



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le deuxième plan de gestion des risques
d’inondation (PGRI) du bassin de Corse (cycle
2022-2027)**

n°Ae : 2020-94

Avis délibéré n° 2020-94 adopté lors de la séance du 24 février 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 24 février 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le deuxième plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin de Corse – cycle 2022–2027.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Thérèse Perrin

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de Corse, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 24 novembre 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 18 décembre 2020 :

- le directeur général de l'agence régionale de santé de Corse,*
- les préfets de Corse du Sud et de Haute-Corse.*

Sur le rapport de Annie Viu, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur le deuxième plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2022-2027 du bassin de Corse arrêté par le Préfet coordonnateur de bassin. Ces plans sont actualisés tous les six ans. Ils déclinent la stratégie nationale de gestion des risques d'inondations (SNGRI), prise en application de la directive européenne 2007/60/CE dite « directive inondation ». Ils sont opposables notamment aux documents d'urbanisme, aux plans de prévention des risques (PPRI) et aux autres décisions administratives dans le domaine de l'eau. Les stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), adoptées pour les territoires à risques importants d'inondation (TRI) correspondants aux secteurs où le risque est le plus fort, déclinent localement leurs objectifs et dispositions. Le projet de deuxième PGRI présente peu d'évolutions par rapport au premier, les orientations nationales ayant fait le choix de modifier *a minima* les documents existants pour prioritairement conforter la dynamique des SLGRI.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du PGRI du bassin de Corse sont les suivants :

- la vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis des risques de débordement de cours d'eau et de submersion marine en intégrant le changement climatique ;
- les milieux naturels et la biodiversité ;
- la qualité des cours d'eau et des zones humides ;
- l'érosion du littoral et des milieux côtiers au regard du changement climatique.

L'évaluation environnementale ne s'appuie pas sur un bilan quantitatif des effets du premier plan, et de ce fait apporte peu d'éléments concrets sur les incidences probables du document. L'Ae recommande à cet égard d'analyser plus finement les impacts potentiellement négatifs des dispositions du PGRI et d'en déduire les points de vigilance à prendre en compte dans sa mise en œuvre. Afin d'éviter de perpétuer la lacune liée à l'absence d'éléments de suivi appropriés, l'Ae formule plusieurs recommandations visant à consolider un dispositif d'indicateurs accompagné de cibles et de faire partager le suivi en s'appuyant sur une instance de gouvernance associant l'ensemble des parties prenantes, en lien avec le comité de bassin, afin de s'assurer de la bonne articulation du PGRI avec le Sdage.

Pour rendre le PGRI plus opérationnel, l'Ae recommande principalement d'évaluer les effets attendus des mesures du PGRI sur le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc), ainsi que sur les PPRI et documents d'urbanisme en intégrant les temporalités de leurs révisions, d'engager une réflexion en vue d'une territorialisation plus fine des enjeux et du traitement spécifique de certaines thématiques, y compris en précisant les priorités associées (campings, équipements de gestion de crise, ...).

Dans la perspective d'une révision des outils de connaissance de l'aléa, l'Ae recommande d'intégrer dans les atlas des zones inondables les risques de ruissellement urbain et d'érosion côtière, en complément des débordements de cours d'eau et de submersion marine, et de préciser les modalités de prise en compte de l'influence du changement climatique dans la modélisation des crues ainsi que dans la définition des événements de référence. L'Ae recommande également d'évaluer les moyens nécessaires pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), en lien avec la collectivité de Corse.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation du PGRI et enjeux environnementaux	5
1.1	Les PGRI	5
1.2	Procédures relatives au PGRI, état d'avancement pour le bassin de Corse	7
1.3	Présentation du bassin de Corse	7
1.4	Présentation du PGRI	10
1.4.1	Organisation de la gestion du risque sur le bassin	10
1.4.2	Bilan du PGRI 2016-2021	11
1.4.3	Évolutions du PGRI pour le deuxième cycle	11
1.4.4	Suivi de la mise en œuvre du PGRI révisé	12
1.5	Principaux enjeux environnementaux de la révision du PGRI	13
2	Analyse de l'évaluation environnementale	13
2.1	Articulation du PGRI avec les autres plans, documents et programmes	13
2.1.1	Articulation du Sdage et du PGRI	15
2.1.2	Articulation avec le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc)	15
2.1.3	Articulation du PGRI avec les autres plans et programmes qui créent des obligations pour son élaboration	15
2.2	Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution	16
2.3	Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de révision du PGRI a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement	17
2.4	Zones susceptibles d'être touchées, effets notables probables de la mise en œuvre de la révision du PGRI, mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences	17
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000	18
2.6	Dispositif de suivi des effets du PGRI révisé	19
2.7	Résumé non technique	19
3	Adéquation du PGRI aux enjeux environnementaux du bassin	19
3.1	Portage et gouvernance du PGRI	20
3.1.1	Le dispositif de pilotage et de suivi du PGRI	20
3.1.2	Mobilisation des acteurs et territorialisation	20
3.1.3	La mise en œuvre de la compétence Gemapi	20
3.2	Ambitions du PGRI pour la caractérisation des aléas, la protection et la réduction de vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis du risque d'inondation et l'intégration du changement climatique	21
3.2.1	L'évolution de la caractérisation de l'aléa et l'intégration du changement climatique	22
3.2.2	Information préventive, prévention et maîtrise des événements catastrophiques	23
3.2.3	Information et sensibilisation des acteurs	23
3.2.4	SLGRI et TRI	24
3.2.5	PPRI et PPRL	24
3.2.6	Programmes d'actions de prévention des inondations	25
3.2.7	Encadrement des documents d'urbanisme	26
3.2.8	Préservation des capacités d'expansion des crues	26
3.2.9	Gestion des ouvrages de protection et évaluation des incidences des aménagements et des projets	27
3.3	Conclusion : pertinence et crédibilité du PGRI au regard des principaux enjeux environnementaux	28

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2022–2027 du bassin de Corse, qui a vocation à être arrêté par le préfet de Corse, coordonnateur de bassin. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport sur les incidences environnementales (désigné dans la suite du présent avis par l'acronyme EE pour « évaluation environnementale ») et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PGRI.

L'Ae a estimé utile, pour la complète information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du bassin et du contexte général d'élaboration de ce plan.

1 Contexte, présentation du PGRI et enjeux environnementaux

1.1 Les PGRI

En application des articles L. 566–1 et suivants et R. 566–1 et suivants du code de l'environnement, transposant la [directive 2007/60/CE](#) dite « directive inondation » le PGRI définit les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation à l'échelle des « districts hydrographiques »². Ils sont définis sur la base des objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) élaborée par l'État : améliorer la sécurité des personnes exposées, stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation, raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Ainsi que le précise le [site internet dédié du ministère de la transition écologique](#) « *pour la première fois, la France s'est doté d'une stratégie qui impose une approche proactive en matière de prévention des inondations sur l'ensemble des territoires à risques : l'ambition de cette politique est de porter une attention particulière aux secteurs les plus exposés, les territoires à risque important d'inondation (TRI), mais également aux secteurs épargnés par les inondations ces dernières décennies. Au-delà de l'implication de tous les territoires, et à travers cette stratégie, le gouvernement rappelle que chacun a un rôle à jouer face au risque inondations : citoyens, entreprises, collectivités, État doivent adapter leur comportement. Pour mieux se protéger, il est indispensable d'y participer et de mieux connaître les risques auxquels chacun est exposé.* »

Les critères nationaux de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) sont déclinés pour sélectionner dans le bassin les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important.

Pour contribuer à la réalisation de ses objectifs, le PGRI identifie à l'échelon du bassin des mesures comprenant :

- les orientations fondamentales et dispositions présentes dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) concernant la prévention des inondations, qui ont vocation à être retranscrites dans le PGRI,

² La notion de "district hydrographique" est définie par la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 : « zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques ». Les neuf districts hydrographiques métropolitains sont regroupés au sein de six grands bassins de gestion.

- les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, comprenant notamment le schéma directeur de prévision des crues,
- les dispositions pour 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 pour : la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation ; la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti ; le cas échéant, l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée,
- des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

Les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation sont déclinés au sein de stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) pour les territoires à risque d'inondation important (TRI). Mis à jour tous les six ans, le PGRI comporte une synthèse des SLGRI déjà élaborées.

Le PGRI est accompagné des dispositions des plans Orsec³ afférents aux risques d'inondation et applicables au périmètre concerné. Il peut identifier des projets d'intérêt général⁴ relatifs à la gestion des risques d'inondation et fixer les délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative compétente.

Le PGRI doit être compatible⁵ avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les Sdage et avec les objectifs des plans d'action pour le milieu marin (PAMM).

Il est opposable dans un rapport de compatibilité aux plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) et littoraux (PPRL), aux autres programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau⁶ et aux documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire⁷.

Principal outil de la SNGRI, le PGRI en décline les quatre défis qui structurent la politique nationale de gestion des risques : développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage, aménager durablement les territoires, mieux savoir pour mieux agir et apprendre à vivre avec les inondations. Les autres outils développés en France depuis les années 1990 pour la gestion du risque d'inondation que sont les PPRi⁸, les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi)⁹, les plans communaux de sauvegarde (PCS) et les plans grands fleuves gardent toute leur pertinence pour décliner ses dispositions.

³ Le dispositif Orsec (organisation de la réponse de sécurité civile) est un programme d'organisation des secours à l'échelon départemental ou de la zone de défense, en cas de catastrophe.

⁴ Répondant aux critères d'utilité publique de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme.

⁵ La compatibilité implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure. La prise en compte induit quant à elle une prise de connaissance et une appropriation contextualisée des enjeux du schéma ou de la norme concernée. La prise en compte « implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés ». La conformité représente le rapport normatif le plus exigeant. Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique dans sa décision la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation (source : site internet Trame verte et bleue).

⁶ Autorisations / déclarations police de l'eau et installations classées pour la protection de l'environnement, schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) notamment. Le PGRI n'est pas directement opposable aux tiers.

⁷ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), schéma de cohérence territoriale (SCoT), et, en l'absence de SCoT approuvé postérieurement au PGRI, plan local d'urbanisme (PLU) et carte communale.

⁸ Dans la suite du présent avis, et sauf nécessité de les distinguer, ce sigle désigne les PPRi et les PPRL

⁹ Le dernier cahier des charges « Papi 3 », modifiant la troisième version de ce cahier des charges applicable aux dossiers reçus après le 1^{er} janvier 2018, prévoit qu'ils doivent être compatibles avec le PGRI.

1.2 Procédures relatives au PGRI, état d'avancement pour le bassin de Corse

La mise en œuvre de la directive inondation prévoit le réexamen et la mise à jour des PGRI par cycles de six ans. Le PGRI 2022–2027 est prévu pour une approbation avant le 22 décembre 2021.

En application de l'article R. 122–17 du code de l'environnement, le PGRI est soumis à évaluation environnementale et l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour délibérer un avis sur cette évaluation.

