

**Note de cadrage relative à la mise à jour des plans de gestion des risques d'inondation pour le 2<sup>e</sup> cycle de la directive inondation**

*Pour mémoire, l'article L. 566-7 encadre le contenu des PGRI.*

La note technique du 1<sup>er</sup> février 2017 relative à la mise en œuvre du 2<sup>e</sup> cycle de la directive inondation (DI) prévoit le réexamen et, si nécessaire, la mise à jour des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) avec une approbation avant le 22 décembre 2021.

Il convient donc de réexaminer les documents issus du 1<sup>er</sup> cycle et les mettre à jour si nécessaire pour tenir compte d'une évolution de l'état des connaissances ou d'événements nouveaux significatifs intervenus après l'élaboration des documents et qui remettent en cause leur validité.

Il est donc probable et même souhaitable que le PGRI du premier cycle ne soit pas modifié en totalité, et ce afin de concentrer l'énergie des acteurs sur sa mise en œuvre.

En premier lieu, il conviendra de supprimer du PGRI tous les éléments qui ne seraient plus d'actualités (ex. éléments datés...) et d'intégrer les éléments nouveaux du bassin qui le nécessitent. Selon le principe de subsidiarité, il appartient aux D(R)EAL de bassin, en lien avec les D(R)EAL et les DDT du bassin, de déterminer les sujets pour lesquels une mise à jour est nécessaire. Toutefois, ces évolutions ne doivent être engagées que s'il en est attendu des progrès substantiels en matière de prévention des risques.

En second lieu, deux sujets de niveau « national » justifient une mise à jour des PGRI sur les points suivants :

- La commission européenne a publié un rapport d'évaluation sur les PGRI, dont cinq PGRI français. Les remarques soulevées par la commission européenne, qui sont relativement mineures, nécessitent les ajustements décrits dans la présente note.
- Le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine », dit « décret PPRi » permet d'encadrer les grands principes guidant la rédaction de PPRi. Il convient d'une part de toiletter les PGRI de manière à ce qu'ils soient cohérents avec le décret PPRi, et d'autre part de décliner ses grands principes dans les PGRI, de façon à ce qu'ils soient applicables sur l'ensemble du territoire, notamment en l'absence de PPRi.

*Nota : la présente note traite uniquement les sujets où il a été jugé nécessaire d'apporter un éclairage national dans le cadre de la mise à jour des PGRI. Elle sera complétée par des échanges entre services déconcentrés sur les points que les services jugeront utiles (par exemple échanges de rédactions).*

**1. Prise en compte du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine », dit « décret PPRi »**

***1.1. Décliner, sur les territoires du bassin non couverts par un PPRi, les principes généraux intégrés dans le décret PPRi***

Pour mémoire, l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme prévoit que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

...

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

... »

**La prévention des risques doit donc être prise en compte dans les documents d'urbanisme.**

**Compatibilité des documents d'urbanisme avec le PGRI :**

De plus, l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme (10°) prévoit que les schémas de cohérence territoriale **sont compatibles** avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7.

**La notion de compatibilité implique une obligation de non contrariété aux orientations de la norme supérieure** (différence avec la notion de conformité).

Les PGRI devront, pour ce qui concerne les dispositions concernant les plans de prévention des risques (PPR), être mis à jour à la lumière du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine » publié le 07 juillet 2019 : ainsi, toutes les dispositions actuelles concernant les PPR contradictoires ou non cohérentes avec le projet de décret PPR devront être supprimées ou mises à jour. Il pourra utilement être rappelé que les PGRI doivent respecter strictement les articles du code créés par le décret PGRI (i.e. le PGRI ne peut pas permettre d'y déroger).

Il est important de décliner certains grands principes fondamentaux de la prévention des inondations à l'ensemble du territoire, y compris les territoires sans PGRI, car il s'agit de principes très efficaces en termes de prévention des risques. Il s'agit aussi d'un enjeu d'équité de traitement des territoires. Les principes visés sont ceux intégrés dans le décret PGRI.

La maîtrise de l'urbanisation en zone inondable est en effet une priorité et nécessite une bonne prise en compte du risque inondation dans l'aménagement du territoire, au travers des documents d'urbanisme et de planification, notamment les schémas de cohérence territoriale (ScoT).

