



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le plan de gestion des risques d’inondation
(PGRI) du bassin Adour-Garonne (cycle 2022-
2027)**

n°Ae : 2020-80

Avis délibéré n° 2020–80 adopté lors de la séance du 27 janvier 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 27 janvier 2020 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Adour-Garonne – cycle 2022-2027.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Alby Schmitt, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Barbara Bour-Desprez, Eric Vindimian

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la région Occitanie, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 27 octobre 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 22 novembre 2020 :

- le ministre chargé de la santé,*
- les préfet(e)s des 26 départements concernés sur le bassin Adour-Garonne, et a reçu les contributions du préfet du Puy-de-Dôme en date des 4 janvier 2021, du préfet des Hautes-Pyrénées en date du 19 janvier 2021 et de la préfète de la Vienne en date du 11 janvier 2021*

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 22 novembre 2020 les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) des trois régions concernées sur le bassin Adour-Garonne, et a reçu la contribution de la Dreal Occitanie en date du 5 janvier 2021.

Sur le rapport de Thierry Galibert et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Adour-Garonne pour la période 2022-2027, qui a vocation à être arrêté par le préfet coordonnateur de bassin. Ces plans sont actualisés tous les six ans. Ils déclinent la stratégie nationale de gestion des risques d'inondations (SNGRI), en application de la directive européenne 2007/60/CE dite « directive inondation ». Ils sont opposables, dans un rapport de compatibilité, notamment aux documents d'urbanisme, aux plans de prévention des risques (PPR^t) et aux autres décisions administratives dans le domaine de l'eau. Les stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), adoptées dans les territoires à risques importants d'inondation (TRI) correspondant aux secteurs où le risque est le plus fort, déclinent localement leurs objectifs et dispositions.

Outre la prise en compte du changement climatique par un nouvel objectif stratégique et l'adoption de onze nouvelles dispositions, l'intention principale de ce nouveau PGRI est d'améliorer son opérationnalité, ce qui se traduit principalement par une formulation et un contenu de ses dispositions plus précis, ce qui apparaît en effet nécessaire au vu du bilan du premier PGRI.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du PGRI du bassin Adour-Garonne sont les suivants :

- la protection et la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis des risques de débordement de cours d'eau et de submersion marine, ce qui requiert :
 - la réduction des phénomènes de ruissellement et la limitation de l'artificialisation et de l'érosion des sols,
 - la préservation de la qualité des cours d'eau, des zones humides et des autres milieux naturels,
 - l'anticipation de l'érosion côtière et des risques de submersion marine, en intégrant le changement climatique ;
- la gestion des incidences des ouvrages de protection sur les milieux naturels.

Même si l'évaluation environnementale est bien conduite, elle ne peut s'appuyer sur un bilan des effets du premier plan, faute d'avoir défini des indicateurs de suivi lors de son élaboration. Elle apporte peu d'éléments quantifiés sur les incidences probables du document.

Souscrivant à ce souci d'opérationnalité, l'Ae recommande principalement :

- de renforcer les démarches d'appropriation par les acteurs du bassin des objectifs et des dispositions du PGRI en vue de leur mobilisation pour sa mise en œuvre effective, et notamment doter le PGRI d'outils pédagogiques favorisant l'information et la sensibilisation des acteurs, mais facilitant aussi la déclinaison concrète de ses dispositions dans les Srdet et dans les documents d'urbanisme ;
- de définir un cadre, commun à tous les acteurs du bassin, de rapportage pour le suivi du PGRI et de se doter des moyens d'évaluer les coûts des inondations ;
- de présenter et suivre plusieurs informations consolidées, importantes pour piloter le plan (compétence « prévention des inondations » des collectivités, état des systèmes d'endiguement, contenu des PPRi et prise en compte par les documents d'urbanisme,...) ;
- d'engager une réflexion en vue d'une territorialisation plus fine des enjeux et du traitement spécifique de certaines thématiques (campings, équipements de gestion des crises...) ;
- de compléter l'évaluation environnementale par une analyse consolidée des incidences sur l'environnement des aménagements, travaux (en particulier post-crue) et des ouvrages de protection contre les inondations, en particulier ceux programmés dans les programmes d'action de prévention des inondations, et de définir des mesures d'évitement et de réduction vis-à-vis de celles présentant les enjeux les plus forts.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation du PGRI et enjeux environnementaux.....	5
1.1	Les PGRI.....	5
1.2	Procédures relatives au PGRI, état d'avancement pour le bassin Adour-Garonne.....	7
1.3	Présentation du bassin Adour-Garonne.....	7
1.4	Présentation du PGRI du bassin Adour-Garonne.....	9
1.4.1	Organisation de la gestion du risque d'inondation sur le bassin Adour-Garonne	10
1.4.2	Bilan du PGRI 2016-2021	10
1.4.3	Objectifs et dispositions du deuxième PGRI et évolution par rapport au premier cycle	11
1.5	Principaux enjeux environnementaux du PGRI	13
2	Analyse de l'évaluation environnementale stratégique du PGRI.....	13
2.1	Articulation du PGRI Adour-Garonne avec les autres plans, documents et programmes	14
2.1.1	Conformité du PGRI avec la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI) ...	15
2.1.2	Articulation du Sdage et du PGRI.....	15
2.1.3	Articulation du PGRI avec le PAMM et le DSF	15
2.1.4	Articulation avec les Sraddet	16
2.1.5	Portée prescriptive du PGRI	16
2.2	Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution et zones susceptibles d'être touchées de manière notable.....	17
2.3	Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de mise à jour du PGRI Adour-Garonne a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement	18
2.4	Effets notables probables de la mise en œuvre de la mise à jour du PGRI, mesures d'évitement, de réduction et de compensation	18
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000.....	20
2.6	Dispositif de suivi du PGRI	20
2.7	Résumé non technique	20
3	Adéquation du PGRI aux enjeux environnementaux du bassin Adour-Garonne.....	21
3.1	Portage et gouvernance du PGRI Adour-Garonne	21
3.1.1	Des outils pour mobiliser les acteurs.....	21
3.1.2	Le dispositif de pilotage et de suivi du PGRI	22
3.1.3	La mise en œuvre de la compétence Gemapi	23
3.2	Ambitions du PGRI pour la caractérisation des aléas, la protection et la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis du risque d'inondation et l'intégration du changement climatique ..	23
3.3	Les leviers et les moyens pour la gestion des risques d'inondation du bassin Adour-Garonne	26
3.3.1	Caractérisation des aléas	26
3.3.2	Les SLGRI	27
3.3.3	Prise en compte des risques d'inondation dans les documents d'urbanisme	27
3.4	Prise en compte des autres enjeux environnementaux par le PGRI Adour-Garonne	29
3.5	Conclusion : pertinence et crédibilité du PGRI au regard des principaux enjeux environnementaux ..	31
	Annexe 1 : liste des objectifs et dispositions du PGRI	
	Annexe 2 : liste des principaux sigles utilisés par le PGRI	

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2022–2027 du bassin Adour–Garonne, qui a vocation à être arrêté par le préfet coordonnateur de bassin. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport sur les incidences environnementales (désigné dans la suite du présent avis par l'acronyme EE pour « évaluation environnementale ») et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PGRI.

L'Ae a estimé utile, pour la complète information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du bassin et du contexte général d'élaboration de ce plan.

1 Contexte, présentation du PGRI et enjeux environnementaux

1.1 Les PGRI

En application des articles L. 566–1 et suivants et R. 566–1 et suivants du code de l'environnement, transposant la [directive 2007/60/CE](#) dite « directive inondation », le PGRI définit les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation à l'échelle des « districts hydrographiques »². Ils sont définis sur la base des objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) élaborée par l'État : améliorer la sécurité des personnes exposées, stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation, raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Ainsi que le précise le [site internet dédié du ministère de la transition écologique](#) « *pour la première fois, la France s'est doté d'une stratégie qui impose une approche proactive en matière de prévention des inondations sur l'ensemble des territoires à risques : l'ambition de cette politique est de porter une attention particulière aux secteurs les plus exposés, les territoires à risque important d'inondation (TRI), mais également aux secteurs épargnés par les inondations ces dernières décennies. Au-delà de l'implication de tous les territoires, et à travers cette stratégie, le gouvernement rappelle que chacun a un rôle à jouer face au risque inondations : citoyens, entreprises, collectivités, État doivent adapter leur comportement. Pour mieux se protéger, il est indispensable d'y participer et de mieux connaître les risques auxquels chacun est exposé.* »

Les critères nationaux de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) sont déclinés pour sélectionner dans le bassin les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important.

Pour contribuer à la réalisation de ses objectifs, le PGRI identifie à l'échelon du bassin des mesures comprenant :

- les orientations fondamentales et dispositions présentes dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) concernant la prévention des inondations, qui ont vocation à être retranscrites dans le PGRI,

² La notion de "district hydrographique" est définie par la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 : « zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques ». Les neuf districts hydrographiques métropolitains sont regroupés au sein de sept grands bassins de gestion.

- les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, comprenant notamment le schéma directeur de prévision des crues,
- les 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 pour : la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation ; la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti ; le cas échéant, l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée,
- des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

Les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation sont déclinés au sein de stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) pour les territoires à risque d'inondation important (TRI). Mis à jour tous les six ans, le PGRI comporte une synthèse des SLGRI déjà élaborées.

Le PGRI est accompagné des dispositions des plans Orsec³ afférents aux risques d'inondation et applicables au périmètre concerné. Il peut identifier des projets d'intérêt général⁴ relatifs à la gestion des risques d'inondation et fixer les délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative compétente.

Le PGRI doit être compatible⁵ avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les Sdage et avec les objectifs des plans d'action pour le milieu marin (PAMM).

Il est opposable dans un rapport de compatibilité aux plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) et littoraux (PPRL), aux autres programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau⁶ et aux documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire⁷.

Principal outil de la SNGRI, le PGRI en décline les quatre défis qui structurent la politique nationale de gestion des risques : développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage, aménager durablement les territoires, mieux savoir pour mieux agir et apprendre à vivre avec les inondations. Les autres outils développés en France depuis les années 1990 pour la gestion du risque d'inondation que sont les PPRi⁸, les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi)⁹, les plans communaux de sauvegarde (PCS) et les plans grands fleuves gardent toute leur pertinence pour décliner ses dispositions.

³ Le dispositif Orsec (organisation de la réponse de sécurité civile) est un programme d'organisation des secours à l'échelon départemental ou de la zone de défense, en cas de catastrophe.

⁴ Répondant aux critères d'utilité publique de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme.

⁵ La compatibilité implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure. La prise en compte induit quant à elle une prise de connaissance et une appropriation contextualisée des enjeux du schéma ou de la norme concernée. La prise en compte « implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés ». La conformité représente le rapport normatif le plus exigeant. Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique dans sa décision la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation (source : site internet Trame verte et bleue).

