

Rapport du Président

Commission Permanente
du
lundi 31 mai 2021
N° CP-2021-6-3-3

3^{ème} Commission

Commission de l'attractivité économique et de la transition énergétique et écologique

Service instructeur

Service de l'eau

Service consulté

AVIS DE LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE SUR LE PROJET DE PLAN DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION RHIN-MEUSE (PGRi) POUR LA PÉRIODE 2022-2027

Résumé : La Collectivité européenne Alsace est consultée pour avis sur le projet de Plan de gestion des risques d'inondation (PGRi) du district du Rhin et de la Meuse.

Ce document porte sur les enjeux et les objectifs qui fondent la politique de prévention des inondations sur ce bassin pour une nouvelle période 2022-2027. Il décline un ensemble de mesures et de dispositions techniques, juridiques, administratives et financières à mettre en œuvre pour réduire ce risque pour les populations et les biens.

En raison des lourdes conséquences à venir pour les territoires et leur développement futur ; de l'absence d'étude économique complète permettant d'en évaluer son coût et ses impacts financiers ; de l'absence d'équité entre les territoires ruraux et urbains induite par sa mise en œuvre ; de l'absence de mise en perspective des objectifs poursuivis avec des moyens nécessaires réalistes pour y parvenir, ce projet de PGRi a fait l'objet d'un avis défavorable de la Commission de l'attractivité économique et de la transition énergétique et écologique le 10 mai 2021.

Par ailleurs, mises en perspective avec les enjeux importants qui se concentrent sur le bassin de l'Ill, la multiplicité et la diversité des acteurs impliqués nécessitent une animation et une coordination forte à l'échelle alsacienne que seule la CeA est en mesure de porter avec cohérence en raison de son périmètre adapté.

I. CONTEXTE ET OBJET DE LA CONSULTATION

Le Plan de gestion des risques d'inondation (PGRi) est un document de planification, élaboré par le Préfet coordonnateur de bassin, en association avec les parties prenantes de la gestion du risque d'inondation. Il fixe les objectifs à atteindre à l'échelle du bassin et sur les Territoires identifiés à Risque d'Inondation (TRI) à l'horizon 2027, et édicte des dispositions à mettre en œuvre pour y parvenir. Le PGRi est le document de référence de la gestion des inondations sur le bassin Rhin-Meuse.

Il doit donner une vision stratégique des actions à conjuguer pour réduire les conséquences négatives des inondations sur le territoire, en orchestrant à l'échelle de chaque grand bassin, les différentes composantes de la gestion des risques d'inondation, et en mettant l'accent sur la prévention, la protection et la préparation au risque d'inondation.

Les cinq objectifs retenus sur le district Rhin-Meuse n'ont pas évolué par rapport au premier cycle du PGRi 2016-2021 et s'inscrivent dans sa continuité :

- 1. Favoriser la coopération entre les acteurs,
- 2. Améliorer la connaissance et développer la culture du risque,
- 3. Aménager durablement les territoires,
- 4. Prévenir le risque par une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau,
- 5. Se préparer à la crise et favoriser le retour à une situation normale.

Ces objectifs se déclinent en 18 « Orientations » et en 69 « Dispositions », opposables à l'administration, aux collectivités et à leurs décisions, ainsi qu'aux porteurs de projets soumis à réglementation, notamment au titre de la loi sur l'Eau.

Le PGRi s'adresse principalement aux acteurs de l'urbanisme, incontournables dans la gestion des risques d'inondation : en ce sens, tous les documents d'urbanisme (PLU, PLUI, SCOT) devront lui être conforme ou rendu conforme. Il vise également tous les porteurs de projets concernés par la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

Le PGRi est applicable sur les parties françaises des districts hydrographiques du Rhin et de la Meuse. Il est soumis pour avis à la consultation du public et des assemblées pendant une durée de six mois.

