



Les guides du CEPRI

La prise en compte du risque d'inondation dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Éditorial

Les préoccupations environnementales sont des enjeux importants et de plus en plus déterminants sur l'avenir et l'évolution de nos espaces de vie. Parmi celles-ci, les problématiques liées à l'eau et plus particulièrement à la prise en compte du risque d'inondation sont extrêmement sensibles.

Au-delà des dispositions réglementaires propres à la gestion et à la prise en compte des risques, il appartient aux élus locaux, avec les services de l'État et les acteurs de l'aménagement du territoire, de repenser les modes d'urbanisation et de fonctionnement social et économique des territoires pour intégrer le plus en amont possible leur fragilité face à ce risque : celui-ci ne peut plus, ne doit plus désormais être considéré comme une fatalité ou contrainte mais comme une réalité et une composante de nos bassins de vie.

Le SCoT est un outil stratégique fondamental dans la réduction de la vulnérabilité des territoires. Ce guide en témoigne à travers les exemples variés tirés de 18 SCoT approuvés ou en cours d'élaboration et dont les territoires sont soumis à des débordements de cours d'eau rapides ou lents, à des laves torrentielles, à des submersions marines, à des ruissellements pluviaux, à des remontées de nappe, à des coulées de boues ou encore à des ruptures de digues, etc.

L'attractivité de nos territoires et la qualité de vie qu'ils offrent à leurs habitants appellent une gouvernance partagée des territoires et une culture commune du risque, auxquelles le SCoT semble bien pouvoir apporter sa contribution.

Michel Heinrich

Président de la Fédération nationale des SCoT

Maire d'Épinal

Député des Vosges

Éditorial

Environ 17,1 millions d'habitants et au moins 9 millions d'emplois sont soumis au risque d'inondation en France métropolitaine. Ce sont aussi 19 000 communes et une grande partie des territoires sur lesquels s'appliquent ou s'appliqueront bientôt les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui sont également exposés aux risques d'inondation (débordements de cours d'eau lents ou rapides, submersions marines, ruissellement pluvial, remontées de nappe, coulées de boues, etc.).

Outil d'aménagement du territoire, le SCoT fait partie des dispositifs permettant d'imaginer le développement d'un territoire en prenant en considération les conséquences d'une inondation pour son attractivité future. Réfléchir à un aménagement qui permette à ce territoire de limiter les atteintes d'une inondation à la sécurité de ses habitants, à ses emplois et ses entreprises, à son patrimoine culturel et environnemental, c'est répondre à la notion de développement réellement durable, et c'est vital pour nos territoires. La construction d'un projet de territoire à l'échelle intercommunale du SCoT semble constituer une piste intéressante pour répondre à cet objectif.

La conception de ces SCoT s'inscrit dans un contexte particulier, celui de la mise en œuvre des dispositions de la LENE portant transposition de la directive européenne inondation (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).

L'aménagement du territoire y figure comme un des outils phares de la gestion des risques d'inondations. Cette mise en œuvre se concrétisera à l'avenir par la conduite de stratégies locales sur des territoires identifiés comme prioritaires et désignés sous le sigle TRI (Territoires à risque important d'inondation), car particulièrement vulnérables au regard du nombre d'habitants et d'emplois exposés aux inondations.

Cependant, il existe des freins à l'émergence d'un aménagement réellement durable du territoire contribuant à réduire les conséquences négatives des inondations, pour plusieurs raisons. Les divergences de points de vue des acteurs sont nombreuses et s'expriment avec force. En outre, les collectivités aménageuses et les décideurs locaux ont du mal à appréhender les impacts possibles d'une inondation sur le plan économique et social et sur l'attractivité de leur territoire. La réflexion autour du SCoT a vocation à permettre la création d'un espace de discussion et de négociation entre ces différents acteurs et favoriser la convergence des domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de la gestion des risques.

Marie-France Beauflis

Présidente du CEPRI

Maire de Saint-Pierre-des-Corps

Sénatrice d'Indre-et-Loire

Préambule

► Le SCoT en bref

La majorité des agglomérations françaises métropolitaines se sont implantées le long d'un cours d'eau, dans une vallée ou en bord de mer ou de lac. Elles sont donc soumises à des risques d'inondation d'origines diverses.

Or, une inondation peut coûter très cher à un territoire : en termes d'atteinte à des vies humaines, en termes d'atteinte à l'identité du territoire inondé, à son patrimoine culturel et environnemental, mais également en termes d'atteinte à la vie économique. Il ne faut donc pas nier les conséquences sur la vie d'un territoire qui peut s'arrêter plusieurs mois, un an, voire davantage, et envisager les adaptations possibles du territoire pour y faire face. La planification via les documents d'urbanisme, parmi lesquels le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), semble permettre de répondre à cet objectif en inscrivant dans l'évolution d'un territoire à moyen voire long terme la prévention des risques d'inondation.

Se substituant aux anciens schémas directeurs, les SCoT sont des documents réglementaires de planification stratégique définis par les lois *Solidarité et renouvellement urbains* du 13 décembre 2000 et *Urbanisme et habitat* du 2 juillet 2003, révisées par la *Loi portant engagement national pour l'environnement* du 12 juillet 2010 (dite Grenelle II) et la *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche* du 27 juillet 2010.

Élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents réunis dans la plupart des cas en syndicat mixte, le SCoT constitue une démarche-cadre pour l'aménagement et la maîtrise du développement, à horizon de 15/20 ans, d'un territoire de bassin de vie et d'emploi supra-communal constitué d'un seul tenant.

Cette démarche se base sur une vision partagée de l'avenir de ce territoire et met en cohérence à cette échelle les politiques publiques d'urbanisme, de logement, de transports et déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques (article L.122-1-3 du Code de l'urbanisme).

Le contexte issu de la loi Grenelle II

La LENE étend la couverture des SCoT à l'ensemble du territoire national d'ici le 1/01/2017¹. Celle-ci place le SCoT comme l'instrument privilégié de l'approche intercommunale de l'aménagement et du développement durable des territoires, avec les principales orientations suivantes :

- **priorité à la gestion économe de l'espace : le rapport de présentation devra fournir une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation ;**
- **priorité à la densification : possibilité de fixer des seuils de densité pour des secteurs définis, des normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols s'imposant aux règles contraires du Plan local d'urbanisme (PLU) ;**
- **priorité au respect des performances énergétiques et environnementales renforcées (pour l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation dans des secteurs définis) ;**
- **prise en compte des futurs "schémas de cohérence écologique" et "plans territoriaux pour le climat" ;**
- **renforcement d'une approche intégrée de l'aménagement : urbanisme, logement, transports, communications numériques, équipement commercial, développement économique, touristique et culturel, protection des espaces et des paysages, préservation et restauration des continuités écologiques.**

1 - L'article L.122-2 du Code de l'urbanisme, issu de la loi Grenelle II, indique que "dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT applicable, le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle. Jusqu'au 31 décembre 2012, le premier alinéa s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population. À compter du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, il s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population. À compter du 1^{er} janvier 2017, il s'applique dans toutes les communes."



Focus sur la priorité à la densification : le SCoT, un document stratégique.

Le SCoT a évolué depuis la loi Grenelle II et est devenu plus prescriptif. Il peut désormais fixer des seuils minimaux de densité pour des secteurs définis, en dessous desquels les communes ne pourront pas urbaniser. Pour les documents précédents, il s'agissait davantage d'un seuil de densité à ne pas dépasser. Les communes devront donc, dans leur PLU, tenir compte de ces nouveaux seuils de densité minimale.

Par ailleurs, le SCoT peut s'appliquer directement aux autorisations d'urbanisme dans des secteurs répondant à 3 critères : desserte par les transports publics, présence d'équipements collectifs et nécessité de protection environnementale et agricole. Dans ces secteurs, le SCoT peut fixer des normes minimales de hauteur (gabarit), d'emprise au sol et d'occupation des sols. Les PLU dont le contenu serait contraire à ces normes devront être rendus compatibles dans les 2 ans suivant la publication, la révision ou la modification du SCoT. Au-delà de ce délai, le SCoT pourra être directement opposable aux permis de construire, d'aménager ou de démolir (article L.122-1-5-VIII du Code de l'urbanisme).

