

La réservation de l'espace nécessaire au cours d'eau, clef de la réussite

Secure necessary river space, key to success

Jean-Pierre Jordan

Office fédéral de l'environnement, 3003 Bern, Suisse
(jean-pierre.jordan@bafu.admin.ch)

RÉSUMÉ

L'utilisation intensive du sol, spécialement dans un pays à forte densité de population comme la Suisse, a conduit par le passé à gagner des terres au détriment de certaines fonctions essentielles des cours d'eau. Les cours d'eau canalisés, restreints dans leur largeur, acheminent l'eau en aval bien plus rapidement qu'un cours d'eau naturel, accélérant et amplifiant l'effet des crues. Les infrastructures et constructions réalisées à proximité de cours d'eau aménagés sont quant à elles soumises à des aléas importants en cas d'événements extrêmes. L'endiguement des cours d'eau a en outre fortement réduit leur dynamique naturelle perturbant notamment le transport des alluvions, le développement de biocénoses et la connectivité entre les biotopes. Fort de ce constat, dès la fin des années 1990, la notion d'espace réservé aux eaux a été intégrée dans la législation suisse. Cet espace peut être remanié par la rivière, il reste à disposition des crues et libre de tout type d'utilisation. L'importance de la notion d'espace réservé pour le cours d'eau est illustrée par le grand projet de réaménagement du Rhône à l'amont du Léman qui se réalisera sur plusieurs décennies. Pour atteindre les objectifs de protection contre les crues et environnementaux, plus de 800 hectares d'emprise supplémentaire sont indispensables. Cet espace est actuellement réservé, mais, l'augmentation de l'emprise soulève de fortes oppositions, en particulier dans les milieux agricoles et de la part des communes.

ABSTRACT

In the past, intensive land use has led to land being occupied to the detriment of certain essential functions of rivers, especially in densely-populated countries such as Switzerland. Canalized rivers which are limited in their width carry water downstream much more quickly than natural watercourses, thereby accelerating and amplifying flooding effects. Infrastructures and constructions built close to such watercourses are therefore subject to major hazards in extreme events. Construction of embankments along waterways has also greatly reduced their natural dynamics, notably disrupting sediment transport, development of biocenoses and biotope connectivity. This being the case, from the end of the 1990s onwards, the notion of spaces reserved for water was incorporated into Swiss legislation. These areas can be reshaped by the river, remain available for flooding and are free of any type of use. The importance of this notion of spaces reserved for rivers is illustrated by the major Rhône redevelopment project upstream from Lake Geneva, which will be spread over several decades. To achieve flood-protection and environmental targets, over 800 hectares of additional land area are indispensable. Space is currently reserved, but any increase in its area raises strong opposition, in particular in farming and among municipalities.

MOTS CLÉS

Flood protection, Rhone Project, river space, spatial planning.

1 UNE POLITIQUE DE GESTION DURABLE DES COURS D'EAU

1.1 Assurer un espace suffisant réservé aux cours d'eau

Les cours d'eau assurent maintes fonctions : ils façonnent le paysage, transportent l'eau et charrient les alluvions ; artères vitales, ils ont des effets régulateurs sur les écosystèmes ; ils renouvellent la nappe phréatique, donc les réserves d'eau souterraine ; enfin, ils abritent la vie et sont dynamiques. Les cours d'eau doivent également pouvoir absorber les événements de crues rares ou extrêmes. Les interventions trop massives réalisées par le passé pour se protéger contre les crues et gagner de nouveaux territoires ont compromis une partie de ces fonctions. Redonner une partie de l'espace perdu représente souvent la seule possibilité de remédier à ces déficits et la Suisse s'est engagée depuis les années 1990 dans un programme de mesures visant à redonner un espace suffisant aux cours d'eau.

Les dispositions légales en Suisse prévoient de concentrer les efforts de revitalisation sur des cours d'eau prioritaires, c'est-à-dire ayant le plus de bénéfices pour la nature et le paysage au regard des coûts. Mais, pour ne pas préteriter la situation à long terme, un espace réservé aux eaux doit être délimité sur l'ensemble du réseau hydrographique suisse.

