

Assurer une cohérence entre les outils de gestion des inondations : application au bassin versant de la Vilaine

Stéphanie WOIMANT, Sébastien BARON

*EPTB Vilaine – Institution d'Aménagement de la Vilaine – Boulevard de Bretagne – 56130 La Roche-Bernard
stephanie.woimant@eptb-vilaine.fr, sebastien.baron@eptb-vilaine.fr*

RÉSUMÉ. – Afin de mettre en œuvre une gestion pertinente du risque inondation, plusieurs « outils » d'information, d'actions, réglementaires ou financiers co-existent impliquant des acteurs dont les statuts et missions sont diverses. On distingue principalement trois dispositifs qui s'appliquent à un bassin versant dans sa totalité ou en partie : le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), le PAPI (Programme d'Actions de Prévention des Inondations) et l'application en droit français de la Directive européenne Inondations. Ces dispositifs qui ont des portées différentes (outil de planification, financier, réglementaire) doivent pouvoir s'appuyer sur un socle commun pour être efficaces, ce qui n'est pas toujours le cas. Ainsi, l'Etablissement Public Territorial de Bassin Vilaine (EPTB Vilaine) a œuvré afin qu'ils reposent sur une même stratégie, s'appliquent à un seul territoire, soient portés par une même structure et pilotés par une unique instance de décision. Cette cohérence assurée entre les différents dispositifs sur le bassin versant de la Vilaine a permis de faire émerger une stratégie et un plan d'actions partagés par l'ensemble des acteurs pour la gestion du risque inondation. Elle a permis aux acteurs de se rencontrer et d'établir des réseaux.

Mots-clés : crue, gestion du risque, plan d'action

Ensure consistency between flood risk management tools: example of the Vilaine catchment area

ABSTRACT. – To ensure an efficient flood-risk management, several regulatory or financial “tools” co-exist involving actors whose statutes and missions are different. Three main “tools” are applied to a catchment area: SAGE (Guide of Water Development and Management), PAPI (Flood Prevention Action Project) and the application of the European Flood Framework. These « tools » have different goals and imply various actors. They must have a common base to be effective, which is not the usual case. Thus, EPTB Vilaine has worked to make sure that these tools rely on the same strategy, apply to a single territory, are supported by the same structure and are controlled by a single decision-making body. This consistency has led to a strategy and an action plan shared by all flood risk management actors. It allows them to meet and to build a professional network.

Key-words: flood, risk management, action plan

I. INTRODUCTION ET CONTEXTE

La gestion du risque inondation doit être issue d'une réflexion globale à l'échelle d'un bassin hydrographique qui constitue une entité. Elle implique une étroite cohérence entre les acteurs et les actions, toute modification en un point du bassin pouvant engendrer des conséquences en amont ou en aval sur les débits, les vitesses, les niveaux d'eau ou encore l'horloge des crues. Une solidarité entre territoires amont et aval et entre secteurs ruraux et urbains est indispensable. De plus, la gestion du risque inondation fait appel à trois grandes catégories d'actions qu'il convient de hiérarchiser et de combiner afin d'obtenir un résultat optimal : les actions de Prévention des inondations, les actions de Prévision des crues et les actions de Protection contre les inondations (également appelées les « 3P »). Ces actions doivent en outre s'appuyer sur une bonne connaissance du territoire et de ses enjeux. Ces actions font appel à des acteurs aux profils variés et notamment aux acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, avec qui un lien étroit doit être établi.

Cette présentation a donc pour but de montrer comment les interactions et surtout la complémentarité entre les actions respectives des acteurs publics peuvent être renforcées via les outils existants, par la mise en place d'une concertation, d'une stratégie et d'une instance de décision commune et partagée.

II. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX OUTILS EXISTANTS

II.1. Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin de la Vilaine (SAGE)

Le SAGE ou Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux est un document de planification de la gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin versant.

La Commission Locale de l'Eau (CLE) vient d'achever la révision du SAGE Vilaine. Concernant le volet « inondations » du SAGE, ce dernier vise la diminution des risques

et repose sur des actions de prévision, prévention et de protection en dernier recours.