Le SCoT peut également définir des normes architecturales applicables aux autorisations d'urbanisme, en l'absence de PLU ou de carte communale (article L.122-1-6 du Code de l'urbanisme).

► Le SCoT et la prévention du risque d'inondation

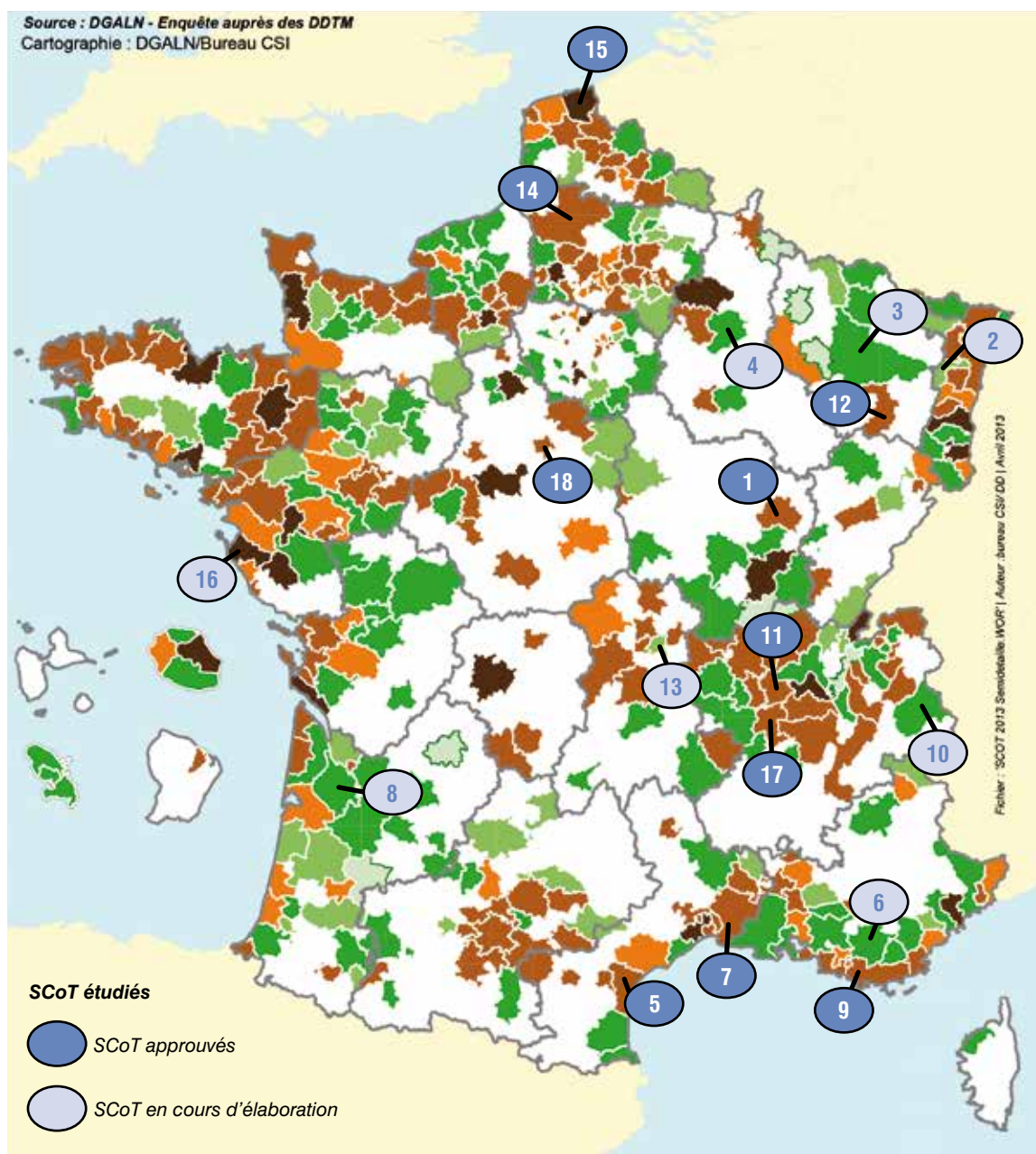
La législation en matière d'urbanisme impose au SCoT de prendre en compte les risques naturels, et donc les risques d'inondation auxquels le territoire est potentiellement soumis. Au-delà de cette obligation, quels sont les enjeux pour les élus à s'approprier le SCoT comme un outil au service de la prévention des risques d'inondation ? Que signifie concrètement prendre en compte le risque d'inondation dans un SCoT et comment un tel document peut-il intégrer la prévention des risques d'inondation de manière efficace ?

En partenariat avec la Fédération nationale des SCoT, le CEPRI a rencontré les structures en charge de l'élaboration, du suivi et de la révision de SCoT.

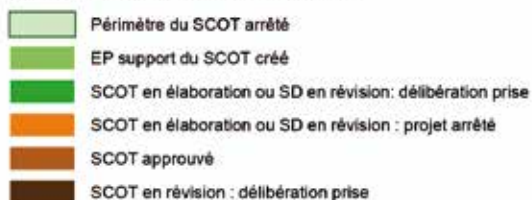
Focus sur les SCoT examinés

- Ce retour d'expérience a été mené auprès de 18 structures porteuses de SCoT, 10 des SCoT rencontrés sont approuvés, les 8 autres sont en cours d'élaboration.
- En moyenne, les SCoT achevés ont été approuvés au bout de 6 ans de procédure.
- La superficie de leur périmètre est très variable, allant de 320 km² pour le SCoT le moins étendu (SCoT Vichy Val d'Allier) à 4 100 km² pour le SCoT le plus vaste (SCoT du Sud Meurthe-et-Moselle). En comparant les territoires des SCoT examinés entre eux, certains sont densément peuplés, comme celui du SCoT de l'agglomération lyonnaise (1,32 million d'habitants pour 730 km²), ou au contraire présentent une densité relativement faible comme celui du SCoT du Dijonnais (309 000 habitants pour 1 119 km²). Le risque d'inondation auquel la majorité des SCoT ont déclaré être soumis est le risque de ruissellement pluvial (94 %), ainsi que les débordements de cours d'eau par crue lente (83 %). 50 % sont soumis au risque de crues torrentielles, 27 % au risque de submersions marines.
- Deux SCoT font figure d'exception, l'un étant soumis au risque de laves torrentielles propre au milieu montagnard (SCoT de la Tarentaise vanoise) et l'autre au risque d'inondation fluvio-maritime propre aux zones estuariennes (SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise).

Dynamique de l'avancement des SCoT intégrant les SCoT étudiés au 1/01/2013



Etat d'avancement 01/01/2013



DGALN/SDP
Bureau de la coordination
des systèmes d'information

1. SCoT du Dijonnais
2. SCoT de la Bruche
3. SCoT Sud Meurthe-et-Moselle
4. SCoT du pays de Châlons-en-Champagne
5. SCoT de la Narbonnaise
6. SCoT de la Provence verte
7. SCoT du Sud Gard
8. SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise
9. SCoT Provence Méditerranée

10. SCoT de la Tarentaise vanaise
11. SCoT de l'agglomération lyonnaise
12. SCoT des Vosges centrales
13. SCoT de la Communauté d'agglomération Vichy - Val d'Allier
14. SCoT du pays du Grand Amiénois
15. SCoT de la région Flandre Dunkerque
16. SCoT du Nord-Ouest Vendée
17. SCoT des rives du Rhône
18. SCoT de l'agglomération orléanaise



Ce document a pour objet :

- ✓ de sensibiliser les élus et leurs partenaires aux enjeux liés à la prise en compte du risque d'inondation dans le SCoT ;
- ✓ de proposer des pistes de solutions pour parvenir à l'intégration effective du risque d'inondation dans un tel document ;
- ✓ de permettre une meilleure prise en compte du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme.



Ce document n'a pas pour objet :

- ✓ de donner un modèle de rédaction type du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) concernant le risque d'inondation : chaque territoire a une problématique "risque d'inondation" spécifique ;
- ✓ d'être représentatif du contenu de l'ensemble des SCoT existants sur le sujet : le retour d'expérience ne concerne que 18 SCoT approuvés ou en cours d'élaboration, il ne saurait être exhaustif.