Ces principes devront être rédigés **de manière à respecter la hiérarchie des normes, et le lien de compatibilité entre les documents d'urbanisme et le PGRI.**

**Principes de rédaction respectant la hiérarchie des normes**

Le PGRI ne peut pas rajouter de la procédure concernant les documents d'urbanisme, car ces procédures sont encadrées par le code de l'urbanisme ; le PGRI n'a pas la faculté de modifier le code de l'urbanisme. En ce qui concerne la rédaction des principes, plus la mesure sera détaillée, plus la rédaction devra laisser la possibilité d'une marge d'appréciation pour les collectivités rédigeant les documents d'urbanisme, pour rester dans une logique de compatibilité. Par exemple, énoncer un principe général de « préservation des zones inondables non urbanisées » ne nécessite pas de rédiger explicitement la possibilité d'une marge d'appréciation, car il s'agit d'un grand principe suffisamment générique. A contrario, une disposition encadrant les activités nécessitant la proximité immédiate de la mer ou du cours d'eau, parce qu'elle rentre à une maille de détail plus fine, devra prévoir explicitement une marge d'appréciation (par exemple « selon les conditions locales »).

***1.2. Laisser un principe de subsidiarité sur les sujets non traités dans le décret PGRI, qui ne relèvent pas d'un cadrage national***

Le décret PGRI laisse une certaine subsidiarité aux services déconcentrés de l'État en charge de l'élaboration des PGRI sur les sujets qui nécessitent de prendre en compte les spécificités des territoires. A titre d'exemple, les constructions existantes (ex. extensions limitées de constructions existantes) ne sont pas

traitées dans le décret, car ce sujet est très lié aux formes urbaines et aux dynamiques des secteurs concernés et nécessite donc un traitement local et spécifique aux territoires.

Dans le cadre de la mise à jour des PGRI, les D(R)EAL de bassin qui le souhaiteraient peuvent traiter certains sujets non évoqués dans le décret (ex. l'existant : prescriptions sur les bâtiments, extensions ; prise en compte de l'aléa exceptionnel) dans le PGRI, qu'il y ait ou non un PPR. Sur ces sujets très spécifiques aux territoires et à examiner au cas par cas, il n'y aura pas de cadrage national. Dans ce cas, la rédaction devra également respecter la hiérarchie des normes, et le lien de compatibilité entre les documents d'urbanisme et le PGRI.

## **2. Prise en compte des remarques de la Commission européenne dans son rapport d'évaluation sur les PGRI**

### ***2.1. Valorisation des étapes préalables au PGRI***

Dans le cadre de la mise à jour des PGRI, les bassins sont invités à assurer, le cas échéant, une meilleure mise en valeur des documents préalables au PGRI (EPRI, TRI et cartes TRI) ainsi que l'accès à ces documents<sup>1</sup>. En particulier, les modalités d'accès à ces documents en ligne seront indiquées dans le PGRI.

### ***2.2. Outils de financement de la gestion du risque d'inondation***

Il paraît souhaitable d'intégrer, dans la mise à jour des PGRI, un paragraphe qui traitera des outils de financement de la gestion du risque d'inondation, pour les bassins qui n'auraient pas abordé cette question au premier cycle<sup>2</sup>. Il conviendra *a minima* d'évoquer la mise en œuvre des PGRI via les PAPI, ainsi que la nouvelle taxe GEMAPI. Les bassins pourront compléter également cette partie avec d'autres sources de financement potentiellement mobilisables (ex. aides via le programme d'intervention des agences de l'eau, CPER, Feder, banque européenne d'investissement, conseils régionaux, conseils départementaux...).

#### **Exemple de rédaction possible :**

##### **PAPI**

*La mise en œuvre des PGRI s'effectue principalement par le biais de programmes financiers appelés PAPI (programmes d'actions de prévention des inondations).*

*Les PAPI ont pour objet de promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Les PAPI sont portés par les collectivités territoriales ou leurs groupements. Outil de contractualisation entre l'État et les collectivités, le dispositif PAPI permet la mise en œuvre d'une politique globale, pensée à l'échelle du bassin de risque. Les PAPI s'appuient sur un cahier des charges national qui définit les procédures et le contenu de ces programmes. Ces PAPI contiennent des actions précises, avec un calendrier détaillé et des éléments de coût et de financement. Le respect de ce cahier des charges offre des possibilités importantes de cofinancement d'actions de prévention du risque inondation par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).*

---

<sup>1</sup> Le rapport d'évaluation de la Commission sur les PGRI a été publié par la Commission européenne ([http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl\\_reports.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm)). La France est particulièrement encouragée à fournir des informations plus détaillées concernant les mesures préalables aux plans de gestion des risques d'inondation, y compris des cartes sommaires et des textes relatifs aux zones exposées à des risques potentiels importants d'inondation, ainsi que des références concernant l'accès à ces informations.

