

PROGRAMMES D' ACTIONS DE PREVENTION DES INONDATIONS

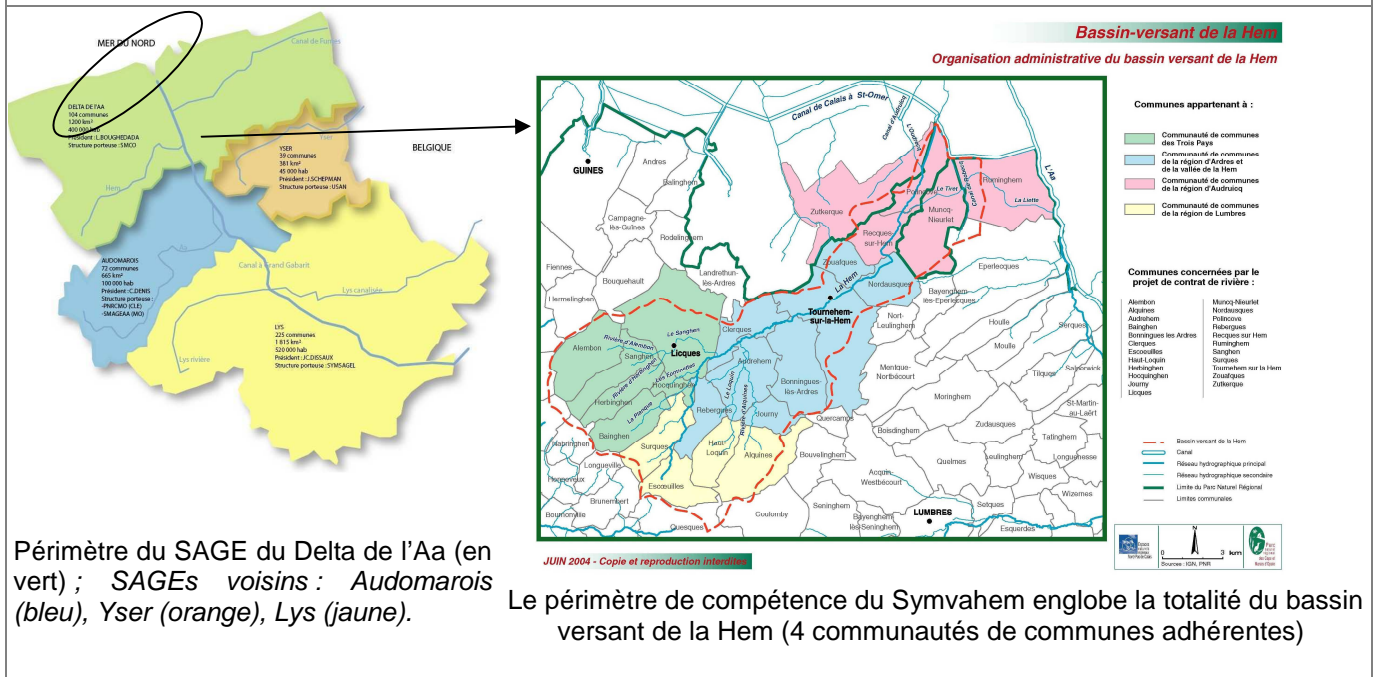
PAPI D'INTENTION

COMMISSION MIXTE INONDATION – LABELLISATION NATIONALE RAPPORT D'INSTRUCTION

District hydrographique: Artois-Picardie	Région(s) : Nord-Pas-de-Calais	Département(s) : Pas-de-Calais (62)	Bassin de risque : Vallée de la Hem (affluent de l'Aa et des Wateringues)
Porteur du projet : Syndicat mixte de la vallée de la Hem (SYMVAHEM)			
Nom du programme : PAPI d'intention de la vallée de la Hem			

PREMIERE PARTIE : CONTEXTE

Plan de situation / Carte présentant le périmètre du PAPI d'intention (avec les limites du périmètre de compétence de la structure porteuse)



1. Acteurs du projet

1.1. Description du porteur de projet

Le porteur de la démarche PAPI de la vallée de la Hem à l'état d'intention est le Syndicat mixte de la vallée de la Hem (SYMVAHEM). Ses compétences comprennent d'une part, « la réalisation de travaux et d'actions visant à prévenir les inondations de la hem, à atténuer

leurs effets et limiter l'impact des eaux de ruissellement s'évacuant dans la Hem »¹, dont l'entretien de la Hem et de ses affluents, et d'autre part, « la mise en œuvre d'actions prévues au contrat de rivière de la Hem : valorisation écologique de la Hem et de ses affluents ; études, actions d'animation et de sensibilisation aux enjeux du contrat de rivière ».

1.2. Description des partenaires

Désignation des maîtres d'ouvrage et des co-financeurs.

Répartition du financement en % et en montant (en €) entre les maîtres d'ouvrages et co-financeurs.

Dans le cadre de la démarche PAPI à l'état d'intention, le SYMVAHEM prévoit de porter la maîtrise d'ouvrage de chacune des actions dont les fiches descriptives figurent en annexe au dossier.

