

Note à destination des membres de la commission inondation

Directive Inondation

1. Présentation de la directive « inondation »

Un objectif à horizon 2015 : réaliser des plans de gestion des risques d'inondation

La directive « inondation » fixe aux Etats Membres de l'Union Européenne l'objectif de réalisation de plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour le 22 décembre 2015 pour chacun des bassins ou groupes de bassins que les Etats membres auront délimités. Pour la France, il s'agit des mêmes bassins que pour la mise en oeuvre de la directive cadre sur l'eau, (districts Escaut et Sambre pour le bassin Artois-Picardie). Ces plans de gestion contiendront des mesures visant à réduire les conséquences négatives potentielles des inondations.

Une première étape : l'évaluation préliminaire

Pour élaborer ces plans de gestion, la directive prévoit tout d'abord la réalisation d'une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI). Ce document évalue les risques d'inondation pour la santé humaine, l'environnement et les biens dont le patrimoine culturel et l'activité économique, en mettant notamment l'accent sur la connaissance des inondations du passé. L'EPRI évalue également l'exposition des territoires à des inondations potentielles, événements majeurs jusque là peu appréhendés par la politique française de gestion du risque inondation. Par courrier en date du 12/03/2012, Mr le Préfet Coordonnateur du Bassin Artois-Picardie a informé l'ensemble des parties prenantes de l'approbation de l'EPRI du bassin Artois-Picardie et de sa mise à disposition sur le site internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Nord-Pas-de-Calais.

Cette évaluation préliminaire a ainsi donné un premier aperçu de l'exposition du bassin Artois-Picardie au risque d'inondation. Elle a permis notamment de faire ressortir des territoires pour lesquels les enjeux humains, économiques, environnementaux et patrimoniaux sont particulièrement exposés aux inondations, initiant ainsi l'étape de sélection de territoires à risques importants d'inondations (TRI).

Deuxième étape : la sélection des territoires à risques importants d'inondation

La liste des TRI, qui doit être rapportée à la Commission Européenne en septembre 2012, doit être établie en étroite concertation entre l'Etat et les collectivités parties prenantes sur ce sujet.

2. Devenir territoire à risques importants d'inondation : quelles conséquences ?

La nécessité d'une implication et d'une mobilisation accrue des collectivités

La sélection effective d'un territoire comme TRI emporte deux conséquences.

En premier lieu, un approfondissement de la connaissance du risque sera réalisé au travers d'une cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation par l'Etat d'ici fin 2013.

En deuxième lieu, mettre en œuvre des stratégies locales de gestion des risques d'inondation pour réduire les conséquences négatives des inondations sur ces territoires sera obligatoire. Ces stratégies feront appel à des outils actuellement existants pour prévenir le risque (plans de prévention des risques d'inondation - PPRi), se préparer à la crise (Plans communaux de sauvegarde - PCS), renforcer les ouvrages de protection.

Etre TRI nécessite donc une mobilisation et un engagement importants des collectivités pour établir une gouvernance locale adéquate en vue d'élaborer des plans d'action pour réduire l'impact des inondations sur ces TRI, comme par exemple une maîtrise de l'urbanisation.

La poursuite de la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation pour les territoires situés hors TRI

De nombreux territoires sont concernés par les inondations et ne seront pas désignés comme TRI. L'objectif final est de diminuer le risque d'inondation sur l'ensemble du territoire national, en mobilisant tous les leviers disponibles et adaptés au territoire considéré. Aussi, la mise en œuvre de la politique de gestion des inondations, notamment ses volets prévision des crues, développement de connaissance, alerte et gestion de crise, se poursuivra sur ces autres territoires en tant que de besoin. De même, les projets de lutte contre les inondations portés par les collectivités (PAPI) continueront à bénéficier des crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, sur la base cependant de stricts critères d'analyse coût-bénéfice.

3. Les modalités de sélection des territoires à risques importants d'inondation

Les critères nationaux de sélection des territoires à risques importants d'inondation

Le projet de stratégie nationale de gestion du risque d'inondation donne ainsi plusieurs orientations pour le choix des TRI :

- le périmètre d'un TRI n'est pas défini a priori, mais le périmètre d'une unité urbaine ou de plusieurs unités urbaines regroupées paraît le plus approprié en première approche ;
- parmi l'ensemble d'indicateurs calculés pendant l'EPRI, les critères prioritaires à retenir concernent les impacts sur la santé humaine et les impacts économiques, notamment sur l'emploi ;
- des facteurs d'intérêt à agir peuvent également être retenus, basés sur la dynamique du territoire que ce soit en terme d'aménagement ou de gestion du risque d'inondation.