⁶ Autorisations / déclarations police de l'eau et installations classées pour la protection de l'environnement, schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) notamment. Le PGRI n'est pas directement opposable aux tiers.

⁷ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Srdet), schéma de cohérence territoriale (SCoT), et, en l'absence de SCoT approuvé postérieurement au PGRI, plan local d'urbanisme (PLU) et carte communale.

⁸ Dans la suite du présent avis, et sauf nécessité de les distinguer, ce sigle désigne les PPRi et les PPRL

⁹ Le dernier cahier des charges « Papi 3 », troisième version de ce cahier des charges applicable aux dossiers reçus après le 1^{er} janvier 2018, prévoit qu'ils doivent être compatibles avec le PGRI

1.2 Procédures relatives au PGRI, état d'avancement pour le bassin Adour-Garonne

La mise en œuvre de la directive inondation prévoit le réexamen et la mise à jour des PGRI par cycles de six ans. Le PGRI 2022–2027 est prévu pour une approbation avant le 22 décembre 2021.

En application de l'article R. 122–17 du code de l'environnement, le PGRI est soumis à évaluation environnementale et l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour délibérer un avis sur cette évaluation.

À ce stade, l'établissement du deuxième PGRI Adour-Garonne a déjà donné lieu depuis 2018 à :

- l'élaboration de l'addendum à l'EPRI sur le bassin, notamment l'actualisation des événements historiques connus ;
- une révision limitée de la liste des TRI¹⁰ ;
- l'identification et l'actualisation des questions importantes auxquelles le PGRI doit répondre ;
- la consultation du public sur ces points (questions importantes, addendum à l'EPRI, liste des TRI) organisée du 2 novembre 2018 au 2 mai 2019, le bilan figurant dans l'annexe 2 du document ;
- l'actualisation de la cartographie des risques des TRI ;
- la consultation du public sur ces cartographies, organisée du 19 décembre 2019 au 7 septembre 2020, le bilan figurant dans l'annexe 2 du document.

Les productions correspondantes sont mises à disposition du public sur le site internet de la Dreal¹¹ <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/la-gestion-du-risque-inondation-en-adour-garonne-r7292.html> (rubrique « risque inondation »), de même que le projet d'évaluation environnementale du PGRI Adour-Garonne 2022–2027 soumis au présent avis de l'Ae.

Le recueil des observations du public et des assemblées par voie électronique, pendant une durée minimale de six mois, est prévu du 15 février au 15 août 2021¹².

1.3 Présentation du bassin Adour-Garonne¹³

Le bassin Adour-Garonne comprend 120 000 km de cours d'eau sur les bassins versants de l'Adour, de la Charente, de la Dordogne, de la Garonne et de ses principaux affluents (Lot et Tarn), ainsi que sur les cours d'eaux côtiers charentais et aquitains.

Il est composé de très nombreux lacs naturels ou artificiels et de 650 km de littoral atlantique. Il couvre une superficie de 117 650 km² (soit 22 % du territoire national) sur deux régions (Occitanie et Nouvelle-Aquitaine) ainsi qu'une faible partie de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il est également parcouru par le canal des deux mers (qui relie l'Océan Atlantique à la Mer Méditerranée) composé du canal de la Garonne et du canal du Midi. Il concerne 26 départements et 6 848 communes.

¹⁰ Seul un nouveau TRI (Lourdes), créé le 24 octobre 2018, est ajouté dans ce deuxième PGRI par rapport au premier. L'inscription de cinq autres TRI a été proposée (Auch, Pamiers et Plaine d'Ariège, Figeac-Decazeville-Capdenac, Millau-Sainte-Affrique, extension du TRI de Lourdes à Tarbes) mais n'a pas été retenue après analyse des enjeux concernés.

¹¹ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

¹² D'après l'information donnée aux rapporteurs, ces dates sont susceptibles d'évoluer.

¹³ Le PGRI et son évaluation environnementale comportent de nombreuses différences pour toutes ces données de base.

La population du bassin, majoritairement répartie le long de la Garonne est de 7,8 millions d'habitants en 2018 avec une densité relativement faible. Les métropoles de Bordeaux et de Toulouse regroupent environ 20 % de cette population ; sa croissance est dynamique dans la périphérie de ces deux métropoles et le long du littoral. De façon surprenante, le dossier n'évoque pas l'importance et la proportion que représentent les activités touristiques par rapport aux autres activités, alors que c'est potentiellement un enjeu important dans certains TRI, notamment dans les zones côtières.

L'espace est principalement occupé par des forêts (34 % du territoire). Le bassin a une vocation agricole affirmée¹⁴. Il est alimenté par deux « châteaux d'eau » : les Pyrénées et le Massif Central ; 30 % de son territoire est constitué de zones de montagne. Le bassin Adour-Garonne fournit 20 % de la production nationale d'hydroélectricité.

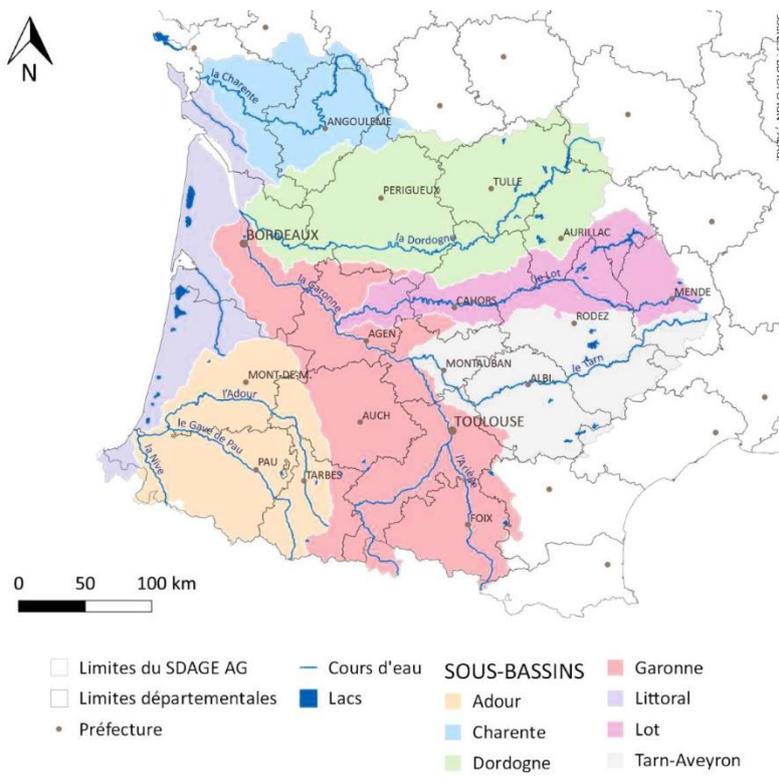


Figure 1 : Organisation géographique du bassin Adour-Garonne. Source : dossier

Le régime des écoulements est contrasté avec des crues et inondations parfois violentes et des étiages marqués en période estivale et de début d'automne. Le PGRI décrit les différents types d'inondation sur le bassin. L'EE indique que les inondations sont le fait de débordements de cours d'eau, à dynamique lente dans les plaines (avec influence des surcotes marines en Charente), ou à l'inverse rapide dans les zones montagneuses à fort relief ou sous influence méditerranéenne. Le littoral atlantique est très exposé au risque de submersion marine.

Dix-huit TRI sont identifiés par l'arrêté préfectoral du 24 octobre 2018, actant l'ajout du TRI de Lourdes et la redéfinition des périmètres des TRI de Toulouse et du littoral charentais maritime. Sur ces périmètres, dix-sept SLGRI ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral entre 2016 et 2020 en

¹⁴ 103 000 exploitations et 5,3 millions d'hectares en cultures soit 20 % de la surface agricole utile nationale.

2. le « bilan des mises à disposition du public » ;
3. la présentation, sous forme de monographies, des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) pour les territoires à risques d'inondation (TRI) d'Adour-Garonne ;
4. la liste des plans Orsec pour la gestion de crise ;
5. les cartographies des TRI du bassin Adour-Garonne.

L'Ae suggère de présenter l'avis d'autorité environnementale et les réponses éventuelles qui y seront apportées dans un document à part.

1.4.1 Organisation de la gestion du risque d'inondation sur le bassin Adour-Garonne

Le projet de PGRI rappelle le cadre réglementaire et récapitule l'état des outils de la gestion du risque sur le territoire. Sont ainsi successivement présentés la directive inondation, un état d'avancement des Papi¹⁷, les financements possibles, des généralités sur les PPRI ainsi que le décret n°2019-715 du 5 juillet 2019 leur fixant de nouvelles règles, [le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 dit « décret digues »](#), l'information préventive, puis l'organisation de la prévision des crues et la gestion de crise.

Une commission inondation de bassin Adour-Garonne (CIB) a été créée en 2011 par le préfet coordonnateur de bassin pour élaborer et mettre en œuvre le PGRI. Elle est présidée par le préfet coordonnateur de bassin et composée de 44 membres dont la moitié est issue du comité de bassin. Ses travaux sont coordonnés avec ceux du Comité de bassin Adour-Garonne et de sa commission planification, et avec la commission administrative de bassin (services et établissements publics de l'État).

Le plan devrait présenter de façon plus complète la liste à jour des organismes compétents et des maîtres d'ouvrage en matière de prévention des inondations, découlant en particulier de la déclinaison de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) instituée par la loi Maptam¹⁸.

1.4.2 Bilan du PGRI 2016-2021

Le PGRI 2016-2021 ne prévoyait pas d'indicateurs de suivi spécifique ni de méthode pour présenter un bilan quantitatif. L'avis de l'autorité environnementale¹⁹ sur le premier PGRI avait souligné cette lacune, qui n'a pas été corrigée dans le document final. L'absence de bilan quantitatif ne permet pas de déterminer efficacement les bons leviers pour atteindre les objectifs de la SNGRI.

À défaut, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) du bassin a réalisé un bilan qualitatif sur la base d'un questionnaire adressé aux acteurs du bassin concernés²⁰ par sa mise en œuvre. Pour chacune des dispositions du PGRI, le questionnaire attendait une réponse aux questions suivantes : *« Est-ce que la disposition a été déclinée sur le territoire ? Si oui, préciser l'(les) action (s) mise(s) en place répondant à la disposition (commentaire libre) ? Selon*

¹⁷ Au premier juillet 2020, douze Papi ont été labellisés sur le bassin et sont en cours de mise œuvre, onze Papi d'intention ont été déposés et cinq autres Papi d'intention et un Papi sont terminés.

