour les exploitants agricoles. Concernant les grands hydrosystèmes, il semble nécessaire d'étudier davantage le rôle et l'efficacité des déversoirs en amont des goulots et des zones habitées à risques.

Entretien la végétation des lits majeurs

Au cours des dernières décennies, les rivages exondés des rivières et des fleuves ont été colonisés par une végétation pionnière de bois tendres (saules, peupliers, aulnes...) et plus particulièrement sur les rives sableuses de la Loire.

Lors des crues importantes, cette végétation arbustive et arborescente forme un frein au libre écoulement des eaux et également des pièges pour les encombres ; ils constituent alors un risque en aggravant l'exhaussement du niveau d'eau (obstacles frontaux et accumulation d'arbres déracinés et de branchages à la base des piles des ponts, notamment).

Les services de la DDT et les structures chargées de la gestion des espaces naturels ligériens (les Conservatoires d'espaces naturels, les Réserves Naturelles Nationales...), sont chargées d'entretenir cette végétation et d'éviter l'évolution naturelle vers la ripisylve dense, en pratiquant le débroussaillage, la fauche et le pâturage extensif (Pastoire).

Le CESER attire l'attention sur la nécessité de veiller à l'entretien de ces espaces d'expansion des crues et d'éviter la colonisation vers la forêt rivulaire. Un ensauvagement généralisé par la végétation ligneuse serait préjudiciable à la biodiversité ligérienne et constituerait un risque évident pour les inondations (dont la fragilisation des levées de Loire).

Favoriser l'infiltration naturelle de l'eau

De nombreux sols ont perdu entièrement ou partiellement leur capacité d'infiltration, que ce soit dans les secteurs urbains ou agricoles : le risque d'inondation se trouve alors augmenté.

En secteur urbain, l'imperméabilisation des sols est à limiter au maximum et à modifier si possible (désimperméabilisation lors de réaménagements, avec des matériaux adaptés à la fonction – par exemple pour les aires de stationnement). Pour cela, on pourra s'appuyer sur les nouvelles innovations (matériaux poreux adaptés pour les circulations de véhicules par exemple).

En secteur agricole, il faut restaurer et améliorer le pouvoir d'infiltration des sols par le maintien d'un couvert végétal tout au long de l'année, mais également par des

pratiques agricoles favorisant une structure capable de retenir davantage l'eau. Ainsi, un sol riche en matière organique pourra absorber jusqu'à 20 % d'eau supplémentaire par rapport à un sol appauvri où un labour profond est effectué (soit une différence de 200 000 litres d'eau par hectare).

Le maintien de la trame bocagère est aussi un facteur favorisant grandement l'infiltration des eaux de ruissellement, tout en freinant la vitesse de ruissellement. L'expérience a montré que la destruction du bocage était un des facteurs majeurs d'inondations catastrophiques dans certaines zones comme en Bretagne. Une politique incitative forte de maintien et de reconstitution du bocage dans les têtes de bassin devrait être mise en place, en cohérence avec le paysage existant.

Limiter l'artificialisation des sols

D'une manière plus générale, la question de la maîtrise foncière est essentielle : l'étalement urbain a des conséquences importantes en termes d'imperméabilisation des sols et de ruissellement des eaux de pluies. L'artificialisation des sols devra être davantage encadrée dans l'avenir, ce qui rejoint l'un des objectifs du projet de SRADDET de la Région Centre-Val de Loire : diviser par deux la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers d'ici 2025, pour tendre vers 0 artificialisation nette d'espaces agricoles, naturels et forestiers d'ici 2030².

Appliquer la prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme

Aujourd'hui, ce sont les Maires qui sont responsables de l'application des mesures imposées par les documents d'urbanisme (permis de construire notamment). Néanmoins, faute de compétences spécialisées ou d'assistance technique (notamment pour les petites communes non dotées de service urbanisme), voire de neutralité eu égard aux problèmes de ses administrés, le Maire se trouve dans une situation décisionnelle qu'il convient de sécuriser. Son avis se révèle essentiel car il est en prise directe avec les réalités de terrain mais il reste en situation d'influence en tant qu' élu proche de la population locale. Par le contrôle de légalité sur les permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol, le Préfet et ses services doivent notamment être attentifs aux dangers et aux risques à court et à long termes. Disposant de spécialistes, le Préfet peut également recourir à des cabinets d'études spécialisés et décider, par arrêté préfectoral, de définir des plans de zonage en matière de limitation de la constructibilité. De la bonne relation Maires - Services de l'Etat viennent au jour des solutions indispensables, reconnues par tous.