Les co-financeurs envisagés sont l'Agence de l'Eau Artois-Picardie, le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais et le Conseil Général du Pas-de-Calais. Ces structures ont été associées au 1^{er} trimestre 2012 à l'élaboration du projet de candidature, et ont été consultés fin avril sur la base du dossier de candidature soumis à la présente instruction. Il est possible que des accords de principe de leur part en faveur d'un financement du projet, parviennent en cours d'instruction. Dans l'attente de ces réactions, le projet de plan de financement en annexe a été établi sur la base d'hypothèses de taux de participation, et est donc soumis à des incertitudes. Il affiche les montants et taux de participation suivants :

Total	Symvahem	Etat (programme des risques)	Etat (FPRNM)	AEAP	CR Nord-Pas-de-Calais	CG Pas-de-Calais
471500 €	173750	27 000 €	120 750 €	70 500 €	37 500 €	42 000€
	63%	6%	26%	15%	8%	9%

2. Contexte du projet

Préciser :

- l'« histoire » du dossier : d'où est venue la volonté de présenter un programme : épisode d'inondation, poursuite d'un programme d'action, etc.

- les enjeux du projet (nature de l'aléa, enjeux du territoire, etc.)

L'implication des collectivités du bassin versant de la Hem dans la gestion du risque inondation se manifeste depuis 2000 par la mise en œuvre d'un contrat de rivière : les premières études d'aménagements hydrauliques portées dans ce cadre faisaient suite à des crues d'occurrence fréquente enregistrées les années précédentes. Cette dynamique a été renforcée, après la crue importante d'août 2006, par la création du SYMVAHEM, qui a poursuivi les études engagées et s'est positionné pour porter la maîtrise d'ouvrage des aménagements envisagés : 15 petits barrages écrêteurs de crue d'une part (« ZEC » mentionnées dans le dossier), 7 sites de rétention des ruissellements d'autre part (« ZRR »). En 2011, le dimensionnement et le chiffrage de ces 2 projets de ralentissement dynamique aboutissent à des ordres de grandeur défavorables en terme de coûts / bénéfiques, ce qui conduit à revoir en profondeur la stratégie d'aménagement poursuivie jusque-là.

L'aléa principal pour le bassin versant de la Hem est le débordement du cours d'eau ; les débordements de ses affluents et les phénomènes de ruissellement constatés à l'amont sont également identifiés comme une

¹ Statuts du Symvahem.

problématique secondaire. La vulnérabilité du territoire concerne principalement les parties médiane et aval de la vallée : les enjeux impactés vont de quelques habitations à l'amont (ruissellement et crues rapides) et dans les communes médianes, à plusieurs dizaines dans chacune des 2 communes situées à l'aval. Au total, il semble qu'environ une centaine de foyers soient touchés par les événements « moyens » (crues d'août 2006 et novembre 2009), avec des hauteurs d'eau généralement inférieures à 1m. Le PPRi de la Hem situe toutefois quelques habitations en aléa fort à Clerques et à Tournehem (partie médiane). Les autres enjeux sont principalement agricoles, peu de commerces ou d'industries étant réellement identifiés comme vulnérables.

Le projet de ZEC vise à abaisser la ligne d'eau dans les parties médianes et aval, pour une crue de période de retour 5 à 10 ans, alors que le projet de ZRR affiche des objectifs de résorption des ruissellements à l'aval immédiat de chacun des sites, avec une faible contribution à l'objectif plus global des ZEC. Pour ces 2 projets, les enjeux dont l'exposition au risque serait réduite sont de trop faible ampleur pour que le bénéfice tiré puisse justifier le montant des investissements (ZEC : 5,23 M€ ; ZRR : 486 k€²). La faisabilité de ce programme, en l'état, est donc compromise.

En complément, il convient de noter que si le contrat de rivière a bien installé une habitude de réflexion collective autour de la problématique des inondations, une connaissance des acteurs et notamment une animation agricole, les ambitions se sont focalisées sur les travaux et les outils permettant une gestion intégrée du risque ne sont pas encore mis en place.

La démarche PAPI à l'état d'intention est donc un moyen, dans le cas présent, de réorienter les projets existants et de les inclure dans une stratégie globale de gestion du risque d'inondation qui reste à construire sur ce territoire.

3. Contexte de l'instruction

Préciser :

- date de réception du dossier
- liste des pièces présentées
- liste des services consultés pour avis

A l'issue de plusieurs mois d'échanges avec les services de l'Etat, une première version du dossier de candidature du SYMVAHEM a été transmise à la DDTM du Pas-de-Calais et à la DREAL Nord-Pas-de-Calais par courriel le 19/04/2012, doublée d'un envoi papier reçu le 2 mai par ces 2 structures. Des pièces complémentaires sont parvenues en cours d'instruction par courriel :

- le 16/05 : plan de financement corrigé et copie du courrier de sollicitation de l'agence de l'eau, du conseil régional et du conseil général ;
- le 22/05 : projet de convention-cadre pour le PAPI d'intention

Le dossier comprend :

- une « stratégie de lutte contre les inondations » qui explique la démarche PAPI à l'état d'intention que souhaite porter le SYMVAHEM ;
- une carte du périmètre de la démarche et une carte de diagnostic hydraulique ;
- un plan de financement global ;
- 9 fiches-actions ;
- les statuts du syndicat mixte et sa délibération en faveur d'une candidature PAPI d'intention ;

² Une analyse simple, même sans tenir compte des enjeux, montre que les ZEC projetées affichent des ratios de coût souvent compris entre 20 et 70 euros du m³ stocké : à titre de comparaison, l'agence de l'eau Artois-Picardie considère que le coût reste raisonnable jusqu'à un ordre de grandeur de 15€/m³.

