

PREFET COORDONNATEUR DU BASSIN SEINE-NORMANDIE

*Direction Régionale et Interdépartementale
de l'Environnement et de l'Energie d'Île-de-France*

*Évaluation environnementale des
plans et programmes*

Paris, le **12 DEC. 2014**

**Avis de l'autorité environnementale sur le projet de Plan de Gestion des
Risques d'Inondations 2016-2021 du Bassin Seine-Normandie**

Résumé de l'avis

Le plan de gestion des risques inondation pour la période 2016-2021 est un des outils de la mise en œuvre de la directive inondation à l'échelle du bassin Seine-Normandie. Ce plan relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement, et doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport environnemental est proportionné et adapté à l'objet et au périmètre du plan. L'état initial présenté est de grande qualité. Les enjeux environnementaux du bassin y sont bien identifiés. Le rapport assure un équilibre entre précision de l'analyse et lisibilité. L'analyse des incidences permet d'identifier certains points de vigilance pour la mise en œuvre du futur PGRI.

Aux travers de ses objectifs et dispositions, le PGRI s'intéresse aux différents risques d'inondation (débordement, submersion marine) et reprend les principes de la prévention des risques inondation : surveiller et contrôler, informer et éduquer, intégrer dans l'aménagement, réduire le risque, planifier la gestion de crise et la gérer, ...). Les conséquences prévisibles sur différents secteurs (santé, économie, environnement, patrimoine) sont appréhendées.

Il propose une vision stratégique globale et permet de donner un cadre et une cohérence sur l'ensemble du bassin Seine-Normandie, en s'appuyant sur les outils et des programmes déjà existants concernant la gestion des inondations.

A ce titre, et s'agissant d'un document nouveau, son appropriation par les principaux acteurs visés (acteurs de l'eau, de l'aménagement, de la gestion de crise, porteurs de projets) passera par une pédagogie et le développement d'outils.

Enfin, pour respecter le principe d'amélioration continue visée par la directive Inondation, le suivi du PGRI et de ses effets mériterait d'être approfondi pour la mise en œuvre du premier cycle de ce plan.

1. Contexte réglementaire

1.1 Fondement de la procédure

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, surtout, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Les dispositions adoptées pour transposer cette directive en droit français prévoient qu'une évaluation environnementale stratégique soit conduite lors de l'élaboration du plan de gestion des risques inondation (PGRI) prévu par l'article L. 566-7 du code de l'environnement.

L'intérêt de l'évaluation environnementale est de :

- valoriser la concertation menée en retranscrivant la stratégie suivie dans un rapport destiné au grand public et aux acteurs directement concernés par la mise en œuvre du plan ;
- montrer que les incidences du projet de PGRI sur les composantes de l'environnement ont été prises en compte lors de son élaboration ;
- justifier que le programme est suffisamment ambitieux par rapport aux enjeux identifiés.

Ces points seront repris dans les parties 2 et 3 du présent avis.

1.2 Objet du PGRI du bassin Seine-Normandie

Le PGRI 2016-2021 du bassin Seine-Normandie est un des outils de mise en œuvre de la Directive européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, qui prévoit :

- une évaluation préliminaire du risque d'inondation (EPRI). En Seine-Normandie, elle a été arrêtée le 20 décembre 2011 et tient lieu de diagnostic du bassin préalable à l'élaboration du PGRI ;
- l'identification des territoires à risques importants d'inondation ou TRI (16 sur le bassin) en 2012, dont la cartographie a été arrêtée aux mois de décembre 2013 et 2014 ;
- le PGRI qui propose une vision stratégique globale et permet de donner un cadre et une cohérence sur l'ensemble du bassin Seine-Normandie, en s'appuyant sur les outils et des programmes déjà existants concernant la gestion des inondations.

Le PGRI fixe des objectifs généraux de gestion des risques inondations sur le bassin, des objectifs particuliers relatifs aux TRI et enfin des dispositions pour atteindre ces objectifs, qui concernent la réduction de la vulnérabilité des territoires, l'action sur l'aléa, la surveillance, la prévision sur les phénomènes d'inondation, l'information préventive... Le PGRI du bassin Seine-Normandie est décliné en 4 objectifs, 24 sous-objectifs et 58 dispositions, dont 9 sont communes au projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie 2016-2021, et 19 sont spécifiques aux TRI.

