

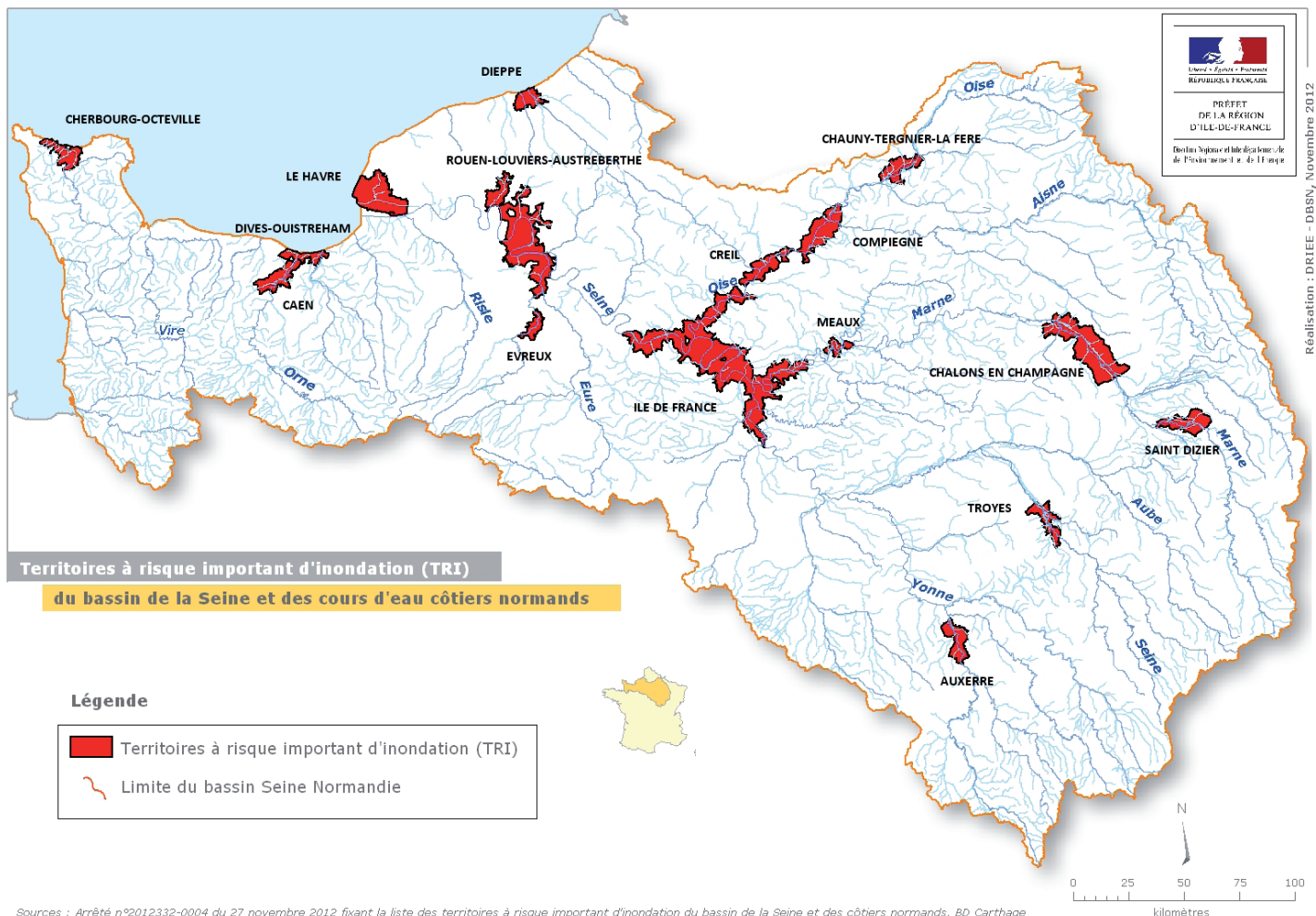
La directive inondation

Stratégies locales de gestion des risques d'inondation

Bassin Seine-Normandie

2013

Les dispositions de la directive européenne sur le risque inondation se mettent progressivement en place. Sur le bassin Seine-Normandie, l'année 2012 a été l'occasion d'une importante mobilisation pour identifier les « territoires à risque important » d'inondation (TRI), dans la continuité de « l'évaluation préliminaire des risques inondations » (EPRI) adoptée le 20 décembre 2011¹. Le 27 novembre 2012, 16 TRI ont ainsi été retenus sur le bassin à l'issue d'une phase de concertation². Ils représentent 376 communes soit 70 % de la population et 72 % des emplois exposés au risque sur le bassin.



