

Foire aux questions sur les TRI

NB: cette note a pour objet de fournir des éléments de langage concernant les TRI. Elle peut être complétée et adaptée aux spécificités des bassins.

1 Pourquoi doit-on identifier des TRI?

Le processus d'identification des TRI se place dans le contexte plus large de la mise en oeuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation¹, transposée en droit français doit permettre de développer une gestion des risques de ces territoires à une échelle hydrographique cohérente au travers de stratégies locales. Cette directive "inondation", qui vise à donner un cadre commun pour la réduction des conséquences négatives des inondations pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'environnement en Europe, se décompose en plusieurs phases successives, renouvelées tous les 6 ans:

- Évaluation préliminaire des risques d'inondation - (EPRI) - **22/12/2011**
- Identification des territoires à risque d'inondation important (TRI) - **30/09/2012**
- Pour les TRI: cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation, réalisée pour 3 scénarios d'inondation : probabilité faible (événements extrêmes), moyenne (centennale), forte - **22/12/2013**
- 2 ans maximum après l'identification des TRI : identification des stratégies locales et de leurs périmètres ;
- Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), fixant, à l'échelle du district hydrographique, les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation et les mesures à mettre en oeuvre pour les atteindre– **22/12/2015**

L'identification des TRI s'inscrit donc dans un processus d'élaboration d'une véritable stratégie de gestion des risques d'inondation à l'échelle du bassin hydrographique, devant mener, via les PGRI, à la définition d'objectifs concrets, quantifiés et priorisés, de réduction des conséquences négatives des inondations.

2 Qu'est-ce qu'un TRI?

Définition générale:

Un TRI est une zone où les enjeux potentiellement exposés aux inondations sont les plus importants (comparés à la situation globale du district), ce qui justifie une action volontariste et à court terme non seulement de la part de l'État mais également des parties prenantes concernées via la mise en place obligatoire de stratégies locales de gestion des risques d'inondation. Il s'agit également d'une zone emblématique pour la mise en oeuvre des PGRI et l'atteinte de leurs objectifs (et par extension, l'atteinte des objectifs fixés dans la SNGRI).

Il s'agit donc à la fois d'agir là où les enjeux sont les plus menacés, mais également d'agir là où il y a le plus à gagner en matière de réduction des dommages liés aux inondations: le TRI représente une "concentration d'enjeux".

¹ Cette directive est transposée en droit français dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE, dite "Grenelle 2"), complétée du décret du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Echelle des TRI:

Un TRI est un ensemble de communes qui concentre un nombre importants d'enjeux exposés au risque d'inondation. Il contient une ou des poche(s) d'enjeux exposés. Un TRI peut être par exemple une agglomération ou un groupe d'agglomérations proches, mais également un ensemble de communes « en chapelet » le long d'un cours d'eau (plusieurs poches d'enjeux) ou rassemblés sur un même bassin de risque. Un TRI peut également être identifié en fonction d'enjeux potentiels, lorsque les prévisions de développement de l'urbanisation permettent d'identifier que les inondations futures risquent d'avoir des conséquences dommageables importantes.

Il n'y a pas de contour de TRI standard. Les contours des TRI sont définis localement en fonction de l'exposition des enjeux aux risques d'inondation et des logiques de fonctionnement du territoire. Les contours précis et définitifs de chaque TRI sont définis au cas par cas, selon les situations locales et en concertation avec les parties prenantes. Les TRI sont un assemblage de communes : le périmètre de l'unité urbaine ou d'un ensemble d'unités urbaines, plus ou moins élargi aux communes alentour selon les caractéristiques du territoire, constitue un périmètre qui peut être examiné en première approche.

Attention: l'échelle des TRI est dans la plupart des cas distincte de l'échelle de gestion (échelle des stratégies locales) : voir question 7.

3 Quelle articulation entre les dispositifs PPRI² et TRI ?

Les TRI constituent des territoires où les enjeux sont particulièrement exposés aux inondations. A ce titre, tous les leviers de la prévention des inondations doivent être mobilisés pour permettre un développement durable de ce territoire : ainsi, s'il n'est pas doté de PPRI ou si celui-ci est trop ancien (par exemple s'il s'agit d'un Plan des Surfaces Submersibles ou d'un Plan d'Exposition aux Risques), la stratégie locale élaborée pour ce territoire devra, de façon logique, prévoir l'élaboration d'un PPRI ou sa révision afin de ne pas aggraver la vulnérabilité de ce territoire aux inondations. Mais un PPRI récent ou de qualité n'aura pas de raison spécifique d'être révisé automatiquement.

