

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION DU BASSIN SEINE-NORMANDIE 2016-2021

Analyse qualitative des règlements de PPR

AFFAIRE 20A 066



Version	Date	Rédigé par	Commentaires
1	30/06/2020	E. LAGARDE (Sepia Conseils)	V1.0 - Première version
2	08/07/2020	E. LAGARDE (Sepia Conseils)	V2.0 - Prise en compte des remarques de la DRIEE
3	15/07/2020	E. LAGARDE (Sepia Conseils)	V3.0 - Version définitive

Introduction

La mise en œuvre du Plan de Gestion des Risques d’Inondation (PGRI) a eu des répercussions sur celle des Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRn) du territoire : le PGRI s’impose dans un rapport de compatibilité aux Plans de Prévention des Risques d’Inondation (PPRI) et aux Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL). Pour les PPRI/PPRL approuvés avant l’approbation du PGRI, aucun délai pour leur mise en compatibilité n’est fixé par les textes. Ceux approuvés avant l’approbation du PGRI qui seraient reconnus incompatibles avec le PGRI devront être rendus compatibles dans un délai raisonnable en lien avec les autres enjeux de leur révision.

Les services de l’État, en collaboration étroite avec les collectivités locales, travaillent à l’achèvement et à la mise en œuvre des PPR prioritaires. Les PPR sont maintenant bien connus des différents acteurs des territoires et apparaissent d’une grande efficacité pour encadrer le développement de nouveaux enjeux et le renouvellement urbain, dans lesquels les prescriptions sur les documents d’urbanisme constituent un puissant levier d’action. A ce titre, les PPR contribuent à sécuriser les décisions en matière d’urbanisme. Les PPR constituent donc des instruments centraux de la politique de prévention des risques d’inondation, dont la simple existence ne peut se substituer à une approche intégrée de la gestion des risques d’inondation. Le PGRI s’appuie donc sur ces outils tout en mobilisant en parallèle une palette d’outils plus large (PAPI, SLGRI, PCS, etc.).

Les grands axes du bassin Seine-Normandie sont aujourd’hui quasi intégralement couverts par des PPRI, dont la mise en œuvre a permis de limiter l’implantation de nouveaux enjeux dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des zones déjà urbanisées par l’introduction de prescriptions constructives.

Le PGRI 2016-2021 compte 7 dispositions visant, explicitement l’outil PPRI / PPRL :

Titre de la disposition	Outils visés	Territorialisation de la disposition
1.B.5 – Réaliser un diagnostic de vulnérabilité pour les établissements recevant du public	PPRI PPRL	TRI
1.C.2 – Réaliser les diagnostics de vulnérabilité des enjeux économiques	PPRI PPRL	Ensemble du bassin Seine Normandie
1.D.1 – Éviter, réduire et compenser les impacts des installations en lit majeur des cours d’eau	PPRI	Ensemble du bassin Seine Normandie
2.C.2 – Protéger les zones d’expansion des crues dans les PPRI	PPRI	Ensemble du bassin Seine Normandie
2.E.2 – Inscrire les plans de prévention des risques littoraux dans un objectif de réduction du coût des dommages	PPRL	Ensemble du bassin Seine Normandie
3.A.4 – Établir un PCA pour les services publics impliqués dans la gestion de crise	PPRI PPRL	TRI
3.E.1 – Maîtriser l’urbanisation en zone inondable	PPRI PPRL	Ensemble du bassin Seine Normandie

Au total, plus de 280 PPR ont été recensés lors de l'analyse des PPR du bassin Seine-Normandie. Le graphique ci-après présente la dynamique d'approbation des PPR sur le bassin Seine-Normandie :