À ce stade, l'établissement du deuxième PGRI de Corse a déjà donné lieu depuis 2018 à :

- l'élaboration de l'addendum à l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) arrêté le 16 décembre 2018 et mis à disposition du public du 2 novembre 2018 au 2 mai 2019 ;
- la définition du calendrier et du programme de travail de mise à jour du PGRI, ainsi que la synthèse provisoire des questions importantes en matière de gestion des risques d'inondation, présentées au comité de bassin¹⁰ le 9 juillet 2018 et mises à disposition du public du 2 novembre 2018 au 2 mai 2019 ;
- la mise à disposition du public du 19 décembre 2019 au 19 juin 2020¹¹ de la liste des territoires à risque d'inondation important (TRI) arrêtés le 4 février 2013. Suite à la consultation, aucun nouveau TRI n'a été identifié et les périmètres restent inchangés¹² ; ;
- la mise à disposition du public du 19 décembre 2019 au 19 juin 2020 des cartographies des surfaces inondables et des risques d'inondation de chaque TRI, arrêtées le 17 février 2015, qui seront conservées en l'état ;
- la présentation du PGRI au comité de bassin, où il a reçu un avis favorable à l'unanimité, le 7 octobre 2020.

Tous les documents, issus de ces consultations, seront disponibles, dès le lancement de la consultation du public, sur le site Internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) dans la rubrique dédiée (<http://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/directive-inondation-r499.html>), de même que le projet d'évaluation environnementale du PGRI Corse 2022–2027 soumis au présent avis de l'Ae.

Le recueil des observations du public et des parties prenantes par voie électronique est prévu pendant une durée minimale de six mois, du 1^{er} mars 2021 au 15 septembre 2021.

1.3 Présentation du bassin de Corse

La Corse est une île montagneuse de 8 722 km². Le bassin de Corse comprend l'ensemble de l'île jusqu'à la limite des eaux territoriales. Le réseau hydrographique est dense avec des cours d'eau de faibles longueurs et des régimes torrentiels pouvant être à l'origine de crues très brusques et dévastatrices. Sur plusieurs de ces cours d'eau, on recense la présence d'ouvrages hydrauliques classés au titre de la sécurité (barrages ou digues de protection contre les inondations).

¹⁰ Le comité de bassin est présidé par le Président du Conseil exécutif de Corse. La Collectivité de Corse fixe, par délibération, sa composition et ses règles de fonctionnement.

¹¹ . Du fait de la crise sanitaire du Covid, cette mise à disposition a été suspendue du 12 mars au 30 mai 2020 inclus ; aussi, a-t-elle été prolongée jusqu'au 7 septembre 2020.

¹² Les trois TRI sont ceux d'Ajaccio, du Grand Bastia et de la Marana. La plaine alluviale de la Marana se situe au sud de Bastia. Elle se caractérise par l'étang de Biguglia, classé en réserve naturelle et délimité par un lido de 11 km.

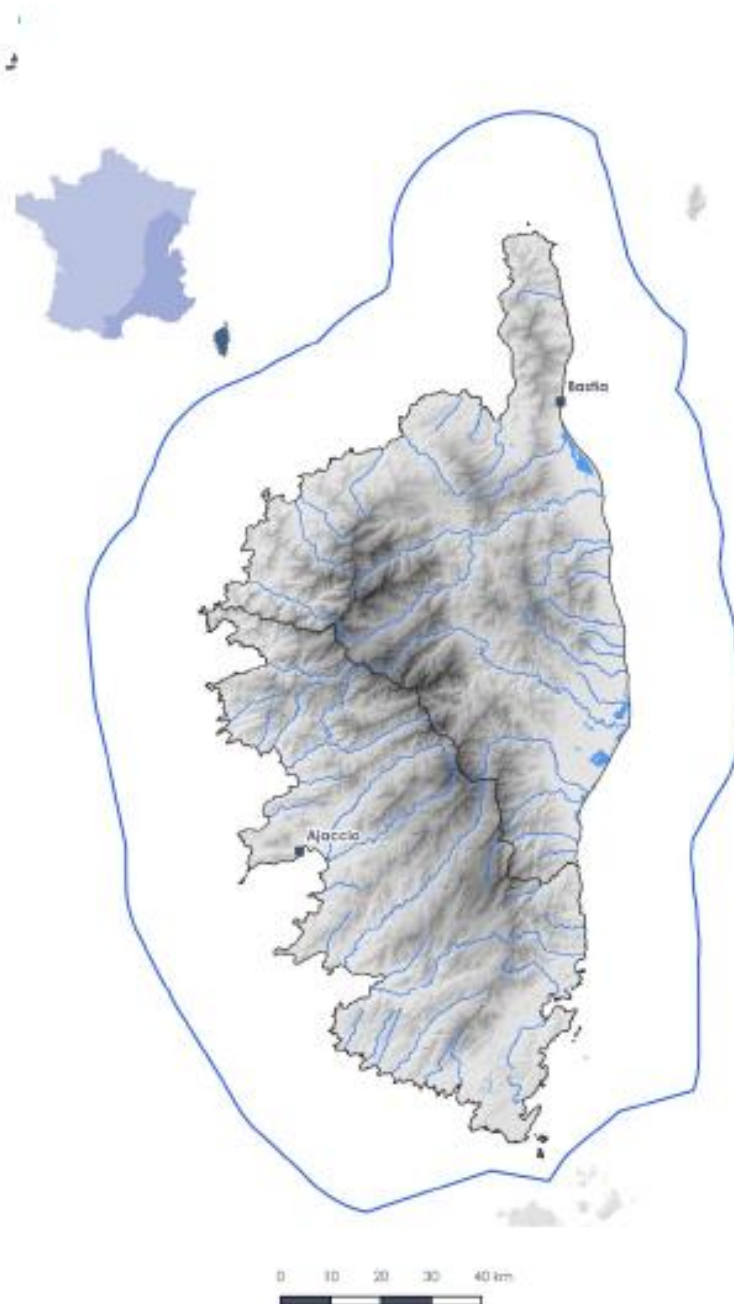


Figure 1 : Limite des eaux territoriales et cours d'eau du bassin de Corse (Source : Dossier)

L'occupation de l'espace est très largement dominée (à plus de 90 %) par les milieux ouverts, agricoles et non agricoles et les espaces naturels, sylvicoles et pastoraux.

Le climat méditerranéen, associé au relief montagnard (avec un enneigement hivernal important au-dessus de 1 400 mètres en versant nord et 1 700 mètres en versant sud), est marqué par de fortes variations interannuelles et saisonnières. Les précipitations sont abondantes (supérieures à 900 mm/an) avec de grandes différences entre les massifs montagneux (1 600 mm/an) et le littoral (inférieures à 600 mm/an). Les régimes hydrologiques se caractérisent par des étiages sévères et des crues violentes lors des pluies d'automne. En lien avec le changement climatique, l'intensification des phénomènes de pluies extrêmes, l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation pressentie du nombre de tempêtes devraient accroître les risques d'inondation, d'érosion des sols, de submersion et d'érosion marines.

La Corse dispose d'une collectivité territoriale « la collectivité de Corse » (CdC) à statut particulier¹³ qui est dotée d'une assemblée et de compétences étendues. Elle compte 360 communes regroupées en 19 intercommunalités qui ont acquis la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi). Selon l'Insee¹⁴, 334 938 habitants y vivent (données 2017), soit 38,6 habitants/km², la plus faible densité régionale de population de France métropolitaine. Sur la période 2012–2017, la croissance annuelle de la population est trois fois supérieure à la moyenne nationale (évolution de 1,2 %/an pour 0,4 % au niveau national) et très contrastée selon les territoires. Le linéaire côtier, qui s'étend sur plus de 1 000 km, concentre 81 % de la population de l'île, 30 % de l'urbanisation étant située à moins d'un kilomètre du rivage. En revanche, l'espace rural, qui couvre près de 80 % du territoire régional, n'accueille que 39 % de la population résidente. L'attractivité du territoire et le développement de l'économie touristique entraînent une augmentation de la population estivale, l'île accueillant plus de 3 millions de visiteurs par an, principalement sur le littoral.

L'arrêté préfectoral du 4 février 2013 identifie trois TRI : Ajaccio, Grand Bastia (Bastia, Furiani, Ville-di-Pietrabugno) et la Marana (Biguglia, Borgo, Lucciana).

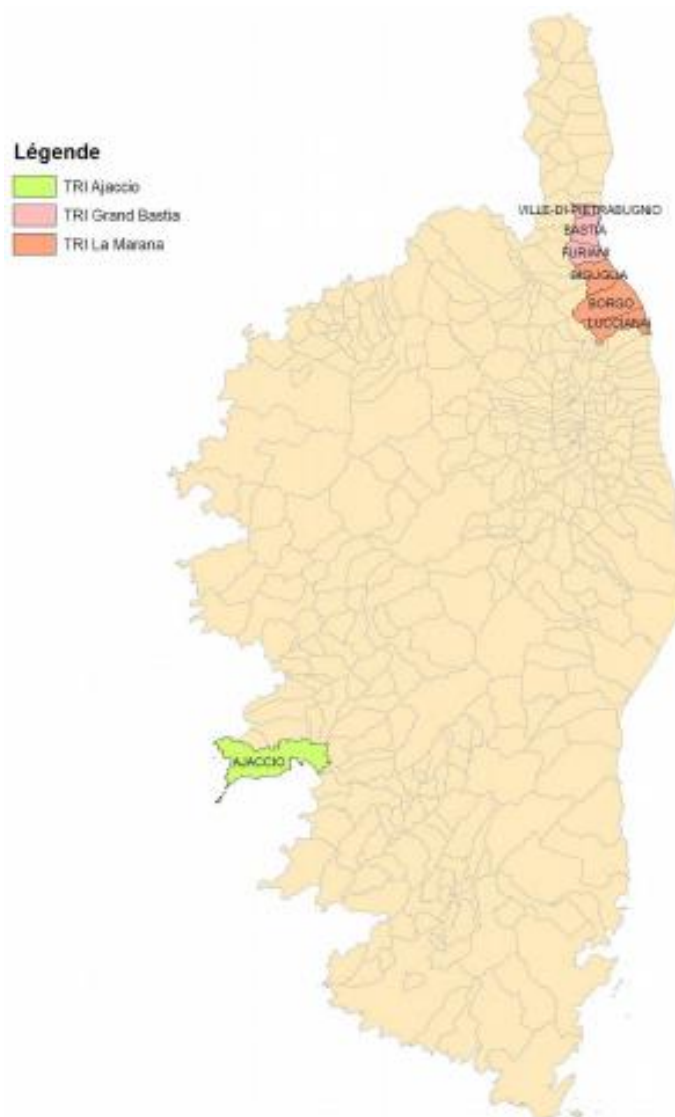


Figure 2 : Carte de situation des TRI (Source : Dossier)

¹³ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015

¹⁴ Institut national de la statistique et des études économiques

En 2019, 118 communes sont couvertes par un PPRI approuvé¹⁵, ce qui correspond à la totalité des communes à risque d'inondation important. Par contre aucun plan de prévention des risques littoraux (PPRL) n'a été prescrit à ce jour.

