

2020

Syndicat Mixte du Bassin de la Seudre



# **[PROGRAMME D' ACTIONS DE PREVENTION DES INONDATIONS DU BASSIN DE LA SEUDRE]**

Dossier d'avenant n°1 du PAPI complet

PROJET

# Annexe 5 : Intégration du risque dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme

---



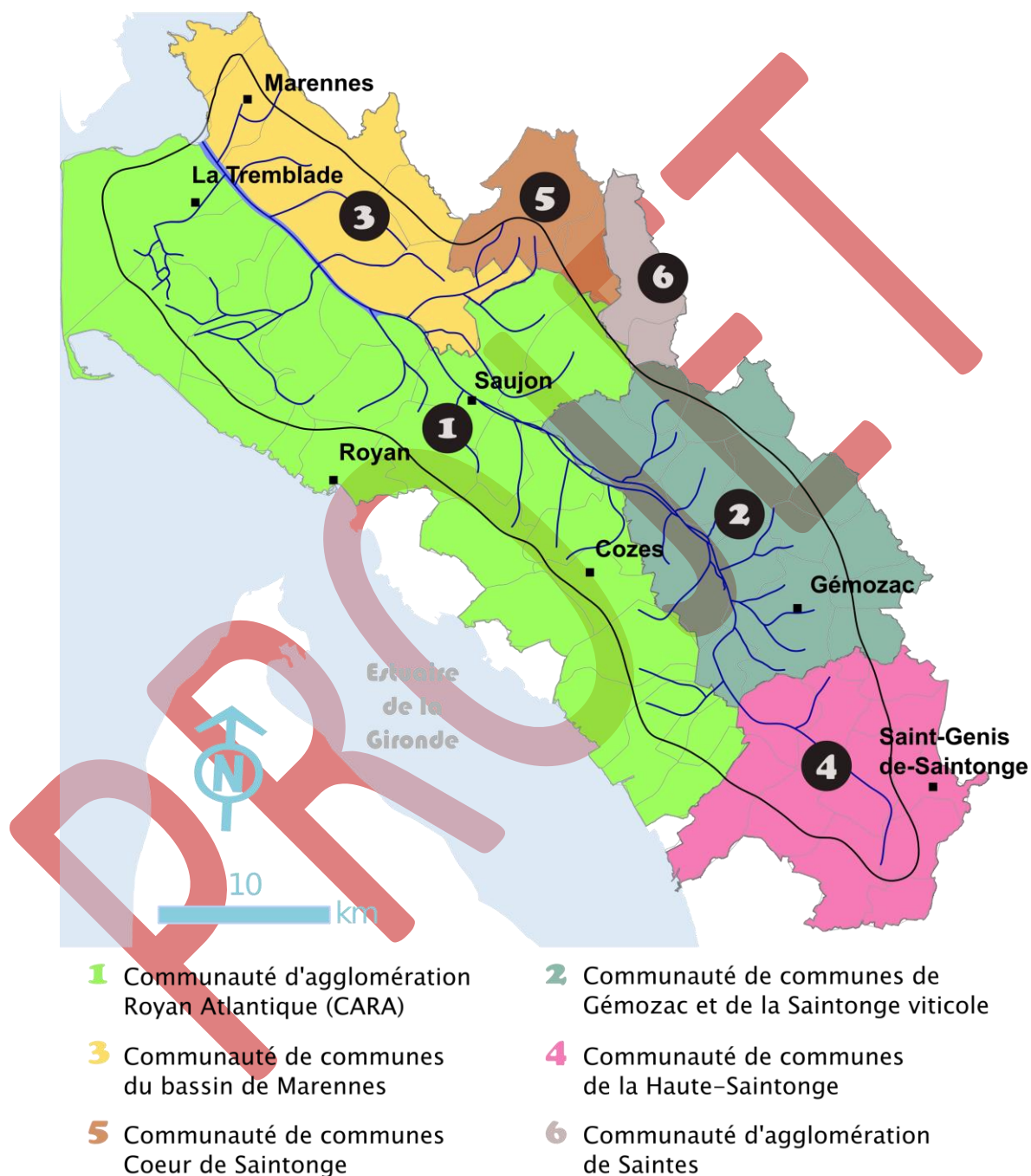
PROJET



## Préambule

Elément constitutif du dossier de candidature de l'avenant au programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du bassin de la Seudre, cette note a pour objectif de présenter la stratégie d'intégration du risque dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Le PAPI concerne les 67 communes du bassin versant de la Seudre. Ce territoire est couvert par six établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) dont 4 majoritaires (cf. Carte 1)



Carte 1 : Intercommunalités concernées par le bassin versant de la Seudre

## A. Présentation des choix retenus en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire

### 1. Etat des lieux de la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire

#### a) Présentation du risque inondation sur le bassin

Le bassin versant de la Seudre est caractérisé par trois territoires distincts en matière de risque inondation :

- Le bassin continental soumis au débordements de la Seudre lors de crues. Les zones inondables sont majoritairement constituées de parcelles agricoles.
- La commune de Saujon soumise au risque de concomitance entre les crues de la Seudre et les submersions marines. Plusieurs secteurs urbanisés sont situés en zone inondable sur cette commune.
- Le bassin estuarien soumis au risque de submersion marine. La zone submersible est principalement composée d'un grand marais salé. Cependant, des zones urbanisées s'étendent en limite de zone inondable et sont donc soumises au risque.

La présente note concentrera son analyse sur les communes présentant les principaux enjeux exposés au risque inondation, c'est-à-dire les communes de l'estuaire et la commune de Saujon

#### b) Outils existants pour la prise en compte du risque inondation dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme

L'aménagement du territoire est régi par les règles nationales d'urbanisme (RNU) inscrites dans le code de l'urbanisme, et deux principaux types de documents : le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et les documents locaux (plan local d'urbanisme, carte communale).

