



PREFET COORDONNATEUR DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE

LE PRÉFET,

Orléans, le 19 NOV. 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
Plan de gestion des risques d'inondation
du bassin Loire-Bretagne (PGRI) 2016-2021

Le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport environnemental joint au projet de plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne doit rendre compte de cette démarche.

Pour tous les documents de planification soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, désignée par la réglementation et dite « autorité environnementale », doit donner son avis et le mettre à la disposition du public et de la personne publique responsable du document.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le document de planification. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à celui-ci. Il vise à permettre l'amélioration de sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

I. Présentation du PGRI Loire-Bretagne 2016-2021

Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) est un document de planification dans le domaine de la gestion des risques d'inondation à l'échelle du bassin Loire-Bretagne. Il est élaboré par le préfet coordonnateur de bassin et couvre une période de six ans. Ce document constitue l'outil principal de mise en œuvre de la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 - dite « directive inondation » - transposée en droit français dans la loi d'engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 - dite « Loi Grenelle ».

Concernant l'ensemble du bassin versant de la Loire, des fleuves côtiers Bretons et Vendéens, il décline sur le bassin Loire-Bretagne la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation.

Cette stratégie identifie trois objectifs prioritaires :

- augmenter la sécurité des populations ;
- stabiliser, à court terme, et réduire, à moyen terme, le coût des dommages liés aux inondations ;
- raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Elle retient trois principes d'actions : la solidarité, la subsidiarité et la synergie des politiques publiques, et la rationalisation et l'amélioration continue.

Elle précise quatre défis à relever :

- développer la gouvernance et la maîtrise d'ouvrage ;
- aménager durablement les territoires ;
- mieux savoir pour mieux agir ;
- apprendre à vivre avec les inondations.

Pour y répondre, le PGRI Loire-Bretagne 2016-2021 décline en quarante-six dispositions les six objectifs suivants :

- préserver les capacités d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion des crues et des submersions marines ;
- planifier l'organisation et l'aménagement du territoire en tenant compte du risque ;
- réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable ;
- intégrer les ouvrages de protection contre les inondations dans une approche globale ;
- améliorer la connaissance et la conscience du risque inondation ;
- se préparer à la crise et favoriser le retour à la normale.

Ces dispositions concernent les inondations par les cours d'eau ou les inondations par submersion marine.

Le PGRI précise que ces dispositions sont mises en œuvre à différentes échelles et au travers de la mobilisation des différents outils :

- Bassin versant : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ;
- Intercommunalité : Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) ;
- Commune : Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ;
- Territoires inondables : Plans de Prévention des Risques Inondation (PPRI).

Selon des critères nationaux, vingt-deux territoires à risques importants (TRI) ont été identifiés. Sur ces territoires, des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) sont à mettre en place.

II. Appréciation de la qualité du rapport d'évaluation environnementale

a) Présentation générale, articulation avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification

La présentation faite du PGRI dans le rapport d'évaluation environnementale est très succincte. Un renvoi au rapport de présentation du PGRI aurait permis au lecteur de disposer d'éléments plus détaillés.

L'articulation avec les documents cadre est abordée (p. 72 et s.) uniquement en ce qui concerne le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Plans d'Action pour le Milieu Marin (PAMM).

L'analyse menée pour ces deux types de documents cadre est intéressante et ses conclusions pertinentes.

Les liens opérationnels avec les SAGE, les SCOT, les PLU, les PPRI et les SLGRI sont exposés de manière trop ténue pour une parfaite compréhension du public.

L'insertion d'une étude sommaire et exhaustive sur l'articulation entre le PGRI et les autres plans, schémas et programmes existants aurait utilement complété l'analyse développée dans le rapport environnemental.

b) État initial de l'environnement

Le rapport environnemental présente un état initial par thématique environnementale, avec le souci d'introduire chacune d'entre elles par une explication sur la façon dont le PGRI est susceptible d'agir significativement ou non sur celles-ci.

Compte tenu de l'ampleur du territoire, cet état paraît complet. Les cartes présentées participent à la lisibilité du document, malgré leurs échelles trop réduites quelquefois.

L'évaluation préliminaire des risques d'inondation, menée en préalable à l'établissement du PGRI, constitue en soi un état initial de ce risque de très grande qualité. Elle est succinctement reprise dans le rapport environnemental.

Afin de permettre une meilleure appréhension par le public, il serait intéressant que cet état des lieux lui soit rendu accessible lors de la phase de consultation prévue.

L'analyse de chaque thématique se termine en distinguant :

- les perspectives d'évolution de problématiques clefs, dans le cadre d'un scénario au fil de l'eau ;
- une liste d'enjeux.

L'absence d'explication du cheminement de l'analyse rend difficile l'appréciation de la démarche ayant conduit à la définition de ces enjeux, au regard des autres informations fournies.