Le projet de PGRi faisant l'objet de la présente consultation se trouve sous le lien :

https://resana.numerique.gouv.fr/public/information/consulterAccessUrl?cle_url=1720147987VT8EZftXU29WOWhuC2UEJFFvDzIHJIY/VD8FOAZnW2kEMgI2VjMAZgM0

II. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DE LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE (CeA)

Si les ambitions générales et les principaux objectifs affichés dans le PGRi paraissent fondés et ne peuvent qu'être partagés, de nombreuses dispositions y figurant interpellent. En particulier, l'assemblée relève :

1. Des orientations et des dispositions très contestables qui, pour beaucoup d'entre elles, auront des conséquences économiques et sociales très impactantes sur les territoires et leur développement futur.

En particulier, les orientations 3 et 4 disposent que : « le choix a été fait, dans ce présent PGRi, de décliner les principes fondamentaux de la prévention des inondations contenus dans le décret PPRi à **l'ensemble du territoire du bassin Rhin-Meuse**, y compris les territoires exposés aux inondations **non couverts par un PPRi** ou couverts par un PPRi dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 7 juillet 2019 Ces dispositions sont plus particulièrement adressées aux documents d'urbanisme des communes non couvertes par un PPRi (SCOT et à défaut PLU, PLUI ou carte communale) qui les traduisent sur la base de la connaissance disponible **portée à la connaissance par les services de l'État**, ou diffusée par les autres acteurs du territoire (collectivités ou groupements exerçant la compétence GEMAPI notamment) ».

Les secteurs soumis à inondation sont classés en 4 zones d'aléa, qualifiées de très fort, fort, moyen ou faible, selon des critères croisés de « hauteurs d'eau » et de « vitesses d'écoulement ». Dans chacune de ces zones, selon que l'on se situe en centre urbain, en secteur urbanisé hors centre urbain ou en secteur non urbanisé, les règles d'urbanismes seront adaptées, allant de l'inconstructibilité stricte à la possibilité de construire sous conditions. Ce principe d'adapter les constructions au risque d'inondation est cohérent et fondé.

Cependant, un des problèmes majeurs du décret PPRi concerne le classement des zones « d'arrière digue », repris dans les dispositions du O3.4-D4 du PGRi. Afin de prendre en compte l'éventuelle défaillance de ces ouvrages (rupture, brèche...), toutes les zones situées à l'arrière de ces ouvrages de protection, qu'il s'agisse de digues construites à cet effet ou de tout autre ouvrage pouvant jouer ce rôle (routes, canaux, ...), seront classées en zone d'aléa « très fort », dans une bande de sécurité d'arrière digue et se verront frappées d'un principe strict d'inconstructibilité.

Jusqu'à présent, dans les derniers PPRi du Haut-Rhin, il était admis que cette bande soit de 10 m, résultant d'études de danger détaillées. Dans le Bas-Rhin cette bande pouvait prendre des largeurs variables allant de 0 à 200 m maximum. Désormais, le décret prévoit que la largeur de cette bande soit établie à 100 fois la hauteur d'eau retenue par la digue, par rapport à la cote du terrain naturel située derrière la digue, avec une largeur minimale de 50 m, pouvant aller jusqu'à 200 m, voire au-delà.

Dans bien des situations, et notamment pour les nombreuses digues dans le Haut-Rhin, ces valeurs apparaissent totalement disproportionnées et ne reposent sur aucun fondement technique ou physique : elles ne tiennent pas compte de la géométrie des digues, de la qualité de leurs matériaux constitutifs ni de leurs suivis.

Par ailleurs, dans son orientation O3.4, le PGRi prévoit d'appliquer les dispositions du décret PPRi à l'ensemble des ouvrages de protection contre les crues, y compris les aménagements hydrauliques de type « bassin de rétentions », alors même que ce décret ne traite pas de ces ouvrages. L'application stricte de la méthode de calcul pour déterminer la largeur des bandes de sécurité d'arrière digue conduira, là encore, à des valeurs infondées et disproportionnées.