Cela ne signifie pas qu'il n'y aura plus de PPRI réalisés sur les autres territoires, mais l'identification des TRI permettra de prioriser l'action de l'État.

Les règles d'élaboration et d'application des PPRI seront strictement identiques que le territoire soit TRI ou non. La qualification "TRI" n'entraîne donc ni durcissement ni assouplissement des PPRI.

4 Quelle articulation entre les dispositifs PAPI et TRI ?

Pour réduire les conséquences dommageables des inondations sur les TRI, des stratégies locales de gestion des risques d'inondation devront être mises en oeuvre. Les PAPI préfigurent aujourd'hui ces stratégies locales.

Les PAPI relèvent d'une démarche volontariste des porteurs de projets, soutenus techniquement et financièrement par l'Etat via les appels à projet puis leur labellisation. Le développement des programmes d'action de prévention des inondations s'est donc jusqu'ici réalisé grâce à l'engagement des acteurs locaux sur certains territoires et souvent en réaction à des inondations. Il n'y avait pas jusqu'ici d'approche stratégique nationale visant à définir des priorités d'actions. L'identification des

² Pour ce paragraphe, l'appellation "PPRI" couvre tous les PPRN traitant du risque inondation (y compris les PPRN littoraux)

Version du 1er mars 2012

TRI permet aujourd'hui de compléter l'approche réactive ou proactive des maîtres d'ouvrage locaux par une démarche stratégique partagée.

Ainsi, sur les TRI, la mise en oeuvre de stratégies locales de gestion des risques d'inondation, et des plans d'action en découlant sera obligatoire. L'Etat aura donc pour priorité de faire émerger des porteurs de projets aux échelles pertinentes pour les TRI, et de soutenir l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies locales.

Pour les futurs TRI : les territoires déjà concernés par des PAPI pourront s'appuyer sur cette base pour l'élaboration de leur stratégie locale de gestion des risques d'inondation. Sur les TRI non concernés aujourd'hui par un PAPI ou projet de PAPI, les services de l'Etat s'impliqueront pour faire émerger cette réflexion et la porter le cas échéant.

Pour les territoires non identifiés comme "TRI" en 2012 : les PAPI et projets de PAPI en cours seront poursuivis, et il sera toujours possible aux acteurs locaux de réaliser des projets de prévention des inondations dans le cadre de l'appel à projets PAPI (cf. Question 9).

5 Quelle articulation entre les priorités fixées pour les PPR littoraux et les TRI ?

L'identification des communes prioritaires pour l'élaboration des PPRL (dont la liste figure en annexe de la circulaire du 2 août 2011³) et des TRI répond à deux logiques complémentaires, et à une nature et un nombre de territoires différents.

L'identification des Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) prioritaires a été réalisée conformément à la circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010, dont la gravité nécessitait des actions immédiates. Le premier critère de priorité fixé est le risque pour la vie humaine. Les critères de qualification sont ainsi la cinétique de l'inondation, la vulnérabilité des populations, la pression foncière et l'emprise des zones urbanisées ou urbanisables. L'objectif poursuivi par les PPRL prioritaires est donc avant tout d'empêcher l'aggravation des risques existants pour la population suite à une poursuite de l'urbanisation en zone inondable. Les PPRL prioritaires visent donc en particulier les communes littorales à forte pression foncière où l'on craint une augmentation des risques pour la vie humaine en l'absence d'action de l'Etat. Ce travail a donné lieu à l'identification de 303 communes prioritaires pour l'élaboration de PPRL, qui représentent localement des enjeux forts pour la santé humaine.

La démarche d'identification des TRI, elle, se base sur une vision homogène au niveau national de l'exposition aux risques d'inondation, constituée par les évaluations préliminaires des risques d'inondation (EPRI) qui ont été réalisées pour l'ensemble des districts hydrographiques. Ces évaluations mettent en avant majoritairement les concentrations d'enjeux exposés, sur lesquelles la réduction des conséquences dommageables doit être un objectif prioritaire au niveau national. Les TRI seront **en nombre réduit** pour le premier cycle de mise en oeuvre de la directive inondation pour prendre en compte les moyens d'intervention limités de l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités et leurs groupements).