Le rapport environnemental propose une analyse prospective de l'évolution de l'environnement sur la base d'un scénario dit « au fil de l'eau », dont une des hypothèses est l'absence totale de PGRI. Il eut été préférable de retenir un scénario intégrant le dispositif de gestion existant, à savoir celui intégré au SDAGE 2010-2015. Ceci aurait permis de mettre en exergue les principales évolutions introduites par le PGRI 2016-2021 et d'apporter les éléments d'appréhension sur la pertinence des réponses apportées.

Finalement, le rapport clôt l'état initial par la liste des enjeux retenus pour l'analyse des incidences du PGRI sur l'environnement. Il est à noter que certains d'entre eux correspondent à des objectifs ou dispositions du schéma en soi (gouvernance, amélioration de la connaissance, sensibilisation, ...). L'évaluation conduite par la suite sur ces enjeux correspond alors, pour partie, à une analyse de la pertinence du plan et non à celle de ses impacts sur l'environnement.

c) Analyse des incidences potentielles du plan sur l'environnement

L'autorité environnementale reconnaît la difficulté de conduire l'évaluation environnementale sur le PGRI Loire-Bretagne étant données, notamment, l'ampleur du plan, la superficie du territoire et sa diversité.

Certains plans, schémas ou programmes préconisés et certaines actions et projets prévus étant eux-mêmes soumis à évaluation environnementale, la prise en compte de l'environnement et l'analyse des effets de ces plans, actions et projets seront assurées à ce stade.

L'analyse des incidences du PGRI proposée repose sur la base d'un système de notation visant à évaluer l'impact de chaque disposition par rapport à chacun des enjeux définis dans l'état initial.

La méthode comporte des faiblesses dommageables à la solidité de l'évaluation.

En effet, outre les critères de notation retenus qui ne permettent pas de qualifier correctement les incidences, le processus d'agrégation tend à favoriser le nombre de dispositions bénéfiques et non leur pertinence. De plus, le calcul de moyennes est susceptible de dissiper les éventuels impacts négatifs.

Si l'outil mobilisé est intéressant en première clef de lecture, il aurait pu présenter un caractère plus pertinent en intégrant uniquement la qualification positive et négative des incidences au regard des thématiques environnementales (avec la possibilité d'intégrer un élément traduisant l'incertitude parfaitement justifiable étant donnée, entre autres, l'inertie dans l'application des dispositions du schéma). Les priorités environnementales interviendraient alors dans l'appréciation détaillée qui suivrait cette première analyse.

Le processus ne permet donc pas une appréciation aisée des effets du PGRI sur l'environnement.

d) Mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Compte tenu de l'analyse faite, le rapport environnemental conclut à l'absence d'incidence significative et, par là, n'indique pas de mesure d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts négatifs relictuels.

Cette analyse demeure très générale et n'envisage pas les effets locaux qui pourraient être induits, comme par exemple, le report de l'urbanisation sur les territoires non soumis au risque d'inondation.

Elle se révèle quelquefois trop optimiste. A titre d'exemple : le PGRI n'imposant pas la révision des PPRi approuvés, déjà fort nombreux sur le bassin Loire-Bretagne, l'effet du PGRI sur les PPR sera vraisemblablement plus ténu que ce qu'indique le rapport environnemental.

Une analyse plus précise aurait permis d'indiquer les précautions ou approfondissements spécifiques à développer lors de la mise en œuvre effective des plans, actions ou projets préconisés.

e) Justification des choix

Le PGRI 2016-2021 s'inscrit dans le contexte réglementaire existant. La partie du rapport environnemental consacrée à la justification des choix reprend les explications du PGRI sans développement complémentaire.

Si l'approche de la définition des enjeux effectuée ne permet pas une appréciation des effets du PGRI sur l'environnement, elle indique toutefois les réponses apportées par le PGRI aux questions ou enjeux formulés.

Cette partie aurait cependant pu illustrer de façon plus détaillée le processus concerté et évolutif de son élaboration et indiquer plus formellement les arbitrages rendus.

À cette fin, il est recommandé que bon nombre de documents préparatoires à l'élaboration du PGRI puissent être accessibles au public lors de la phase de consultation.

f) Mesures de suivi envisagées

Le rapport environnemental dresse une première série d'indicateurs identifiés comme intéressants pour le suivi de l'état de l'environnement et le suivi de l'effet du PGRI.

Cette approche est à approfondir notamment en détaillant les sources disponibles, les fréquences de mise à jour, la dernière valeur disponible...

Si un suivi exhaustif sur six ans peut être envisagé, il est recommandé qu'un extrait pertinent soit établi sous forme de tableau de bord pour un suivi plus dynamique et permettant éventuellement d'identifier les impacts négatifs non prévus.

g) Description du processus d'évaluation

Le rapport évoque une méthode itérative, ayant constitué un accompagnement stratégique dans l'élaboration du projet de PGRI. Son contenu ne reflète pas cette intention.

