



Commission des dynamiques territoriales

23 - Protection de l'environnement

Avis du Conseil Départemental sur les projets du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et du Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) 2016-2021 du bassin Rhin-Meuse

Rapport n° CP/2015/128

Service gestionnaire :
Service rivières

Résumé :

En application des articles L.212-2 et R.566-12 du Code de l'Environnement, le Conseil Départemental du Bas-Rhin est appelé à donner son avis sur les projets de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et de Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) 2016-2021 du bassin Rhin-Meuse, réceptionné par courrier en date du 13 février 2015.

Le présent rapport vise à proposer l'avis du Conseil Départemental du Bas-Rhin sur ce projet.

CONTEXTE

Le SDAGE Rhin-Meuse 2010-2015, actuellement en application, fait l'objet de sa première révision et aboutira à une nouvelle version fin 2015. Le SDAGE découle de la Directive Cadre Européenne (DCE) sur l'Eau de 2000 qui a pour objectif d'établir un cadre unique et cohérent pour la politique et la gestion de l'eau en Europe.

Le PGRI pour sa part découle de la Directive Européenne Inondation de 2007 qui demande à chaque grand district hydrographique de se doter d'un programme pour réduire les conséquences négatives des inondations sur son territoire.

Les deux documents, réceptionnés le 13 février 2015 au Conseil Départemental, sont soumis à la consultation de notre assemblée jusqu'au 13 juin 2015.

OBJECTIFS DU SDAGE ET DU PGRI 2016 - 2021

Le SDAGE 2016 - 2021 définit les règles d'une gestion équilibrée des ressources en eau et décline les dispositions utiles à la reconquête de leur bon état. Il fixe ainsi, masse d'eau par masse d'eau, les objectifs à atteindre ou les motivations justifiant de reporter après 2021 les délais visés par la DCE. Ces objectifs, dès lors qu'ils seront définitivement arrêtés d'ici fin 2015, constitueront un engagement communautaire de nature juridique pour la France. Le programme de mesure du SDAGE définit les actions clés à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et évalue les coûts globaux correspondants. Ils engagent l'Etat à veiller à leur bonne réalisation.

THEMATIQUES	PRIORITES	POINTS RENFORCES
Eau et Sante	<ul style="list-style-type: none">- De l'eau potable de qualité en permanence,- Des lieux de baignades sains.	<ul style="list-style-type: none">- Déclaration d'Utilité Publique pour les captages,- Suivi des polluants émergents,- Remplacement des conduites en plomb,- Elaboration des profils de l'eau pour les sites de baignades.

<p>Eau et Pollution</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire les pollutions à la source, - Réduire, supprimer les substances toxiques, - Réduire les traitements préalables pour l'eau potable, - Bien gérer l'assainissement et les boues d'épuration, - Protéger le milieu marin à la source. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limiter les impacts des sites et sols pollués sur la ressource en eau, - Définir des zones à enjeu environnemental pour l'assainissement non collectif, - Fixer des seuils pour les PCB (Polychlorobiphényles) pour les sédiments de dragage, - Etablir un schéma global d'alimentation en eau potable pour la vallée de la Moselle, - Limiter les transferts de polluants issus des réseaux de drainage, - Limiter les déchets vers la mer.
<p>Eau, Nature et Biodiversité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir, restaurer l'intégrité des milieux naturels, - Reconnaître l'intérêt économique des milieux naturels en bon fonctionnement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Création de zones tampons entre les rejets et le milieu naturel, - Compensation en cas de dégradation de zones humides.
<p>Eau et Rareté</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Empêcher la surexploitation de la ressource, - Surveiller l'impact du climat sur la ressource en eau. 	<ul style="list-style-type: none"> - Extension des mesures aux prélèvements existants, - Principe d'équilibre entre prélèvements et bon fonctionnement des cours d'eau, - Surveillance et intégration du changement climatique.

Le PGRI 2016 - 2021

Au niveau national : le ministre en charge de l'Ecologie définit une Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondations (SNGRI) pour définir les ambitions de l'Etat français afin de répondre aux attentes de la Directive européenne.

Au niveau du district Rhin-Meuse : le Préfet Coordonnateur de Bassin élabore une Evaluation Préliminaire des Risques d'Inondation (EPRI), il sélectionne les Territoires à Risque d'Inondation sur la base de la SNGRI et de l'EPRI et enfin, élabore un Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) en précisant les objectifs et les moyens.