¹⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

¹⁹ [Avis PB-AME-521-PGRI-Adour-GaronneAE-aavis](#) émis par le préfet de bassin Adour-Garonne

²⁰ Outre les services de l'État et l'Agence de l'eau, 3 Régions, 26 Départements, 7 établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), 37 structures porteuses de SLGRI et de PAPI, 8 parcs naturels régionaux, les métropoles de Bordeaux et de Toulouse et 32 communautés d'agglomération du bassin (soit 115 destinataires, selon la Dreal).

vous, est ce qu'il reste des actions à mener sur votre territoire correspondant à cette disposition ? Si oui, lesquelles ? »

Le questionnaire a donné lieu à 35 réponses seulement. L'annexe 1 présente la synthèse des retours sous une forme générale peu précise. En particulier, les éléments de bilan ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure les dispositions du PGRI actuel ont été traduites dans les documents d'urbanisme. Par ailleurs, le nombre limité de contributions reçues interroge sur l'appropriation de ce document par l'ensemble des acteurs du territoire.

Ce bilan apporte un premier retour d'expérience peu exploitable : l'absence de dispositif de suivi formalisé ne permet pas de s'assurer de la mise en œuvre du PGRI et des efforts en termes de communication seront certainement à conduire sur ce second cycle de gestion pour mobiliser efficacement tous les acteurs susceptibles d'apporter des données permettant d'assurer un suivi quantitatif et pertinent.

1.4.3 Objectifs et dispositions du deuxième PGRI et évolution par rapport au premier cycle

Les travaux d'élaboration du deuxième PGRI ont été engagés en 2019. Ce deuxième cycle s'inscrit dans la continuité du précédent conformément aux instructions nationales données à tous les bassins. Les objectifs affichés du document sont : « *orienter* », « *assurer la cohérence et fédérer* », « *apporter un cadre commun aux actions mises en place sur le bassin et garantir leur cohérence* » et « *consolider ce socle fondamental, en renforçant son opérationnalité et son applicabilité* ».

Le PGRI reprend les six objectifs stratégiques (OS) du premier plan²¹ en modifiant l'écriture de l'objectif n°4 et en inscrivant dans la durée²² celle des objectifs n°1, 2 et 3. Les objectifs stratégiques sont ainsi déclinés en quarante-cinq dispositions (ou mesures) dont onze sont nouvelles et neuf ont une nouvelle rédaction (dont toutes celles de l'objectif 5). Quinze de ces dispositions (indiquées en vert dans le tableau général de présentation des dispositions) sont communes avec des dispositions du Sdage Adour-Garonne.

Les principales évolutions ne sont pas présentées de façon claire. On peut les extraire de la partie I en les présentant de la façon suivante :

- un nouvel objectif stratégique 0 : « *Veiller à la prise en compte des changements majeurs (changement climatique et évolutions démographiques)* », composé de quatre nouvelles dispositions communes avec le Sdage Adour-Garonne, en cohérence avec le plan d'adaptation au changement climatique (PACC) du bassin Adour-Garonne, validé en comité de bassin en juillet 2018 ;
- la prise en compte des principales évolutions législatives et réglementaires, avec des dispositions complémentaires qui visent à « *améliorer la prise en compte* » des dispositions du PGRI dans les documents d'urbanisme et à associer les structures compétentes dans le domaine de l'eau à leur élaboration (cinq dispositions nouvelles) ;

²¹ OS 1 : « *Poursuivre le développement des gouvernances à l'échelle territoriale adaptée, structurées et pérennes* » ; OS 2 : « *Poursuivre l'amélioration de la connaissance et de la culture du risque inondation en mobilisant tous les outils et acteurs concernés* » ; OS 3 : « *Poursuivre l'amélioration de la préparation à la gestion de crise et veiller à raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés* » ; OS 4 : « *Réduire la vulnérabilité grâce à un aménagement durable des territoires* » ; OS 5 : « *Gérer les capacités d'écoulement et restaurer les zones d'expansion de crues pour faciliter les écoulements* » ; OS 6 : « *Améliorer la gestion des ouvrages de protection contre les inondations et les submersions* »

²² Ajout du verbe poursuivre à l'ancienne formulation

- l'intégration de volets inondation dans les outils de gestion de crise, et en particulier dans les plans Orsec départementaux (une disposition nouvelle) ;
- une autre disposition (D.4.7) présentée comme nouvelle pour « clarifier la notion de compensation d'un point de vue hydraulique et non plus centrée sur la loi sur l'eau ».

Certaines dispositions existantes sont également amendées pour renforcer la connaissance et la culture du risque, renforcer la coopération transfrontalière, développer la réalisation de diagnostics de vulnérabilité, définir un cadre spécifique pour la gestion des travaux d'urgence en situation post-crués.

L'étude fine des textes des dispositions permet de percevoir la volonté affichée d'amélioration de l'opérationnalité du document. En fait, le texte de nombreuses dispositions est nettement complété et remanié par rapport au précédent PGRI (précision des actions à conduire et modalités de mise en œuvre), même celles qui ne sont pas présentées comme nouvelles. La présentation choisie ne permet pas cependant d'informer le public des évolutions apportées entre les deux cycles.

L'Ae recommande de présenter de façon plus claire et plus complète les évolutions apportées aux dispositions modifiées du premier PGRI.

Le PGRI présente son articulation avec le Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) du Golfe de Gascogne, intégré dans le document stratégique de façade (DSF) sud-Atlantique²³.

La mention pour chaque disposition des outils et des acteurs visés, gagnerait à être plus systématiquement explicitée et rendue plus didactique. La réalisation, en outre, d'un tableau croisant les mesures et les cibles permettrait une expression plus dynamique des contributions attendues des objectifs du PGRI.

La réalisation de documents spécifiques explicitant les obligations découlant du PGRI à destination de ses utilisateurs, notamment les collectivités territoriales chargées de la réalisation de documents d'urbanisme et de leur mise en compatibilité avec le PGRI devrait être engagée. Elle permettrait leur bonne appropriation, en cohérence avec les évolutions de plusieurs dispositions de l'objectif stratégique n°4.

L'Ae recommande d'indiquer de manière explicite et didactique, pour chaque disposition, les outils visés et les acteurs chargés de leur mise en œuvre, et de compléter le dossier par une présentation matricielle donnant une vision d'ensemble de l'architecture des objectifs et des dispositions. Elle recommande en particulier de réaliser des annexes reprenant l'ensemble des dispositions du PGRI à décliner dans les documents d'urbanisme.

Le dossier ne rappelle pas les modalités de définition des TRI. Les maîtres d'ouvrage du PGRI ont indiqué aux rapporteurs que cette définition avait été faite en croisant des critères d'enjeux de protection de population et de capacité à mettre en œuvre par les acteurs locaux²⁴. À ce stade, aucun TRI nouveau n'est envisagé, en conformité avec les orientations nationales.

²³ La gestion des risques d'inondation étant explicitement exclue du DSF.

²⁴ 50 % de la population du bassin a vocation à être couverte par un TRI. Selon ce qui a été indiqué aux rapporteurs, quelques critères complémentaires (potentiel touristique, campings classés) ont pu être pris en compte pour confirmer l'opportunité de créer certains TRI.

Le linéaire de digues sur l'ensemble du bassin n'est lui non plus pas mentionné. Afin de mieux appréhender ce sujet et pour une complète information du public, il serait utile que soit présentée dans une annexe du PGRI, au-delà des informations disponibles dans la base de données nationale dédiée à ces ouvrages, une synthèse de l'état des systèmes d'endiguement et des ouvrages de protection comportant les informations utiles sur leur maîtrise d'ouvrage.

L'Ae recommande d'inclure dans le PGRI un état des systèmes d'endiguement et des ouvrages de protection, identifiant les éventuels ouvrages à problème et rappelant une priorisation des actions à conduire pour les sécuriser et prévenir les risques pour les populations qu'elles protègent.

L'EPRI de 2011, qui comportait de telles informations, a été mis à jour par le biais d'un addendum approuvé par le préfet coordonnateur de bassin le 24 octobre 2018. Ce sont néanmoins des informations utiles pour pouvoir apprécier et hiérarchiser les enjeux. Pour chaque TRI, des informations figurent dans les monographies des SLGRI, selon un format non homogène. Une consolidation faite par les rapporteurs est fournie en annexe I du présent avis. Pour les seuls TRI et notamment pour ceux des métropoles de Bordeaux et de Toulouse, plus de 1 235 000 habitants seraient exposés à un risque d'inondation ; plus de 145 000 seraient exposés à un scénario moyen de débordement de cours d'eau et plus de 90 000 à un scénario moyen de submersion marine, ce qui illustre l'importance des enjeux de submersion marine dans le bassin. Ces chiffres ne prennent en compte que les populations résidentes.

1.5 Principaux enjeux environnementaux du PGRI

Au regard des sensibilités du bassin exposées ci-dessus et des leviers d'action mobilisables, les principaux enjeux environnementaux de la révision du PGRI sont :

- la protection et la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis des risques de débordement de cours d'eau et de submersion marine ce qui requiert :
 - la réduction des phénomènes de ruissellement et la limitation de l'artificialisation et de l'érosion des sols,
 - la préservation de la qualité des cours d'eau, des zones humides et des autres milieux naturels,
 - l'anticipation de l'érosion côtière et des risques de submersion marine, en intégrant le changement climatique ;
- la gestion des incidences des ouvrages de protection sur les milieux naturels.

2 Analyse de l'évaluation environnementale stratégique du PGRI

S'agissant de la mise à jour d'un plan, l'évaluation environnementale doit établir et présenter des éléments de bilan complets afin de permettre d'apprécier la trajectoire du territoire vis-à-vis de l'amélioration recherchée de la gestion des risques d'inondation et d'identifier la valeur ajoutée du premier PGRI par rapport aux autres outils existants. Or l'absence d'indicateurs de suivi spécifiques et de méthode pour réaliser un bilan quantitatif constitue un handicap rédhibitoire. Le dossier ne comporte pas davantage d'appréciation qualitative sur l'évolution du risque inondation depuis 2016, ni sur la contribution du PGRI à l'atteinte des objectifs initialement affichés en matière de prévention des inondations ou en matière de préservation des autres enjeux environnementaux.

2.1.1 Conformité du PGRI avec la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI)

L'analyse de la conformité du PGRI avec la SNGRI identifie pour chacun des objectifs de la SNGRI²⁷ les dispositions du PGRI qui permettent leur atteinte. L'Ae note *a priori* que l'absence de données consolidées à l'échelle du bassin prive de la possibilité de démontrer que le PGRI actuel a bien permis d'atteindre ces objectifs. Il en va donc de même pour le projet de PGRI révisé.

La méthode utilisée présente l'inconvénient de ne pas récapituler les dispositions prises pour répondre à un des objectifs, qui pourraient éventuellement avoir des effets négatifs sur un autre de ces objectifs. À titre d'exemple, les dispositions visant à raccourcir le retour à la normale devraient être analysées au regard du deuxième objectif de stabiliser et réduire le coût des dommages ou l'augmentation de la sécurité des populations exposées, ces différents objectifs pouvant être contradictoires entre eux.

L'Ae recommande de s'assurer de l'absence d'impact des dispositions du PGRI qui visent le retour à la normale sur les deux autres objectifs de la SNGRI.