L'orientation 1 du SAGE décrit l'amélioration des connaissances, considérée comme un socle de base à l'ensemble des actions et en particulier de la prévision. Des nouvelles connaissances sont nécessaires pour comprendre les crues extrêmes et prendre en compte le changement climatique. Le lien est fait avec l'assainissement pluvial pour la maîtrise du ruissellement. La prévention (orientation 2) repose largement sur des actions de sensibilisation et de

formation. Elle suppose aussi l'anticipation des crises. La meilleure des préventions consiste à diminuer l'exposition au risque ; le lien entre la lutte contre les inondations et la réflexion sur l'urbanisme est particulièrement fort. Des travaux de protection sont malgré tout toujours nécessaires, en particulier ceux qui visent au ralentissement dynamique de l'onde de crue (orientation 3). La mise en œuvre conjointe du SAGE et du PAPI permet une organisation efficace et une lisibilité de l'action publique (orientation 4).

Tableau de synthèse des dispositions du SAGE Vilaine concernant les inondations

Orientations du SAGE en lien avec les inondations	Dispositions du SAGE associées
Orientation 1 : Améliorer la connaissance et la prévision des inondations	Capitaliser et mutualiser les données
	Mieux connaître l'impact économique et social des inondations du bassin
	Connaître et prendre en compte la crue extrême et l'impact du changement climatique
	Réviser le schéma directeur de prévision des crues et améliorer la prévision.
	Connaître et prendre en compte le ruissellement
Orientation 2 : Renforcer la prévention des inondations	Développer l'information préventive en l'améliorant et en rendant les documents réglementaires facilement accessibles
	Préparer la gestion de crise via les Plans Communaux de Sauvegarde
	Mieux intégrer le risque inondation dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme en : - encadrant l'urbanisme et l'aménagement du territoire - prenant en compte la prévention des inondations dans les documents d'urbanisme - améliorant la couverture du bassin par les Plans de Préventions des Risques Inondations (PPRI) et prenant en compte les zones inondables dans les communes non couvertes par un PPRI - préservant et reconquérant les zones d'expansion de crues
	Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens notamment dans les zones d'aléas forts et très forts: habitat, réseaux et établissements publics
Orientation 3 : Protéger et agir contre les inondations	Chercher des alternatives aux travaux de protection
	Ralentir les crues
	Assurer une bonne gestion des digues et des barrages
Orientation 4 : Planifier et programmer les actions	Assurer la cohérence du SAGE et du PAPI
	Associer la CLE à la mise en œuvre de la Directive Inondation

II.2. Le PAPI Vilaine

Le PAPI ou Programme d'Action de Prévention des Inondations est un outil de contractualisation entre les maîtres d'ouvrages et l'Etat avec une programmation pluri-annuelle. Cette approche globale a été présentée dans le cahier des charges des Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI) du Ministère en charge de l'écologie. Les objectifs sont de faire émerger une gestion intégrée des risques d'inondation à une échelle territoriale cohérente, de

fédérer les différents maîtres d'ouvrages et d'assurer une cohérence d'ensemble des actions. Les actions labellisées au titre d'un PAPI peuvent bénéficier de subventions de l'Etat.

Un PAPI Vilaine 2012-2018 est en cours. Il fait suite à un premier PAPI porté par l'Institution d'Aménagement de la Vilaine (IAV) de 2003 à 2011, présentant un taux de réalisation proche de 100%. La stratégie du PAPI Vilaine actuel repose sur les points suivants :

— réfléchir à l'échelle d'un bassin versant et assurer une solidarité amont-aval,

- améliorer la connaissance des inondations et sensibiliser,
- donner la priorité aux actions de prévention,
- renforcer la prévision des crues,
- passer d'une logique de « grands travaux » vers des approches combinant efficacité hydraulique et respect du milieu,
- favoriser les actions de ralentissement et de restauration des zones d'expansion,
- améliorer la prise en compte des risques d'inondation dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

L'élaboration du PAPI Vilaine a débuté par une large consultation des collectivités territoriales pouvant devenir maître d'ouvrage dans ce dispositif. Un courrier de présentation du dispositif PAPI et de ses opportunités a été adressé

tant aux collectivités agissant dans le domaine de l'eau qu'à celles compétentes en urbanisme afin de recenser leurs projets ayant un lien avec les inondations. Ainsi les régions Bretagne et Pays de Loire, les départements des Côtes d'Armor, d'Ille-et-Vilaine, de Loire-Atlantique et du Morbihan, les 6 pays, les 61 communautés de communes et d'agglomérations et les 17 syndicats intercommunaux de bassin versant ont été sollicités, soient au total 90 collectivités. Si l'Etat et l'IAV sont les maîtres d'ouvrage principaux, la consultation des collectivités a permis de bâtir un PAPI avec un ensemble d'acteurs engagés dont notamment la ville de Rennes. Ainsi, le PAPI constitue une feuille de route exhaustive des actions à mener sur le bassin de la Vilaine.