- 1- L'EPRI du bassin est disponible sur le site internet de la DRIEE : <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-preliminaire-des-a1074.html>
- 2- Le rapport sur l'identification des TRI du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers Normands est disponible sur le site internet de la DRIEE.



Ces territoires donnent lieu actuellement à une étape de cartographie des risques, prévue par la directive, qui devra être achevée en décembre 2013 et qui traduira une évaluation fine des enjeux présents.

Pour chaque TRI, une « stratégie locale » de gestion des risques doit être élaborée pour réduire les conséquences négatives des inondations, en cohérence avec le futur plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), à l'échelle du bassin Seine-Normandie, qui devra être adopté d'ici le 22 décembre 2015.

Ce plan de gestion définira, à l'échelle du bassin, les objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations sur les enjeux humains, économiques, environnementaux et patrimoniaux ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre. Son élaboration sera étroitement articulée avec la révision du SDAGE¹ qui doit également aboutir en décembre 2015.

¹- Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Seine-Normandie

Les grandes orientations du PGRI, élaborées en concertation avec les collectivités et les acteurs impliqués, donneront le cadre général, en terme d'objectifs et de dispositions communes.

Cette nouvelle politique s'appuiera enfin sur une stratégie nationale de gestion des risques inondation qui définit les grands objectifs.

Des stratégies locales pour la gestion des risques d'inondation

Pour chacun des TRI, une « stratégie locale », déclinaison à l'échelle appropriée de la stratégie nationale et du PGRI, doit être élaborée puis mise en œuvre conjointement par l'État et les collectivités concernées. L'échelle de la stratégie locale est adaptée au bassin de gestion du risque (échelle du bassin versant ou du bassin de vie).

Les stratégies co-élaborées par les collectivités et l'État s'intéresseront tout d'abord à la gestion des risques induits sur les TRI par les aléas principaux qui donnent actuellement lieu aux travaux de cartographie. D'autres aléas d'inondation seront, le cas échéant, pris en compte (remontées de nappes par exemple).

Surtout, la stratégie locale devra tenir compte de l'objectif de réduction de la vulnérabilité liée à l'aménagement du territoire introduit par la directive européenne.

Que dit la législation ?

- Article L 556-7 du code de l'environnement
« Les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation sont déclinés au sein de stratégies locales de gestion des risques d'inondation pour les territoires à risque d'inondation important mentionnés à l'article L. 566-5 ».
- Article L 556-8 du code de l'environnement
« Des stratégies locales sont élaborées conjointement par les parties intéressées pour les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, en conformité avec la stratégie nationale et en vue de concourir à sa réalisation ; elles conduisent à l'identification de mesures pour ces derniers ».

Quel contenu pour une stratégie locale ?

Une stratégie locale comprend :

- 1° La synthèse de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation dans son périmètre ;
- 2° Les cartes des surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation pour les territoires à risques importants d'inondation inclus dans son périmètre ;
- 3° Des objectifs de réduction des risques et des « mesures », notamment de prévention, de protection et de sauvegarde adaptées pour atteindre ces objectifs.

Exemple de contenu d'une stratégie

Objectif n°1 de la stratégie : améliorer la résilience du territoire

Mesures : réduire la vulnérabilité des points structurants du dispositif d'alerte et des réseaux de télécommunications, d'électricité et d'alimentation en eau potable sur un périmètre structurant du TRI via :

- le partage du diagnostic et d'expérience avec les opérateurs et acteurs afin de préciser l'efficacité du dispositif ;
- le lancement d'études spécifiques de sécurisation pour atteindre un niveau de protection ciblé ;

- le lancement de travaux efficaces au vu de ces études.

