

A Auch, le 6 août 2021

AVIS 2021_P15 SUR LE PROJET DE PGRI ADOUR-GARONNE

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales, et notamment l'article L 5211-10,

Vu l'arrêté préfectoral 2014-261-0013 portant publication du périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale de Gascogne,

Vu l'arrêté préfectoral n°32-2017-03-08-003 approuvant la modification de la composition et des statuts du Syndicat mixte du SCoT de Gascogne,

Vu la délibération 2020-C10 du 22 septembre 2020 ajoutant des délégations de pouvoirs au Président pour émettre des avis,

Vu le Code de l'environnement l'article L.566-11

Vu la présentation et les échanges du Bureau sur le projet d'avis, par voie électronique du 2 au 4 août 2021,

Dans le cadre de la consultation du 8 février 2021 sur le projet de révision du PGRI Adour-Garonne, j'ai l'honneur de vous faire part de l'avis du Syndicat mixte du SCoT de Gascogne.

Le PGRI, issu de la mise en œuvre et de la transposition de la directive Inondation de 2007 établissant le cadre de travail pour l'évaluation et la gestion du risque inondation à l'échelle communautaire et puis de la transposition dans le droit français à travers à la Stratégie Nationale de Gestion des Risques Inondation (SLGRI), poursuit 3 objectifs majeurs :

- augmenter la sécurité des populations exposées,
- stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation
- raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Le PGRI vise à prévenir et gérer les risques d'inondation en définissant les priorités stratégiques à l'échelle des grands bassins hydrographiques. Il constitue le document de référence au niveau du bassin Adour-Garonne pour les 6 ans à venir, pour orienter et organiser la politique de gestion des risques d'inondation. Il établit pour l'ensemble du bassin Adour-Garonne et pour les 19 Territoires à Risque important d'Inondation (TRI), un cadre stratégique pour la gestion des

risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique, associées aux inondations.

Les PGRI sont élaborés, sous la direction du préfet coordonnateur de bassin, par les DREAL de bassin.

Les SCoT, PLU ou PLUi doivent être compatibles avec les objectifs de gestion des risques d'inondation, les orientations fondamentales et les dispositions définies par les Plans de Gestion des Risques d'Inondation en vertu de l'article L.131-1 du Code de l'Urbanisme.

Points de repère sur le PGRI Adour-Garonne

Le PGRI Adour-Garonne flèche le bassin hydrographique Adour-Garonne qui représente 116 817 kilomètres de cours d'eau et une superficie de 117 650 km², soit un cinquième du territoire national, réparti sur les 3 régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes, 26 départements et 6 779 communes, comprenant environ 7,8 millions d'habitants en 2018. L'ensemble du territoire du SCoT de Gascogne est concerné par le PGRI du bassin Adour-Garonne. Il est géographiquement réparti sur les deux principaux bassins versants constitués par :

- l'Adour avec pour le périmètre du SCoT de Gascogne les sous-bassins versants ou bassins versants de gestion de l'Arros, Midour-Douze
- la Garonne avec pour le périmètre du SCoT de Gascogne les sous-bassins versants ou bassins versants de gestion de l'Osse-Gélise, de l'Auvignon, de la Baïse, du Gers, de l'Aurouë, de la Gimone-Arrats, de la Save et de l'Aussonnelle)

Le projet de révision du PGRI Adour-Garonne

L'objectif du PGRI Adour-Garonne est de mener une politique intégrée de gestion des risques d'inondation sur chaque territoire, partagée par l'ensemble des acteurs. Il s'articule autour de 7 axes stratégiques (objectifs stratégiques) et 45 dispositions associées.

- *Objectif stratégique n°0 : Veiller à la prise en compte des changements majeurs (changement climatique et évolutions démographiques...)*

Il s'agit d'un nouvel objectif stratégique ajouté au regard des enjeux du changement climatique et des évolutions démographiques, liées à l'aménagement du territoire qui conduisent à une augmentation importante des enjeux concernés par le risque inondation. Il indique le contexte de ces changements et leurs effets, notamment sur les risques inondation et les milieux aquatiques. Il est composé de 4 nouvelles dispositions communes avec le SDAGE.