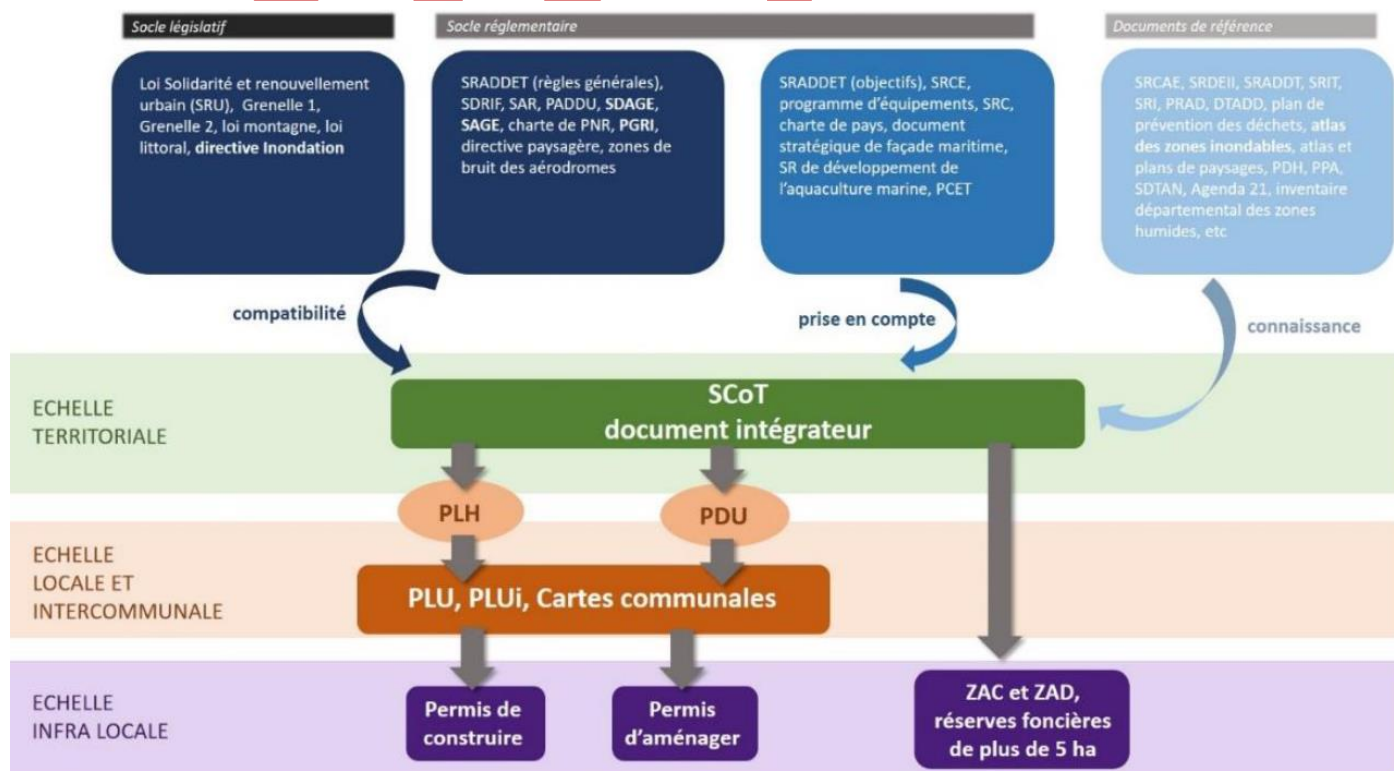


Figure 1 : Lien entre les différents documents cadre en matière d'urbanisme et de risques (source : Institution Adour)



Le SCoT est un outil de planification intercommunale. Il définit un cadre de référence pour les politiques d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement. Il a pour objectif d'assurer un développement cohérent et respectueux de l'environnement, à l'échelle intercommunale. Localement, les plans locaux d'urbanisme (PLU), plans d'occupation des sols (POS) et cartes communales permettent de traduire les orientations du SCOT et de définir les règles d'utilisation du sol. (cf. Figure 1).

La législation en matière d'urbanisme impose au SCoT de prendre en compte les risques naturels auxquels le territoire est soumis. D'après le code de l'urbanisme (article L131-1), le SCoT doit ainsi être compatible avec le plan de gestion des risques inondations (PGRI). Il doit également être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que les objectifs du SDAGE et du SAGE comprenant des volets liés au risque inondation.

Sur le territoire du PAPI, quatre SCOT sont en vigueur, dont deux en révision (cf. Carte 2).