1.4 Présentation du PGRI

Le projet révisé conserve les cinq grands objectifs de la période 2016–2021 et rajoute un nouvel objectif relatif au suivi de l'avancement des actions (cf. annexe 1).

Il se structure autour de quatre parties :

- le contexte, la portée du document ainsi que ses modalités d'élaboration ;
- le diagnostic de l'exposition aux risques d'inondation, fondé sur les conclusions de l'EPRI ainsi que les outils de gestion des risques d'inondation déjà mis en œuvre ;
- les objectifs et dispositions pour gérer les risques d'inondation ;
- la synthèse des objectifs des SLGRI et des TRI.

Il comporte plusieurs annexes :

- la cartographie des TRI et le lien permettant d'accéder aux cartes des zones inondables¹⁶ ;
- le bilan qualitatif du PGRI 2016–2021 ainsi que des TRI ;
- une synthèse des objectifs et dispositions ;
- la doctrine d'application des zones inondables pour le bassin de Corse ;
- la doctrine d'application de l'atlas des zones submersibles¹⁷ aux documents d'urbanisme.

Le rapport environnemental et l'avis de l'autorité environnementale (quand il sera publié) font l'objet de documents distincts consultables sur le site internet de la DREAL de Corse. L'Ae suggère d'y joindre les réponses éventuelles qui leur seront apportées.

1.4.1 Organisation de la gestion du risque sur le bassin

Le projet de PGRI récapitule les outils de gestion dans un chapitre intitulé « bilan des progrès accomplis en matière de gestion des risques d'inondation sur le district ». Il décrit succinctement les Papi, les principaux ouvrages de protection contre les inondations et leurs modalités de contrôle, des généralités sur les PPRI et PPRL, les modalités d'organisation de l'information préventive et de la gestion de crise ainsi que les perspectives d'organisation de la prévision des crues. La mission de « référent département inondation » (RDI), portée par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et fondée sur une démarche collaborative de l'ensemble des acteurs, est détaillée.

Aucune instance spécifique de pilotage n'a été mise en place, alors que le dossier souligne la nécessité d'instituer une « *gouvernance commune pour la mise en œuvre du PGRI et SDAGE et du programme de mesures* ». Il est prévu que l'État « *associe le comité de bassin* » dont l'organisation ne prévoit toutefois pas de commission inondation.

¹⁵ On trouve la liste des PPRI avec leur date d'approbation sur le site des services de l'État, le plus ancien datant de 1998.

¹⁶ <http://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/acces-direct-a-la-cartographie-du-risque-r650.html>

¹⁷ L'atlas des zones submersibles (cartes et doctrine) est en cours de révision par le BRGM sur plusieurs secteurs à enjeux du littoral. L'objectif de cette révision est d'affiner les niveaux marins de référence par secteur homogène du littoral.

L'Ae recommande de lancer une démarche de concertation visant à instituer une instance de gouvernance pour le PGRI, en veillant à associer l'ensemble des parties prenantes.

Le dossier identifie comme prioritaire la structuration de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations « Gemapi » instituée par la loi Maptam¹⁸, exercée par les 19 intercommunalités.

1.4.2 Bilan du PGRI 2016–2021

Le premier PGRI ne comportait qu'un seul indicateur de suivi quantitatif, lié à son impact potentiellement négatif sur les ouvrages à valeur patrimoniale. Le bilan fourni, établi par le bureau d'étude chargé de l'évaluation environnementale, est par conséquent uniquement qualitatif.

L'absence de bilan quantitatif ne permet pas de mesurer l'effort restant à consentir pour atteindre certains objectifs. Par exemple, il ne fait pas apparaître au regard de la disposition « *Continuer la démarche de prévention des risques inondations* » le nombre total de PPR ayant pu être révisés au cours du précédent PGRI. Pour la disposition « *Aménager durablement le territoire hors du champ d'inondation* », le niveau d'avancement est rédigé ainsi « *Accompagnement des collectivités dans l'élaboration des docs d'urbanisme en les orientant vers des choix d'aménagement compatibles avec la connaissance du risque inondation* » ce qui ne permet pas de savoir combien de collectivités ont été accompagnées et combien ont pris en compte les recommandations.

Ce bilan ne permet pas de s'assurer du niveau de mise en œuvre du PGRI, ni d'identifier les leviers pertinents pour atteindre les objectifs de la SNGRI. Lors des entretiens avec la rapporteure, certains représentants des collectivités ont regretté cette situation, qui ne favorise pas l'appropriation du document par les parties prenantes.

1.4.3 Évolutions du PGRI pour le deuxième cycle

Les travaux d'élaboration du deuxième PGRI ont été engagés en 2019. Ce deuxième cycle s'inscrit dans la continuité du précédent, conformément aux instructions nationales données à tous les bassins. Le document a pour ambition de répondre aux trois objectifs prioritaires de la politique nationale : « sauvegarder les populations exposées », « stabiliser à court terme et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation », « développer la résilience des territoires exposés ».

Le deuxième PGRI reprend les cinq objectifs déjà en vigueur : mieux connaître pour agir, prévenir et ne pas accroître le risque, réduire la vulnérabilité, mieux préparer la gestion de crise et réduire les risques à l'échelle du bassin versant en tenant compte du fonctionnement naturel des masses d'eau. Un nouvel objectif « suivre l'avancement des actions » a été rajouté.

Ces objectifs sont déclinés en 36 dispositions. La plupart correspondent à celles du premier PGRI, leur rédaction étant quelquefois simplifiée, sans pour autant en modifier le sens. Une disposition de l'objectif 3 « *Gérer de manière pérenne les ouvrages de protection sur les secteurs à enjeux majeurs en complément des mesures de restauration/préservation de la fonctionnalité des milieux aquatiques* » a été supprimée, « *les DDTM considérant qu'elle n'était plus pertinente* ». La rapporteure a été informée que cette évolution a été opérée du fait que les ouvrages ont vocation à

¹⁸ Loi n°2014–58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

être intégrés dans les systèmes d'endiguement sous la responsabilité des EPCI, ou à être neutralisés. L'Ae considère au contraire que la pertinence de la disposition initiale n'est pas remise en cause par le niveau d'exercice de la responsabilité.

L'objectif 4 a été renforcé par deux dispositions « *mettre en place un programme de formation à destination des collectivités et des élus* » et « *formaliser la mission du référent départemental inondation* ». Le sous-objectif 3 « *mettre en place un service de prévention des crues* » donne un nouveau cadre de travail à ce qui était précédemment limité à la « *mise en place d'une cellule de veille hydrométéorologique* ». Pour l'objectif 5, la disposition « *unifier les gouvernances des instances du domaine de l'eau et du domaine des inondations* » se traduit maintenant par « *fédérer les démarches autour d'un EPCI pilote* », sans faire de lien avec la structuration du portage de la Gemapi (cf. 3.1.3). Enfin une disposition cible précisément la prise en compte des risques littoraux.

L'évaluation environnementale rappelle le processus itératif ayant conduit à la version présentée, intégrant notamment le résultat des ateliers thématiques et des consultations. Elle expose certaines motivations ayant conduit à poursuivre, supprimer ou compléter les dispositions, mais aucun élément ne permet de visualiser les évolutions dans le PGRI ni de mettre en évidence l'apport du PGRI révisé. Des pictogrammes ou des codes couleurs adaptés faisant apparaître les modifications aideraient le lecteur à mieux apprécier l'évolution entre les deux cycles.

L'Ae recommande de présenter de façon plus claire les évolutions apportées aux dispositions modifiées du premier PGRI.

Les dispositions retenues sont récapitulées sans souci de priorisation, ne comportent aucune cible et ne précisent pas les acteurs chargés de leur mise en œuvre, y compris dans les SLGRI qui devraient pourtant avoir une portée opérationnelle renforcée. La présentation « littéraire » ne facilite pas la compréhension de l'architecture générale. Une présentation sous forme d'un tableau précisant les cibles en regard de chaque mesure permettrait une expression plus dynamique de leurs contributions escomptées aux objectifs du PGRI.

L'Ae recommande de préciser, pour chaque disposition, les acteurs chargés de leur mise en œuvre et les cibles visées, et de compléter le dossier par une présentation sous forme de tableau donnant une vision d'ensemble de l'architecture des objectifs, des mesures et de leurs cibles.

1.4.4 Suivi de la mise en œuvre du PGRI révisé

L'introduction d'un sixième objectif permettant de mesurer l'avancement des actions afin de les réévaluer le cas échéant et visant à établir un bilan annuel de chacune des dispositions constitue un progrès notable par rapport au précédent plan. Toutefois les indicateurs ne sont pas précisés¹⁹. L'Ae souligne l'importance de disposer d'un référentiel de suivi établi en lien avec les membres du comité de bassin afin de s'assurer de la bonne articulation du PGRI avec le Sdage et le programme de mesures.

L'Ae recommande de compléter l'objectif 6 en définissant les indicateurs nécessaires au pilotage et au suivi du PGRI, en lien avec le comité de bassin, permettant notamment de s'assurer de la bonne articulation avec le Sdage.

¹⁹ Lors des échanges conduits par la rapporteure, la Dreal a précisé que la liste des indicateurs était en voie de finalisation et serait jointe à la version du document mis en consultation. Cette liste ne sera toutefois pas accompagnée des états initiaux et des cibles.

1.5 Principaux enjeux environnementaux de la révision du PGRI

Au regard des sensibilités du bassin exposées ci-dessus et des leviers d'action mobilisables, les principaux enjeux environnementaux de la révision du PGRI sont, pour l'Ae :

- la vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis des risques de débordement de cours d'eau et de submersion marine en intégrant le changement climatique ;
- les milieux naturels et la biodiversité ;
- la qualité des cours d'eau et des zones humides ;
- l'érosion du littoral et des milieux côtiers au regard du changement climatique.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

S'agissant de la mise à jour d'un plan, l'évaluation environnementale doit établir et présenter des éléments de bilan complets afin de permettre d'apprécier la trajectoire du territoire vis-à-vis de l'amélioration recherchée de la gestion des risques d'inondation et d'identifier la valeur ajoutée du premier PGRI par rapport aux autres outils existants. Or l'absence d'indicateurs de suivi spécifiques et de méthode pour réaliser un bilan quantitatif n'a pas permis cette approche. Le dossier ne comporte pas davantage d'appréciation qualitative sur l'évolution du risque inondation depuis 2016, ni sur la contribution du PGRI à l'atteinte des objectifs initialement affichés en matière de prévention des inondations ou en matière de préservation des autres enjeux environnementaux.

En accord avec le guide méthodologique dédié²⁰, l'établissement de l'EPRI, véritable diagnostic du territoire, devait être l'occasion de fournir un état objectivé du risque d'inondation sur le territoire, mais également des outils de sa gestion. Pour l'Ae, son actualisation devrait permettre d'apprécier la dynamique mise en place. Or seuls deux addendum en 2011 et 2018 ont permis d'intégrer les évènements de 2008 et 2016. Les évènements plus récents de 2018 et 2019 n'ont pas encore été pris en compte, ce qui illustre le manque de réactivité pour intégrer des mises à jour. Pour autant, trois conclusions en ont été tirées, encourageant à poursuivre les objectifs fixés par le PGRI 2016-2021 en y intégrant et renforçant les nouvelles modalités de gouvernance, le suivi des crues et la prise en compte du changement climatique. Il aurait été utile d'y adjoindre des éléments de connaissance relatifs au nombre de PPRI, de Papi, de Sage ou de documents d'urbanisme préexistants au premier PGRI, le nombre de ceux établis postérieurement ou rendus compatibles avec ce dernier, ainsi que les principaux effets de cette compatibilité, afin d'élargir le champ des réflexions.

