

RAPPORTS

Direction Générale de la
Prévention des Risques

Service des Risques
Naturels et Hydrauliques

Bureau des Risques
Météorologiques

Août 2013

Plans de Gestion des Risques d'Inondation à l'échelle du district : des TRI aux stratégies locales

Premiers éléments de cadrage



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.developpement-durable.gouv.fr

SOMMAIRE

0 - POINTS CLÉS DE CE GUIDE	3
1 - VOCATION DU PGRI ET DES SLGRI.....	5
1.1 - Le PGRI : une vision stratégique pour les TRI et le district, en déclinaison de la SNGRI.....	5
1.2 - La SLGRI : la stratégie de réduction des conséquences dommageables des inondations sur le TRI .	8
2 - PLAN DE TRAVAIL PROPOSÉ POUR LE DÉMARRAGE DES TRAVAUX : CONSTRUIRE UN DOSSIER INITIATEUR DU PGRI.....	11
2.1 - Motivation	11
2.2 - Premières étapes conseillées pour l'association des parties prenantes	11
2.3 - Conclusion – les points principaux	15
3 - RAPPEL DU CADRE RÉGLEMENTAIRE DES PGRI ET DES STRATÉGIES LOCALES.....	17
3.1 - Les exigences réglementaires pour l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation.....	17
3.2 - La portée juridique du PGRI.....	20
3.3 - Rappel du cadre réglementaire de l'élaboration des stratégies locales.....	20
4 - STRUCTURE ET CONTENU DU PGRI.....	22
4.1 - Structure du PGRI à produire.....	22
4.2 - Objectifs et dispositions du PGRI.....	25
5 - PARTICIPATIONS À L'ÉLABORATION DES PGRI	34
5.1 - Association des parties prenantes	34
5.2 - Consultation du public	34
6 - ÉLABORATION DES STRATÉGIES LOCALES.....	35
6.1 - Préambule.....	35
6.2 - Structure porteuse.....	35
6.3 - Consultations sur le projet de stratégie locale et approbation.....	36
6.4 - Suivi de la mise en œuvre de la stratégie locale.....	37
6.5 - Déclinaison opérationnelle.....	37
7 - ANNEXE 1 : OUTILS PRATIQUES POUR LA RÉDACTION DU PGRI	38
7.1 - Catalogue d'exemples de dispositions pour le PGRI.....	38
7.2 - Trame de tableau récapitulatif des dispositions.....	38
8 - ANNEXE 2 : CADRE IMPOSÉ POUR LE RAPPORTAGE	41

0 - Points clés de ce guide

Outre le contenu des PGRI, ce guide présente les modalités d'élaboration des stratégies locales et décrit les éléments qui sont attendus par la commission européenne au titre du reporting.

Ces éléments seront complétés en tant que de besoin au fur et à mesure de l'élaboration du PGRI et des SLGRI. Un cadrage pour l'élaboration de l'évaluation environnementale des PGRI, en lien avec celle des SDAGE, viendra notamment compléter ce guide.

Ces éléments de cadrage sont issus :

- des obligations réglementaires prévues dans la directive inondation et/ou le code de l'environnement
- des débats qui ont lieu lors de l'atelier du 25 avril 2013 (regroupant des représentants des DREAL de bassin, DREAL, DDT et de la DGPR),
- des discussions qui ont eu lieu lors des réunions qui se sont tenues dans chaque bassin de la métropole entre avril et juin 2013.

Avertissement : si certains termes peuvent apparaître en évolution avec des positions précédentes, ce nouveau cadrage vise à faciliter les réalisations attendues dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Inondation (DI).

Les messages importants de ce guide :

Le PGRI est nouveau et stratégique

Le PGRI étant avant tout stratégique et accessible au grand public, sa structure est donc entièrement fondée sur les grands objectifs. Chaque objectif est décliné en dispositions qui peuvent ensuite être qualifiées en fonction des thèmes (prévision, réduction de vulnérabilité, commun au SDAGE, culture du risque, etc). Ceci veut dire que l'entrée de chaque chapitre est l'objectif poursuivi comme dans le SDAGE. Le PGRI ne comportera donc pas nécessairement 4 volets thématiques comme peut le laisser penser la première lecture des textes de loi.

Le TRI cible européenne, à l'instar de la masse d'eau pour la DCE

Pour la commission européenne, les objectifs de réduction des conséquences négatives sur les TRI sont l'essentiel attendu dans le PGRI. Au titre de la DI, le TRI est donc le seul objet d'évaluation des résultats obtenus, comme la « masse d'eau » l'est au titre de l'évaluation de la DCE.

Pour l'État Français, les TRI ne sont toutefois pas les seules cibles pour lesquelles une amélioration de la gestion des inondations est recherchée.

Un dossier initiateur du PGRI est à construire rapidement pour le démarrage des travaux et l'association des parties prenantes

Ce dossier initiateur produit par l'État comprend les grands objectifs pour le district issus du diagnostic et déclinant la Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation (SNGRI), ainsi que les objectifs « pressentis » par l'État sur chaque TRI. Ne visant pas une démarche descendante, il est la première base de discussion avec les parties prenantes autour des TRI pour la co-élaboration du PGRI et des stratégies locales.

Les PAPI ne sont pas l'entrée pour les services de l'État lors de l'association des parties prenantes

La mobilisation des parties prenantes vise un objectif de gestion partagée à travers des futures stratégies locales en harmonie avec les politiques locales installées de gestion des risques inondation. Cependant, la première approche des services de l'État doit être celle du PGRI et des TRI et non celle des gestions existantes (PAPI).

Orientations, objectifs, dispositions, mesures, etc : simplifier la terminologie

Les textes réglementaires évoquent successivement les termes de « mesures » et de « dispositions » pour une même signification. Ces textes n'utilisent pas du tout le terme « orientation » pour le PGRI mais « objectif ». Pour éviter de perdre le lecteur et harmoniser au mieux le PGRI avec le SDAGE, le PGRI comprend ;

- des objectifs de bassin et dispositions s'y rapportant
- des objectifs de TRI et dispositions s'y rapportant

Veiller à la lisibilité de la répartition entre SDAGE et PGRI

La répartition des orientations et dispositions entre SDAGE et PGRI suit une logique de pertinence et de simplification :

- à terme le SDAGE ne devrait conserver que les orientations fondamentales et dispositions qui visent la gestion des inondations à travers la gestion intégrée des milieux aquatiques ;
- ces orientations et dispositions sont communes au PGRI et au SDAGE et leur formulation est donc identique ;
- rappel : par dérogation réglementaire, les orientations fondamentales et dispositions relatives à la prévention des inondations du SDAGE reversées dans le PGRI ne sont opposables aux documents d'urbanisme qu'au titre du PGRI (article L.121-1-13, L. 123-1-10. du code de l'urbanisme).

1 - Vocation du PGRI et des SLGRI

Le PGRI mis en place pour la première fois sur chaque district a vocation à mettre en œuvre efficacement, au plus près du terrain, les priorités d'action définies par l'État et les parties prenantes dans la stratégie nationale.

Ces déclinaisons territoriales des priorités nationales constituent un **enjeu majeur pour parvenir à une priorisation des actions, de façon à mieux répartir les financements publics sur les actions les plus efficaces et les plus urgentes.**

1.1 - Le PGRI : une vision stratégique pour les TRI et le district, en déclinaison de la SNGRI

- promouvoir les grands choix de gestion des risques d'inondation à l'échelle du district
- prioriser la gestion des risques sur les TRI à travers des objectifs de résultats partagés avec les parties intéressées
- expliciter et décliner le cadre national et les doctrines territoriales qui sous-tendent l'action

Le PGRI doit donner une **vision stratégique des actions à conjuguer** pour réduire les conséquences négatives des inondations sur un territoire donné, en orchestrant à l'échelle de chaque grand bassin **les différentes composantes de la gestion des risques d'inondations.**

Le PGRI, dont l'élaboration est coordonnée par la DREAL de bassin, doit donc viser à **formaliser la politique de gestion des inondations à l'échelle du district, et en particulier pour les TRI.** Il doit ainsi :

1. Fixer le cap : donner une vision stratégique des priorités pour le district, parmi lesquelles le traitement des TRI

- Formuler **des objectifs de gestion des inondations à l'échelle du district**, intégrant d'une part les objectifs et défis définis au niveau national dans la SNGRI et tenant compte du contexte local d'autre part :
 - quels sont les axes d'action prioritaires sur le district compte tenu de la typologie des risques (submersion marine, crues rapides, lentes), des enjeux et de la dynamique locale ? (« questions importantes » du district)
 - quelle ambition du PGRI sur le district, c'est-à-dire quel niveau d'atteinte de ces objectifs à l'échéance du plan en 2021 ?

Ces objectifs doivent être lisibles et stratégiques (de l'ordre d'une dizaine d'objectifs maximum pour un district). Ce sont les grandes orientations spécifiques des risques inondations présents sur le bassin. Ils sont du niveau des orientations fondamentales du SDAGE et des défis de la SNGRI.

- **Fixer des objectifs particuliers aux TRI.** Ces objectifs sont ciblés pour répondre à la situation du TRI. Ils peuvent être plus précis si nécessaire. Ils ne reprennent pas obligatoirement tous les objectifs du district et ne répondent pas nécessairement à tous les défis de la SNGRI. Ces objectifs peuvent être dépendants des antécédents d'intervention sur les TRI (gestion locales bien engagées ou à l'inverse absence de prise en charge du risque).

2. Identifier les dispositions nécessaires à l'atteinte des objectifs

Ces dispositions peuvent relever :

- de **l'opérationnel** (expertises, animation, actions...), avec des priorités d'actions. En ce sens, le PGRI pourra s'appuyer très largement sur l'ensemble des schémas établis à l'échelle du district, des régions et des départements par les services déconcentrés de l'État, et notamment les Schémas Directeurs de Prévision des Crues les Schémas Départementaux de Prévention des Risques Naturels.
- de **recommandations**,
- de **dispositions réglementaires**. Ces dernières doivent être identifiées clairement pour faciliter leur prise en compte dans les démarches administratives.

Ces dispositions peuvent notamment permettre de formuler les doctrines applicables aux décisions administratives. En adéquation avec les doctrines nationales, le PGRI doit permettre de formuler, autant que possible, **les doctrines des services de l'État pour la gestion des risques d'inondation dans le district, en vue d'asseoir et de préciser les dispositions nationales et d'harmoniser les pratiques** : par exemple pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) ou littoraux (PPRL), la territorialisation de dispositions du PSR, la validation des programmes d'actions pour la gestion des inondations au niveau bassin, et plus généralement les doctrines pour la prise en compte des risques dans l'aménagement, la réduction de la vulnérabilité et le développement de la résilience des territoires.

3. Apporter une vision d'ensemble de la politique de gestion des inondations sur le district.

En complément de la vision stratégique de la politique de gestion des inondations sur le district (priorités pour le district et pour les TRI), le PGRI est un ensemblier qui doit permettre d'avoir une vision globale de la politique de gestion des risques d'inondation menée sur l'ensemble du district. Sans entrer dans le détail de l'ensemble des dispositifs existants (dispositions nationales, schémas sectoriels ou non aux différentes échelles SDPC, SDPRN,...), le PGRI rappelle que la mise en œuvre de la politique de gestion des inondations s'appuie sur une réglementation et des outils riches.

Le PGRI peut ainsi permettre d'asseoir, de préciser et d'adapter les dispositions nationales définies en particulier dans le Plan Submersions Rapides (PSR) ou dans le cadre du dispositif PAPI (cadre de la labellisation des projets au niveau du bassin,...).

Proposition d'une présentation de la SNGRI à intégrer dans le dossier initiateur

Issu d'une élaboration collective, le projet de stratégie nationale affiche aujourd'hui les grands enjeux et les objectifs prioritaires qui en découlent pour permettre à chaque grand bassin hydrographique de décliner ces orientations stratégiques en prenant en compte la spécificité des territoires.

L'objectif est de protéger les personnes et les biens et de favoriser la compétitivité et l'attractivité des territoires par la prévention : en réduisant leur vulnérabilité aux inondations, en les préparant à gérer mieux la crise pour éviter la catastrophe et en organisant le retour à la normale.

Pour ce faire, la stratégie nationale poursuit 3 objectifs majeurs :
- augmenter la sécurité des populations exposées

- stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages
- raccourcir fortement le délai de retour à la normale.

L'objectif de mise en sécurité des populations est notamment poursuivi par la mise en œuvre du Plan Submersions Rapides dont la vocation, après les événements dramatiques en Vendée et dans le Var en 2010, est de développer, au plan national comme au plan territorial, des actions de prévention des risques visant la réduction des dangers pour les vies humaines. La gestion de l'aléa à l'échelle des bassins versants et la pérennité des systèmes de protection en sont le fer de lance. Le principe de solidarité retenu dans la stratégie nationale en est le fondement. Le déploiement des actions territoriales du PSR est donc repris dans le PGRI de chaque grand bassin au titre du premier objectif de la stratégie nationale.

Pour compléter cette politique actuelle, les principes d'actions mis en avant par la stratégie nationale concernent avant tout l'aménagement et la gestion des territoires, essentiels pour assurer leur compétitivité.

