

Quelle déclinaison et quels outils de mise en œuvre de la directive inondation en Rhône-Alpes ?

Patrick VAUTERIN, Directeur régional adjoint des politiques interrégionales et de bassin, DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) Rhône-Alpes

La directive inondation, adoptée en 2007 suite aux inondations catastrophiques d'Europe centrale, vise à réduire les conséquences potentielles associées aux inondations dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires exposés aux inondations. Elle a permis une refonte de la politique nationale de gestion du risque d'inondation.

Avant la transposition de cette directive en 2010, la France disposait déjà d'outils de gestion performants (PPR : Plans de prévention des risques, PAPI : Programmes d'action de prévention des inondations, Plans Grands Fleuves, ...), qui avaient permis jusqu'alors d'assurer la gestion des événements passés et qui sont encore aujourd'hui mobilisables pour mettre en œuvre cette directive.

Cependant, ces politiques, mises en œuvre au gré des événements et des initiatives locales, souffraient d'une application inégale d'un territoire à l'autre et d'approches hétérogènes quant aux objectifs poursuivis. L'évaluation de l'efficacité de ces politiques est de plus rendue difficile par le manque d'une vision homogène et partagée des risques existants sur le territoire national.

Cette directive constitue une opportunité pour objectiver la gestion des risques à l'échelle nationale, faire avancer la politique actuelle, l'organiser et prioriser davantage, tout en responsabilisant ses différents intervenants et en donnant une place de premier plan aux collectivités territoriales.

Pour mettre en œuvre cette politique rénovée de gestion du risque inondation,

la France a choisi de s'appuyer sur des actions à 3 niveaux :

- Au niveau national, une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, prévue par l'article L. 566-4 du code de l'environnement, rassemble les dispositions en vigueur pour donner un sens à la politique nationale et afficher les priorités ;
- Au niveau des grands bassins (échelle d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE), les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), prévus par l'article L. 566-7 du code de l'environnement, déclinent la stratégie nationale ;
- Au niveau des territoires à risque important d'inondation (TRI), des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), prévues par l'article L. 566-8 du code de l'environnement, élaborées pour répondre aux objectifs de la stratégie nationale et du PGRI en termes de réduction des conséquences négatives des inondations. Elles ont vocation à être portées par les acteurs locaux en s'appuyant sur les outils actuels de gestion des risques d'inondation.

Conformément à la directive inondation, la démarche retenue pour atteindre les objectifs de réduction des dommages liés aux inondations que la France s'est fixés, est progressive (mise à jour tous les 6 ans) et s'inscrit dans le cadre d'une élaboration concertée avec les acteurs du territoire. Cette actualisation vise un processus d'amélioration continue des connaissances et l'adaptation autant que de besoin, de la stratégie portée par les PGRI.

Une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation pour la France

Lors de la transposition de la directive inondation en droit français, l'État a choisi d'encadrer les plans de gestion des risques d'inondation et leurs déclinaisons territoriales par une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) qui rassemble les dispositions en vigueur pour donner un sens à la politique nationale et afficher les priorités.

La SNGRI, arrêtée le 7 octobre 2014, affiche les grands enjeux et les objectifs prioritaires qui en découlent afin de protéger les personnes et les biens et de favoriser la compétitivité et l'attractivité des territoires par une meilleure prévention du risque d'inondation. Elle poursuit ainsi 3 objectifs prioritaires :

- augmenter la sécurité des populations exposées ;
- stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation ;
- raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Elle affiche par ailleurs une nécessaire synergie à rechercher entre la gestion des risques d'inondation, la gestion intégrée des milieux aquatiques et les politiques d'aménagement du territoire. Elle invite chaque partie prenante à prendre la mesure des conséquences des événements futurs et à coopérer pour parvenir à une mutualisation des moyens et une optimisation des résultats. L'État, les Établissements

publics territoriaux de bassin, les Établissements publics de coopération intercommunale, les communes concernées et les syndicats de bassin versants figurent dans ce cadre comme des parties prenantes essentielles pour y parvenir.