Objectif n°2 : développer la culture du risque

Mesures :

- cibler la communication sur le risque auprès de certains publics : écoles, centres de formations et entreprises ;
- mettre en place une formation sur la gestion des risques d'inondation ;
- communiquer via des moyens appropriés (plaquette, internet, réunions, etc.).

Cette stratégie doit s'appuyer sur un diagnostic du territoire à mener au préalable. Ce diagnostic complétera les travaux menés dans le cadre de l'EPRI concernant les aléas, les enjeux importants, le fonctionnement du territoire en cas d'inondation, les dispositifs existants et les manques avérés y compris en terme de connaissance. Cette phase préalable de diagnostic permet d'initier des échanges propices à la synergie attendue entre acteurs, pour définir les objectifs de façon partagée.

Exemples d'axes de travail des stratégies locales

- Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque : information préventive (DICRIM), pose de repères de crues, création d'observatoires des enjeux et de leur vulnérabilité, programmes d'acquisition de connaissance sur l'hydrologie, amélioration de la capitalisation de l'information lors de crues, amélioration de l'accès à la connaissance pour tous les publics, communication sur les crues extrêmes et les conséquences probables du changement climatique, etc.
- Surveillance et prévision des crues : actualisation de la connaissance de l'aléa (modifications du territoire, nouveaux outils), extension de réseaux de surveillance, etc.

- Alerte et gestion de crise : réalisation de plans communaux de sauvegarde, d'exercices de crise à différentes échelles, de plans de continuité d'activité par les entreprises, les opérateurs de réseaux, prise en compte des événements de probabilité faible, etc.
- Urbanisme et aménagement du territoire : élaboration/révision du PPRI, intégration des risques dans les SCOT, réflexions sur les crues rares à mener en amont sur les projets, étude de vulnérabilité à l'échelle de projets urbains, anticipation du recul du trait de côte, etc.
- Réduction de la vulnérabilité : réalisation de diagnostics de vulnérabilité, de programmes de travaux sur les réseaux, les bâtiments publics, les entreprises, opérations globales en cas de rénovation urbaine, amélioration de la connaissance sur les techniques innovantes, etc.
- Ralentissement des écoulements : restauration de champs d'expansion de crues, de zones humides, rétention des eaux à l'amont, aménagement de zones de sur-inondation, etc.
- Gestion des ouvrages de protection hydraulique : pérennisation de l'entretien et de la surveillance des ouvrages, diagnostics de sûreté, réhabilitation d'ouvrages, etc.

Selon le diagnostic propre à chaque territoire, les objectifs et mesures de la stratégie porteront plus particulièrement sur certains axes de travail.



Repère de crues à Boran sur Oise posé par l'entente Oise Aisne.

Crédit Photo : EPTB Oise Aisne, 2009

Le programme d'actions, complément de la stratégie locale

Un programme d'actions de type PAPI¹, démarche de planification opérationnelle, complétera la stratégie locale arrêtée par le préfet de département, et précisera les actions qui seront engagées. Ce programme d'actions déterminera notamment le montage financier, le calendrier et les maîtres d'ouvrages des actions. Il ne doit pas nécessairement être arrêté en même temps que les objectifs de la stratégie.

1- Programme d'actions de prévention des inondations : dispositif créé par l'État sous la forme d'un appel à projets auprès des collectivités territoriales et de leur groupement qui donne lieu à une labellisation des projets permettant leur financement par l'État.

La gouvernance de la stratégie locale

La stratégie locale est mise au point et portée par une collectivité chef de file, animatrice, qui mobilisera les collectivités concernées et les autres parties prenantes. La gouvernance à mettre en place pour chacune des stratégies locales doit prévoir :

- un comité de pilotage composé d'acteurs locaux (collectivités concernées, acteurs en lien avec la gestion du risque et services de l'État) ;
- une structure animatrice, idéalement une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ;
- un service de l'État coordonnateur, désigné par le préfet.