2.1.2 Articulation du Sdage et du PGRI

Un rapport d'août 2013 de la Direction générale de la prévention des risques du ministère chargé de l'environnement, intitulé « *Plans de gestion des risques d'inondation à l'échelle du district : des TRI aux stratégies locales – premiers élément de cadrage* », a fixé les champs de compétence relatifs des PGRI et des Sdage et a identifié des domaines communs (préservation de la dynamique naturelle des cours d'eau, entretien des cours d'eau, maîtrise des ruissellements et de l'érosion, gouvernance à l'échelle des bassins versants et prise en compte des changements majeurs tels que le changement climatique et l'évolution démographique). L'Ae considère que ces principes généraux méritent une déclinaison adaptée aux priorités du Sdage et du PGRI dans le bassin (voir § 3.1).

L'EE présente un tableau (p. 24) récapitulant les seize dispositions du Sdage qui sont reprises par quatorze dispositions du PGRI, avec le plus souvent une rédaction identique. Si cette écriture commune est un gage de bonne articulation entre les deux documents, elle ne traite pas du tout la question des possibles incidences négatives de certaines dispositions du PGRI sur la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, par exemple, la disposition D 4.8 « *Développer la réalisation de diagnostics de vulnérabilité et accompagner la réalisation des travaux correspondants* ».

2.1.3 Articulation du PGRI avec le PAMM et le DSF

Le bassin Adour-Garonne comprend 11 % de la façade maritime métropolitaine. Il est concerné par le DSF et le PAMM 2017-2021 de la sous-région marine Golfe de Gascogne, ces deux documents devant être fusionnés en un DSF pour le troisième cycle (2022-2026) de mise en œuvre de la directive 2008-56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008. Le futur DSF est en cours d'élaboration, en vue d'une approbation début 2022. L'analyse de l'articulation est effectuée à partir de la présentation des objectifs du DSF actuel en indiquant les dispositions du PGRI pouvant avoir ou non une influence. Elle identifie quelques points de vigilance. Certains apparaissent toutefois anecdotiques, voire peu compréhensibles. En particulier, en regard de la disposition D2

²⁷ Augmenter la sécurité des populations exposées. Stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation. Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

(risques de dissémination d'espèces non indigènes), le tableau répond « *Le PGRI ne traite pas des espèces invasives or elles peuvent augmenter indirectement les phénomènes d'inondations* ».

2.1.4 Articulation avec les Sraddet

L'analyse porte notamment sur les Sraddet Occitanie et Nouvelle-Aquitaine – mais pas le Sraddet de la région Auvergne-Rhône-Alpes – et les documents qui y sont intégrés (Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)), et de façon générique, les documents d'urbanisme. Cette analyse de compatibilité est particulièrement importante pour évaluer la portée prescriptive du PGRI et assurer l'efficacité de sa mise en œuvre.

Le titre du tableau peut induire le lecteur en erreur, puisqu'il s'intitule « *Compatibilité avec les objectifs du Sraddet Nouvelle-Aquitaine et Occitanie* », alors que le rapport de compatibilité est inverse²⁸. S'ensuit une sélection de certains objectifs puis de certaines règles générales des Sraddet, mis en regard d'extraits du PGRI, avec quelques références à des dispositions. Cette sélection permet d'attirer l'attention des autorités chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des Sraddet sur quelques questions ponctuelles. Néanmoins, l'ambiguïté évoquée précédemment est renforcée par certaines analyses, qui devraient donc être reprises pour s'assurer de la compatibilité des Sraddet avec les PGRI et du besoin de leur révision éventuelle.

L'Ae recommande d'analyser finement, dans l'évaluation environnementale, dans quelle mesure les Sraddet des régions concernées par le PGRI auront vocation à être révisés pour intégrer les dispositions du PGRI.

2.1.5 Portée prescriptive du PGRI

La mise en compatibilité des PPRI avec le PGRI nécessite une approche active d'identification et de suivi des PPRI à élaborer ou à réviser, sur la base d'une remontée d'informations à organiser avec les services de l'État. La révision du PGRI s'alignant en outre sur le récent décret PPRI, une analyse serait également attendue des conséquences de cette évolution pour les PPRI du bassin.

L'EE indique que 81 % de la surface du bassin est couverte par quatre-vingt-dix-huit schémas de cohérence territoriale. Si l'obligation de conformité des documents d'urbanisme avec le PGRI est rappelée, l'absence de bilan du précédent PGRI ne permet pas d'identifier d'éventuelles difficultés, notamment en termes de révision de documents d'urbanisme suite à l'amélioration de la connaissance des aléas. S'agissant du principal sujet faisant l'objet de dispositions renforcées dans le PGRI révisé, ce bilan apparaît utile pour motiver ce choix.

L'Ae relève que les principes de base du PGRI s'appliquent directement aux documents d'urbanisme, y compris hors PPRI, notamment en ce qui concerne la connaissance du risque, la préservation des zones d'expansion des crues et de la capacité d'expansion des crues et de ralentissement de leur propagation, ainsi que pour la réduction globale de la vulnérabilité des populations et des biens. Ce principe de compatibilité se heurte néanmoins aux délais nécessaires de révision de ces documents. Les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme codifiées dans les articles L. 131-3 et L. 131-7 prévoient un examen tous les trois ans (à compter de leur adoption ou de leur précédente révision) de la nécessité ou non de les réviser à l'égard de l'ensemble des plans de rang supérieur. Il apparaît

²⁸ Le même contresens est opéré pour les Plans régionaux de prévention et de gestion des déchets et pour les Schémas régionaux de cohérence écologique intégrés aux Sraddet.

dès lors opportun de renforcer les moyens nécessaires pour vérifier la qualité des documents et de préciser les termes de cette compatibilité. Pour répondre au souci d'opérationnalité du PGRI, il serait notamment utile de déterminer les modalités du suivi de la mise en œuvre de ces révisions.

L'Ae recommande de disposer d'un état précis de la compatibilité des documents d'urbanisme avec le PGRI. Elle recommande également d'évaluer les effets attendus du décret PPRI et de l'évolution du PGRI sur les PPRI (temporalités de leurs révisions, portée prescriptive).

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution et zones susceptibles d'être touchées de manière notable

L'analyse de l'état initial est partagée avec celle de l'EE du projet de Sdage 2022–2027. L'EE aborde onze thématiques (occupation du sol, changement climatique, qualité de l'eau et des milieux aquatiques, gestion quantitative, milieux naturels, paysage et patrimoine, sols et sous-sols, risques naturels et technologiques, déchets, santé humaine et ressources énergétiques).

L'analyse par thématique est correctement conduite et n'appelle pas de commentaire majeur de l'Ae au regard de l'objet d'un PGRI. Elle est agrémentée de commentaires utiles quant à la contribution du changement climatique aux évolutions qui concernent chaque thème. En particulier, la façade atlantique du bassin est exposée à l'érosion littorale et au risque de submersion, augmentant tendanciellement la population exposée à ces risques. Sur les territoires de montagne et les bassins soumis à des régimes de crues rapides, la fréquence et la gravité des événements est susceptible de s'accroître fortement avec le changement climatique. À l'image du reste du dossier, cette partie manque de données consolidées pour décrire plus précisément les risques d'inondation et de submersion.

Elle se conclut par un tableau récapitulatif dans lequel sont présentées, pour chaque thématique, les perspectives d'évolution sans préciser clairement le rôle du PGRI en vigueur²⁹. L'EE conclut quant au niveau de chaque enjeu, en fonction de la capacité du PGRI à contribuer à son évolution. Il a été indiqué aux rapporteurs que cette qualification avait une portée limitée pour la suite de l'évaluation environnementale, la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) ayant bien été conduite pour tous les enjeux. Toutefois, l'absence de priorisation selon le niveau d'enjeu peut faire perdre de vue ceux pour lesquels les mesures et la façon de les traduire dans les dispositions du PGRI peuvent présenter une importance particulière. Il s'agit d'un des leviers importants pour l'effectivité du PGRI.

Pour l'enjeu « occupation du sol », l'état initial est qualifié de « médiocre », sans évolution positive attendue. Prétextant que l'évolution de l'occupation du sol est principalement encadrée par le Srdet et les documents d'urbanisme, l'EE conclut à un enjeu modéré du PGRI, alors que le PGRI s'impose à ces derniers dans un rapport de compatibilité. De même, la qualité des milieux naturels peut avoir un lien direct avec le PGRI, leur gestion pouvant contribuer au ralentissement dynamique et à la réduction des risques de crues. L'Ae considère que le domaine sols, notamment en ce qu'il comprend leur imperméabilisation, mais aussi l'érosion côtière, devraient être requalifiés comme présentant un enjeu fort. Le dossier indique en particulier que la croissance de la population conduira à l'augmentation de l'artificialisation des sols sur des secteurs déjà sous tension, notamment les métropoles de Bordeaux et Toulouse et l'espace littoral.

²⁹ Le code de l'environnement requiert que soient présentées « les perspectives d'évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre ».

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de mise à jour du PGRI Adour–Garonne a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l’environnement

Le chapitre dédié aux motifs pour lesquels le projet de mise à jour du PGRI a été retenu au regard des objectifs de protection de l’environnement présente dans un premier temps les modalités de travail de rédaction du PGRI et les différentes instances ayant participé au travail itératif, les projets successifs et les réunions de concertation et de prise en compte des travaux de l’évaluation environnementale.

Le document précise que, à la différence des préconisations de la note de cadrage nationale qui indiquait que « *il n’était pas souhaitable que le PGRI du premier cycle soit modifié en totalité, afin de concentrer les acteurs sur sa mise en œuvre* », mais que « *la mise à jour sur le bassin Adour–Garonne a été plus importante, notamment pour améliorer son opérationnalité* ». De fait, beaucoup de dispositions du premier PGRI ne comportaient qu’une phrase commençant par un verbe d’actions ; désormais, la plupart des dispositions reprennent ou modifient cette phrase mais, surtout, précisent de quelle façon elles ont vocation à être déclinées de façon opérationnelle. La révision s’est appuyée sur la prise en compte de plusieurs documents (décret PPRI, observations de la Commission européenne dans son rapport d’évaluation sur les PGRI, mais aussi plan d’adaptation au changement climatique du bassin Adour–Garonne et bilan de l’EPRI réalisé en 2019).

L’EE présente une synthèse des principales évolutions qui, dans l’ensemble, apparaissent comme pertinentes. Elles portent sur :

- la prise en compte du changement climatique (connaissance, sensibilisation, démarches globales et plans d’action),
- le renforcement des enjeux amont–aval,
- la meilleure prise en compte des dispositions dans les documents d’urbanisme,
- l’amélioration de la sensibilisation des acteurs,
- la prise en compte d’enjeux mieux définis (en particulier les équipements, infrastructures ou installations sensibles dont l’inondation peut aggraver ou impliquer la gestion de crise),
- des précisions concernant les plans de gestion des crises.

