

avis

Avis n°2015-08 présenté au nom de la commission Agriculture, environnement et ruralité par **Eric BERGER**

Projet de Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2016-2021 du bassin Seine-Normandie

11 juin 2015



Avis n° 2015-08
présenté au nom de la commission Agriculture, environnement et ruralité
par **Eric BERGER**

11 juin 2015

**Projet de Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2016-2021
du bassin Seine-Normandie**

Certifié conforme

Le président

Jean-Louis GIRODOT

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- la Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation ;
- le Code de l'environnement dont notamment les articles L 125-2, R 125-11, L 563-3, L 566-7, R566-1 à R566-18
- la loi Grenelle 2 n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- le décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation;
- la Circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation (BOMEED n° 2011/15 du 25/08/2011) ;
- l'arrêté du 7 octobre 2014 relatif à la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation,
- le rapport intitulé "Prévention du risque d'inondation de la Seine en Ile-de-France", élaboré par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et financé par l'État et le Conseil régional d'Ile-de-France ;
- le rapport de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) intitulé « une crise à gérer : la crue centennale à Paris » présenté le 10 décembre 2013 lors du colloque organisé à l'Ecole militaire de Paris avec le soutien du Gouverneur militaire de Paris et de la Région Ile-de-France ;
- le rapport et l'avis du Ceser n°2012-04 intitulés « la Seine, territoire stratégique » présentés le 11 avril 2012 par Nathalie THOMAS au nom de la commission Aménagement du territoire ;
- le courrier en date du 16 décembre 2014 adressé à Jean-Louis GIRODOT, Président du Conseil économique, social et environnemental d'Ile-de-France par le Préfet de la Région d'Ile-de-France Jean DAUBIGNY, et le Président du comité de Bassin Seine-Normandie, François SAUVADET, invitant le Ceser d'Ile-de-France à rendre un avis sur le Projet de Gestion des Risques d'inondation (PGRI) du Bassin Seine-Normandie pour la période 2016/2021 ;

Entendus les exposés de :

- Sébastien DUPRAY de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France (DRIEE) ;
- Ludovic FAYTRE de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) ;
- Marc REMOND de l'Association des auditeurs de l'IHEDN ;

Considérant :

Les objectifs de la réglementation :

- la réglementation vise à établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation visant à réduire les dommages sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine et l'activité économique (article 1 de la directive). Tous les types d'inondation sont concernés à l'exception des réseaux d'assainissement ;
- « *L'évaluation et la gestion des risques d'inondation visent à réduire les conséquences négatives potentielles associées aux inondations dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires exposés à l'inondation* » (art. L566-2 du code de l'environnement) ;
- il convient de prendre en compte les 5 grands types d'inondations :
 - Débordements de cours d'eau,
 - Remontée de nappes phréatiques,
 - Submersions marines,
 - Ruissellements sur les versants en dehors du réseau hydrographique,
 - Ruissellements pluviaux en milieu urbain ;
- l'évaluation du risque doit conduire à une vision homogène et partagée des risques, nécessaire à la priorisation de l'action ;

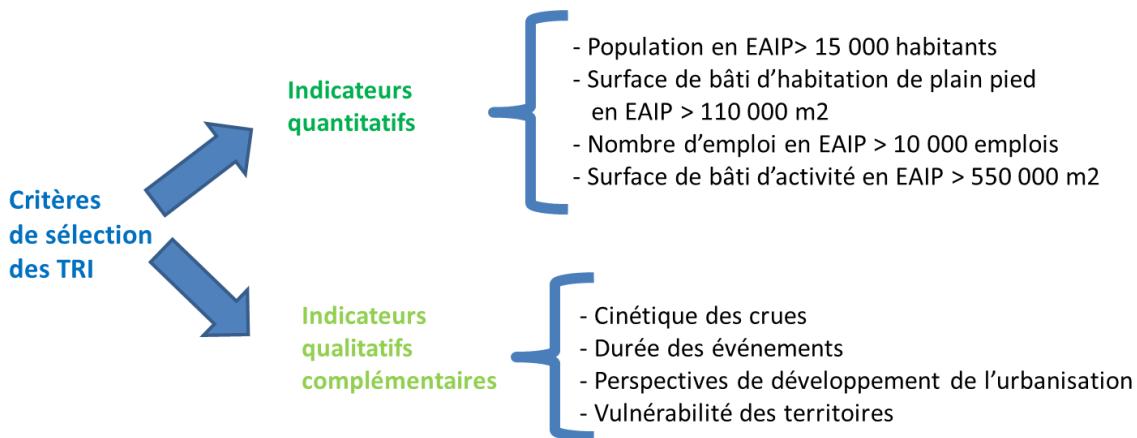
La définition de la notion de « risque inondation » :