Sommaire

I. Le SCoT, un outil au service des élus pour prendre en compte le risque d'inondation dans l'aménagement de leur territoire	9
▶ Un outil au service des élus : ce que permet le SCoT au regard du risque d'inondation	9
▶ Les facteurs favorisant la prise en compte du risque d'inondation dans les SCoT	19
▶ Des défis à relever	30
II. Les mesures contenues dans la partie opposable du SCoT prenant en compte le risque d'inondation	36
▶ La composition d'un SCoT	36
▶ La réduction de l'aléa inondation	38
▶ La gestion du risque de ruissellement pluvial	39
▶ Les mesures visant la solidarité entre les territoires	43
▶ La définition de zones constructibles et inconstructibles	44
▶ L'occupation des sols en fonction de la vulnérabilité des constructions	54
▶ La réduction de la vulnérabilité des constructions existantes et futures	59
▶ Les mesures compensatoires	65
▶ Les mesures visant l'information, la sensibilisation des populations	67
Conclusion	69
Des références pour aller plus loin	70
Listes des sigles et abréviations	71
Remerciements	72

I. Le SCoT, un outil au service des élus pour prendre en compte le risque d'inondation dans l'aménagement de leur territoire

► Un outil au service des élus : ce que permet le SCoT au regard du risque d'inondation

Au préalable, comment savoir si le territoire du SCoT est soumis aux inondations ?

Pour répondre à ces obligations, le Code de l'urbanisme précise que c'est via le Porteur à connaissance (PAC) de l'État que les collectivités ont connaissance de l'existence de risques d'inondations sur leur territoire, et de leurs caractéristiques. Figurent dans le PAC : les Atlas des zones inondables (AZI), les Plans de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRI), l'Évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) à l'échelle du bassin, les futures cartographies sur les Territoires à risque important d'inondation (TRI) d'ici la fin 2013 et toute autre étude sur le risque d'inondation validée par les services de l'État.

Article L. 121-2 du Code de l'urbanisme :

“[...] Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements. Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel. Les porteurs à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique.”

Le SCoT du Dijonnais (approuvé en novembre 2010)

Le territoire du SCoT s'étend sur 1 119 km² de plaine, bordée à l'ouest par des coteaux sur lesquels s'étendent des vignobles célèbres, et le territoire de 116 communes (dont 8 Établissements publics de coopérations intercommunales - EPCI). Peuplé d'environ 309 000 habitants, il est soumis à plusieurs types d'inondation : débordements causés par des crues lentes des rivières Ouche, Vouge, Tille et Dheune, des phénomènes de ruissellement urbain, des remontées de nappe. Les débordements de la Saône peuvent également affecter le sud-est du territoire.

Plusieurs documents contribuent à établir une doctrine sur le risque d'inondation présent sur ce territoire : un PPRI “Débordement de l'Ouche” est en cours de finalisation, un PPRI “Débordement de la Tille” est prescrit et un PPR multirisques a été approuvé à Dijon. Les dispositions du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée-Corse s'appliquent également depuis 1996, ainsi que celles du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Vouge depuis 2005. Quant au SAGE de l'Ouche, il est en cours de finalisation. Une étude de localisation et de hiérarchisation des risques naturels sur la côte viticole a été réalisée. Elle établit pour chaque commune “une analyse géomorphologique et définit les enjeux sur chaque territoire communal. Elle est accompagnée d'une cartographie des bassins versants concernés et d'une cartographie des zones de ruissellement”, selon le PAC de l'État transmis le 23 août 2006. Cette étude vient préciser l'AZI antérieur, établi pour ce secteur. D'autres AZI ont été effectués sur le territoire (Creux-Tombain, Meuzin, Ouche, Tille et Vouge), complétés pour certains par des études hydro-géomorphologiques. Le SCoT a été élaboré dans un contexte où la connaissance sur les risques d'inondation affectant le territoire était relativement étendue ; il a donc dû tenir compte de cette doctrine existante pour proposer un projet de territoire qui intègre toutes ces données sur les risques d'inondation.

Le SCoT Sud Meurthe-et-Moselle (en cours d'élaboration-projet arrêté le 16/02/2013)

Sur ce vaste territoire de 4 100 km² regroupant une population de 570 000 habitants, le risque d'inondation se caractérise par des débordements de la Meurthe, de la Moselle et de leurs affluents. Les inondations peuvent également être causées par le ruissellement pluvial, comme ce fut le cas les 21 et 22 mai 2012 au sein de l'agglomération nancéenne, événement qui a surpris la population et les autorités par sa brutalité². Le syndicat mixte du SCoT Sud Meurthe-et-Moselle rassemble 26 EPCI (476 communes) parmi lesquels la Communauté urbaine de Nancy. Aboutir à un consensus sur la question du risque d'inondation dans ce contexte n'est pas simple et le syndicat mixte joue un rôle important dans la diffusion de l'information auprès des élus sur les risques d'inondation à une échelle supra-communale étendue. En effet, la prise en compte du risque d'inondation dans le SCoT nécessite préalablement de "centraliser" l'ensemble des connaissances existantes sur les risques d'inondation, grâce au PAC (datant d'avril 2008, et mis à jour en juin 2011 et octobre 2012), à travers notamment la liste des communes ayant un PPRI approuvé (une quarantaine de communes) de la moyenne Moselle (approuvé en juillet 2000), celui de la vallée de la Meurthe (approuvé en juillet 2007), du SDAGE du Bassin Rhin-Meuse (2009), de la doctrine existante à travers les circulaires du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables et du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables, les AZI et cartes des zones inondables. L'organisation d'un Programme d'action pour la prévention des inondations (PAPI) Meurthe et de sa gouvernance sont en cours de réflexion. Dans le cadre de l'élaboration du SCoT, l'inventaire par le syndicat mixte de tous ces éléments sur les risques d'inondation couvrant ce territoire important permet de garantir un même niveau de connaissance, commun aux élus et aux partenaires participant à l'élaboration du SCoT.



La prise en compte du risque d'inondation dans le SCoT relève donc d'une obligation législative posée par le Code de l'urbanisme, qui concerne également les autres documents d'urbanisme que sont le Plan local d'urbanisme (PLU) et la Carte communale. Cette prise en compte est nécessaire et toute omission est susceptible d'être sanctionnée par le juge administratif. L'État y veille, via le contrôle de légalité.

Par ailleurs, elle se comprend au regard de l'échelle supra-communale à laquelle se construit un SCoT, qui peut initier une réflexion sur les politiques de prévention des inondations pouvant être déclinées au sein de chaque commune via son PLU.

Les conséquences d'une inondation, pourquoi en tenir compte dans les SCoT ?

Quand elle survient sur un territoire, l'inondation a un impact global. Elle n'épargne aucun secteur de la vie communale et intercommunale et s'étend le plus souvent aux collectivités voisines. Les inondations ne couvrant que le territoire d'une seule commune sont relativement rares (débordements localisés d'un cours d'eau, ruissellement pluvial sectorisé, coulées de boues ponctuelles...). Elle peut avoir des effets dévastateurs et porter atteinte à la fois à la sécurité des habitants de ce territoire (population permanente, saisonnière, de passage...), à sa vie économique (entreprises, pôles industriels, commerces, exploitations agricoles...), mais elle peut également entraver le bon fonctionnement des services publics (réseau de transports en commun, collecte et élimination des déchets, voirie...), celui des réseaux (électriques, énergétiques, télécommunications...) et toucher son image, son identité, ainsi que son environnement (pollutions éventuelles liées aux déplacements de produits toxiques, hydrocarbures, ...). Elle peut immobiliser une partie des services et suspendre complètement la reprise de toute activité pendant plusieurs jours, plusieurs semaines, voire plusieurs mois³.

2 - Grand Nancy dossier spécial inondations, Intempéries exceptionnelles de la nuit du 21 au 22 mai 2012, Communauté urbaine de Nancy, juillet 2012, http://www.grand-nancy.org/fileadmin/user_upload/Grand-Nancy/Contenus/fichiers/Avenir-Mag/2012_07_GRAND_NANCY_Special_inondations.pdf

3 - Pour plus d'informations, consulter le Recueil de témoignages : Pourquoi prévenir le risque d'inondation ? Le maire et la réduction des conséquences dommageables des inondations, publié par le CEPRI en novembre 2011.