Une annexe « Bilan des mises à disposition » détaille les échanges ayant conduit à ne pas désigner de nouveaux TRI. Toutefois, il a été indiqué aux rapporteurs que cet exercice avait été fortement contraint *a priori* par les orientations nationales qui ont plafonné leur nombre au niveau national et par bassin.

De façon générale, elles pallient le défaut de précision et d’opposabilité du premier PGRI.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre de la mise à jour du PGRI, mesures d’évitement, de réduction et de compensation

L’analyse réalisée par l’évaluation environnementale comporte plusieurs étapes successives :

- analyse des incidences potentielles par disposition, objectif par objectif ;
- analyse des effets d’ensemble, enjeu par enjeu.

Implicitement, elle apparaît comme une analyse des incidences du PGRI révisé, sans tenir compte des effets du premier PGRI, qui devrait constituer le scénario de référence.

Le seul point de vigilance identifié pour l'objectif stratégique 0 concerne l'impact sur la santé lié à la promotion de la réutilisation des eaux usées, ce qui concerne le Sdage mais très marginalement le PGRI. Aucun point de vigilance n'est identifié pour les objectifs relatifs à la gouvernance et à la connaissance. L'EE identifie une incidence négative indirecte et un point de vigilance pour les dispositions relatives à la gestion post-crise (en lien avec le relogement éventuel pour ce qui concerne les sols et les sous-sols et avec la gestion des déchets causés par l'inondation).

Pour les objectifs 4 (réduction de la vulnérabilité) et 5 (gestion des milieux pour réduire l'effet des crues), le nombre des incidences et des points de vigilance est plus important et concerne la qualité de l'eau et des milieux, l'occupation des sols, le paysage et le patrimoine, et les déchets.

Pour chaque incidence négative et point de vigilance, l'évaluateur formule des mesures d'évitement ou de réduction ainsi que de ses recommandations. L'évaluation environnementale recense les mesures retenues, le plus souvent sous la forme d'adaptation de la formulation de certaines dispositions ; certaines n'ont pas été retenues. L'évaluateur a formulé également plusieurs propositions d'amélioration de certaines dispositions. Ceci permet de vérifier qu'un processus interactif, gage d'une bonne intégration des enjeux environnementaux dans le PGRI, a été conduit.

Pour plusieurs incidences négatives indirectes, aucune mesure ne semble proposée par le maître d'ouvrage. C'est en particulier le cas pour la disposition D5.5 « *Travaux en rivière ou sur le littoral* », qui identifie des incidences négatives potentielles pour la qualité des eaux et des milieux aquatiques, mais pour laquelle les recommandations émises par l'évaluation environnementale ne sont pas prises en compte par le PGRI. C'est également le cas pour plusieurs dispositions (D.2.4, D.4.7, D.5.2, D.5.5, D.6.3) susceptibles de présenter des impacts paysagers.

La justification de leur non prise en compte devrait être mieux étayée pour certaines améliorations proposées, par exemple pour celles relatives à :

- la mise en œuvre d'une gestion intégrée du risque inondation dans la disposition D4.8 (travaux de réduction de vulnérabilité) ;
- le fait de privilégier la réhabilitation des logements vétustes et la densification du tissu urbain dans la disposition D4.3 (prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme)

L'analyse est globalement proportionnée, en s'intéressant aux questions les plus importantes. La principale limite de la méthode réside dans son caractère général, sans prise en compte de l'ampleur des effets des différentes dispositions, en particulier sur les territoires les plus susceptibles d'être touchés.

L'EE conclut que, compte tenu des effets globalement positifs du PGRI sur les différents enjeux environnementaux (86 % des incidences sont considérées comme positives), il n'est pas nécessaire de prévoir des mesures de compensation au niveau du PGRI. Il est néanmoins difficile à ce stade, d'apprécier les incidences négatives potentielles, au regard de l'absence d'information consolidée sur l'ensemble du bassin, en particulier sur la base d'un bilan des SLGRI et des Papi, et faute d'identifier clairement les effets du PGRI en vigueur.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000³⁰

L'EE dénombre 287 sites Natura 2000 sur le territoire du bassin et évalue, en leur sein, à 1 600 km² la surface d'habitats humides potentiellement concernés par le PGRI. Implicitement, ce raisonnement exclut les zones de protection spéciale et les autres habitats susceptibles d'être affectés indirectement par des dispositions du PGRI.

Pour les habitats humides, l'analyse des incidences est conduite par type d'habitat (côtiers, habitats forestiers humides, eaux dormantes ou eaux courantes, agropastoraux humides, landes et fourrés tempérés, formations herbeuses naturelles et semi-naturelles, tourbières hautes, tourbières basses et semi-marais), puis par groupe d'espèces. Elle conclut globalement à une incidence positive du PGRI sur les habitats et les espèces, notamment par les mesures visant à améliorer la qualité des milieux aquatiques (préservation et protection des zones humides, des champs d'expansion des crues et des milieux en tête de bassin versant), mais aussi du fait des effets positifs du PGRI en matière de maîtrise des menaces et pressions, notamment l'artificialisation des sols.

L'analyse présentée reste néanmoins générale, l'évaluation environnementale indiquant que la diminution globale de la pression sur la morphologie des milieux présents dans les sites Natura induite par le PGRI peut être contredite dans les secteurs où des interventions sur les cours d'eau et les ouvrages sont nécessaires à la sécurité. Cette évaluation des incidences devrait en outre être appuyée sur une évaluation environnementale des SLGRI et des Papi (voir § 3.3).

2.6 Dispositif de suivi du PGRI

Le dispositif présenté dans l'EE correspond en réalité à des indicateurs de suivi des dispositions du PGRI et marginalement aux mesures de l'évaluation environnementale retenues.

Pour l'Ae, la priorité pour ce PGRI révisé est de définir un dispositif d'indicateurs nécessaires pour son pilotage et son suivi. Cette question est analysée dans la partie § 3.1.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est clair et didactique, notamment dans sa description de l'état de l'environnement du bassin Adour-Garonne, avec une longueur cohérente (trente-et-une pages) avec celle du PGRI.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

³⁰ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

3 Adéquation du PGRI aux enjeux environnementaux du bassin Adour–Garonne

Les principes de base qui sous-tendent le PGRI sont en phase avec les orientations nationales. Ils sont *a priori* favorables à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux en ce qu'ils conduisent d'une part à limiter les effets négatifs des crues sur la santé et la sécurité des personnes ainsi que sur les biens, et d'autre part à privilégier un fonctionnement naturel des cours d'eau et à préserver les zones humides et leurs fonctionnalités. L'intégration volontariste de la problématique du changement climatique, sur un bassin qui sera particulièrement concerné, mérite d'être soulignée.

Les principales questions qui ressortent de l'analyse du dossier ont trait à l'effectivité du PGRI et aux conséquences à en tirer pour sa révision. L'Ae propose ci-dessous quelques pistes pour améliorer celle-ci.

3.1 Portage et gouvernance du PGRI Adour–Garonne

3.1.1 Des outils pour mobiliser les acteurs

Le pilotage du PGRI est à replacer dans une démarche plus globale qui est celle de la mise en œuvre de la directive inondation. Les rapporteurs ont été informés de l'incitation à agir que représente dans ce domaine le rapportage à la Commission européenne, qui doit faire état des progrès accomplis pour l'évaluation des risques, la planification et la réalisation des objectifs, et répondre à ses recommandations³¹.

L'aboutissement de l'élaboration de la quasi-totalité des SLGRI est un résultat positif du premier cycle. On peut néanmoins regretter leur format disparate, contribuant à la difficulté d'une consolidation.

À la lumière du faible nombre de retours au questionnaire du bilan, la mobilisation des acteurs concernés reste le principal défi du PGRI, par une pédagogie adaptée en fonction des différents sujets et des différents interlocuteurs. Les développements, limités dans le dossier, concernant l'état d'avancement de la mise en place de la compétence Gemapi confortent l'impression générale de la difficulté à mobiliser l'ensemble des collectivités concernées au-delà de celles qui le sont par des TRI. Les outils nécessaires à cette pédagogie doivent être mis en œuvre rapidement pour permettre au PGRI d'être utile dans les meilleurs délais.

Ces constats plaident, en priorité, pour le renforcement du pilotage et la gouvernance du PGRI. L'ensemble de ces pistes d'amélioration devrait constituer une priorité pour le comité inondation de bassin.

L'Ae recommande de renforcer les démarches d'appropriation par les acteurs du bassin des objectifs et des dispositions du PGRI, en vue de leur mobilisation pour sa mise en œuvre effective. À cette fin, elle recommande notamment de prévoir des outils d'information et de sensibilisation sur les

³¹ Voir [le rapport du 26 février 2019 de la Commission européenne](#). Le lecteur pourra également consulter le [rapport n° 25/2018 de la Cour des comptes européenne](#).

objectifs et les dispositions du PGRI et de définir un cadre commun de rapportage pour son suivi afin de pouvoir présenter des bilans consolidés réguliers de sa mise en œuvre.

Elle recommande d'y inclure notamment un état d'avancement de la compétence de « prévention des inondations », des SLGRI et des Papi, l'ensemble ayant vocation à être présenté annuellement à la commission inondation du bassin.

Sur la base d'un diagnostic des outils mobilisables plus précis que celui proposé par l'évaluation environnementale, une plus grande différenciation territoriale des objectifs et des dispositions pourrait être envisagée. À l'instar du Sdage qui identifie les « Sage nécessaires », le PGRI pourrait identifier des territoires prioritaires, au-delà des seuls TRI, par exemple pour l'élaboration ou la révision des PPRI, l'élaboration de Papi, une vigilance renforcée sur les documents d'urbanisme ou encore l'accélération de la réalisation des études de dangers des digues et des ouvrages, voire retenir de nouveaux TRI. Ainsi, parmi les territoires du bassin qui pourraient faire l'objet de cette différenciation, l'Ae identifie, sans que la liste ait vocation à être exhaustive : le littoral (en intégrant dans la réflexion, la fréquentation liée au tourisme), l'estuaire de la Gironde, les aires urbaines de Bordeaux et Toulouse et les vallées pyrénéennes concernées par les cours d'eau torrentiels. Certaines thématiques pourraient faire l'objet d'un travail spécifique, comme les campings pour prendre en compte la sédentarisation de populations saisonnières et l'installation des équipements nécessaires à la protection des populations en cas d'inondation (caserne des pompiers, hôpitaux, poste de crise des préfectures, etc...).

L'Ae recommande d'engager une réflexion en vue d'une territorialisation plus fine des enjeux et du traitement spécifique de certaines thématiques, y compris en précisant les priorités associées (campings, équipements de gestion de crise, ...).

3.1.2 Le dispositif de pilotage et de suivi du PGRI

La conception du dispositif de suivi présente donc une importance cruciale pour s'assurer de l'opérationnalité du PGRI et de prévoir sa future évaluation en vue de la troisième génération du plan.