- le risque inondation est la conjugaison d'un aléa et d'un enjeu exposé à l'aléa ;
- l'aléa est un phénomène (crue, ruissellement, submersion marine, rupture d'ouvrage...) caractérisé par une intensité et une probabilité d'occurrence ;
- un enjeu est une valeur matérielle, morale ou une activité économique que l'on peut perdre sous l'effet de l'aléa. Il n'y a donc pas de risque s'il n'y a pas d'enjeu exposé à l'aléa ;
- une crue centennale est une crue dont l'intensité a la probabilité de se produire avec une occurrence sur 100 chaque année ;

L'élaboration et la mise en œuvre du PGRI :

- la directive européenne sur les inondations fixe pour principal objectif d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion globale des risques d'inondations. Elle préconise de travailler à l'échelle des grands bassins hydrographiques appelés " districts hydrographiques" à partir de différentes étapes :
 - élaboration d'une Evaluation préliminaire des risques d'inondations (EPRI) ;
 - sélection des Territoires à risques importants d'inondation (TRI) sur la base de l'EPRI et des critères nationaux définis dans le cadre de la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) ;
 - élaboration des cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation à l'échelle de ces TRI, réalisées de 2013 à 2014 et finalisées pour le 22 décembre 2015 ;
 - élaboration d'un Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour le 22 décembre 2015 ;
 - l'ensemble de ces étapes doit être révisé tous les six ans suivant un calendrier commun à celui de la Directive-cadre sur l'eau (DCE) ;
 - en France l'élaboration des PGRI a été lancée en décembre 2013 à l'échelle de chaque grand bassin et ceux-ci doivent entrer dans le cadre de la SNGRI arrêtée en octobre 2014 ;

- les PGRI ont été construits après l'élaboration des EPRI. Ces derniers ont permis d'identifier les TRI dont la cartographie s'est achevée en décembre 2014 ;
- les TRI sont délimités en fonction de deux critères nationaux : les impacts potentiels sur la santé humaine et les impacts potentiels sur l'activité économique ;
- sur le Bassin Seine Normandie, les TRI ont été sélectionnés selon le schéma suivant :



- le PGRI du Bassin Seine-Normandie doit être validé en décembre 2015 ;
- une consultation du public est actuellement organisée pour le projet de PGRI jusqu'au 18 juin 2015 ;

L'ampleur du risque inondation en France et en Ile-de-France :

- le risque inondation est le plus important risque naturel en France et les dommages engendrés sont de plus en plus importants compte tenu du développement de l'urbanisation dans les zones inondables: atteintes aux vies humaines, à l'identité du territoire inondé, à son patrimoine culturel et environnemental et à sa vie économique ;
- la métropole francilienne est pour sa part exposée à deux risques qu'il convient de distinguer :
 - le risque lié à l'endommagement des biens en zone inondable, dont la densité est exceptionnelle ;
 - le risque systémique lié à la perte de fonctionnalité des réseaux structurants qui engendrent des effets dominos multipliant les impacts de l'inondation au-delà de la zone inondée ;
- selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU), si les « protections » développées par Paris peuvent « théoriquement » protéger d'une inondation par débordement jusqu'au niveau de la crue de 1910, le reste de l'agglomération apparaît, en revanche, beaucoup plus vulnérable ;
- au total, selon l'IAU, une crue centennale, de l'ordre de celle de 1910, serait actuellement susceptible d'affecter directement :
 - environ 830 000 Franciliens (soit 7,2 % de la population régionale), plus de 46 000 hectares (soit près de 4% du territoire de l'Ile de France),
 - près de 56 000 entreprises,
 - plus de 600 000 emplois ;
 - entre 120 000 et 130 000 logements (dont 77 000 résidences individuelles) situés essentiellement sur le Val-de-Marne, Paris, et les Hauts-de-Seine ;
 - des institutions, des quartiers d'affaires et des sites patrimoniaux et touristiques de premier plan seraient impactés ;