L'Ae recommande de prévoir les moyens d'assurer l'actualisation périodique des évaluations préliminaires du risque inondation (EPRI), notamment par un renforcement du suivi des outils de la gestion de ce risque et une mise à jour après les évènements exceptionnels.

2.1 Articulation du PGRI avec les autres plans, documents et programmes

L'analyse de l'articulation du PGRI avec les autres plans et programmes est conduite à deux niveaux : les documents ayant un lien juridique, puis les autres plans et programmes.

²⁰ Guide méthodologique EPRI -Janvier 2011.

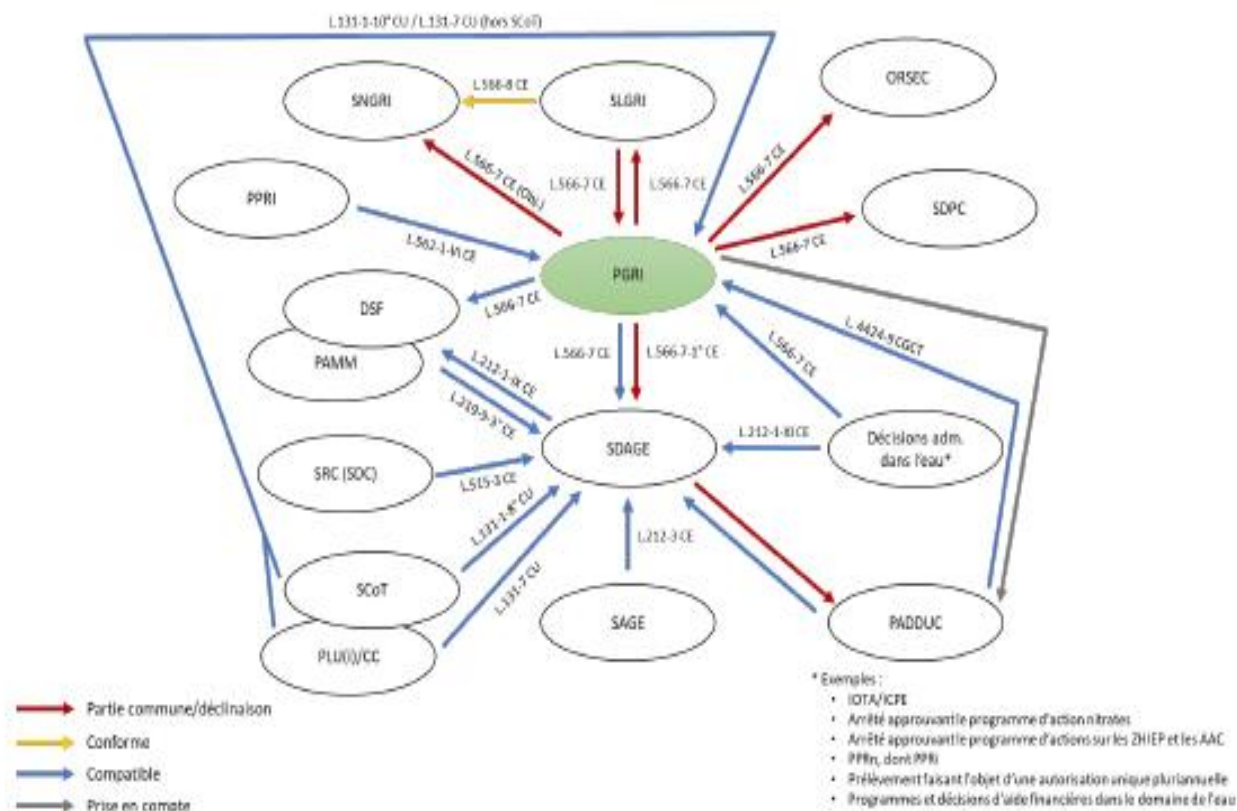


Figure 3 : Articulations juridiques du PGRI avec d'autres plans, schémas et programmes (Source : dossier)

L'évaluation ne procède pas à une analyse des documents établis sur le territoire de la Corse, mais rappelle les règles générales de compatibilité. Ainsi par exemple pour les documents d'urbanisme, il en est déduit « *les documents d'urbanisme sont donc cohérents avec les objectifs du PGRI* », sans s'intéresser aux PLU qui devront être établis ou révisés pour respecter cette règle de compatibilité. De même, il est relevé que « *les PPRi doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs et dispositions du PGRI, au titre de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. De ce fait le PGRI sera cohérent avec les PPRi* » sans s'intéresser au calendrier de mise à jour, en lien avec l'ancienneté de certains. L'absence d'évaluation de l'impact du PGRI précédent sur ce point conduit au demeurant à nuancer cette affirmation. Comme ces documents sont importants dans la mise en œuvre du PGRI l'analyse pourrait s'appuyer sur l'expérience de l'actuel PGRI pour apprécier le niveau d'ambition du PGRI révisé, notamment du fait de son alignement sur le décret PPRI²¹, et le chemin à parcourir pour répondre à ces ambitions dans le nouveau cadre.

L'Ae recommande d'évaluer les effets attendus des mesures du PGRI sur les PPRi et documents d'urbanisme en intégrant les temporalités de leurs révisions.

L'évaluation environnementale n'évalue pas non plus comment les SLGRI déclineront le PGRI révisé. Une telle appréciation serait facilitée par une évaluation environnementale des SLGRI.

L'analyse de l'articulation du PGRI avec les autres plans et programmes conclut systématiquement à la compatibilité ou la cohérence. L'Ae revient sur certains d'entre eux.

²¹ Ceci fait référence au décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine ».

2.1.1 Articulation du Sdage et du PGRI

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 (article L. 566-7 du Code de l'environnement). Ainsi, l'orientation fondamentale n°5 du Sdage « *Réduire les risques d'inondation en s'appuyant sur le fonctionnement naturel des milieux aquatiques* » est reprise dans son intégralité dans le PGRI (objectif 5), ce qui garantit la cohérence et la compatibilité entre ces deux plans.

2.1.2 Articulation avec le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc)

En application de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales, la CdC a établi le Padduc qui définit « *une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique* ». Il a été approuvé en octobre 2015 et vaut schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Pour justifier la compatibilité avec le PGRI, l'évaluation environnementale souligne que le Padduc rappelle l'obligation des communes concernant la prévention et la gestion des risques naturels (axe 3 : l'aménagement au service d'un développement équilibré et de la transition écologique et sociétale). Compte tenu de l'importance de ce document, dont l'échéance de révision n'est pas précisée²², il conviendrait de conduire une analyse plus approfondie en prenant en compte les perspectives de développement économique qui pourraient se révéler être en contradiction avec les objectifs du PGRI.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation du PGRI avec le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse en prenant en compte les perspectives de développement économique proposées par ce plan.

2.1.3 Articulation du PGRI avec les autres plans et programmes qui créent des obligations pour son élaboration

Étonnamment, l'évaluation environnementale cite la directive inondation (DI), la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) mais sans évoquer la SNGRI. Or l'analyse de ce lien est fondamentale et serait particulièrement pertinente si elle pouvait s'appuyer sur une comparaison de la manière dont la SNGRI est déclinée par les PGRI des autres bassins hydrographiques.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation du PGRI avec les plans et programmes en étudiant son lien avec la stratégie nationale de gestion du risque inondation, en s'appuyant sur une comparaison de la manière dont la stratégie nationale est déclinée par les PGRI des autres bassins hydrographiques.

Le dossier constate la cohérence entre le PGRI et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), notamment celle de l'objectif 5 avec la disposition du SRCE, « *Définir des objectifs et mettre en œuvre des opérations de préservation ou de restauration de l'espace de mobilité du cours d'eau, des connexions entre les compartiments de l'hydrosystème* », considérant que l'application de la réglementation et de la doctrine éviter, réduire, compenser pour « *la création exceptionnelle de*

²² Un bilan du Padduc devrait être entrepris en 2021, qui pourra aboutir à une modification ou à une révision.

nouveaux ouvrages de protection » apporte les garanties suffisantes. L'Ae considère qu'il n'y a pas lieu de douter de l'effectivité de la mise en œuvre des procédures réglementaires, il serait toutefois intéressant d'intégrer dans le dispositif de suivi les effets de la réalisation de ce type d'ouvrage.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution

L'analyse de l'état des lieux est identique à celle établie pour l'évaluation du Sdage. Il est bien entendu justifié de retrouver les mêmes caractéristiques du bassin de Corse dans les deux documents. Toutefois les analyses atouts/faiblesses/opportunités/menaces (AFOM) et la nature des enjeux auraient pu être différenciées, en les évaluant au regard de la problématique des risques naturels. Les douze thématiques environnementales sélectionnées sont décrites indépendamment des effets du PGRI. Par exemple pour la thématique « sols et sous-sols », les enjeux retenus sont « *Préservation de l'intégrité des sols, support physique, naturel et socio-économique par la conciliation des usages du sol et la lutte contre la pollution des sols et l'artificialisation ; intégration des carrières dans l'environnement en favorisant la gestion durable de la ressource et le réaménagement des sites après exploitation* », sans faire explicitement référence à l'imperméabilisation ou à l'infiltration. Les thématiques « milieux naturels et biodiversité » et « continuité écologique » font un lien avec les politiques d'aménagement en général, mais sans insister sur la préservation de l'espace de mobilité des cours d'eau.

Les risques naturels sont décrits, en particulier l'inondation et la submersion marine, en lien avec les phénomènes d'érosion côtière, mais sans plus de précision que le risque incendie de forêt et sans faire référence à l'EPRI.

Les évolutions tendanciennes sont très générales. Elles prennent en compte les grandes tendances observées du fait de l'application des politiques environnementales nationales ou européennes, sans envisager l'absence de mise à jour du PGRI, ce qui aurait dû constituer le scénario de référence. De ce fait, la façon dont elles sont prises en compte pour définir le niveau d'enjeu (structurant, fort, modéré ou non concerné), en comparaison avec l'influence de la mise en œuvre du PGRI révisé, n'est pas toujours évidente.

Par ailleurs, alors que le seul impact potentiellement négatif relevé dans le précédent PGRI est celui relatif aux ouvrages à valeur patrimoniale, la synthèse des enjeux pour la thématique paysage et patrimoine n'y fait pas référence, et le niveau d'enjeu est évalué comme « modéré » ou « non concerné ». Pour la thématique « santé humaine », les seuls enjeux sont liés à la qualité de l'eau et au cadre de vie, et de ce fait sont qualifiés de « modérés » ou « non concernés », alors que l'enjeu de sécurité relève de cette thématique.