Un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour le bassin Rhône-Méditerranée

Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) est l'outil de mise en œuvre de la directive inondation au niveau du bassin Rhône-Méditerranée. Le cadre de travail de la directive définit en quatre étapes qui permettent de partager les connaissances sur le risque, de les approfondir, de faire émerger des priorités, pour in fine élaborer le PGRI :

1. Durant l'année 2011, a été élaboré un état des lieux des risques d'inondation au niveau du bassin Rhône-Méditerranée : l'Évaluation Préliminaire du Risque d'Inondation (EPRI) qui montre que 38 % de la population du bassin sont soumis à un risque d'inondation ou de submersion marine.
2. Durant l'année 2012, des priorités d'action ont été définies pour le bassin au travers de l'identification de 31 Territoires à risque important d'inondation (TRI) pour le bassin, dont 12 pour la région Rhône-Alpes ;
3. L'année 2013 et le début de l'année 2014 ont été consacrés à l'approfondissement des connaissances sur ces territoires prioritaires avec l'élaboration d'une cartographie normalisée des risques d'inondation sur ces TRI ;
4. Les années 2014 et 2015 doivent permettre la définition et l'approbation de la politique de prévention des inondations sur le bassin Rhône Méditerranée avec l'élaboration d'un plan de gestion du risque d'inondation (PGRI).

Tout comme le SDAGE, le PGRI définit un cadre pour le bassin Rhône-Méditerranée : il sera ainsi opposable aux documents d'urbanisme et aux autorisations administratives dans le domaine de l'eau. En encadrant et optimisant les outils actuels existants (plan de préven-

tion des risques d'inondation - PPRi, programmes d'action de prévention des inondations - PAPI, plan Rhône-Saône, schéma directeur de la prévision des crues, ...), ce plan de gestion recherche une vision stratégique des actions à conjuguer pour réduire les conséquences négatives des inondations à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée, avec une vision priorisée pour les TRI.

Ce plan à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée vise la structuration de toutes les composantes de la gestion des risques d'inondations en s'appuyant sur 5 grands objectifs :

1. Mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement du territoire et maîtriser le coût des dommages liés à l'inondation ;
2. Augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques : ce grand objectif est conforme avec l'orientation fondamentale du SDAGE traitant la même thématique ;
3. Améliorer la résilience des territoires exposés ;
4. Organiser les acteurs et les compétences : ce grand objectif est également cohérent avec les dispositions similaires du SDAGE ;
5. Développer la connaissance sur les phénomènes et les risques d'inondation.

Une version projet de ce plan a été produite à l'été 2014 et présentée aux acteurs lors du Comité de bassin le 19 septembre. A compter du 19 décembre, elle sera mise à la consultation des instances pour 4 mois et du grand public pour 6 mois sur le site www.sauvonsleau.fr.

Des stratégies locales de préventions des risques d'inondation pour réduire les conséquences négatives des inondations sur les TRI

Sur chacun des TRI, qui correspondent aux plus grandes concentrations d'enjeux

exposés aux inondations, des stratégies locales doivent fixer les objectifs de réduction des conséquences dommageables sur le TRI, en déclinaison du cadre fixé par le PGRI et la SNGRI.

Ainsi, en fonction des diverses situations possibles (une SLGRI pour un TRI comme pour le Dijonnais, une SLGRI pour plusieurs TRI comme sur l'Arve en Haute-Savoie ou plusieurs SLGRI pour un TRI comme sur Perpignan-Saint Cyprien), 42 SLGRI sont proposées à ce stade dans le projet de PGRI. Dans une logique de bassin versant inscrite dans le PGRI, les stratégies locales doivent en effet étendre leur champ à un périmètre plus large que le TRI, ceci pour agir sur un territoire hydrographique cohérent mais aussi pour respecter la synergie avec les autres politiques publiques (de l'eau, d'aménagement du territoire, ...).