<sup>2</sup> Le rapport d'évaluation de la Commission pointe des faiblesses des PGRI français en matière d'information sur les financements

### **2.3. Changement climatique**

La prévention des risques naturels est une composante de l'adaptation des territoires au changement climatique. La mise en œuvre effective des actions visant à réduire les risques naturels sur le long terme contribue ainsi à mieux préparer les territoires aux effets attendus du changement climatique.

Il est, de fait, susceptible de modifier l'occurrence de certains phénomènes naturels, pouvant ainsi engendrer des risques accrus dans les années à venir. En l'état actuel des connaissances, les études confirment la poursuite de la hausse du niveau marin. S'agissant des débordements de cours d'eau, les évolutions de pluies intenses restent incertaines même si certains signaux se dégagent, notamment s'agissant des phénomènes cévenols qui pourraient sensiblement augmenter ; le rapport du GIEC qui sera publié en 2022 permettra de disposer de données plus fines. Les études existantes sur chaque bassin seront citées le cas échéant.

Il convient, pour le 2<sup>e</sup> cycle de la directive inondation, d'insister sur le lien entre risque d'inondation et changement climatique<sup>3</sup>, en veillant à ce que chaque PGRI :

- rappelle l'impact du changement climatique sur l'aléa inondation/submersion, dans l'état actuel des connaissances ;
- inscrive que la prévention des risques d'inondation participe pleinement à l'adaptation au changement climatique. La poursuite des objectifs du PGRI à travers les actions menées aujourd'hui permet ainsi de mieux préparer les territoires aux aléas de demain ; Dans cette optique, il pourra être fait mention des mesures dites « sans regret », visant une meilleure mobilisation des milieux humides ou, plus généralement, des solutions fondées sur la nature, pour prévenir les inondations, dans une démarche de développement durable.
- intègre les références aux politiques publiques en matière d'adaptation au changement climatique. Il pourra notamment être fait mention du Plan national d'adaptation au changement climatique qui a été publié en décembre 2018 et qui comporte un volet « prévention et résilience ». De la même manière, les stratégies d'adaptation des bassins, récemment élaborés sur chaque district hydrographique, ont vocation à être citées ;
- rappelle la doctrine nationale sur le littoral qui anticipe une hausse du niveau de la mer. Il s'agit d'indiquer explicitement dans les PGRI que les cartes d'aléas doivent intégrer de manière systématique une hausse minimale du niveau de la mer.

### **2.4. Coordination avec d'autres Etats membres**

Il conviendra, pour les bassins concernés, de veiller à valoriser au mieux dans la mise à jour du PGRI la coordination avec un autre Etat membre (ex. commissions existantes, organisation de réunions...).

## **3. Prise en compte d'autres documents et aléas**

### **3.1. Schéma directeur de prévision des crues (SDPC)**

D'après l'article L. 566-7 du code de l'environnement, les dispositions du PGRI comprennent notamment le Schéma Directeur de Prévision des Crues (SDPC). Le SDPC définit l'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues dans le bassin. Le SDPC est élaboré dans un autre calendrier que celui du PGRI.

Dans ce contexte, pour la mise à jour des PGRI, il est proposé de ne pas intégrer in extenso le SDPC dans le PGRI, mais d'intégrer une présentation sommaire du SDPC (objectifs et grands principes), notamment les éléments généraux n'ayant pas vocation à évoluer entre deux révisions du SDPC, et d'ajouter une phrase précisant où trouver le SDPC (par exemple : « Le schéma directeur de prévision des crues, prévu à l'article

---

<sup>3</sup> Le rapport de la Commission Européenne rappelle que la directive inondation demande à ce que les PGRI prennent en compte le changement climatique et que les PGRI français n'intègrent pas suffisamment le sujet.

L. 564-2 du code de l'environnement, est consultable sur le site de la D(R)EAL/DRIEE XXX »).

### **3.2. Dispositifs ORSEC**

A l'instar des PGRI du premier cycle, les dispositions afférentes aux inondations du dispositif ORSEC doivent être référencées dans le PGRI. Il convient donc, pour les PGRI du deuxième cycle, de mettre à jour si besoin les données figurant actuellement dans le PGRI, qui se présentent généralement sous la forme de tableaux ou de textes.