Ce nouveau PGRI propose dix indicateurs quantifiés. L'évaluation environnementale indique que le tableau de bord de suivi comprend seize indicateurs alors que le tableau qu'elle comporte n'en présente que onze (dont l'évolution de la population totale protégée par un système d'endiguement qui ne figure pas dans le tableau du PGRI). L'Ae note que deux objectifs stratégiques (OS 4 : « Réduire la vulnérabilité grâce à un aménagement durable des territoires » et OS 5 : « Gérer les capacités d'écoulement et restaurer les zones d'expansion de crues pour faciliter les écoulements ») ne sont pas couverts par des indicateurs et que la plupart des indicateurs proposés sont des indicateurs de moyens et non de résultats. L'Ae note également, en cohérence avec l'analyse ci-après (§ 3.1.3), que l'indicateur relatif au nombre d'EPTB n'a que peu de pertinence pour le PGRI.

Par ailleurs, les tableaux présentés ne précisent pas la valeur initiale des différents indicateurs et l'objectif recherché ni comment les indicateurs seront renseignés et suivis durant tout l'avancement du PGRI, en renvoyant au futur bilan final du PGRI.

L'évaluation environnementale propose deux indicateurs de résultats complémentaires, en précisant leur source, l'état zéro et la fréquence de renseignement (annuelle).

L'Ae recommande de préciser le tableau final des indicateurs, en dotant chaque objectif stratégique d'au moins un indicateur, en privilégiant des indicateurs de résultats et en prévoyant une mention systématique de leur valeur au début du PGRI ainsi qu'une valeur cible en fin de PGRI.

Elle recommande également de préciser la source des données permettant de les renseigner et d'indiquer la structure de gouvernance qui assurera un suivi effectif de ces indicateurs.

En matière d'indicateurs de résultats, notamment pour vérifier l'atteinte des objectifs de la SNGRI, des indicateurs d'effets relatifs aux dommages auxquels on pourrait songer (nombre de victimes, montants versés par les assureurs suite aux déclarations de catastrophes naturelles et par l'Etat dans le cadre du dispositif de dotation de solidarité permettant de compenser les dégâts subis par les collectivités territoriales) ne figurent pas dans les indicateurs retenus. Ils pourraient utilement remplacer celui relatif aux arrêtés « *cat nat* » sous réserve d'un recueil des informations qui dépasse l'annualité (cinq ou dix années glissantes, par exemple).

3.1.3 La mise en œuvre de la compétence Gemapi

L'objectif stratégique n°1 du PGRI est consacré à cette thématique, incluant un rappel des dispositions législatives et réglementaires intervenues au cours de la décennie écoulée en matière de compétence « prévention des inondations ». Est notamment indiquée la nécessité de structures pérennes pour élaborer les SLGRI et mettre en place des plans d'actions. L'action D1.2, commune avec le Sdage, veut « *encourager la reconnaissance des syndicats de bassin versant comme EPAGE³² ou EPTB et favoriser les gouvernances à une échelle cohérente* ».

On peut s'interroger sur la pertinence de cette rédaction, les EPTB n'ayant pas vocation à prendre directement en charge la compétence relative à la prévention des inondations. Le PGRI renvoie, de façon plus précise, à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, document d'accompagnement du projet de Sdage 2022–2027 et aux schémas départementaux de coopération intercommunale. Des EPTB devraient notamment être proposés pour les sous-bassins « Tarn–Aveyron » et « Garonne–Ariège–Rivières de Gascogne » dans un délai de deux ans suivant l'approbation du Sdage. L'Ae relève néanmoins que le PGRI reprend sur cet objectif exactement les mêmes actions que pour le premier cycle – notamment pour les deux sous-bassins évoqués plus haut ; les éléments de bilan ne mentionnent que la réalisation d'études de gouvernance. Cette action, qui devrait prévoir plus globalement la prise de compétence prévention des inondations par les EPCI ou leurs regroupements à la bonne échelle hydrographique, devrait constituer une nouvelle priorité pour les préfets coordonnateurs de sous-bassins désignés dans le bassin Adour–Garonne, puisque cette évolution conditionne la déclinaison du PGRI.

3.2 Ambitions du PGRI pour la caractérisation des aléas, la protection et la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis du risque d'inondation et l'intégration du changement climatique

La difficulté à apprécier les effets réels du PGRI rend tout aussi incertaine l'appréciation de l'ambition de sa révision. En particulier, il n'apparaît pas nécessairement que le PGRI apporte une plus-value significative par rapport aux orientations et réglementations applicables par ailleurs. L'utilité du PGRI en réponse aux enjeux de la gestion du risque d'inondation réside pour beaucoup dans les

³² Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux

précisions qu'il apporte pour leur application et la mise en cohérence d'un ensemble d'outils de prévention des risques. La faible mobilisation des acteurs, illustrée par le nombre limité de réponses enregistrées dans le cadre du questionnaire réalisé pour le présent PGRI, n'est d'ailleurs probablement pas étrangère à cette difficulté à mettre en évidence les apports spécifiques du PGRI.

Seule la prise en compte du changement climatique semble faire exception.

Changement climatique

Le constat est fait d'une évolution importante de la population à moyen terme (1,2 million de nouveaux habitants à l'horizon 2030). Par ailleurs, le plan national d'adaptation au changement climatique identifie, au-delà de l'augmentation des situations extrêmes, une problématique d'élévation du niveau de l'océan, de l'ordre de 21 centimètres à l'horizon 2050 (et d'au moins 60 centimètres en 2100). La prise en compte du changement climatique est présentée comme une évolution importante du projet de PGRI et fait l'objet, à ce titre, d'un nouvel objectif stratégique et de plusieurs dispositions spécifiques. L'Ae souligne que cette question aurait mérité des développements dans les orientations nationales, concernant l'ensemble des grands bassins.

Au-delà du principe et de la prise en compte de l'élévation du niveau de la mer qui en résulte, les conséquences du changement climatique sur les crues pour les cours d'eau du bassin sont peu décrites. Or celles-ci sont de nature à modifier les événements de référence ou les champs d'expansion des crues à prendre en compte selon la nature des différents documents considérés³³.

Ces deux effets se cumulent en outre au niveau des estuaires.

Cet objectif comporte quatre actions, dont deux de sensibilisation et de renforcement de la connaissance. Il comprend surtout une action visant à développer les démarches prospectives et une autre visant la mise en œuvre de plans d'actions fondés sur la diversité et la complémentarité des mesures. Ces deux dernières actions mériteraient d'être ciblées sur les zones les plus susceptibles d'être touchées, à la fois en termes d'aménagement du territoire et de prévention du risque submersion. Le tableau de l'annexe I fait notamment ressortir la priorité à accorder à l'estuaire de la Gironde et au littoral charentais, avec pour point commun le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'estuaire (Sage) de la Gironde.

Le PGRI devrait préconiser explicitement sa déclinaison sur l'ensemble du littoral et dans chaque TRI. Cette nouvelle priorité pourrait d'ailleurs justifier la définition de nouveaux TRI tenant compte des évolutions attendues, notamment sur certains territoires de montagne pyrénéens et sur d'autres territoires littoraux.

L'Ae recommande :

- ***de préciser les modalités de prise en compte du changement climatique dans la modélisation des crues et de la submersion marine, ainsi que dans la définition des événements de référence et des champs d'expansion des eaux associés,***

³³ Si les débits sont amenés à varier significativement du fait du changement climatique, ou si l'influence de la montée du niveau de la mer modifie la cote des plus hautes eaux pour les fleuves près de leur embouchure, les caractéristiques de la crue de référence et les contours des zones inondables correspondant par exemple à l'événement centennal sont amenés à évoluer, de même que les extensions de ces zones et les dynamiques d'écoulement pour les événements extrêmes pris en compte par les SLGRI ou pour l'implantation des établissements sensibles.

- ***de préciser de quelle façon cette orientation a vocation à être déclinée concrètement dans les TRI et, si nécessaire, d'en tirer comme conséquence la définition de nouveaux TRI.***

L'Ae recommande de décliner en priorité l'orientation stratégique et les dispositions relatives au changement climatique sur l'ensemble du littoral et tout particulièrement sur l'estuaire de la Gironde et sur le littoral charentais.

Maîtriser les conséquences des inondations

L'autre matière qui semble faire l'objet d'une attention plus importante concerne la gestion de la crise et le retour à la normale. Toutefois, l'évolution des dispositions de l'objectif stratégique n°3 présente une ambition limitée, qui apparaît même, dans certains cas, en retrait de la réglementation générale applicable en matière de protection civile.

Ainsi, une annexe recense les plans Orsec mais ne contient aucune information ou analyse sur leur contenu. La disposition D3.5 « *Développer des volets inondation au sein des plans ORSEC départementaux* » mériterait d'être complétée par des propositions complémentaires plus opérationnelles. Le texte de la disposition D3.6 « *encourager l'élaboration et tester la réalisation de plans communaux de sauvegarde dans les communes en zone inondable* » limite cet encouragement aux communes concernées par des PPR, alors qu'il s'agit d'une obligation législative pour toutes les communes³⁴. Le terme encouragement ne pourrait se comprendre que si le PGRI envisageait de l'étendre même dans des communes hors PPR, ce qui ne semble pas être le cas : le fait d'encourager ne devrait concerner que l'action de « *tester* », l'obligation d'élaboration devant être rappelée plutôt qu'encouragée. Par ailleurs, aucune information ou analyse n'est fournie sur le contenu attendu dans ces PCS ou sur la mise en œuvre d'un dispositif d'encadrement et de validation de ces documents, par exemple en mobilisant les autorités chargées de la compétence Gemapi.

L'Ae recommande d'évaluer l'existence et la pertinence des dispositions figurant dans les volets inondations des plans Orsec et de prévoir un dispositif de validation des plans communaux de sauvegarde, impliquant notamment les autorités chargées de la compétence Gemapi.

En revanche, certaines dispositions nouvelles ont clairement pour objectif de raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés (troisième objectif de la SNGRI). Elles sont principalement curatives. Certaines de ces dispositions doivent être précisées. Par exemple, pour la disposition D.3.2, le PGRI pourrait identifier des territoires où la mise en œuvre de systèmes d'alerte locaux sont à réaliser et, pour la disposition D.3.10, l'échéance prévue de la définition par l'État des procédures de gestion et de priorisation des travaux d'urgence devrait être précisée.