- une copie du courrier de sollicitation de l'agence de l'eau, du conseil régional et du conseil général.

Les co-financeurs potentiels ayant été sollicités, il est possible que des accords de principes parviennent en cours d'instruction. Il n'y a pas eu, à ce stade de l'instruction, de lettre d'intention des partenaires identifiés dans le dossier (PNR des Caps et Marais d'Opale pour l'animation du programme et chambre d'agriculture pour l'action 6.3).

4. Description synthétique des actions du PAPI d'intention

Décrire en quelques lignes les actions envisagées.

Les actions envisagées pour la phase d'intention peuvent être regroupées en 2 types :

- des études de définition d'actions de ralentissement dynamiques adaptées aux enjeux, et l'analyse de leur rapport coût-bénéfices (axe 6, ralentissement des écoulements) : analyse coûts-bénéfices (ACB), premières démarches d'études relatives aux sites retenus, élaboration en parallèle d'un schéma d'hydraulique douce avec l'aide de la Chambre d'Agriculture.
- un ensemble de tâches préalables à la mise en œuvre d'actions d'amélioration de la connaissance et de la conscience du risque (axe 1 : repères de crues et supports d'information), d'amélioration de la gestion de crise (axe 3 : assistance à l'élaboration des plans communaux de sauvegarde - PCS), de réduction de la vulnérabilité (axe 5 : étude de vulnérabilité).

L'élaboration d'un diagnostic du territoire et d'une stratégie de gestion du risque sont évoqués dans le dossier de candidature comme devant s'appuyer sur les travaux de 3 groupes de travail (urbanisme et eau, PCS, communication) dont la synthèse serait validée par un comité de pilotage.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DU DOSSIER PAPI D'INTENTION

Dans les chapitres ci-dessous, pour chaque section, la DREAL

- indique notamment l'information qui lui a permis de formuler son avis,
- apporte des précisions sur les points spécifiquement soulignés.

5. Gouvernance

5.1. Volonté politique collective

La DREAL donne son avis et l'argumente.

L'existence du contrat de rivière témoigne d'une volonté politique collective déjà ancienne, renforcée par la demande sociale qu'a générée la répétition des épisodes de crue depuis la fin des années 1990. Cette volonté d'agir s'est manifestée dans un premier temps par une dominante en faveur de solutions d'aménagements structurels.

Les projets de ralentissement dynamique tels que menés à ce stade ont rencontré la réticence de contribuables ou d'élus, en raison des coûts envisagés et de leur déséquilibre face aux enjeux limités de la vallée ; il ne s'agit pas pour autant d'une opposition à l'opportunité d'agir dans le sens de la prévention des inondations. Au contraire, l'expression de cette sensibilité conforte et légitime le bien-fondé de l'ACB comme outil pour définir les solutions d'aménagement pertinentes.

Plus récemment, dans le cadre de la démarche qui le conduit à candidater au dispositif PAPI, le SYMVAHEM a pris conscience de la nécessité d'élargir le champ des outils mobilisés aux autres axes proposés par le cahier des charges : amélioration de la connaissance et de la conscience du risque, amélioration de la gestion de crise, prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme, réduction de la vulnérabilité du bâti individuel. En particulier, devant la difficulté de faire aboutir l'étude de solutions structurelles adaptées aux enjeux, les élus du syndicat semblent réellement convaincus que la réduction de vulnérabilité au droit des enjeux est un complément important aux aménagements structurels – voire une alternative en cas d'impasse sur les plans technique et économique.

Sur l'ensemble de ces axes, la prise de conscience politique s'est également faite par l'observation des projets menés sur des territoires voisins, et notamment ceux du PAPI de l'Audomarois, labellisé fin 2011. Le succès des actions de prévention est certainement le meilleur argument en leur faveur, et cela permet de penser que la volonté politique du Symvahem sur ces différents axes est bien réelle.

Néanmoins, le fonctionnement actuel du Symvahem et les moyens dont il dispose ne lui permettent pas de se positionner comme une structure de référence en matière de connaissance et d'information sur le risque, d'animation en matière de gestion de crise, de prise en compte du risque dans l'urbanisme ou bien de réduction de la vulnérabilité. Elle serait pourtant légitime sur ce terrain, mais le manque de moyens pourrait être un frein à l'ambition de porter un programme d'actions qui mobiliserait tous les axes pertinents. De ce point de vue, le projet de PAPI d'intention prévoit la création d'un poste de chef de projet, et sous-entend que l'animatrice du contrat de rivière de la Hem continuera d'être mise à disposition par le Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale. Le dossier ne comprend pas d'engagement du PNR à maintenir ce partenariat sur la durée d'un PAPI complet : cette hypothèse paraît pourtant indispensable pour que l'équipe projet puisse mener à bien la phase d'intention de la démarche puis le PAPI complet, et mériterait que les missions de l'animatrice dans le cadre du PAPI soient explicitées.