Le PGRI vise à renforcer les synergies entre les politiques de gestion des risques d'inondation, les politiques de gestion des milieux aquatiques et les politiques d'aménagement du territoire et de définir des objectifs prioritaires pour réduire les conséquences négatives des inondations sur le Territoire à Risque important d'Inondation (TRI) de l'Eurométropole.

Au niveau du TRI Eurométropole : la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Alsace élabore les cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation pour les crues fréquentes (décennale), moyenne (centennale) et extrême (millénaire). Elle élabore également la Stratégie Locale de gestion des Risques d'Inondation.

ANALYSE ET REMARQUES DES DOCUMENTS DE CONSULTATION POUR LA REVISION DU SDAGE RHIN-MEUSE ET DU PGRI RHIN

Concernant le **SDAGE** :

- le projet de Calcoduc transférant la charge de chlorure de calcium vers le Rhin, contrevient aux orientations et dispositions du SDAGE qui, par ailleurs, privilégie activement de mener des actions prioritaires de réduction des pollutions à la source,
- les documents soumis à la consultation ne sont pas finalisés, des travaux de rédaction se poursuivant en parallèle,
- la révision d'un document d'une telle importance pour la gestion de l'eau, s'est faite sans association des partenaires et pour les départements, sans tenir compte des échéances électorales,
- le document impose à plusieurs reprises des études spécifiques lors de l'élaboration ou la révision de documents d'urbanisme. Or, il ne relève pas du SDAGE d'imposer un contenu nouveau aux documents d'urbanisme qui est, par ailleurs, défini par le législateur. Pour une bonne application, il convient de faire des recommandations et non des obligations,
- les abrogations d'orientations et de dispositions entre l'ancien et le nouveau document ne sont pas toujours justifiées et mériteraient des explications,
- l'état chimique de la moitié des masses d'eau de surface du département du Bas-Rhin n'est pas caractérisé, les actions efficaces à entreprendre sont donc très difficiles à définir.

Concernant le **PGRI** :

- un manque d'identification des acteurs intervenants pouvant conduire à des dispositions qui ne seront pas suivies d'effets sur les territoires sauf à de rares exceptions,
- des définitions qui méritent des clarifications pour une bonne application (inondation majeure, zone inondable, zone d'expansion de crue),
- des risques d'impacts sur les documents d'urbanisme car le PGRI fixe des règles d'ouverture à l'urbanisation et de constructibilité en fonction d'un aléa en zone inondable pour une crue de référence et que l'application de ces règles risque d'être complexe. De plus, comme pour le SDAGE, le document impose à plusieurs reprises des études spécifiques lors de l'élaboration ou la révision de documents d'urbanisme. Or, il ne relève pas du PGRI d'imposer un contenu nouveau aux documents d'urbanisme,
- pour le volet de la Stratégie Locale de Gestion des Risques Inondation (SLGRI) en lien avec le Territoire à Risque important d'Inondation (TRI) de l'Eurométropole, il semble important de préciser que l'objectif n°1 « développer des gouvernances adaptées sur le périmètre de la stratégie locale », ne peut être atteint sans la connaissance des actions à entreprendre sur le bassin versant de la Bruche. Ce travail élémentaire doit être fait dans le cadre du SAGEECE de la Bruche et de la Mossig, porté par le Conseil Départemental du Bas-Rhin. Rappelons que ce travail de définition des actions ne concerne pas le territoire de l'Eurométropole.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

La commission permanente du Conseil Départemental, statuant par délégation et sur proposition de son président :

- émet un avis défavorable au projet du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2016 - 2021 du bassin Rhin-Meuse, réceptionné le 13 février 2015 au Conseil Départemental, pour les raisons suivantes :

** Projet de CALCODUC*

Le SDAGE indique que "depuis 2012, différentes études ont été lancées afin d'examiner la faisabilité des différentes solutions et mesures de gestion susceptibles de permettre de réduire les concentrations de chlorures dans la Moselle. En particulier, et parmi

celles-ci, des solutions de déport de rejet vers le Rhin ou la Moselle aval par la création de "calcoducs" ont été étudiées, et s'avèrent techniquement possibles mais d'un coût très élevé. Les résultats de l'étude de faisabilité économique et de l'acceptabilité sociale du projet sont attendus courant 2015 afin de finaliser la rédaction des dispositions ci-dessous".