Les TRI visent pour ce premier cycle les zones qui concentrent au niveau national le plus d'enjeux humains et économiques en particulier. Il est ainsi logique que certaines communes identifiées comme prioritaires pour l'élaboration d'un PPRL ne soient pas incluses dans un TRI. Inversement, il est envisageable qu'un ensemble de communes présentant des enjeux socio-économiques forts sans risque grave pour les vies humaines, soit reconnu comme TRI sans qu'un ou plusieurs PPRL prioritaires aient pour autant été identifiés.

3 Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en oeuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux

Version du 1er mars 2012

Pour les communes concernées par un PPRL prioritaire et qui seront identifiées dans un TRI au titre des submersions marines : les études préalables au PPRL et le plan lui-même alimenteront la stratégie locale de gestion des risques d'inondation.

Pour les communes concernées par un PPRL prioritaire et qui ne sont pas identifiées dans un TRI : la démarche d'élaboration du PPRL doit se poursuivre avec le même niveau de priorité. Il s'agit avant tout de préserver l'extension de l'urbanisation dans ces zones

En dehors de la question des PPR littoraux prioritaires, le processus d'identification des TRI doit permettre de fournir des éléments objectifs permettant de définir les priorités régionales de l'Etat en matière d'élaboration des PPRN (dans le cadre de l'élaboration des stratégies régionales triennales).

6 Quel est le calendrier d'identification des TRI?

Le préfet coordonnateur de bassin doit arrêter la liste des TRI pour le 30 septembre 2012, sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation réalisée au niveau du district ainsi que des critères de caractérisation de l'importance du risques, arrêtés par le ministre en charge de la prévention des risques majeurs.

7 La notion de TRI signifie-t-elle que la notion de gestion par bassin de risques est remise en cause?

Non.

L'échelle des TRI, qui peut par exemple être celle de l'unité urbaine ou d'un ensemble d'unités urbaines, est adaptée à l'objectif d'identification des zones sur lesquelles les conséquences négatives potentielles des inondations sont importantes. Cette échelle est potentiellement distincte de l'échelle de mise en oeuvre des mesures visant à réduire ces conséquences négatives potentielles (échelle des stratégies locales). C'est dans ce cadre que la notion de gestion par bassin de risque intervient.

La stratégie locale doit en effet être menée à l'échelle pertinente pour la gestion du risque considéré (bassin versant ou ensemble de bassins versants, tronçon de façade maritime), dans la continuité de la politique actuelle et des PAPI. Cette échelle sera dans la majorité des cas bien supérieure à celle du TRI, voire pourra englober plusieurs TRI.

De cette manière, une même stratégie locale peut être menée pour plusieurs TRI, et inversement, un TRI peut être concerné par plusieurs stratégies locales (par exemple dans le cas d'agglomérations situées à la confluence de plusieurs cours d'eau). Dans ce dernier cas, des règles générales de cohérence devront naturellement être affichées.

8 Quelles sont les conséquences d'un classement TRI ?

Réglementairement, l'intégration d'une commune au sein d'un TRI n'implique aucune obligation supplémentaire du maire ou des collectivités territoriales concernées. L'identification d'un territoire comme TRI implique que celui-ci fera l'objet des phases suivantes de la directive inondation : approfondissement de la connaissance du risque (cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation d'ici fin 2013), puis au vu de cette connaissance, détermination d'objectifs de gestion du risque formalisés dans les PGRI et dans les stratégies locales de gestion des risques d'inondation⁴. Le TRI n'est pas une fin en soi mais le moyen de définir les stratégies locales.

⁴ articles L.566-4 à L.566-8 et R.566-4 à R.566.17 du code de l'environnement.

Version du 1er mars 2012

L'objectif de la démarche est d'identifier les territoires qui concentrent le plus d'enjeux (à apprécier en fonction du type d'aléa et du type d'enjeu), sur lesquels l'action devient alors obligatoire, qu'une démarche volontaire de la part de collectivités soit engagée ou non. L'effort public se portera donc en priorité au bénéfice des TRI pour les 6 années à venir, ce qui pourra se traduire par exemple par des plans de prévention des risques d'inondation si ce territoire n'en est pas pourvu, des actions de réduction de la vulnérabilité, des travaux sur les ouvrages de protection, la mise en place de zones d'expansion des crues, une extension du réseau de surveillance, etc. Ces territoires devront faire l'objet d'un effort soutenu pour faire émerger les maîtrises d'ouvrages adéquates.