### **3.3. Remontée de nappe**

La mise à jour du PGRI pourra indiquer que l'addendum de l'EPRI intègre, le cas échéant, une carte sur les remontées de nappe. Dans le cas d'un aléa « remontées de nappe », le PGRI pourra prévoir des dispositions afférentes le cas échéant, s'il en est attendu des progrès substantiels en matière de prévention des risques.

## **4. Sujets techniques**

### **4.1. Prise en compte des retours des mises à disposition (notamment sur les questions importantes)**

Le bilan de la mise à disposition du public est imposé par l'article L. 566-11 pour le projet de PGRI : « L'autorité administrative peut modifier le projet pour tenir compte des avis et observations formulés. Elle publie, au plus tard à la date d'adoption du plan de gestion des risques d'inondation, une synthèse des avis et observations recueillies et la manière dont elle en a tenu compte. »

Il convient de pouvoir retracer les retours de la mise à disposition du public (sur toutes les étapes préalables à la préparation des PGRI (et notamment les questions importantes)) en faisant *a minima* un tableau de synthèse qui précisera la façon dont ces retours seront pris en compte dans le projet de PGRI. La synthèse des avis (synthèse du tableau, indiquant également la manière dont on a tenu compte des avis) sera publiée.

### **4.2. Les SLGRI**

#### *Élaboration et mise en œuvre des SLGRI (pour mémoire)*

L'une des priorités de l'instruction du Gouvernement du 6 février 2019 relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques pour 2019 à 2021 est d'aider à l'émergence et à la mise en œuvre de stratégies de prévention des inondations sur les territoires élaborées et mises en œuvre par les collectivités, avec un traitement prioritaire sur les TRI. Dans le cadre du second cycle, la stratégie de chacun de ces territoires pourra être, selon les cas, soit une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI), soit un PAPI d'intention, soit la stratégie d'un PAPI. La mise en œuvre opérationnelle de cette stratégie sera déclinée si nécessaire à travers un PAPI en mobilisant les crédits du FPRNM.

#### *Portée de la synthèse des SLGRI dans les PGRI*

**L'article L. 131-1 du code de l'urbanisme (10°)** prévoit que les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7.

**La synthèse des SLGRI qui figure dans le PGRI, ne faisant pas partie des 1° et 3° du L. 566-7, n'est donc pas opposable aux SCOTs (et PLU en l'absence de SCOTs.).**

L'article L. 566-7 du code de l'environnement prévoit que le PGRI comporte une synthèse des stratégies

locales et des mesures. Le contenu de cette synthèse est à définir par chaque D(R)EAL de bassin. Une solution possible est d'intégrer dans le PGRI des fiches types de synthèse qui contiendraient les informations suivantes : périmètre et cartographie du territoire, chiffres clés, gouvernance, grands objectifs de la SLGRI et dispositions principales.

En outre, un bilan des actions déjà engagées pour les territoires couverts par une SLGRI (au travers d'un PAPI notamment) et des perspectives pourra également être renseigné.

#### **4.3. Bilan du PGRI**

##### *Évaluation des progrès accomplis*

Si un bilan des PGRI n'est pas demandé explicitement dans le code de l'environnement, l'annexe de la DI stipule :

« B. Éléments devant figurer dans les mises à jour ultérieures des plans de gestion des risques d'inondation  
**2. L'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis conformément à l'article 7, paragraphe 2. »**

Dans ce contexte, il est demandé d'intégrer dans le PGRI un volet succinct « progrès accomplis entre les 2 PGRI », qui pourrait être rédigé de la façon suivante :

- progrès qualitatifs appuyés par des exemples d'actions réalisées à l'échelle du bassin, d'actions des PAPI... (Il est en effet difficile d'établir un bilan quantitatif précis des dommages évités grâce aux PGRI. Une évaluation qualitative appuyée sur des exemples permet néanmoins de fournir des indications intéressantes.) ;
- indicateurs le cas échéant.

Ce bilan pourra utilement être utilisé pour le rapport environnemental.

##### *Indicateurs*

Il n'est pas prévu de cadrer les indicateurs au niveau national.

#### **4.4. Utilisation des cartes « directive inondations » pour l'évènement extrême**

Il convient de lire le paragraphe 3 de l'annexe 4 de la circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation comme suit pour l'évènement extrême :

« [...]