Selon l'évaluation environnementale « *les enjeux du changement climatique ne sont pas pris en compte de manière directe dans le PGRI, mais certaines dispositions peuvent avoir un effet positif sur ceux-ci* », alors que le changement climatique s'accompagnera d'une élévation du niveau de la mer, d'une amplification des effets des tempêtes, de l'aggravation des inondations et une intensification de l'érosion des côtes, se traduisant par une réduction des plages sur la plaine orientale et sur les fonds de baies du littoral occidental. Cette évolution mériterait d'être reprise explicitement dans la synthèse des enjeux, en particulier pour les thématiques « risques naturels » et « santé humaine », en intégrant la problématique de l'augmentation des populations, permanente ou saisonnière, dans les zones côtières. Ceci permettrait d'aller au-delà du constat de « non prise en compte », contraire au cadre national, et constituerait une base solide pour renforcer les actions

en faveur de la révision des PPRI et de la mise en œuvre de PPRL, dans le cadre d'un processus itératif d'élaboration du PGRI.

L'Ae recommande de poursuivre le processus d'élaboration itérative, en réévaluant le niveau d'enjeu pour certaines thématiques environnementales et en renforçant la prise en compte du changement climatique dans le PGRI.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de révision du PGRI a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le chapitre dédié aux motifs pour lesquels le projet de mise à jour du PGRI a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement présente dans un premier temps le contexte d'élaboration du PGRI et rappelle les recommandations nationales inscrites dans la note de cadrage de la direction générale de la prévention des risques d'août 2019, à savoir la mise à jour « *si nécessaire pour tenir compte d'une évolution de l'état des connaissances ou d'évènements nouveaux significatifs intervenus après l'élaboration des documents et qui remettent en cause leur validité* ». La note conclut « *Il est donc probable et même souhaitable que le PGRI du premier cycle ne soit pas modifié en totalité, et ce afin de concentrer l'énergie des acteurs sur sa mise en œuvre* ». L'évaluation considère que les évolutions législatives et réglementaires ont été prises en compte et qu'il n'y a pas eu d'évolution majeure des données d'aléa et des données d'enjeux et ne fait pas état de solutions de substitution raisonnables. Selon le dossier une solution de substitution aurait été étudiée pour la gestion de crise, en réponse à l'objectif 4 « *mieux préparer la gestion de crise* », et des ajustements successifs auraient été réalisés suite à l'association des parties prenantes et à la mise à disposition du public. Cependant, il ne ressort pas de la lecture du document que des scénarios alternatifs ont été envisagés prenant en compte les propositions du public, ce qui mérite d'être précisé. En particulier, le choix des modalités de gouvernance de la prévention des inondations et les conditions d'exercice de la compétence Gemapi, qui sont insuffisamment décrits, pourraient être éclairés à l'aune des débats. Le résultat de la consultation du public sur la synthèse des questions importantes²³ n'est pas fourni et rien n'indique s'il a été pris en compte.

L'Ae recommande de rappeler de façon synthétique, par exemple dans un tableau, les solutions alternatives examinées, leurs avantages et inconvénients et le cas échéant les raisons qui ont conduit à les écarter lors de l'élaboration du projet, en particulier suite à la consultation du public et des autres acteurs.

2.4 Zones susceptibles d'être touchées, effets notables probables de la mise en œuvre de la révision du PGRI, mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences

L'analyse des effets de la mise en œuvre du PGRI est réalisée par thématique environnementale, en croisant les objectifs concernés avec les enjeux précédemment identifiés. Une synthèse permet de

²³ Les questions importantes soumises à la consultation sont : le partage de la connaissance et le développement de la culture du risque, la maîtrise de l'urbanisation en zones inondables, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, la préparation à la gestion de crise et le respect du fonctionnement naturel des milieux aquatiques pour prévenir les inondations.

visualiser le type d'effet probable (très positif, positif, incertain, négatif, très négatif ou neutre), à court, moyen ou long termes.

Un premier tableau identifie des effets négatifs probables pour la préservation du patrimoine et du paysage. Une seule disposition « *favoriser la rétention dynamique des écoulements à l'échelle des bassins versants en intégrant le principe de solidarité amont-aval* » est identifiée comme pouvant générer des effets négatifs sur les habitats naturels. Un autre tableau met en évidence que sur les 36 dispositions, six ont une incidence potentielle négative ou incertaine et 30 une incidence uniquement positive. Enfin, une notion de « dimension » accompagnée d'un commentaire littéraire est introduite pour six dispositions, sans que l'on sache sur quels critères elles ont été sélectionnées. Il ressort de cette analyse une impression à la fois de complexité et d'approximation, qui aboutit à deux conclusions « *Il convient de signaler qu'aucun objectif et disposition du PGRI n'a d'effet négatif avéré et certain sur les thématiques environnementales et donc que le recours à des solutions alternatives n'est pas nécessaire* » et « *de ce fait, aucune mesure complémentaire ne sera proposée* ». Le rapport d'évaluation suggère toutefois de compléter certaines dispositions : « *études paysage et patrimoine avant chaque opération sur les espaces de mobilité* », « *étude environnementale avant tout aménagement* », « *réaliser un bilan énergétique précis avec les acteurs du territoire* », « *analyse préliminaire multicritère d'ouvrages en concertation avec les propriétaires* », « *la recherche autant que possible de solutions basées sur la nature* », ce qui n'a pas été réalisé dans la version du PGRI objet du présent avis.

L'Ae relève que le caractère jugé très majoritairement positif des incidences résulte d'une prise en compte insuffisante de certaines dispositions comme par exemple « *aménager durablement le territoire hors du champ d'inondation* » qui peut avoir des effets sur des milieux naturels du fait de l'artificialisation de nouveaux secteurs en lien avec des autorisations d'extension d'urbanisation dans les zones d'aléa modéré ou l'interdiction de construction en zone inondable, ou « *accompagner la création exceptionnelle de nouveaux ouvrages de protection en appliquant la doctrine ERC* », susceptible d'effets sur la continuité écologique ou sédimentaire. Ceci interroge sur la qualité générale de la cotation. Même si l'Ae peut admettre que l'échelle du PGRI ne permet pas d'engager une démarche ERC, l'analyse aurait dû aboutir à la mise en évidence de points de vigilance à prendre en compte pour sa mise en œuvre.

L'Ae recommande d'analyser plus finement les impacts potentiellement négatifs des dispositions du PGRI et d'en déduire les points de vigilance à prendre en compte dans sa mise en œuvre.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le territoire compte 91 sites Natura 2000 (21 ZPS et 70 ZSC), dont 96 % sont en lien plus ou moins direct avec une masse d'eau terrestre ou côtière. Compte tenu du territoire d'application du PGRI, l'analyse a porté sur les effets des dispositions du PGRI sur les pressions qui s'exercent sur l'ensemble des sites Natura 2000. Elle relève quelques dispositions pouvant conduire à la réalisation d'aménagements mais renvoie alors aux procédures d'autorisation qui seront nécessaires à leur réalisation et qui permettront de mesurer les incidences site par site. Elle conclut à l'absence d'incidences résiduelles significatives. Pour être totalement avérée, cette affirmation devrait être appuyée par une évaluation environnementale des SLGRI et des Papi.

2.6 Dispositif de suivi des effets du PGRI révisé

L'objectif 6 du PGRI prévoit la mise en place d'un bilan annuel, qui suppose de proposer des indicateurs, qui ne sont toutefois pas fournis (cf. 1.4.1). En complément, l'évaluation environnementale propose un dispositif permettant d'évaluer les effets environnementaux du programme, reprenant les indicateurs nationaux de l'EPRI, qui caractérisent la population et les modes d'habitats dans l'enveloppe approchée des inondations potentielles (EAIP)²⁴. Elle propose de rajouter deux indicateurs « nombre d'ouvrages à valeur patrimoniale modifiés ou effacés » et « impacts liés à la création de nouveaux ouvrages de protection ou autres aménagements autorisés » exprimés en hectares. Dans les deux cas, l'objectif est fixé à zéro. L'Ae s'interroge sur la pertinence de ces indicateurs qui n'abordent qu'un champ limité d'actions. Elle considère également que des indicateurs d'effets relatifs aux dommages (nombre de victimes, montants versés par les assureurs suite aux déclarations de catastrophes naturelles) auraient pu compléter utilement le dispositif.

Par ailleurs, les parties prenantes ont proposé la mise en place d'une structure d'évaluation régulière (fréquence annuelle) du PGRI pour faire le bilan des actions et de leurs effets, les réévaluer le cas échéant, et communiquer, sans que cette perspective ne soit développée.

L'Ae recommande de compléter la liste des indicateurs relatifs aux effets du PGRI et de préciser quelle sera la structure d'évaluation qui en assurera le suivi.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique, est clair et didactique, notamment dans sa description de l'état de l'environnement sur le bassin.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Adéquation du PGRI aux enjeux environnementaux du bassin

Les principes de base qui sous-tendent le PGRI sont en phase avec les orientations nationales. Ils sont a priori favorables à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux en ce qu'ils conduisent d'une part à limiter les effets négatifs des crues sur la santé et la sécurité des personnes ainsi que sur les biens, et d'autre part à privilégier un fonctionnement naturel des cours d'eau et à préserver les zones humides et leurs fonctionnalités. Les principales questions qui ressortent de l'analyse du dossier ont trait à l'effectivité du PGRI et aux conséquences à en tirer pour sa révision. L'Ae propose ci-dessous quelques pistes pour améliorer celle-ci.

²⁴ L'enveloppe approchée des inondations potentielles ne correspond pas à une zone inondable, mais seulement à l'appréciation du maximum d'espace qui peut être couvert par l'eau en cas de submersion. Elle se veut maximaliste, mais compte tenu des limites des connaissances actuelles, ne permet pas de couvrir l'intégralité des zones potentiellement submersibles. Cette approche permet de décompter les enjeux susceptibles d'être inondés, sans présupposer de l'ampleur des dégâts dus aux inondations. (Source PGRI, chapitre « définitions »)

3.1 Portage et gouvernance du PGRI

3.1.1 Le dispositif de pilotage et de suivi du PGRI

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 a doté la collectivité territoriale de Corse d'un statut particulier et lui a confié des compétences étendues. À ce titre l'Assemblée de Corse a compétence pour approuver le Sdage. De son côté, le préfet coordonnateur de bassin élabore et arrête le programme de mesures attaché au Sdage et met en place le PGRI. La cohérence entre les deux plans est assurée par l'intermédiaire du comité de bassin, qui est présidé par le président du conseil exécutif de Corse. L'avis favorable à l'unanimité du comité au PGRI en 2020 témoigne de la qualité du travail conduit et d'une vision partagée des enjeux. Pour autant, la mise en place d'une instance spécifique au PGRI et de gouvernance partagée entre l'État et les collectivités, chargée de l'évaluation de l'opérationnalité des actions, pouvant proposer leur adaptation en cours de cycle ou en vue de la troisième génération du plan, serait de nature à prévenir tout risque de divergence lors des phases de mise en œuvre. Cette instance pourrait se concrétiser sous la forme d'une commission « inondation » au sein du comité de bassin.

