

Articulation entre SDAGE et PGRI

Cette note s'inscrit dans le cadre du guide PGRI publié en annexe de la circulaire du 14 août 2013 et du projet de la circulaire relative à la révision des SDAGE elle vient préciser les éléments d'articulation entre les SDAGE et les PGRI.

Dans le cadre de l'élaboration des PGRI, la bonne articulation de la directive inondation et de la directive cadre sur l'eau est nécessaire. La réglementation impose que les dispositions du SDAGE concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau soient communes avec le PGRI et que celui-ci soit compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par le SDAGE.

L'objectif de la première génération de PGRI est d'aller vers une plus grande cohérence des politiques de gestion de l'eau et de gestion des inondations. L'élaboration du premier PGRI doit donc permettre d'amorcer une clarification des dispositions du SDAGE qui concernent la prévention des inondations.

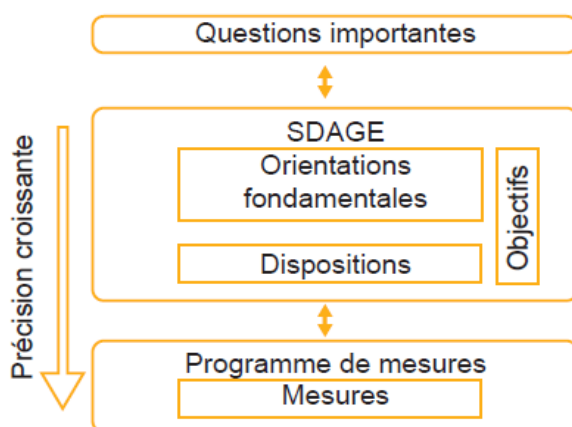
1 Objet et structuration du SDAGE et des documents associés

Le SDAGE définit :

- des objectifs de qualité et de quantité des eaux qui correspondent aux objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau ;
- des orientations fondamentales : Elles identifient les grands enjeux du bassin pour satisfaire aux principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau énoncé à l'article L211-1 du code de l'environnement.
- des dispositions : ensemble des éléments nécessaires pour atteindre les objectifs du SDAGE et décliner ses orientations fondamentales.

A noter que le terme « disposition » est juridiquement large. Au sens de l'élaboration du SDAGE, on entend par disposition l'ensemble des éléments nécessaires pour atteindre les objectifs du SDAGE et décliner ses orientations fondamentales, c'est-à-dire l'ensemble des éléments autres que les objectifs environnementaux et les orientations fondamentales.

Au sens du contenu du SDAGE et en application du XI de l'article L212-1 du code de l'environnement, qui stipule que les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des SDAGE, le terme disposition est entendu comme l'ensemble du contenu du SDAGE orientations fondamentales et objectifs compris.



Un **programme de mesures** identifie les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs environnementaux et contribuant à la réalisation des dispositions du SDAGE. Les mesures sont en cohérence avec les orientations fondamentales du SDAGE.

Les mesures comprennent :

- les mesures de base (imposées par le contenu de la DCE) : la France a choisi de les mettre en œuvre à l'échelle nationale (les PdM rappellent juste le contenu de ces mesures et leur traduction dans les textes réglementaires) – elles correspondent donc à la mise en œuvre effective de la réglementation.
- les mesures complémentaires (nécessaires à l'atteinte des objectifs)
exemples de mesures complémentaires : (on détaille pour chaque mesure le maître d'ouvrage et la nature de la mesure : incitative, contractuelle et/ou réglementaire).
 - « sensibiliser les distributeurs agricoles de produits phytosanitaires aux impacts sur les milieux naturels » // collectivités // incitative contractuelle ;
 - « développer les programmes d'actions de lutte contre les pollutions diffuses » // pouvoirs publics // incitative contractuelle.

Attention : le programme de mesures est conçu pour l'atteinte des objectifs environnementaux fixés par la DCE. Il ne comprend pas de mesures visant la gestion des risques d'inondation strictement. Il peut cependant identifier des mesures y contribuant lorsqu'elles contribuent aux deux objectifs.

Mise en œuvre du programme de mesures dans des plans d'action :

La mise en œuvre et le suivi s'appuient sur des Plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) (des MISEN départementales) : identification des actions à mener et des maîtres d'ouvrages, service pilote au sein de la MISEN et coordination des acteurs, échéances, etc...