De plus, les dispositions O3.4-D1 et O3.4-D2 stipulent que, d'une façon générale, les zones protégées par des digues restent considérées comme inondables, c'est à dire qu'il n'est pas tenu compte, ni de la présence et ni de l'effet de ces ouvrages.

La disposition O3.2-D3 considère que « *l'effet écrêteur d'un dispositif de stockage temporaire des eaux de crue ou de ruissellement sur les crues en aval ne doit pas être pris en compte en matière d'urbanisme* », ce qui est en contradiction avec la définition même de ces aménagements (systèmes d'endiguement ou aménagements hydrauliques) indiquée aux articles R562-13 et R562-18 du Code de l'environnement, qui précisent que ces ouvrages assurent la protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou diminuent l'exposition d'un territoire au risque d'inondation.

De la sorte, une zone protégée par un ouvrage sera finalement soumise à des règles plus contraignantes que si elle n'était pas protégée, avec des effets plus pénalisants dans les bandes de sécurité d'arrière digue, frappée d'un principe d'inconstructibilité stricte, sans évoquer la forte perte de valeur vénale des biens immobiliers qui y sont établis.

Bien que la possibilité de défaillance de ces ouvrages ne puisse être écartée, les études de danger tiennent compte de la probabilité de ces défaillances et les ouvrages sont ainsi surdimensionnés pour une crue de retour centennale, de façon à rendre ce risque encore plus faible. La non prise en compte de l'effet de ces digues de protection dans le zonage réglementaire est donc inacceptable dès lors qu'elles ont été construites et correctement dimensionnées pour la crue de référence, qu'elles ont été autorisées par l'Etat, et qu'elles sont correctement suivies et entretenues.

La reprise intégrale des dispositions du décret PPRi dans le PGRI implique également la révision de tous les PPRi approuvés antérieurement au 7 juillet 2019 pour les rendre conformes. Dans le Bas-Rhin, cela concerne 4 PPRi, couvrant 85 communes (Zorn, Mossig, Giessen aval, Eurométropole de Strasbourg). Dans le Haut-Rhin tous les PPRi approuvés (Largue, Thur, Lauch, Ill, Fecht), couvrant 130 communes, devront être révisés afin d'intégrer ces nouvelles dispositions et, en pratique, remplacer des dispositions issues de calculs précis par des dispositions génériques non justifiées.

Par ailleurs, il existe un risque réel que soit donné un coup de frein à l'élaboration des PPRi restant à faire, dans la mesure où il serait considéré que les dispositions du décret PPRi se suffiraient à elles-mêmes.

Enfin, la définition précise de ces aléas inondations telle que demandée dans le PGRI (dispositions du O3.1), doit s'appuyer sur des études hydrauliques complexes et coûteuses. Dans la majorité des cas, hormis sur les grands cours d'eau dotés d'un PPRi récent, les données manquent et le simple porté à connaissance de l'autorité administrative (DDT, DREAL, ...) ne suffira pas aux porteurs de projets pour disposer des éléments de connaissance nécessaires en termes d'emprise de la crue de référence, de hauteurs d'eau et de vitesses d'écoulement. Cela pourrait amener les collectivités porteuses de projets d'urbanisme (PLU, PLUI, SCOT) à réaliser elles-mêmes ces études à la place de l'Etat pourtant chargé d'élaborer les PPRi.

2. Un manque d'équité entre les territoires (amont/aval – ruraux/urbains), et des péréquations nécessaires et qui restent à trouver.

Dans son chapitre introductif relatif à la philosophie de la mise à jour du PGRI (« *Penser la fonctionnalité des milieux naturels à l'échelle des territoires* »), et son orientation O3.2-D, le PGRI appelle clairement au développement de la solidarité amont/aval entre acteurs et entre territoires urbains/ruraux à l'échelle des grands bassins-versants, ce à quoi la CeA adhère pleinement.

Cet aspect a été largement souligné et clairement demandé lors des précédentes consultations sur les Grands Enjeux de la politique de l'Eau en 2019, et dans tous les PPRi soumis à consultation depuis 2018 sans jamais avoir été entendu. Cette question pourtant essentielle, n'est abordée qu'au stade de l'idée ou de son principe ; aucune réponse concrète n'est apportée sur le fond, aucune clé d'approche n'est suggérée, et tous les mécanismes de péréquation recherchés restent à inventer.