- en ce qui concerne les infrastructures de transport : 140 km de réseau et 41 stations de métro, 3 grandes gares ferroviaires et toutes les lignes RER, 85 ponts et 5 autoroutes d'électricité (1,5 millions de clients concernés par des coupures), et d'eau (5 millions de franciliens), seraient impactés ;
- près de 300 établissements scolaires et une centaine d'établissements de santé (notamment hospitaliers avec 41 000 lits concernés) seraient aussi impactés ;
- les conséquences financières immédiates pourraient atteindre en fonction des études réalisées de 30 à 40 milliards d'euros ;
- par ailleurs, plus de deux millions de personnes seraient affectées à des degrés divers par la crue et ceci sur plusieurs semaines avec perturbation de l'alimentation en électricité et en eau potable, de l'évacuation des déchets, de l'approvisionnement en denrées alimentaires, etc.

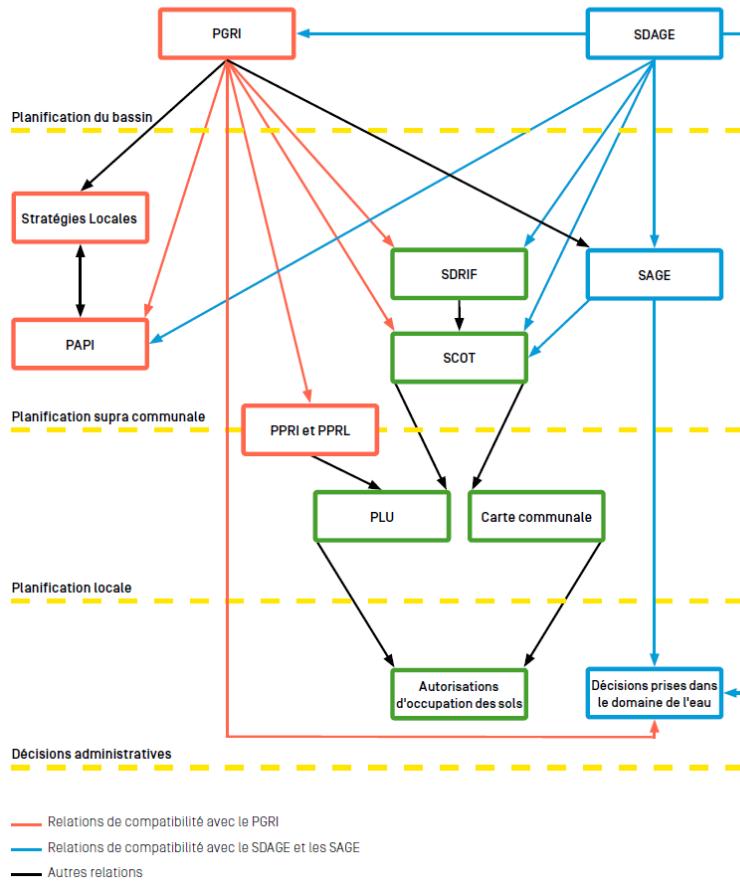
La finalité du PGRI

- Le PGRI vise à augmenter la sécurité des populations partout où il existe un danger pour les vies humaines, à réduire les conséquences dommageables des inondations afin d'en limiter le coût pour la société. Pour cela il :
 - donne une vision stratégique des priorités pour le bassin en formulant des objectifs de gestion des inondations ainsi que des objectifs spécifiques aux périmètres des TRI ;
 - identifie des dispositions permettant l'atteinte des objectifs ;
- apporte une vision d'ensemble de la politique de gestion des inondations sur le bassin en valorisant les outils et démarches existant sur le territoire.

La portée juridique du PGRI

- Le PGRI est opposable à toutes les instances administratives et à ses décisions mais pas aux tiers, notamment les entreprises. Dans ce cadre, il a une portée directe sur les documents d'urbanisme ainsi que sur les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau ;
- ainsi les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les Schémas d'aménagement régionaux, dont le Schéma directeur de la Région d'Île-de-France (SDRIF), doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs du PGRI. Cette mise en compatibilité doit au plus tard être effectuée dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation du PGRI dans le cadre des SCOT et PLU.