5.2. Concertation / implication des parties prenantes

La DREAL indique s'il existe un manque dans la liste des acteurs associés, et ce dans la perspective du futur PAPI complet

Le contrat de rivière a été l'occasion de mettre en place à l'échelle du bassin versant de la Hem une gouvernance dans le domaine de l'eau, appuyée sur un comité de rivière. Dans la continuité de ce dispositif, l'ensemble des parties prenantes du périmètre de la vallée de la Hem sont donc effectivement susceptibles d'être associées à la démarche PAPI à l'état d'intention que souhaite engager le Symvahem : la méthode de concertation et de construction d'un diagnostic puis d'une stratégie, est décrite dans le dossier.

On peut en revanche constater l'absence apparente de lien avec les collectivités et organismes gestionnaires situés à l'aval de la vallée de la Hem, au-delà du canal de Calais et dans les Wateringues. C'est regrettable dans la mesure où l'une des pistes évoquées par le Symvahem pour l'amélioration de la situation à l'aval de la Hem, concerne justement les modalités d'évacuation des eaux de la Hem en direction du delta de l'Aa : il s'agirait d'augmenter la capacité d'évacuation à l'aval pour abaisser la ligne d'eau dans la commune de Polincove³. Bien que Voies Navigables de France, gestionnaire du canal de Calais, soit bien identifié comme interlocuteur sur ce sujet, la faisabilité des solutions imaginées n'a pas été évoquée avec le territoire qui accueillerait des apports supplémentaires de la Hem (1^{ère} section de Wateringues du Pas-de-Calais notamment).

³

La thèse avancée serait qu'une reconnexion hydraulique entre le Mardyck via un siphon rétablirait les écoulements qui existaient avant la construction de l'écluse d'Hennuin au droit du canal de Calais et la suppression de l'ancien siphon. Cette idée a été avancée dans une version antérieure du dossier, puis retirée dans la mesure où les maîtrises d'ouvrage potentielles sur ce sujet (la DREAL en raison de l'étude cartographique en cours sur les Wateringues, VNF pour la gestion des ouvrages hydrauliques) ne peuvent être saisies avant qu'un scénario partagé entre les 2 territoires soit examiné.

Ce constat d'un déficit de concertation autour des connexions hydrauliques entre la Hem d'une part et le delta de l'Aa d'autre part, est étroitement lié à la question de la pertinence du périmètre, évoquée dans le paragraphe ci-dessous.

<p><u>Le cas échéant</u> : Avis du Bassin sur la gouvernance en lien avec le ou les EPTB (s) concernés du bassin</p>	<p><i>La DREAL synthétise l'avis du Bassin (projet d'avis soumis à la commission Artois-Picardie)</i> «La gouvernance mise en place pour la phase d'intention devra être adaptée à l'objectif de convergence des démarches vallée de la Hem et Delta de l'Aa. »</p>
<p>Préparation de l'avis de la CMI sur la dynamique locale dans le souci de favoriser la mise en œuvre du PAPI</p>	<p><i>La DREAL propose un avis de la CMI en synthétisant les arguments qui lui paraissent relever de la CMI</i></p>

6. Enjeux et périmètre.

Analyse à adapter au niveau de connaissance des risques au stade de la préparation du PAPI d'intention

6.1. Prise en compte des événements du passé

Les études menées dans un premier temps par les communautés de communes dans le cadre du contrat de rivière, puis reprises par le SYMVAHEM se sont basées sur la crue de 1998, dont la période de retour se situe entre 5 et 10 ans. Deux épisodes de crues majeurs sont survenus plus récemment :

- celle d'août 2006, consécutive à des orages très intenses, a touché très violemment l'amont du bassin versant, en emportant notamment un pont ; sa période de retour est vraisemblablement supérieur à 100 ans sur la partie amont, et est difficile à évaluer à l'aval.
- les 2 crues successives de fin novembre 2009 se produisent à l'issue d'un processus de saturation des sols de plusieurs jours : si les débits de pointe atteints à l'amont sont moins importants qu'en 2006, en revanche, les volumes générés à l'aval – au droit des concentrations d'enjeux – sont considérables et les conséquences relevées en terme d'enjeux, supérieures à celles constatées en 2006. La qualification statistique de cet épisode n'est possible qu'à l'amont, et aboutit à une période de retour comprise entre 50 et 100 ans (à majorer à l'aval compte tenu du comportement hydraulique du bassin).