Stabilisation et réduction du coût des inondations

À ce stade, les incidences du PGRI sur la stabilisation et la réduction du coût des inondations, deuxième objectif de la SNGRI, sont impossibles à apprécier au vu des documents fournis. L'Ae observe que la disposition D3.11 prévoit la généralisation et la capitalisation des retours d'expérience post-événement, mais elle n'y inclut pas les données relatives aux dégâts. La collecte et l'utilisation, suite à des inondations, de données chiffrées relatives aux dommages des

³⁴ Prévue par la loi 2004_811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et son décret d'application. Le décret d'application n° 2005-1156 du 13 septembre 2005, relatif au plan communal de sauvegarde rend obligatoire l'élaboration de ce PCS, dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation par le préfet du département du plan de prévention des risques naturels ou à compter de la date de publication du décret lorsque ces plans existent à cette date (soit le 13 septembre 2007).

particuliers et des collectivités devraient être organisées, en lien avec la Caisse Centrale de Réassurance pour les premiers, les préfetures pour les seconds. Les analyses coûts-bénéfices demandées aujourd'hui dans le cadre des Papi ne suffisent probablement pas à répondre aux recommandations de l'évaluation européenne des PGRI mettant l'accent sur la valorisation des outils financiers disponibles pour gérer le risque inondation. Une coopération avec les assureurs sur ce sujet serait nécessaire pour suivre et analyser les dommages aux biens assurés ainsi que la capitalisation des informations recueillies par les préfetures dans le cadre des missions relatives à la dotation de solidarité pour les dégâts subis par les biens des collectivités territoriales.

L'Ae recommande de compléter la disposition D3.11 pour y inclure l'évaluation du coût des inondations, en déclinaison du troisième objectif de la SNGRI.

3.3 Les leviers et les moyens pour la gestion des risques d'inondation du bassin Adour-Garonne

Le PGRI joue un rôle important de coordination d'un nombre conséquent d'outils visés par ses objectifs et ses dispositions. De manière générale, l'Ae constate qu'à l'exception des TRI qui font l'objet de dispositions particulières découlant des SLGRI, le PGRI s'applique à ces outils indistinctement sur tout le bassin.

Ce cadre commun devrait en particulier, pour les différentes orientations stratégiques et dispositions, préciser de quelle façon les PPRI et les documents d'urbanisme ont vocation à décliner le PGRI et permettre le bilan consolidé des SLGRI et des travaux financés par les Papi, que ce soit en termes de coûts, de données quantifiées sur l'évolution de la vulnérabilité ou d'incidences environnementales de ces travaux.

3.3.1 Caractérisation des aléas

L'objectif stratégique n°2 du PGRI, qui reprend l'exact intitulé du premier cycle, est centré sur l'amélioration et l'appropriation des connaissances relatives à l'inondation en indiquant s'appuyer sur les outils existants. Les dispositions D2.1 et D2.3 prévoient notamment l'identification et le recensement des zones d'expansion de crues et l'amélioration de la connaissance de l'érosion côtière. Néanmoins, les éléments de bilan précisent que la disposition du premier cycle, identique à D2.1, n'a quasiment pas été mise en œuvre, la priorité ayant été accordée aux cartes des zones inondables potentielles pour la gestion de crise. La disposition D2.4 du premier cycle, identique à la nouvelle disposition D2.3, indique que « *les collectivités sont en attente de méthodologie pour aborder au mieux [la] problématique* » du changement climatique, alors que la circulaire 27 juillet 2011 post-Xynthia en fournissait les premières orientations à titre conservatoire.

Le projet de PGRI révisé n'affiche pas d'ambition nouvelle en matière de connaissance de l'aléa par rapport au PGRI actuel. En outre, il ne semble pas apporter une plus-value significative par rapport aux orientations et aux réglementations applicables par ailleurs. Il paraîtrait plus utile de compléter ces dispositions par la diffusion large des informations recueillies sur les aléas, à l'aide d'outils cartographiques spécifiques mis à disposition des acteurs.

L'Ae recommande de prévoir la diffusion large de documents de nature à accroître l'appropriation par tous des enjeux du PGRI et de la complémentarité des outils de sa mise en œuvre.

3.3.2 Les SLGRI

Les monographies de chaque SLGRI annexées au dossier décrivent le contexte, la gouvernance, les événements marquants, les enjeux et les chiffres clés et ses objectifs et dispositions, en indiquant dans cette dernière partie les dispositions correspondantes du premier cycle du PGRI. Y est mentionnée l'existence d'un (ou de plusieurs) Papi sur le territoire concerné, sans que ne soit présentée l'articulation entre le (ou les) Papi et la SLGRI. À l'examen des documents de synthèse présentés, les SLGRI comportent les volets prescrits par le PGRI et présentent un panel de mesures diversifié et cohérent avec les attentes du PGRI. L'Ae relève que ces instruments essentiels de la mise en œuvre de la directive inondation ont fait l'objet d'un examen par la commission inondation de bassin, avant approbation par le préfet du département concerné (et éventuellement par le préfet de la région concernée si le TRI concerne plusieurs départements), sans intervention du préfet coordinateur de bassin. Ces documents n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale, et celle-ci n'a pas davantage été réalisée dans le cadre du rapport d'évaluation environnementale du PGRI. Le code de l'environnement ne semble pas prévoir d'échéance pour leur révision. Le PGRI indique que sa nécessité est laissée à l'appréciation de l'instance de gouvernance du TRI, mais précise « *notamment en cas d'évolution du PGRI impactant son contenu* ». Faute d'avoir fait l'objet d'un bilan, il n'est pas possible d'apprécier l'apport des SLGRI au regard des enjeux de chacun des TRI.

L'Ae recommande de préciser le calendrier et les critères de révision des SLGRI et de prévoir l'instauration d'un dispositif pour leur évaluation environnementale s'appuyant sur un bilan cadré par le PGRI.

3.3.3 Prise en compte des risques d'inondation dans les documents d'urbanisme

Concernant l'appréciation de l'intégration par les documents d'urbanisme des dispositions du PGRI, le sujet renvoie à une exploitation des évaluations environnementales de ces documents et des avis des missions régionales d'autorité environnementales (MRAe). L'Ae suggère l'élaboration par le secrétariat technique de bassin de quelques éléments de « doctrine » sur certaines thématiques (prise en compte de la crue de référence et de l'élévation du niveau de la mer dû au changement climatique dans le document d'urbanisme, identification des zones inondables, exclusion des possibilités de construire dans les zones dangereuses, préservation des zones d'expansion des crues, existence d'un zonage pluvial, dispositions prévues pour réduire et anticiper les risques d'érosion etc.) pour faciliter cette analyse.

Le PGRI fait de la réduction de la vulnérabilité via un aménagement durable du territoire son objectif stratégique n°4. Il rappelle le rôle prééminent des PPR dans le dispositif en reprenant les deux actions déjà prévues dans le premier cycle de priorisation des PPR à l'échelle du bassin, en fondant celle-ci sur l'évaluation de l'importance du risque et de cohérence de l'aléa de référence des PPRi et PPRL sur un même cours d'eau ou un même littoral. Il n'est pas fait spécifiquement référence au décret « PPRI » 2019-715 du 5 juillet 2019 dans cette orientation. En dépit de l'affichage de sa prise en compte dans la révision du PGRI, celui-ci ne propose pas des modalités d'encadrement de sa mise en œuvre sur le territoire du bassin. Or ce nouveau décret permet d'introduire des règles d'exception : exception aux interdictions de construire derrière un système d'endiguement³⁵, exception aux interdictions de construction en zone d'aléa fort, exceptions aux interdictions de

³⁵ Pour être qualifiées de système d'endiguement, les digues doivent respecter un ensemble de critères stricts en application des articles R. 562-13 à R. 562-17 du code de l'environnement.

constructions nouvelles en zones non urbanisées tout en les encadrant fortement (secteur essentiel pour le bassin de vie et sans solution d'implantation alternative satisfaisante à cette échelle). Il les assortit de contreparties visant à ce qu'elles aient une portée négative limitée pour la protection des biens et des personnes, ces contreparties relevant essentiellement des notions de réduction globale de la vulnérabilité, qui mériteraient d'être déclinées au niveau du bassin.

L'Ae prend acte du temps nécessaire à l'appropriation du décret et de la nécessité d'une harmonisation nationale sur un sujet aussi sensible. Toutefois, elle considère qu'il appartient au PGRI de préciser les critères applicables en définissant des fondements territorialisés aux règles d'exception, voire en localisant la possibilité de les appliquer afin d'éviter des distorsions dans leur mise en œuvre à l'échelle du bassin. La réflexion pourrait par exemple définir les secteurs de fort intérêt stratégique pouvant comporter des zones d'exception et, en lien avec le niveau national, préciser les critères de recevabilité d'aménagements vertueux en renouvellement urbain en aléa fort, permettant une réduction de la vulnérabilité globale. Cette réflexion devrait s'inscrire dans une logique de définition d'objectifs de performance permettant de respecter les principes de libre circulation des eaux, de compensation hydraulique, de réduction globale de la vulnérabilité, de mise en sécurité des personnes, de robustesse des réseaux, de réduction des coûts des dommages et des délais de retour à la normale, etc.

L'Ae recommande d'engager une réflexion visant à l'encadrement par le PGRI, dans les documents d'urbanisme, des cas d'exception introduits par le décret PPRI.

Le PGRI dépasse la seule logique des PPR en rappelant, comme pour le premier cycle, les règles applicables, y compris en dehors des TRI, et la nécessaire compatibilité des documents d'urbanisme avec le PGRI et les principes à respecter pour assurer cette compatibilité pour le risque d'inondation par débordement de cours d'eau ou submersion marine, du risque d'inondation torrentielle et/ou de coulées de boues. Il complète ces dispositions par une action relative à la prise en compte des ruissellements urbains dans les documents d'urbanisme et dans les nouveaux projets, dans laquelle l'obligation pour les collectivités de déterminer des zonages pluviaux est introduite.

La prise en compte du ruissellement pluvial et le rappel fait aux collectivités dans la disposition D.4.4 de réaliser un zonage de l'assainissement pluvial prévu à l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales définissant les zones où des mesures sont importantes pour limiter l'imperméabilisation du sol et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux. Cela s'avère d'autant plus utile qu'avec le changement climatique les précipitations intenses devraient probablement être plus fréquentes sur certaines parties du bassin.

L'Ae recommande de préciser la disposition D4.4, en ce qui concerne le principe de non aggravation du phénomène de ruissellement et la limitation de l'imperméabilisation, par l'inclusion d'une analyse, dans les évaluations environnementales des documents d'urbanisme, des facteurs et des mesures permettant de maîtriser le débit et l'écoulement des eaux de pluie.

3.4 Prise en compte des autres enjeux environnementaux par le PGRI Adour-Garonne

L'analyse du PGRI faite par l'Ae a identifié, outre les enjeux de la gestion du risque évoqués ci-dessus, les enjeux environnementaux que représentent d'une part les incidences des ouvrages de protection sur les milieux naturels et, d'autre part, la préservation de la qualité des cours d'eau, des zones humides et autres milieux naturels.

Le PGRI n'identifie aucun ouvrage nouveau à construire d'intérêt général au sens de l'article L. 1021 du code de l'urbanisme et ne comporte aucune disposition spécifiquement consacrée aux Papi. Leur état d'avancement est illustré par une carte, mais le dossier ne permet pas d'apprécier leur portée. Selon les indications fournies aux rapporteurs lors de leur visite, seulement un nombre limité d'entre eux prévoit le financement de travaux de protection – voir note 23 du présent avis. Plusieurs dispositions s'adressent toutefois aux porteurs de Papi.