Pour éviter ces conséquences ou du moins les atténuer, il est nécessaire d'anticiper et d'agir afin de ne pas subir l'inondation et de se retrouver démuni après son passage. Plus les collectivités prendront des initiatives pour réduire les effets d'une inondation, plus elles pourront revenir rapidement à une situation normale. Les élus sont ainsi les chefs d'orchestre de toute une série d'actions pour ne pas aggraver la situation et adapter le territoire au risque. Ils peuvent choisir d'être à l'origine d'une véritable stratégie locale de réduction des conséquences négatives des inondations, qui peut notamment se traduire par la prise en compte du risque d'inondation dans un document de planification tel que le SCoT.

La détermination d'un périmètre

Le SCoT est un document d'urbanisme élaboré à l'échelle intercommunale, à l'initiative des élus locaux (communes ou groupements de communes compétents). Ce sont les élus qui décident du périmètre couvert par ce document de planification. Toutefois, ce territoire doit être d'un seul tenant et sans enclave (art. L.122-3 du Code de l'urbanisme).

Il s'agit donc bien d'une réflexion et d'un travail intercommunal, ce qui nécessite une collaboration entre élus et peut parfois poser un certain nombre de difficultés à la fois d'ordre logistique, voire politique lorsque le nombre de communes concernées est relativement conséquent.

Le législateur laisse cependant la possibilité au préfet de demander aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux syndicats mixtes compétents, ainsi qu'aux communes susceptibles d'être concernées, de déterminer un périmètre de SCoT, lorsque "l'absence de SCoT sur un territoire nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace". Il peut également le faire si le périmètre d'un SCoT ne permet pas d'atteindre les objectifs de cohérence avec l'urbanisme, l'habitat, le développement économique, les déplacements et l'environnement locaux (art. L.122-5-1 du Code de l'urbanisme).

Cette marge de manœuvre laissée aux élus dans le choix du périmètre peut leur permettre de définir un territoire pertinent pour réfléchir à une politique de prévention des inondations incluse dans le SCoT ; par exemple, un périmètre englobant un bassin versant permettant de prendre en compte les problématiques amont-aval. In fine, c'est le préfet qui arrête le périmètre du SCoT, après avoir vérifié qu'il est cohérent au regard des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. S'il estime qu'il n'est pas cohérent au regard de la connaissance existante sur les risques d'inondation, le préfet peut donc intervenir dans la définition du périmètre pour demander aux élus de le modifier.



Quoi qu'il en soit, le caractère intercommunal du périmètre du SCoT est important du point de vue de la prévention des risques d'inondation, car les conséquences des inondations dépassent les frontières communales.

Une structure en charge de l'élaboration, du suivi et de la révision composée exclusivement des communes et de leurs groupements inclus dans le périmètre

La structure chargée d'élaborer le SCoT est un EPCI⁴ ou un syndicat mixte. Seuls les syndicats mixtes "fermés", c'est-à-dire comprenant exclusivement les communes et les EPCI compris dans le périmètre du SCoT, sont compétents pour élaborer un SCoT. Cela exclut les autres personnes publiques telles que le département ou la région. Ces collectivités peuvent cependant être associées ou consultées à la demande du président du Conseil général ou du Conseil régional lors de l'élaboration du SCoT. Les services de l'État peuvent l'être également si la structure en charge du SCoT ou le préfet le demande.

Les orientations générales du projet de SCoT sont débattues au sein de l'EPCI ou syndicat mixte, puis une délibération arrête le projet de SCoT. Celui-ci est ensuite transmis aux collectivités territoriales et organismes intéressés pour avis, avant d'être soumis à enquête publique. Enfin, l'approbation définitive du SCoT par l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte clôt la procédure d'élaboration du document et le préfet dispose de deux mois pour effectuer le contrôle de légalité.

Le SCoT approuvé est tenu à la disposition du public, comme les autres documents d'urbanisme (POS/PLU, Carte communale).

L'incidence du SCoT sur les politiques locales

Commence alors la phase de suivi du SCoT, qui constitue la mise en œuvre concrète du contenu du document. C'est au cours de cette phase importante que "l'EP (établissement public) du SCoT doit donc, au-delà de l'observation et de l'évaluation, et en tenant compte de l'éclatement des compétences et de la complexité du jeu d'acteurs, mettre en place, techniquement et politiquement, les conditions favorables à cette traduction du SCoT dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, dans les projets d'aménagement, dans les documents sectoriels (Programme local de l'habitat - PLH, plan de déplacements urbains - PDU, etc.) et plus largement dans les politiques publiques "supra-SCoT"⁵.



Le SCoT représente donc un instrument transversal pertinent du point de vue de la gestion du risque d'inondation puisqu'un tel événement peut porter atteinte à l'ensemble des secteurs de la vie d'un territoire.

4 - Sont des EPCI les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines (compétentes en matière d'urbanisme), les syndicats de communes, les syndicats d'agglomérations nouvelles, les métropoles (article L5210-1-1 A du Code général des collectivités territoriales).

5 - La mise en œuvre d'un SCoT, quelle gouvernance pour le suivi du SCoT ?, DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, FNAU, 2012.

Un dispositif évalué

Au bout de 6 ans, l'EPCI ou le syndicat mixte doit présenter une analyse des résultats de l'application du SCoT en matière d'environnement, de transports et déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantation commerciale. À l'issue de cette analyse, une délibération doit être prise par l'EPCI ou le syndicat mixte pour décider du maintien ou de la révision du SCoT.



Le SCoT de l'Agglomération lyonnaise (approuvé en décembre 2010)

Le SCoT de l'agglomération lyonnaise, approuvé le 16 décembre 2010, est aujourd'hui dans sa phase de mise en œuvre. Le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) a défini des indicateurs de suivi et d'évaluation. Concernant le risque d'inondation, l'indicateur n° 27 "Population soumise à un risque naturel ou technologique" correspond "à la part de la population soumise à un PPRi (Plan de prévention des risques d'inondation), un PPRT (Plan de prévention des risques technologiques) ou un risque géologique" et répond à l'orientation du Document d'orientations générales (DOG) suivante : "Pour un développement urbain qui prend en compte les risques naturels et industriels : le DOG identifie les sources de risques connues à la date de son élaboration. Dans les zones de risque identifiées, les PLU déterminent les conditions permettant d'assurer la prise en compte effective et la prévention des risques naturels ou technologiques et des nuisances de toute nature."

L'état initial pour cet indicateur est le suivant : "À partir des périmètres de risques identifiés en décembre 2010, on peut considérer que 30% de la population est soumise à un risque d'inondation [...]" Le bilan final consistera à évaluer quel sera le pourcentage de la population soumise à un risque d'inondation en 2016, au moment de l'évaluation demandée par la loi Grenelle.

SCoT et risque d'inondation : ce que dit le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme impose la prise en compte des risques d'inondations à divers titres, notamment à travers les articles L.121-1 et L.110 du Code de l'urbanisme.

Article L.121-1 du Code de l'urbanisme⁶

“Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° l'équilibre entre :

- a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;**
- b) l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;**
- c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;**

1° bis la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.”

Article L.110 du Code de l'urbanisme

“Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.”

6 - Issu de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Le SCoT, en tant que document d'urbanisme, doit prendre en compte les risques naturels existants sur son territoire de compétence lorsqu'ils existent, au premier rang desquels le risque d'inondation (article L.121-1 CU). Cet objectif est suffisamment large pour laisser les élus décider de ce qu'ils souhaitent inscrire dans le SCoT pour y répondre.

L'article L.110 du Code de l'urbanisme vient rappeler aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme les grands principes de l'aménagement du territoire, parmi lesquels figurent la sécurité et la salubrité publique. Prévenir les risques d'inondation y contribue.

Les orientations du SCoT doivent également tenir compte des effets du changement climatique pour adapter le territoire à ses conséquences potentielles.



Le Plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique 2011-2015 (PACC) du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Direction générale de l'énergie et du climat.

Il recommande la prise en compte des impacts potentiels du changement climatique sur les inondations dans les documents d'urbanisme, dont les SCoT : "Les constructions nouvelles sont prévues pour durer de 50 à 100 ans au moins et la réflexion relative à l'aménagement du territoire doit en tenir compte notamment par la prise en compte des risques potentiels au changement climatique."