Il s'agit de compléter la politique actuelle de gestion de l'aléa et de lutte contre les inondations par une réduction de la vulnérabilité intégrée dans les politiques d'urbanisme et de développement.

Deux des principes directeurs proposés par la stratégie nationale concourent particulièrement à cette efficacité :

- le respect du principe de subsidiarité pour que les acteurs compétents agissent à la bonne échelle,
- et la recherche d'une synergie entre les politiques publiques.

La synergie entre la gestion des risques d'inondation, la gestion intégrée des milieux aquatiques et les politiques d'aménagement du territoire, en mobilisant toutes les énergies, est seule à même de conduire à des résultats mesurables sur la réduction des conséquences négatives des inondations. Cette volonté affichée d'une synergie invite chaque partenaire de la gestion des risques d'inondation que sont notamment l'État, les EPTB, les EPCI, les communes concernées et les syndicats de bassin versants, à prendre la mesure des conséquences des événements futurs et à coopérer pour parvenir à une mutualisation des moyens et une optimisation des résultats.

Appliquée territorialement, l'efficacité de la stratégie nationale repose sur la subsidiarité

Le PGRI arrête les priorités de gestion, spécifiques à chaque grand bassin, les plus à même d'atteindre les grands objectifs de la stratégie nationale. Assorti de dispositions, le PGRI permettra d'évaluer les résultats obtenus en terme de réduction des conséquences négatives des inondations et d'améliorer en continu la vision stratégique au cours des cycles de mise à jour prévus par la directive inondation.

Rapportées au PGRI et au plus près des territoires locaux, les Stratégies locales de gestion des risques conduites par les collectivités territoriales s'appuieront sur les défis de la stratégie nationale pour réduire au mieux la vulnérabilité des TRI :

- développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage appropriées en renforçant le comité de pilotage pour chaque TRI afin de parvenir à une stratégie locale unique et partagée, en renforçant les liens entre les acteurs des différentes politiques publiques, en favorisant l'intégration de la gestion des risques inondation dans toutes les opérations d'aménagement du territoire...
- mieux savoir pour mieux agir, en développant la connaissance des vulnérabilités à réduire, en développant des formations spécifiques pour tous les acteurs, en partageant les savoirs dans des lieux de coopération, notamment en réactivant la Commission Départementale des

Risques Naturels Majeurs...

– aménager durablement les territoires, en respectant les principes relatifs à l'aménagement des zones à risque d'inondation, en rééquilibrant les efforts de réduction des conséquences négatives entre les territoires aval et territoires amont, en adaptant le niveau des objectifs de protection au niveau des événements et en réduisant la vulnérabilité, en multipliant les lieux de coopération entre les politiques publiques...

– apprendre à vivre avec les inondations, en développant les outils de mise en situation de vivre les crises (PCS, plans de sûreté, réserve communale,...), en rendant la connaissance opérationnelle et accessible notamment aux élus sur les vulnérabilités des réseaux et des populations, sur le fonctionnement dynamique des aléas, sur les systèmes d'alerte...

1.2 - La SLGRI : la stratégie de réduction des conséquences dommageables des inondations sur le TRI

1.2.1 - Des stratégies locales pour réduire les conséquences négatives des inondations sur les TRI

La réduction des conséquences dommageables des inondations sur les TRI est l'objet premier de la mise en œuvre de la directive inondation. La commission européenne s'attachera à examiner les objectifs qui auront été fixés, et les dispositions mises en œuvre au regard de ces objectifs. Les TRI correspondent aux concentrations d'enjeux exposés aux inondations, il est donc légitime de s'intéresser en priorité à la réduction des conséquences dommageables sur ces territoires.

La stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) est ainsi **dédiée en premier lieu au TRI. Elle doit fixer les objectifs de réduction des conséquences dommageables sur le TRI, en déclinaison du cadre fixé par le PGRI et la SNGRI.**

L'objectif des stratégies locales est de mettre l'accent sur la **dimension stratégique bien avant la programmation d'actions** :

- motiver les objectifs de gestion sur le diagnostic de vulnérabilité du TRI concerné et non sur la réduction de l'aléa (les aménagements de cours d'eau, endiguements... sont souvent nécessaires mais ne seront jamais suffisants),
- en adéquation avec la stratégie nationale, cibler les champs d'amélioration encore peu ou pas investis et les plus porteurs de progrès,
- prioriser la SLGRI sur ces champs d'amélioration pour concentrer les efforts sur ces choix.

Orienter la SLGRI sur le diagnostic du TRI implique qu'il n'y ait qu'**une stratégie locale par TRI ou groupe de TRI** (notamment pour des TRI « en chapelet » le long d'un même cours d'eau), pour que le TRI soit le point de départ de la SLGRI. Dans une majorité de cas, l'objectif d'une seule SLGRI dédiée à un TRI affiché par l'État pourra être concrétisé dès le premier cycle de mise en œuvre de la directive inondation.

Toutefois, au regard des contraintes physiques ou politiques, cette finalité d'une seule stratégie locale par TRI peut, dans certains cas particuliers, n'être atteinte que lors des prochains cycles de mise en œuvre de la directive inondation.

Par ailleurs, lorsque deux bassins de vie distincts (ou plus) et sans aucun lien ont été regroupés au

sein d'un même TRI, chaque bassin de vie pourra faire l'objet d'une stratégie locale mais il faudra réfléchir à l'opportunité de séparer ces TRI dans la prochaine mise à jour.

Comme le SAGE, la stratégie a vocation à être **portée par une collectivité ou un groupement, jouant un rôle d'animation et de mobilisation** des collectivités et autres parties prenantes concernées. Un ou plusieurs programmes d'actions précisant le montage financier, le calendrier et le maître d'ouvrage de chaque action pourra venir dans un second temps mettre en œuvre la stratégie locale. Par exemple, il peut être pertinent de décliner une stratégie locale qui couvre plusieurs sous-bassins différents en plusieurs programmes d'actions coordonnés, en cohérence avec la stratégie locale. Le porteur de la stratégie n'a donc pas vocation à être obligatoirement le maître d'ouvrage des actions qui en découleront. Ces programmes d'actions n'ont pas vocation à faire partie du PGRI.

1.2.2 - Un périmètre déterminé par les objectifs à atteindre, qui peuvent intégrer des enjeux complémentaires à la gestion du risque sur le TRI

Dans la plupart des cas, **la stratégie locale peut étendre son champ à un périmètre plus large que le TRI**, bassin versant ou territoire hydrographique cohérent par exemple, notamment pour respecter le principe de **synergie avec les autres politiques publiques**, inscrit dans la stratégie nationale, et les liens étroits entre PGRI et SDAGE (DCE, gestion du trait de côte, enjeux environnementaux...).

A contrario, les objectifs de gestion de la stratégie locale étant motivés en premier lieu par le diagnostic de vulnérabilité du TRI, une stratégie locale peut dans certains cas **ne pas** être assise sur un bassin versant et rester pertinente (par exemple les stratégies qui focaliseraient l'action des 6 prochaines années sur des actions d'aménagement du territoire, de réduction de la vulnérabilité et de préparation à la gestion de crise).

Dans tous les cas, **le périmètre de la stratégie locale est déterminé par les objectifs à atteindre sur le TRI** (et non l'inverse).

Les stratégies locales ont néanmoins intérêt à s'inscrire dans une approche complémentaire aux autres enjeux territoriaux au-delà des risques pour le TRI :

L'orientation retenue de la SLGRI dédiée au TRI peut laisser penser, **à tort**, que la stratégie locale ne s'occupe que du TRI. Or si tout le monde est d'accord sur les progrès à attendre de la SLGRI en termes d'aménagement du territoire et de préparation à la crise, il n'est pas question de remettre en cause les liens avec la gestion des milieux aquatiques et du grand cycle de l'eau, **qui doivent rester primordiaux**.

Les deux convergences à rechercher, entre gestion de l'eau et risques d'une part, aménagement et risque d'autre part, ne doivent pas être mises en opposition. **La réflexion relative à la réduction de la vulnérabilité notamment sur les TRI ne se fera pas au détriment de la gestion par bassin versant**, et inversement, les deux réflexions ayant vocation à être menées de façon complémentaire.

La SLGRI contient obligatoirement et a minima des objectifs et des dispositions visant la réduction des conséquences négatives des inondations sur le TRI. Elle peut également prévoir d'autres objectifs, mesures et programme d'actions concernant le bassin versant au-delà du TRI.

Le choix du périmètre de la SLGRI est donc essentiel sur ce point et est déterminé par la cohérence des politiques de l'eau et du développement économique.

Du fait de cette étendue possible de la SLGRI, la solidarité amont/aval, la gestion globale de l'eau et la notion de bassin versant ne sont donc absolument pas remises en cause par elle, bien au contraire.

Il est même souhaitable que les démarches engagées de gestion globale de l'eau comme les SAGE

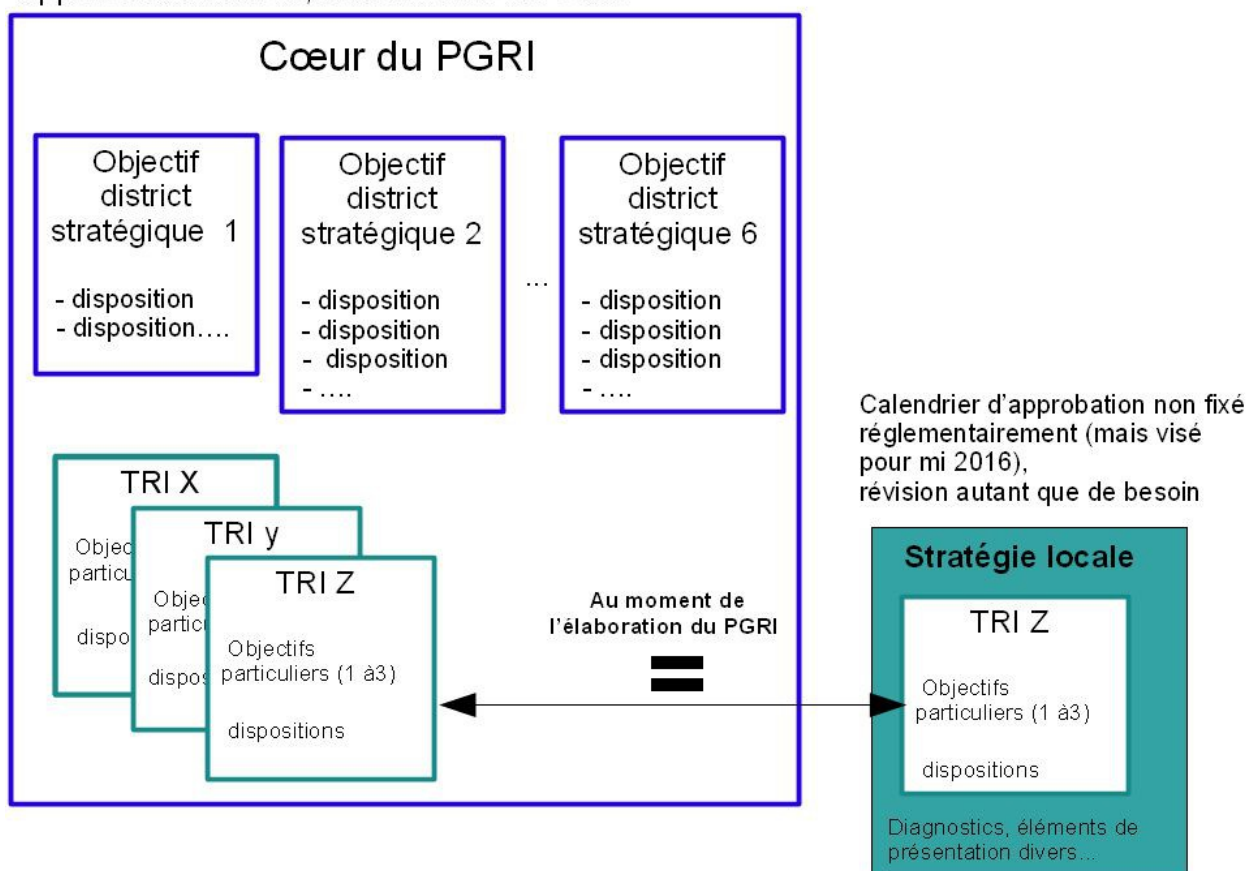
et les contrats de milieux puissent être mobilisés pour l'élaboration et la mise en œuvre des SLGRI pour atteindre cet objectif de synergie des politiques publiques.

1.2.3 - Une équivalence entre contenu de la SLGRI et du PGRI pour un TRI donné

Le PGRI comprendra à terme (dans les cycles suivants) l'ensemble des objectifs et dispositions des stratégies locales de façon synthétique. Il y a donc équivalence sur le fond entre les objectifs et dispositions présentés dans les stratégies locales et le contenu du PGRI relatif à un TRI. Les PGRI intégreront ces objectifs et dispositions de façon synthétique, les stratégies locales présentant de manière plus détaillée le diagnostic à l'origine du choix des objectifs, et les dispositions prévues (enjeux et modalités de mise en œuvre des dispositions notamment).