A noter que pour chacun des TRI, une « stratégie locale » sera élaborée, et constituera la déclinaison à l'échelle appropriée des objectifs du PGRI. Mise en œuvre conjointement par l'État et les collectivités concernées, leur échelle est adaptée au bassin de gestion du risque (échelle du

bassin versant ou du bassin de vie). S'agissant de la première élaboration du PGRI, il ne contient pas de synthèse des stratégies locales en tant que telles à ce stade, elles-mêmes en cours d'élaboration¹. Le projet de PGRI présente les périmètres et les principaux objectifs retenus pour chaque stratégie.

1.3 Avis de l'autorité environnementale

Le présent avis porte sur la version 8 (octobre 2014) du PGRI et le rapport environnemental associé. Il accompagnera la consultation du public et des assemblées prévue du 19 décembre 2014 au 18 juin 2015.

L'avis comprendra trois parties :

- une analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient ;
- une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de plan ;
- une appréciation générale de synthèse.

2. Analyse du rapport environnemental

2.1 Conformité du contenu du rapport environnemental

Le contenu du rapport environnemental doit être conforme à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Le rapport environnemental présenté contient l'ensemble des éléments prévus.

2.2 Avis sur la qualité et la pertinence des informations contenues dans le rapport environnemental

2.2.1 Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté en préambule du rapport environnemental. Son contenu est clair et rappelle les objectifs et la portée du plan, tout en le replaçant dans son contexte. Les points clés sont rappelés dans les marges. Si un réel effort d'accessibilité a été réalisé, une définition de quelques termes (aléas, vulnérabilité ...) aurait pu améliorer la compréhension générale. L'état initial de l'environnement a été retranscrit sous la forme d'une liste d'enjeux, qui permet au lecteur de cerner rapidement, et de manière relativement exhaustive, le contexte environnemental du bassin. Une carte de présentation générale du bassin aurait pu être fournie.

2.2.2 Articulation avec les autres planifications et prise en compte des objectifs de protection supérieurs en matière d'environnement

Étudier l'articulation du projet de PGRI avec d'autres documents de planification, soumis ou non à évaluation environnementale, sert à mieux appréhender le contexte des différentes politiques existantes sur le territoire d'application du plan et la cohérence de celui-ci avec d'autres planifications.

Le rapport environnemental présente le contexte législatif de l'élaboration du PGRI, avant d'aborder l'articulation avec d'autres planifications de façon plutôt approfondie.

Il distingue les documents avec lesquels le PGRI entretient un rapport de comptabilité (SDAGE et Plan d'action pour les Milieux marins), puis les documents devant être compatibles avec le PGRI (schémas d'aménagement et de gestion des eaux et documents d'urbanisme), et enfin d'autres schémas régionaux ou départementaux (Schéma régional Climat-Air-Energie, Schéma régional de cohérence écologique, plans relatifs à l'élimination des déchets²).

La présentation de l'articulation avec le SDAGE est intéressante car elle permet de comprendre et d'identifier leurs dispositions communes. En effet, le PGRI intègre les orientations fondamentales

¹ Les stratégies doivent être adoptées au plus tard fin 2016 alors que le PGRI sera approuvé fin 2015.

² Les plans départementaux ou régionaux de gestion des déchets, qui présentent des objectifs chiffrés en matière de valorisation énergétique, de collecte, de tri et de production d'équipement de traitement.

et dispositions présentées dans le SDAGE concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Cette partie du rapport ne mentionne pas les plans de préventions des risques (PPR) naturels prévisibles relatifs aux risques inondations (PPRi) ou littoraux (PPRI), qui doivent être compatibles avec le PGRI, ni les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI), qui sont présentées dans l'état initial. Ceci peut sembler étonnant d'autant que ces documents revêtent un caractère privilégié pour la mise en œuvre du PGRI, d'ailleurs bien abordé dans le projet de PGRI lui-même. Ce point pourrait être amélioré, par exemple par l'identification des dispositions du PGRI portant sur ces PPRi ou PPRI, ou tout autre élément permettant d'aider à comprendre les interactions entre les différents documents. En effet, s'agissant d'un document nouveau, il importe que les différents acteurs concernés puissent comprendre dans quelle mesure il s'insère au sein des dispositifs déjà existants.