Tableau de synthèse des actions du PAPI Vilaine 2012/2018

Les 7 axes du PAPI	Actions inscrites au PAPI sous diverses maîtrises d'ouvrage
Axe 1 : Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque	Sensibilisation des élus, du grand public et des scolaires, actions de communication sur les crues de Rennes
	Mise en place de repères de crues et de panneaux d'information dynamiques
	Amélioration des outils existants ou mise en place de nouveaux outils de connaissance des aléas et des enjeux (modèles, base de données des enjeux situés en zone inondable, base de données de témoignages et photos sur les crues historiques, base de données topographiques.....). Mutualisation de ces données
	Programme de recherche sur les analyses coût-bénéfice et l'évaluation des actions préventives
	Amélioration de la connaissance des risques liés à la submersion maritime et étude de l'impact du changement climatique sur la gestion du barrage d'Arzal
Axe 2 : Surveillance, Prévision des crues et des inondations	Protocole de collecte d'informations pendant et après un épisode d'inondation et mise en œuvre de catalogues de crues
Axe 3 : alerte et gestion de crise	Valorisation du travail de catalogues des crues auprès des acteurs concernés Accompagnement des communes par l'IAV pour l'élaboration et le maintien de leurs Plans Communaux de Sauvegarde
Axe 4 : prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme	Révision ou élaboration de Plan de Prévention des Risques Inondations (PPRI) ou Littoraux (PPRL) Réalisation d'une doctrine de prise en compte du risque inondation dans l'aménagement du territoire hors PPRI Réalisation de notes d'enjeux sur les opportunités d'aménagement liées aux zones inondables pour les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) Intégration du risque inondation dans les opérations d'urbanisme
Axe 5 : actions de réductions de la vulnérabilité des personnes et des biens	Démarches pilotes de réduction de la vulnérabilité de l'habitat, des équipements et services publics, en zone inondable
	Etude de définition d'une stratégie générale inondation pour le secteur de la zone portuaire de Redon
Axe 6 : ralentissement des écoulements	Études de restauration morphologique afin de diminuer les aléas
	Études hydrauliques d'optimisation de la gestion de barrages en série
	Étude de recherche de sites de stockage pour le ralentissement dynamique et aménagement de certains sites
	Étude sur le ralentissement du ruissellement et proposition d'aménagement
Axe 7 : gestion des ouvrages de protection hydraulique	Établissement d'un schéma directeur de gestion des ouvrages hydrauliques et de gestion de crise pour la ville de Rennes

Le nombre d'actions de ce programme est important et leur nature est variée puisqu'elle va d'études préalables à la réalisation de travaux à celle d'un programme de recherche sur l'évaluation financière des dommages liés aux inondations, en passant par un ensemble de mesures de sensibilisation du grand public, d'études locales à l'échelle d'une commune à l'étude générale de recherche des sites de ralentissement dynamique sur l'ensemble du bassin versant. Les sept axes du dispositif PAPI font l'objet d'actions sous maîtrise d'ouvrages variées (Etat, IAV, communes, syndicats, ...).

II.3. La Directive Inondations

La Directive Européenne relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation de 2007 a été transposée en droit français puis déployée à l'échelle des districts hydrographiques, le bassin Loire-Bretagne pour ce qui nous concerne. Cette démarche s'appuie sur 4 étapes :

1. État des lieux : Evaluation Préliminaire des Risques d'Inondation (EPRI-2011)
2. Définition de priorités : Identification des Territoires à Risque Important (TRI-2012)
3. Cartographie des risques sur les Territoires à Risque Important (Cartographie-2013)
4. Élaboration d'un Plan de Gestion du Risque d'Inondation sur le bassin Loire-Bretagne (PGRI-2015) puis d'une Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation (SLGRI-2016).

La mise en œuvre s'opère à 3 niveaux. Au niveau national, la Stratégie Nationale de Gestion du Risque Inondation (SNGRI) adoptée le 7 octobre 2014 par le Ministère en charge de l'écologie a pour objectifs :

- d'augmenter la sécurité des populations exposées ;
- de stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation ;

— de raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Elle relève par ailleurs quatre défis à relever :

- développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrages ;
- aménager durablement les territoires ;
- mieux savoir pour mieux agir ;
- apprendre à vivre avec les inondations.

Au niveau du bassin Loire-Bretagne, un projet de Plan de Gestion des Risques d’Inondation (PGRI) a été soumis à consultation publique de décembre 2014 à juin 2015. Il définit 6 objectifs :

- 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 des inondations dans une approche globale ;
- Objectif n° 5 - Améliorer la connaissance et la conscience du risque d'inondation ;
- Objectif n° 6 - Se préparer à la crise et favoriser le retour à une situation normale.