L'objectif des stratégies locales est de mettre l'accent sur la dimension stratégique bien avant la programmation d'actions. Elles ont vocation à être portées par une collectivité ou un groupement, jouant un rôle d'animation et de mobilisation des autres collectivités et parties prenantes concernées et devront être arrêtées avant fin 2016 pour permettre d'atteindre les objectifs fixés au PGRI fin 2021 au plus tard.

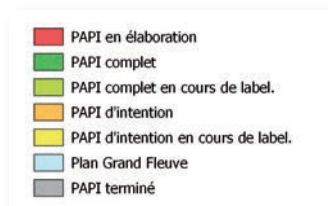
Pour mettre en œuvre ces stratégies locales, un ou plusieurs programmes d'actions précisant le montage financier, le calendrier et le maître d'ouvrage de chaque action pourra venir dans un second temps.

A ce titre, les principaux outils de mise en œuvre des stratégies locales sont les PAPI et le plan Rhône-Saône. La région Rhône-Alpes pourra pour cela s'appuyer sur la bonne dynamique du territoire qui comporte 20 démarches de type PAPI, dont 8 en cours d'émergence plus le plan Rhône-Saône, projet stratégique de développement prenant en considération l'ensemble des usages du fleuve et de son principal affluent la Saône. ■

Sigles

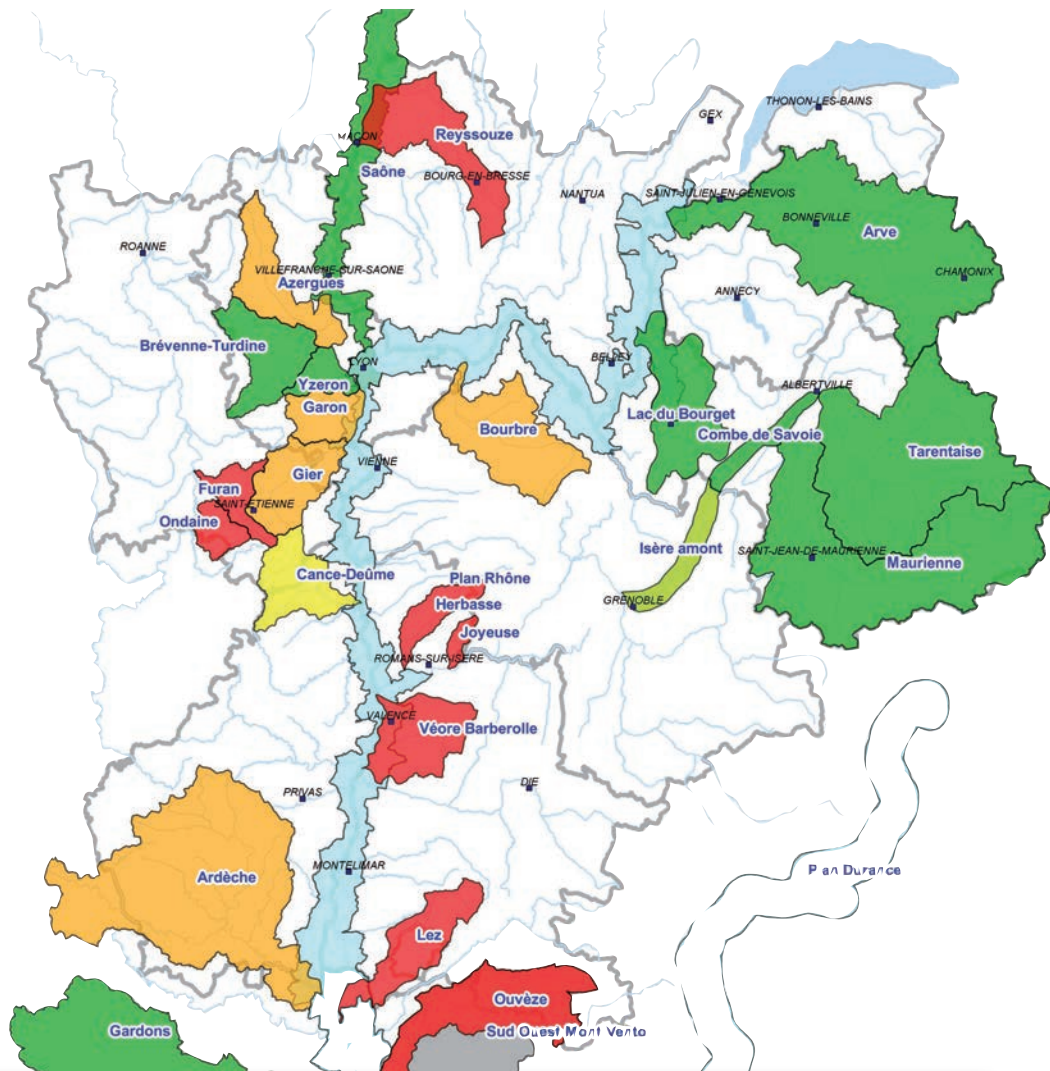
- **EPTB** : Etablissement Public Territorial de Bassin
- **PPR** : Plan de Prévention des Risques
- **PLU** : Plan Local d'Urbanisme
- **SCOT** : Schéma de Cohérence Territoriale
- **TRI** : Territoire à risque important