Cela ne signifie pas que rien ne sera fait en matière de gestion des risques d'inondation en dehors des TRI (cf. Question 9)

9 Que se passera-t-il pour les territoires non sélectionnés comme TRI ?

Le processus d'identification des TRI n'implique ni que les autres territoires ne sont pas concernés par le risque inondation, ni que plus rien ne sera fait "ailleurs" : l'objectif final est bien de diminuer le risque d'inondation sur l'ensemble du territoire national, en mobilisant tous les leviers disponibles et adaptés au territoire considéré. La mise en œuvre de la politique de gestion des inondations, notamment ses volets prévision des crues, développement de connaissance, alerte et gestion de crise, se poursuivra sur ces autres territoires aussi en tant que de besoin.

En particulier, les PPRi pourront être réalisés sur des territoires non TRI : il reste nécessaire de prendre les mesures réglementaires pour assurer la préservation des champs d'expansion des crues.

Enfin, des actions contractualisées seront toujours possibles, en cas de concentration d'enjeux, et si l'analyse coûts bénéfiques est positive. L'État continuera de soutenir les initiatives locales sur des territoires qui n'auront pas été forcément identifiés en TRI dans le cycle directive inondations en cours. Ainsi, ces projets pourront être soumis à la labellisation PAPI ou PSR en dehors des TRI.

Il ne faut jamais oublier que cette démarche est progressive et qu'une révision des TRI se fera tous les 6 ans : les TRI de la « 1ère vague » ne pourront pas couvrir la totalité des situations à gérer.

10 Que sont les TRI nationaux ?

Le concept de "TRI nationaux" a été introduit dans le cadre de la transposition en droit français de la directive inondation. L'article L566-5-I prévoit ainsi que les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale soient identifiés.

L'analyse des événements historiques d'inondation, menée dans le cadre de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation nationale, montre l'impact majeur qu'aurait une crue concernant l'ensemble d'un grand fleuve, comme cela a eu lieu en 1910 (crue de la Seine) ou en 1856 (crue de la Loire). Dans une société toujours plus interconnectée, la perte des réseaux et infrastructure liée à une inondation de la Seine, de la Loire ou du Rhône aurait un impact dépassant largement les seules zones inondées, perturbant gravement l'ensemble de l'économie française.

C'est pourquoi il est proposé que soient désignés "TRI nationaux" les TRI, identifiés à l'échelle du district, qui se trouvent sur la Seine, le Rhône, la Loire ou le Rhin.

Il est à noter que rien n'a été prévu par le législateur concernant les modalités de gestion des TRIN (au-delà de ce qui est prévu pour tous les TRI). Des modalités spécifiques en matière de suivi

national et de gouvernance seront sans doute prévues dans le cadre des travaux de la commission mixte inondation. Notamment, le lien avec les Plans Grands Fleuves devra être fait.

11 Qu'est-ce qu'une stratégie locale?

L'objectif de la stratégie locale est de permettre l'atteinte des objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations fixés par le plan de gestion des risques d'inondations.

Elle s'appuiera pour se faire sur les outils et dispositifs existants de la politique française de gestion des risques d'inondation. Les mesures prévues dans les stratégies locales toucheront donc:

- à l'aménagement des territoires (intégration des risques d'inondation dans les documents d'urbanisme, PPRi, etc.)
- à l'information du public et au développement de la culture du risque: Information Acquéreurs Locataires (IAL), Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM),
- à la préparation à la gestion de crise : Plan Communal de Sauvegarde (PCS), exercices, ...
- à la mise en place ou à l'amélioration des dispositifs de surveillance et d'alerte
- au suivi de la sûreté des ouvrages hydrauliques et à leur remise à niveau
- etc.

Les PAPI "nouvelle génération" (consécutifs à l'appel à projets lancé le 17 février 2011⁵) préfigurent, dans leur contenu et leur gouvernance, ces futures stratégies locales.

L'Etat est chargé de coordonner l'élaboration, la révision et le suivi de la mise en oeuvre de la stratégie locale, en concertation avec les parties prenantes concernées.

12 Quel est le calendrier d'élaboration des stratégies locales ?

Dès l'étape d'identification des TRI, la question des stratégies locales et de leur périmètre devra être abordées. Cependant, un délai plus long est laissé pour l'identification des stratégies locales: l'article R566-14 prévoit que le préfet coordonnateur de bassin arrête, au plus tard deux ans après avoir arrêté la liste des TRI (donc avant fin septembre 2014), la liste des stratégies locales à élaborer pour les territoires à risque important d'inondation, leurs périmètres, les délais dans lesquels elles sont arrêtées et leurs objectifs.

⁵ Pour plus d'informations voir le cahier des charges de l'appel à projets:
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/document122427>