L'objectif national est de sélectionner un nombre limité de TRI pour atteindre a minima 50% de la population et des emplois exposés au niveau national.

L'application de ces critères conduit à proposer quatre unités urbaines : Lille, Béthune, Douai-Lens et Valenciennes qui comprennent à elles seules plus de la moitié de la population potentiellement impactée par des inondations.

Les critères locaux de sélection des territoires à risques importants d'inondation

Des critères locaux peuvent, si nécessaire, être ajoutés, dans l'optique d'élargir quelque peu la liste des TRI du bassin Artois-Picardie, en tenant compte des spécificités de ce bassin : présence de deux districts Escaut et Sambre, densité de population élevée malgré des disparités territoriales, exposition à la submersion marine, caractère transfrontalier... La commission inondation a ainsi validé la proposition d'un minimum d'un TRI pour chaque district Escaut et Sambre et de la sélection des unités urbaines avec plus de 50 000 habitants, conduisant ainsi à la proposition de sélection de quatre unités urbaines supplémentaires comme territoires à risques importants dans le bassin Artois-Picardie : Dunkerque, Calais, Amiens, Maubeuge.

Autres critères

La commission inondation, réunie le 29 février 2012 a délibéré en faveur d'une proposition d'extension de la liste des huit TRI issus des critères nationaux et locaux évoqués ci-dessus à un ou plusieurs autres territoires, notamment ayant connu des inondations importantes par le passé. Six unités urbaines comprennent entre 15 000 et 50 000 habitants potentiellement impactés par des inondations. Il s'agit de celle d'Arras, Saint-Omer, Saint-Amand, Armentières, Berck et Abbeville. La commission a proposé que ces territoires puissent être consultés et le cas échéant sélectionnés à la stricte condition que les collectivités concernées s'engagent formellement à mettre en place, directement ou par l'entremise d'une structure à laquelle elles adhèrent, une stratégie locale de gestion du risque d'inondation d'ici à deux ans. Cet engagement devra faire état de la capacité des porteurs de projet à mobiliser des moyens humains et financiers importants. L'engagement et les initiatives actuels de ces collectivités seront des critères importants permettant d'évaluer la volonté de s'investir dans l'élaboration et le portage de ces stratégies.

Il ne s'agit que d'une première étape et qu'il est toujours possible dans la phase de révision du PGRI, d'être ciblé comme TRI dans une deuxième vague.

En outre, l'Etat prendra des engagements vis-à-vis de l'union européenne sur lesquels il faudra rendre compte.

Sont disponibles sur le site internet de la DREAL Nord-Pas-de-Calais (<http://www.nord-pas-de-calais.developpement-durable.gouv.fr/?-Risques-Naturels,1594->) plusieurs documents de travail permettant de mieux appréhender ces définitions ainsi que les engagements et les obligations réglementaires ayant trait à ce sujet.

4. L'association des parties prenantes

L'ensemble des membres des commissions géographiques, ainsi que les organismes à compétence urbanistique ou de gestion de l'eau ont été consultés quant à la détermination des TRI dans le courant du mois de mai. M. le Préfet précise dans son courrier de consultation en date du 7 mai ce qu'implique pour les collectivités le fait de devenir TRI. Il explique également la nature de l'engagement formel attendu pour les TRI potentiels hors critères nationaux et locaux.

Les présidents de CLE ont par ailleurs été spécifiquement informés de cette consultation le 31 mai.

La commission inondation, qui se réunira le 7 juin, examinera l'ensemble des remarques formulées lors de la consultation et les engagements éventuels de structures locales, de manière à permettre à M. le Préfet de Bassin de statuer sur la liste des TRI à l'issue du Comité de Bassin du 29 juin. Si les délais de consultation s'avéraient insuffisants d'ici au 7 juin, les réponses des différents acteurs qui parviendraient aux services d'ici fin juin, pourraient être transmises pour avis aux membres de la commission inondation, afin d'en assurer le traitement avant septembre.

A ce jour, un peu moins d'une centaine de réponses ont été reçues. Deux avis défavorables sont à noter :

- le SYMSAGEB demande à ce que le Boulonnais soit reconnu TRI, étant donnée la double exposition du territoire à la submersion marine, et au débordement de cours d'eau. Cette structure reconnue EPTB en février 2012 avait déjà porté à bien un PAPI de première intention.
- Merlimont : compte-tenu des connaissances disponibles actuellement, la commune ne juge pas nécessaire d'être identifiée comme TRI.