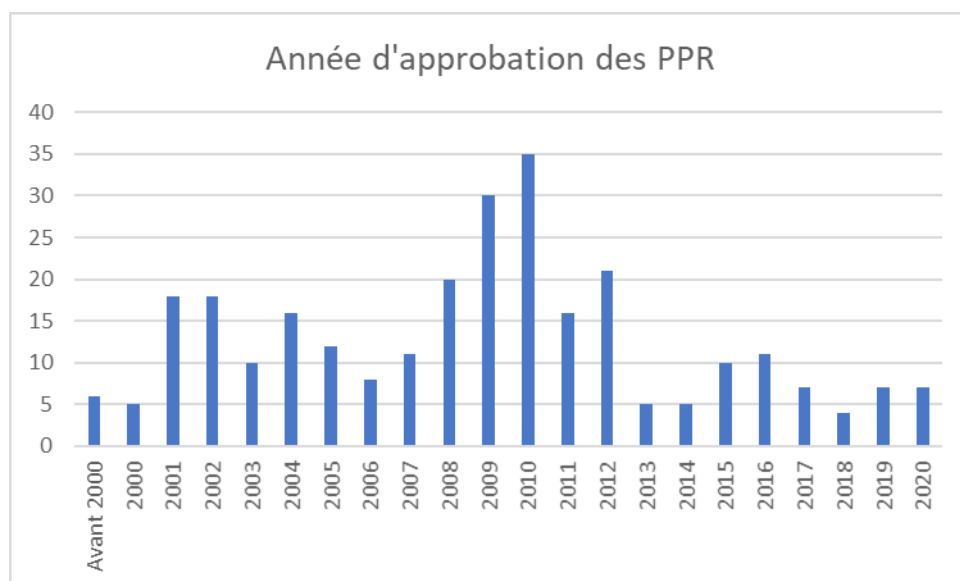


Figure 1 : année d'approbation des PPR du bassin Seine-Normandie (SEPIA Conseil, données issues de l'analyse des PPR sur le bassin Seine Normandie)

34 PPR ont été adoptés depuis début 2016, soit après l'approbation du PGRI, dont 30 PPRI, 2 PPRL et 2 PPR multi-risques comportant le volet débordement de cours d'eau et submersion marine.

4 PPR couvrent au moins partiellement un TRI, les 30 autres concernent des secteurs hors TRI.

1 Une bonne prise en compte des objectifs du PGRI dans les règlements de PPR

1.1 La disposition 1.B.5 : des diagnostics fréquemment prescrits

La disposition 1.B.5 vise à **réaliser un diagnostic de vulnérabilité pour les établissements recevant du public** pour l'ensemble du bassin Seine-Normandie.

« Sur l'ensemble des TRI, les PPR inondation et les PPR littoraux prévoient dans les zones d'aléa fort et d'aléa très fort, la réalisation d'un diagnostic de la vulnérabilité des établissements recevant du public de 1^{re}, 2^e, 3^e et 4^e catégorie définies à l'article R. 123-19 du Code de la construction et de l'habitation.

Le PPR prévoit la réalisation échelonnée de ces diagnostics pour une liste priorisée d'établissements. Doivent être considérés en priorité :

- les établissements dont l'évacuation est difficile (hôpitaux, maisons de retraite, établissements pénitentiaires, crèches, écoles, ...)
- les établissements situés dans une zone de TRI soumis à un aléa rapide (ruissellement, submersion marine)
- les établissements impliqués dans la gestion de crise (pompiers, police, services municipaux, ...).

Ces diagnostics et les recommandations qu'ils édictent sont portés à connaissance de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) instituée par le décret n°95-260 du 8 mars 1995. »

Cette mesure vise les secteurs compris dans un TRI. Néanmoins, la réalisation de diagnostics de vulnérabilité d'établissement recevant du public apparaît dans de nombreux règlements de PPR, même pour des secteurs non classés TRI.

Pour les 4 PPR approuvés depuis 2016 dans le périmètre d'un TRI, l'obligation de réalisation des diagnostics de vulnérabilité est bien mentionnée et reprend le plus souvent la formulation utilisée dans le PGRI. Pour deux d'entre eux, la formulation complète est reprise (désignation des établissements à diagnostiquer et priorisation temporelle dans les diagnostics).

Pour les 30 PPR couvrant des secteurs non classés TRI, seulement 4 ne mentionnent aucun diagnostic sur les établissements sensibles. Les autres PPR demandent la réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité sous forme de mesure obligatoire, à l'exception d'un PPR qui présente ces diagnostics sous forme de recommandation.

Plus d'un tiers des PPR reprend les termes exacts du PGRI pour désigner les établissements soumis à ces diagnostics.

L'échelonnement proposé par le PGRI pour la réalisation des diagnostics est en revanche moins repris : seulement 3 PPR proposent de réaliser les diagnostics en priorité sur certaines catégories d'ERP.