Enfin, au niveau local, une Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI) devra être adoptée avant fin 2016 en prenant en compte le PGRI et la SNGRI. Co-élaborée par l'État et les collectivités, cette stratégie locale définira des objectifs particuliers au territoire.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Inondation, le TRI suivant a été désigné sur le bassin de la Vilaine : Vilaine de Rennes à Redon (débordements de la Vilaine et de ses affluents l'Ille, la Flume, le Meu, la Seiche-46 communes).

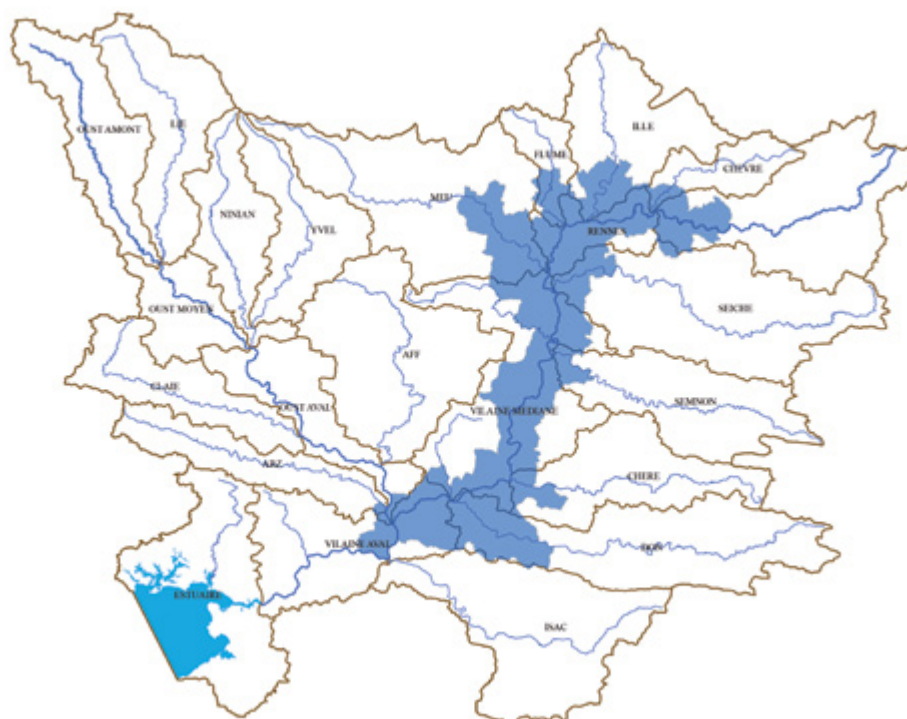


Figure 1 : Figure de présentation du Territoire à risque important d'inondation (TRI) du bassin de la Vilaine.

est composée à part égale d'un collège des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ; d'un collège des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées ; et d'un collège des représentants de l'État et de ses établissements publics. Elle est élargie à l'ensemble des maîtres d'ouvrages et financeurs pour le PAPI et sera élargie notamment à l'ensemble des communes du TRI pour la mise en œuvre de la stratégie, ainsi qu'aux acteurs de l'urbanisme.

Un bilan annuel du PAPI est présenté à la CLE qui s'assure de l'avancement des différentes composantes du programme d'actions et veille au maintien de la cohérence du programme dans les différentes étapes annuelles de sa mise en œuvre. Elle participe à la préparation de la programmation des différentes actions et est tenue informée des décisions de financement prises et des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des actions. Elle peut décider le cas échéant de procéder à l'adaptation ou à la révision du programme d'actions du PAPI, comme c'est le cas actuellement puisqu'un avenant au PAPI est en cours de préparation. Afin d'anticiper sur l'élaboration de la SLGRI, les communes du TRI ont déjà été associées à la dernière « CLE inondations ».

Ainsi, la Commission Locale de l'Eau (CLE) du SAGE Vilaine constitue aujourd'hui l'instance de décision du SAGE, du PAPI et de la future SLGRI. Le fait de désigner la CLE du SAGE comme instance commune de pilotage permet d'éviter la multiplication des instances de concertation, de décloisonner les thématiques d'actions et de sensibiliser au risque inondation des acteurs multiples et variés y compris les acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en les associant. Les avantages d'un tel processus sont évidents, on note une véritable transversalité et cohérence d'action. De plus des acteurs tournés initialement vers la gestion plutôt qualitative de l'eau sont sensibilisés à la gestion quantitative.