Plusieurs structures ont pu formaliser un engagement pour une démarche de stratégie locale :

- pour le TRI Audomarois, le SMAGE Aa et la CASO notamment rappellent l'engagement pris via le PAPI labellisé en décembre dernier.
- pour le TRI Valenciennois, la CAVM a délibéré en faveur de la réalisation d'un second PAPI.

Plusieurs structures ont annoncé une réponse à venir :

- l'AMEVA et la commune d'Abbeville
- Saint Amand les Eaux
- L'EPTB Lys

A la lumière de ces réponses, le caractère TRI de chaque territoire précédemment identifié sera à nouveau examiné lors de la commission.

Le cas de Boulogne, qui n'était pas dans la première liste de TRI sera notamment traité. Ce territoire est effectivement concerné par deux types de phénomènes, de nombreuses actions ont déjà été mises en place par le SYMSAGEB, et le nombre d'emplois potentiellement exposés aux phénomènes est supérieur à 15 000.

5. La cartographie pour les territoires à risques importants

Pour l'ensemble des TRI, les cartographies suivantes seront à réaliser pour fin 2013:

- aléas courants (inférieurs à la trentennale) si des dégâts significatifs sont observés,
- aléas moyens (avec des périodes de retour comprises entre 100 et 300 ans)
- aléas extrêmes
- risques en identifiant la vulnérabilité des enjeux sur les 4 axes de la Directive (santé, environnement, patrimoine et économie).

Ces cartographies doivent être réalisées au 1/25000, elles ont pour objectif de permettre l'écriture de la stratégie locale de gestion des risques, elles n'ont pas vocation en première intention à servir à la maîtrise de l'urbanisme.

Il est nécessaire dès la phase de détermination des TRI d'identifier pour quels phénomènes et sur quels cours d'eau les cartographies seront faites, faute de quoi en terme de rapportage à l'Union Européenne, la cartographie sera à réaliser sur l'ensemble des cours d'eau et affluents et pour tous les phénomènes (débordement, ruissellement et remontée de nappe), de même pour les objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations.

Pour les TRI identifiés d'après les critères nationaux et locaux, au nombre de 8, la DREAL propose de ne s'engager à réaliser la cartographie pour ce premier cycle que selon la typologie suivante :

- Lille : débordement de la Deule, la Marque et la Lys. Les problématiques ruissellement et remontée de nappe, quoique plus fréquentes, sont déjà traitées au mieux par ailleurs compte-tenu du niveau de connaissance dans ce domaines par l'État et LMCU. En terme d'intérêt à agir, la problématique débordement mal connue permettrait de mieux cerner l'ampleur de la problématique. Le phénomène ruissellement/débordement de nappe pourrait être traité au prochain cycle de cartographie.
- Béthune : débordement de la Lys. Les cartographies sur les affluents et sur la problématique ruissellement sont également intéressantes et pourraient être réalisées indépendamment de la démarche engagée dans le cadre de la directive.
- Valenciennes : débordement de l'Escaut et de la Scarpe. Les études ne sont que partiellement disponibles sur ces cours d'eau, alors que les informations sont plus conséquentes sur les affluents, néanmoins le TRI est essentiellement concerné par ces cours d'eau transfrontaliers.
- Douai-Lens : débordement canal de Lens, de la Scarpe et de la Deule. Les problématiques de débordement, remontée de nappe, et ruissellement semblent très liées. Pour traiter au mieux le cœur urbain du TRI, il semble préférable de s'atteler dans un premier temps aux cartographies par débordement des cours d'eau principaux. Les autres aspects pourraient être étudiés ultérieurement.
- Dunkerque : submersion marine. Les études sur les autres phénomènes pourront se poursuivre.
- Calais : submersion marine.

- Amiens : débordement de la Somme. Le phénomène remontée de nappe sera étudié de manière évidemment concomitante avec le débordement.
- Maubeuge : débordement de la Sambre et de la Solre où la connaissance est disponible, les autres affluents pourront être étudiés par ailleurs.

La DREAL propose de traiter la problématique ruissellement, très complexe, lors du prochain cycle, conformément aux démarches des autres États Membres sur le sujet.