La présentation synthétique des SAGE³ du bassin permet de faire ressortir que la dimension liées à la gestion des inondations y apparaît quasiment systématiquement. A cet effet, le PGRI pourra ainsi apporter une plus-value dans l'harmonisation de la prise en compte- de cet enjeu par les SAGE.

Pour les documents d'urbanisme, le rapport rappelle bien que les schémas de cohérence territoriale, et en leur absence les plans locaux d'urbanisme et carte communales doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs du PGRI. Il mentionne également le schéma directeur régional d'Île-de-France (SDRIF) sans expliciter ce qu'il représente. Si ce document est connu en Île-de-France, sa portée n'est pas nécessairement connue des acteurs du bassin Seine-Normandie. Des explications telles que celles fournies pour la DTA de l'estuaire de la Seine auraient été intéressantes. Par ailleurs, un rappel réglementaire ou des schémas dédiés pourraient aider à mieux comprendre les interactions entre ces documents.

L'interaction des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) avec le PGRI fait apparaître la cohérence des dispositions des SRCAE avec les objectifs du PGRI, alors que pour les SRCE, l'analyse met en avant le fait que certaines dispositions du PGRI concourent aux objectifs poursuivis par les SRCE.

2.2.3 État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

Le périmètre retenu pour l'état initial et l'analyse des incidences est le territoire du bassin Seine-Normandie. L'état initial est documenté et repose sur la synthèse de l'état des lieux du SDAGE 2013 et l'évaluation préliminaire du risque inondation de 2011. Il est commun avec celui réalisé dans le cadre de l'évaluation environnementale du PGRI du bassin Seine-Normandie.

Le préambule est judicieusement introduit par un portrait des grandes caractéristiques du bassin qui couvre 18 % du territoire français et regroupe près de 30 % de la population métropolitaine.

L'état initial de l'environnement dresse un inventaire complet et proportionné des enjeux environnementaux du bassin. A l'échelle du bassin de la Seine Normandie, cet état initial rend compte de façon étayée des enjeux environnementaux à prendre en compte pour l'élaboration du PGRI. La définition des cartes fournies ne permet pas toujours leur lecture, ce qui est regrettable compte-tenu des informations qu'elles apportent. L'autorité environnementale recommande de mettre un jeu de cartes en annexe, par exemple en format A4 paysage.

Les thématiques environnementales sont présentées sous forme d'enjeux « thématiques » ou « transversaux » (santé, aménagement du territoire, changement climatique). Le rapport aborde également les enjeux liés à l'éco-citoyenneté de l'ensemble des acteurs.

L'ensemble des enjeux environnementaux pertinents est traité de façon approfondie⁴. Pour chaque enjeu « thématique », l'état initial apporte une description de la situation en indiquant par des pictogrammes si elle est favorable, défavorable voire alarmante ou nécessitant attention, ainsi que la tendance d'évolution. Le recours à ces figurés favorise la compréhension. Il est appréciable que l'analyse menée se soit attachée, pour chaque enjeu identifié, à mettre en évidence les dynamiques d'évolution de l'état initial, qu'elles correspondent à des tendances constatées ou prévisibles – liées aux effets potentiels du changement climatique (pris en compte de manière

3 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

4 Seul l'enjeu relatif au bruit n'a pas été traité, ce qui est justifié au vue des thématiques liées au PGRI

plutôt convaincante) ou aux travaux en cours et aux documents de planification qui visent déjà à répondre à certains enjeux environnementaux. Ces tendances d'évolutions dressent en filigrane le portrait du « scénario de référence ». Ce scénario, basé en partie sur l'évaluation préliminaire du risque d'inondation, aurait gagné à être plus clairement évoqué, soit dans la partie justification des choix et solutions de substitution, soit dans la partie analyse des incidences du PGRI.