Il est expliqué que l'évaluation des incidences a été réalisée selon deux approches. L'une, matricielle, a effectivement été conduite. L'autre, spatiale, paraît intéressante au vu de sa description mais le rapport n'en comporte aucune trace.

Cette étude spatiale, qui prévoyait de croiser les données spatialisées du PGRI avec celles relatives aux différentes thématiques environnementales, aurait notamment permis de confronter les dispositions envisagées avec les spécificités locales du bassin et d'étudier la pertinence de l'échelle de mise en œuvre envisagée.

h) Résumé non technique

Destiné au lecteur non averti, le résumé non technique constitue une pièce clef du rapport environnemental et doit permettre d'avoir une vision d'ensemble de la démarche d'évaluation, d'appréhender les principales problématiques environnementales du bassin Loire-Bretagne et de présenter les principales conclusions du rapport sur les incidences du PGRI et leur prise en compte.

Le résumé non technique figurant dans le rapport environnemental ne répond pas à ces attentes.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PGRI

L'objectif du PGRI est d'établir une gestion du risque d'inondation sur l'ensemble du territoire du bassin Loire-Bretagne pour :

- accroître la sécurité des personnes, des biens et du patrimoine naturel, culturel et architectural ;
- diminuer le coût des dommages ;
- assurer un retour rapide à la normale après une inondation ;
- faire partager la connaissance du risque.

Par nature, il prend en compte de manière très pertinente la priorité environnementale qu'est la gestion des inondations.

Le rapport environnemental et la méthode d'élaboration du PGRI apportent des éléments intéressants garantissant une prise en compte adaptée à l'échelle territoriale des autres composantes environnementales.

Malgré les lacunes et imperfections pointées précédemment sur le rapport environnemental, l'analyse du PGRI par l'autorité environnementale lui permet d'indiquer que ce plan aura des effets bénéfiques directs et indirects sur l'environnement compte tenu de ses objectifs propres, des liens évidents entre les orientations et dispositions du plan, notamment sur :

- la sécurité des biens et des personnes ;
- la gestion des espaces inondables ;
- les activités humaines susceptibles d'être impactées.

Le PGRI produit également des effets directs et indirects sur l'environnement difficiles à apprécier de manière précise à cette échelle. Ce travail d'appréciation des effets devra, dès lors, être mené à une échelle plus adaptée, c'est-à-dire lors de l'élaboration ou de la révision des documents de planification (SAGE) ou d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) qui devront être rendus compatibles avec les objectifs et les dispositions du PGRI et faire l'objet, en propre, d'une évaluation environnementale.

Le PGRI encadre sur les vingt-deux territoires à risques importants (TRI) identifiés la mise en place d'une Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation (SLGRI). Ces documents constituent la déclinaison territoriale du plan de gestion mais leur contenu n'est pas encore totalement connu à ce stade d'avancement du document.

Il est donc recommandé que des processus d'évaluation environnementale soient mis en place pour s'assurer d'une prise en compte effective et proportionnée des enjeux environnementaux par ces stratégies.

Enfin, pour une mise en œuvre efficiente sur l'ensemble du bassin, il est suggéré qu'un document à caractère pédagogique soit élaboré pour faciliter l'intégration de ces objectifs et dispositions dans les politiques publiques, en particulier dans les documents de planification ou d'urbanisme précités ou les éventuels projets en résultant.

À la lecture du PGRI et compte tenu des travaux préparatoires, associant de très nombreux acteurs du territoire concerné et qui ont été portés à sa connaissance, l'autorité environnementale est en mesure de considérer qu'une démarche d'évaluation environnementale a effectivement été menée au regard, notamment, de l'éclairage apporté sur :

- le processus progressif d'élaboration ;
- les principales problématiques liées à la gestion des inondations dans le bassin, au travers des réponses qui y ont été apportées par le PGRI.

IV. Conclusion

Tout en regrettant l'insuffisante qualité du rapport environnemental, l'autorité environnementale conclut que :

- le projet de PGRI Loire-Bretagne 2016-2021 prend en compte l'environnement de manière adaptée compte tenu de son ampleur thématique et géographique ;
- l'évaluation préliminaire des risques d'inondation réalisée, les divers travaux d'élaboration menés et le projet de PGRI démontrent de manière évidente qu'un processus itératif a sous-tendu l'élaboration de ce programme, révélant une véritable démarche d'évaluation environnementale.

Au vu de la complexité des sujets traités par le plan, l'autorité environnementale recommande que soient élaborés et rendus aisément accessibles au public :

- une synthèse reprenant notamment le préambule du PGRI et résumant correctement le rapport environnemental ;
- un glossaire facilitant la compréhension par le public des diverses notions ;
- un document annexe au PGRI, focalisé sur la portée des dispositions, permettant de faciliter l'intégration du schéma dans les politiques publiques et sa pleine mise en œuvre.

Préfet de la Région Centre
Préfet du Loiret



Michel JADU