➔ **Le comité de pilotage** constitue la force de proposition des objectifs et des programmes d'action. Il est le garant d'actions prenant en compte les contraintes et besoins du territoire. Il est légitime par l'implication et la complémentarité des acteurs, la mutualisation des connaissances et des compétences pour la gestion des risques et la connaissance du territoire.

Sa composition, qui sera arrêtée par le préfet de département, prendra en compte les structures et instances de pilotage de projets déjà existantes (ex : comité de pilotage de PAPI, Commission départementale des risques naturels majeurs, Commission locale de l'eau dans le cas d'un SAGE, comité de suivi de l'élaboration/révision d'un PPR inondation, comité de pilotage de la cartographie des risques sur le TRI, etc.)

➔ **La structure animatrice de la stratégie locale** est chargée de mettre en cohérence, de coordonner et d'animer localement la démarche, en s'appuyant notamment sur les démarches déjà engagées. Comme dans le cadre d'un PAPI, cette fonction est à distinguer de la maîtrise d'ouvrage des opérations. La structure animatrice (également appelée structure porteuse) est l'interlocuteur technique privilégié de l'État tout au long de l'élaboration puis de la mise en œuvre de la stratégie locale.

La structure à privilégier est une collectivité (ou un groupement de collectivités) qui englobe le périmètre de la stratégie avec une légitimité dans le domaine de la gestion du risque inondation.

La structure animatrice doit disposer de certaines qualités d'animation, de légitimité en termes de couverture territoriale, et de reconnaissance locale auprès des autres collectivités et de leurs groupements ainsi qu'une capacité à fédérer les acteurs. En raison des liens entre gestion des inondations et aménagement du territoire, les compétences de cette structure peuvent être tournées aussi bien vers l'urbanisme et l'aménagement que vers la gestion des cours d'eau.

Seule une construction partagée des objectifs et des mesures permettra d'obtenir la cohérence des actions à toutes les échelles et l'application territoriale recherchée en lien avec les besoins de développement économique et les choix politiques territoriaux. Par

ailleurs, l'approche nouvelle des enjeux en matière de risques inondation doit permettre de faire progresser l'intégration des politiques d'aménagement du territoire avec les politiques de gestion des risques et des milieux naturels.

➔ **La maîtrise d'ouvrage des actions** inscrites dans le programme d'actions sera adaptée au cas par cas pour chaque action, et relèvera de la structure la plus pertinente territorialement et en termes de compétences selon le principe de subsidiarité.

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

Lorsqu'ils existent sur le territoire concerné, les EPTB ont vocation à jouer un rôle d'appui aux collectivités et en particulier aux porteurs de stratégies locales sur le bassin de leur compétence. Selon les configurations, ils peuvent également être porteurs de stratégie et seront maîtres d'ouvrage de certaines actions.

Les EPTB ont un rôle défini par la loi, précisé par l'article L566-10 du code de l'environnement :

« Les établissements publics territoriaux de bassin mentionnés à l'article L. 213-12 assurent à l'échelle du bassin ou sous-bassin hydrographique de leur compétence la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations. »

➔ Le rôle de l'État dans l'élaboration des stratégies locales

Le préfet est le garant de la bonne élaboration de la stratégie locale. Il désigne le service de l'État en charge de la coordination et du suivi de la stratégie et définit l'organisation qui lui semble la plus adaptée.

Jusqu'à l'identification de la structure porteuse, l'État initie et pilote la démarche en association avec les parties prenantes. Les travaux de cartographie des risques sur le TRI en sont les prémisses. Par la suite, un fonctionnement en co-pilotage entre la collectivité ani-

matrice et l'État est recommandé pour pouvoir assumer les ambitions et les liens stratégiques à toutes échelles.

En raison de l'obligation réglementaire assortie de délais, en l'absence d'émergence de stratégie partagée, l'État décidera des mesures à prendre, notamment en matière d'urbanisme, en se limitant aux mesures relevant de ses compétences à travers les PPR.

Le préfet de département arrête la stratégie, après avis du préfet coordonnateur du bassin. La stratégie est rendue publique.