Compte-tenu de l'objet du PGRI, l'organisation de l'état initial aurait pu être adaptée en démarrant par une présentation des enjeux liés aux risques, qui s'avère bien renseignée.

Le rapport permet d'appréhender les différents types de risques naturels rencontrés sur le bassin (crues lentes de très grande échelle, submersion marine, érosion du littoral, mouvement de terrain, coulées de boues, remontées de nappe) ainsi que les risques technologiques. Le risque inondation concerne la plupart des plaines et des vallées. Le rapport souligne une amplification de l'érosion côtière (effondrement des falaises, déplacement du cordon de galets).

Il ressort que le bassin Seine-Normandie est très vulnérable au risque d'inondation et les conséquences sur la vie et la santé humaine sont en rapport avec la concentration de la population potentiellement impactée : 4,8 millions de personnes, soit plus de 25% de la population du bassin et 3 millions d'emploi sont situés en zone potentiellement inondable.

Le bassin est également concerné par d'autres risques, liés aux activités humaines, tels que les risques technologiques ou liés aux établissements nucléaires.

Compte-tenu de son lien avec le SDAGE du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands, la partie sur l'eau et les enjeux associés (qualité des eaux et des milieux aquatiques, préservation de la ressource, biodiversité aquatique...) est également développée.

Le rapport montre que la qualité de l'eau reste un enjeu majeur en termes de santé humaine et de biodiversité. Les problèmes soulevés sont pour l'essentiel liés aux pesticides, aux nitrates et aux altérations hydromorphologiques des cours d'eau (rectification, altération de la continuité écologique par la présence de nombreux ouvrages...). La pollution sur le bassin fait l'objet d'une présentation complète au regard de la diversité des pollutions observées. S'agissant de la biodiversité, la forte pression qui demeure sur les zones humides, notamment par le biais de l'intensification de l'agriculture et de l'urbanisation est mise en avant. La gestion quantitative est globalement bonne sur l'ensemble du bassin. Les études sur le changement climatique prévoient une diminution de la ressource en eau, de nature à accentuer les tensions sur la gestion quantitative.

La richesse et la diversité des paysages variés du bassin est soulignée, ainsi que les menaces liées à la banalisation due aux pressions liées aux activités humaines et plus particulièrement par la pression urbaine notamment autour de la région parisienne. La participation du PGRI au maintien du fonctionnement hydraulique et à la préservation des vallées est mise en perspective par rapport à l'enjeu de préservation du paysage.

La conciliation du maintien et de la gestion du patrimoine architectural et culturel du bassin lié à l'eau (ponts, moulins, mais aussi château, abbaye, manoir) et de la gestion du risque inondations est documentée, avec des estimations chiffrées du nombre d'ouvrages existants (p.63).

Le rapport montre la nécessité de préserver et gérer le sol et le sous-sol. En effet, le sol et le sous-sol du territoire sont fragilisés, appauvris et dégradés par l'érosion, l'artificialisation due à la pression urbaine en croissance, une agriculture intensive et une exploitation intense du sous-sol.

A l'échelle du bassin, la gestion des déchets s'est diversifiée et modernisée. La maîtrise des pollutions issues de certains déchets (produits phytosanitaires non utilisés, vidange des assainissements individuels) est un enjeu important pour l'évolution de la qualité de l'eau.

Les enjeux liés à la santé humaine sont multiples et sont détaillés tout au long du document, ce qui démontre leur caractère transversal. Ces enjeux font par ailleurs l'objet d'une double page dédiée complétant ainsi les enjeux liés notamment à la gestion des déchets ou de l'accès à l'eau potable.

L'évolution de l'environnement sur le bassin demeure étroitement liée à la politique d'aménagement de territoire (p.90). L'urbanisation et la densité de population concentrée autour des voies d'eau ont des conséquences importantes en termes d'augmentation des risques d'inondation (imperméabilisation, perte de surfaces inondables) mais aussi de vulnérabilité. Pour y pallier, les outils de la planification de l'urbanisme sont identifiés par le rapport.