*Plus précisément, et en complément des éléments décrits ci-dessus, les mesures à mettre en œuvre par type de scénarios, seront les suivantes :*

*[...]*

- *évènement extrême : la prise en compte de cet évènement d'occurrence très faible vise la limitation des dommages irréversibles (qui pourraient par exemple être causés à l'environnement ou à un patrimoine culturel) et la préparation à la gestion de crise (notamment via les PCS), ceci afin, le cas échéant, de réduire le délai de retour à la normale du territoire en cas de survenue de ce type d'évènement, qui quoique peu probable n'est pas impossible. Dans ce cadre, les mesures à mettre en œuvre a minima sont les suivantes :*
  - *les bâtiments publics nécessaires à la gestion d'une crise, et notamment ceux utiles à la sécurité civile et au maintien de l'ordre public, devront dans la mesure du possible être implantés en dehors de l'enveloppe de l'évènement extrême. Dans le cas contraire, il conviendra de veiller **dans la mesure du possible** à ce que les bâtiments restent, en toutes*

*circonstances, aisément accessibles par la route et desservis par des réseaux résilients et à ce que les planchers des bâtiments eux-mêmes soient situés au-dessus de la cote estimée. Les bâtiments nécessaires à la gestion de crise déjà implantés en zone inondable devront faire l'objet de mesures visant à garantir le maintien de leur caractère opérationnel en cas d'inondation extrême. Ces bâtiments sont par exemple (liste non limitative) : casernes de pompiers, gendarmeries, équipements de santé, établissements accueillant des personnes à faible mobilité ;*

*◦ les infrastructures structurantes (LGV...) devront dans la mesure du possible être implantées en dehors de l'enveloppe de l'événement extrême. Dans le cas contraire, ces infrastructures devront, **dans la mesure du possible**, être adaptées à l'événement extrême. »*

\*\*\*\*\*

## **5. Évaluation environnementale**

Conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, s'agissant des PGRI, l'autorité environnementale (AE) est la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Conformément à l'article R. 122-21 du code de l'environnement, l'AE formule un avis sur le rapport sur les incidences environnementales et le projet de plan, schéma, programme ou document de planification dans les trois mois suivant la date de réception du dossier. Dans ce contexte, il convient que le projet de PGRI soit finalisé fin juin/début juillet 2020.

Il est possible, pour les DREAL de bassin qui le souhaitent, de demander formellement à l'autorité environnementale un cadrage préalable, afin d'avoir des éclairages sur ses attentes sur certaines questions. Cette procédure est encadrée par l'article R. 122-19 du code de l'environnement qui prévoit notamment : « *Sans préjudice de sa responsabilité quant à la qualité de l'évaluation environnementale, la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental. ...* ». Un travail de réseau préalable devra permettre d'organiser, le cas échéant, ces saisines pour un nombre limité de DREAL de bassin et un retour partagé, en lien avec le SRNH.

## **6. Association des parties prenantes**

Comme indiqué dans la note du 1<sup>er</sup> février 2017, pour poursuivre la dynamique engagée et veiller à l'atteinte des objectifs fixés, il est proposé de maintenir les structures de concertation mises en place pour le premier cycle.

Néanmoins, si une D(R)EAL de bassin souhaite les adapter, rien n'empêche qu'elle puisse le faire.

Pour mémoire, selon l'article L. 566-11 du code de l'environnement, « .... *les plans de gestion du risque d'inondation sont élaborés et mis à jour avec les parties prenantes identifiées par l'autorité administrative, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ainsi que le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin et la collectivité territoriale de Corse pour ce qui la concerne.* »

## 7. Échéances

Les échéances prévues pour la mise à jour et le rapportage des PGRI sont les suivantes :

- finalisation du projet de PGRI : juin - juillet 2020
- examen de l'autorité environnementale : août - octobre 2020
- mise à disposition du public afin de recueillir ses observations : novembre 2020 - mai 2021 (la consultation des parties prenantes, prévue par le II. du R. 566-12 du code de l'environnement, se fera en parallèle).
- intégration des retours et finalisation du document : juin-novembre 2021
- approbation des PGRI : avant le 22 décembre 2021
- rapportage à la Commission européenne : avant le 22 mars 2022 (le rapportage sera centralisé par la DGPR).

\*\*\*\*\*