Pour les TRI sous réserve d'engagement, au vu des connaissances existantes, la DREAL propose de traiter dans un premier temps le débordement des cours d'eau principaux:

- Armentières : débordement de la Lys
- Saint-Omer : débordement de l'Aa et du Marais Audomarois
- Berck : submersion marine
- Abbeville : débordement de la Somme
- Arras : débordement de la Scarpe
- Saint Amand les Eaux : débordement de la Scarpe

Démarches PAPI en cours

L'appel à projet des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI), qui prolonge et renouvelle depuis 2011 le dispositif lancé en 2002, est en liaison étroite avec la transposition de la directive inondation puisque les stratégies locales à faire émerger sur les territoires à risques d'inondation importants (TRI) s'apparenteront fortement aux projets PAPI. Ce nouveau dispositif introduit la possibilité de porter un PAPI d'intention dont l'objectif est la mobilisation des maîtres d'ouvrage et la constitution du dossier de candidature en vue d'un PAPI complet (composé, lui, d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un programme d'actions). Il s'agit d'une phase de diagnostic du territoire et de préfiguration, permettant de définir un programme de mesures adapté aux enjeux du territoire.

Deux projets de PAPI d'intention fortement liés sont actuellement en phase d'émergence : l'imbrication de leurs périmètres d'intervention et les caractéristiques des structures porteuses demandent une attention particulière.

Le Syndicat mixte pour l'aménagement de la vallée de la Hem (Symvahem) prépare depuis plusieurs mois un dossier de PAPI d'intention qui s'inscrit dans le prolongement d'une étude hydraulique visant à concevoir des zones d'expansion des crues à l'amont du bassin versant de la Hem. Sur ce petit bassin versant concerné par des enjeux modérés, cette étude a débouché sur des solutions trop coûteuses et techniquement peu adaptées au regard des enjeux : le syndicat souhaite donc profiter de l'opportunité d'un PAPI d'intention pour redéfinir un programme d'actions pertinent aux plans technique et socio-économique.

De son côté, le Syndicat Mixte Côte d'Opale a initié cette année une démarche d'élaboration d'un dossier de PAPI d'intention, sur le périmètre du SAGE du delta de l'Aa (dont le SMCO est la structure porteuse), qui englobe la vallée de la Hem. Il propose de réaliser en régie un ensemble d'études afin d'analyser la pertinence des travaux et mesures à engager sur le moyen et long terme dans le cadre du dépôt d'un PAPI complet dans les 2 ans à venir. Il propose également d'engager des actions pertinentes à court terme dans les domaines de l'amélioration de la connaissance et de la conscience du risque, de l'alerte et de la gestion de crise. Le projet envisagé est ambitieux et certaines dispositions pourraient être reprises au niveau du PAPI complet dont la durée d'exécution plus longue (6 ans) se prêterait davantage à la réalisation de celles-ci. Le projet de PAPI d'intention initié sur le delta de l'Aa avance plus rapidement que prévu et ambitionne un dépôt de candidature pour septembre 2012.

Le Symvahem a déposé en avril sa candidature, qui sera soumise le 7 juin à la Commission Inondations du bassin Artois-Picardie. L'instruction de cette candidature au regard des critères du cahier des charges du dispositif PAPI a été effectuée par les services de l'Etat (DREAL Nord-Pas-de-Calais et DDTM du Pas-de-Calais) et a fait l'objet d'un **rapport d'instruction joint au présent dossier**. Ce rapport a vocation à évoluer en intégrant les avis émis par la commission inondations.

A la suite de cette étape, la candidature du Symvahem sera examinée en juillet par la Commission Mixte Inondations (CMI) nationale, chargée de statuer sur la labellisation du projet au titre de « PAPI d'intention ».

L'instruction de ces 2 démarches concomitantes pose la problématique de la gouvernance et de l'articulation des projets PAPI sur ces territoires voisins, déjà liés par l'unité de gestion commune du SAGE, et fortement connectés sur le plan hydraulique. La lecture du dossier du PAPI de la Hem et celle des premiers documents de travail du SMCO vont dans le sens d'un regroupement à moyen terme de ces 2 démarches, dans l'objectif d'aboutir à un seul PAPI complet. La convergence vers un projet intégré à l'échelle du delta de l'Aa présente, pour les communes de la vallée de la Hem, un gage de pérennité de leur engagement dans la démarche PAPI : ainsi, l'idée est logiquement évoquée par le Symvahem en conclusion de son dossier de candidature.