Amplifier la sensibilisation sur le risque inondation et raviver la mémoire

Le CESER insiste à nouveau sur la nécessaire prise de

2. Cette cible fait partie de l'objectif n°5 « Un nouvel urbanisme plus durable pour endiguer la consommation de nos espaces agricoles, naturels et forestiers ». Le projet de SRADDET Centre-Val de Loire est actuellement en phase de consultation des personnes publiques associées sur le début d'année 2019. Il devrait être adopté fin 2019, pour une application effective à partir de début 2020.

conscience de l'ensemble des acteurs, et plus particulièrement des habitants du risque inondation. En effet, les habitants, notamment ceux situés en zone à risque, ont souvent tendance à oublier ou vouloir oublier. Même si les dernières crues centennales de la Loire datent du 19^e siècle, les récentes inondations (en mai-juin 2016, notamment sur le bassin du Loing et en janvier 2018) nous rappellent que le risque est toujours bien présent. La culture du risque est à développer, sans tomber dans un discours catastrophiste.

Ainsi, l'appui pédagogique des repères de crues est à multiplier sur le terrain, assortis de panneaux d'informations et illustrés de documents irréfutables. Ces repères de crues indiquent les plus hautes eaux connues (PHEC) et balisent la vie au quotidien lorsqu'ils sont judicieusement placés.

S'adapter aux effets prévisibles des crues

Certains secteurs déjà construits se retrouvent de fait en zone inondable. Il est donc nécessaire d'adapter le bâti existant à ce risque, par des mesures sécuritaires et techniques, qui limiteront les dommages en cas d'inondation. Bien entendu, même si la tentation est

grande, les zones non-construites, situées en marge de secteurs bâtis inondables, devront résolument rester non-constructibles. Le CESER s'interroge néanmoins sur la réalité de la limitation des constructions en zones inondables et sur l'application de mesures de construction adaptées pour les zones déjà urbanisées mais à risques.

Le CESER tient à mentionner à ce sujet l'utilité des DICRIM (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs) et PCS (Plans Communaux de Sauvegarde), qui permettent de préparer une éventuelle évacuation en cas de survenue d'une crue exceptionnelle. Cependant, toutes les communes situées en zone inondable sont-elles bien dotées de ces documents (qui pourraient être élaborés à l'échelle intercommunale si besoin, par souci de simplification) ? Lorsqu'ils existent, sont-ils suffisamment connus des foyers et entreprises situés en zones inondables ?

Par ailleurs, les exercices de simulation de crises sont à maintenir, pour montrer les problématiques à résoudre, notamment en termes d'évacuation. Les enseignements qui en découlent devront être suivis d'effets, de solutions pratiques et efficaces dans le temps, et devront également être largement communiqués et diffusés.

CONCLUSION

Dans le PGRI couvrant la période 2016-2021, de nombreuses problématiques ont déjà été mises en évidence, en adéquation avec la stratégie de réduction de l'impact des inondations. Il faut amplifier certaines actions telles que le maintien, mais surtout la restauration de zones naturelles d'expansion des crues. En parallèle, l'infiltration des eaux dans les sols devra être favorisée, notamment avec la diminution des surfaces imperméables. Enfin, il reste à amplifier la culture du risque, via des démarches d'accompagnement auprès des acteurs du territoire et usagers.