La chronique atypique des crues de la Hem, avec ces deux épisodes majeures très récents qui se détachent du régime hydrologique observé lors des précédentes décennies, est probablement une des raisons pour lesquelles les projets d'aménagements dans leur état actuel sont inadaptés aux enjeux. Néanmoins, le Symvahem semble conscient de l'intérêt d'intégrer dans sa démarche les crues de 2006 et 2009, notamment dans l'ACB : ces événements sont très présents dans la mémoire collective et seront pertinents pour représenter les objectifs d'une stratégie d'aménagement. En particulier, la comparaison entre une crue estivale et une crue hivernale aux profils très différents, pourra permettre de rendre des arbitrages sur la nature des scénarios d'aménagement à privilégier.

6.2. Analyse du dispositif de gestion des risques existant

Ces dispositifs concernent les aléas, la vulnérabilité, l'information et la gestion de crise.

La DREAL identifie notamment les manques.

Le dossier évoque sporadiquement (1.2.2, p. 8) quelques éléments existant sur le bassin, en les liant dans une même liste à l'identification des manques à combler. Sur le plan de la

prise en compte des risques dans l'urbanisme, le PPRI de la Hem, approuvé en 2009, est mentionné en dehors du diagnostic, à l'occasion de la présentation des enjeux (1.3.2, p. 11). De manière générale, il convient de noter qu'en dehors du PPRI et du dispositif de surveillance et d'information mis en place par l'Etat au titre de la vigilance « crues », les outils de gestion actuels se limitent aux champs investis dans le cadre du contrat de rivière, soit – ainsi qu'expliqué plus haut – d'une part des réflexions pour des projets de ralentissement dynamique, et d'autre part des démarches de sensibilisation qui n'ont pas permis le développement à long terme d'une conscience du risque.

Les manques identifiés concernent donc principalement :

- Axe 1 : la connaissance et la conscience du risque, pour lesquels une organisation concrète reste à mettre en place.
- Axe 3 : la réalisation des PCS (pour lesquels il n'y a pas d'inventaire) qui devra conditionner la participation financière de l'Etat à des investissements lourds.
- Axe 4 : la vérification du respect des obligations en termes d'annexion du PPRI aux documents d'urbanisme du territoire, qui n'est pas évoquée dans le diagnostic.
- Axe 5 : les actions de réduction de la vulnérabilité, principalement à l'attention du bâti individuel dans les communes concentrant les enjeux.

6.3. Cohérence et pertinence du périmètre

La DREAL formule son avis et précise s'il y a des démarches semblables dans les territoires voisins.

Le bassin versant de la Hem forme un ensemble hydrologique cohérent qui fait lui-même partie du bassin versant de l'Aa, dont la partie située à l'aval se présente sous la forme d'un delta. Au plan de la gestion de l'eau, le bassin versant de l'Aa est découpé en 2 SAGE :

- celui de l'Audomarois à l'amont de Watten, qui est mis en oeuvre par le SmageAa (Syndicat Mixte pour l'aménagement et la gestion des eaux de l'Aa, également structure porteuse du PAPI Audomarois) ;
- celui du Delta de l'Aa, dont le périmètre comprend le sous-bassin versant de la Hem, qui est animé et mis en oeuvre par le Syndicat Mixte de la Côte d'Opale (SMCO).

Le Syndicat Mixte Côte d'Opale a initié cette année une démarche d'élaboration d'un dossier de PAPI d'intention, à laquelle le SYMVAHEM est associé en tant que partenaire. Le périmètre envisagé semble correspondre à celui du delta de l'Aa, mais en excluant la vallée de la Hem afin d'éviter le chevauchement de 2 démarches PAPI. Le SMCO 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 d'ores et déjà 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. **Un dépôt de dossier de candidature est envisagé par le SMCO pour la fin de l'année 2012.**

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 (ainsi qu'expliqué précédemment, § 6.2).

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 court ou moyen terme – de ces 2 démarches. La convergence vers un projet intégré à l'échelle du delta de l'Aa semblerait

présenter, pour les communes de la vallée de la Hem, un gage de pérennité de leur engagement dans la démarche PAPI. **De manière logique, le regroupement sous la forme d'un PAPI commun est explicitement évoqué 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 très limités et ses moyens financiers propres sont réduits, ce qui engendre des incertitudes sur la faisabilité d'un PAPI complet sur ce seul périmètre ;
- Le périmètre du SAGE serait 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.).

Nonobstant ces considérations, les contraintes temporelles et politiques sont à prendre en compte avec précaution. D'une part, il y a dans les deux territoires une volonté politique d'engager rapidement les bases de la démarche PAPI. D'autre part, la convergence vers une démarche commune nécessiterait vraisemblablement un calendrier de plusieurs mois de discussion et d'appropriation de la part des élus comme des techniciens, afin d'aboutir à une gouvernance satisfaisante et à une bonne articulation des projets.