Le Conseil Départemental du Bas-Rhin ne peut que réitérer ses réserves émises dans un courrier du Président du Conseil Départemental au Président du Comité de Bassin en 2012. L'option de Calcoduc total, transférant la charge de chlorure de calcium vers le Rhin, contrevient aux orientations et dispositions du SDAGE qui, par ailleurs, privilégie activement de mener des actions prioritaires de réduction des pollutions à la source. Pourquoi ne pas affecter un objectif moins strict sur les chlorures pour la Meurthe et la Moselle ?

** Imposition d'études spécifiques*

Le SDAGE impose à plusieurs reprises des études spécifiques lors de l'élaboration ou la révision de documents d'urbanisme (SCoT, PLU). Or, il ne relève pas de la compétence du comité de bassin d'imposer un contenu nouveau au sein des documents d'urbanisme dont le contenu est, par ailleurs, défini par le législateur. Pour la bonne application de ces documents, il convient donc d'y amener ces corrections, notamment en élaborant des recommandations et non des obligations (production d'études pédologiques relatives aux zones humides).

** Documents non finalisés*

La consultation porte sur des documents non finalisés, en effet sur certaines parties, des travaux de rédaction se poursuivent en parallèle de la consultation. Le résultat de ces travaux n'est donc pas soumis à la consultation et il est, de fait, difficile de se prononcer sur de tels documents.

** Non association à la révision*

Le SDAGE entre dans son second cycle, le document est donc uniquement révisé et non élaboré. Si l'élaboration a fait l'objet en 2008-2009 d'une large concertation et d'une forte implication des acteurs concernés, on peut regretter que sa révision n'ait pas fait l'objet d'un tel travail, les groupes de travail n'ayant pas été ouverts à l'ensemble des acteurs, qui auraient pu efficacement y contribuer.

** Abrogations d'orientations et dispositions non justifiées*

Certaines orientations ou dispositions présentes dans l'ancien SDAGE ont été abrogées. Si cela s'entend pour celles concernant le volet inondation, reprises dans le PGRI ou celles obsolètes vis-à-vis d'un nouveau contexte réglementaire, il est plus difficile de le comprendre pour des dispositions qui sont encore d'actualité sans avoir une justification démontrant la pertinence de les supprimer. Il conviendrait que des explications complémentaires soient fournies.

** Etat chimique des masses d'eau de surface non caractérisé*

L'état d'une masse d'eau est caractérisé par son état écologique et son état chimique, si l'un des deux est mauvais, la masse d'eau est en mauvais état, or la moitié des masses d'eau du département du Bas-Rhin ne sont pas caractérisées d'un point de vue chimique. De fait comment connaître les leviers d'actions nécessaires ? il subsistera toujours un doute sur l'état chimique et les actions entreprises pourraient être orientées dans la mauvaise direction. Un état des lieux exhaustif aurait dû être produit.

- émet un avis favorable avec réserves au projet du Plan de Gestion des Risques d'Inondation 2016 - 2021 du bassin Rhin-Meuse, réceptionné le 13 février 2015 au Conseil Départemental, avec les réserves suivantes :

** Avoir une meilleure définition des acteurs*

Le document manque singulièrement de clarté quant aux acteurs devant participer à la définition et à l'amélioration de la connaissance des zones inondables. Il en est de même pour la limitation de la genèse des ruissellements (coulées d'eaux boueuses), où des mesures de réduction à la source doivent être proposées par le pétitionnaire dans le cadre d'aménagement de zones de stockage des eaux. Pour autant, ces mesures alternatives sont rarement réalisées, les collectivités n'ayant aucune compétence pour s'assurer de leur bonne exécution.

Ce manque d'identification des acteurs conduira nécessairement à des dispositions qui ne seront pas suivies d'effets sur les territoires sauf à de rares exceptions.