INTERVENTIONS DES GROUPES



SEANCE PLENIERE DU CESER DU 25 FEVRIER 2019

Avis du CESER sur la contribution du CESER aux orientations du SDAGE et PRGI 2022-2027

Intervention de Monsieur Jean-Louis CORVAISIER

Au nom du groupe CGT

Le groupe CGT ainsi que le Comité régional CGT, réunis le mardi 19 février dernier, ont déploré qu'un sujet aussi fondamental que l'aménagement et la gestion de l'eau n'ait pas été traité au sein des 4 commissions.

La CGT juge l'expertise du groupe environnement, qu'elle a souhaité et défendu, incontestable mais la question de l'eau est bien un enjeu de choix politiques et sociétaux. C'est pourquoi, en signe de protestation sur les conditions du nécessaire débat, la CGT ne participera pas au vote.

Les documents de planification et programmes de mesures (actions) actuels ne permettent pas d'atteindre les objectifs de la directive cadre communautaire sur l'eau. Cette directive mériterait à elle seule d'être analysée. Le développement du service public de l'eau est incompatible avec l'ouverture à la concurrence et de la libéralisation des marchés.

Les moyens et la cohérence des différents outils, comme des politiques entre elles, sont aussi en cause. Avec des différences selon les bassins, il y a le constat d'une insuffisance de couverture territoriale et de déclinaison des actions ; pas assez de SAGE à l'intérieur des bassins, pas de liens assez forts avec les différents contrats territoriaux, pas d'éducation et de formation, pas assez de moyens et de résultats pour la police de l'eau (administrative ou judiciaire)

Entre le « grand cycle » et le « petit cycle » (eau potable/assainissement eaux usées/eaux pluviales) de l'eau, il y a des vides. Le besoin d'ingénierie publique est reconnu, renforcé par le recul important de l'ingénierie publique d'État dans les territoires ces dernières années sur ce sujet.

Les citoyens ne sont pas associés aux décisions affectant les investissements pour la gestion de l'eau. Est également en question la part de couverture des coûts par les prix de l'eau et celle relevant de la fiscalité locale. Les consommations domestiques acquittent l'essentiel des dépenses (par exemple, la solidarité assurée par les Agences de l'eau est financée à 82 % par les ménages.

C'est pourquoi la CGT tient à réaffirmer

- ☞ que l'eau relève du bien et du domaine public et mettre fin à son contrôle par les prédateurs privés tels que VEOLIA, la SAUR, la Lyonnaise des Eaux
- ☞ affirmer que l'eau n'est pas une marchandise ;

- ☞ établir l'eau comme un bien commun universel, accessible de droit en quantité et qualité à chaque être humain ;
- ☞ affirmer que l'eau relève du domaine public dans le cadre d'un grand service public national de l'eau et de l'assainissement garantissant le droit à l'eau, que ce soit en termes de qualité que de quantité ;
- ☞ organiser la planification de la gestion des ressources et des usages pour tenir les objectifs de bonne qualité écologique des eaux et de reconquête des milieux aquatiques ;
- ☞ promouvoir et favoriser l'intervention démocratique des citoyens et des salariés, à tous les niveaux dans la gestion de l'eau ;
- ☞ agir pour la préservation de l'eau et de sa ressource, en sanctionnant et responsabilisant fortement les pollueurs, et en interdisant l'utilisation de produits ou procédés risquant de polluer ce bien commun.

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 25 FEVRIER 2019

Avis du CESER relatif à la contribution du CESER aux orientations du SDAGE et PGRI 2022-2027

Intervention de Madame Anne-Gaëlle LESPAGNOL

Au nom du groupe : Agricole

Monsieur le Vice-Président du CESER, Madame la Vice-Présidente du Conseil Régional, Monsieur le Rapporteur, chers collègues, j'interviens au nom du groupe agricole.

Nous prenons acte du fait que la gestion des crues doit se faire en priorité en amont des territoires à risques d'inondation importants afin de limiter au maximum les débordements et inondations des zones habitées. Toutefois, nous sommes surpris qu'à aucun moment, il ne soit fait mention d'activité économique sur les zones inondables.

L'inondation de terres cultivées conduit à des préjudices qu'il convient de quantifier pour prévoir le système indemnitaire adéquat. Sinon, c'est toute l'activité économique locale qui est impactée. Les sièges d'exploitation agricole peuvent également être impactés.