2 Objectif et structuration du PGRI

Rappel (voir guide PGRI)

Le PGRI :

- fixe les **objectifs stratégiques** de gestion des inondations à l'échelle du district, intégrant les objectifs définis au niveau national d'une part et tenant compte du contexte local d'autre part ;
- identifie, pour chaque objectif les **dispositions** nécessaires à l'atteinte des objectifs district. Ces dispositions, bien que classées par objectifs, relèvent des catégories suivantes identifiées dans les textes :
 - dispositions communes au SDAGE
 - surveillance, prévision et information sur les phénomènes
 - réduction de la vulnérabilité
 - information préventive, éducation, résilience et conscience du risque.
- fixe les **objectifs particuliers** à chaque TRI ;
- intègre, lorsqu'elles sont identifiées, les principales dispositions pour atteindre les objectifs spécifiques pour chaque TRI. En fonction de l'avancement des démarches locales pour les TRI, cette synthèse pourra être plus ou moins fournie pour le 1er cycle. Le niveau de précision de ces dispositions pourra être très hétérogène (de la mesure type DCE, à la disposition générale).

Ces dispositions peuvent porter sur l'ensemble des champs de la gestion des risques d'inondation. Elles comprennent notamment les éléments du SDAGE relatifs aux inondations ainsi que ceux d'autres schémas ou plans (SDPC), dispositif ORSEC...).

3 Parallèle Directive Inondation / DCE :

Parallèle des outils :

On peut mettre en parallèle :

- **les SDAGE et les PGRI**, qui constituent les documents cadre de gestion à l'échelle du district hydrographique (périmètre et calendrier communs) ;
- **Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les stratégies locales de gestion des risques inondations (SLGRI)**, qui constituent des documents de planification à l'échelle des bassins versants/bassins de risque. Attention, les stratégies locales ne sont pas opposables, à l'inverse des SAGE, et leur périmètre peut s'affranchir des limites hydrographiques. Cependant, les objectifs et dispositions des SLGRI

versés au sein du PGRI sont opposables au titre du PGRI ;

- **Les contrats de milieux (contrat de rivière, contrat d'étang, contrat de canaux, contrat de lac, de baie ou de nappe) et les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)**, qui constituent des documents de programmation technique et financière à l'échelle d'un bassin versant, pour la mise en œuvre d'un programme d'actions global et hiérarchisé.

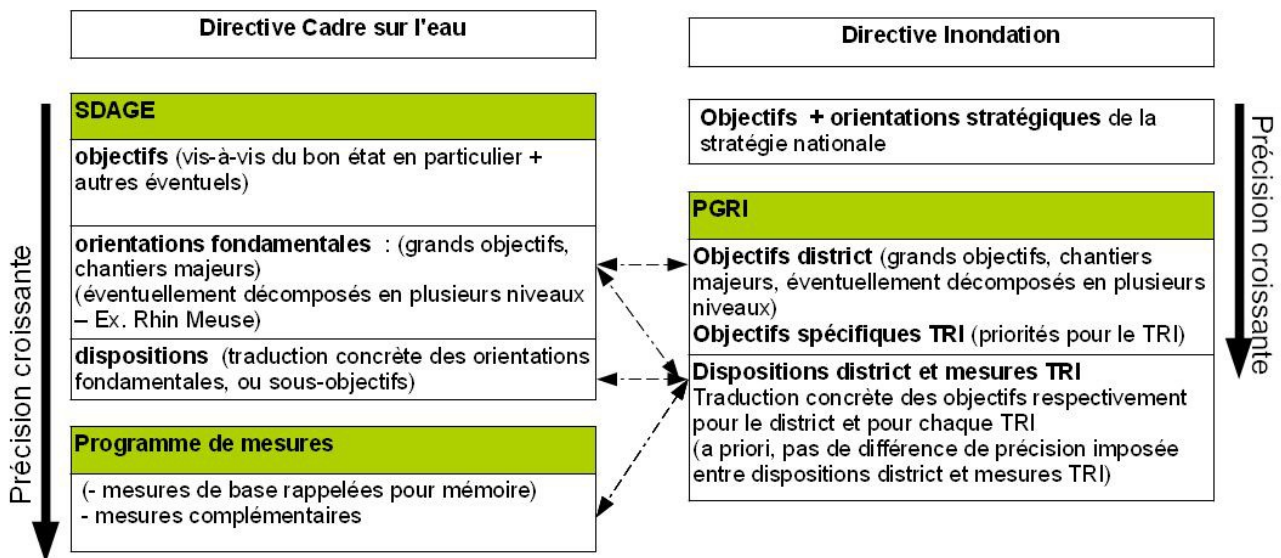
Parallèle du vocabulaire :

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

Les objectifs PGRI sont équivalents aux orientations fondamentales des SDAGE (sauf si ces dernières sont trop précises, dans ce cas elles peuvent être reversées dans les dispositions).