L'évolution climatique fait l'objet d'un développement spécifique dans le rapport environnemental, ce qui est particulièrement adapté aux problématiques de gestion des inondations. Il en ressort que si l'impact du changement climatique sur les inondations reste incertain, la combinaison d'une baisse des débits avec la hausse du niveau de la mer entraînerait des submersions marines plus fréquentes et plus intenses.

2.2.4 Analyse des incidences du projet sur l'environnement et justification du choix des mesures

L'objectif de cette partie du rapport est de préciser quelles sont les incidences positives et négatives attendues sur l'ensemble des thématiques pertinentes de l'environnement.

Analyse des incidences

La démarche d'analyse des incidences environnementales est bien expliquée. Fondée sur une analyse par sous-objectif du PGRI et par thématique environnementale, elle est adaptée au type de plan. Le rapport environnemental présente la synthèse des effets probables des sous-objectifs du PGRI au travers d'une grille d'analyse synthétique (tableaux pages 108 et 109). Puis, il présente cette analyse par objectif du PGRI de façon qualitative puis par enjeu identifié dans l'état initial.

Les explications données sont synthétiques et focalisées sur l'énumération des différents types d'effets, positifs ou négatifs, qui peuvent être associés aux dispositions, sans que ces effets ne soient qualifiés en termes d'ampleur géographique ou temporelle (court/long terme). Par ailleurs, l'état initial de l'environnement, et en particulier le travail mené sur l'identification des enjeux, n'apparaît plus dans l'analyse des incidences. Ce faisant, l'analyse met sur le même plan des impacts très localisés, limités dans le temps ou sans lien avec les autres enjeux du territoire, et des bénéfices attendus sur des questions environnementales majeures, à large échelle et à plus longue échéance.

La concision des commentaires qui accompagnent cette partie rend parfois difficile à cerner ce que recouvrent certaines incidences identifiées ou à comprendre pourquoi certains effets n'ont pas été relevés. En particulier, l'autorité environnementale note que les dispositions 1.D.1, 1.D.2 (*identifier et cartographier les sites de compensation hydraulique*), 2.C.1 (*identifier les zones d'expansion des crues d'importance majeures*), 2.C.2 (*protéger les zones d'expansion de crues dans les PPRI*) et 2.C.3 (*identifier les zones d'expansion de crues lors de l'élaboration des documents d'urbanisme*) sont communes aux dispositions qui déclinent l'orientation 32 du projet de SDAGE 2016-2021 relative à la préservation et à la reconquête des zones naturelles d'expansion des crues. Le rapport environnemental du SDAGE identifie un point de vigilance pour cette orientation, pour le risque de contamination de captages d'alimentation en eau potable, par submersion. Il aurait été intéressant d'indiquer pourquoi la recommandation de ce rapport (« s'assurer que les captages présents dans les zones d'expansion de crues sont protégés contre les risques de submersion et, le cas échéant, de faire les travaux nécessaires de mise hors d'eau. ») n'est pas reprise.

L'analyse menée révèle néanmoins que les effets attendus du projet de PGRI sont essentiellement positifs et ne portent pas uniquement sur le risque inondation. Elle n'identifie aucun effet négatif certain, et soulève quelques points qui appellent la vigilance pour trois dispositions dont les effets dépendent de leur mise en œuvre :

- la disposition 2.D.1 (*recourir aux ouvrages de protection de manière raisonnée*) et la disposition 2.E.3 (*inscrire la défense contre la mer dans les stratégies de territoires*), dont les effets dépendent de la qualité des études préalables et des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation proposées ;
- la disposition 2.G.2 (*assurer un entretien régulier des ouvrages hydrauliques*), dont les effets dépendent du mode de réalisation de cet entretien.

Le rapport environnemental renvoie aux études environnementales ultérieures, et particulièrement aux études d'impacts des projets, qui permettront une analyse fine des incidences et l'adaptation des projets en conséquence. A ce titre, l'autorité environnementale recommande qu'au-delà de l'analyse des effets cumulés qui sera conduite à l'échelle de chaque projet, une analyse à l'échelle élargie du PGRI dans un ou des indicateurs de suivi permette de vérifier la cohérence d'ensemble

de ces projets afin d'éviter ou de corriger les éventuels effets négatifs dus au cumul, tant du point de vue hydraulique qu'environnemental.