1.2 La disposition 1.C.2 : Le renvoi à des diagnostics fréquemment relevé, mais parfois sous forme de recommandations

La disposition 1.C.2 vise à **réaliser les diagnostics de vulnérabilité des enjeux économiques**

« Les activités économiques exposées au risque d'inondation ou de submersion sont identifiées lors de l'élaboration ou de la révision des PPRI et des PPRL. Les PPRI et les PPRL préconisent la réalisation des diagnostics de vulnérabilité des entreprises situées en zone d'aléa fort et en zone d'aléa très fort présentant les caractéristiques suivantes :

- *entreprises dont les services pourraient être impliqués dans la gestion de crise : nettoyage, BTP, transports, ramassage des déchets...*
- *entreprises dont l'arrêt de l'activité serait une menace sur l'économie du bassin d'emploi,*
- *entreprises dont l'activité serait de nature à porter une atteinte irréversible à l'environnement en cas d'inondation.*

La diffusion aux entreprises des PPRI et PPRL est accompagnée de l'identification des moyens mobilisables pour la réalisation des diagnostics de vulnérabilité. Les chambres consulaires sont étroitement associées à la mise en œuvre de cette disposition. »

Cette mesure porte sur l'ensemble du territoire du bassin Seine-Normandie.

Pour une petite moitié des 34 PPR analysés, la disposition n'est pas reprise, ou très partiellement :

- 7 PPR n'abordent pas la thématique du diagnostic de vulnérabilité des entreprises,
- 6 PPR recommandent la réalisation d'un auto-diagnostic (sans précision sur la nature des entreprises ciblées),

- 1 PPR ne demande la réalisation d'un diagnostic que pour les ICPE et gestionnaires de fluides.

L'autre moitié des règlements préconise la réalisation de diagnostic, dont 12 règlements qui reprennent la typologie d'entreprises ciblées proposée dans le PGRI.

A noter : 12 règlements demandent la réalisation sous forme de mesure obligatoire, et vont ainsi plus loin que la recommandation émise dans le PGRI.

1.3 La disposition 1.D.1 : un objectif renforcé par la réglementation Loi sur l'eau

La disposition 1.D.1 vise à prendre en compte les impacts des aménagements dans le lit majeur d'un cours d'eau.

« Les aménagements dans le lit majeur des cours d'eau (installations, ouvrages, remblais déclarés et autorisés au titre de la loi sur l'eau figurant actuellement sous la rubrique 3.2.2.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement) doivent satisfaire un principe de transparence hydraulique : ils ne doivent pas aggraver le phénomène d'inondation et ses impacts potentiels en amont et en aval. De plus, ces aménagements ne doivent pas compromettre les capacités d'expansion des crues. Pour satisfaire ce principe, une réflexion doit être menée sur l'implantation des aménagements et leur conception. S'il n'est pas possible d'éviter l'implantation de ces aménagements dans le lit majeur des cours d'eau, leurs impacts sur l'écoulement des crues doivent être réduits.

Les impacts de ces aménagements qui ne pourraient pas être réduits font l'objet de mesures compensatoires permettant de restituer intégralement au lit majeur du cours d'eau les surfaces d'écoulement et les volumes de stockage soustraits à la crue. La recherche de compensations des impacts hydrauliques doit être mobilisée en dernier recours. En application de la législation et de la réglementation relatives à l'eau, certains projets d'aménagement peuvent faire l'objet de mesures compensatoires prescrites par arrêté préfectoral. La compensation des impacts doit être justifiée afin de garantir la transparence hydraulique du projet. Cette transparence est demandée afin de ne pas réduire les capacités naturelles d'expansion des crues dans le lit majeur et ne pas aggraver les impacts négatifs des inondations. Elle peut intervenir par restitution soit des volumes soit des surfaces soustraits à la crue par le projet. Afin de garantir l'efficacité des mesures compensatoires, il est recommandé de les regrouper sur un même site à proximité des projets d'aménagement. Doivent également être compatibles ou rendus compatibles avec les principes de la présente disposition les PPR inondation. »

Cette mesure s'applique aux PPRI.

Elle est bien respectée : les deux-tiers des PPR analysés présentent la notion de compensation des remblais en lit majeur. Certains citent les dispositions réglementaires liées au Code de l'Environnement (Loi sur l'eau).

Pour les PPR restant, la plupart interdisent les remblais en lit majeur, mais ne mentionnent pas explicitement la compensation attendue en cas de remblaiement, et/ou mentionnent le besoin d'une étude hydraulique pour s'assurer de l'absence d'aggravation hydraulique en cas de remblais.

1.4 La disposition 2.C.2 : un objectif qui conforte l'objet des PPR

La disposition 2.C.2 vise à protéger les zones d'expansion des crues dans les PPRI.