1.2 Détermination de l'espace réservé au cours d'eau

L'espace minimal pour le cours d'eau inclus dans son principe le lit et les zones riveraines. Cet espace peut être remanié par le ruisseau ou la rivière, il reste à disposition des crues et libre de tout type d'utilisation. La détermination de la place nécessaire dépend des besoins de la protection contre les crues. A partir des bases hydrologiques et de la détermination des buts de protection, un espace garanti pour le cours d'eau doit être défini à long terme.

Cet espace dépend également des besoins écologiques du cours d'eau. Il doit assurer la diversité structurelle des milieux aquatiques, amphibiens et terrestres ; donner suffisamment de place pour le développement d'espèces typiques et la constitution d'une trame d'habitats naturels ; permettre la constitution d'un site suffisamment attractif pour que la population vienne s'y délasser ; laisser suffisamment de distance entre cours d'eau et limite du sol exploité pour éviter que l'eau ne soit polluée.

La législation définit la largeur de l'espace à réserver aux cours d'eau. La largeur minimale à respecter absolument est la « largeur garantissant la protection contre les crues et le maintien des fonctions naturelles du cours d'eau », selon un diagramme de référence fonction de la largeur naturelle du lit du cours d'eau. Pour les grands cours d'eau (de largeur naturelle supérieure à 15 m), la délimitation de l'espace doit se faire au cas par cas, comme nous le verrons pour le Rhône.

L'espace réservé aux eaux doit être aménagé et exploité de manière extensive par l'agriculture de manière à préserver une zone riveraine caractéristique du cours d'eau. De nouvelles installations peuvent être mises en place dans l'espace réservé aux eaux uniquement si leur implantation est imposée par leur destination et qu'elles servent des intérêts publics (p.ex. ponts ou centrales au fil de l'eau d'intérêt public). Dans les zones densément bâties, des dérogations sont cependant possibles pour des installations conformes à l'affectation de la zone, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

2 LE PROJET RHÔNE

2.1 Situation actuelle

Les crues historiques du Rhône de ces dernières années, en 1987, 1993 et plus particulièrement en l'an 2000, ont clairement montré les limites de capacité et de résistance des digues du Rhône. Sur la plus grande partie de son linéaire, l'aménagement actuel du Rhône n'est en effet pas à même de protéger la plaine contre la crue centennale. L'espace disponible pour le Rhône est aujourd'hui réduit à un couloir étroit entre deux digues surélevées par rapport à la plaine. Les crues y transitent à grande vitesse et le niveau d'eau surplombe de 3 à 4 mètres celui de la plaine.

Le déficit de capacité hydraulique provient essentiellement d'une révision des débits de projet due à l'observation de crues plus fortes ces dernières décennies et à une meilleure prise en compte des incertitudes, en particulier celles liées au changement climatique. Au manque de capacité s'ajoute le très mauvais état dans lequel se trouvent ses digues: entre Brigue et le Léman, la moitié de celles-ci sont dangereuses.

En Valais, plus de 11'000 hectares de terres de la plaine sont aujourd'hui menacés d'inondation, dont plus de 1'000 hectares de zone à bâtir déjà construite avec des intensités fortes. Les dégâts pourraient se chiffrer à plus de 10 milliards de francs. A ces déficits de protection, s'ajoute des déficits écologiques importants liés à la morphologie et au tracé du Rhône.

2.2 Le projet

Un concept de gestion des débits a été établi. Il prévoit une protection de toute la plaine contre au minimum la crue centennale. Mais, les zones densément peuplées ou à forts dégâts potentiels justifient une protection jusqu'à la crue millénale en aménageant des corridors d'évacuation des crues ou de rétention qui préserve ces zones et permettent de gérer de manière optimale le risque résiduel.