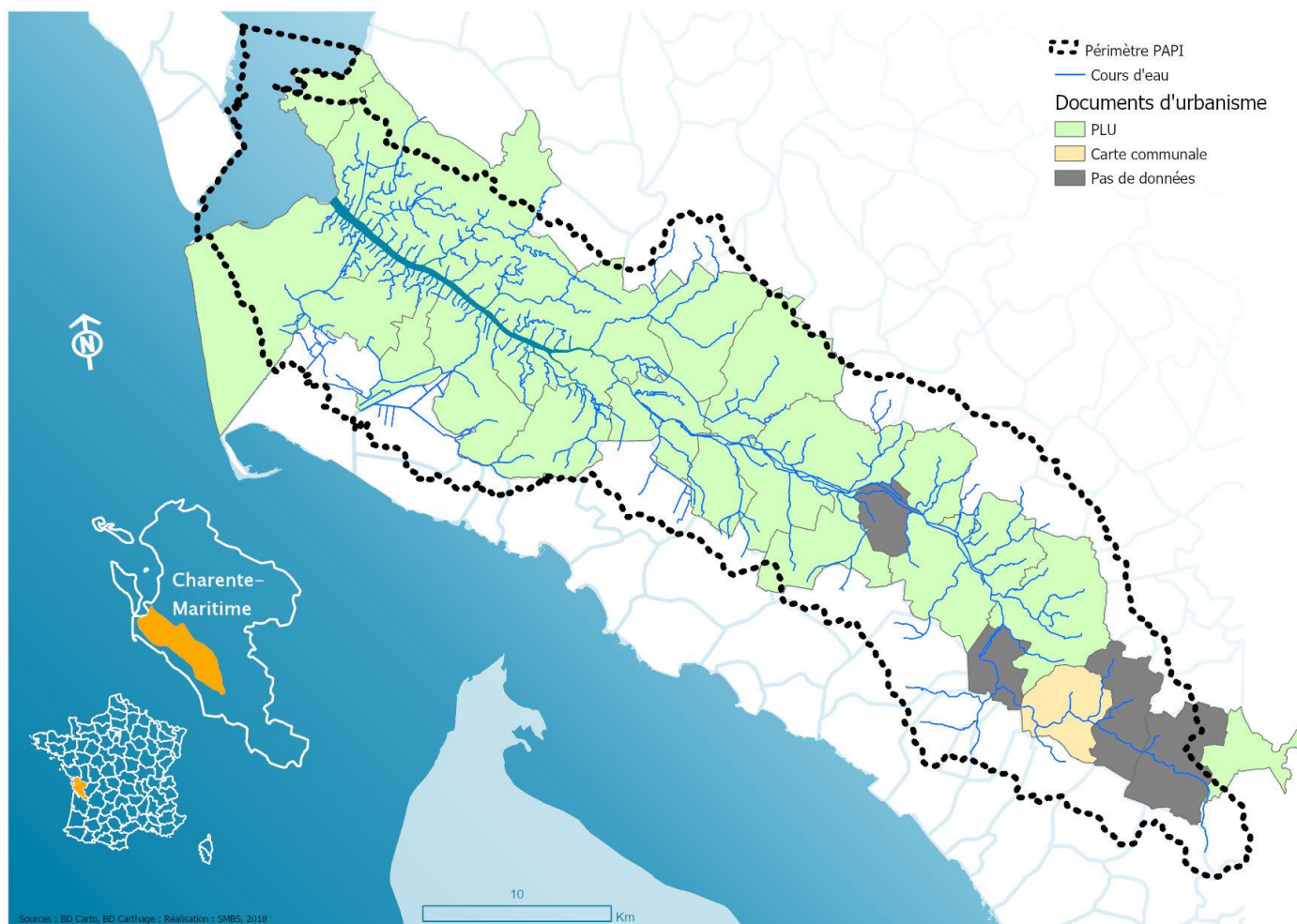
Carte 2 : Schémas de cohérence territoriale du bassin de la Seudre

Le SCoT est un document d'urbanisme intégrateur par sa prise en compte de l'ensemble des documents cadre d'ordre supérieur (PGRI, SDAGE, SAGE...). Ainsi, la compatibilité des documents d'urbanisme locaux (PLU, cartes communales) avec le SCoT en vigueur permet d'assurer la prise en compte du risque inondation à l'échelle locale.

Le PLU est un document fixant les règles d'urbanisme pour une commune. Il établit les règles applicables à l'utilisation du sol. Le POS est « l'ancêtre » du PLU. Par ailleurs, certaines communes peuvent être couvertes par une carte communale délimitant les secteurs constructibles. Cette dernière ne permet pas de réglementer les modalités d'implantation (type de constructions autorisées par exemple). Dans ce cas, les dispositions du règlement national

d'urbanisme s'appliquent. Les communes n'ayant ni PLU, ni POS, ni carte communale sont soumises directement aux règles nationales d'urbanisme. Le principe de l'urbanisation limitée s'applique.

Les documents d'urbanisme locaux présent sur le périmètre du PAPI sont présentés sur la Carte 3.