Le rapport mentionne également des guides sur lesquels pourraient s'appuyer les maîtres d'ouvrage pour mieux prendre en compte certaines problématiques. Il n'est pas clairement établi si ces documents existent déjà, sont en cours de rédaction ou gagneraient à être rédigés. La portée de ce levier d'action reste ainsi difficile à appréhender, alors même que ces guides peuvent intéresser les acteurs. Une référence aux guides existants pourrait être donnée.

Justification des choix

Le rapport environnemental rappelle les modalités d'élaboration du PGRI, qui s'est appuyée sur de nombreux échanges au sein du Comité Technique du Plan Seine élargi à l'ensemble des « parties prenantes » du risque inondation du bassin Seine-Normandie. Il souligne également à juste titre que les modalités même d'élaboration du PGRI⁵ n'ont pas conduit à envisager des solutions de substitution, d'autant que l'évaluation environnementale n'a pas mis en évidence la nécessité de rechercher au titre de la protection de l'environnement des alternatives au projet proposé.

Le rapport environnemental aurait pu mieux illustrer comment l'élaboration du PGRI a suivi un processus d'amélioration au cours des versions successives mentionnées dans le rapport (sélection des mesures retenues in fine, hiérarchisation des dispositions pour chaque objectif...).

Analyse des incidences sur les sites Natura 2000

La présentation des sites Natura 2000 du bassin est faite en page 58, et l'analyse des effets sur ces sites est restituée en page 113. L'évaluation des incidences Natura 2000⁶ doit être conclusive sur l'absence ou non d'incidences significatives sur les espèces et habitats pour lesquels les sites ont été désignés.

La méthode retenue a consisté à sélectionner, parmi les 278 sites Natura 2000 du bassin, ceux présentant un lien avec l'eau, suivant la méthode nationale d'élaboration du registre des zones protégées, ce qui est pertinent. Les sites en lien avec le milieu littoral et marin, les cours d'eau et leur nappe alluviale, des zones humides ou des plans d'eau isolés représentent 200 sites. L'état initial fait apparaître des menaces principalement liés aux activités anthropiques et à la pollution de l'eau. Les zones littorales apparaissent particulièrement menacées. Différencier les sites par type de milieu pour évaluer l'incidence du PGRI s'avère judicieux puisque les enjeux et les problématiques peuvent être très différents d'un milieu à un autre.

L'analyse indique que le PGRI a globalement des effets essentiellement positifs sur le réseau Natura 2000, puisque 10 sous-objectifs sur 24 ont des effets directs et indirects positifs sur les sites. Les points de vigilance précédemment cités sont également relevés. Aucun effet négatif significatif n'est attendu moyennant cette vigilance.

2.2.5 Mesures de suivi envisagées

Cette partie du rapport est plutôt succincte et aurait mérité un développement. Si le rapport conclut qu'aucun effet négatif avéré ne se dégage de l'analyse et qu'en conséquence aucun indicateur de suivi de ces effets n'est nécessaire, il semble toutefois nécessaire qu'un suivi global des effets du programme, d'autant plus s'ils sont positifs, soit mis en place.

La définition d'indicateurs pertinents pour évaluer les effets négatifs de documents tels que le PGRI n'est pas aisée. Le suivi global du programme étant prévu dans le projet de PGRI lui-même, il aurait pu être intéressant que le rapport environnemental s'attache à indiquer :

- dans quelle mesure le suivi du PGRI permet déjà d'identifier certains impacts, voire d'apprécier leur ampleur ;
- si des dispositifs de suivi mis en place pour d'autres planifications peuvent apporter des informations utiles sur les thématiques qui les concernent et alerter en cas d'impact imprévu.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le PGRI