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime que le niveau de la mer devrait augmenter de 20 à 50 cm d'ici un siècle, voire de 100 cm si la fonte de la calotte glaciaire s'accélère⁷. Ces prévisions ne sont pas anodines pour certaines parties du territoire national, notamment le littoral (883 communes et 5 500 km de côtes). En effet, celui-ci concentre des enjeux importants : plus de 6,1 millions de résidents dans les communes littorales métropolitaines, de nombreuses activités touristiques (le tourisme littoral représente 50 % de l'économie maritime) et 237 000 emplois. Par exemple, en région Languedoc-Roussillon, des "dizaines de milliers de logements et d'entreprises seraient touchés par une élévation de 1 m du niveau de la mer, impliquant plusieurs milliards d'euros de patrimoine".

Pour le moment, l'augmentation du risque d'inondation par débordement de cours d'eau n'est pas affirmée. Les étiages seraient plus précoces et sévères sur l'ensemble du pays, les débits plutôt moyens en été et en automne, mais plus importants en hiver dans les Alpes et le Sud-Est. Certaines études anticipent une baisse des débits actuels de 20 à 40 % sur le bassin de la Seine. Cependant, si les périodes de faibles débits sont susceptibles d'augmenter, "les crues extrêmes ne changeraient pas significativement"⁸.

Concrètement, les milieux montagnards, sensibles aux évolutions des températures et des précipitations, connaissent déjà des modifications rapides et localisées pouvant modifier les phénomènes naturels générateurs de dangers.

Ce principe d'aménagement étant posé par le droit de l'urbanisme, les élus conservent une marge de manœuvre importante dans le choix des moyens pour le mettre en pratique.

Par ailleurs, cet objectif d'adaptation au changement climatique est très proche de la problématique de la prévention du risque d'inondation car elle cherche à répondre à la même question : comment organiser l'espace et les territoires pour pouvoir faire face à l'augmentation de la fréquence des phénomènes naturels, dont les inondations et/ou à leur intensité ?



La réponse apportée par le SCoT se situe sur un temps long, ce qui implique un engagement fort des collectivités à un moment donné pour impulser une dynamique qui puisse perdurer.

7 - Plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique 2011-2015 (PACC), ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Direction générale de l'énergie et du climat.

8 - Idem.

Obligations et effets du SCoT au regard de la prévention des inondations

Le SCoT est directement opposable aux documents d'urbanisme locaux (PLU, POS et cartes communales), mais pas aux autorisations d'occupation du sol (permis de construire, de démolir, d'aménager), sauf exceptions. Les PLU et cartes communales doivent être rendus compatibles avec le SCoT dans un délai de trois ans à compter de son approbation et sans délai pour les POS, par une procédure de modification ou de révision générale.

Cela signifie que les maires et leur équipe municipale ne peuvent pas inscrire d'objectifs allant à l'encontre des orientations fondamentales du SCoT dans leur document d'urbanisme. En revanche, ce dernier peut être plus prescriptif que le SCoT pour préciser certains objectifs concernant le risque d'inondation, si les élus l'inscrivent comme tel dans leur document (projets de ZAC mentionnant la réalisation de logements adaptés à l'inondation, construction sur pilotis par exemple).

Le SCoT de la Narbonnaise (approuvé depuis novembre 2006)

Le syndicat mixte en charge de l'élaboration du SCoT de la Narbonnaise, le SYCOT, réalise le suivi de la mise en œuvre du SCoT. La plupart de ses communes membres n'ont pas de service urbanisme. Le SYCOT a développé une compétence AMO pour ces communes et propose ses services pour la réalisation des PLU et des projets d'urbanismes opérationnels. Cet accompagnement de la structure en charge de l'élaboration et du suivi du SCoT permet, d'une part d'anticiper la compatibilité des PLU avec le SCoT et d'autre part d'inscrire la prévention des inondations présente dans le SCoT dans la réflexion à l'échelle municipale.



Par ailleurs, le SCoT est un outil qui doit être rendu compatible avec les dispositions des lois littoral et montagne⁹, des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), dans lesquels des dispositions particulières peuvent s'appliquer au domaine de la prévention du risque d'inondation. Ces outils organisent la gestion de l'eau à des niveaux hydrographiques cohérents, mais différents. Le SDAGE est élaboré par le comité de bassin, au niveau de chacun des grands bassins hydrographiques français, tandis que le SAGE est élaboré à une échelle locale, lorsque cela est nécessaire, par une Commission locale de l'eau (CLE).

Il devra également être rendu compatible avec les dispositions des Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) élaborés par les services de l'État d'ici 2015, dans le cadre de la transposition de la directive inondation¹⁰.

9 - Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

10 - Article L566-7 du Code de l'environnement, issu de la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE), transposition française de la Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.



Les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), article L566-7 du Code de l'environnement

“[...] Ce plan fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassins et les objectifs appropriés aux territoires mentionnés au même article L.566-5. Ces objectifs doivent permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale mentionnée à l'article L.566-4. Pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan de gestion des risques d'inondation, des mesures sont identifiées à l'échelon du bassin ou groupement de bassins. Ces mesures sont intégrées au plan de gestion des risques d'inondation. Elles comprennent :

1° les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les SDAGE, concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau en application de l'article L.211-1 ;

2° les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues prévu à l'article L.564-2 ;

3° 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 des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée ;

4° des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque[...].”

Le cas particulier des communes littorales

Si, au 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des communes non couvertes par un SCoT seront visées par l'impossibilité d'ouvrir à l'urbanisation des zones naturelles et des zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002 dans leur PLU, la périphérie des agglomérations importantes et les communes littorales sont déjà concernées. Cette disposition est favorable à la prévention du risque de submersion marine, puisqu'elle incite à davantage de collaboration intercommunale dans le cadre d'une planification du littoral à long terme, prenant en compte les effets du changement climatique et les évolutions concernant les inondations causées par une submersion qui peuvent en découler (gestion du trait de côte, question de la relocalisation des enjeux...).

En effet, les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, ne peuvent plus modifier leur PLU dans ce sens si elles ne sont pas couvertes par un SCoT. À partir de janvier 2013, cela concernera les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants. Des dérogations sont possibles jusqu'au 31 décembre 2016¹¹.

Les communes littorales ont également la particularité de pouvoir élaborer un chapitre spécifique dans le SCoT valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), un document d'urbanisme dont l'élaboration était réservée à l'État et qui a été étendu aux collectivités depuis 2005¹². L'intérêt de cet outil réside dans le fait que les communes peuvent définir des orientations et prescriptions concernant la vocation des différents secteurs de l'espace maritime et des espaces terrestres adjacents, qui s'imposeront à tous les acteurs du littoral. Le SCoT s'appuie sur les études réalisées par l'État et peut introduire des prescriptions spécifiques visant la prévention du risque d'inondation par submersion marine dans ce document. L'État conserve néanmoins un droit de regard sur le contenu du SMVM.

11 - Article L. 122-2 du Code de l'urbanisme.

12 - Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Le SCoT Provence Méditerranée (approuvé depuis octobre 2009)

Ce SCoT concentre une population importante (environ 570 000 habitants permanents et 33 millions de nuitées en saison touristique) sur un territoire d'une superficie de 1 200 km². Il rassemble 31 communes dont la Communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée. L'eau est prééminente sur ce territoire ; outre la présence de la mer Méditerranée au sud, de nombreux cours d'eau jalonnent ce territoire aux reliefs assez marqués dans l'arrière-pays (massif de la Sainte-Baume, des Maures, barres de Cuers ...), allant de piémonts en plateaux jusqu'aux plaines viticoles et au littoral méditerranéen et ses rades de Hyères et de Toulon. Parmi ces cours d'eau, on distingue le Grand Vallat, la Reppe, le Las, l'Eygoutier, le Gapeau, le Roubaud, le Réal Martin, le Pansard, le Maravanne, le Batailler. Le maillage des zones humides dans le bassin hyérois renforce également la présence de l'eau, via notamment le plan de La Garde et du Pradet, l'étang et salins des Pesquiers, le marais des Estagnets, Les Vieux Salins, l'étang de l'Anglais, le Ceinturon, le marais d'Estagnol et le marais de la Crau. La problématique du risque d'inondation est importante sur ce territoire tant par le risque de submersion marine que par les débordements rapides de cours d'eau et le ruissellement pluvial.