Pour atteindre les objectifs de protection, plusieurs variantes ont été analysées. Le potentiel de rétention n'est pas suffisant pour laminer les crues rares. La solution systématique de surélévation des digues a été écartée, car elle ne permet pas une bonne gestion du risque résiduel et manque de capacité d'adaptation. L'abaissement systématique du lit n'a pas non plus été retenu comme solution, car il peut causer des préjudices à la nappe avec des effets sur la ressource en eau, l'agriculture et la sécurité des bâtiments. En définitive, seul un élargissement du lit répondait pleinement aux objectifs et il a été favorisé partout où l'espace était disponible. Des solutions mixtes (avec approfondissement) ont également été proposées là où les contraintes étaient plus fortes. L'élargissement nécessaire a été basé sur des considérations hydrauliques et morphologiques. En complément, le développement d'un outil prédictif du développement des milieux riverains spécifique pour le Rhône a permis de mettre en évidence les besoins d'espace pour générer les formations végétales riveraines et la faune typiques. Cet espace a pu être intégré en bonne partie dans l'espace nécessaire pour la sécurité.

L'espace Rhône défini dans le plan sectoriel permet de réserver la surface nécessaire pour assurer la sécurité de la plaine. Il s'agit d'un périmètre inconstructible. L'emprise supplémentaire touche des zones d'affectation différentes. Les surfaces agricoles représentent près de 50% des emprises supplémentaires nécessaires au projet. Les zones à bâtir concernent quant à elles 12% des surfaces supplémentaires concernées. L'échange de surfaces plutôt que l'expropriation est privilégiée en mettant en place une politique d'achats anticipés de terrains à l'amiable.

2.3 Les conflits

La démarche adoptée pour le projet Rhône est exemplaire au niveau participatif. Pourtant, à part quelques mesures prioritaires en cours d'exécution, le projet qui a été mis en consultation en 2008 n'est pas encore approuvé. Malgré une démarche participative menée durant les 3 ans de développement, les oppositions se sont faites vives tant des milieux politiques qu'agricoles.

Outre les inquiétudes sur les délais nécessaires à atteindre une sécurité adaptée (et à lever les restrictions en terme d'autorisation de construire), c'est surtout les surfaces perdues qui posent problème. Pour les communes, les zones à construire constituent un gage d'attractivité économique essentiel. Même si celles-ci sont globalement surdimensionnées dans le canton du Valais, aucune commune n'est d'accord de céder du terrain plus qu'une autre. Pour les agriculteurs, la perte de surface productive et par conséquent d'une partie de l'autonomie alimentaire, ainsi que la mise en danger de certaines exploitations constituent les arguments principaux. Mais, le rachat des terrains à des valeurs nettement inférieures à ce que la transformation en zone à bâtir pourrait permettre de l'espérer, joue également un rôle important, même si non avoué. Des compensations par une amélioration du potentiel de production en développant des projets d'amélioration foncières, lorsqu'une réorganisation du territoire rural et une adaptation des équipements agricoles s'avèrent nécessaires, ne constituent pas actuellement une réponse valable pour les intéressés bien que la démarche soit soutenue au niveau de la politique agricole fédérale.

3 CONCLUSION

Le projet Rhône est de portée nationale, par l'importance des intérêts mis en jeu et par l'ampleur des travaux à entreprendre. Des solutions innovantes garantiront à long terme la sécurité et respecteront une utilisation mesurée et rationnelle du sol. Des conflits sont cependant inévitables du fait de l'emprise supplémentaire nécessaire sur les sols. Des solutions sont proposées pour résoudre ces conflits, mais la principale difficulté reste à convaincre les milieux touchés que redonner de l'espace au cours d'eau est la seule possibilité pour que le projet s'inscrive dans un développement durable de la plaine du Rhône en répondant également aux besoins de la nature. Actuellement, après plusieurs années de planification s'appuyant sur une démarche participative, ingénieurs, experts et décideurs s'emploient à cette tâche de conviction. Celle-ci pourra être aussi longue que celle de la planification.