Les mesures de la stratégie peuvent être reprises dans le PGRI à l'échelle du bassin Seine-Normandie. Elles acquièrent alors une portée juridique : les documents d'urbanisme doivent être compatibles ou rendus compatibles avec ces mesures¹.

1- Les articles L122-1-13, L123-1-10, L124-2 et L141-1 du code de l'urbanisme disposent que les documents d'urbanisme doivent être compatibles ou rendus compatibles dans un délai de 3 ans avec les objectifs du PGRI et les mesures du PGRI relative à la réduction de la vulnérabilité des territoires et à la gestion équilibrée de la ressource en eau.

Utiliser les PAPI pour alimenter la stratégie locale

Les PAPI dont le périmètre concerne un ou plusieurs TRI figurent parmi les premières démarches à prendre en compte lors de la conception des stratégies locales.

En particulier, les éléments de stratégie qui y figurent peuvent alimenter la stratégie locale élaborée pour le TRI.

L'opportunité d'amender ou de compléter les PAPI récemment labellisés relèvera de l'appréciation locale, à l'issue de l'identification des objectifs et mesures en déclinaison du PGRI.

L'élaboration des stratégies est aussi l'occasion de continuer à faire progresser, dans une démarche partagée, l'analyse coûts-bénéfices des projets qui est initiée dans les PAPI.

Calendrier d'élaboration et premiers travaux

Les différentes mesures pour réduire les conséquences négatives des inondations et le niveau attendu de cette réduction ne sont pas imposés par les textes et restent la décision des parties prenantes en charge de la stratégie locale. Un travail collaboratif dès l'amont permettra de déterminer un niveau d'ambition partagé entre tous les acteurs au premier rang desquels, les collectivités territoriales.

Le calendrier conduit à élaborer simultanément et en interaction les premiers éléments des stratégies locales (et en particulier leurs objectifs) et le premier plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) à l'échelle du bassin Seine-

Normandie. Les représentants des structures animatrices des stratégies seront invitées à participer aux travaux de l'instance de niveau bassin qu'est le comité technique du plan Seine élargi¹. Une représentation diversifiée permettra de prendre en compte la multiplicité des sujets et appréhender les implications de la gestion des inondations afin d'assurer la cohérence des objectifs aux différentes échelles et de renforcer la gouvernance.

1- CTPSE: Comité technique du plan Seine élargi aux acteurs de la gestion du risque d'inondation pour la concertation et la mise en œuvre de la directive inondation

Les **périmètres** des stratégies locales et leurs **objectifs** devront être identifiés le plus tôt possible, et en particulier **avant juin 2014**. Ces éléments feront l'objet d'un arrêté du préfet coordonnateur de bassin.

Les stratégies locales, complétées par les **mesures** de gestion du risque, pourront être finalisées au plus tard à **l'été 2016**. Les programmes d'actions opérationnels pourront être lancés ultérieurement.

2013, année charnière dans la mise en œuvre de la directive

L'année 2013 permettra d'affiner et de partager le diagnostic des territoires concernant leur vulnérabilité au risque inondation grâce notamment à l'élaboration et à l'analyse de la cartographie des risques d'inondation, ceci afin d'élaborer le projet de prévention le mieux adapté aux caractéristiques, aux enjeux et aux priorités du territoire considéré. Les premières réflexions à mener peuvent être relatives à l'état des lieux de la situation du TRI au regard du risque inondation : quel est l'état de la connaissance du risque inondation (existence d'atlas, d'études, etc.) ? quels sont les types d'enjeux exposés ? quels sont les outils réglementaires (PPR, PCS, DICRIM, etc.) et institutionnels (contrat de rivière, PAPI, SAGE, etc.) déjà en place ou en cours de mise en place ?

Ce diagnostic, partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs concernés par la gestion du risque inondation, permettra de déterminer les priorités d'actions sur le territoire et de préciser la structure porteuse de la stratégie.



**Direction régionale et interdépartementale
de l'environnement et de l'énergie
Île-de-France**

Délégation du bassin Seine-Normandie
10 rue Crillon
75194 Paris cedex 04
Tél : 01 71 28 45 00