« Les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles avec le présent sous-objectif visant à la protection des zones d'expansion des crues, ce qui suppose au minimum de les identifier et

de garantir la préservation de leurs fonctionnalités hydrauliques. À ce titre, les PPRI contribuent à assurer une protection stricte des zones d'expansion des crues. »

Cette disposition ne s'applique pas aux PPRL.

Si la notion stricte de « zone d'expansion des crues » n'est pas toujours reprise dans les objectifs du PPR, tous les PPR analysés évoquent a minima la préservation de la capacité d'écoulement des crues, ou le libre écoulement des eaux. La ligne directrice de la disposition 2.C.2 est donc respectée.

En ce qui concerne l'identification des zones d'expansion des crues, elle correspond, dans la majorité des PPR analysés à la zone rouge. Cette zone rouge peut cependant regrouper plusieurs types d'espaces : des zones d'expansion des crues, des territoires avec un aléa très rapide ou des hauteurs d'eau très importantes, etc.

1.5 La disposition 2.E.2 : la spécificité submersion marine peu présente

La disposition 2.E.2 vise à **inscrire les plans des risques littoraux dans un objectif de réduction du coût des dommages.**

« Les plans de prévention des risques littoraux concourent à l'objectif de stabilisation à court terme et de réduction à moyen terme des coûts engendrés par les submersions marines. Les plans de prévention des risques littoraux doivent être compatibles avec les objectifs du PGRI et l'ensemble de ses dispositions. »

Cette disposition s'applique aux PPRL.

Seul un PPRL mentionne explicitement cet objectif de limitation des coûts dans son règlement (sur les 4 analysés (2PPRL et 2PPRmultirisques approuvés depuis 2016 sur le bassin Seine-Normandie).

Les PPRL analysés respectent toutefois le PGRI car la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable permettra à terme de limiter les coûts engendrés par les submersions.

1.6 La disposition 3.A.4 : une disposition reprise bien au-delà des TRI

La disposition 3.A.4 vise à **veiller aux capacités de continuité d'activité des services impliqués dans la gestion de crise.**

« Les Stratégies Locales des TRI poursuivent l'objectif de garantir l'activité des services publics impliqués dans la gestion de crise en cas d'inondation : service départemental d'incendie et de secours (SDIS), établissements de soins, services de police, gendarmerie, ...Pour ce faire, les Stratégies Locales identifient les priorités d'élaboration des plans de continuité d'activité (PCA) pour l'ensemble de ces services. Dans les TRI, les PPRI et les PPRL sont compatibles avec l'objectif du PGRI visant à garantir l'activité des services publics impliqués dans la gestion de crise. Ils prévoient notamment la mise en place des PCA dans lesdits services publics. »

Cette disposition s'applique aux TRI.

Pour les 4 PPR en TRI, cette disposition est bien reprise : trois des quatre PPR approuvés depuis 2016 prescrivent la réalisation d'un PCA.

Les PPR hors TRI se sont également emparés de cette question : 16 PPR (sur les 30 PPR approuvés depuis 2016) intègrent la réalisation de plans de continuité d'activité, et le plus souvent sous la forme de mesures obligatoires.

1.7 La disposition 3.E.1 : une disposition convergente avec l'objectif d'un PPR

La disposition 3.E.1 vise à **maîtriser l'urbanisation en zone inondable**.

« L'objectif fondamental est de ne pas augmenter la vulnérabilité des zones urbanisées ou à urbaniser en zone inondable. Quand ils existent, les PPRI et les PPRL encadrent l'urbanisation dans le respect des objectifs de préservation des lits majeurs et des zones d'expansion des crues (dispositions 1.D.1 et 2.C.2). Ils peuvent fixer aussi les prescriptions nécessaires à l'adaptation et à la conception des nouveaux aménagements moins vulnérables et résilients selon le niveau d'aléa. Ils valent servitudes d'utilité publique et sont annexés aux documents d'urbanisme. »

Cette disposition s'applique à l'ensemble du territoire Seine-Normandie.

Pour rappel, l'article L562-1 du Code de l'Environnement définit l'objet d'un PPR, et notamment :

« Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; »

Cet objectif est pris en compte dans les règlements de tous les PPR approuvés depuis 2016, il rejoint de fait la finalité des PPR, qui visent à maîtriser l'occupation des sols en zone inondable.