Si nous convenons qu'il faut faire tout ce qui est possible pour éviter les inondations dans les zones habitées, les agriculteurs situés en amont de ces zones construites ne sont pas responsables de la mise en place de constructions dans des zones inondables ou des zones de crues. Aussi, on ne saurait sacrifier ces terres agricoles, soit le revenu des agriculteurs les cultivant, sans les indemniser.

Des protocoles d'indemnisation existent pour se faire, mais les PGRI ne les mentionnent pas. Nous demandons que les PGRI inscrivent ce principe pour inciter les collectivités à les mettre en œuvre.

Avec la réserve que nous venons de décrire, nous voterons l'avis.

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 25 FEVRIER 2019

Avis du CESER relatif à la contribution du CESER aux orientations du SDAGE et PGRI 2022-2027

Intervention de Monsieur Alain JUMEAU

Au nom du groupe : GEI

Mme la vice-présidente du CR, M. le Pdt, M. le rapporteur de l'avis, chers collègues

En ce qui concerne les principaux enjeux des futurs PGRI 2022-2027 des bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie, les employeurs que je représente tiennent à exprimer les remarques suivantes en tant que représentants des employeurs.

De manière générale, l'avis rédigé par le CESER prend en compte les principales préoccupations des entreprises. Nous partageons par exemple le souhait d'améliorer la lisibilité des nombreux dispositifs existants en les regroupant sous un chapeau commun dans un souci d'efficacité.

Nous soulignons également l'un des enjeux majeurs de ces PGRI pour la région qui sera indiscutablement celui de la zone d'expansion des crues, d'autant plus dans le contexte actuel de changement climatique. Nous ne pouvons qu'appuyer le souhait que cette gestion des crues soit activée de manière cadencée, en amont des territoires à risque d'inondation important. Le soutien apporté à l'élargissement de ces zones d'expansion de crues en amont sera essentiel en cas de crues exceptionnelles comme celles que nous avons connu en 2016. Car si la théorie du ruissellement est toujours sujette à débat dans le domaine économique, elle se vérifie systématiquement d'un point de vue hydraulique, d'où l'importance de freiner sa vitesse par tous les moyens nécessaires !

Enfin, nous partageons la préoccupation relative à l'artificialisation des sols : même si la pression foncière reste très modérée en région Centre-Val de Loire, il est important de donner la priorité à la revalorisation des friches existantes plutôt qu'à la construction incessante de nouveaux espaces dédiés notamment à l'habitat toujours plus éloignés des villes.

En complément nous souhaitons insister sur 2 aspects :

- D'abord, l'amplification potentielle des phénomènes d'inondation liés aux changements climatiques devrait donner lieu à davantage de propositions efficaces de stockage de l'eau, avec un objectif de réutilisation et pas seulement en période d'étiage.
- Ensuite, nous savons que la sensibilisation des entreprises est un élément clé. On gagnera sur ce champ à associer les chambres consulaires pour accompagner les acteurs économiques. Le kit inondation qui avait été mis en place par la CCI Loiret est un outil toujours d'actualité, tout comme le forum organisé par la CCI Loir-et-Cher il y a 2 ans qui visait à la fois à réduire la vulnérabilité des entreprises face aux inondations et à gérer au mieux le risque associé, notamment en termes d'assurance. Les outils numériques comme l'autodiagnostic de l'Etablissement Public Loire sont également à diffuser largement pour préparer le plus grand nombre au déclenchement d'une situation critique.

A l'arrivée c'est un engagement important qui est demandé, car dans ce domaine comme dans tous ceux relatifs au développement de l'économie régionale, il s'agit d'aller plus loin en mettant en place des actions ciblées, provoquant une prise de conscience au sein et au-delà même des bassins d'emplois concernés.



CESER

Centre-Val de Loire
Conseil Économique, Social et Environnemental Régional du Centre-Val de Loire

9 rue Saint-Pierre Lentin • 45000 ORLÉANS • Tél. : 02 38 70 30 39 • Email : ceser@regioncentre.fr
ceser.regioncentre.fr