En conclusion, 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 pourrait donc être demandé au Symvahem et au SMCO de mettre à profit le calendrier commun de leurs phases PAPI d'intention, pour étudier et concrétiser l'intégration des 2 démarches sous la forme d'un seul PAPI complet.**

Avis de l'instance Bassin sur la pertinence du périmètre	<p><i>La DREAL synthétise l'avis de l'instance Bassin (projet d'avis soumis à la commission Artois-Picardie)</i></p> <p>«La commission demande au Symvahem et au SMCO de s'engager à étudier l'intégration des 2 démarches pendant leur phase d'intention. »</p>
--	--

Préparation de l'avis de la CMI sur la pertinence du périmètre	<i>La DREAL propose un avis de la CMI en synthétisant les arguments qui lui paraissent relever de la CMI</i>
--	--

7. Stratégie et actions prévues

7.1. Adéquation des actions prévues à l'objectif d'élaboration d'un PAPI complet

La DREAL évalue de dont le porteur a besoin pour élaborer un PAPI complet : gouvernance, association des parties prenantes, connaissance, etc. et si le PAPI d'intention y répond

Au vu des dispositifs existants et de l'état d'avancement des projets des collectivités en matière de gestion du risque d'inondations, il apparaît nécessaire en vue d'élaborer un programme d'actions complet sur la vallée de la Hem, de poursuivre les réflexions esquissées sur les points suivants :

- consolider le diagnostic du territoire (notamment, pour l'aléa, en abordant l'influence des conditions hydrauliques locales et pour les enjeux, par le recensement prévu au PAPI d'intention) et préciser la stratégie de gestion du risque d'inondations (objectifs, moyens) ;
- concevoir un programme d'actions équilibré, qui concrétise la stratégie et réponde aux besoins identifiés ;
- mettre en place une gouvernance adaptée au territoire, en cohérence avec le diagnostic.

La phase de PAPI d'intention doit permettre au Symvahem de réunir ces conditions. Le projet tel que proposé répond de manière satisfaisante aux deux premiers points, puisqu'il est attendu de l'analyse coût-bénéfice de solutions de ralentissement dynamique, qu'elle apporte aux collectivités une aide à la décision pour définir une stratégie locale de gestion du risque d'inondations. Il faudra néanmoins veiller à ce que ses conclusions soient mises en perspective de manière globale et alimentent l'ensemble des axes d'un PAPI complet (y compris sur les aspects connaissance et conscience du risque, gestion de crise, maîtrise de l'urbanisation, réduction de la vulnérabilité).

En revanche, la question de la gouvernance est abordée dans le dossier sous un angle relativement restrictif (groupes de travail sur certains sujets , peu d'explications sur le rôle du comité de pilotage et celui des partenaires impliqués).

En premier lieu, il conviendrait d'étoffer le contenu du dossier par une explication sur le rôle qu'entend jouer le Parc Naturel des Caps et Marais d'Opale (puisque notamment 1 ETP est mis à disposition par le PNR) et sur son implication dans la démarche PAPI, qui pourrait être utilement complétée par une lettre d'intention du PNR.

De plus, au regard des arguments développés au paragraphe précédent (6.3), il est indispensable qu'un objectif de rapprochement des démarches PAPI « vallée de la Hem » et « delta de l'Aa » se traduise concrètement par une gouvernance appropriée, qu'il appartient aux collectivités de définir.

7.2. Choix des actions du PAPI d'intention démontrant la volonté de s'engager dans un PAPI complet et de créer ou renforcer la dynamique locale autour de la gestion du risque

La DREAL donne son avis et l'argumente, en portant une attention particulière à la sensibilisation de la population, à la politique d'aménagement du territoire, à la réduction de la vulnérabilité, et le cas échéant à la protection

La volonté politique qui conduit le Symvahem à viser l'engagement futur dans un PAPI complet se traduit, en phase d'intention, par des actions dont l'objectif est :

- Pour l'axe 1, de réunir et compléter les éléments de connaissance existants, et de formaliser les outils de communication supports de l'animation dans le cadre d'un PAPI complet, ainsi que de préparer la pose de repères de crues. Pour combler le manque identifié au § 6.2, il est effectivement souhaitable que le Symvahem se positionne de manière à synthétiser et améliorer les connaissances, et à en organiser la diffusion et l'appropriation par les parties prenantes et la population.
- Pour l'axe 3, d'entamer un accompagnement technique des communes pour la réalisation des PCS. A ce sujet, une analyse quantitative et qualitative de l'état de réalisation des PCS qui serait réalisée pendant la phase d'intention, serait utile au confortement du diagnostic territorial dans la perspective d'un PAPI complet.
- Pour l'axe 6, de redéfinir un programme de ralentissement dynamique adapté aux enjeux.
- Pour l'axe 5, de préparer une opération globale de réduction de la vulnérabilité, centrée sur le bâti individuel dans les communes concentrant les enjeux.

En matière de réduction de la vulnérabilité, il est à noter que le PPRI de la Hem ne rend obligatoire aucune mesure : au regard du cahier des charges PAPI, seuls les diagnostics et le montage des opérations de réduction de la vulnérabilité seront donc éligibles à un financement par le FPRNM. Compte tenu des ressources limitées du Symvahem, l'absence de participation aux travaux risque donc d'être vécue comme un frein aux interventions au droit des enjeux, alors même que ces mesures devraient apporter une alternative appropriée aux difficultés rencontrées par les projets de ralentissement dynamique (coût et adéquation aux enjeux, consommation de terre agricole) et commencent à rencontrer un écho politique très favorable.