Les temps d'élaboration du PGRI et des SLGRI ne suivent pas tout à fait le même calendrier mais bénéficient d'une démarche d'amélioration continue. Selon l'avancement des stratégies locales pour les différents TRI, les éléments à reverser dans le PGRI au moment de son élaboration pourront donc être assez succincts (a minima : objectifs et premières dispositions). L'élaboration des stratégies locales se poursuivra au delà de la première génération du PGRI, les dispositions pour atteindre les objectifs fixés pouvant être étoffées et précisées par les collectivités locales après que le PGRI ait été achevé pour être soumis à la consultation du public. Les dispositions des stratégies locales en question seront alors intégrées lors de la mise à jour du PGRI dans le cycle suivant.

Approbation fin 2015, révision tous les 6 ans



2 - Plan de travail proposé pour le démarrage des travaux : construire un dossier initiateur du PGRI

2.1 - Motivation

Dans le respect des textes et des échéances fixées par la directive inondation, la première génération du PGRI comprenant les premiers objectifs et les dispositions à mettre en œuvre pour chaque TRI est attendue dans un délai très court.

L'objectif prioritaire est de pouvoir afficher et partager avec les parties prenantes un discours commun et clair sur la politique nationale et son application territoriale.

Or, si cette approche nouvelle introduite par la DI ne remet pas en cause les démarches de gestion locale actuelle des inondations, elle questionne les pratiques installées et les doctrines implicitement appliquées jusqu'ici. **Sans éluder la nouveauté introduite par le PGRI, notamment pour les TRI, il faut donc pouvoir expliciter la cohérence entre ces nouvelles démarches et les outils de gestion des risques existants** pour éviter qu'elles soient perçues comme une strate supplémentaire de complexification (dans un contexte dénoncé politiquement d'inflation normative), voire éviter qu'elles soient comprises comme une contradiction ou un retour en arrière par rapport à la récente réforme des PAPI et la mise en place du dispositif PSR.

L'association des parties prenantes à l'échelle de chaque TRI est essentielle pour donner du sens au nouveau dispositif et pour impulser la mise en place d'une stratégie locale.

Le plan de travail décrit dans ce chapitre propose que l'État élabore un dossier diagnostic sur le TRI pour initier un débat avec les parties prenantes.

Le TRI étant priorisé à l'échelle du district, les informations relatives à ce diagnostic seront présentées par l'État dans le cadre du PGRI et de la SNGRI sur laquelle s'appuie l'ensemble du dispositif.

Lors de rencontres de co-élaboration des SLGRI, l'État invitera les collectivités territoriales à s'approprier ce premier diagnostic et les objectifs de gestion qui semblent en découler. A cette occasion, les éléments de stratégie contenus dans les démarches de gestion déjà conduites sur le territoire concerné (PAPI, Plan grand fleuve, SAGE...) pourront notamment être apportés

Pour développer ces échanges, les préfets de département veilleront à associer en particulier :

- le ou les EPCI présentes sur le TRI,
- le ou les EPTB à l'échelle du ou des bassins versants pouvant impacter le TRI, et plus largement les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau (porteurs de PAPI, commissions locales de l'eau des SAGE, comités de rivière ou d'étang...).

2.2 - Premières étapes conseillées pour l'association des parties prenantes

Pour respecter les délais réglementaires, le deuxième semestre 2013 doit être centré sur la

réalisation du minimum requis par les textes européens.

L'ambition à atteindre pour ce premier PGRI est la sélection des objectifs de gestion à l'échelle du bassin et leur déclinaison sur chaque TRI.

3 étapes sont à considérer :

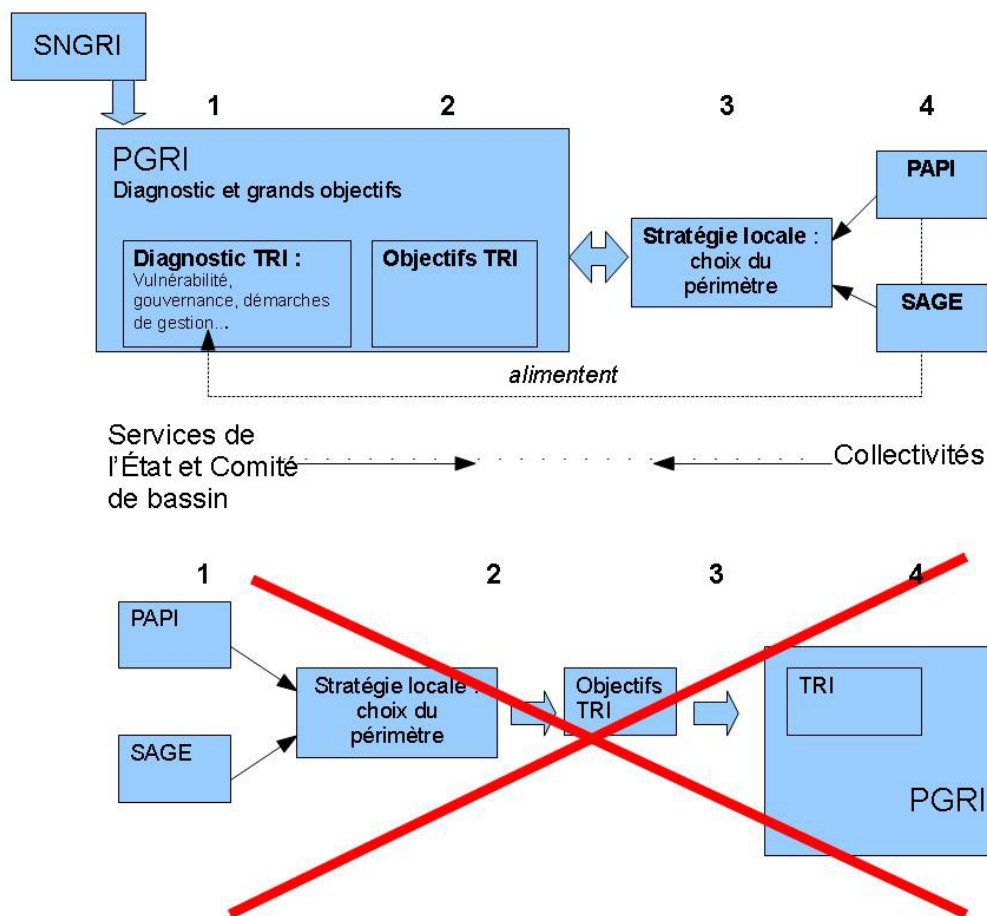
- pré-définir les grands objectifs du bassin,
- analyser sommairement la situation de chaque TRI et en proposer une lecture diagnostic du point de vue de la vulnérabilité (enjeux : population, emplois,... culture du risque et gestion existante...). Cette partie est plus ou moins développée selon les éléments dont disposent les services de l'État notamment la cartographie des risques.
- décliner sur les TRI ce que pourraient être les principaux objectifs vus par l'État, afin de proposer une première approche à discuter.

Ces trois contenus constituent le dossier initiateur du PGRI qui permet d'initier un débat sur la gestion locale de chaque territoire concerné par un TRI. Les argumentaires construits lors de la phase d'identification des TRI (« fiches TRI ») peuvent alimenter ce dossier.

Attention ce dossier initiateur ne constitue pas une démarche descendante mais permet à l'État d'initier la discussion dans l'association des parties prenantes. Il apporte des éléments pour alimenter les débats et non pour imposer une vision.

L'application du PGRI se fera à toutes les échelles, notamment celle du TRI. Par conséquent, l'implication de tous les services de l'État régionaux et départementaux est essentielle. Les modalités pratiques établies par le préfet coordonnateur de bassin devront donc permettre à ces services de participer activement à l'élaboration du PGRI.

La mobilisation des parties prenantes sur chaque TRI est à engager avant la fin de l'année 2013 pour éviter la période électorale début 2014.



1) Les services de l'État conçoivent d'ici la rentrée un dossier initiateur du PGRI fondé sur les questions importantes issues du diagnostic :

La DREAL de bassin, s'appuyant sur les DREAL et les DDT(M) concernés, conçoit une première vision du futur PGRI qui comprend a minima les questions importantes (issues du diagnostic), les grands objectifs de bassin et les déclinaisons d'objectifs « pressentis » par TRI.

- Tout d'abord, il s'agit de cerner **les grands objectifs qui se dessinent** au vu des caractéristiques et du diagnostic du bassin, des orientations de la SNGRI et des types de TRI présents. Ces objectifs sont à concevoir comme étant du niveau des orientations fondamentales du SDAGE et ne peuvent en aucun cas se confondre avec des mesures.
- Il s'agit ensuite de **décliner, toujours dans le cadre de l'élaboration du PGRI, les grands objectifs pressentis par TRI**. Ces objectifs sont également fondés sur le diagnostic du TRI. Plusieurs facteurs peuvent aider à dégager des objectifs pour chaque TRI :
 - ils répondent aux carences de gestion des risques pour le TRI (diagnostic de vulnérabilité, carto risques disponibles, gestion existante...),
 - ils viennent alimenter l'ambition du district sur la gestion des risques en s'orientant sur les grands objectifs du PGRI,
 - ils s'inscrivent dans les défis de la SNGRI et plus généralement ils ciblent les champs d'actions les plus efficaces,
 - ils s'inspirent des éléments de stratégie locale existants dans les PAPI,
 - leur formulation est de nature à motiver les acteurs locaux... etc

L'ambition varie d'un territoire à l'autre, selon la connaissance disponible et la mobilisation des acteurs locaux.

Le dossier initiateur comprend donc les grands objectifs du bassin (de 3 à 10 maximum) dont la base est donnée par les objectifs et les défis de la SNGRI et les objectifs pressentis par TRI. Il est une base de discussion avec les parties prenantes à l'instar du dossier d'argumentation qui avait été produit par les services lors de la phase d'identification des TRI.

2) L'État se rapproche de chaque territoire pour prendre en compte la cohérence et la volonté politique.

Le Préfet de département organise une première réunion par TRI en invitant toutes les parties prenantes concernées par le TRI, quelles que soient les démarches de gestion présentes sur le territoire.

La lettre d'invitation explicitera la démarche conduite par l'État sur les PGRI et incitera les collectivités à s'interroger sur les objectifs de gestion des risques qu'ils souhaiteraient voir inscrits dans le PGRI pour le TRI qui les concernent. La lettre fera ainsi état des contenus stratégiques existants dans les PAPI, les SAGE ou les contrats de milieux qui pourraient venir alimenter le PGRI.

Au cours de cette rencontre, une présentation du **dossier initiateur du PGRI et des objectifs pressentis par les services instructeurs pour le TRI** est proposée par l'État aux parties prenantes comme base de discussion.

L'objectif de résultat de cette rencontre est un premier contour partagé de stratégie locale pour le TRI.

Selon l'état d'avancement des relations avec les parties prenantes et selon le niveau de réalisation de la cartographie pour les TRI, cette étape pourrait donner lieu à deux réunions successives :

- une première rencontre, dans le cadre par exemple de l'association des parties prenantes à la phase de cartographie, au cours de laquelle les objectifs du travail en cours sur le PGRI incluant la gestion des risques sur les TRI seraient expliqués (permet notamment de donner du sens à la présentation des projets de cartes).
- une deuxième rencontre sur le dossier initiateur du PGRI et les objectifs proposés pour le TRI pour permettre aux acteurs de s'associer à la réflexion.

Dans le cas où la réalisation de la cartographie ne serait pas possible dans les délais, la rencontre des parties prenantes se fait sur la base des éléments diagnostic disponibles en attendant.

Il est à noter que cette démarche permet de voir où est la frontière entre les objectifs proposés par l'État pour le TRI faisant partie intégrante du PGRI et ces mêmes objectifs devenus stratégie locale (à enrichir ensuite) dès lors que les parties prenantes auront pu et voulu se les approprier.

Le fait que l'État amorce la démarche Stratégie Locale n'empêche pas, bien au contraire, que celle-ci soit co-élaborée avec les acteurs locaux qui sont invités par l'Etat à s'emparer pour s'approprier et modifier le dossier initiateur avec les contenus stratégiques des PAPI, des SAGE ou des contrats de milieux, ou des SCOT par exemple.

3) Les services en déduisent le périmètre minimal de la SLGRI pour atteindre les objectifs, éventuellement élargi pour prendre en compte la cohérence des politiques publiques engagées, l'acceptabilité de la demande... Les ambitions de la SLGRI sont à harmoniser avec les possibles (culturels, financiers, techniques...)

La DREAL de bassin a un rôle de coordination globale de ces démarches qui servent l'alimentation du PGRI.