3. L'absence d'analyse économique sérieuse permettant d'apprécier la réalité des coûts de cette stratégie et son impact financier qui ne sera pas neutre pour le budget des collectivités, mais aussi pour les acteurs économiques, les porteurs de projets et les citoyens directement ou indirectement impactés. Il faudra également y inclure le coût du relogement des personnes domiciliées en zone rouge, cette zone ayant vocation à ne plus être habitée. Additionné au coût des 1,6 milliard d'euros du programme de mesures du SDAGE Rhin-Meuse 2022-2027, celui du PGRi (non connu, mais vraisemblablement considérable), apparaît totalement irréaliste aux échéanciers annoncés dans le contexte économique actuel. Il sera également inacceptable pour nos concitoyens qui subiront une pression fiscale supplémentaire via une augmentation très sensible du prix de l'eau facturé à l'abonné et de la taxe GEMAPI.
4. Bien qu'annoncé dans le A.5.3.2, comme étant en cours d'établissement, la CeA regrette l'absence d'un vrai bilan du PGRi précédant (2016-2021) permettant d'apprécier les progrès accomplis, mais aussi les nombreux décalages observés avec les objectifs fixés, pour, le cas échéant, identifier les besoins et les manques, et mesurer ainsi la bonne adéquation entre objectifs poursuivis et moyens pour y parvenir.

S'agissant des indicateurs de progrès, un dispositif d'évaluation et de suivi à caractère "quantitatif" est incomplet et non pertinent s'il n'est pas assorti d'une dimension "qualitative" pour en mesurer les effets réels et les progrès accomplis. En effet, de nombreux indicateurs proposés, assortis de leurs valeurs cibles aux échéances données, ne permettent pas d'évaluer qualitativement l'impact réel de ces mesures sur la réduction effective de la vulnérabilité dans les territoires et l'atteinte des ambitions affichées. Une évaluation du type « mesures proposées / coûts / bénéfices obtenus » serait plus pertinente surtout que le risque dans les zones d'arrière digue est bien calculé statistiquement dans le cadre des études de danger.

5. Dans son orientation O1.2 : « Organiser la gouvernance de la prévention des inondations et les maîtrises d'ouvrage opérationnelles », le PGRi suggère :

« Pour le bassin de l'Ill :

Disposer d'une gouvernance unifiée à l'échelle du bassin de l'Ill demeure un objectif prioritaire au regard des enjeux du bassin versant, en particulier sur leurs aspects quantitatifs (sécheresse et inondations). Le principe d'un EPTB n'est pas remis en cause et instituer un EPTB sur ce bassin reste donc l'objectif.

Cependant, les évolutions institutionnelles (création de la Collectivité européenne d'Alsace notamment) et la nécessité de développer une vision partagée des modes de coordination répondant au mieux aux grands enjeux, conduisent à revoir le calendrier qui avait été défini.

Il est recommandé qu'une instance de coordination pérenne sur les enjeux de gestion de l'eau et des inondations sur le bassin de l'Ill, précurseur de l'EPTB à instituer sur ce bassin, soit installée. A défaut d'entente entre les acteurs sur son portage, le Préfet coordonnateur assurera cette coordination. »

Sur cet aspect de la gouvernance, la CeA apparaît parfaitement en mesure de jouer ce rôle sur le bassin de l'Ill, et pourrait asseoir son statut comme acteur-clé pour une animation/coordination globale et cohérente de la politique de l'eau sur le bassin versant de l'Ill, que le comité de bassin Rhin-Meuse appelle de ses vœux.