III.3. Un même porteur de projet

L'Institution d'Aménagement de la Vilaine (EPTB Vilaine) porte depuis 1997 les études du SAGE et le SAGE lui-même.

Elle s'est portée volontaire pour devenir la structure pilote du PAPI Vilaine 2012-2018. Plusieurs raisons justifient ce choix :

- les statuts de l'IAV lui confèrent une compétence inondation depuis sa création ;
- la reconnaissance EPTB en 2007 a confirmé la compétence inondation sur le bassin de la Vilaine, échelle pertinente d'action pour les inondations ;
- l'IAV a porté le premier PAPI Vilaine 2003-2011.

Enfin, pour la future SLGRI, dans la continuité des 2 PAPI déjà mis en œuvre sur le bassin de la Vilaine, l'EPTB Vilaine a été désigné pour en être le porteur, en accord avec les services de l'État.

L'EPTB Vilaine a travaillé sur la rédaction du SAGE Vilaine, sur celle du PAPI Vilaine et travaillera prochainement sur la SLGRI. Disposer d'un unique porteur de projet permet d'assurer une cohérence entre les dispositifs, leurs contenus et leurs mises en œuvre.

III.4. Une stratégie commune

L'EPTB Vilaine a veillé à élaborer la révision du SAGE Vilaine et le second PAPI en parallèle au travers de 3 structures communes de concertation et de décision :

- le groupe de travail technique composé de représentants des maîtres d'ouvrage ;

- la commission thématique inondation de la CLE du SAGE Vilaine composée de la commission permanente de la CLE élargie avec des personnes ressources sur le sujet « inondation » ;

- la commission locale de l'eau du SAGE Vilaine, instance de décision.

Ensuite, afin de créer des « passerelles » entre ces outils, le PAPI a été défini dans le SAGE comme le principal outil de mise en œuvre des dispositions sur les inondations du SAGE. Ainsi, ces outils sont étroitement liés et reposent sur une stratégie commune.

Concernant la future SLGRI, il a été convenu avec les services de l'État de l'établir à l'échelle du bassin versant et non uniquement sur le TRI de Rennes à Redon. Cependant afin de respecter les orientations de la Directive Inondations un focus spécifique sera réalisé sur le TRI de Rennes à Redon. La Ville de Rennes principal secteur d'enjeux du TRI, identifié comme très exposée, constitue par ailleurs un des maîtres d'ouvrage qui a déjà intégré le PAPI 2012-2018.

Pour mettre en œuvre la SLGRI, une nouvelle concertation va avoir lieu. Elle sera basée sur le travail déjà réalisé pour la définition de la stratégie du SAGE Vilaine et du PAPI 2012-2018 et servira de socle à l'établissement du 3ème PAPI 2018-2024. Elle intégrera la mise en œuvre de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Préventions des Inondations-GEMAPI.

Un lien étroit sera notamment assuré entre les acteurs de l'eau et ceux de l'urbanisme, permettant d'intégrer le risque inondation à l'amont des projets d'aménagement et de non plus le considérer comme une contrainte mais comme une composante de l'aménagement du territoire.

IV. CONCLUSION

De par les actions mises en œuvre sur le bassin de la Vilaine, acteurs et programmes d'actions sont étroitement imbriqués les uns aux autres. D'une part ces liens permettent de mutualiser la connaissance, de définir un unique diagnostic du territoire et donc une stratégie commune et partagée, et par la suite un plan d'actions cohérent ; d'autre part ils assurent une bonne coordination et communication entre les différents maîtres d'ouvrages. Les études, outils et démarches (outils de modélisation, données topographiques, outils de communication, ...) sont mutualisés au sein de groupes d'échanges. Les acteurs de la prévision, de la prévention et de la protection contre les inondations se retrouvent au sein d'un programme global cohérent qui permet d'éviter les actions isolées.

V. RÉFÉRENCES

- COMMISSION LOCALE DE L'EAU (2015) — *Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Vilaine*. EPTB Vilaine
- EPTB VILAINE ET ETAT (2012) — Convention cadre relative au programme d'actions de prévention des inondations du bassin de la Vilaine pour les années 2012 à 2018. EPTB Vilaine
- UE (2007) — Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations, dite « Directive Inondation ». *JOUE n° L 288 du 6 novembre 2007*
- UE (2010) — Article 221 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. *JORF n°0160 du 13 juillet 2010*
- RF (2011) — Décret n° 2011-277 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. *JORF n°0052 du 3 mars 2011*