Rappel (voir guide PGRI)

Parallèle du vocabulaire : **équivalence possible**



Attention, schéma de principe – dépend du contenu du SDAGE et PGRI sur le district considéré

Cadre exigé par l'europe

4 Rappel de l'articulation des deux documents dans les textes

Contenu commun du PGRI et du SDAGE :

Le PGRI et le SDAGE partagent donc des éléments communs, qui sont l'ensemble des orientations fondamentales et dispositions des SDAGE concernant la prévention des inondations dès lors qu'elles concernent **la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau**.



Rappel des implications sur la compatibilité des documents d'urbanisme :

L'opposabilité du PGRI aux documents d'urbanisme est du niveau de la compatibilité et non de la conformité. La réglementation impose donc la « non contradiction » des documents d'urbanisme avec le PGRI et non leur conformité.

Une fois le PGRI approuvé et pour éviter une « double compatibilité » des documents d'urbanisme avec les éléments communs SDAGE et PGRI, les documents d'urbanisme n'ont, par dérogation, plus à être compatibles avec les orientations fondamentales des SDAGE relatives à la prévention des inondations.

Ils doivent être compatibles avec les objectifs du PGRI, et ses dispositions définies en l'application des 1° et 3° de l'article L. 566-7, c'est-à-dire les dispositions du PGRI relevant des champs suivants :

- la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, c'est-à-dire les dispositions communes au SDAGE et au PGRI ;
- la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée.

Les éléments communs au SDAGE et au PGRI devront donc être identifiés dans le PGRI, de même que les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité, afin de mettre en évidence les contraintes qui s'appliquent aux documents d'urbanisme.

5 Les orientations fondamentales (et dispositions) des actuels SDAGE en lien avec le PGRI

Les orientations fondamentales concernées sont le plus souvent bien identifiables au sein des SDAGE (chapitre consacré). Toutefois, certaines orientations fondamentales et dispositions des SDAGE concernant la gestion intégrée de l'eau (non fléchées « inondations ») permettent également d'améliorer la gestion des inondations : c'est le cas par exemple des orientations concernant la gouvernance ou à la préservation/restauration de la dynamique naturelle des cours d'eau.

Les SDAGE abordent globalement l'ensemble des axes de la gestion du risque d'inondation (y compris certains aspects de la préparation à la gestion de crise). Ils mettent en particulier l'accent sur les points suivants :

- l'aménagement du territoire (occupation des sols) et la réduction de la vulnérabilité : on notera que certains SDAGE, comme le SDAGE Loire-Bretagne, vont assez loin dans les dispositions relatives à l'occupation des sols en zone inondable (formulation d'une « doctrine PPR » où sont édictées les autorisations et interdictions d'aménager en zones inondables selon les enjeux et le niveau d'aléa) ;
- la nécessité d'articuler les travaux de protection contre les risques avec la nécessaire préservation des milieux aquatiques, et en particulier de maintenir et restaurer les zones d'expansion de crues, pour garantir les fonctionnalités naturelles des cours d'eau et des zones humides, préserver la végétation rivulaire ou ripisylve fonctionnelle lors de l'essartage pour l'écoulement des eaux... ;
- la maîtrise du ruissellement urbain et agricole, qui impacte également la qualité des eaux ;
- la gouvernance (articulation entre les différents responsables, émergence de porteurs de projet locaux, mise en place de commissions locales de l'eau (CLE) et d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), etc.) ;
- la connaissance des aléas et des risques ;
- la conscience du risque, la sensibilisation, la communication et la participation active du citoyen.

6 Propositions pour une bonne articulation SDAGE / PGRI

Répartition des rôles entre services risques et services gestion de l'eau de la D(R)EAL de bassin en lien avec l'Agence/Office de l'eau

La démarche conseillée est de partir de l'examen du volet inondation du SDAGE évoqué plus haut pour élaborer le PGRI par un travail concerté entre les différents services. A noter que les concepteurs du PGRI sont les mieux placés pour faire des propositions relatives à la prévention des inondations aux acteurs du SDAGE à l'issue de cet examen.

Afin d'assurer une bonne lisibilité de l'ensemble SDAGE / PGRI (notamment vis-à-vis des documents d'urbanisme), il est donc proposé, comme l'ont déjà fait certains bassins, que les services en charge des PGRI :

- identifient dans le SDAGE l'ensemble des orientations fondamentales et dispositions concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (volet « inondation » du SDAGE) ;
- à partir de ces éléments rédigent, dans cadre d'un groupe de travail regroupant les services en charge des risques et de l'eau de la D(R)EAL de bassin et l'agence (office) de l'eau, le dossier initiateur du PGRI ;
- s'accordent avec les personnes en charge des SDAGE sur la rédaction du volet commun.

Les niveaux de précision des orientations fondamentales, dispositions et mesures des SDAGE et programmes de mesures actuels sont très hétérogènes selon les bassins. Pour le prochain cycle, l'utilisation du référentiel commun des mesures « OSMOSE » apportera une plus grande homogénéité sur le niveau de détail des différents programmes de mesures.

Le SDAGE est associé à deux autres documents de programmation qui sont le PDM et le PAOT. Ayant vocation à permettre l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau imposés par la DCE, les mesures présentes dans les PDM ne concernent majoritairement pas la gestion des inondations.

Le PGRI est plus simple dans son contenu et définit des objectifs pour le bassin et des objectifs territorialisés pour chaque TRI.

Ces objectifs sont ensuite déclinés en dispositions dont chacune relève de l'une des quatre catégories identifiées par l'article L.566-7 du code de l'environnement.

Comme le guide PGRI le souligne, ces quatre catégories ne doivent pas servir d'entrées de chapitres pour les PGRI mais permettre la mise en valeur de la dimension stratégique de la politique de gestion sur le bassin.

A l'inverse du SDAGE, on pourrait donc ne pas retrouver dans le PGRI un chapitre bien identifié intégrant les dispositions communes aux deux documents mais avoir plutôt une répartition de ces dispositions en fonction des objectifs du PGRI.

Pour le SDAGE, le balayage des dispositions devra conduire à ne conserver que « les orientations fondamentales et dispositions concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en application de l'article L.211-1. » (article L.566-7 CE). Un recensement des thèmes concernant ces dispositions a été proposé dans le guide PGRI et est rappelé ci-dessous. Les dispositions sur la connaissance de l'aléa et la gouvernance peuvent faire appel à des discussions sur chaque district pour examiner ce qui peut être commun entre les deux documents.

Afin de faciliter l'identification des dispositions communes au SDAGE et au PGRI, la répartition des thématiques entre les documents a été précisée:

1/ Les thématiques à réserver au PGRI :

- l'aménagement du territoire pour la réduction de la vulnérabilité des biens exposés,
- la conscience du risque, information des citoyens,
- la préparation et la gestion de la crise,
- la prévision des inondations et l'alerte,
- les diagnostics et la connaissance des enjeux et vulnérabilités,
- la connaissance des aléas (à l'appréciation des bassins - cette thématique pourrait être aussi bien commune au SDAGE et au PGRI).

2/ Les thématiques communes au PGRI et au SDAGE :

- la préservation de la dynamique naturelle des cours d'eau (préservation des zones d'expansion des crues, zones de divagation naturelle des cours d'eau, ...) et des zones humides,
- l'entretien des cours d'eau,
- la maîtrise du ruissellement et de l'érosion,
- les aspects de gouvernance.

Les objectifs et dispositions visant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau devront être repris à l'identique et clairement identifiés dans le PGRI et le SDAGE.

Les démarches communes

Pour des raisons d'économie d'échelle et de cohérence des SDAGE et des PGRI, il est proposé que les démarches d'évaluation environnementale et de consultation du public soient groupées pour les deux documents.

La consultation du public sur ces deux documents devant être lancée le 19 décembre 2014, l'avis de l'autorité environnementale sur le rapport d'évaluation environnementale du PGRI devra être obtenu avant cette date.

Sachant que la production de l'avis de l'autorité environnementale nécessite pour les services compétents un délai de 3 mois incompressible, le projet de PGRI et son évaluation devront être prêts dès le mois de juin 2014, au plus tard début septembre.

Les correspondants DI au sein des DREAL de bassin auront avantage à rapidement se mettre en rapport avec les personnels chargés de l'évaluation environnementale des SDAGE pour grouper leur marché d'attribution.

Un travail est actuellement conduit par le CGDD pour produire un cadre sur les évaluations environnementales des plans et programmes concernés par les nouveaux textes. Cette production devrait être transmise prochainement.

Étapes clés de la révision des SDAGE et Programmes de Mesures DCE et articulation avec la directive Inondation et la DCSMM