Carte 3 : Documents d'urbanisme en vigueur sur les communes du bassin de la Seudre

En parallèle de ces outils d'aménagement du territoire déployés par les collectivités locales, l'Etat a établi des « porter à connaissance » et a prescrit des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) sur le bassin de la Seudre. Les cartes d'aléas ayant permis l'élaboration de ces documents ont été produites dans le cadre d'une étude portée conjointement entre l'Etat et le syndicat mixte du bassin de la Seudre (SMBS). Les PPRL, lorsqu'ils seront approuvés, réglementeront l'utilisation des sols. Ils constituent une servitude d'utilité publique, leur annexion au document d'urbanisme en vigueur sera donc obligatoire. Les « porter à connaissances » peuvent, quant-à-eux, servir de support pour interdire certains projets ou imposer des prescriptions en fonction de l'exposition de ceux-ci. La Carte 4 présente les communes couvertes par un « porter à connaissance » et la Carte 4 5 présente les communes où un PPRL est prescrit. Toutes les communes traversées par la Seudre sont concernées par un « porter à connaissance », mais considérant le peu d'enjeux situés en zone inondable sur le bassin continental, seules les communes de l'estuaire ont un PPRL prescrit.





Carte 4 : Communes couvertes par un « porter à connaissance »



Carte 5 : Communes concernées par un plan de prévention des risques

### c) Prise en compte du risque dans les SCOT et PLU de l'estuaire de la Seudre

Les SCOT de la communauté d'agglomération Royan Atlantique et du pays Marennes-Oléron concernent la zone la plus à risque du bassin où certains secteurs urbanisés sont situés en zone inondable.

#### SCoT communauté d'agglomération Royan Atlantique :

Le SCOT de la communauté d'agglomération Royan Atlantique a été arrêté par le conseil communautaire le 11 octobre 2019. Il contribue, par sa politique de gestion de l'urbanisation, à limiter le nombre d'habitant exposés aux inondations. Il prescrit :

- Un appui sur les cartographies des atlas de zones inondables et des plans de prévention des risques inondation pour définir les possibilités de développement.
- La prise en compte par les PLU ou document d'urbanisme en tenant lieu de l'ensemble des informations locales disponibles sur l'aléa inondation (arrêtés de catastrophe naturelle, SAGE, études locales, expertises d'usage, mémoire locale...) afin de limiter voire d'interdire le développement dans les secteurs concernés.
- Dans les secteurs déjà urbanisés et soumis à un aléa fort d'inondation, une subordination des projets de densification et de renouvellement urbain à la garantie de la sécurité et de la réduction de la vulnérabilité des personnes.

Le risque d'inondations pouvant être amplifié par le ruissellement des eaux pluviales, des mesures ont été définies dans de manière à améliorer la gestion de celles-ci et à limiter l'aléa inondation en lui-même :

- Le respect de la dynamique naturelle des cours d'eau en protégeant leurs abords de toute artificialisation et en y maintenant les éléments arborés et arbustifs.
- La préservation des zones d'expansion des crues ainsi que des zones humides et leurs abords.
- La mise en œuvre d'une politique globale de gestion du ruissellement pluvial : gestion des eaux pluviales à l'échelle de l'unité foncière ou de l'opération d'aménagement, en privilégiant l'infiltration naturelle dès lors que la nature des sols le permet.

## SCOT pays Marennes-Oléron :

Le SCOT du pays Marennes-Oléron est en cours de révision. De cadre de l'appel à projet national du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lancé en 2014, le porteur du SCOT a bénéficié, pour une durée de 3 ans, d'une aide financière et d'un appui méthodologique pour intégrer un volet « risques littoraux ». En janvier 2020, le projet de PADD était présenté aux personnes publiques associées. Dans l'orientation « agir localement pour anticiper les changements climatiques » une importance est donnée à la limitation de l'exposition aux risques littoraux des espaces urbanisés par les moyens suivants :

- Prioriser le développement de l'urbanisation dans les zones non soumises à l'érosion et sur les terres « hautes » ;
- Limiter la densification des constructions dans les zones basses ;
- Faciliter l'adaptation des constructions et des aménagements existants dans les zones à risques ;
- Identifier les secteurs très sensibles et faciliter les recompositions spatiales le cas échéant ;
- Prévoir les aménagements nécessaires pour faciliter le retour à la normale en cas de situation de crise : lieux de stockage des déchets...