Selon la logique du PGRI, les Papi constituent les principaux outils de mise en œuvre des SLGRI – mais leur périmètre excède très souvent celui des TRI (voir figure 2). Un tableau croisant les SLGRI et Papi approuvés, adressé aux rapporteurs, permet d'identifier l'état d'avancement du déploiement du PGRI. Ce tableau mériterait d'être présenté dans le dossier.

Il n'est pas présenté d'analyse fine des Papi au regard des enjeux environnementaux susceptibles d'être concernés. L'Ae rappelle à cette occasion l'intérêt qu'il y aurait à procéder à une évaluation environnementale des Papi, ceux-ci « *définissant le cadre dans lequel seront mis en œuvre des projets soumis à évaluation environnementale* » dans le domaine de l'aménagement du territoire³⁶.

L'Ae recommande de préciser les relations, notamment en termes de gouvernance, entre les Papi et les SLGRI, de décrire l'état d'avancement et la portée des PAPI approuvés et de procéder à l'avenir à leur évaluation environnementale.

Le PGRI peut avoir des incidences positives sur la préservation et l'amélioration de la qualité des cours d'eau. Les dispositions relatives au ruissellement qui ont été introduites en cohérence avec le Sdage ne peuvent *a priori* qu'avoir des effets bénéfiques. Le PGRI peut également avoir des incidences bénéfiques sur la préservation des milieux humides au travers de celle des champs d'expansion des crues. Pour toutes ces dispositions, il serait pertinent que la compétence « prévention des inondations » soit portée par les structures qui sont également en charge de la compétence « gestion des milieux aquatiques ».

L'échelle du bassin n'est probablement pas adaptée pour mesurer avec suffisamment de précision les incidences du PGRI sur la qualité hydrogéomorphologique des cours d'eau et la préservation des zones humides. L'évaluation environnementale des SLGRI et des Papi pourrait en revanche fournir des éléments à cet effet, dont la compilation permettrait une appréciation des tendances à l'échelle du bassin.

Le PGRI fait insuffisamment état des incidences sur l'environnement des digues et aménagements de protection contre les inondations (systèmes d'endiguement de protection, terrestres ou littoraux ; retenues et barrages hydroélectriques ; autres retenues...). Il serait notamment opportun

³⁶ Selon les termes de l'article 3 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, repris par l'article L. 122-4 II 1° du code de l'environnement.

d'analyser dans quelle mesure ces ouvrages constituent des obstacles à la continuité écologique. L'évaluation environnementale pourrait également recenser les projets d'ouvrage dont la réalisation est prévisible d'ici à 2027. Ceci permettrait d'analyser leurs incidences à l'échelle du programme de façon concrète et de mieux identifier des mesures génériques d'évitement, de réduction ou de compensation. On peut néanmoins noter que la disposition D6.3 (« *Étudier les scénarios alternatifs aux ouvrages de protection contre les inondations* ») doit permettre d'identifier des mesures d'évitement.

Un impact sur l'environnement, voire sur la santé et la sécurité des populations, peut résulter de la présence en zone inondable d'implantations historiques que les règles du PGRI interdiraient aujourd'hui. À ce titre, il serait utile de repérer les installations et établissements utilisant des produits nocifs pour l'environnement en cas de dispersion suite à une inondation, les installations nécessaires à la gestion des secours ou les établissements abritant des personnes fragiles et de s'assurer qu'en cas d'inondation les dispositions sont prises pour éviter des incidences négatives majeures³⁷. Le PGRI pourrait au moins indiquer comment une telle démarche et sa mise en œuvre sont envisagées.

L'Ae recommande d'identifier dans le PGRI comment les installations et établissements existants susceptibles d'être à l'origine d'incidences significatives pour l'environnement en cas d'inondation ainsi que celles hébergeant des populations fragiles ou celles nécessaires à l'organisation des secours sont identifiées, et de conduire une démarche visant à réduire les risques associés.

Le retour d'expérience du cycle précédent a conduit à l'introduction de la nouvelle disposition D3.10 (« *Gérer les situations d'urgence en situation post-crues* »). Il a été indiqué aux rapporteurs qu'elle était apparue opportune, à la lumière de la réalisation par le passé de travaux dérogeant au droit commun (relèvement de certains ouvrages, incidences sur certains milieux naturels...), motivés par l'urgence au détriment de certaines précautions environnementales. La formulation de cette disposition traduit incomplètement cette intention : si elle rappelle que les l'impact des travaux correspondants sur la dynamique des eaux et sur les régimes hydrosédimentaires devra être évalué pour ne pas générer de désordre ultérieur, en conformité avec les prescriptions générales en lien avec la loi sur l'eau, elle n'évoque pas de mesures ERC visant des milieux naturels. Même si l'évaluation environnementale ne décèle pas d'incidences potentielles sur les milieux naturels, dès lors que la disposition apparaît constituer une amélioration par rapport au régime général des travaux d'urgence. Toutefois, la disposition mériterait d'être précisée afin d'intégrer une démarche d'évitement et de réduction des incidences sur les enjeux naturels les plus forts³⁸.

L'Ae recommande de compléter la disposition D3.10 relative aux situations d'urgence post-crues, afin qu'elle prenne en compte les incidences potentielles sur les milieux naturels présentant les enjeux les plus forts.

Le PGRI prévoit cinq dispositions nouvelles dans le cadre de son OS5, dispositions qui sont communes avec le Sdage et qui visent notamment à favoriser la reconquête de zones naturelles d'expansion de crues ou de zones inondables, notamment en amont des secteurs présentant des enjeux humains, à promouvoir un ralentissement dynamique naturel dans les bassins versants et à restaurer les espaces de mobilité des cours d'eaux. L'ensemble de ces dispositions n'appelle pas

³⁷ Cette information figure d'ores et déjà dans plusieurs SLGRI.

³⁸ Par exemple, la disposition D6.2 prescrit de « *Identifier les zones protégées et les actions à associer à ces dernières* » pour les ouvrages de protection.

d'observations de l'Ae, sauf pour ce qui concerne le dernier élément présenté dans la disposition D.5.2, qui prévoit : « *dans la mesure où des scénarios alternatifs (et après une analyse coûts-bénéfices) notamment de réduction de vulnérabilité, ne peuvent constituer à eux seuls la réponse appropriée, et lorsque la configuration de la vallée s'y prête, construire des ouvrages de ralentissement dynamique, de type casiers écrêteurs de crues en amont des zones fortement urbanisées* ». Cette possibilité devrait, selon l'Ae, faire l'objet de mesures ERC et de suivi.

L'Ae recommande de préciser les modalités de mise en œuvre de la disposition D5.2 « Mettre en œuvre les principes du ralentissement dynamique » au regard de ses incidences potentielles pour l'environnement.

Le PGRI peut avoir des incidences sur la préservation et l'amélioration de la qualité des cours d'eau. Ainsi, les dispositions relatives au ruissellement qui ont été introduites en cohérence avec le Sdage ne peuvent *a priori* qu'avoir des effets bénéfiques. L'entretien des cours d'eau pour faciliter le passage des crues est une question plus délicate, les préoccupations de bon écoulement ne devant pas se traduire par une altération de la qualité hydrogéomorphologique des fleuves et rivières. Une mise en œuvre éclairée de la compétence Gemapi est essentielle de ce point de vue.

Le PGRI peut également avoir des incidences bénéfiques sur la préservation des milieux humides au travers de celle des champs d'expansion des crues. Le projet de PGRI évoque leur reconquête, terme qu'il serait utile de définir dans le glossaire.

3.5 Conclusion : pertinence et crédibilité du PGRI au regard des principaux enjeux environnementaux

L'impulsion donnée par la directive inondation et de la SNGRI se traduit par l'élaboration de stratégies locales dans les territoires les plus exposés au risque, en mobilisant les outils de gestion du risque existant. Sur l'ensemble du bassin, le PGRI participe à la déclinaison de cette stratégie et à son appropriation locale. Ses incidences environnementales seront d'autant plus bénéfiques que ses dispositions seront reprises et relayées au travers des PPRI, documents d'urbanisme et SLGRI.

L'échelon du bassin est crucial pour assurer l'effectivité de la politique de prévention des inondations au travers d'un suivi et si besoin d'actions correctrices au vu de ce suivi. Le choix annoncé de rendre le PGRI plus opérationnel devrait être accompagné d'outils et initiatives adaptés pour une meilleure appropriation par tous les acteurs du bassin.

Annexe I : Compilation d'informations extraites des monographies des SLGRI

TRI	Type d'inondation (Débordement : D Submersion : S)		Population totale en zone inondable	Population concernée par le scénario moyen	PAPI
	D	S			
Agen	X		33 400		
Arcachon		X	17 255	9 775	
Bergerac	X		11 110	5 694	
Bordeaux	X		115 492	1 232	
		X	84 739	53 546	
Cahors	X		33 795	4 127	
Castres-Mazamet	X		78 191	7 428	
Côtier Basque	X		< 8 500	< 4 000	
		X	4 292	3 367	
Dax	X		?	?	
Libourne	X		7 616	6 735	
		X	5 067	5 063	
Littoral charentais maritime		X	55 170	16 064	
Marmande	X		?	?	
Mende	X		27 314	3 344	
Montauban	X		101 828	13 238	
Pau	X		16 550	4 317	
Périgueux	X		12 355	8 865	
Saintes-Cognac-Angoulême	X		11 300	7 100	
Toulouse	X		504 498	66 907	
Tulles-Brive-Terrasson	X		105 242	14 099	
TOTAL			Environ 1 235 000		

Annexe II: liste des principaux sigles utilisés par le PGRI

Nota : le PGRI comporte également un glossaire

DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)

Dicrim : document d'information communal sur les risques majeurs

Dreal : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DSF : document stratégique de façade

Épage : établissement public d'aménagement et de gestion des eaux

EPRI : Evaluation préliminaire des risques d'inondations

EPTB : établissement public territorial de bassin

Gemapi : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

MRAe : Missions régionales d'autorité environnementale

Orsec : organisation de la réponse de la sécurité civile

PAMM : plan d'action pour le milieu marin

Papi : programme d'actions de prévention des inondations

PCS : plan communal de sauvegarde PGRI : plan de gestion des risques d'inondation

PLU(i) : plan local d'urbanisme (intercommunal)

PPR : plan de prévention des risques

PPRi : plan de prévention du risque inondation (lié aux aléas de submersions fluviales)

PPRL : plan de prévention des risques littoraux (lié aux aléas de submersions marines et érosion)

PSR : plan des submersions rapides

Sage : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

Schapi : service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des crues

SCoT : schéma de cohérence territoriale

Sdage : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SLGRI : stratégie locale de gestion du risque inondation

SNGRI : stratégie nationale de gestion du risque inondation

SPC : service de prévision des crues

Sraddet : schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires

TRI : territoire à risque important d'inondation