Les Plans d'Action et de Prévention des Inondations en Rhône-Alpes (20 octobre 2014)



0 10 20 km

Protocole Ministères-IGN du 8 janvier 2012



Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) :

Face à l'éparpillement des compétences en matière de prévention du risque d'inondation, l'État a créé en 2002 les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Cette politique a été un succès en Rhône-Méditerranée puisque 21 PAPI avaient été labellisés fin 2009. Un nouvel appel à projets PAPI a été lancé en février 2011 par le ministère en charge du développement durable. Le niveau d'exigence demandé a évolué dans le but de faire émerger des stratégies locales de gestion du risque d'inondation dans la perspective de la mise en œuvre de la directive inondation. Ces programmes d'actions sont élaborés à l'échelle des bassins versants, car cette échelle de travail garantit la solidarité de bassin et la cohérence des actions entre rive droite et rive gauche, entre l'amont et l'aval.

Un syndicat de bassin versant, parfois reconnu établissement public territorial de bassin, coordonne ce programme. Les actions sont quant à elles portées par divers maîtres d'ouvrages : État pour les PPR, les syndicats de bassin versant pour les travaux, les communes pour les plans communaux de sauvegarde (PCS), les particuliers et les entreprises pour les travaux de réduction de vulnérabilité, ...

Le PAPI définit un programme d'actions global et transversal, précisant les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie élaborée. Il identifie un maître d'ouvrage pour chacune d'elles et définit leur priorité relative.

Les actions de ces programmes sont déclinées selon les 7 axes de la prévention des risques d'inondation :

- **Axe 1** : l'amélioration de la connaissance et de la conscience du risque incluant des actions de communication et de sensibilisation du grand public, la pose de repères de crues et la mise en conformité de l'information préventive obligatoire ;
- **Axe 2** : la surveillance, la prévision des crues et des inondations ;
- **Axe 3** : l'alerte et la gestion de crise et notamment la mise à jour des PCS et des exercices de gestion de crise ;
- **Axe 4** : la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme avec l'élaboration des PPR et une meilleure intégration du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme : PLU, SCOT ;
- **Axe 5** : les actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens permettant une accélération du retour à un état normal ;
- **Axe 6** : le ralentissement des écoulements : rétention des eaux à l'amont, restauration des champs d'expansion de crues (dont les zones humides), aménagement de zones de sur-inondation, etc. ;
- **Axe 7** : la gestion des ouvrages de protection hydrauliques en renforçant ou réalisant des ouvrages pour un niveau de protection par rapport à un aléa déterminé.