⁵ La directive inondation pose un principe d'amélioration continue

⁶ telle que décrite dans l'article R141-23 du code de l'environnement

Par nature, le PGRI prend en compte de manière pertinente l'enjeu environnemental de gestion des inondations, en visant l'amélioration des capacités de résilience des territoires tout en réduisant les délais de retour à la normale. Sur la base d'un diagnostic préalable sur le bassin, et l'identification de 16 Territoires à Risques d'Inondation Importants (TRI) qui sont exposés aux aléas de débordement des cours d'eau, de submersion marine, de ruissellement et de remontées de nappe et pour lesquels des Stratégie(s) Locale(s) de Gestion du Risque Inondation (SLGRI) seront mises en œuvre, le PGRI du bassin Seine-Normandie fixe quatre objectifs :

1. Réduire la vulnérabilité du territoire ;
2. Agir sur l'aléa pour réduire le coût des dommages ;
3. Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés ;
4. Mobiliser les acteurs par le maintien et le développement de la culture du risque. Ce quatrième objectif est spécifique du bassin Seine-Normandie.

Le PGRI est décliné en 24 sous-objectifs et 58 dispositions, dont 9 sont communes au projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie, et 19 sont spécifiques aux TRI.

Changement climatique

Les effets du changement climatique, susceptible de modifier les aléas d'inondation, notamment leur intensité et leur fréquence et d'aggraver le risque de submersion marine, plus particulièrement sur les rivages de la Manche, et dans les secteurs estuariens, ont été intégrés pour le diagnostic et l'élaboration du PGRI, malgré les incertitudes inhérentes au sujet.

A ce titre, le PGRI favorise le développement d'outils de connaissance et de surveillance dédiés, en particulier sur les zones côtières, ainsi que le renforcement de la culture générale sur le changement climatique (4.D.1).

Milieux aquatiques

Si l'objectif premier du PGRI porte évidemment sur les inondations, les enjeux liés à la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau à la préservation des milieux humides sont également intégrés via les dispositions 2.A.1 « Protéger les zones humides pour prévenir les inondations fréquentes », applicable à l'ensemble du bassin, et celles communes SDAGE/PGRRI, qui visent l'identification et le maintien des zones d'expansion des crues, l'évitement des impacts des aménagements en lit majeur, la gestion adaptée des eaux pluviales.

Plus largement, la conservation des zones d'expansion de crues peut également contribuer au maintien d'habitats d'espèces de fonds de vallées (râle des genêts, brochet...) ainsi qu'au paysages de fond de vallée.

Occupation des sols

Les objectifs du PGRI tendent à faire changer le regard face au risque qui ne doit plus être perçu comme une contrainte, mais comme un élément à intégrer dans le développement et l'aménagement du territoire. A travers l'objectif fondamental de ne pas augmenter les enjeux exposés aux inondations, et de part le rapport de compatibilité qu'il entretient avec les documents d'urbanisme, le PGRI participe à la maîtrise de l'urbanisation et à une conception d'aménagements plus résilients.

Gestion des déchets et des pollutions

Les risques de pollution en cas de crues majeures, par déversement de produits toxiques stockés ou plus largement par la production de grande quantité de déchets liés aux dysfonctionnements des dispositifs de traitement concernés, ont été identifiés dans les phases précédant l'élaboration du PGRI. Par exemple, l'identification des sites industriels potentiellement à risque vis-à-vis des inondations⁷ montre que 2 000 établissements peuvent être concernés.

Dès lors, la problématique est également prise en compte dans le PGRI, notamment par la recherche de diminution de la vulnérabilité via des diagnostics à des échelles appropriées, ainsi que par les dispositions relatives à l'anticipation de la gestion de crise (gestion des déchets par exemple) pour permettre la reprise rapide des activités. Il ressort d'ores et déjà que ces points auront vocation à être approfondis lors de l'élaboration des stratégies locales.

⁷ L'inondation de certains sites industriels présente une menace pour l'environnement, si des produits dangereux stockés peuvent se répandre largement

Santé humaine

Les effets des inondations sur la santé et la salubrité publique ont également été intégrés. En effet, les inondations sont susceptibles de porter gravement atteinte aux systèmes de production et d'alimentation en eau potable, ainsi qu'aux systèmes d'assainissement et de traitement des déchets. Le diagnostic a par ailleurs mis en évidence que le réseau de santé est particulièrement vulnérable aux phénomènes de crues généralisées. Plus de 600 hôpitaux du bassin sont situés en zone inondable, ce qui est susceptible d'engendrer des situations particulièrement délicates dans le cadre de la gestion de crise (accessibilité des établissements...). La santé a par ailleurs été un des critères de sélection des TRI.