- *Objectif stratégique n°1 : Poursuivre le développement des gouvernances à l'échelle territoriale adaptée, structurées et pérennes*

Cet objectif stratégique vise à poursuivre l'effort de structuration de gouvernances locales à une échelle cohérente, en tenant compte des enjeux locaux de risques d'inondation, gage d'une mise en œuvre efficace d'une politique de gestion des risques d'inondation. Ces gouvernances seront aptes à mettre en œuvre des stratégies locales et des programmes d'action.

- *Objectif stratégique n°2 : Poursuivre l'amélioration de la connaissance et de la culture du risque inondation en mobilisant tous les outils et acteurs concernés*

Cet objectif stratégique repose sur le constat que les politiques de prévention des inondations souffrent encore aujourd'hui d'un déficit de connaissances concernant la vulnérabilité globale des territoires et une nécessité d'améliorer l'anticipation dans la gestion de la crise. L'enjeu est de poursuivre l'amélioration de la connaissance et son appropriation, de veiller à améliorer la conscience du risque et développer la culture du risque, en mobilisant tous les outils existants.

- *Objectif stratégique n°3 : Poursuivre l'amélioration de la préparation à la gestion de crise et veiller à raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés*

Cet objectif veille à améliorer la gestion de crise et à rétrécir le délai de retour à la normale des territoires touchés, en ciblant le développement et le perfectionnement des dispositifs de prévision, surveillance et alerte, l'organisation des secours aux différentes échelles territoriales et la capitalisation d'informations à travers les retours d'expérience sur les événements antérieurs.

- *Objectif stratégique n°4 : Réduire la vulnérabilité via un aménagement durable des territoires*

La prise en compte du risque inondation pour un aménagement durable des territoires contribue à augmenter leur résilience et donc leur compétitivité. L'enjeu est de poursuivre la réduction de vulnérabilité des territoires, via un aménagement durable des territoires, en mobilisant tous les outils existants (en particulier dans les PPR, les SCoT et PLU intercommunaux ou communaux, les démarches PAPI et dans les diagnostics et travaux de réduction de vulnérabilité) et de suivre et évaluer ces améliorations.

- *Objectif stratégique n°5 : Gérer les capacités d'écoulement et restaurer les zones d'expansion des crues pour ralentir les écoulements*

Cet objectif stratégique s'inscrit dans la poursuite et le développement des synergies et cohérences à mettre en œuvre en matière de gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau, de préservation de l'environnement, de gestion et de prévention des risques d'inondation. L'ensemble des dispositions évoquées dans cette partie est commun avec le SDAGE 2022-2027. Ces dispositions sont relatives aux domaines suivants : la préservation de la dynamique naturelle des cours d'eau et la maîtrise des ruissellements et de l'érosion.

- *Objectif stratégique n°6 : Améliorer la gestion des ouvrages de protection contre les inondations ou les submersions*

Ce sixième objectif stratégique est entièrement consacré aux ouvrages de protection conçus pour prévenir les inondations ou les submersions. Il vise à poursuivre et à finaliser leur recensement, la connaissance de leur état, leur gestion et leur entretien, afin de garantir leur bon état de fonctionnement et une efficacité avérée en cas d'évènement.

Analyse au regard du SCoT de Gascogne

Les objectifs stratégiques et les dispositions sont les règles essentielles de gestion que le PGRI propose pour atteindre ses objectifs. Une disposition est une traduction concrète des objectifs stratégiques qui induisent des obligations. Ainsi, 45 dispositions sont regroupées dans les 7 objectifs stratégiques présentées ci-dessus. L'analyse porte sur ces dernières au regard du SCoT de Gascogne et de la compatibilité.