Depuis l'approbation du SCoT en 2009, une délibération a été prise en décembre 2012, concernant la révision du SCoT approuvé en vue d'élaborer un chapitre individualisé valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Un "Livre bleu" a été élaboré ; il traduit les attentes d'un panel d'acteurs publics et privés (élus, syndicats d'assainissement et de cours d'eau, comité de pêche maritime, parc naturel régional...) et définit les objectifs du futur document valant SMVM.

Ce Livre bleu a notamment mis en exergue que les connaissances sur les phénomènes d'érosion chroniques des plages et sur la cartographie des zones soumises à la submersion marine étaient partielles et ne permettaient pas d'avoir une vision globale du fonctionnement du littoral. Les élus du SCoT ont donc décidé de lancer un programme scientifique de caractérisation des aléas littoraux érosion et submersion marine au sein du BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), à l'échelle globale du périmètre du SCoT, afin de disposer d'une connaissance actualisée des risques littoraux.

Le SCoT constitue un outil intéressant du point de vue de la prévention des risques d'inondation pour les raisons suivantes :

- le SCoT est un outil qui est entièrement élaboré par les élus locaux : ceux-ci décident de l'étendue de son périmètre intercommunal qui correspond à un "bassin de vie" et peut recouvrir l'ensemble des communes et EPCI touchés de manière directe et indirecte par des phénomènes d'inondation connus sur le territoire. Ce sont également les élus qui définissent les grands objectifs d'aménagement futur du territoire à travers lesquels vont s'exprimer les choix retenus en matière de prévention des risques d'inondation. Le "volontarisme" du SCoT sur cette question dépend donc de l'engagement politique des élus sur un temps qui dépasse la durée de leur mandat électoral ;

- le SCoT constitue un document charnière du point de vue du risque d'inondation : les principes de prévention des inondations, figurant dans les documents élaborés à une échelle supérieure (SDAGE, SAGE, PGRI, DTA¹³...), sont pris en compte au sein du SCoT. Cela signifie pour le SCoT une traduction sous la forme d'orientations adaptées au contexte du territoire, en fonction des choix effectués par les élus, qui s'appliqueront ensuite aux documents d'urbanisme locaux. C'est le cas notamment des futurs Plans de gestion des risques d'inondation élaborés à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de bassins (avant le 22 décembre 2015), dont les principes s'imposeront à ceux du SCoT en matière de prévention des inondations. Enfin, ce principe de compatibilité participe à la diffusion de la culture des risques d'inondation connus sur le territoire auprès de tous les élus et leurs partenaires participant à l'élaboration du SCoT.

13 - Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (article L.212-1 du Code de l'environnement), Schéma de d'aménagement et de gestion des eaux (article L.212-3 du Code de l'environnement), Plans de gestion des risques d'inondation (article L.566-7 du Code de l'environnement), Directive territoriale d'aménagement et de développement durables (article L.113-1 du Code de l'urbanisme).

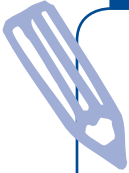
► Les facteurs favorisant la prise en compte du risque d'inondation dans les SCoT

Bien que chaque SCoT soit spécifique et propre au territoire concerné, l'analyse des 18 SCoT rencontrés permet d'identifier plusieurs facteurs favorisant la prise en compte des risques d'inondation.

L'existence d'un "diagnostic" du risque d'inondation sur le territoire du SCoT

Le diagnostic du risque d'inondation sur le territoire apparaît dans une partie précise du SCoT : le rapport de présentation. Dans celui-ci figurent le diagnostic du territoire, l'état initial de l'environnement et l'évaluation environnementale¹⁴. Les éléments figurant dans cette partie du SCoT sont généralement issus du Porter à connaissance de l'État (PAC), et traitent de l'aléa. Toutefois, les collectivités peuvent aller plus loin en commandant la réalisation d'études spécifiques afin d'approfondir les éléments communiqués par les services de l'État sur les risques d'inondation présents sur le territoire du SCoT.

À noter



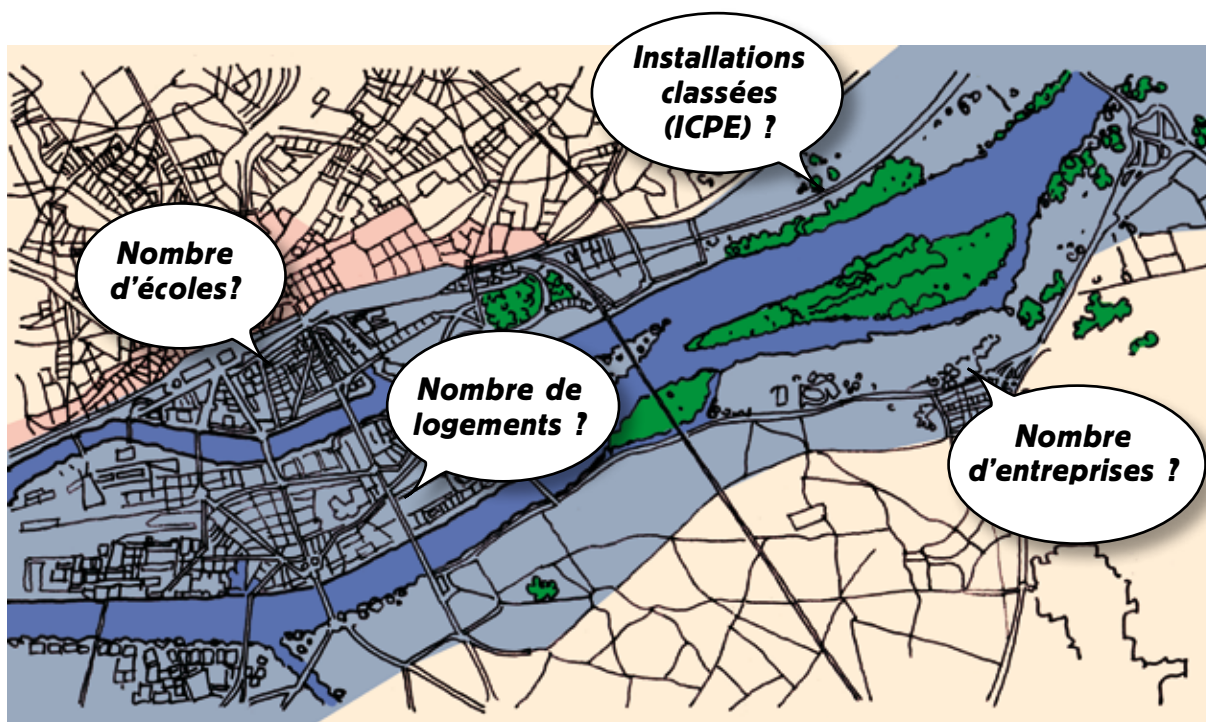
Toute étude, même non intégrée dans le PAC et réalisée à la demande d'un élu par exemple, fait partie de la connaissance existante sur le risque, au sens large, sur le territoire de la commune concernée. Elle vient compléter le PAC des services de l'État, la connaissance des habitants, les archives disponibles, etc. Elle n'est pas opposable en tant que telle, mais si elle est intégrée dans la partie du SCoT intitulée Document d'orientation et d'objectifs (anciennement Document d'orientations générales), elle devient opposable¹⁵.

Le diagnostic du territoire permet d'argumenter auprès des partenaires, à partir de données objectives, l'intérêt d'inscrire la prise en compte du risque d'inondation dans le SCoT. Il permet de faciliter la définition d'un projet de territoire basé sur l'analyse de l'exposition et de la vulnérabilité du territoire au risque inondation, avec une attention particulière portée sur les habitants et les biens (entreprises, bâtiments publics, infrastructures de transports...).

À titre d'exemple, ces éléments de diagnostic pourraient recenser le nombre et la localisation d'habitations, d'entreprises et de services publics situés en zone inondable (ainsi que, le cas échéant, ceux qui seraient situés hors zone inondable mais qui seraient malgré tout impactés indirectement par l'inondation), leur nature (installations classées pour la protection de l'environnement, établissements recevant du public...) ou encore l'estimation des dommages attendus en cas de crue. Ils pourront s'appuyer notamment sur les cartographies concernant les Territoires à risque important d'inondation (TRI) élaborées d'ici la fin 2013.

14 - Dont les modalités d'application sont définies au sein du décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatifs à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

15 - Pour approfondir, consulter le Guide du CEPRI intitulé : *Le maire face au risque d'inondation, agir en l'absence de PPRI*, disponible sur notre site : http://www.cepri.net/fr/105/Productions_CEPRI.html, en particulier pp. 15 à 19.