Risques inondations et gestion des rivières : une même responsabilité désormais portée par l'intercommunalité



Michel DANTIN, Président du comité de bassin Rhône-Méditerranée, Maire de Chambéry – Député européen

La loi métropole de janvier dernier vient de changer la face de la politique de l'eau. On se plaignait jusqu'ici en maints endroits de ne pas trouver de responsable des rivières et des inondations. Désormais, la compétence est créée, sous le vocable « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations - GEMAPI ». Pour la porter, la loi a fait le choix des EPCI¹ à fiscalité propre, à compter de 2016. C'est une consécration du rôle prééminent que le groupe communal a pris de fait dans la gestion des rivières à travers la création des syndicats de rivière.

Gérer les rivières et le risque inondation par bassin versant

La loi prévoit que le SDAGE² détermine le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un EPTB³ ou d'un EPAGE⁴.

Le monde de l'eau demande ainsi aux EPCI de ne pas oublier le gène français de la gestion de l'eau par bassin versant. Comment pourrait-on imaginer de gérer les inondations autrement que par bassin versant ? La solidarité à l'échelle du bassin-versant constitue un levier qui permet d'agir en amont des centres urbains au travers de la préservation des champs d'expansion des crues, de la gestion du transport sédi-



Rivière Eygues (Drôme) - Automne 2012 © Céline PIGEAUD (agence de l'eau RMC)

mentaire ou encore la limitation du ruissellement à la source. Elle répond ainsi à un objectif de réduction des risques inondations par une répartition équitable des responsabilités et des efforts entre les territoires.

Redonner aux rivières leur fonctionnement naturel

La mise en œuvre du principe de solidarité entre l'amont et l'aval requiert de prendre en compte le bon fonctionnement des milieux aquatiques. C'est le meilleur moyen de réduire les risques d'inondation, d'améliorer la biodiversité et l'état des eaux. C'est pourquoi le comité de bassin incite à redonner de l'espace aux cours d'eau et à mettre en place des stratégies de « ralentissement dynamique ». C'est redonner aux rivières leur forme naturelle avec des zones d'expansion de

crues, les zones humides, leurs méandres. C'est encore reculer les digues ou supprimer des seuils en travers des rivières aux nœuds stratégiques pour le transport des sédiments et la vie piscicole. Cela augmentera aussi les services que la rivière rend à la population comme l'agrément touristique, le réservoir de biodiversité, la source d'eau potable... Le projet de SDAGE 2016-2021 identifie les secteurs prioritaires où les enjeux de lutte contre les inondations sur les territoires à risque important d'inondation (TRI) et les enjeux de restauration physique des milieux aquatiques (opérations de restauration morphologique ou de l'équilibre sédimentaire) convergent fortement.

Sur ces secteurs, les maîtres d'ouvrages sont invités à étudier systématiquement des projets intégrés prenant à la fois en compte les enjeux de prévention des inondations et ceux du fonctionnement naturel des milieux aquatiques.

Organiser l'intercommunalité de l'eau

La définition de la nouvelle compétence GEMAPI et son attribution à la collectivité ne doivent pas faire oublier l'organisation française de la gestion de l'eau basée sur une large concertation organisée à l'échelle des bassins-versants entre les nombreux acteurs concernés (élus, usagers de l'eau, services de l'Etat) dont le comité de bassin est la plus ancienne illustration. Le comité de bassin demande aux collectivités compétentes au titre de la GEMAPI de porter l'animation des démarches de planification et de concertation (SAGE⁵, SLGRI⁶, PGRE⁷, contrats de milieux) et de s'appuyer sur une instance de concertation à l'échelle du bassin versant (commission locale de l'eau, comité de rivière). C'est l'instance de concertation qui fixe l'ambition pour le bassin versant en concertation avec les acteurs du territoire et en déclinaison du SDAGE et porte sa mise en œuvre au plan politique par la définition des objectifs à atteindre et des actions à engager.