RELATIONS ENTRE LE PGRI, LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION DANS LE DOMAINES DES RISQUES, DE L'URBANISME ET DE L'EAU ET LES DECISIONS ADMINISTRATIVES



L'élaboration et la mise en œuvre du PGRI du bassin Seine-Normandie

- L'élaboration du PGRI du Bassin Seine-Normandie s'est appuyée sur le Comité technique du plan Seine (CTPS) élargi aux acteurs de la gestion du risque inondation ;
- le PGRI est conçu pour devenir un document de référence de la gestion des inondations sur le Bassin Seine-Normandie. Il constitue un socle d'actions qui seront, si nécessaire, amendées au fil des cycles de gestions successives (2021/2026,...) ;
- le PGRI 2016/2021 doit être le vecteur d'une communication adaptée à tous les acteurs du territoire sur l'existence du risque et les moyens de le gérer. Il doit promouvoir la culture du risque d'inondation, sachant que le risque zéro n'existe pas.

Les objectifs et les dispositions du PGRI du bassin Seine-Normandie

Le PGRI du Bassin Seine-Normandie propose 4 objectifs généraux :

- réduire la vulnérabilité des territoires (objectif décliné en 15 dispositions) ;
- agir sur l'aléa pour réduire les coûts des dommages (décliné en 17 dispositions) ;
- raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés (décliné en 12 dispositions) ;
- mobiliser les acteurs, via le maintien et le développement d'une culture du risque (décliné en 14 dispositions).

Emet l'avis suivant

Article 1 : une approbation de principe

Le Ceser salue la démarche entreprise qui consiste à doter le Bassin Seine-Normandie d'un outil de connaissance et de gestion des zones à risque sur la base de la réalisation d'une cartographie consolidée des surfaces inondables pour pallier les risques d'inondation de ses territoires.

Le Ceser apprécie aussi la démarche qui vise à relier les différents documents d'aménagement du territoire entre eux et à faire en sorte que le PGRI ait une portée juridique sur l'ensemble de ceux-ci.

Le Ceser relève, à ce titre, que le SDRIF se doit, lui aussi d'être compatible avec le PGRI mais qu'aucune proposition de délai n'est formulée pour la mise en œuvre de cette compatibilité.

Article 2 : des critiques sur la forme et sur le contenu

Le Ceser approuve globalement les 4 objectifs proposés dans le PGRI et salue leur déclinaison synthétique rassemblée en 58 dispositions. Mais le Ceser regrette que la mobilisation de tous les acteurs et le développement de la culture du risque soient placés en dernière position parmi ces objectifs alors qu'ils sont primordiaux pour une bonne gestion du risque.

Le Ceser déplore par ailleurs un manque de précision dans la présentation des dispositions. De plus, celles-ci n'intègrent pas l'état d'avancement des démarches engagées.

Article 3 : Concernant l'objectif "réduire la vulnérabilité des territoires"

Le Ceser souligne la très grande vulnérabilité actuelle de l'ensemble du territoire de l'Ile-de-France face au risque inondation. Il rappelle, notamment, que les quatre barrages des Grands Lacs situés en amont de Paris qui ont été construits pour soutenir l'étiage du fleuve ne pourraient, dans le meilleur des cas, que réduire d'environ 70 cm l'amplitude d'une crue, alors qu'en 1910 la crue fut de 8 mètres.

Face à ce constat, et dans un contexte d'accroissement attendu des enjeux en zone inondable (Grand Paris, SDRIF 2030...), le Ceser rappelle que les actions doivent porter, en particulier, sur:

- le partage d'une culture du risque par les différents acteurs de l'aménagement du territoire et, en particulier, les porteurs de projet et les collectivités locales (cf. article 6) ;
- l'innovation dans l'aménagement en zone inondable pour orienter l'urbanisation vers des systèmes qui réduisent les risques ;
- la réduction de la vulnérabilité de « l'existant » (habitat, équipements publics...) avec en particulier pour les secteurs économiques et publics la mise en œuvre de diagnostics de vulnérabilité, de plan de continuité d'activité, d'anticipation de la gestion de l'après-crise... ;
- le renforcement du lien « aménagement – gestion de crise » dans les processus de renouvellement urbain.

Le Ceser relève que le PGRI mise principalement sur la réalisation de diagnostics de vulnérabilité. Le Ceser s'inquiète des délais que pourront prendre l'élaboration et la prise en compte de ces diagnostics.