Le SCoT de la Communauté d'Agglomération Vichy Val d'Allier (en cours d'élaboration)

Porté par un EPCI particulier, une communauté d'agglomération composée de 23 communes, le SCoT de la Communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier (VVA) s'est doté d'une étude sur la gestion des eaux pluviales et le risque d'inondation, notamment en lien avec les crues lentes de l'Allier, un affluent de la Loire. Ce territoire de 330 km² et de 78 000 habitants a connu quelques crues récentes dont la dernière date de 2003 qui a causé des dégâts non négligeables (évacuation d'habitations à Vichy, routes coupées à Hauterive, rues inondées à Abrest...).

Depuis quelques années, la Communauté d'agglomération a développé une politique de prévention du risque d'inondation et cela représente un atout pour l'élaboration du SCoT actuel. En effet, elle a investi dans la réalisation d'études pour améliorer la connaissance sur son territoire et développe ainsi une expertise interne qui bénéficie directement au SCoT. En particulier dans le cadre de l'étude globale Prévision/Prévention/Protection dite "3P", menée par l'Établissement public Loire (EPTB) à l'échelle du bassin versant de l'Allier, la Communauté d'agglomération prend en charge un volet local qui a été réalisé par un bureau d'études. Ce dernier a d'ailleurs conseillé à la collectivité d'affiner sa connaissance du nombre d'habitants et de biens situés en zone inondable plutôt que de se consacrer à l'étude précise de l'aléa, pour lequel il existe déjà de nombreuses données.

Cela a renforcé la sensibilisation des communes de l'agglomération à l'inondation car le bureau d'études les a toutes rencontrées pour finaliser l'étude. Les conclusions de cette étude devraient permettre de venir préciser la prise en compte du risque d'inondation dans le futur SCoT, d'autant que les élus et les techniciens en charge de l'élaboration du SCoT, grâce aux échanges avec le bureau d'études, partagent un diagnostic des enjeux présents sur le territoire inondable. L'adaptation au risque et la réduction de la vulnérabilité constituent deux principes directeurs : maîtrise de l'urbanisme, réduction de la vulnérabilité des activités économiques, de l'habitat ou encore des équipements publics, construction d'une offre de développement économique en dehors de zones inondables pour les entreprises exposées comptent parmi les mesures identifiées et reprises dans le SCoT.

L'élaboration du SCoT s'inscrit dans une dynamique existante de prise en compte du risque dans les politiques locales de la Communauté d'agglomération. L'implication des acteurs participants à l'élaboration du SCoT (élus, techniciens au sein de la Communauté d'agglomération, bureau d'études), la réalisation d'une étude spécifique sur les enjeux présents en zone inondable permettant d'améliorer la connaissance sur le risque d'inondation et la présence d'une politique de prévention sur le territoire, sont des facteurs favorables à la prise en compte du risque dans ce SCoT.

L'appropriation du SCoT comme un outil au service de la prévention du risque

Prendre en compte le risque d'inondation au sein du SCoT relève de la volonté des élus de construire un aménagement de leur territoire qui tienne compte de toutes ses composantes dont le risque fait partie. Sans cette construction collective d'un projet de territoire qui intègre l'inondation comme un élément structurant qui peut avoir des conséquences sur toutes les autres thématiques (transports, développement économique, politique de l'habitat, trame verte et bleue...), le SCoT en est alors réduit à une simple énumération des documents existants, figurant dans le PAC.

Le SCoT du pays du Grand Amiénois (approuvé depuis décembre 2012)

Le SCoT est élaboré par le syndicat mixte du pays du Grand Amiénois, accompagné de l'agence d'urbanisme (ADUGA). Sur ce territoire de 3 000 km² vivent 334 000 habitants au sein de 381 communes. Il s'agit d'un SCoT au périmètre très important, qui couvre la moitié du département de la Somme et rassemble 60 % de sa population, dont la moitié environ dans l'agglomération amiénoise. Les risques d'inondation y sont connus des élus et de la population ; 53 % de la population du Grand Amiénois se situe dans la vallée de la Somme. Outre le ruissellement pluvial, les remontées de nappe et les coulées de boues, le risque principal demeure le débordement de la Somme dans la vallée de laquelle se trouve la majorité des pôles structurants situés dans le périmètre du SCoT. Le dernier événement date de 2001 et a particulièrement marqué les esprits des acteurs locaux et de la population : plusieurs dizaines de communes situées dans la vallée de la Somme ont été inondées et l'eau est restée pendant deux mois sans interruption, causant de graves dommages aux bâtiments (évalués à environ 150 millions d'euros).

Sur ce périmètre étendu, construire un projet de développement intégrant le risque d'inondation n'a pas été simple. Au début de l'élaboration du SCoT, les élus appréhendaient le SCoT comme une "mise sous cloche" du territoire, en raison des objectifs de densification et non-étalement urbain de la loi Grenelle II. Ils faisaient un amalgame entre le syndicat mixte (structure de gouvernance) et l'agence d'urbanisme du Grand Amiénois (structure d'études et AMO dans le cadre de l'élaboration du SCoT), en pensant que l'agglomération amiénoise souhaitait imposer ses projets aux petites communes rurales (211 communes sont encore sous l'égide du RNU).

La première étape a donc consisté à convaincre les élus que le SCoT était un outil à leur service, qui leur permettrait d'aménager leur territoire, à une échelle différente de celle avec laquelle ils avaient l'habitude de travailler. La perspective de réfléchir à la construction commune d'un projet de développement du territoire à grande échelle, a permis de fédérer les élus ruraux et urbains ; la concertation a notamment permis de faire évoluer les positions défensives de certains élus. Le risque d'inondation, très ancré chez les élus, a pu être appréhendé comme une composante du territoire, dans un contexte de construction d'un projet de territoire commun.

L'appropriation de l'outil SCoT a donc constitué une étape essentielle pour envisager le SCoT comme un outil au service de la prévention du risque d'inondation propre à ce territoire.

Cette construction d'un projet de territoire est d'autant plus aisée lorsque les élus ont déjà l'habitude de travailler ensemble et qu'une "culture de l'intercommunalité" existe sur le territoire du SCoT.

La possibilité de bénéficier d'une ingénierie spécifique sur le risque d'inondation et de financements dédiés comme c'est le cas pour la Communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier favorise la construction d'un projet de territoire au sein d'un SCoT porté par un EPCI à fiscalité propre de type communauté de communes, d'agglomération et urbaine. Le manque de ressources financières et d'ingénierie sur cette question a souvent été mentionné par les syndicats mixtes porteurs de SCoT, en particulier pour les SCoT ruraux. Bien souvent, les communes rurales ne sont pas membres d'une agence d'urbanisme, celles-ci étant principalement implantées dans les grandes agglomérations. La prise en compte du risque d'inondation est un sujet technique qui peut se heurter à ces difficultés. Il trouve cependant toute sa place dans la réflexion menée au niveau du SCoT à partir du moment où les élus et leurs partenaires lui reconnaissent cette capacité.

La sensibilisation des élus et de leurs partenaires aux impacts d'une inondation pour le territoire du SCoT

Le SCoT est élaboré par les élus et les techniciens œuvrant au sein de l'EPCI ou syndicat mixte constitué dans ce but. Mais le panel d'acteurs intervenant dans le processus d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT ne se limite pas à ces deux types d'intervenants. Les bureaux d'études associés à la réalisation de l'état initial de l'environnement, les agences d'urbanisme souvent assistantes à maîtrise d'ouvrage, l'État qui intervient à plusieurs reprises dans la procédure d'élaboration du document, les autres collectivités territoriales qui demandent à être associées (départements et régions), les acteurs de l'eau, les chambres consulaires et la population consultée au moment de l'enquête publique constituent également des personnes associées à la construction du SCoT.

Or, un des éléments favorisant la prise en compte du risque d'inondation dans le SCoT est la sensibilisation au risque d'inondation de tous ces acteurs ; c'est-à-dire la prise de conscience que l'inondation constitue une composante incontournable du territoire.

Le SCoT de la Narbonnaise (approuvé en novembre 2006)

Ce SCoT comprend 40 communes, pour une population de 118 000 habitants (sans compter la population saisonnière) et un territoire d'environ 1 000 km². 24 % du territoire est soumis au risque d'inondation, dont les débordements de cours d'eau (Aude, Berre, Orbieu, Répudre, Cesse), le ruissellement (présence de talwegs) et la submersion marine.