## PLU des communes concernées par la zone inondable de la Seudre :

Toutes les communes riveraines de la Seudre sont couvertes par un « porter à connaissance » de l'Etat. Ce document recense les risques d'inondation et de submersion et émettent des règles générales de constructibilité en fonction des aléas identifiés. De plus, des PPRL sont prescrits sur 10 des 12 communes de l'estuaire. Lors de l'instruction des actes d'urbanisme, les règles les plus restrictives apportées soit par le PLU, soit par le « porter à connaissance » ou le PPRL sont appliquées. Les risques d'inondations sont donc bien pris en compte lors de l'instruction des actes d'urbanisme. Cependant, afin de faciliter la compréhension par les administrés, la prise en compte des « porters à connaissance » (ou des PPRL lorsqu'il seront approuvés) dans les PLU est une plus-value.

Ainsi, les documents d'urbanisme des 12 communes de l'estuaire regroupant la majorité des enjeux en zone inondable ont été analysés au regard de leur prise en compte des risques présentés dans le « porter à connaissance » de l'Etat (cf. Tableau 1). Huit d'entre eux sont en révision.

**Tableau 1 : Analyse de l'intégration des risques d'inondations présentés par le « porter à connaissance » dans les documents d'urbanisme**

	Nombre de communes
PLU prenant en compte le « porter à connaissance »	2
sauf pour certaines règles spécifiques : côte plancher en aléa long terme, condition d'extension ou de changement de destination en zones A ou N.	2
Prise en compte du « porter à connaissance »	6
partielle car basé sur l'ancien « porter à connaissance » de l'Etat	2
Partielle	2

## **2. Présentation des actions retenues dans le PAPI**

Considérant le bilan de la prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme, deux actions spécifiques à l'axe 4 du PAPI, deux actions spécifiques à l'axe 5 et une action spécifique à l'axe 6 ont été retenues :

- Action IV.G.1 : Intégration des risques d'inondation dans les documents d'urbanisme locaux :

Dans le cadre du PAPI d'intention, un travail a été mené en partenariat entre le SMBS, les communes et les intercommunalités pour une prise en compte homogène et pertinente des risques d'inondations dans les documents

d'urbanisme. Ce travail a notamment contribué à la prise en compte de l'ancien « porter à connaissance » dans les PLU. Les collaborations engagées ont montré leurs bénéfices, en assurant une meilleure compréhension par les élus de ces démarches et ainsi une meilleure acceptation. Par ailleurs, le travail mené a permis de renforcer la transversalité et le transfert de savoirs entre les différents services (urbanisme/risque).

Avec l'élaboration des nouveaux « porter à connaissance » et la prescription des PPRL, la nécessité de poursuivre ce partenariat est concrétisée par la fiche action IV.G.1. Elle vise à apporter un appui technique sur l'intégration des risques d'inondation dans les documents d'urbanisme (réalisations cartographiques, animation de réunions...) lors de la création et la révision de ceux-ci.

Cette action a été engagée dès la signature de la convention cadre du PAPI et se poursuivra toute la durée du PAPI. Un guide pratique à destination des communes et de leurs prestataires a été élaboré pour l'intégration du risque inondation dans les PLU du bassin de la Seudre.

- Action I.M.1 : Approbation des PPRL des communes de l'estuaire de la Seudre :

Les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) sont réalisés par l'Etat, sous l'autorité du préfet de Département, pour les communes exposées à un risque important. Ils réglementent l'occupation des sols en fonction des risques littoraux, notamment les risques de submersion marine. L'estuaire de la Seudre a été défini par la circulaire du 2 août 2011, relative à la mise en œuvre de PPRL, comme territoire prioritaire à l'élaboration de ce type de plan. A ce jour plusieurs réunions publiques organisées par l'Etat ont permis de présenter les cartes d'aléas, puis les projets de zonage réglementaire. L'approbation des PPRL des communes de l'estuaire de la Seudre est prévue en 2021.