Plusieurs facteurs montrent en effet que cette option répondrait de manière optimale aux critères du cahier des charges PAPI :

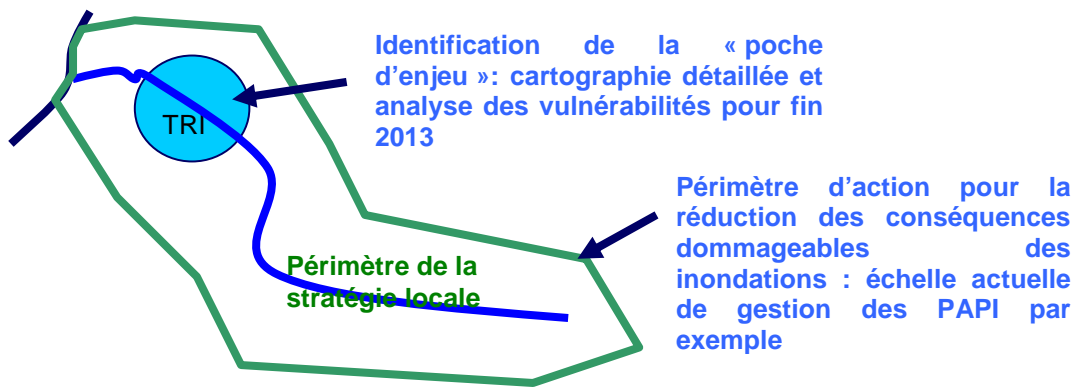
- Une candidature isolée de la vallée de la Hem porte sur des enjeux restreints et ses moyens financiers propres sont réduits ;
- Le périmètre du SAGE est adapté à la prise en compte des enjeux liés à la gestion de l'eau ;
- Une démarche commune permettrait une mutualisation des moyens pour les actions n'étant pas attachées spécifiquement à un territoire : réduction de la vulnérabilité, accompagnement des collectivités pour la gestion de crise, intégration du risque dans l'urbanisme, etc...
- Elle favoriserait également l'émergence de synergies entre les acteurs et le partage des expériences concluantes.

De plus, 2 agglomérations au sein du delta de l'Aa (Calais et Dunkerque) sont identifiées comme Territoires à Risques d'Inondation importants (TRI) au sens de la directive Inondations, ce qui nécessitera à terme l'établissement d'une stratégie locale de gestion du risque d'inondation que préfigurent les actuels PAPI.

Enfin, l'option d'une démarche commune et intégrée est d'autant plus envisageable que les 2 projets sont à une étape d'intention, qui peut être appropriée pour définir une gouvernance adaptée. Cette option ne remettrait pas en cause la pertinence du Symvahem en tant que maître d'ouvrage des actions spécifiques attachés à la vallée de la Hem : la gouvernance d'un PAPI Delta de l'Aa pourrait être organisée autour d'une structure porteuse – le SMCO – garante de l'équilibre et de l'animation du programme, et de plusieurs maîtres d'ouvrage compétents dans des domaines ou des secteurs différents (opérations de ralentissement dynamique à l'amont, ouvrages hydrauliques de protection, intégration du risque dans l'urbanisme, etc.).

Le rapport d'instruction conclut donc qu'il apparaît pertinent d'orienter le SYMVAHEM et le SMCO vers une convergence de leurs démarches, mais ce rapprochement demanderait une maturation politique, technique et financière qui ne peut être immédiate. **Il est donc proposé à la Commission Inondations Artois-Picardie de demander au Symvahem et au SMCO de mettre à profit le calendrier commun de leurs phases PAPI d'intention, pour étudier l'intégration des 2 démarches sous la forme d'un seul PAPI complet.**

Annexe 1



Annexe 2

Première liste des TRI potentiels :

1. TRI selon les critères nationaux

- Lille
- Bethune
- Douai-Lens
- Valenciennes

La population au sein de l'EAIP cours d'eau, sur ces unités urbaines englobent plus de 50% de la population exposée dans le bassin.

2. TRI selon les critères locaux

- Dunkerque et Calais concernés par la submersion marine
- Amiens
- Maubeuge

La population au sein de l'EAIP, sur ces unités urbaines est supérieure à 50 000 habitants, sauf pour Maubeuge, qui sera le seul TRI du district international Sambre.

3. TRI sous réserve d'engagement des acteurs locaux

- Arras
- Saint-Omer
- Saint-Amand
- Armentières
- Berck
- Abbeville

La population au sein de l'EAIP, sur ces unités urbaines est comprise entre 15 000 et 50 000 habitants.