3.1.2 Mobilisation des acteurs et territorialisation

L'absence de bilan de la mise en œuvre du précédent PGRI et de ses effets ne permet pas de mesurer son caractère opérationnel et la manière dont les acteurs locaux se sont appropriés cet outil. Le renforcement de l'objectif 4 par la disposition « *mettre en place un programme de formation à destination des collectivités et des élus* » vise la gestion de crise et complète la disposition « *accompagner les collectivités à s'approprier la connaissance du risque et à valoriser les espaces impactés* ». Il manque toutefois l'affichage de mesures d'accompagnement des élus pour répondre à l'ambition de la disposition « *aménager durablement le territoire hors du champ d'inondation* ».

Par ailleurs, l'Ae constate qu'à l'exception des TRI qui font l'objet de dispositions particulières et territorialisées, le PGRI s'applique indistinctement à tout le bassin, ce qui ne favorise pas l'appropriation par les acteurs locaux. Le PGRI pourrait identifier des secteurs prioritaires, au-delà des seuls TRI, par exemple pour l'élaboration ou la révision de PPRI, le montage de Papi, la priorisation des financements publics, une vigilance renforcée sur les documents d'urbanisme ou encore l'accélération de la réalisation des études de dangers des digues et des ouvrages.

Ainsi, parmi les territoires du bassin qui pourraient faire l'objet de cette différenciation, l'Ae identifie, sans que la liste ait vocation à être exhaustive : le littoral (en intégrant dans la réflexion la fréquentation liée au tourisme) ou par exemple la commune de Porto-Vecchio qui est citée dans l'EPRI actuelle sans faire l'objet de mesures particulières. Certaines infrastructures sensibles pourraient faire l'objet d'un travail spécifique, comme les campings, les équipements de gestion de crise ou les routes territoriales, les aéroports, etc.

L'Ae recommande d'engager une réflexion en vue d'une territorialisation plus fine des enjeux et du traitement spécifique de certaines thématiques, y compris en précisant les priorités associées (campings, équipements de gestion de crise...).

3.1.3 La mise en œuvre de la compétence Gemapi

La disposition « *fédérer les démarches autour d'un EPCI pilote* » affiche comme nécessaire de recentrer toutes les politiques de gestion de l'eau d'un même bassin versant autour d'un EPCI pilote.

Une distinction est opérée avec l'autorité en charge de la Gemapi « *les communes et EPCI en charge de la Gemapi et de l'urbanisme, dont l'EPCI pilote* », alors même que le dossier souligne que « *la structuration de la compétence GEMAPI sur les bassins est une priorité afin de mettre en place une gouvernance pertinente par rapport aux enjeux du territoire* ». Cette notion d'EPCI pilote, en lien avec l'autorité gémapienne, sans que les rôles respectifs de chacun ne soit précisés, est susceptible de brouiller le message en termes de partage des responsabilités. La clarification des compétences devrait au contraire constituer une priorité pour le préfet coordonnateur et ses services, afin de contribuer à la bonne déclinaison du PGRI. Lors des échanges avec la rapporteure, il a été précisé que cette notion d'EPCI pilote a été introduite afin d'encourager la collaboration entre EPCI, sans créer de nouvelles structures, comme les syndicats mixtes. Il conviendra d'éclaircir ce point dans le document, en cohérence avec la stratégie d'organisation des compétences locales de l'Eau (Socle) associée au Sdage.

Les 19 EPCI à fiscalité propre du territoire exercent la compétence Gemapi. La CdC a élaboré un guide à l'attention des élus pour sa mise en œuvre, accompagné d'un cahier des charges type pour conduire des études de préfiguration. Le bilan établi début 2019 précise que, sur les 19 EPCI du bassin, seulement 2 ont finalisé une telle étude sur leur territoire (Cap Corse et Capa), 8 EPCI l'ont engagée (dont 6 situées en Haute-Corse) et deux en sont au stade « initié ». En revanche, cette démarche reste à lancer sur 7 EPCI. Au total, le linéaire de masses d'eau couvert par une étude de préfiguration Gemapi est d'environ 730 km, soit 24 % du linéaire total de masses d'eau cours d'eau. Il est regrettable que l'évaluation du PGRI n'ait pas été l'occasion de compléter et d'actualiser cet état des lieux, afin d'en tirer les conséquences en termes d'effort à fournir pour viser une meilleure couverture du territoire.

La taxe « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », dite taxe Gemapi, est évoquée, mais la liste des EPCI qui la prélèvent n'est pas fournie.

L'Ae recommande de compléter l'état des lieux sur la mise en œuvre de la Gemapi, de clarifier le rôle respectif de l'EPCI pilote et de l'autorité en charge de la compétence Gemapi, de fixer un objectif et d'évaluer les moyens nécessaires pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de cette compétence, en lien avec la collectivité de Corse.

3.2 Ambitions du PGRI pour la caractérisation des aléas, la protection et la réduction de vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis du risque d'inondation et l'intégration du changement climatique

La difficulté à mesurer les effets réels du PGRI, faute de bilan quantitatif, rend tout aussi incertaine l'appréciation de l'ambition de sa révision. En particulier, il n'est pas clairement démontré que le PGRI révisé apportera une plus-value significative par rapport aux orientations et réglementations applicables par ailleurs. L'utilité du PGRI en réponse aux enjeux de la gestion du risque d'inondation réside pour beaucoup dans les précisions qu'il apporte pour leur application et la mise en cohérence d'un ensemble d'outils de prévention des risques, l'aménagement du territoire, l'information préventive et la gestion de la crise, ce que l'évaluation environnementale ne démontre pas.

3.2.1 L'évolution de la caractérisation de l'aléa et l'intégration du changement climatique

Le dossier rappelle l'importance pour les collectivités de se référer à l'atlas des zones inondables (AZI) pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Selon le dossier, une doctrine d'application a été validée en janvier 2019 et transmise à l'ensemble des maires de Corse. Elle définit un premier niveau d'interprétation de l'AZI et propose des prescriptions règlementaires répondant à la plupart des cas rencontrés, en présentant la préservation des champs d'expansion des crues comme « *le meilleur moyen de lutte contre l'aggravation des conséquences des inondations* ».

Par ailleurs, l'atlas des zones submersibles (AZS) permet d'identifier les zones du littoral soumises au risque de submersion marine. Il s'accompagne également d'une doctrine de prise en compte de ce risque dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement. Il est actuellement en cours de révision par le BRGM, afin d'affiner les niveaux marins de référence en prenant en compte les hypothèses du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en matière d'élévation des niveaux marins. Une approche multirisque est développée, croisant l'aléa submersion marine à celui de débordement de cours d'eau.

En revanche, les risques de ruissellement urbain et l'aggravation du risque par l'érosion côtière ne sont pas évoqués.

L'Ae recommande de prendre en compte dans les atlas des zones inondables les risques de ruissellement urbain et l'aggravation du risque par l'érosion côtière, en complément des débordements de cours d'eau et de la submersion marine.

Les évolutions climatiques attendues et leurs impacts potentiels sur le territoire de Corse sont évoqués de façon générale. Le plan d'adaptation au changement climatique de Corse adopté en 2018 est cité, ainsi que le nombre de « *56 mesures opérationnelles d'adaptation visant à réduire la vulnérabilité du territoire* ». On pourrait s'attendre à ce que les mesures en lien direct avec le risque inondation soient présentées et évaluées au regard des objectifs du PGRI, mais le dossier ne conduit pas cette analyse. Il n'évalue pas non plus le niveau de prise en compte des effets du changement climatique par le PGRI et n'apporte aucune analyse critique sur la modélisation des crues, la définition des événements de référence et l'identification des champs d'expansion de crues qui devront être engagées.

L'Ae recommande de préciser les modalités de prise en compte de l'influence du changement climatique dans la modélisation des crues ainsi que dans la définition des événements de référence et l'identification des champs d'expansion des eaux associés.

Aucun élément du dossier ne permet de mesurer les incidences du PGRI sur la stabilisation voire la réduction du coût des inondations. L'Ae observe que l'objectif 3 « *réduire la vulnérabilité* » comporte une disposition visant à « *adapter des bâtiments au risque (réorganisation/ réaménagement de constructions existantes)* » qui fait le pari de sa mise en œuvre par les propriétaires. Une autre disposition « *accompagner les collectivités dans une démarche globale de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens en incitant à l'élaboration d'un programme d'actions cohérent et global de prévention* », vise à limiter les dommages liés aux inondations et le recours aux assurances. Mais le dossier ne comporte aucun chiffre sur l'évolution du coût des dommages causés par les inondations. Les analyses coûts bénéfiques demandées aujourd'hui dans le cadre des Papi ne suffisent probablement pas à répondre aux recommandations de l'évaluation européenne

des PGRI mettant l'accent sur la valorisation des outils financiers disponibles pour gérer le risque inondation. La mise en place dans le PGRI, avec l'aide des assureurs, d'un système de suivi des indemnisations aux biens assurés (tel que préconisé dans le paragraphe 2.6) permettrait de mesurer les effets des actions du PGRI en se fondant sur l'évolution des dommages subis par les particuliers et les collectivités territoriales suite à des événements exceptionnels.

L'Ae recommande de mettre en place, dans le cadre du PGRI, un suivi des indemnisations des biens assurés, des dommages subis par les collectivités territoriales et du nombre de victimes suite à des inondations par débordement de rivières, ruissellement ou submersion marine.

3.2.2 Information préventive, prévention et maîtrise des événements catastrophiques

L'objectif 4 « *mieux préparer la gestion de crise* » comporte 12 dispositions couvrant la totalité des champs de la gestion de crise, et en particulier, la réalisation des plans communaux de sauvegarde. Le PGRI prévoit que les locaux de gestion de crise et de stockage des équipements participant à la gestion de crise, devront se situer en dehors des surfaces inondables, sans que l'on sache si ce sujet concerne une part importante du parc et si des moyens importants devront être déployés pour atteindre cet objectif. Il conviendra au moins de recenser précisément les installations nécessaires à l'organisation des secours.

La mise en place d'un service de prévision des crues, doté d'équipements de connaissance de la pluviométrie et de l'hydrométrie (nouvelles stations pluviométriques, modernisation et installation de nouvelles stations du réseau hydrométrique), constitue un nouvel objectif. Le PGRI ne fixe aucune échéance à la mise en place de ce nouvel outil et ne précise pas les moyens que l'État s'engage à mobiliser pour permettre un fonctionnement optimisé. Toutefois, lors des échanges avec la rapporteure, il a été confirmé que cet objectif était en voie de finalisation.

L'Ae recommande de fixer dans le PGRI l'échéance de la mise en place d'un service de prévision des crues et les moyens que l'État s'engage à mobiliser pour permettre son fonctionnement.