- *Objectif stratégique n°0: Veiller à la prise en compte des changements majeurs (changement climatique et évolutions démographiques...)*

La prise en compte de l'évolution des risques inondation augmentés par le changement climatique est issue des orientations du Plan d'Adaptation au Changement Climatique réalisé en 2018 par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne. Une disposition visant à développer et combiner des plans d'actions contribuant à l'adaptation au changement climatique, son atténuation et répondant aux enjeux du territoire est évoquée (D 0.4). Elle évoque notamment un aménagement du territoire, tenant compte de la vulnérabilité du territoire face aux risques d'inondation, des mesures fondées sur la nature et renforçant les services rendus par les écosystèmes, les mesures d'infiltration des eaux à la source et de gestion alternative des eaux pluviales et des mesures de gouvernance. Ces actions se retrouvent également dans le projet du SCoT de Gascogne :

- ✓ adaptation de l'implantation des activités tenant compte de la vulnérabilité du risque inondation (1.6 Assurer la résilience du territoire face au changement climatique)
- ✓ mesures fondées sur la nature ou relevant de l'ingénierie écologique (1.2 lutter contre l'érosion des sols)
- ✓ 1.5 préserver les milieux aquatiques et les zones humides
- ✓ mesures d'infiltration des eaux à la source et gestion alternative des eaux pluviales (1.4 Maîtriser le ruissellement urbain et améliorer la gestion des eaux pluviales).

- *Objectif stratégique n°1 : Poursuivre le développement des gouvernances à l'échelle territoriale adaptée, structurées et pérennes*

Une disposition commune au SDAGE vise à :

- ✓ faciliter l'intégration des enjeux de l'eau et des inondations au sein des documents d'urbanisme
- ✓ à associer les structures porteuses de SAGE et de PAPI le plus en amont possible de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme
- ✓ à s'assurer pour les structures porteuses de SCoT de leur compatibilité avec les SAGE, PGRI et SDAGE.

Cette disposition s'inscrit complètement dans l'orientation du PADD du SCoT visant pour les collectivités et le SCoT à renforcer le lien entre les acteurs de l'eau et de l'urbanisme dans les décisions locales.

- *Objectif stratégique n°4 : Réduire la vulnérabilité via un aménagement durable des territoires*

L'enjeu est de poursuivre la réduction de la vulnérabilité des territoires via un aménagement durable des territoires, en mobilisant tous les outils existants (en particulier dans les PPR, les SCoT et PLU intercommunaux ou communaux) et de suivre et évaluer ces améliorations. Les documents de planification type SCoT et PLUi/PLU sont les outils plébiscités pour l'intégration du risque inondation dans les politiques d'aménagement du territoire.

Une meilleure prise en compte du risque inondation par type d'inondation est visée (débordement de cours d'eau, ruissellement, inondation torrentielle ou coulées de boue...). Dans le cas de la prise en compte du risque d'inondation par débordement de cours d'eau (D 4.3) et du risque d'inondation torrentielle/coulées de boue (D 4.5) dans les documents d'urbanisme, certains principes paraissent complexes à mettre en œuvre, notamment en l'absence de PPR et également à l'échelle SCoT.

La définition d'un aléa de référence sur la base des connaissances et des enjeux locaux exige un travail d'analyse extrêmement fastidieux et précis, d'autant plus à une échelle d'un SCoT comme le SCoT de Gascogne qui recouvre de nombreux bassins versants (au nombre de 10 en prenant en compte les bassins versants de gestion définis dans le SDAGE). Cette remarque peut également concerner l'identification des zones soumises à risque d'inondation torrentielle dans les documents d'urbanisme.

L'amélioration du risque d'inondation par ruissellement (D 4.4) comme l'adaptation des projets d'aménagement tenant compte des zones inondables (D 4.9) trouvent écho dans les orientations du PADD du SCoT :

- ✓ lutter contre l'artificialisation des sols et densifier de l'habitat (1.3 Economiser et optimiser le foncier)
- ✓ favoriser la gestion alternative des eaux pluviales et les actions de désimperméabilisation (1.4 maîtriser le ruissellement urbain et améliorer la gestion des eaux pluviales)
- ✓ mener des actions en maintien de la dynamique naturelle des cours d'eau et de limitation de l'érosion des sols (1.6 limiter les risques naturels et leurs impacts).