Article 4 : Concernant l'objectif « agir sur l'aléa pour réduire les coûts des dommages »

Le Ceser approuve un certain nombre de principes qui devraient permettre d'agir de façon efficace en respectant l'environnement tel que :

- permettre l'expansion des crues dans les zones où elles sont moins impactantes, à la condition toutefois d'en assumer solidairement les conséquences économiques ;
- s'appuyer sur les facteurs qui concourent à la réduction de l'aléa tel que l'évacuation des eaux en amont des zones inondables, le développement des zones humides, perméabilité des sols et sous-sols, imperméabilisation artificielle des surfaces.

Le Ceser demande que la Région Ile-de-France continue d'aider financièrement les territoires à concevoir et réaliser des ouvrages ou aménagements susceptibles d'atténuer la montée des eaux en Ile de France en coopération avec les régions voisines.

Article 5 : Concernant l'objectif "Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés"

Le Ceser regrette de devoir constater qu'aucune proposition n'est émise à l'occasion de la présentation de cet objectif dans le PGRI.

Le Ceser fait observer que peu de communes d'Ile-de-France disposent à ce jour d'un Plan communal de sauvegarde (PCS) alors que ce dernier doit apporter une réponse de proximité pour assurer l'alerte et le soutien des populations, ainsi que la continuité des services essentiels. Il propose qu'une disposition du PGRI rappelle l'intégration des PCS dans les PLU.

Le Ceser s'interroge sur la capacité à mobiliser suffisamment d'hommes sur le terrain dans les délais impartis pour satisfaire cet objectif.

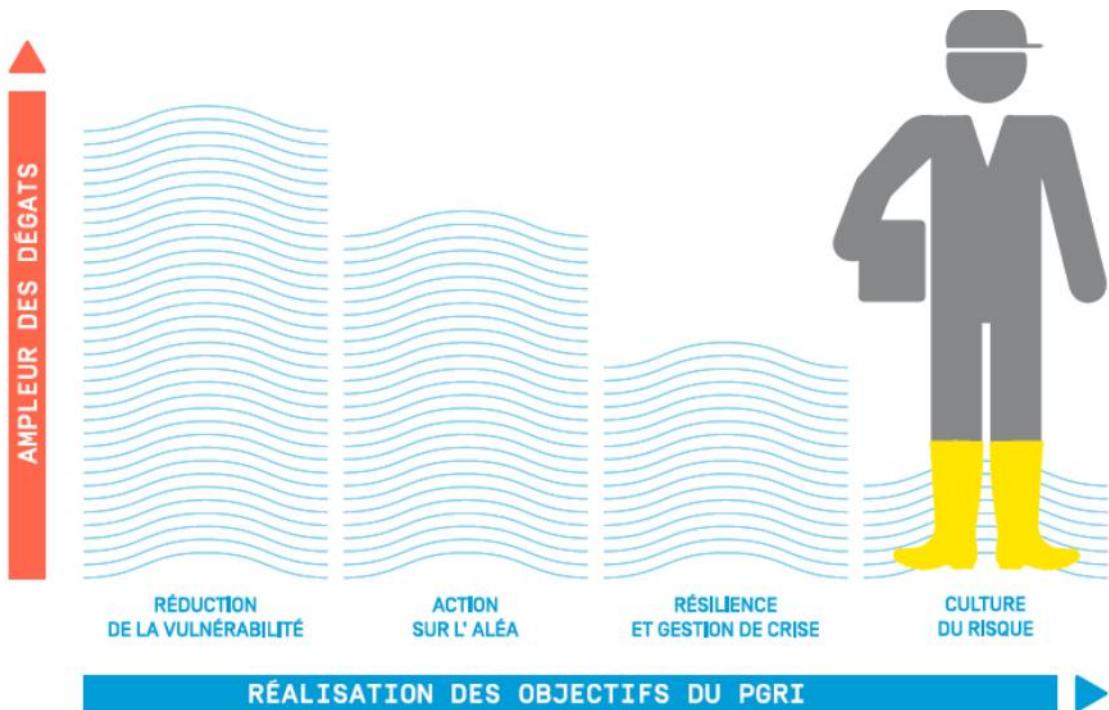
Article 6 : Concernant l'objectif « Mobiliser les acteurs, via le maintien et le développement de la culture du risque »

Le Ceser approuve les dispositions 51, 52 et 53 mais regrette que rien ne soit proposé pour que celles-ci soient mises en œuvre alors qu'elles sont primordiales.

Le Ceser rappelle qu'au moment où les aléas climatiques, sur notre planète, se manifestent de manière plus fréquente et intense, la prévention du risque inondation doit être un sujet de préoccupation pour tous : L'Etat, les collectivités, les entreprises mais aussi les citoyens.