2.3 - Conclusion – les points principaux

1. Il faut pouvoir partager avec les parties prenantes un discours commun et clair sur la politique nationale et l'application territoriale de la Directive Inondation
2. **Un dossier initiateur du PGRI est à produire au plus vite comportant a minima un cadrage ou des objectifs pressentis pour chaque TRI et des grands objectifs pour le district**
3. La plus-value de la SLGRI est d'être dédiée à la réduction des risques sur un TRI. Il s'agit de s'affranchir de la programmation par axes (cf. axes des PAPI) pour cibler les principaux objectifs
4. **L'État doit afficher dès maintenant l'objectif suivant : chaque TRI doit disposer in fine d'une seule stratégie locale** pour garantir la cohérence et la priorisation des interventions. Son périmètre dépend des objectifs à atteindre. Au regard des éventuelles difficultés techniques ou politiques, cette mise en place peut se faire progressivement sur les cycles suivants de la DI.
5. Examiner les risques sur les TRI présents sur le bassin permet d'alimenter le PGRI et de réfléchir aux stratégies locales

Rappel général sur l'association des parties prenantes :

l'association des parties prenantes prend du temps et se construit sur le long terme, elle ne s'arrêtera pas fin 2015. Au contraire, elle a vocation à se poursuivre et même se renforcer lors des mises à jour dans un processus d'amélioration continue, l'objectif étant bien l'élaboration et le suivi des PGRI

Pour répondre aux inquiétudes des parties prenantes et faciliter la démarche de concertation malgré les délais contraints, des mesures ont été prises dès 2011 au niveau national et relayées par les services déconcentrés :

- *multiplication des lieux d'échanges et de partage de la connaissance avec les parties prenantes sur les bassins comme au niveau national : CMI (lieu majeur d'échanges avec les parties prenantes au niveau national,) Comité de bassin, Commissions géographiques, réunions départementales, réunions à l'échelle des bassins versants...;*
- *information des maires par les Préfets qui animent de nombreux lieux d'échanges ;*
- *mobilisation des Associations Nationales de Collectivités Territoriales : des rencontres ont lieu entre la DGPR et les ANCT et des documents à l'adresse des maires ont été co-élaborés par l'État et ces associations ;*
- *nombreuses réunions sur les territoires de TRI par les services déconcentrés.*

Par ailleurs, au sein des instances et par tous moyens efficaces identifiés, un travail d'explicitation a été conduit pour limiter les craintes des élus en répétant la communication sur les messages essentiels qui restent actuels :

- *les démarches engagées ne sont pas remises en cause, elles montrent au contraire la prise de conscience des acteurs locaux qui continuera à être encouragée. Ainsi, la politique nationale de gestion des **risques s'applique sur tout le territoire et pas seulement sur les TRI**, le financement de démarches hors TRI est toujours possible ;*
- *les TRI nous enseignent plus qu'ils ne nous contraignent : être TRI n'est pas le signe d'un danger imminent mais le constat d'une concentration d'enjeux sur laquelle une marge de progression est nécessaire en intégrant la réduction de la vulnérabilité dans l'aménagement des territoires;*
- *le rôle de l'État est de « dire le risque » objectivement, afin d'assurer la protection des biens et des personnes et de permettre le maintien et le développement de l'attractivité du territoire (qui pourrait être durablement mise à mal en cas d'inondation) ;*
- *la gestion par bassin versant reste pertinente car elle permet de prendre en compte l'approche environnementale et le bon état des cours d'eau, l'équilibre d'un territoire, et permet la gestion de l'aléa pour ne pas aggraver l'exposition des secteurs aval dans le futur en mettant en œuvre le principe de solidarité de bassin.*

3 - Rappel du cadre réglementaire des PGRI et des stratégies locales

3.1 - Les exigences réglementaires pour l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation

Le texte européen fixe le calendrier d'approbation et de réexamen des plans de gestion des risques d'inondation ainsi que des exigences relatives à leur contenu minimum, au périmètre de ces plans et aux principes d'élaboration et de diffusion. L'ensemble de ces éléments doit faire l'objet d'un rapportage à la Commission Européenne selon un cadre défini (cf. annexe sur les éléments attendus au titre du rapportage).

La transposition en droit français a apporté des précisions et ajouté certains points.

3.1.1 - Calendrier

Les premiers PGRI doivent être approuvés et publiés pour le 22 décembre 2015 au plus tard.

Ils doivent être réexaminés et mis à jour si nécessaire pour le 22 décembre 2021, et par la suite, tous les 6 ans. Le projet est soumis à la consultation du public au moins un an avant son arrêté et est soumis à une évaluation environnementale d'une durée de 6 mois.

3.1.2 - Échelle d'élaboration

Le PGRI est élaboré à l'échelle du district hydrographique, en cohérence avec le travail réalisé pour l'EPRI et la cartographie des risques sur les TRI.

Cas des bassins transfrontaliers

Dans le cas d'un district international, l'élaboration du PGRI doit être coordonnée avec les pays riverains, y compris avec les pays non membres de l'Union Européenne. Il peut ainsi être prévu l'élaboration d'un plan de gestion international unique ou un ensemble de PGRI coordonnés entre eux (par exemple par un plan « faïtier ») à l'échelle du bassin hydrographique international.

3.1.3 - Contenu minimum

Les premiers plans de gestion doivent contenir a minima¹ :

- **un diagnostic** : les conclusions de l'EPRI pour le district et les cartes des zones inondables sur les TRI.
- **les grands objectifs** en matière de gestion du risque d'inondation à l'échelle du district devant permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation ;

1 Le contenu minimum des plans de gestion des risques d'inondation est décrit dans l'annexe de la directive inondation (Annexe A pour les premiers plans de gestion, annexe B pour leurs réexamens).

- **Les dispositions, visant l'atteinte** des objectifs de gestion du risque sur le district
- **pour chaque TRI les objectifs** appropriés en matière de gestion du risque d'inondation,
- **Les dispositions, visant l'atteinte** des objectifs de gestion du risque sur le TRI, **qui auront pu être élaborées dans les délais.**

Les dispositions sont de plusieurs natures :

Les dispositions fixées à l'échelle du district pour atteindre les objectifs du PGRI sont ordonnées par grands objectifs. Bien qu'affranchies d'un classement par nature, elles relèvent des catégories suivantes identifiées dans les textes :

- **les orientations fondamentales et dispositions du SDAGE** concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (volet « inondation » du **SDAGE**)
- **des dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information** sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues
- **des dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires** face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable **d'occupation et d'exploitation des sols**, notamment des mesures pour la **maîtrise de l'urbanisation** et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la **réduction de la vulnérabilité** des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la **rétenion de l'eau et l'inondation contrôlée**
- **des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.**

Les PGRI comprennent également l'identification des mesures ou des travaux qui doivent être qualifiés de projet d'intérêt général et fixation des délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative compétente.

- **des éléments de méthode** pour leur élaboration et leur mise en œuvre :
 - lorsqu'elle existe, la description de la méthode d'analyse coût-avantages définie par les États membres concernés pour évaluer les mesures ayant des effets transnationaux ;
 - la description de la mise en œuvre du plan avec :
 - la description des priorités définies et les modalités de suivi des progrès réalisés,
 - la synthèse des dispositions prises pour l'information du public,
 - la liste des autorités compétentes et le cas échéant, la description du processus de coordination au sein de tout district international, ainsi que du processus de coordination avec la directive cadre sur l'eau (DCE).

3.1.4 - Périmètre d'intervention

Les plans de gestion des risques d'inondation doivent mobiliser les différents domaines de la gestion du risque d'inondation en mettant l'accent sur la prévention, la protection et la préparation, y compris la prévision des inondations et les systèmes d'alerte. Les dispositions « inondation » des plans ORSEC sont référencées en annexe du PGRI.

Ils doivent tenir compte d'éléments pertinents tels que l'étendue des inondations, les axes d'évaluation des eaux, les zones ayant la capacité de retenir les crues, la gestion des sols et des eaux, l'aménagement du territoire, l'occupation des sols, la conservation de la nature, la navigation et les infrastructures portuaires.

3.1.5 - Liens avec d'autres politiques

Les PGRI doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les SDAGE, et avec les objectifs environnementaux que contiennent les plans d'action pour le milieu marin.

Ils sont eux-mêmes opposables aux documents d'urbanisme et aux programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau pour les dispositions communes au SDAGE et celles relevant de la réduction de la vulnérabilité des territoires (cf. paragraphe précédent).

3.1.6 - Principes d'élaboration et de diffusion

- Les PGRI prennent en compte les coûts et les avantages.
- Leur élaboration doit être coordonnée au niveau des districts hydrographiques internationaux. En particulier, ils ne doivent pas comprendre de dispositions augmentant sensiblement le risque d'inondation en amont ou en aval dans d'autres pays (à moins que ces dispositions n'aient été coordonnées et des solutions trouvées d'un commun accord).
- Ils doivent être coordonnés avec les plans de gestion pour la mise en œuvre de la DCE (les SDAGE) et tenir compte des objectifs environnementaux qu'elle définit.
- La participation du public doit être encouragée pour leur élaboration. Cette participation du public doit être coordonnée avec celle organisée pour la DCE. Le projet de plan de gestion des risques d'inondation doit être soumis à la consultation du public pendant au moins 6 mois. Il est également transmis pour avis aux parties prenantes, aux préfets concernés et à la commission administrative de bassin
- Les plans de gestion doivent être mis à disposition du public.
- Ils sont soumis à évaluation environnementale.

3.1.7 - Exigences spécifiques lors des réexamens des plans de gestion

Pour les réexamens de ces plans de gestion tous les 6 ans, les modifications sont les suivantes :

Sur le contenu : les mises à jour de ces plans doivent contenir :

- les modifications ou mises à jour intervenues depuis la publication de la version précédente du plan de gestion,
- l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de gestion des risques d'inondation qui avaient été définis,
- la description et l'explication des dispositions prévues dont la réalisation était planifiée mais n'ont pas été mises en œuvre,
- la description des dispositions supplémentaires prises depuis la publication de la version précédente du plan de gestion.

Sur la méthode : les versions ultérieures des plans de gestion doivent prendre en compte l'incidence probable du changement climatique sur la survenance des inondations.

3.2 - La portée juridique du PGRI

Le PGRI est opposable à l'administration et à ses décisions (il n'est pas opposable aux tiers). Il a une portée directe sur les documents d'urbanisme et les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau :

En application des articles L. 122-1-10, L. 123-1-13, L. 124-2, L. 141-1 et L. 4433-7 du code de l'urbanisme, **les SCOT, PLU, cartes communales, SAR et le SDRIF** doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les **objectifs** du PGRI et les **orientations fondamentales et dispositions prises en application des 1°** (orientations fondamentales du SDAGE) et **3°** (réduction de la vulnérabilité, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation) **de l'article L. 566-7**.

A noter : la compatibilité des documents d'urbanisme avec le PGRI est plus étendue que la compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE.

Les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau ainsi que les **PPRI** doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions (terme qui juridiquement englobe tout le PGRI) du PGRI (articles L.566-7 et L.562-1 du code de l'environnement).

Les stratégies locales de gestion des risques d'inondation n'ont pas de portée juridique. Le PGRI, en intégrant une synthèse de ces stratégies, c'est à dire les objectifs pour le TRI concerné et les principales dispositions correspondantes quand elles ont été définies, peut permettre de donner une portée juridique à des dispositions des stratégies locales qui y seraient ainsi intégrées. Le PGRI peut donc servir de vecteur pour rendre opposables des dispositions locales à l'administration et ses décisions.

3.3 - Rappel du cadre réglementaire de l'élaboration des stratégies locales

3.3.1 - Contenu de la stratégie locale

La stratégie locale comporte au minimum (art. R566-16 du CE) :

- La synthèse de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation dans son périmètre
- Les cartes des surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation pour le ou les TRI inclus dans son périmètre ;
- Les objectifs fixés par le PGRI pour le ou les TRI inclus dans son périmètre.
- Les dispositions à l'échelle de son périmètre lorsqu'elles sont identifiées.

3.3.2 - Élaboration de la stratégie locale

L'article L566-8 du CE prévoit que « les stratégies locales sont élaborées **conjointement par les parties intéressées** ». Pour ce faire, il est prévu qu'un **arrêté préfectoral désigne au préalable les parties prenantes concernées** par la stratégie locale, ainsi que le service de l'État chargé, pour l'État, de coordonner l'élaboration, la révision et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie locale sous l'autorité du ou des préfets concernés (art. R566-15).

Trois arrêtés préfectoraux viennent ainsi rythmer leur élaboration :

- Le préfet coordonnateur de bassin arrête, au plus tard deux ans après avoir arrêté la liste TRI et après avis des préfets concernés et de la commission administrative du bassin, 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. (art. R566-14 du CE). En raison de la mise à la consultation du public SDAGE et PGRI le 19 décembre 2014, il est cependant nécessaire que cet arrêté soit pris au plus tard fin octobre 2014.
- un arrêté du préfet de département concerné (ou un arrêté inter-préfectoral pour un territoire s'étendant sur plusieurs départements) désigne les parties prenantes avec lesquelles la stratégie locale doit être élaborée, ainsi que les services de l'État chargés de coordonner, pour l'État, l'élaboration, la révision et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie locale sous l'autorité du ou des préfets concernés (art.R.566-15 du CE). Sans délai fixé.
- La stratégie locale, élaborée en application des dispositions de l'article L. 566-8, est approuvée par arrêté du préfet (ou un arrêté inter-préfectoral le cas échéant), après avis du préfet coordonnateur de bassin (art.R.566-15 du CE).