En effet, la CeA est propriétaire de nombreux ouvrages structurants du bassin de l'Ill avec notamment 11 barrages, le canal déclassé du Rhône au Rhin sur 36 Km, 4 ouvrages d'écrêtement de crue, 4 ouvrages de soutien d'étiage dans le Haut-Rhin, et le Canal de la Bruche dans le Bas-Rhin (20 km avec un seuil de prise et d'anciennes écluses, support d'un projet de développement local). Elle est membre de 10 syndicats de rivière, gérant 4000 km de rivières, 900 ouvrages et 250 km de digues dans sa partie haut-rhinoise. Elle dispose par ailleurs d'une ingénierie de gestion et de maintenance (déléguée au Syndicat Mixte « Rivières de Haute-Alsace » dans le Haut-Rhin) et en régie (missions confiées au Parc Départemental d'Erstein dans le Bas-Rhin), ainsi que des services au petit cycle de l'eau (Haut-Rhin) et une ingénierie d'accompagnement aux stratégies locales de prévention des risques.

Elle participe ainsi fondamentalement tant à la protection contre les crues qu'au soutien d'étiage des cours d'eau et, de ce fait, à la protection des milieux aquatiques et la recharge de la nappe. Historiquement, elle dispose déjà d'une vision stratégique de ces problématiques sur la majeure partie de ce bassin.

Etant désormais la seule collectivité alsacienne à avoir un périmètre englobant la totalité du bassin-versant de l'Ill, la CeA peut se poser comme interlocuteur naturel unique des multiples opérateurs intervenant sur le terrain.

Il est donc proposé que la CeA réponde à cet enjeu et suggère, le moment venu, aux opérateurs et collectivités locales exerçant une compétence d'aménagement de bassin ou GEMAPI, de se positionner sur cette question pour satisfaire à cette demande du PGRI et du SDAGE sur le bassin-versant de l'Ill.

Au vu de ce qui précède, je vous propose :

- D'émettre un avis défavorable sur ce projet de Plan de Gestion du Risque d'Inondation Rhin-Meuse 2021-27. En particulier, de s'opposer :
 - o au principe de reprise intégrale et sans discernement, des dispositions du décret PPRi sur l'ensemble du territoire et à l'ensemble des aménagements de protection contre les inondations. L'application de ce décret impliquera également la réalisation d'études hydrauliques complexes et coûteuses à charge des collectivités et des porteurs de projets, alors même que l'Etat, responsable de l'élaboration des PPRi, est sensé les effectuer ;
 - o à la non prise en compte du rôle des digues et plus généralement des aménagements hydrauliques dans la protection contre les crues dès lors qu'ils ont été autorisés et dimensionnés pour la crue de référence, et qu'ils sont correctement entretenus et gérés selon les règles de l'art,

- au mode de calcul des bandes de sécurité d'arrière digue, dans la mesure où il est arbitraire et ne repose sur aucun fondement physique reflétant la réalité du risque. L'instauration de ces bandes d'arrière digue selon ce principe aurait des conséquences impactantes fortes sur des milliers d'habitations en Alsace.

- Selon l'orientation O1.1-D2 et D3 de ce projet de PGRI, de demander à que la Collectivité européenne d'Alsace soit pleinement associée comme partenaire visant à améliorer la coordination entre acteurs de l'eau et de la gestion des risques à l'échelle des départements. Conformément à cette orientation, de demander que la Collectivité européenne d'Alsace soit associée à la MISEN (Mission inter-services de l'eau et de la nature), à la CDRNM (commission départementale des risques naturels majeurs), et au secrétariat technique de bassin (STB), ses groupes de travail (hydromorphologie, surveillance, etc., ...), au secrétariat technique de bassin « directive inondation » (STB-DI) ;

- Conformément à l'orientation O1.2, en raison de son périmètre d'action territoriale particulièrement adapté et de sa longue expérience dans la prévention des crues, notamment dans le Haut-Rhin, de se positionner comme instance stratégique d'animation et de coordination pérenne sur les enjeux de gestion de l'eau et des inondations sur le bassin de l'Ill qui concentre des enjeux forts appelant une cohérence spatiale importante à l'échelle alsacienne.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président



Frédéric BIERRY