- Action V.M.1 : Analyse de vulnérabilité aux submersions marines des habitations, bâtiments économiques et établissements sensibles dans l'estuaire de la Seudre :

Cette action a pour objectif de mener une campagne de diagnostics afin d'évaluer la vulnérabilité des bâtiments situés en zone inondable dans l'estuaire de la Seudre et de proposer des mesures de réduction de la vulnérabilité. Si les actions présentées précédemment s'adressent plutôt à de nouvelles constructions ou aménagements, cette action vise à réduire la vulnérabilité de l'existant.

Cette action a été engagée en octobre 2019 et a permis le diagnostic d'une trentaine d'habitations.

- Action V.M.3 : Travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations des habitations dans l'estuaire de la Seudre :

Cette action est ajoutée dans le cadre du premier avenant au PAPI. Son objectif est de proposer un dispositif d'aides financières aux particuliers ayant bénéficié des diagnostics de l'action V.M.1 pour la réalisation des travaux préconisés.

- Action VI.G.2 : Animer la réflexion sur les politiques foncières à l'échelle du bassin

Cette action permettra de disposer d'une veille foncière sur les secteurs d'intérêt pour la préservation et la restauration des zones d'expansion de crues, puis de disposer d'orientations de gestion sur les secteurs acquis. Elle vise à préserver, voir restaurer des zones d'expansion de crues actuelles afin de ne pas aggraver le risque d'inondation fluviale sur la partie continentale de la Seudre.

## **B. Concertation avec les structures compétentes en urbanisme**

---

L'ensemble de communes du bassin, ainsi que la communauté d'agglomération Royan Atlantique et les communautés de communes du bassin de Marennes, de la Haute-Saintonge et de Gémovac sont les collectivités détentrices de



compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elles sont membres du comité de pilotage, l'instance de concertation et de décision du PAPI du bassin de la Seudre. Par ailleurs, les communautés de communes et d'agglomération sont membres du comité technique. Leur mobilisation a été indispensable pour mener à bien les réflexions sur l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, les réunions menées dans le cadre de l'appel à projet « volet risques littoraux du SCoT » ont été animées conjointement par l'animatrice SCoT du Pays Marennes-Oléron et les animateurs PAPI du bassin de la Seudre et de l'Ile d'Oléron.

Tout au long de la mise en œuvre du PAPI d'intention et de l'élaboration du PAPI complet, des réunions ont également été organisées avec ces acteurs afin d'assurer leur engagement dans la démarche et la bonne adéquation du projet avec leur volonté.

## **C. Conclusion**

---

Le bassin de la Seudre est un territoire plat constitué de marais doux et salés. Cette configuration et les dégâts engendrés par la tempête Xynthia en 2010 ont placé les risques d'inondations comme priorité pour les collectivités. Ainsi, les connaissances ont beaucoup progressé depuis la mise en œuvre du PAPI d'intention et la réalisation de l'étude de définition des aléas portée conjointement par l'Etat et le SMBS. Tous les documents d'urbanisme de l'estuaire de la Seudre mentionnent le risque d'inondation même si l'intégration des connaissances reste encore partielle. En effet, l'évolution des connaissances ne coïncide pas toujours avec les longs calendriers de de révision des PLU. Par ailleurs, les risques d'inondations n'étant pas les seules contraintes applicables à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, les élus locaux sont souvent perdus face à la complexité résultante. Ainsi, la mise en œuvre du PAPI permet d'accompagner les collectivités tout au long du PAPI pour faciliter la mise à disposition des connaissances et améliorer l'intégration des risques d'inondation.