4 - Structure et contenu du PGRI

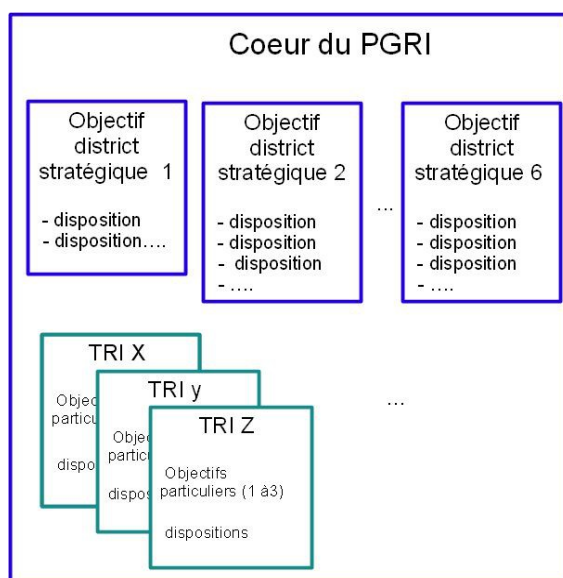
4.1 - Structure du PGRI à produire

4.1.1 - Avertissement

Contrairement à ce que les textes réglementaires peuvent laisser imaginer, le PGRI **n'est pas structuré selon une typologie de dispositions** (typologie assise sur les différents axes de la gestion des risques d'inondation, en particulier les 4 catégories de dispositions listés dans l'article L 566-7), mais **selon les objectifs stratégiques qu'il fixe** (à l'image de la structuration des SDAGE autour des orientations fondamentales).

Les objectifs du PGRI sont issus des enjeux pour le TRI ou pour le district (révélés par le diagnostic). Ils ne sont donc ainsi pas nécessairement liés à l'une des quatre catégories réglementaires du PGRI. Cette structuration autour des objectifs stratégiques n'empêche pas que les dispositions qui en découlent portent sur l'ensemble des champs de la gestion des risques d'inondation.

Par exemple, l'objectif « caractériser et gérer le risque lié aux installations à risque en zone inondable » ne concerne pas un seul axe de gestion des inondations (comme l'aménagement du territoire par ex.), mais répond à un enjeu particulier sur le district. Il fera appel à des dispositions portant potentiellement sur différents axes (culture du risque, aménagement,...).



4.1.2 - Plan type proposé

Sur la base des éléments devant composer le PGRI (cf. cadre réglementaire de l'élaboration du PGRI) et en s'inspirant de l'expérience de l'élaboration des SDAGE 2010-2015, l'organisation suivante pourrait être proposée pour le PGRI :

Préalable : Processus d'élaboration et de mise en œuvre du PGRI

I. Cadre réglementaire et vocation du PGRI

- La directive inondation et son impact sur la politique française de gestion des inondations – stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
- Vocation et contenu du PGRI
- Portée juridique du PGRI

II. Processus d'élaboration du PGRI

- La gouvernance du district dans le domaine des inondations, autorités compétentes, actions d'association des parties prenantes
- Principales étapes du processus d'élaboration
- Méthode de priorisation des mesures et le cas échéant description de la méthode d'analyse coût-bénéfice pour évaluer les mesures ayant des effets transnationaux ;
- Coordination avec les autres politiques environnementales (DCE, PAMM : rapports de compatibilité du PGRI à démontrer) + stratégie nationale de gestion du trait de côte et plan national d'adaptation au changement climatique ;
- Actions de coordination internationale (le cas échéant)
- Mesures et actions prises pour l'information et la consultation du public

III. Modalités de mise en œuvre du PGRI

- Pilotage de la mise en œuvre du PGRI (gouvernance), processus de coordination avec la directive cadre sur l'eau et le cas échéant processus de coordination au sein des districts internationaux
- Modalités de suivi des progrès réalisés : indicateurs, bilans, etc.

A. Présentation du district et diagnostic

I. Caractéristiques générales du district

II. Diagnostic de l'exposition aux risques d'inondation :

- Conclusions de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation
- Cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation (synthèse district des rapports accompagnant les cartes, ces dernières étant renvoyées en annexe du PGRI)

III. Bilan de la politique de gestion des risques d'inondation sur le district

B. Objectifs de gestion des inondations pour le district et dispositions associées

IV. Objectif 1 : « »

- lot de dispositions

V. Objectif2 : « »

- disposition

- disposition

-

VI. Objectif 3 : « ; «

....

VII. Objectif X : « ... »

C. Objectifs particuliers aux TRI

VIII. TRI 1 : (exemple d'un TRI pour lequel les démarches sont bien avancées)

- Présentation du TRI, des objectifs et du périmètre de la SLGRI
- Objectif 1 : « ... »
- dispositions
- Objectif 2 : « ... »
- ...

N. TRI N : (exemple d'un TRI pour lequel les démarches débutent seulement)

- Présentation du TRI, des objectifs et du périmètre de la SLGRI
- dispositions

Annexes

I. Éléments cartographiques du diagnostic :

- Carte du district hydrographique délimitant les territoires à risque important d'inondation
- Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation

II. Récapitulatif des dispositions et indicateurs de suivi en vue du rapportage

Tableau récapitulatif des dispositions du PGRI : identifiées par catégories « rapportage » et mettant en valeur les dispositions opposables, ainsi que les indicateurs de suivi. Le tableau permet également de récapituler les travaux et mesures relatifs à la gestion du risque d'inondation qui doivent être qualifiés de projet d'intérêt général.

III. Rapport environnemental et avis de l'autorité environnementale

4.2 - Objectifs et dispositions du PGRI

4.2.1 - Cadre général pour les objectifs et dispositions

4.2.1.a - Les objectifs de gestion des inondations pour le district

Un des freins de l'efficacité de la politique de gestion des risques d'inondations peut être son manque de lisibilité de part la multiplicité des acteurs concernés et des outils mobilisés (PCS, PPR, DICRIM,...). Le PGRI a vocation à donner du sens aux actions et à fixer des priorités : priorités territoriales, par le biais des TRI, mais également priorités dans les buts recherchés pour l'ensemble du district.

Les objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations pour le district doivent ainsi être peu nombreux (**de 3 à 10**) pour être lisibles et mis en œuvre, et donner un sens stratégique (politique) au PGRI. Ils ne sont pas organisés selon les champs d'intervention de la politique de gestion des inondations. Les dispositions qui en découlent peuvent correspondre à des champs d'intervention multiples.

Ces objectifs sont issus d'une analyse croisée :

- **des éléments de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation** : objectifs nationaux et défis (qui mettent l'accent sur les champs de la gestion des risques où on a le plus à gagner),
- **du diagnostic de l'exposition aux risques et de la gestion existante des risques sur le district** : axes d'action prioritaires (qui peuvent également être appelés questions importantes, à l'image des SDAGE).

Remarques diverses :

- Les objectifs, comme les dispositions qui en découlent, peuvent être de plusieurs niveaux de précision pour autant qu'ils répondent à une préoccupation à l'échelle du district ou d'un secteur particulier.
- Les objectifs pour le district peuvent ne concerner qu'une partie du territoire. Ex: objectifs spécifique au littoral, ou objectifs de préservation des vies humaines à mettre en œuvre en priorité sur les territoires les plus concernés). Ils peuvent ainsi (de même que les mesures) être associés à une carte identifiant les territoires concernés, ou les territoires prioritaires pour leur mise en œuvre.
- Certains objectifs peuvent être directement issus d'orientations fondamentales du SDAGE (cf. détails plus bas sur les interactions SDAGE/PGR).

4.2.1.b - Les objectifs de gestion des inondations pour les TRI

Une co-élaboration à partir des premiers éléments proposés par l'État, adaptés au contexte et aux enjeux locaux :

Les objectifs pour les TRI sont issus d'une élaboration commune entre l'État et les parties prenantes locales, sur la base du dossier initiateur PGRI produit par les services de l'État. Ils sont fondés sur le diagnostic du TRI, qui peut être enrichi par les analyses réalisées lors de la phase d'identification des TRI. Pour rappel, plusieurs facteurs peuvent aider à dégager des objectifs pour chaque TRI :

- ils répondent aux carences de gestion des risques pour le TRI (diagnostic de vulnérabilité, carto risques disponibles, gestion existante...),
- ils viennent alimenter l'ambition du district sur la gestion des risques en s'orientant sur les grands objectifs du PGRI,
- ils s'inscrivent dans les défis de la SNGRI et plus généralement ils ciblent les champs d'actions les plus efficaces,
- ils s'inspirent des éléments de stratégie locale existants dans les PAPI,
- leur formulation est de nature à motiver les acteurs locaux, etc.

L'ambition varie d'un territoire à l'autre, selon la connaissance disponible et la mobilisation des acteurs locaux. Les objectifs particuliers aux TRI ne reprennent pas obligatoirement tous les objectifs du district et ne répondent pas nécessairement à tous les défis de la SNGRI.

Un objectif essentiel à mettre en avant : la réduction de la vulnérabilité et la prise en compte dans l'aménagement

Les TRI correspondent à des concentrations d'enjeux exposés aux inondations. La gestion de l'existant est l'un des points essentiels sur lequel les efforts doivent porter, étant données les marges de progrès encore possibles dans ce domaine.

Sous réserve de la confirmation du diagnostic apporté par la cartographie des risques d'inondation, il est fondamental de viser une réduction de la vulnérabilité de l'existant et une meilleure prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire et les projets de renouvellement urbain.

Des objectifs complémentaires aux objectifs de gestion des inondations pour le TRI

Pour garantir la cohérence des politiques publiques et une bonne implication des acteurs de la gestion des milieux aquatiques en particulier, le PGRI (et la SLGRI) peut prévoir des objectifs concernant un territoire plus étendu que le strict TRI.

En toute logique, les objectifs du PGRI particuliers aux TRI se retrouvent à l'identique dans les stratégies locales.

4.2.1.c - Les dispositions du PGRI (pour le district et les TRI)

Simplification du vocabulaire

Il est demandé de ne maintenir que le terme de « disposition » déclinant les objectifs du PGRI. Les termes « mesures » et « orientations fondamentales » (de l'article L. 566-7 du CE) sont à éviter au sein du PGRI. Si certaines orientations fondamentales du SDAGE sont reprises au niveau des dispositions du PGRI, elles sont alors renommées « dispositions » .

Une hétérogénéité probable du niveau de précision

Les dispositions peuvent être d'ordre général ou formuler des actions très précises (cela pourra être le cas en particulier pour des TRI pour lesquels la gestion des risques est bien avancée). Les exemples de dispositions en annexe montrent que différents niveaux de précision sont possibles.

On pourra retrouver cette hétérogénéité entre différents PGRI ou à l'intérieur d'un même PGRI.

Il conviendra toutefois de veiller à ce que les dispositions du PGRI soient rédigées de telle sorte qu'il soit possible d'indiquer, lors du bilan, des éléments qualitatifs ou quantitatifs permettant de juger de l'avancée de la mise en œuvre du plan.

Rédaction :

- **L'équilibre entre la précision de la rédaction des objectifs poursuivis et dispositions et le principe de subsidiarité :**

Certaines dispositions des actuels SDAGE sont rédigées avec une précision telle qu'elles induisent presque un rapport de conformité des documents qui doivent les prendre en compte. La directive inondation met en avant le principe de subsidiarité. Lorsque des contextes locaux peuvent induire des réponses circonstanciées, les dispositions du PGRI doivent préciser les objectifs et principes poursuivis, mais leur application doit permettre une appréciation locale des moyens à mettre en œuvre.

- **L'opposabilité des dispositions et objectifs aux PLU, SCoT et PPR :**

Au travers de l'obligation de mise en compatibilité avec le PGRI, de nombreux PLU et SCoT pourraient devoir être révisés dans les 3 ans, nécessitant pour cela des moyens importants. Toutefois, le PGRI, comme le fait actuellement le SDAGE, peut préciser une temporalité. Par exemple, certaines dispositions s'appliqueraient uniquement aux nouveaux documents arrêtés (validés avant l'enquête publique) après le 31 décembre 2016. Cette latitude doit être examinée au cas par cas, en particulier pour les dispositions visant la sécurité des populations.

Dispositions portant sur les PPRN :

Le PGRI est le lieu de définition des éventuelles doctrines pour l'élaboration et la mise en œuvre des PPRN. Ses dispositions peuvent ainsi porter sur :

- **les principes de prise en compte du risque dans l'aménagement** (en fonction des gammes d'inondation), en déclinant les principes généraux fixés par la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
- **les modalités d'élaboration des PPRN** : critères et modalités de priorisation pour l'élaboration des PPRN, élaboration des études préalables (cartographies de 3 gammes d'événements par exemple), ...
- **les modalités de mise en œuvre des PPRN** : la communication avec les maires suite à l'approbation du PPRN, modalités de suivi des prescriptions, etc.

Priorisation :

Le PGRI doit présenter un degré de priorités pour les dispositions. Cette information est demandée notamment au titre du rapportage pour chaque disposition (ou groupe de dispositions) identifiée : il est possible de renseigner un calendrier, un niveau de priorité (critique, très haute, haute, modérée, basse) ou un texte résumé.

Concernant la priorisation des PPRN : il est déconseillé de fournir une liste de PPRN prioritaires dans le PGRI, ces priorités pouvant évoluer au cours du cycle de 6 ans. Le PGRI peut renseigner sur les modalités de fixation de ces priorités (critères,...) et indiquer où l'information est disponible.