3.2.3 Information et sensibilisation des acteurs

La mobilisation des acteurs locaux, résidents, touristes et collectivités est un levier essentiel pour rendre le PGRI opérationnel. Des actions de communication et de sensibilisation doivent être mises en place dans le cadre de démarches globales et de programmes d'actions cohérents. Les initiatives de l'Agence de l'eau sont rappelées (documents de vulgarisation, articles de presse, campagnes d'informations, etc). Une disposition « *élaborer un programme d'éducation et renouveler régulièrement les actions d'information* » vise à mobiliser les acteurs sur le sujet du risque inondation, en dehors des périodes de crise. Les modalités sont envisagées (spots radio, messages sur les panneaux lumineux de la collectivité de Corse, affiches) et il est mentionné que « *sur les communes dotées d'un PPR approuvé, les maires doivent organiser des réunions d'information des citoyens a minima tous les 2 ans* ». Pour passer du stade des intentions à celui de la mise en œuvre opérationnelle, il est nécessaire de préciser les moyens qui seront affectés pour conduire ces actions ou accompagner les collectivités.

L'Ae recommande de préciser les moyens qui pourront être mobilisés pour engager des actions d'information de nature à accroître l'appropriation par tous des enjeux du PGRI.

L'Ae relève que le dossier ne fait pas référence à d'éventuels retours d'expérience qui auraient pu être conduits suite à des événements récents, afin d'identifier des pistes d'amélioration pour la gestion des risques, de la crise et les conditions de retour à une situation normale.

3.2.4 SLGRI et TRI

La cartographie des risques a été établie pour chacun des TRI pour trois scénarios d'inondation : un événement fréquent, d'occurrence décennale ; un événement d'occurrence moyenne (période de retour de l'ordre de 100 ans), en intégrant dès à présent deux scénarios d'élévation du niveau marin liés au changement climatique pour les secteurs exposés au risque de submersion marine ; un événement extrême, d'occurrence faible. Elle figure dans les cartographies des surfaces inondables et des risques d'inondation par débordement de cours d'eau et submersion marine, établies en 2014 et arrêtées en février 2015. Les événements plus récents et en particulier, la crue de décembre 2019 à Ajaccio ne sont pas pris en compte. Il est prévu de les mettre à jour au fur et à mesure de la révision des PPRI et PPRL et de la finalisation de l'étude de l'aléa submersion marine par le BRGM. Dans l'attente, les cartographies sont conservées en l'état et aucune échéance n'est fixée.

Par ailleurs, le PGRI rappelle les objectifs du premier cycle déclinés dans les stratégies locales de gestion des risques inondation adaptées aux spécificités de chaque territoire, et arrêtées respectivement en décembre 2017 (SLGRI Ajaccio), janvier 2019 (SLGRI du Grand Bastia) et décembre 2019 (SLGRI de la Marana). Le Papi d'Ajaccio n'est pas mentionné. En revanche, le Papi d'intention du Grand Bastia est signalé et parmi les mesures du SLGRI de la Marana figure l'objectif « *élaborer un PAPI de 3^{ème} génération à l'échelle du territoire communautaire* »²⁵. Cette approche différenciée selon les territoires ne met pas en évidence le rôle essentiel des Papi pour la mise en œuvre des SLGRI.

L'Ae relève par ailleurs que ces documents n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale, et celle-ci n'a pas davantage été réalisée dans le cadre du rapport d'évaluation environnementale du PGRI. Le PGRI ne formule aucune recommandation sur les critères ou le calendrier de révision des TRI ou des SLGRI associées. Faute d'avoir fait l'objet d'un bilan, il n'est pas possible d'apprécier l'apport des SLGRI au regard des enjeux de chacun des TRI.

L'Ae recommande de préciser le calendrier et les critères de révision des SLGRI et de prévoir un dispositif pour leur évaluation environnementale s'appuyant sur un bilan cadré par le PGRI.

3.2.5 PPRI et PPRL

Les bassins versants prioritaires devant faire l'objet d'un PPRI ont été identifiés dès 1994, et sur cette base une programmation annuelle de réalisation couvrant la quasi-totalité de ces bassins a été établie. En 2019, 118 communes sont couvertes par un PPRI approuvé (dont la totalité des communes situées dans les TRI). La liste n'est toutefois pas fournie dans le dossier.

Le PGRI prend le parti de ne pas réaliser des PPRI sur de nouveaux territoires. Pourtant l'évaluation reconnaît que des révisions sont nécessaires, au regard notamment des nouvelles instructions nationales. De plus, parmi les retours des consultations du public dont l'évaluation fait état, on note la nécessité de « *réviser les PPRI dès lors que le territoire a subi des évolutions significatives en*

²⁵ Lors des échanges avec la rapporteure, il a été précisé que le Papi d'intention de la Marana devrait être prochainement déposé auprès des services de l'État.

matière d'urbanisation et s'assurer de leur application en termes d'autorisations d'urbanisme ». Cependant, le dossier ne va pas au-delà de ce constat et ne propose pas de critères propres au territoire de Corse, permettant d'engager le processus de révision en fonction des priorités locales. Lors des échanges avec la rapporteure, il a été fait référence à des stratégies triennales programmant les PPRI à réviser, qu'il serait opportun de joindre au PGRI.

La disposition « *Continuer la démarche des Plans de Prévention des Risques Inondations* » prévoit de « *Poursuivre l'élaboration des PPRI, et les réviser si des données établies postérieurement à leur approbation concernant les emprises potentiellement inondables le justifient* », ce qui du point de vue de l'Ae n'est ni opérationnel ni suffisamment prescriptif.

La réalisation de PPRL est renvoyée à l'issue des résultats des études sur les niveaux marins confiée au BRGM, avec une formule minimisant leur intérêt « *Au regard de ces résultats, des territoires à enjeux, en nombre a priori limité, pourront faire l'objet de PPRL si cet outil s'avère nécessaire* ». Pourtant la demande de « *mieux prendre en compte le risque de submersion marine, via la réalisation de PPRL si besoin* » émerge des consultations du public et les trois TRI sont concernés par le risque de submersion marine. La disposition « *Élaborer des Plans de Prévention des Risques Littoraux* » répond à cette attente, mais l'absence de calendrier d'action et d'évaluation des moyens qui y seront consacrés est susceptible de nuire à son efficience.

L'Ae recommande d'établir la liste des PPRI et PPRL requis ou devant être actualisés sur l'ensemble du bassin et de l'assortir d'un objectif de résultat en adéquation avec les enjeux en présence et d'un calendrier d'actions.

3.2.6 Programmes d'actions de prévention des inondations

Les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) sont notamment mis en œuvre au sein des territoires à risque d'inondation qui ont élaboré une stratégie locale de gestion du risque. Le premier Papi, concernant la ville d'Ajaccio, d'un montant de 54 millions d'euros, a été labellisé le 17 octobre 2012 par la commission mixte inondation. Un avenant de prolongation a permis de porter des actions jusqu'en 2020. Les actions restant à effectuer seront reportées dans le cadre d'un nouveau Papi, porté par la communauté d'agglomération d'Ajaccio (Capa), sur un périmètre plus large, cohérent avec le TRI et le territoire de compétence Gemapi. La communauté d'agglomération du Grand Bastia porte un projet de Papi d'intention (programme d'études sur trois ans, préalable à la définition d'un Papi) en cours d'instruction qui couvre 5 communes (Furiani, Bastia, Ville de Petrabugno, San Martino di Lota et Santa Maria di Lota). Un Papi d'intention serait en cours d'élaboration pour le TRI de la Marana. Or ces programmes sont des outils essentiels de portage et de financement des projets pour mettre en œuvre les SLGRI et le PGRI. Il est important de connaître leur état d'avancement et de préciser les causes des retards constatés pour leur finalisation, afin d'identifier les responsabilités et de prévoir les mesures pour y remédier.

Da façon plus générale, l'Ae observe que si le PGRI comporte un principe d'élaboration des stratégies locales de gestion du risque d'inondation et des Papi, ces plans, tout comme leur révision, ne sont pas soumis à évaluation environnementale systématique²⁶.

²⁶ Selon les termes de l'article 3 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, repris par l'article L. 122-4 II 1° du code de l'environnement.

Faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation, il n'est pas possible d'apprécier la qualité de leurs mesures ni *a fortiori* leur bonne prise en compte au regard des enjeux environnementaux du ou des TRI.

L'Ae recommande à l'État de prévoir que les Papi fassent l'objet d'une évaluation environnementale.

3.2.7 Encadrement des documents d'urbanisme

Les principes de base qui fondent le PGRI, notamment pour la connaissance du risque, la préservation des zones d'expansion des crues et la capacité d'expansion des crues et le ralentissement de leur propagation, ainsi que pour la réduction globale de la vulnérabilité des populations et des biens s'appliquent directement aux documents d'urbanisme, y compris hors PPRI.

L'Ae relève cependant que la Corse présente encore de nombreux documents d'urbanisme non révisés et une part importante des communes est encore soumise au règlement national d'urbanisme ou à une carte communale. Les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme codifiées dans les articles L. 131-3 et L. 131-7 prévoient un examen tous les trois ans (à compter de leur adoption ou de leur précédente révision) de la nécessité ou non de les réviser à l'égard de l'ensemble des plans de rang supérieur, dont le PGRI. Comme l'état des lieux n'apporte pas de précision sur le nombre de documents d'urbanisme à réaliser ou à réviser²⁷, il n'est pas possible d'évaluer l'effort à consentir pour traduire dans les faits la mise en compatibilité et la prise en compte des principes du PGRI.

L'Ae recommande de faire figurer dans l'état des lieux la situation des documents d'urbanisme à réaliser ou réviser et d'en déduire l'effort à consentir pour atteindre l'objectif de mise en conformité et d'intégration des dispositions du PGRI. Elle recommande également de renforcer les moyens permettant de vérifier la qualité des documents au regard de la prise en compte du risque d'inondation et de préciser les termes de la compatibilité avec le PGRI.

Lors des entretiens avec la rapporteure, certaines collectivités ont exprimé le souhait d'une meilleure articulation des temporalités de mise à jour des PPRI et des PLU.

3.2.8 Préservation des capacités d'expansion des crues

La préservation des champs d'expansion des crues constitue un levier important pour la réduction de l'aléa d'inondation. Le PGRI les définit comme « *un espace naturel ou aménagé où se répandent les eaux lors du débordement des cours d'eau dans leur lit majeur* » dans « *des secteurs non ou peu urbanisés et peu aménagés* ».

L'évaluation souligne que dès le cycle précédent la préservation des champs d'expansion des crues est présentée comme le meilleur moyen de lutte contre l'aggravation des conséquences des inondations. Le nouveau PGRI renforce ce principe afin qu'elle soit mieux identifiée dans les enjeux des PPR et SLGRI. Plusieurs dispositions y font référence : soit indirectement « *Mettre en place un programme de sensibilisation à destination des collectivités et des élus* », « *Favoriser la rétention dynamique des écoulements à l'échelle des bassins versants en intégrant le principe de solidarité*

²⁷ La rapporteure a été informée qu'un bilan a été établi en avril 2020 : sur 360 communes, 219 dépendent du règlement national d'urbanisme, 67 ont un PLU, dont 44 déjà en révision. Suite aux recours gracieux et contentieux, 36 ont été totalement ou partiellement annulés.

amont-aval », soit de façon plus explicite « *Identifier et rendre fonctionnelles les zones d'expansion de crues* »

Par contre, seul le TRI de la Marana retient un objectif sur ce thème « *restaurer les fonctionnalités naturelles des milieux et rechercher la mobilisation de nouvelles capacités d'expansion des crues, restaurer les champs d'expansion de crues et favoriser la rétention des eaux [et] identifier et réserver, dans les documents d'urbanisme, les zones d'expansion de crues et les espaces de mobilité des cours d'eau* ». À l'instar de ce qui est proposé pour la Marana, il conviendra d'actualiser les SLGRI des deux autres TRI afin d'assurer la cohérence avec les dispositions du PGRI sur ce sujet.