L'analyse de la vulnérabilité du territoire dans les documents de planification, à travers la réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité tel que prévu dans la disposition 4.8, s'inscrit dans le sens du PADD du SCOT de s'assurer la résilience du territoire face au changement climatique (« Les collectivités réalisent dans le cadre de leurs documents d'urbanisme, une analyse de la vulnérabilité de leur territoire face aux risques naturels et technologiques »). Cependant, la pertinence de l'échelle retenue interroge (« les collectivités veilleront à le mettre à jour à chaque révision du document, dans les SCoT en premier lieu et dans les PLUi/Plu en l'absence de SCoT ») surtout à l'échelle du SCoT de Gascogne où l'intégration de l'ensemble de ces enjeux et des aléas liés aux risques inondation est particulièrement complexe et peu adaptée pour la mise en œuvre. Dans le projet du SCoT de Gascogne, cette analyse est dédiée aux collectivités dans le cadre de leurs documents d'urbanisme (1.6 limiter les risques naturels et leurs impacts), afin de réaliser un état des lieux plus précis des risques, en cohérence avec la prise de compétences GEMAPI des intercommunalités.

Une disposition permettra aux documents d'urbanisme de mettre en place des indicateurs témoignant de la prise en compte du risque inondation, pour les projets arrêtés après le 31 décembre 2021 (D 4.6). Le type d'indicateurs à retenir n'est pas imposé et pourra être fixé par les collectivités en précisant la méthode de calcul et la fréquence de suivi. Cependant, la nature du caractère prescriptif ou incitatif de cette disposition mériterait d'être plus explicite.

- *Objectif stratégique n°5 : Gérer les capacités d'écoulement et restaurer les zones d'expansion des crues pour ralentir les écoulements*

Les dispositions de cet objectif stratégique concernent particulièrement les documents d'urbanisme sur le renforcement de la préservation et la restauration des têtes de bassin en s'appuyant les éléments de connaissance issus des documents de gestion de l'eau et du risque inondation (D 5.1) et la mise en place d'actions mettant en œuvre le ralentissement dynamique via des options techniques conjuguant la prévention des inondations, la restauration des milieux aquatiques et les solutions fondées sur la nature (D 5.2).

La première disposition demande aux documents d'urbanisme et aux stratégies d'aménagement du territoire de renforcer la préservation et la restauration des têtes de bassin (commune à la disposition D25 du SDAGE). Une attention particulière devra être portée sur ce point qui n'est pas encore spécifiquement identifié dans le projet du SCoT de Gascogne.

La deuxième disposition vise notamment à rétablir les écoulements compatibles avec les objectifs du SDAGE et du PGRI en proposant d'intégrer différentes options techniques, elles-mêmes ciblées dans le SCoT de Gascogne : recensement et préservation des zones naturelles de rétention des crues et espaces de mobilité (1.5 Préserver les milieux aquatiques et les zones humides ; assurer les continuités longitudinales et latérales des cours d'eau), reconquête des zones naturelles d'expansion des crues (1.6 limiter les risques naturels et leurs impacts).

Conclusion

Le Syndicat mixte du SCoT de Gascogne relève les remarques suivantes dans son analyse du projet de PGRI Adour-Garonne 2022-2027 :

- L'analyse d'un projet aussi important, de par les enjeux et impacts qu'il induira sur les territoires concernés, n'a pas été facilitée par le format de la consultation, qui ne permet pas de mobiliser les parties prenantes/les élus pour en faire une analyse approfondie. Une association plus en amont de la procédure aurait sans doute aidé à mieux s'emparer du sujet, de même qu'un format de consultation plus classique (sans formulaire électronique ciblant des questions précises).
- Le Syndicat mixte souscrit à l'esprit du projet de PGRI, dans lequel le projet de SCoT de Gascogne s'inscrit pour la grande majorité des dispositions. Il pointe tout de même des dispositions dont la mise en œuvre des objectifs sur les territoires pose question (D 4.3, D 4.5, D 4.6, D 4.8) même si leur vertu, dans le fond, est parfaitement louable dans ce contexte prégnant du changement climatique et d'augmentation de la vulnérabilité des territoires au risque inondation et de leur adaptation dans le bassin hydrographique. C'est bien la question d'échelle qui est pointée.
- Le Syndicat mixte reste disponible et souhaite être associé aux travaux de mise en œuvre du PGRI et est également engagé, comme il le fait d'ores et déjà, en participant localement à la co-construction des démarches SAGE afin de faire le lien et d'intégrer des enjeux de l'eau et des inondations dans les documents de planification tels que définis dans l'objectif stratégique n°1 Poursuivre le développement des gouvernances à l'échelle territoriale adaptée, structurées et pérennes.

Le Président,

Hervé LEFEBVRE