Rapportage :

Les dispositions des PGRI devront être rapportées à la Commission Européenne (en tant que « mesures » du PGRI). Elles pourront être rapportées de deux façons :

- soit individuellement : un lot d'information est alors à rapporter pour chaque disposition, notamment la ou les catégories de mesures concernées (voir annexe 3)
- soit par groupe de dispositions (dispositions agrégées) avec le même lot d'informations à rapporter.

Remarques particulières aux dispositions pour les TRI :

- **lien dispositions PGRI / dispositions SLGRI :**

Pour mémoire, à la date d'approbation du PGRI, les dispositions du PGRI sont identiques à celles figurant dans le projet de SLGRI. Les SLGRI ayant un calendrier d'élaboration décalé de celui du PGRI, les dispositions des SLGRI pourront être complétées et précisées par la suite. Le PGRI intégrera ces mises à jour lors du cycle suivant.

- **Dispositions communes entre TRI**

Des TRI ont été identifiés sur le district. Sur ces territoires, la concentration des enjeux peut légitimer des dispositions supplémentaires communes à tous les TRI.

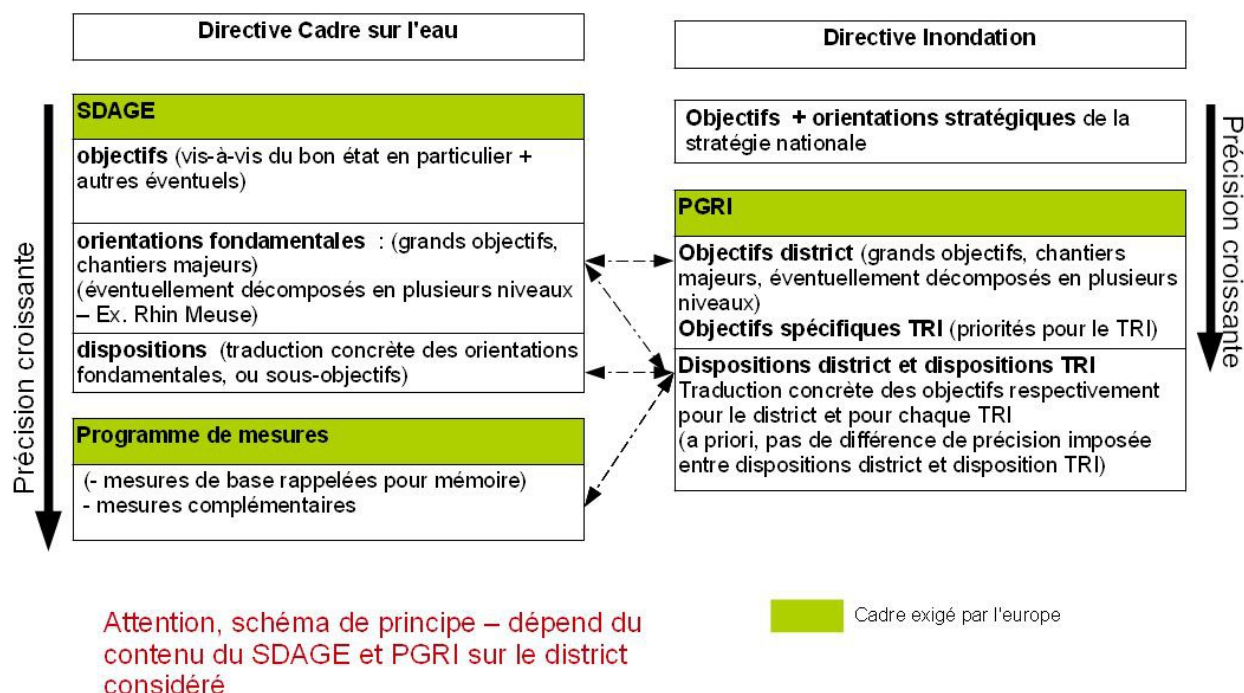
4.2.1.d - Interaction avec le SDAGE

Deux points importants sont à retenir sur le parallèle et les interactions du PGRI et du SDAGE :

- **Parallèle des contenus du SDAGE et du PGRI**

Le parallèle est proposé quant au niveau de précision des contenus.

Parallèle du vocabulaire : **équivalence possible**



Certaines orientations fondamentales du SDAGE visant la gestion des inondations et portant sur ces thèmes pourront, du fait de leur portée stratégique, être du même niveau que les objectifs du PGRI et l'alimenter. Mais dans la majorité des cas, les orientations fondamentales et dispositions du SDAGE visant la gestion des inondations et portant sur ces thèmes devront être reprises à l'identique dans le PGRI sous forme de dispositions. Leur caractère commun au SDAGE et au PGRI doit clairement être identifié dans les deux documents.

Les dispositions du SDAGE, voire certaines mesures du programme de mesure, pourront alimenter les dispositions du PGRI (cela pourra être le cas en particulier pour les TRI pour lesquels des mesures du programme de mesures concourent à la gestion des inondations).

Attention, le PGRI n'a pas besoin d'un équivalent du programme de mesures (PDM) associé au SDAGE. En effet, il intègre déjà des dispositions territorialisées sur les TRI à l'instar des mesures du PDM pour les masses d'eau.

• **Éléments communs SDAGE / PGRI et éléments à réserver au PGRI**

Afin d'assurer une bonne lisibilité de l'ensemble SDAGE / PGRI (notamment vis-à-vis des documents d'urbanisme) et d'asseoir le PGRI comme le document de référence pour la gestion des inondations à l'échelle du district, il est proposé pour l'élaboration des prochains SDAGE et des PGRI :

1/ Les thématiques à réserver au PGRI :

- · aménagement du territoire pour la réduction de la vulnérabilité des biens exposés
- · conscience du risque, information des citoyens
- · préparation, gestion de la crise,
- · prévision des inondations, alerte,

- · diagnostic et connaissance des enjeux et vulnérabilités,
- · la connaissance des aléas (à l'appréciation des bassins - cette thématique pourrait être aussi bien commune au SDAGE et au PGRI).

2/ Les thématiques communes au PGRI et au SDAGE

- · la préservation de la dynamique naturelle des cours d'eau (préservation des zones d'expansion des crues, zones de divagation naturelle des cours d'eau, transport solide,...) et des zones humides, y compris l'amélioration de leur connaissance
- · l'entretien des cours d'eau, en veillant le cas échéant à concilier les enjeux bon état des milieux aquatiques et les enjeux inondation qui peuvent se contredire (par exemple restauration écologique et entretien de la végétation et essartement ou suppression des embâcles de végétation pour faciliter l'écoulement)
- · la maîtrise du ruissellement et de l'érosion,
- · la gouvernance à l'échelle des bassins versants [à préciser car pourrait être laissé dans le SDAGE seulement avec les SAGE, les contrats de milieux...].

Par dérogation, les dispositions communes ne sont opposables aux documents d'urbanisme qu'au titre du PGRI avec lequel seulement ces documents doivent être compatibles (articles L.121-1-13, L.123-1-10 du code de l'urbanisme).

4.2.1.e - Interaction avec les autres documents

• Le Schéma Directeur de Prévision des Crues

D'après l'article L. 566-7 du CE, les dispositions du PGRI comprennent notamment le Schéma Directeur de Prévision des Crues (SDPC). Le SDPC est élaboré par ailleurs, dans un autre calendrier que celui du PGRI.

Il est proposé que le PGRI mentionne le SDPC (en indiquant où le consulter) sans en reprendre l'ensemble des éléments. Le SDPC définit en effet l'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues dans le bassin. La description de cette organisation n'est pas à inclure dans le PGRI.

Le PGRI peut reprendre les éléments du SDPC visant à expliciter l'intervention de l'État et les projets prévus, en particulier les projets en lien avec les collectivités :

- **le périmètre d'intervention de l'État** (cours d'eau du dispositif de vigilance) et ses **éventuelles évolutions prévues** (études de faisabilités d'extension du réseau par exemple)
- **les besoins identifiés et dispositifs à étudier** en lien avec les collectivités intéressées.

Par ailleurs, le PGRI peut identifier au sein de ses dispositions d'autres projets qui n'auraient pas été intégrés au SDPC.

• Le dispositif ORSEC

Les dispositions afférentes aux inondations du dispositif ORSEC (éventuels Plans Particuliers d'Intervention pour des événements d'inondation) doivent être référencées dans le PGRI.

Au delà de cette obligation induite par les textes, le PGRI peut prévoir des dispositions visant à faciliter la gestion de la post-crise (dispositions concernant les Plans Communaux de Sauvegarde,...).

4.2.2 - EXEMPLES à titre d'illustration des objectifs de district (O) et de dispositions (D) correspondantes

Avertissement : ces exemples sont donnés à titre indicatif, sans préjuger de leur pertinence, afin d'illustrer le niveau de détail proposé des objectifs et mesures.

Les objectifs stratégiques peuvent être décomposés en sous-objectifs pour la présentation des dispositions (à l'image du SDAGE).

• O1 : Limiter l'augmentation des enjeux exposés aux inondations

- améliorer la connaissance des zones exposées
 - D1 : cartographier les zones inondables pour trois gammes d'événements (fréquents, moyens, exceptionnels) sur les secteurs ...
 - D2 : renforcer la connaissance sur les phénomènes de submersion dans les zones de polders, intégrant les impacts prévisibles du changement climatique en réalisant une cartographie globale
 - D3 : renforcer la connaissance sur les phénomènes de remontées de nappes : mettre à jour la carte de sensibilité aux remontées de nappes sur le bassin
- planifier l'organisation du territoire en tenant compte du risque : (*toutes mesures décrivant la doctrine en matière de prise en compte des risques dans l'aménagement , dont les éléments de doctrine pour l'élaboration des PPRi*)
 - D4: les principes relatifs à l'aménagement des zones à risques d'inondation, issus de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, doivent être mis en œuvre :
 - préservation stricte des zones d'expansion des crues en milieu non urbanisé, et des zones humides et massifs dunaires sur le littoral,
 - interdiction de construire en zone d'aléa fort, hors exceptions admises en centres urbains,
 - limitation des équipements sensibles dans les zones inondables afin de ne pas compliquer exagérément la gestion de crise, et réduction forte de la vulnérabilité des équipements sensibles déjà implantés,
 - adaptation au risque de toutes les nouvelles constructions en zone inondable,
 - inconstructibilité derrière les systèmes de protection (hors exceptions sous conditions éventuellement admises en zones urbanisées ou pour certains projets stratégiques).
 - D5 : les SCOT élaborés ou révisés après l'approbation du PGRI devront respecter les règles suivantes :
 - définir des règles d'occupation des sols et de réduction de la vulnérabilité des territoires, en tenant compte des aléas liés à des événements fréquents (période de retour 10 à 30 ans), moyennement probables (période de retour de 100 à 300 ans) et exceptionnels (période de retour de l'ordre de 1000 ans).
 - présentent des indicateurs témoignant de la prise en compte du risque

d'inondation dans le développement projeté du territoire (ex. population en ZI actuellement, population en ZI attendue à l'horizon du projet porté par le document de planification). Dans les TRI, les indicateurs sont ceux utilisés dans le suivi de mise en œuvre du PGRI.

- D6 : les zones inondables d'aléas les plus forts pour l'événement moyen, où la sécurité des personnes ne pourrait être assurée en cas d'inondation, notamment au regard des possibilités d'aménagement, d'alerte et d'évaluation, ne pourront accueillir de nouvelles constructions, installations ou nouveaux équipements.
- D7 : les PPRI devront prendre en compte les règles suivantes :
 -
- **O2 : Réduire la vulnérabilité économique du territoire**
 - mieux connaître la vulnérabilité
 - D : encourager les expérimentations de diagnostic de vulnérabilité à l'échelle des territoires
 - D : inciter les entreprises à mettre en place systématiquement des plans de continuité d'activité / des mesures de réduction de la vulnérabilité ...
 -
 - réduire la vulnérabilité structurelle des biens et des activités économiques
 - D : les PPRI prescrits après la date d'approbation du PGRI comportent un volet sur la réduction de la vulnérabilité structurelle des biens implantés dans les zones inondables pour des événements fréquents.
 - D : ...
 - ...
- **O3 : Augmenter la sécurité des populations exposées**
 - dispositions relatives à la sécurité dans les campings (dispositions déclinant le PSR)
 - D : identifier les zones à risque important pour les vies humaines (disposition déclinant le PSR)
 - D : améliorer la prévision et l'alerte pour les têtes de bassin
 - ...
- **O4 : Caractériser et gérer le risque lié aux installations à risque en zones inondables (risque NaTech et autres risques)**
 - D : identifier les installations potentiellement génératrices d'un sur-aléa technologique, industriel ou nucléaire (barrages et digues de protection contre les inondations, industries, installations nucléaires...)
 - D : vérifier les plans d'intervention internes et actualiser les études de danger des installations SEVESO AS, qui doivent prendre en compte les différentes gammes d'inondation
 - D : les nouvelles installations dont la défaillance pendant une inondation présente un risque élevé pour la sécurité des personnes, notamment les installations SEVESO ou les établissements hospitaliers, sont implantés en dehors de la zone inondable liée à un événement exceptionnel. En cas d'impossibilité, elles prennent en compte l'événement exceptionnel pour garantir un fonctionnement ...