** Revoir certaines définitions pour une meilleure application*

Le terme "d'inondation majeure" devrait être explicité, notamment dans le glossaire, en précisant les éléments à considérer à minima : la faible fréquence de l'évènement (crue rare) et la gravité de l'évènement en matière de nombre de victimes et de dommage aux biens et à l'environnement.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire que les notions de "zone inondable" et de "zone d'expansion de crue" soient mieux définies. Les définitions actuelles sont confuses, il s'agit dans les deux cas, d'espaces potentiellement submergés par les crues. Pour distinguer clairement les deux zones, il est proposé de compléter la définition de la zone d'expansion de crues en mentionnant qu'il s'agit de secteurs non urbanisés et à préserver.

** Impacts sur les documents d'urbanisme*

Le PGRI fixe des règles d'ouverture à l'urbanisation et de constructibilité strictes en fonction d'un aléa en zone inondable pour une crue de référence. Or, plusieurs conséquences se dégagent de ces règles :

Toutes les zones inondables inventoriées dans le Bas-Rhin ne caractérisent pas un aléa inondation comme c'est le cas au sein d'un PPRI. Tous ces inventaires ne représentent pas nécessairement la crue de référence pour laquelle s'applique le PGRI. Or, en l'absence de cette caractérisation, la doctrine constante des services de l'Etat indique que, par mesure de précaution, toutes les zones inondables sont réputées d'aléa fort et sont donc inconstructibles sauf exception limitative. Ainsi, des zones à urbaniser ou urbanisées, répertoriées en zone inondable sans caractérisation de l'aléa, pourront devenir inconstructibles ou feront l'objet d'un blocage au moment du contrôle de légalité. Des études hydrauliques onéreuses, à la charge du maître d'ouvrage, devront être produites. Des appuis techniques et financiers mériteraient d'être étudiés pour ce faire.

Tous les cours d'eau n'ont pas fait l'objet d'une étude inondation, ou en l'absence de cette étude, par mesure de précaution, les autorisations d'urbanisme ne pourront être délivrées. Il reviendra, à nouveau, au maître d'ouvrage de produire cette étude particulièrement onéreuse. La question se posera indirectement lors de la conception des documents d'urbanisme au moment de l'état initial de l'environnement et de la prise en compte du risque inondation. Encore une fois, des appuis techniques et financiers

mériterait d'être étudiés, tout comme la désignation des personnes compétentes pour mener à bien ces missions.

Le PGRI prévoit une analyse des ouvrages faisant obstacle à l'écoulement des crues pour traitement approprié, même en l'absence d'un PPRI. Traditionnellement, les services de l'Etat se chargent de cette analyse lors de l'élaboration d'un PPRI. En son absence, cette analyse reviendra aux EPCI compétents en matière de Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI), tout comme la responsabilité de leur traitement. Le PGRI anticipe sur un projet de décret non publié à ce jour et devrait par conséquent être plus nuancé pour ce dispositif.

** Imposition d'études spécifiques*

Le PGRI impose à plusieurs reprises des études spécifiques lors de l'élaboration ou la révision de documents d'urbanisme (SCoT, PLU). Or, il ne relève pas de la compétence du comité de bassin d'imposer un contenu nouveau au sein des documents d'urbanisme dont le contenu est, par ailleurs, défini par le législateur. Pour la bonne application de ces documents, il convient donc d'y apporter ces corrections, notamment en élaborant des recommandations et non des obligations (intégration d'étude de vulnérabilité des territoires).

** Concernant la Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI)*

En ce qui concerne le volet SLGRI en lien avec le Territoire à Risque important d'Inondation (TRI) de l'Eurométropole, il semble important de préciser que l'objectif n°1 "développer des gouvernances adaptées sur le périmètre de la stratégie locale", partagé par l'essentiel des acteurs, ne pourrait être atteint sans la connaissance des actions à entreprendre sur le bassin versant de la Bruche (localisation, maîtrise d'ouvrage envisageable, et surtout coût des opérations). Ce travail élémentaire doit être fait dans le cadre du SAGEECE de la Bruche et de la Mossig, porté par le Conseil Départemental du Bas-Rhin. Rappelons que ce travail de définition des actions ne concerne pas le territoire de l'Eurométropole. Par conséquent, l'un des sous-objectifs de la SLGRI serait de compléter le travail du SAGEECE sur l'emprise TRI, pour aboutir à une vision globale des actions de réduction de la vulnérabilité sur le bassin versant de la Bruche.

Strasbourg, le 29/04/15

Le Président,



Frédéric BIERRY