De façon plus générale, aucun élément de diagnostic ne permet de s'assurer que des actions concrètes ont permis de préserver voire de restaurer ces zones et de savoir comment les collectivités les ont déclinées dans leur document d'urbanisme. La Capa a informé la rapporteure qu'une cartographie des ZEP a été établie dans le cadre du Sage. Ce travail pourrait être conduit *a minima* dans les autres TRI. Il s'agit d'un axe majeur du programme de mesures du Sdage, sous le prisme de la préservation des milieux aquatiques, qui pourrait être repris dans le PGRI, sous l'angle de la protection contre les inondations.

L'Ae recommande de poursuivre l'inventaire des champs d'expansion des crues, au minimum sur le périmètre des TRI, et de mesurer leur évolution (préservation et reconquête) à l'échelle du bassin.

3.2.9 Gestion des ouvrages de protection et évaluation des incidences des aménagements et des projets

Le PGRI cite les 17 tronçons de digues recensés par les services de l'État, et rappelle qu'aucun système d'endiguement n'est répertorié. Il est bien rappelé que l'exercice de la compétence Gemapi implique qu'« *à compter du 1^{er} janvier 2023, toutes les digues perdront le bénéfice de leurs autorisations et devront être neutralisées sauf pour celles reprises par les EPCI, qui devront faire l'objet d'une demande d'autorisation d'un système d'endiguement* ». Lors des entretiens avec la rapporteure, la Capa a signalé être en attente de la validation du système d'endiguement qu'elle a retenu pour son territoire et les services de l'État confirment que « *trois systèmes d'endiguement seraient potentiellement identifiés* ». Compte tenu de l'importance de ce travail de validation pour engager les phases de contrôle de sécurité, voire de neutralisation de certains ouvrages, l'Ae s'interroge sur l'absence d'information sur l'avancement des études à conduire par les six intercommunalités concernées. Par ailleurs, au regard de la faiblesse des moyens dont celles-ci disposent, le PGRI pourrait rajouter une disposition spécifique mentionnant les appuis techniques ou administratifs susceptibles d'être mobilisés²⁸.

L'Ae recommande d'inclure dans le PGRI un état précis des systèmes d'endiguement et des ouvrages de protection et de prévoir l'établissement de bilans de surveillance périodiques.

Le dossier rappelle les risques de rupture et ses conséquences ainsi que les effets sur le fonctionnement des cours d'eau. Aussi, la possibilité de créer de nouveaux ouvrages est encadrée par la disposition « *Accompagner la création exceptionnelle de nouveaux ouvrages de protection en appliquant la doctrine « Éviter Réduire Compenser »* », dans des cas « *de zones densément urbanisées ou d'infrastructures majeures* », et ne doit en aucun cas « *entraîner une extension de*

²⁸ La CdC dispose d'un service d'assistance technique pour les 13 EPCI les plus ruraux, mobilisé à ce stade sur la seule compétence milieux aquatiques.

l'urbanisation ou une augmentation de la vulnérabilité. La pertinence hydraulique, économique et environnementale de ces ouvrages devra être évaluée ». Alors que l'évaluation ne propose que deux nouveaux indicateurs, l'un d'eux concerne les impacts de la création de nouveaux ouvrages de protection.

Le PGRI reste très prudent et peu incitatif et n'identifie aucun ouvrage nouveau à construire d'intérêt général au sens de l'article L.102-1 du code de l'urbanisme. Toutefois, le Papi d'Ajaccio prévoit de réaliser des études hydrauliques sur les secteurs à enjeux existants ou en projet afin de proposer des travaux ou aménagements, ce qui devra être précisé au fur et à mesure de l'avancement des études. Il semblerait toutefois que les seuls aménagements hydrauliques prévus consistent en la création de bassins de rétention.

3.3 Conclusion : pertinence et crédibilité du PGRI au regard des principaux enjeux environnementaux

L'impulsion donnée par la directive inondation et la SNGRI se traduit par l'élaboration de stratégies locales dans les territoires les plus exposés au risque, en mobilisant les outils de gestion du risque existant. Sur l'ensemble du bassin, le PGRI participe à la déclinaison de cette stratégie et à son appropriation locale. Ses incidences environnementales seront d'autant plus bénéfiques que ses dispositions seront reprises et relayées au travers des PPRI, documents d'urbanisme et SLGRI. Cependant, son caractère opérationnel devra être conforté par la mise en place d'un pilotage engagé et de mesures de suivi. La nécessité de réunir localement les conditions d'un meilleur dialogue local, afin d'articuler les différents outils, en se fondant sur des moyens à la hauteur des enjeux, est le gage d'une participation effective de l'ensemble des acteurs du bassin à la mise en œuvre du PGRI.

Annexe 1 : liste des objectifs et dispositions du PGRI

OBJ 1 – Mieux connaître pour agir

Sous objectif	Dispositions
1-1 : Prendre en compte les connaissances actuelles en matière de zones inondables, les actualiser s'il y a lieu et développer la connaissance en matière de zones littorales submersibles	D1 : Intégrer la connaissance du risque dans les documents d'urbanisme
	D2 : Accompagner les collectivités à s'approprier la connaissance du risque et à valoriser les espaces impactés
	D3 : Diffuser l'Atlas des Zones Submersibles révisé et développer la connaissance de ce risque
1-2 : Optimiser la valorisation de la connaissance	D1 : Concentrer toutes les connaissances sur les inondations sur une page internet dédiée
	D2 : Créer et alimenter une base de données cartographiques et diffuser la connaissance
	D3 : Faire vivre la mémoire collective sur les crues historiques
	D4 : Elaborer un programme d'éducation et renouveler régulièrement les actions d'information

OBJ 2 – Prévenir et ne pas accroître le risque

Sous objectif	Dispositions
2-1 : Elaborer les plans de prévention des risques	D1 : Elaborer des plans de prévention des risques littoraux (PPRL)
	D2 : Continuer la démarche de prévention des risques inondations (PPRI)
2-2 : Ne pas créer de nouveaux enjeux et adapter ceux existants dans les zones d'aléas forts et les emprises géomorphologiques	D1 : Mieux prendre en compte les atlas des zones inondables (AZI) et des zones submersibles (AZS)
	D2 : Aménager durablement le territoire hors du champ d'inondation

OBJ 3 – Réduire la vulnérabilité

Sous objectif	Dispositions
/	D1 : Réduire la vulnérabilité des biens existants dans les zones d'aléa fort et modéré
	D2 : Examiner la compatibilité entre le risque et les ICPE
	D3 : Adapter les usages des cours d'eau à enjeux au risque
	D4 : Initier à l'échelle des bassins versants des programmes d'actions visant à réduire la vulnérabilité sur le bâti existant, en particulier sur les TRI

OBJ 4 – Mieux préparer la gestion de crise

Sous objectif	Dispositions
4-1 : Développer les démarches d'accompagnement des élus pour les préparer à la gestion de crise	D1 : Aider les collectivités à élaborer leur plan communal de sauvegarde, en priorité dans les TRI
	D2 : Mettre en place un programme de formation à destination des collectivités et des élus
	D3 : Développer l'information préventive auprès des collectivités
4-2 : Se mettre en situation de gérer des crises	D1 : Prendre en compte l'aléa extrême pour la gestion de crise
	D2 : Faire des retours d'expérience de crises
	D3 : Instaurer des exercices de préparation de crise
	D4 : Formaliser la mission de référent département inondation (RDI)
4-3 : Mettre en place un service de prévision des crues	D1 : Installer de nouvelles stations pluviométriques et un radar bande C
	D2 : Étendre et moderniser le réseau hydrométrique
	D3 : Identifier les bassins versants pour la mise en place de systèmes d'alerte locaux (SDAL)
	D4 : Développer l'élaboration de produits d'avertissement avant les SDAL
	D5 : Prévoir des systèmes d'alerte locaux pour les gestionnaires de camping sur site à risque

OBJ 5 – Réduire les risques d'inondation à l'échelle de BV en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques

Sous objectif	Dispositions
/	D1 : Identifier et rendre fonctionnelles les zones d'expansion des crues
	D2 : Définir des objectifs et mettre en œuvre des opérations de préservation ou de restauration de l'espace de mobilité du cours d'eau, des connexions entre les compartiments de l'hydrosystème
	D3 : Restaurer la ripisylve et les berges, et gérer les embâcles de manière sélective
	D4 : Préserver ou améliorer la gestion de l'équilibre sédimentaire
	D5 : Limiter le ruissellement à la source (infiltration, rétention et entretien des ouvrages)
	D6 : Favoriser la rétention dynamique des écoulements à l'échelle des bassins versants en intégrant le principe de solidarité amont-aval
	D7 : Accompagner la création exceptionnelle de nouveaux ouvrages de protection en appliquant la doctrine Éviter Réduire Compenser
	D8 : Fédérer les démarches autour d'un EPCI pilote
	D9 : Prendre en compte les risques littoraux

OBJ 6 – Suivre l'avancement des actions

Il s'agit d'établir un bilan annuel de chacune des dispositions du présent plan. Ce bilan sera partagé par l'ensemble des acteurs, dont les membres du comité de bassin pour juger de la bonne articulation du PGRI avec le SDAGE et le programme de mesures.

Annexe 2 : liste des principaux sigle utilisés par le PGRI

DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)

Dicrim : document d'information communal sur les risques majeurs

Dreal : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DSF : document stratégique de façade

Épage : établissement public d'aménagement et de gestion des eaux

EPRI : Evaluation préliminaire des risques d'inondations

EPTB : établissement public territorial de bassin

Gemapi : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

MRAe : Missions régionales d'autorité environnementale

Orsec : organisation de la réponse de la sécurité civile

Papi : programme d'actions de prévention des inondations

PCS : plan communal de sauvegarde PGRI : plan de gestion des risques d'inondation

PLU(i) : plan local d'urbanisme (intercommunal)

PPR : plan de prévention des risques

PPRi : plan de prévention du risque inondation (lié aux aléas de submersions fluviales)

PPRL : plan de prévention des risques littoraux (lié aux aléas de submersions marines et érosion)

PSR : plan des submersions rapides

Sage : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

Schapi : service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des crues

SCoT : schéma de cohérence territoriale

Sdage : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SLGRI : stratégie locale de gestion du risque inondation

SNGRI : stratégie nationale de gestion du risque inondation

SPC : service de prévision des crues

Sraddet : schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires

TRI : territoire à risque d'inondation important