Les aspects liés à la politique d'aménagement du territoire (axe 4) apparaissent logiquement en retrait, d'une part en raison du PPRI de la Hem, d'autre part en raison du manque de recul sur les possibilités d'études complémentaires au PPRI pour améliorer la prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme. Il serait néanmoins souhaitable que le PAPI d'intention soit mis à profit, a minima, pour approfondir le diagnostic du territoire sur ces aspects, en examinant le respect des obligations en termes d'annexion du PPRI aux documents d'urbanisme du territoire. Une réflexion pourrait également être engagée sur l'imperméabilisation de l'amont du bassin versant, qui a connu une forte urbanisation durant les dernières décennies.

Il convient cependant de noter que les incertitudes associées au résultat de l'analyse coût-bénéfice (ACB) sur les projets de ralentissement dynamique (axe 6) constituent un enjeu important quant à l'engagement ultérieur dans un PAPI complet. L'étude d'ACB, qui doit permettre de réorienter les projets de ralentissement dynamique vers des solutions acceptables et pertinentes sur le plan socio-économique, est considérée par le syndicat comme le cœur du PAPI d'intention. Il s'agira de configurer des solutions techniques peu coûteuses, pour des objectifs réalistes et clairement définis, avec pour contrainte de faire coïncider les coûts du projet avec l'ordre de grandeur des dommages évités. Le risque que cette étude ne débouche sur aucune solution de ralentissement dynamique pertinente à l'issue de l'ACB, est bien réel, compte tenu de l'ampleur limitée des enjeux. Dans cette hypothèse, la logique d'engagement dans la démarche PAPI⁴ voudrait que le Symvahem poursuive tout de même son implication dans un PAPI complet afin de mettre en œuvre le reste de son programme d'actions.

⁴ Cf. cahier des charges PAPI (p. 10): « L'engagement fort, dans la limite de ses capacités et des possibilités techniques, du porteur du PAPI d'intention à s'engager dans une démarche complète basée sur le diagnostic établi dans le cadre du PAPI d'intention constitue un élément indispensable à la labellisation du projet de PAPI d'intention. »

7.3. Conclusion

La teneur des actions prévues correspond bien, à quelques ajustements près, à la démarche de préfiguration d'un programme d'actions intégré à un PAPI complet.

Les ajustements proposés peuvent être résumés de la sorte :

Sur le plan de la gouvernance il serait utile de préciser l'implication du PNR des Caps et Marais d'Opale dans le projet, et de définir les modalités de travail avec le SMCO et les acteurs du Delta de l'Aa dans la perspective d'une convergence des 2 démarches de PAPI d'intention.

Du point de vue des objectifs du PAPI d'intention, de manière générale, la nécessité d'approfondir le diagnostic du territoire et d'établir une stratégie claire, ne doit pas être perdue de vue. La phase d'intention doit permettre notamment d'examiner le contenu des documents d'urbanisme au regard des risques, et d'établir un bilan quantitatif et qualitatif des PCS. Cela suppose aussi que les connaissances apportées par l'analyse coût-bénéfice soient mises en perspective de manière globale et alimentent l'élaboration de la stratégie, puis l'ensemble des axes d'un programme d'actions complet.

Avis de l'instance Bassin sur la stratégie et les actions	La DREAL synthétise l'avis de l'instance Bassin (projet d'avis soumis à la commission Artois-Picardie) « Le projet est adapté à la mise en place progressive d'une dynamique de gestion globale du risque inondation. Il pourra être ajusté selon les recommandations afin de conforter le diagnostic, et de définir rapidement les modalités de travail permettant d'aboutir à une stratégie et un programme d'actions intégré à l'échelle du Delta. »
Préparation de l'avis de la CMI sur la stratégie et les actions	La DREAL propose un avis de la CMI en synthétisant les arguments qui lui paraissent relever de la CMI

8. Montant financier

La DREAL donne son avis sur les montants proposés

Dans la mesure où les actions proposées au titre du PAPI d'intention visent principalement des études préalables à l'engagement d'un programme d'actions complet, le volume financier reste réduit et les montants avancés dans le plan de financement et les fiches-actions sont cohérents avec les objectifs affichés. En particulier, le montant élevé dédié à l'analyse coûts-bénéfices s'explique par le fait que le bureau d'étude sera amené à la fois à proposer des solutions alternatives pour réorienter les projets de ralentissement dynamique, et à en évaluer la pertinence socio-économique, ce qui suppose plusieurs phases d'échanges et de validation autour des scénarios d'aménagement.

Préparation de l'avis de la CMI sur le montant du PAPI d'intention	La DREAL propose un avis de la CMI en synthétisant les arguments qui lui paraissent relever de la CMI
--	---

9. Capacité à générer un PAPI complet

La DREAL synthétise les informations permettant d'évaluer si ce PAPI d'intention permettra à la structure porteuse, dans le contexte local sur le plan du risque et des parties prenantes, de préparer un PAPI complet et de le mettre en œuvre.