Enfin, la loi prévoit que les syndicats mixtes qui assurent la compétence GEMAPI peuvent être reconnus EPAGE ou EPTB. L'EPAGE assure une mission opérationnelle visant à assurer la maîtrise d'ouvrage des études et travaux de restauration des cours d'eau et de protection contre les crues à une échelle de taille équivalente à celle d'un SAGE. L'EPTB exerce une mission d'animation et de coordination à grande échelle, garant de la solidarité de bassin. Mais le plus important c'est encore de transformer ou de créer les syndicats de rivière, comme syndicats mixtes d'EPCI, en les élargissant aux dimensions du bassin versant, en les dotant de compétences d'ingénieurs et de techniciens et des moyens d'actions. Si nous réussissons cette structuration des compétences larges et à l'échelle du bassin versant, on pourra se féliciter d'avoir fait reculer le mille-feuille administratif. Le projet de SDAGE identifie les bassins hydrographiques où la question de la création ou de la modification de périmètre d'un ou plusieurs EPTB ou EPAGE est pertinente (déficit de structure de bassin versant, besoin de structuration de la maîtrise d'ouvrage en particulier pour les thématiques d'hydromorphologie ou d'inondation...). Pour la région



Le Rhône à Sault Brenaz (Ain) 2008 © Agence de l'eau RMC

Rhône-Alpes, les secteurs identifiés sont le Gier, le Fier, le lac du Bourget, les bassins-versants Véore-Barberolle, les bassins-versants Berre-Lez-Eygues, la vallée de l'Ain et ses affluents et l'Isère et ses affluents. Chaque secteur pourra faire l'objet d'un ou plusieurs EPAGE ou EPTB. ■

¹EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

²SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

³EPTB : Etablissement public territorial de bassin

⁴EPAGE : Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau

⁵SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

⁶SLGRI : Stratégie locale de gestion du risque d'inondation

⁷PGRE : Plan de gestion de la ressource en eau

La GEMAPI dans le SDAGE

Le comité de bassin Rhône-Méditerranée vient d'adopter le 19 septembre dernier son projet de SDAGE 2016-2021. La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est une des trois priorités fortes de ce projet avec l'amélioration de la qualité de l'eau et la résorption des déséquilibres quantitatifs. Cette priorité concourt directement à l'adaptation au changement climatique en augmentant le potentiel de résilience des cours d'eau face à l'augmentation attendue des températures et la baisse des débits d'étiage. Le SDAGE intègre désormais pleinement l'adaptation au changement climatique en identifiant les territoires qui présentent la plus forte vulnérabilité en matière de disponibilité en eau, d'assèchement des sols ou de biodiversité.

La stratégie du comité de bassin pour la mise en œuvre de la GEMAPI se décline en quatre principes structurants : gérer l'eau à l'échelle du bassin versant, redonner de l'espace à la rivière pour améliorer sa biodiversité et réduire l'aléa inondation, inscrire la prise de décision dans le cadre d'une concertation avec les usagers (acteurs économiques, associations, riverains...) et organiser la maîtrise d'ouvrage des travaux (syndicats de bassin-versant, EPAGE, EPTB).

Consultation du public sur le projet de SDAGE 2016-2021 :

Les projets de SDAGE et de programme de mesures 2016-2021 sont soumis à la consultation du public du 19 décembre 2014 au 18 juin 2015, en même temps que le projet de PGRI et que le plan d'action pour le milieu marin de la Méditerranée.

Les documents sont d'ores et déjà consultables sur le site www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr

Donnez votre avis en ligne à compter du 19 décembre 2014 sur le site www.sauvonsleau.fr