A ce titre, force est de constater que la très grande majorité des Franciliens est, à ce jour, mal, voire pas du tout, informée de l'ampleur du risque inondation en Ile-de-France et qu'à l'exception de l'administration et de quelques grandes entreprises, la plupart des établissements exposés, intègrent rarement les conséquences d'un tel évènement.

Dans le schéma ci-dessous le Ceser reconnaît que la réduction de la vulnérabilité aura le plus d'effet sur l'ampleur des dégâts mais souligne que la culture et l'appropriation du risque sont des moteurs essentiels pour les autres types d'actions.



Il rappelle que le PGRI 2016/2021 ne doit pas se contenter de mettre en évidence les dangers liés au risque inondation mais doit aussi être le vecteur d'une communication adaptée à tous les acteurs du territoire sur les moyens de gérer ce risque. Il doit promouvoir la culture du risque, sachant que le risque zéro n'existe pas.

Article 7 : Concernant le manque de connaissance sur le risque inondation dans le bassin Seine Normandie

Vu le grand nombre d'incertitudes mentionnées dans le PGRI, le Ceser propose qu'un objectif spécifique d'acquisition de données sur l'amont et l'aval du phénomène inondation soit rajouté au PGRI. Il demande que des organismes scientifiques, tel que le Programme interdisciplinaire de recherche sur l'environnement de la Seine (PIREN-SEINE), approfondissent la recherche fondamentale sur les événements inondation, comme par exemple : accroître la prévision, modéliser la conjonction des phénomènes entraînant une inondation, étudier les possibilités de détourner les flux excédentaires, réaliser une évaluation économique des inondations dans les TRI.... Les résultats de cette recherche auraient pour avantage de permettre de mieux étayer les raisonnements par des données scientifiques sur lesquelles devrait notamment être bâtie la cartographie des TRI.

Article 8 : Concernant la mise œuvre du PGRI

Le Ceser demande que les stratégies locales à mettre en œuvre dans les TRI soient une réelle déclinaison du PGRI, avec les mêmes objectifs, de façon à ce qu'il soit traduit en actions au plus près du terrain dans les zones les plus concernées. Ceci permettrait de mieux guider les décideurs locaux qui ont cette responsabilité dans le cadre de la mise en place de la GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) découlant de la loi MAPTAM (Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles).

Article 9 : Concernant les zones à risques inondation

Bien que les TRI soient les zones concernées en priorité par le risque inondation, le Ceser souligne que les territoires qui sont situés en dehors des TRI sont susceptibles, eux aussi, d'être victimes de phénomènes de ruissellements et ne doivent, par conséquent, pas être exclus du PGRI.

Article 10 : Concernant les TRI de l'Ile-de-France

Parmi les 16 TRI du bassin Seine Normandie, deux concernent la Région Ile-de-France : celui de Meaux qui recouvre 5 communes et celui de la métropole francilienne. Ce dernier présente les aléas les plus importants du Bassin Seine Normandie.

En ce qui concerne le TRI de Meaux, le Ceser regrette que les préconisations portent pour la plupart sur des études ou de la planification et peu sur des actions.

En ce qui concerne le TRI de la métropole francilienne, le Ceser apprécie que des pistes d'actions soient mises en avant. Il souligne toutefois la nécessaire vigilance qu'il convient d'avoir sur l'effectivité des actions qui en découleront. C'est pourquoi, il recommande très fortement que l'objectif 4 (Mobiliser tous les acteurs via le maintien et le développement de la culture du risque) soit renforcé, mis en œuvre rapidement et axé autant sur le grand public que sur les décideurs publics ou privés.

Il rappelle que les projets portés par la loi sur le Grand Paris devront, eux aussi, intégrer toutes les conséquences économiques, sociales et environnementales du risque inondation et y répondre durablement.

Article 11 – Conclusion

Considérant qu'il s'agit du premier plan de gestion du risque inondation, le Ceser donne un avis globalement favorable au PGRI 2016- 2021 du Bassin Seine-Normandie mais recommande que le PGRI suivant qui couvrira la période 2021 – 2027 soit plus précis notamment en ce qui concerne les actions à mettre en œuvre.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 102

Pour : 88

Contre : 9

Abstentions : 5

Ne prend pas part au vote : 0



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr