

Rapport du Président

Commission Permanente du
vendredi 22 mai 2015

Service instructeur
Service Rivières et Barrages

N° CP-2015-5-6-9

Service consulté

AVIS DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU HAUT-RHIN SUR LES PROJETS DE SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX (SDAGE) ET DE PLAN DE GESTION DES RISQUES D'INONDATIONS (PGRI) POUR LA PÉRIODE 2016-2021

Résumé : Le Comité de Bassin Rhin-Meuse et le Préfet Coordonnateur de Bassin sollicitent l'avis du Conseil Départemental du Haut-Rhin sur les projets de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et de Plan de Gestion des Risques d'Inondations (PGRI) pour le bassin du Rhin sur la période 2016-2021.

Il est proposé de formuler un avis défavorable à ces deux projets de rédaction, car ils ne tiennent pas compte des réalités économiques et territoriales du Haut-Rhin.

En effet, les dépenses auxquelles le Programme de Mesures (PDM) du SDAGE 2016-2021 engagerait les collectivités haut-rhinoises sont nettement supérieures à nos capacités financières, dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat et des aides de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse.

De plus le PGRI 2016-2021 introduit le principe d'inconstructibilité des terrains protégés par des digues, alors que ces 30 dernières années, le Département et les Syndicats Mixtes de rivières ont investi 170 M€ pour protéger 26 000 bâtiments jusqu'au niveau d'une crue centennale. Le développement économique du Haut-Rhin sera fortement impacté par cette décision qui remet en cause tous les Plans de Prévention des Risques d'Inondations (PPRI) existants, ainsi que les SCOT et les POS/PLU en vigueur.

Le Département du Haut-Rhin s'est toujours fortement investi dans les politiques de gestion de l'eau et de préservation des milieux aquatiques, que ce soit à travers :

- les Contrats Cadres pluriannuels passés avec l'Agence de l'Eau pour l'aide conjointe aux collectivités ;
- l'assistance technique pour l'eau potable (SATEP), l'exploitation des stations d'épuration (SATESE) et l'assainissement non collectif (SATANC) ;
- la préservation des milieux aquatiques grâce aux Syndicats Mixtes de Rivières, à la politique des Espaces Naturels Sensibles (ENS) et aux Plans de Gestion de l'Espace Rural et Périurbain (GERPLAN).

Le Département est également reconnu pour son action en faveur de la prévention des inondations. Il a investi avec les Syndicats Mixtes de Rivières 170 M€ sur les 30 dernières années afin de protéger 26 000 bâtiments contre une crue d'occurrence centennale.

Les zones inondables naturelles sont particulièrement bien préservées dans le Haut-Rhin avec plus de 150 communes couvertes par un Plan de Prévention des Risques d'Inondations.

La politique de gestion de l'eau et de prévention des inondations est encadrée par deux Directives européennes, la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et la Directive Cadre sur les Inondations (DCI). Ces directives ont été transposées en droit français et s'appliquent à travers deux documents de planification élaborés à l'échelle des grands bassins hydrographiques (périmètre des Agences de l'Eau, Rhin-Meuse pour le Haut-Rhin) :

- le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), dont la version approuvée en 2009 est en vigueur pour la période 2010-2015,
- le Plan de Gestion des Risques d'Inondations (PGRI), dont la première version entrera en vigueur en 2016.

Ces documents cadres sont révisés tous les 6 ans, ainsi les deux documents sur lesquels le Conseil Départemental doit donner un avis entreront en vigueur du 1^{er} janvier 2016 jusqu'au 31 décembre 2021, puis suivra un nouveau cycle 2022-2027.

1. Avis sur le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Rhin-Meuse – Cycle II 2016/2021 (annexe 1)

Le SDAGE est élaboré par le Comité de Bassin, avec l'appui de l'Agence de l'Eau (Secrétariat Technique de Bassin – STB) et du Préfet Coordonnateur de Bassin (DREAL Lorraine).

L'objectif du SDAGE est de définir :

- les objectifs de qualité pour les différentes masses d'eau (tronçons de cours d'eau ou nappes souterraines),
- les orientations et les dispositions à prendre pour atteindre ces objectifs,
- le Programme de Mesures (PDM) envisagé pour atteindre les objectifs.

La portée juridique du SDAGE est forte et le place certes en dessous des lois et décrets, mais au dessus des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, des documents de planification (SAGE) et des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales, etc.).

Le Département du Haut-Rhin est sollicité par le Comité de Bassin Rhin-Meuse pour émettre un avis sur le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de gestion des Eaux (SDAGE) pour le second cycle 2016/2021.

Les documents sont consultables en ligne :

<http://consultation.eau-rhin-meuse.fr/?q=sdage>

Les orientations et les dispositions envisagées par le nouveau SDAGE ont été passées en revue par la Direction Adjointe de l'Eau du Département du Haut-Rhin et font l'objet d'un certain nombre d'observations dont la liste complète figure en annexe 1.

Il ressort de l'analyse du projet de SDAGE 2016-2021 que ce dernier ne tient pas compte des réalités économiques et territoriales du Haut-Rhin.

a. Un Programme de Mesures ne tenant pas compte des capacités financières des collectivités

Les prévisions d'investissement pour le volet « milieux aquatiques » font apparaître un montant prévisionnel d'investissement pour le Haut-Rhin sur 6 ans de plus de **46 M€**. Or, les programmes d'études globales pour l'atteinte du bon état écologique que nous avons conduits avec l'Agence de l'Eau, tout comme les budgets prévisionnels des syndicats mixtes de rivières montrent que le montant d'engagement raisonnablement envisageable pour les 6 prochaines années ne pourra excéder **6 M€**. Il est donc inconcevable de valider le SDAGE 2016-2021 avec de tels écarts de prévisions d'engagement.

Le Département du Haut-Rhin s'inquiète des conséquences financières que pourrait avoir l'affichage d'un niveau d'engagement non réaliste, alors qu'il est question dans le cadre du projet de loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de rendre les collectivités coresponsables avec l'Etat, en cas de sanctions financières de la Commission Européenne. Le Département du Haut-Rhin ne peut pas s'engager à la hauteur de ce qui est promis par le SDAGE Rhin-Meuse.

Dans le domaine de l'eau potable, on note que la disposition T1-01.1-D3bis impose que « les collectivités ne distribuant pas une eau à l'équilibre calco-carbonique ou mettant en œuvre une neutralisation utilisant du calcaire marin dont l'extraction est à présent interdite (Maërl des Glénan) mettront en place un traitement de neutralisation conforme, ou l'amélioreront ou le convertiront ».

Cette disposition va induire des coûts considérables non supportables par les collectivités. Il est en effet regrettable que le SDAGE ne tienne pas compte des décisions prises récemment par l'autorité compétente sur notre territoire, l'Agence Régionale de Santé (ARS) Alsace, qui vient de finaliser une étude sur ce sujet aboutissant à une solution plus réaliste. En effet, l'Office International de l'Eau (OIE) propose de ne pas imposer de manière systématique un traitement de l'agressivité de l'eau et en tout état de cause de ne pas imposer ce traitement pour les Collectivités qui subiraient un surcoût induit du prix de l'eau supérieur à 1 €/m³. La Commission de l'Agriculture, de l'Environnement, du Cadre de Vie et de la Montagne a donné un avis favorable à cette stratégie, le 20 janvier 2015.

On peut faire les mêmes observations sur d'autres thèmes comme l'assainissement où les montants avancés dans le PDM sont sans commune mesure avec les investissements actuels et prévisibles des collectivités et ceux réalisés sur le cycle précédent, alors que des bases de chiffrages existent au moins pour le milieu rural. Par ailleurs, le transfert potentiel de la compétence assainissement des Communes vers les Communautés de Communes, au cours des six années à venir, ne pourra se traduire dans un premier temps que par un ralentissement de l'émergence des projets, dans les secteurs géographiquement concernés.

b. La délimitation de la masse d'eau souterraine « Nappe d'Alsace »

Le SDAGE définit que la nappe d'accompagnement de la rivière Doller appartient au périmètre de gestion du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Ill – Nappe – Rhin. Or, la nappe d'accompagnement de la Doller permet l'approvisionnement en eau du tiers de la population du Haut-Rhin, autour de l'agglomération mulhousienne. La gestion de cette nappe dépend étroitement de la gestion de la Doller et de ses affluents, qui relèvent du SAGE de la Doller.

Le Département anime la Commission Locale de l'Eau du SAGE de la Doller et à ce titre il est opportun de demander un nouveau découpage de la masse d'eau souterraine « Nappe d'Alsace » pour individualiser la nappe d'accompagnement de la Doller qui relèvera du SAGE de la Doller.

c. Le projet de déport des rejets des chlorures des soudières de Lorraine dans le Rhin

Le SDAGE Rhin envisage d'autoriser (orientation T2 – O1.3) la poursuite des études relatives à la problématique des chlorures des soudières de Moselle. Un projet de construction d'un caloduc rejetant vers le Rhin est notamment à l'étude pour préserver la qualité de l'eau de la Moselle. Ce projet a fait l'objet de nombreux avis défavorables des collectivités consultées, car la qualité de l'eau du Rhin s'est nettement améliorée ces 20 dernières années, et il n'est pas envisageable de transférer cette pollution de la Moselle au Rhin. Lors de sa réunion du 1^{er} décembre 2014, la Commission Agriculture et Environnement du Conseil Rhénan, présidée par M. Michel HABIG, a pris une résolution déclarant ce projet « inacceptable et incompatible avec les objectifs de protection » du Rhin. Les élus Alsaciens se sont également opposés à ce projet lors du vote du SDAGE en Comité de Bassin.

Au regard de l'inadéquation du projet de SDAGE Rhin 2016-2021 avec les capacités financières et les réalités territoriales du Haut-Rhin, il est proposé de formuler un avis défavorable dans le cadre de la consultation organisée par le Comité de Bassin.

2. Avis sur le projet de Plan de Gestion des Risques d'Inondations 2016/2021 – Bassin RHIN

a. L'inconstructibilité derrière les digues et la fragilisation des documents d'urbanisme

La déclinaison de la Directive européenne sur les Inondations de 2006 donne lieu sur notre territoire à la mise en œuvre d'un Plan de Gestion des Risques d'Inondations (PGRI). Ce document doit intégrer la Stratégie Nationale de Gestion du Risque d'Inondations (SNGRI) élaborée par la Commission Mixte Inondations.

Le PGRI reprend en grande partie la partie Eau et Aménagement du Territoire du SDAGE 2010-2015, mais il intègre des modifications notables sur la constructibilité derrière les digues. En effet, la stratégie nationale édicte le principe d'inconstructibilité derrière les digues, en réaction aux catastrophes de Xynthia et du Var. Cette approche ne fait, ni de distinction dans les hauteurs de digues, ni dans l'intensité des phénomènes auxquels les digues sont soumises.

Or, le département du Haut-Rhin est particulièrement concerné par cette question, puisqu'on dénombre 26 000 bâtiments protégés par des digues, principalement en plaine et le long de l'Ill. Pour l'instant, les Plans de Prévention des Risques d'Inondations (PPRI) en vigueur n'interdisent la construction qu'à l'arrière immédiat des digues, pour préserver les populations d'un effet de « chasse » en cas de rupture ou de surverse de l'ouvrage. Le PGRI prévoit l'interdiction de toute extension de l'urbanisation dans la zone protégée par les digues, même à plusieurs centaines de mètres. Seuls les terrains non encore bâtis dans la zone urbaine pourront être construits. Cela va poser problème à de nombreuses communes de la plaine d'Alsace.

L'adoption du PGRI dans sa rédaction actuelle va fragiliser tous les documents d'urbanisme existants, car les Plans de Prévention des Risques d'Inondations (PPRI) approuvés dans le Haut-Rhin, suite à une large concertation avec les communes, ne seront pas conformes au PGRI. Le PPRI constituant une servitude d'urbanisme, les SCOT et les POS/PLU doivent s'y conformer et ce sont donc tous les documents d'urbanisme de plus de 150 communes du Haut-Rhin qui seront impactés.

Le Préfet Coordonnateur de Bassin a certes proposé que les communes puissent définir dans les documents d'urbanisme des Zones d'Intérêts Stratégiques (ZIS) autorisant la construction dans les zones protégées par des digues, mais ces ZIS ne sont pas définies par la loi, ni par le PGRI. Dès lors cette solution semble fragile sur le plan juridique et fera planer une épée de Damoclès sur les Communes.

b. Le financement de la Stratégie Locale de gestion des Risques d'Inondations du Territoire à Risque Important de l'agglomération mulhousienne

Un autre point important concerne la mise en œuvre des Stratégies Locales de Gestion du Risque d'Inondations (SLGRI), que l'Etat souhaite confier aux collectivités. Dans le Haut-Rhin, 13 communes de l'Agglomération Mulhousienne ont été retenues comme Territoire à Risque Important d'inondations (TRI) et devront mettre en œuvre une SLGRI.

La SLGRI doit viser la réduction de la vulnérabilité des bâtiments et des infrastructures publiques, l'amélioration de la gestion de crise et des secours en cas de crue, ainsi que la lutte contre les inondations, en favorisant l'étalement des crues et la mise en place d'ouvrages de protection. Ainsi la SLGRI fera-t-elle appel aux différents niveaux de collectivités, comme les Communes responsables des Plans Communaux de Sauvegarde, la M2A et le SIVOM qui sont gestionnaires d'infrastructures et les Syndicats Mixtes de l'Ill, de la Largue et de la Doller qui interviennent en amont de l'agglomération et sur les ouvrages de protection comme les digues.

Le PGRI ne définit pas quelle collectivité aura la charge de coordonner l'action de tous les acteurs de la prévention des inondations cités ci-dessus et ne prévoit aucun moyen financier nouveau pour mettre en œuvre les actions qui s'imposent. Il serait souhaitable que l'Etat et l'Agence de l'Eau prévoient des moyens de financement spécifiques pour mener à bien la SLGRI sur le TRI de MULHOUSE.

Compte-tenu de l'impact du PGRI sur le développement économique du Haut-Rhin et de l'absence de financement spécifique pour la mise en œuvre de la SLGRI dans le TRI de l'agglomération mulhousienne, il est proposé de formuler un avis défavorable dans le cadre de la consultation organisée par le Préfet Coordonnateur de Bassin.

Au vu de ce qui précède, je vous propose :

- de formuler un avis défavorable sur le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2016-2021 pour le bassin du Rhin et de m'autoriser à en informer le Président du Comité de Bassin ;
- de nous désolidariser du Programme de Mesures envisagé dans le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2016-2021, dont les engagements financiers ne tiennent pas du tout compte des réalités budgétaires auxquelles sont confrontées les collectivités ;
- de demander la modification du périmètre de la masse d'eau « Nappe d'Alsace » pour individualiser la nappe d'accompagnement de la Doller dont la gestion relève du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Doller ;
- de manifester notre opposition au projet de déport des rejets de chlorures des soudières de Lorraine dans le Rhin ;

- de demander au Comité de Bassin de prendre en compte dans une nouvelle rédaction les autres observations formulées en annexe 1 ;
- de formuler un avis défavorable sur le projet de Plan de Gestion des Risques d'Inondations 2016-2021 pour le bassin du Rhin et de m'autoriser à en informer le Préfet Coordonnateur de Bassin et le Préfet du Haut-Rhin ;
- d'alerter toutes les collectivités en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur les conséquences du Plan de Gestion des Risques d'Inondations, qui va remettre en cause et fragiliser tous les documents d'urbanisme existants ;
- de demander à l'Etat et à l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse de mettre en place des financements spécifiques pour l'animation et la mise en œuvre de la Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondations du Territoire à Risque Important de l'Agglomération Mulhousienne.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.



Eric STRAUMANN