2 Recommandation pour une meilleure prise en compte du PGRI dans les PPR

2.1 Un premier constat positif

Dans l'ensemble, les dispositions du PGRI sont bien reprises dans les règlements des PPR approuvés depuis 2016.

Les formulations précises pour des objectifs cadrés sont facilement reprises dans les règlements. Ainsi, il est fréquent de trouver la formulation exacte du PGRI dans le règlement d'un PPR, ce qui traduit une bonne prise en compte du PGRI dans le PPR.

Par exemple, la liste des types d'entreprises devant réaliser un diagnostic de vulnérabilité est fréquemment reprise dans les règlements de PPR.

2.2 Intégrer la phase transitoire lors de l'approbation du PGRI

Les orientations données par le PGRI ont permis selon les territoires de conforter la réduction de la vulnérabilité à l'œuvre ou d'augmenter son importance comme dans certains PPRI/PPRL. En effet, les PPR approuvés récemment (à partir de 2017) intègrent bien les dispositions du PGRI. Ce léger décalage entre l'entrée en vigueur du PGRI et sa pleine intégration dans les PPR s'explique par la méthode appliquée pour élaborer et partager ces documents avec une concertation importante des acteurs locaux (notamment sur la rédaction du règlement où un consensus est recherché) et le temps nécessaire à leur élaboration.

Les PPR approuvés quelques mois après l'adoption du PGRI sont ceux qui ont le moins intégré ces dispositions : ces documents étaient en phase de consultation voire d'enquête publique au moment de l'approbation du PGRI, et n'ont pas été repris suite à l'approbation du PGRI.

Pour limiter cette phase transitoire, les orientations du PGRI qui ont des répercussions sur les PPR doivent être communiquées au plus tôt aux services en charge de leur élaboration. Dans le cas de PPR actuellement en cours, ceux-ci pourraient intégrer au plus tôt les nouveaux objectifs du PGRI mis à jour.

2.3 Établir l'évaluation de la mise en œuvre des dispositions

Les dispositions concernant les diagnostics de vulnérabilité sont dans l'ensemble bien reprises sur le territoire. Il serait intéressant d'évaluer la mise en œuvre effective de ces diagnostics en échangeant avec les services instructeurs. Pour faciliter le suivi de ces diagnostics, des acteurs relais (porteurs SLGRI/ PAPI, EPTB, EPAGE, etc.) pourraient être désignés.

Les échanges avec les services instructeurs pourraient également porter sur les difficultés et les éventuelles solutions trouvées localement sur les autres dispositions. Les points suivants pourraient être abordés :

- freins et leviers pour la protection des ZEC (fonciers, financement, animation, lien avec les SAGE, etc.)
- effectivité de la séquence « ERC » pour les projets d'aménagement en lit majeur.

2.4 Favoriser la mise en œuvre effective des mesures prescrites dans les PPR

Des actions communes d'animation et de sensibilisation à destination des publics ciblés par les règlements (établissements ciblés à la disposition 1.B5 ou entreprises ciblées à la disposition 1.C.2) pourraient être réalisées entre les services instructeurs et des acteurs locaux (syndicats, EPCI-FP, chambres consulaires, etc.).

Ce travail en commun pourrait faciliter la sensibilisation de ces publics et venir en complément des éventuelles opérations de contrôle. Cela pourrait permettre d'augmenter l'effectivité des mesures prescrites. Dans les territoires avec un PAPI, une action dédiée pourrait être inscrite au programme d'action.

2.5 Poursuivre le travail d'intégration des dispositions du PGRI dans les PPR

Les dispositions du PGRI sont dans l'ensemble bien intégrées dans les PPRI/PPRL. Néanmoins, des outils permettant de faciliter la transposition d'un document à l'autre pourraient être développés, notamment avec une grille de lecture du PGRI dédiée aux porteurs de PPR.

Le travail pourrait s'appuyer sur des outils existants, comme le guide PPRI de la DGPR. Ce travail pourrait s'accompagner d'échanges avec les acteurs sur les difficultés rencontrées dans l'application des nouveaux critères du décret « PPR » du 5 juillet 2019 et la mise en œuvre d'un PPR.

De nombreux PPR ont fait le choix d'aller plus loin que les dispositions du PGRI, notamment en appliquant sur des secteurs non classés TRI des dispositions qui étaient préconisées uniquement pour les TRI. Afin de favoriser ces initiatives, le PGRI pourrait proposer des dispositions à appliquer prioritairement aux TRI mais également ouvertes aux secteurs non classés TRI.