Au vu du projet de PAPI d'intention, et notamment des éléments examinés au point 7 ci-dessus (Stratégie et actions), la volonté de s'engager dans un PAPI complet semble sincère et la méthode appropriée. Néanmoins, étant donné le contexte économique et le nombre limité d'habitations touchées par les inondations, les collectivités adhérentes du Symvahem sont logiquement amenées à modérer leur participation financière, ce qui n'a pas permis jusqu'à présent au Symvahem de disposer de moyens de fonctionnement suffisants, ni pour le pilotage des études d'aménagements hydrauliques, ni pour l'animation sur les autres aspects de la gestion du risque. Le recrutement d'un chargé de mission exclusivement attaché à la mise en œuvre du PAPI d'intention est une amélioration nécessaire pour renforcer la dynamique locale autour de la gestion du risque, et l'étendre aux axes peu abordés jusqu'ici (connaissance et conscience du risque, gestion de crise, réduction de la vulnérabilité) : il n'est pas certain en revanche qu'elle suffise à faire vivre de manière effective un PAPI complet, sans avoir à opérer des renoncements sur certains axes.

La question de la capacité du Symvahem à porter de manière intégrale et autonome la démarche PAPI est donc à rapprocher de celle du périmètre PAPI optimal, question examinée ci-avant au point 6.3. Aux arguments déjà développés en faveur d'un rapprochement des démarches menées sur la vallée de la Hem et sur le delta de l'Aa, s'ajoute celui de l'optimisation des moyens humains dédiés à la démarche PAPI. Cela constituerait de plus un gage d'efficacité pour les actions menées sur la vallée de la Hem sur l'ensemble des actions la concernant. Si le Symvahem et le SMCO s'engagent à une réflexion conjointe dans l'objectif d'une démarche de PAPI complet intégré sur le périmètre du SAGE du delta de l'Aa, le projet de PAPI d'intention de la vallée de la Hem est bien configuré pour y jouer ensuite un rôle conséquent, selon le principe de subsidiarité : il pourra notamment faire valoir l'expérience acquise en matière d'analyse coût-bénéfice, et être l'interlocuteur principal et maître d'ouvrage naturel pour les actions attachées à la vallée de la Hem.

En conclusion :

- dans l'hypothèse où le Symvahem porterait seul une démarche à long terme (PAPI complet), ses moyens humains et financiers semblent faibles ;
- en revanche, ses capacités sont tout à fait adaptées à la mise en œuvre d'un programme d'actions dans le cadre d'un PAPI complet sur le périmètre intégral du SAGE du delta de l'Aa. En ce sens, l'ensemble des actions proposées dans le cadre du PAPI d'intention de la vallée de la Hem peuvent être menées de manière autonome pendant cette phase transitoire d'intention : les actions qu'elle préfigure pourront être reprises dans un PAPI complet qui serait mené à l'échelle du delta de l'Aa.

Préparation de l'avis de la CMI sur la capacité de la structure porteuse et des actions prévues au PAPI d'intention à générer un PAPI complet	La DREAL propose un avis de la CMI en synthétisant les arguments qui lui paraissent relever de la CMI
---	---

TROISIEME PARTIE : CONCLUSION

10. Synthèse de l'avis DREAL

Le projet de PAPI d'intention du Symvahem est conforme sur le fond à l'idée d'une phase de préfiguration d'un PAPI complet. Il traduit une volonté politique locale de donner une dimension supérieure aux initiatives actuelles en matière de « lutte contre les inondations », volonté guidée par la récurrence des inondations, (les enjeux les plus exposés pouvant être impactés plusieurs fois par an). Le projet de PAPI d'intention s'inscrit à la suite d'un programme d'études qui n'a pas abouti à des solutions techniques satisfaisantes, et peut effectivement permettre à ce territoire de se doter d'une véritable stratégie de gestion du risque d'inondations, pour envisager ensuite un programme d'actions global et équilibré. Le contenu envisagé pour cette phase de préfiguration permet de le penser.

Etant donné le contexte d'une démarche voisine portée par le syndicat mixte de la côte d'Opale (SMCO) sur le reste du périmètre du SAGE du delta de l'Aa, l'examen des critères de capacité des structures porteuses et de pertinence des périmètres conduit à proposer une convergence de ces 2 démarches, à l'issue de la phase d'intention. L'hypothèse d'un PAPI d'intention unique ne semble pas souhaitable, en raison de calendriers d'études légèrement décalés, mais surtout du fait que la maturation politique d'un projet unique ne peut être immédiate.

Il est donc proposé à la commission inondation du bassin Artois-Picardie d'émettre un avis favorable au PAPI d'intention de la vallée de la Hem, sous réserve :

- que le Symvahem s'engage à étudier aux côtés du SMCO, l'intégration des démarches PAPI « vallée de la Hem » et « delta de l'Aa » pendant leur phase d'intention (§ 6.3) ;
- que soit précisée l'implication à long terme du PNR des Caps et Marais d'Opale dans le projet (§7) ;
- que la phase d'intention soit mise à profit pour approfondir le diagnostic du territoire et contribuer à établir une stratégie claire, en lien notamment avec l'urbanisme, la gestion de crise et les connaissances apportées par l'analyse coût-bénéfice (§ 7).

11. Synthèse de l'avis de l'instance Bassin

Date,

Signature

Le DREAL