- ...
- **O5 : Intégrer la gestion des risques d'inondation dans l'ensemble des politiques publiques, notamment la gestion globale de l'eau et l'aménagement du territoire**
 - sensibiliser les opérateurs publics et semi-publics en amont des opérations de renouvellement urbain ou d'aménagement du territoire
 - encourager un schéma de couverture globale des EPTB du bassin
 - ..
- **O6 : Développer une gouvernance adaptée pour les différentes échelles de gestion**
 - encourager un schéma de couverture globale des EPTB du bassin
 - mettre en place des comités de pilotage pour les SLGRI
 - mener une réflexion sur la gouvernance adaptée aux enjeux littoraux
 - ...
- **O7 : Développer l'apprentissage des bons comportements face au risque en priorité dans les secteurs les plus exposés**
- **O : Améliorer la gestion des risques liés aux torrents de montagne**
- **O : Réduire la vulnérabilité des activités agricoles aux inondations**
- **O : Se préparer à la survenue d'un événement majeur**
- **O : Mieux anticiper les impacts du changement climatique sur les inondations**

4.2.3 - Récapitulatif des dispositions et suivi

Le PGRI comprend en annexe un récapitulatif des dispositions qui a plusieurs objectifs :

- **récapituler l'ensemble des dispositions identifiées**, qui peuvent être redondantes et dispersées dans la présentation du PGRI par objectifs
- **mettre en valeur les dispositions** prises au titre des 1° et 3° de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, **avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent être compatibles**,
- **les classer** selon la typologie qui sera utilisée pour le rapportage
- **apporter les informations nécessaires au rapportage** (cf. annexes du présent guide pour le cadrage du rapportage)
- identifier des **indicateurs de suivi de leur mise en œuvre**.

Un trame de tableau récapitulatif est proposé en annexe 3.

5 - Participations à l'élaboration des PGRI

5.1 - Association des parties prenantes

A l'échelle du bassin via la gouvernance dédiée

Conformément à la circulaire du 5 juillet 2011, des gouvernances ont été mises en place afin de :

- disposer d'un lieu d'association des acteurs impliqués dans la gestion des inondations au niveau du bassin, à la fois issus de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de l'aménagement du territoire,
- pouvoir mobiliser une instance resserrée de pilotage général de la politique de gestion des risques d'inondation au niveau du bassin,
- assurer la labellisation des PAPI et des projets du PSR par une instance de bassin.

Ces instances ont permis d'initier des échanges lors des premières phases préparatoires au PGRI (EPRI, identification des TRI et réalisation de la cartographie).

Les objectifs et dispositions à l'échelle du district ont nécessairement besoin d'être examinés et partagés par les acteurs de niveau bassin.

Le PGRI étant un document approuvé par l'État, l'appropriation de l'ensemble des acteurs du bassin est nécessaire pour favoriser une mise en œuvre efficiente.

A l'échelle des TRI (association des parties prenantes dans le cadre de l'élaboration des stratégies locales)

Les parties prenantes identifiées pour l'élaboration d'une stratégie locale participent à l'élaboration du chapitre du PGRI dédié au TRI. La gouvernance mise en œuvre pour l'élaboration de la stratégie locale permet ainsi de construire ce chapitre.

Il est recommandé aux services d'associer dès maintenant les parties prenantes qui seront visées à l'arrêté du préfet de département (selon l'article R566-15). Ces parties prenantes sont l'ensemble des parties intéressées par la gestion du TRI. Elles préfigurent le comité de pilotage pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie locale qui devra être constitué.

5.2 - Consultation du public

La consultation du public sur le projet de PGRI doit se faire en parallèle et via les mêmes canaux que la consultation sur le projet de SDAGE, qui démarrera le 19 décembre 2014 pour 6 mois. Un cadrage commun est en cours de production avec la Direction de l'Eau et de la Biodiversité.

6 - Élaboration des stratégies locales

6.1 - Préambule

Le processus d'élaboration de la stratégie locale doit conduire, à partir de l'analyse de l'existant, à énoncer les priorités à retenir ainsi que les objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations, pour le TRI en priorité, mais également sur l'ensemble du périmètre de la stratégie locale. Ces priorités sont orientées de manière à atteindre les objectifs fixés dans le PGRI.

L'article L566-8 du CE prévoit que « les stratégies locales sont élaborées **conjointement par les parties intéressées** ». Pour ce faire, il est prévu qu'un **arrêté préfectoral désigne au préalable les parties prenantes concernées** par la stratégie locale, ainsi que le service de l'État chargé, pour le compte de l'État, de coordonner l'élaboration, la révision et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie locale sous l'autorité du ou des préfets concernés (art. R566-15).

Cette élaboration conjointe avec les parties prenantes doit se faire au sein d'une instance de gouvernance regroupant les principaux acteurs concernés par la réduction des conséquences négatives des inondations sur le périmètre de la stratégie locale.

Si, dans le dispositif, l'État tient un rôle important dévolu par les textes (intégration d'une synthèse des stratégies locales dans le PGRI, désignation par le préfet de département des parties prenantes, arrêt la stratégie locale après avis du préfet coordonnateur de bassin), le positionnement d'une des parties prenantes concernées en tant que porteur est indispensable à l'élaboration de la stratégie locale. Cette appropriation de la maîtrise d'ouvrage de l'animation de la démarche et ainsi de son portage politique constitue le gage de la mobilisation des différents niveaux de responsabilité dans la gestion du risque inondation et de la meilleure adaptation aux enjeux du territoire dans un principe de subsidiarité.

De plus, l'implication volontaire et active des parties prenantes est essentielle tout au long du processus, à l'image du processus d'élaboration des SAGE.

Ainsi, et comme dit plus haut, il est ainsi recommandé aux services d'associer dès maintenant les parties prenantes qui seront visées par l'arrêté du préfet, et qui préfigurent le comité de pilotage pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie locale.

Soit un animateur se porte immédiatement volontaire, soit cette association favorisera, après une période de fonctionnement transitoire, l'émergence d'une structure porteuse.

6.2 - Structure porteuse

La structure porteuse de la stratégie locale est l'interlocuteur privilégié de l'État pour l'élaboration puis la mise en œuvre de la stratégie locale. Elle est chargée de coordonner et d'animer la démarche, **mais cela ne signifie pas qu'elle soit amenée à assurer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des actions** liées à l'élaboration ou la déclinaison opérationnelle de la stratégie locale via le programme d'actions (au contraire, d'une manière générale le principe de subsidiarité, inscrit dans la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, devra permettre la plus grande pertinence).

Immédiatement après l'identification du TRI, il n'est pas anormal de ne pas avoir tout de suite de structure porteuse déclarée ou même aisément identifiable. Comme rappelé en introduction de cette note, la première étape consiste à faire mûrir le projet, en premier lieu grâce à l'approfondissement du diagnostic du territoire. Ce diagnostic se fera :

- par l'élaboration et le partage des cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation d'ici fin 2013
- par une réflexion à mener en parallèle, concernant la situation du TRI au regard du risque inondation : quel est l'état de la connaissance du risque inondation (existence d'atlas, d'études, etc.) ? quels sont les types d'enjeux exposés ? quels sont les outils réglementaires (PPR, PCS, DICRIM, etc.) et institutionnels (contrat de rivière, PAPI, etc.) déjà en place ou en cours de mise en place ?

Ce diagnostic, à mener en étroite concertation avec les parties prenantes concernées (au premier rang desquelles les EPTB s'ils existent ou les syndicats mixtes porteurs ainsi que les collectivités en charge de l'aménagement du territoire sur le TRI), va favoriser leur mobilisation afin de déterminer les priorités d'actions sur le territoire et encourager l'émergence d'un porteur.

On peut toutefois noter que dans beaucoup de cas, un ou des candidats potentiels existent : EPTB, porteur de PAPI ou de contrat de rivière, CLE de SAGE, etc.

La légitimité du porteur pressenti à intervenir dans le domaine de la gestion des inondations constitue une condition essentielle à la crédibilité de la démarche. Même si cela est fortement recommandé, il n'est pas obligatoire que le territoire d'intervention de la structure corresponde au périmètre de la stratégie locale.

Rôle du TRI au sein de la structure porteuse : il est important de rappeler que l'objectif premier des stratégies locales est de **réduire les conséquences négatives des inondations sur le TRI**. Une implication forte d'un ou de plusieurs représentants des parties prenantes du TRI au sein du processus d'élaboration puis de mise en œuvre de la stratégie locale est indispensable pour mener à bien les actions de réduction de la vulnérabilité indispensables à l'atteinte des objectifs de la Stratégie Locale.

Rôle des EPTB : à l'heure actuelle, la diversité des périmètres, des compositions et des compétences des EPTB interdit toute généralisation concernant le rôle des EPTB dans les stratégies locales. Dans l'idéal, l'EPTB doit être en mesure de se positionner comme coordonnateur de plusieurs stratégies locales au sein d'un même grand bassin versant (notamment dans le cas de plusieurs Stratégies Locales sur un même TRI), afin d'apporter un appui technique et méthodologique et d'accompagner les porteurs de SL. Les EPTB au périmètre plus réduit ou correspondant à un unique bassin ou sous-bassin versant pourraient porter eux-mêmes une stratégie locale.

6.3 - Consultations sur le projet de stratégie locale et approbation

L'avis du préfet coordonnateur de bassin sur les projets de stratégie locale est obligatoire (art. R566-15 du CE). Par ailleurs, le projet de stratégie locale devra être soumis à l'avis du comité de bassin. Il fera l'objet d'une mise à disposition du public des communes incluses dans le périmètre de la stratégie locale.

Le projet de stratégie locale peut être modifié avant son approbation par le préfet suite aux avis exprimés.

La stratégie locale approuvée est rendue publique (selon des modalités à définir mais qui devront être conformes à l'article L122-10 du CE relatif à la consultation du public sur les plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement) et l'arrêté d'approbation est publié au recueil des actes administratifs.

6.4 - Suivi de la mise en œuvre de la stratégie locale

Un comité de pilotage de la SLGRI devra être mis en place. Ce COPIL constitue le noyau opérationnel pour le suivi et la coordination des actions nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie locale : il s'agit d'un élément fondamental de concertation, de coordination et de mobilisation des acteurs locaux engagés dans la politique de réduction des conséquences négatives des inondations.

Dans le cadre de cette mise en place, les méthodes de suivi de la stratégie locale ne devront pas être oubliés, notamment pour pouvoir rendre compte des résultats obtenus sur les TRI.

6.5 - Déclinaison opérationnelle

La stratégie locale a vocation à être déclinée de façon opérationnelle via **un ou des** programmes d'actions élaborés sur la base de la stratégie locale et des mesures qu'elle identifie. Par exemple, il peut être pertinent de décliner une stratégie locale qui couvre plusieurs sous-bassins différents en plusieurs programmes d'actions, qui devront être coordonnés et cohérents avec la stratégie locale.

Ces programmes d'actions, qui définissent une liste d'actions précises à mener, leur maître d'ouvrage ainsi que leur calendrier et leur plan de financement, suivront un processus de validation.

Articulation avec les démarches « PAPI » :

La stratégie locale à élaborer peut être alimentée par les éléments stratégiques du PAPI labellisé définis par le porteur.

Les services doivent par ailleurs veiller dès à présent à ce que les démarches «naissantes » sur un périmètre comprenant un TRI se placent d'ores et déjà dans la perspective « stratégie locale + PAPI ».

7 - Annexe 1 : outils pratiques pour la rédaction du PGRI

7.1 - Catalogue d'exemples de dispositions pour le PGRI

Avertissement :

Ce catalogue, non exhaustif et à vocation d'illustration, présente des exemples de dispositions.

Pour plus de simplicité dans la lecture :

- ces dispositions sont organisées selon la **typologie qui devra être utilisée pour le rapportage**. Les commentaires de la commission européenne relative à chaque type de mesure (ex. M21 – Évitement) sont rapportés en italique, pour une meilleure compréhension de leur périmètre (ex : *« empêcher la localisation de nouveaux enjeux en zone inondable, par exemple par l'aménagement du territoire ou la réglementation »*)
- A l'intérieur de chaque catégorie pour le rapportage, différents niveaux de précision sont proposés. Cette hétérogénéité des dispositions doit être assumée.