Là encore, les mesures prises pour limiter la vulnérabilité et permettre la reprise rapide des activités concourent à réduire ces effets.

4. Mise en œuvre du programme

Le PGRI reprend les grands principes de la prévention des risques inondation (surveiller et contrôler, informer et éduquer, intégrer dans l'aménagement, réduire le risque, planifier la gestion de crise et la gérer, etc.) et permet de donner un cadre et une cohérence sur l'ensemble du bassin Seine-Normandie. Il propose une vision stratégique globale et une synergie efficace avec l'ensemble des outils et des programmes existants.

Son élaboration a été l'occasion de mettre en place une gouvernance (Comité Technique du Plan Seine élargi aux acteurs des inondations sur l'ensemble du bassin, comité de pilotage représenté par les services de l'Etat et d'EPTB⁸) et une dynamique qui va permettre de renforcer l'animation autour du risque d'inondation.

Le PGRI vise une mobilisation croissante des différents acteurs (de l'eau, de l'aménagement, de la gestion des réseaux, des citoyens et des porteurs de projets), notamment celle des commissions locales de l'eau (CLE).

S'agissant de la gouvernance, le PGRI pourrait faire référence à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui vient modifier la répartition des compétences en attribuant la compétence de Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) aux établissements publics à fiscalité propre et vise à favoriser l'évolution de la maîtrise d'ouvrage notamment en promouvant la création d'EPAGE⁹ et d'EPTB qui portent notamment la gestion des ouvrages hydrauliques. Compte-tenu des délais de mise en œuvre de la loi, de nouveaux acteurs seront sans doute amenés à contribuer à la déclinaison du PGRI. Pour être efficace, il conviendra de veiller à la conservation d'une logique de bassin versant et d'assurer une gestion de l'eau au travers d'une échelle hydrographique.

La mise en place de stratégies locales de gestion du risque inondation déclinera de façon plus fine les objectifs du PGRI en fonction des problématiques et acteurs du territoire concerné.

Pour une mise en œuvre efficiente sur l'ensemble du bassin, l'autorité environnementale suggère une amélioration du plan de gestion et son accompagnement éventuel par un document ou plusieurs documents à caractère pédagogique pour faciliter l'appropriation et l'intégration de ces objectifs et dispositions dans les différentes politiques publiques, en particulier dans les documents de planification ou d'urbanisme ou les éventuels projets en résultant.

Le Comité Technique du Plan Seine élargi sera l'instance de suivi de la mise en œuvre du PGRI, pour lequel un bilan est prévu à mi-parcours et des mesures devraient être proposées en fonction de ce bilan. L'autorité environnementale souligne qu'en l'état actuel du document, le dispositif de suivi proposé semble encore perfectible (identification des sources de données à mobiliser, distinction entre indicateurs de contexte ou indicateurs d'effets...). La phase de consultation pourra être l'occasion d'affiner cette partie, en mettant en place des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de nature à tracer les effets positifs et éventuellement négatifs du programme. Il importe de conforter ce suivi dans la mesure où il doit permettre de décrire les évolutions constatées à la suite de la mise en œuvre du programme, notamment la capacité à répondre concrètement aux défis identifiés par le plan de gestion et à lever les freins potentiels à la mise en œuvre (technique, juridique, économique ...).

⁸ Établissement Public Territorial de Bassin

⁹ Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des eaux

5. Information du public

Lors de la consultation du public, l'avis rendu en qualité d'autorité environnementale est inclus dans le dossier. L'accès aux documents est facilité, après une publicité conforme aux exigences du code de l'environnement.

Comme prévu à l'article L.122-10 du code de l'environnement, après approbation, le PGRI sera mis à disposition du public accompagné d'une déclaration rédigée par le maître d'ouvrage résumant :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du PGRI.

Le préfet coordonnateur de bassin Seine-Normandie,
autorité environnementale

Le Préfet de la Région Île-de-France
Préfet de Paris


Jean DAUBIGNY