7.2 - Trame de tableau récapitulatif des dispositions

Code type rapportage	Nom de la disposition (< 100 car)	Indicateur d'avancement	Informations nécessaires au titre du rapportage (O : optionnel)										COMPATIBILITE URBA ²	MESURES SDAGE
			Code de la mesure	Localisation de la mesure	Localisation des effets de la mesure (si différent localisation de la mesure)	Responsable	priorisation	avancement	Autres actes européens liés	Contribution aux objectifs	Coût bénéfice (O)	Le cas échéant, autre(s) type(s) de mesure concernés		
			À déterminer au niveau district – le cas échéant, code DCE	(la plus pertinente): code district / code TRI / nom du lieu / code bassin, sous-bassin ou zone côtière / masse d'eau / autre		niveau (national, district, régional, communal, autre) ou nom de l'autorité responsable	- soit calendrier, - soit niveau de priorité : critique, très haute, haute, modérée, basse, - Soit texte résumé	Pas commencé / en cours de définition/ en cours de réalisation / terminée	préciser si mesures issues de la mise en œuvre d'autres directives (cf Annexe A1..4	à expliquer (O) rappeler les objectifs du PGRI visés	- Coût et bénéfice de la mesure, en euros / monnaie nationale ou en termes quantitatifs ou qualitatifs. - Explication de comment sont calculés le coût et le bénéfice de la mesure			
Prévention														
M21	Évitement (Empêcher la localisation de nouveaux enjeux en zone inondable, par exemple par l'aménagement du territoire ou la réglementation)													
													X	
M22	Suppression ou relocalisation Déplacement d'enjeux hors de la zone inondable ou dans des zones d'aléa moins fort													
													X	
M23	Réduction de la vulnérabilité Adaptation des enjeux pour réduire leur vulnérabilité aux inondations: actions sur les bâtiments, sur les réseaux, etc...													
													X	
M24	Autres mesures de prévention (notamment connaissance, évaluation) Cela peut inclure: l'évaluation et modélisation des risques d'inondation, l'évaluation de la vulnérabilité des enjeux aux inondations, des programmes ou politiques de maintenance, etc...													
	M2 : renforcer la connaissance sur les phénomènes de submersion dans les zones de polders, intégrant les impacts prévisibles du changement climatique en réalisant une cartographie globale	Réalisation de l'étude		district		régional				O1			X	
													X	
Protection														
M31	Gestion naturelle des inondations par débordement de cours d'eau ou ruissellement Mesures pour réduire le débit dans les systèmes de drainage naturels ou artificiels, tels que des barrières terrestres ou des lieux de stockage, l'amélioration de l'infiltration, etc... ainsi que les travaux dans un canal, ou l'aménagement d'une zone d'expansion de crue, la reforestation des berges, qui restaurent les capacités naturelles à ralentir le débit et à stocker l'eau.													
													X	
M32	Régulation des débits Mesures impliquant des interventions physiques pour réguler les débits, telles que la construction, la modification ou la suppression d'ouvrages de retenue (par exemple des barrages, ou d'autres ouvrages de stockage le long du cours d'eau, l'application de règlements existants de régulation du débit), qui ont un impact significatif sur le régime hydrologique													
M33	Travaux dans le lit des cours d'eau, dans les zones côtières et les plaines inondables Mesures impliquant des interventions physiques dans les rivières, les torrents de montagne, les estuaires, les eaux côtières et les zones inondables, telles que la construction, la modification ou la suppression d'ouvrages tels que les digues, ou la transformation du lit d'un cours d'eau, la gestion de la dynamique des sédiments, etc...													
M34	Gestion des eaux de surface Mesures impliquant des interventions physiques pour réduire les inondations par ruissellement, typiquement mais pas exclusivement, dans un environnement urbain l'amélioration des capacités artificielles de drainage, ou la mise en place d'un système durable de drainage urbain													

² Les SCOT, PLU, cartes communales, SAR et le SDRIF doivent être compatibles avec les objectifs du PGRI, ainsi qu'avec les « dispositions prises en application des 1° et 3° de l'article L. 566-7 » : c'est-à-dire les éléments du SDAGE concernant la prévention des inondations et l'ensemble des dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires

8 - Annexe 2 : cadre imposé pour le rapportage

L'objet de cette annexe est de lister les éléments attendus pour le rapportage des PGRI, en se basant sur la feuille de rapportage, sur le schéma de données et sur la liste des types de mesures attendues. Elle ne précise pas à ce stade la répartition des tâches pour le rapportage.

Remarque: le schéma de données du rapportage des PGRI va faire l'objet de tests et de validation, certains éléments indiqués ci-dessous seront donc à confirmer.

Remarque :

Pour le rapportage, les mesures issues de la mise en œuvre de la DCE (et qui font l'objet d'une codification au titre du rapportage pour la DCE) doivent être identifiées. Le code fourni doit être celui de la DCE. Dans ce cas, il n'y a aucune autre information à fournir au titre du rapportage (localisation, avancement, etc.)

1) Éléments à rapporter

Rubrique	Éléments à rapporter	Type	Commentaires
Résumés de méthodologie			
	1. Description des objectifs en matière de gestion des risques d'inondation pour les TRI, incluant: - comment ces objectifs concernent les impacts sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique - le procédé de développement des objectifs, de sélection et priorisation des mesures pour atteindre ces objectifs	< 20000 car	Article 7.2, annexe A.I.3
	2. Comment tous les aspects de la prévention des risques d'inondation ont été traités dans les PGRI (prévention, protection incluant les mesures structurelles et non-structurelles, préparation à la crise incluant la prévision des crues et les systèmes d'alerte, retour à la normale et retour d'expérience)	< 20000 car	Article 7.3
	3. Comment ont été pris en compte: - l'étendue des inondations, les axes d'évacuation des eaux, les zones d'expansion des crues, la gestion des sols et des eaux, l'aménagement du territoire, l'occupation des sols, la conservation de la nature, la navigation et les infrastructures portuaires - le cas échéant, l'encouragement à des modes durables d'occupation du sol, l'amélioration de la rétention d'eau ainsi que l'inondation contrôlée de certaines zones en cas de crue	< 10000 car	Article 7.3
	4. Les étapes de la coordination de la mise en œuvre des PGRI et des plans de gestion de la DCE, incluant comment les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la DCE ont été pris en compte dans les PGRI.	< 10000 car	Article 7.3 et 9
	5. - Comment la coordination a été réalisée pour les PGRI à l'échelle du district, en particulier dans le cas des bassins transfrontaliers (PGRI international faitier et/ou ensemble de PGRI nationaux coordonnés). Si aucune coordination n'a été effectuée, expliquer pourquoi. Si oui, mentionner les accords internationaux ou autre documentation sur le procédé le cas échéant. - Comment le principe de solidarité amont-aval a été pris en compte entre pays voisins et les mesures prises de coordination à ce sujet le cas échéant	< 10000 car	Article 7.1, 7.4, et 8
	6. Le cas échéant comment l'impact du changement climatique sur l'occurrence des inondations a été pris en compte	< 5000 car	Article 14.4
	7. Si disponible, la méthode d'analyse coût-bénéfices commune utilisée pour évaluer des mesures ayant un effet transnational	< 5000 car	Annexe A.I.5
	8. - Comment ont été menées l'information et la consultation du public - Comment les parties intéressées ont été encouragées à développer le PGRI en coordination avec la DCE	< 5000 car	Articles 9 et 10, Annexe A.II.2
	9. Modalités de suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan	< 5000 car	Annexe A.II.1
Résumés supplémentaires pour la révision des PGRI			
	1. Information sur toute modification ou mise à jour effectuée depuis la précédente version du PGRI	< 10000 car	Article 14, Annexe B.1
	2. - Évaluation des progrès dans la réalisation des objectifs du PGRI - En cas de suppression d'une mesure qui était prévue dans la version précédente, la décrire et expliquer pourquoi elle a été abandonnée	< 10000 car	Article 7.2 , Annexe B.2 et B.3
	3. Description de toute mesure additionnelle depuis la publication de la précédente version du PGRI	< 10000 car	Annexe B.4
Mesures	Pour chaque mesure ou groupe de mesures agrégées		Mesures identifiées à l'échelle du district, et mesures identifiées pour les TRI dans les stratégies locales (une stratégie locale est vue comme mesure agrégée)
	1.Code		

	Si la mesure a déjà été rapportée pour la DCE, utiliser le même code. Si ce qui suit a déjà été rapporté dans un programme de mesures de la DCE, ne pas le rapporter à nouveau.		
	2. Nom de la mesure	< 100 car	
	3. Description de la mesure incluant: - catégorie de la mesure: individuelle / agrégée - type: selon énumération figurant en partie 2, on peut indiquer ici plusieurs types de mesures - localisation (la plus pertinente): code district / code TRI / nom du lieu / code bassin, sous-bassin ou zone côtière / masse d'eau / autre - couverture géographique des effets attendus de la mesure, si différente de la localisation de la mesure	- Localisation < 250 car - Couverture géographique < 250 car	
	4. Responsabilité: niveau de responsabilité (national / district / régional / communal / autre) ou nom de l'autorité responsable.		
	5. Explication de comment la mesure contribue aux objectifs		Optionnel
	6. Priorisation: - soit un calendrier de mise en œuvre incluant le cas échéant les mesures prises pour lutter contre les inondations selon d'autres actes communautaires, ou - une catégorie de priorité: critique / très haute / haute / modérée / basse, ou - un texte résumé	- Calendrier < 250 car - Texte résumé < 5 000 car	Annexes A.II.1, A.I.4
	7. - Statut d'avancement: pas commencé / en-cours de définition / en-cours de réalisation / terminée - Commentaire sur le statut	- Commentaire < 5000 car	Le commentaire est optionnel
	8. - Coût et bénéfice de la mesure, en euros / monnaie nationale ou en termes quantitatifs ou qualitatifs. - Explication de comment sont calculés le coût et le bénéfice de la mesure	- Coût / bénéfice < 250 car - Explication < 2000 car	Optionnel
	9. Autres actes européens notamment directives selon lesquelles la mesure a été mise en œuvre (le cas échéant)	< 2000 car.	Annexe A.I.4
	10. Autre description de la mesure ou toute information supplémentaire utile à la clarification	< 5000 car.	Optionnel
Autres informations			
	11. Hyperlien vers d'autres informations plus détaillées	url	Optionnel
	12. Description de l'hyperlien ci-dessus, par exemple lien vers le PGRI complet, des documents méthodologiques, des sources externes d'information	< 1000 car	Optionnel

2) liste des types de mesures attendues

Les mesures sont classées par grandes étapes appelées "aspects" du cycle de la gestion des risques d'inondation:

Aspect de la gestion des risques d'inondation	Type de mesure	Description
Pas d'action	Pas d'action	
Prévention	Évitement	Empêcher la localisation de nouveaux enjeux en zone inondable, par exemple par l'aménagement du territoire ou la réglementation
	Suppression ou relocalisation	Déplacement d'enjeux hors de la zone inondable ou dans des zones d'aléa moins fort
	Réduction de vulnérabilité	Adaptation des enjeux pour réduire leur vulnérabilité aux inondations: actions sur les bâtiments, sur les réseaux, etc...
	Autre mesure de prévention	Cela peut inclure: l'évaluation et modélisation des risques d'inondation, l'évaluation de la vulnérabilité des enjeux aux inondations, des programmes ou politiques de maintenance, etc...
Protection	Gestion naturelle des inondations par débordement de cours d'eau ou par ruissellement	Mesures pour réduire le débit dans les systèmes de drainage naturels ou artificiels, tels que des barrières terrestres ou des lieux de stockage, l'amélioration de l'infiltration, etc... ainsi que les travaux dans un canal, ou l'aménagement d'une zone d'expansion de crue, la reforestation des berges, qui restaurent les capacités naturelles à ralentir le débit et à stocker l'eau.

	Régulation du débit d'eau	Mesures impliquant des interventions physiques pour réguler les débits, telles que la construction, la modification ou la suppression d'ouvrages de retenue (par exemple des barrages, ou d'autres ouvrages de stockage le long du cours d'eau, l'application de règlements existants de régulation du débit), qui ont un impact significatif sur le régime hydrologique
	Travaux dans le lit d'un cours d'eau, dans les zones côtières et dans les plaines inondables	Mesures impliquant des interventions physiques dans les rivières, les torrents de montagne, les estuaires, les eaux côtières et les zones inondables, telles que la construction, la modification ou la suppression d'ouvrages tels que les digues, ou la transformation du lit d'un cours d'eau, la gestion de la dynamique des sédiments, etc...
	Gestion des eaux de surface	Mesures impliquant des interventions physiques pour réduire les inondations par ruissellement, typiquement mais pas exclusivement, dans un environnement urbain l'amélioration des capacités artificielles de drainage, ou la mise en place d'un système durable de drainage urbain
	Autre protection	Autre mesure pour améliorer la protection contre les inondations, ce qui peut inclure des programmes ou politiques de maintenance des équipements de défense contre les inondations
Préparation	Prévision des inondations et alerte	Mise en place ou amélioration d'un système de prévision ou d'alerte
	Planification	Mise en place ou amélioration d'un plan d'urgence institutionnel en cas d'inondation
	Information préventive et préparation du public	Mise en place ou amélioration de l'information préventive et de la préparation du public aux événements d'inondation
	Autre préparation	Autre mesure de préparation pour réduire les conséquences négatives des inondations
Rétablissement et analyse	Rétablissement individuel et social	- Nettoyage et réparation (bâtiments, infrastructures, etc...) - Assistance médicale et psychologique, y compris la gestion du stress - Aide financière en cas de catastrophe (subventions, impôts), incluant l'aide au chômage - Déménagement temporaire ou définitif - Autre
	Rétablissement environnemental	- Nettoyage et remise en état (y compris la sécurité de l'eau des puits, la sécurité des conteneurs contenant des substances dangereuses) - Autre
	Autre rétablissement et analyse	- Retour d'expérience - Politiques d'assurance - Autre
Autre	Autre	

Notes:

- plus d'une mesure peut être choisie, c'est le cas des mesures agrégées, et chaque mesure est codée
- la planification de la phase de rétablissement et d'analyse fait partie en principe de la préparation



**Ministère de l'Écologie
du développement durable et de l'Énergie**

Secrétariat général
Tour Pascal A
92055 La Défense cedex
Tél. : 01 40 81 21 22