Les élus, dont les communes sont concernées par le risque de ruissellement pluvial et sont situées dans l'arrière-pays, sont particulièrement conscients du risque d'inondation. Cette conscience est liée aux événements récurrents auxquels ont été soumises les communes, notamment la crue torrentielle de l'Aude en 1999, qui a causé une dizaine de morts aux environs de Cuxac-d'Aude. Cette forte sensibilisation aux inondations dans l'arrière-pays narbonnais s'est étendue aux communes du littoral depuis quelques années et a été renforcée par la diffusion du PAC de l'État sur le risque de submersion marine il y a deux ans, à la suite des conséquences de la tempête Xynthia sur le littoral atlantique en février 2010.

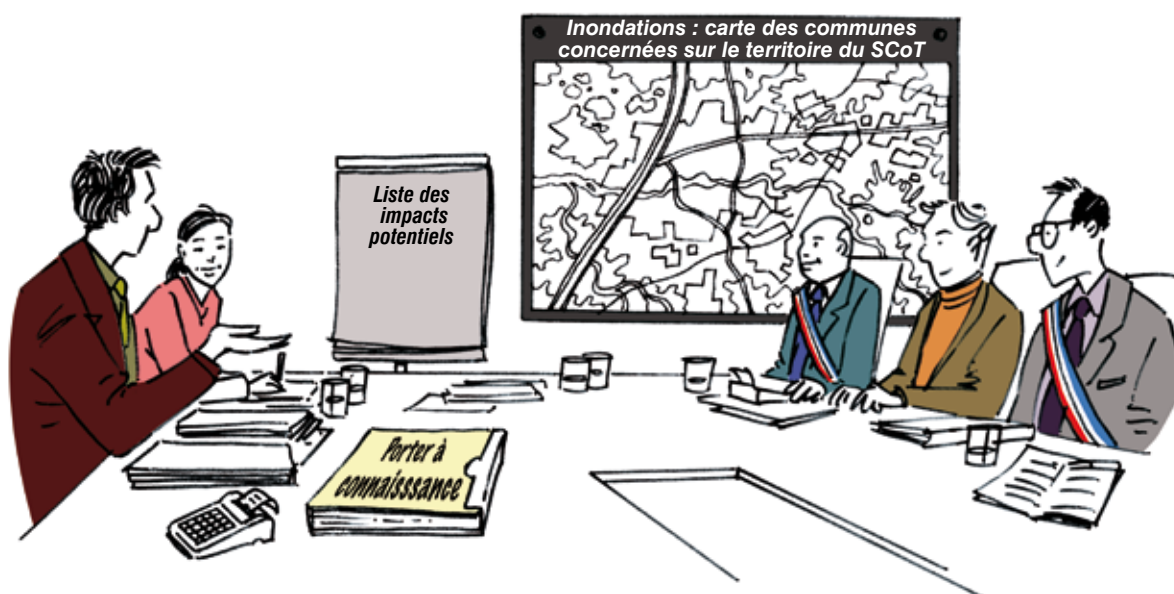
Les élus actifs au sein du syndicat mixte du SCoT de la Narbonnaise (SYCOT) affichent clairement leur volonté de prendre en compte les risques d'inondation et les techniciens travaillant au sein du SYCOT, également conscients des conséquences de ces inondations pour le territoire, les accompagnent dans leur réflexion sur un aménagement du territoire prenant en compte ces différents risques d'inondation. Ils sont notamment en train d'élaborer un volet littoral du SCoT valant SMVM, dans lequel le troisième objectif du Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est de "s'adapter aux risques venus de la mer" et d'anticiper le risque de submersion marine par de "nouvelles pratiques qualitatives et innovantes dans l'aménagement littoral [...] [qui] fera écho à la prise en compte volontariste et innovante du risque d'inondation déjà inscrite par les élus dans le SCoT de la Narbonnaise."

*C'est la combinaison entre une **culture du risque** fortement ancrée chez la plupart des acteurs participant à l'élaboration du SCoT et à sa mise en œuvre, notamment suite aux **inondations récentes de 1999** et des **contraintes géographiques**, qui favorise la prise en compte du risque d'inondation dans le SCoT. Cette prise en compte se double, chez de nombreux élus, d'une **volonté d'innover et de réfléchir à un aménagement prenant en compte le risque** qui puisse, sous certaines conditions, se substituer à une simple approche "interdisant tout aménagement". Cette volonté de promouvoir "l'intelligence territoriale face au risque" trouve toutefois un écho très limité, voire un refus, de la part des partenaires de l'État.*

Le SCoT de la Bruche (en cours d'élaboration)

Le syndicat mixte du SCoT de la Bruche a été créé récemment (2010) et rassemble 44 communes sur un territoire de 465 km² et 61 195 habitants. Le périmètre du SCoT recouvre la vallée de la Bruche, un affluent de l'Ill qui prend sa source dans les Vosges et se jette dans l'Ill, peu avant Strasbourg. Les crues sont fréquentes, torrentielles sur la partie amont (en territoire montagneux) en cas d'orages et lors de la fonte des neiges. Le territoire a fait l'objet de plusieurs coulées de boues reconnues catastrophes naturelles. Les acteurs du territoire (élus, techniciens, habitants) sont donc régulièrement confrontés au risque d'inondation et ont notamment été heurtés par une crue importante de la Bruche en 1990, qui a causé deux morts et environ 10,7 millions d'euros de dégâts (les habitations et la gare de Molsheim, situées dans la plaine en aval, ont été inondées). Conscients des conséquences des crues de la Bruche pour le territoire, les élus souhaitent inscrire la prévention des inondations dans le SCoT, en ayant une réflexion sur un aménagement de la vallée de la Bruche prenant en compte la problématique amont-aval.

Dans ce cas, une **conscience du risque** présente à la fois chez les élus ayant vécu les **inondations de 1990** et chez les **techniciens** en charge de l'élaboration du SCoT, permet de créer un cadre favorable pour la prise en compte de l'inondation dans le SCoT.



Lorsque des territoires vivent des événements récurrents, il existe un contexte favorable de prise en compte du risque dans lequel peut s'inscrire le SCoT. En effet, la conscience collective de l'exposition au risque d'inondation d'une commune dépend en partie des événements passés qui entretiennent au sein de la population une mémoire locale du risque. Cela a d'autant plus d'impact sur le contenu du SCoT si une inondation survient au moment de la réalisation du SCoT, comme ce fut le cas pour les deux exemples ci-dessous.

Le SCoT des Vosges centrales (approuvé en décembre 2007)

Sur ce territoire vallonné de 1 200 km², peuplé par 119 657 habitants, des inondations causées par des pluies intenses suivies d'un ruissellement important ont eu lieu en 2006 et ont surpris tout le monde. Le SCoT allait être arrêté et face aux conséquences constatées (habitations très endommagées, évacuation des habitants en barque), les élus se sont interrogés sur l'origine de ces phénomènes de ruissellement encore mal connus.

Ils ont donc décidé d'inscrire dans le SCoT l'intention de réaliser une étude visant à prévenir les risques d'inondations liés au ruissellement des eaux pluviales sur le territoire du SCoT des Vosges centrales. Celle-ci a été réalisée en juillet 2009 et présente une cartographie, des stratégies d'actions sous forme "d'arbre décisionnel" pour guider les élus dans les actions à mener (par exemple : préservation des zones humides, mobilisation des aires naturelles de rétention, développement et préservation des ripisylves, restauration et entretien des lits mineurs...). La réalisation de cette étude signifie pour les communes qu'elles doivent tenir compte de cette connaissance nouvelle sur le risque d'inondation dans leur PLU et une partie de l'étude est spécialement consacrée "à la prise en compte de la problématique risques d'inondation dans les PLU". Actuellement, le syndicat mixte du SCoT des Vosges centrales assure le suivi du SCoT, en veillant tout particulièrement à la prise en compte du contenu de l'étude dans le cadre de la mise en compatibilité des PLU avec le SCoT.

La survenue d'une **inondation causée par des ruissellements importants** au moment de l'élaboration du SCoT a créé une **prise de conscience** chez les élus du SCoT, qui ont souhaité **améliorer la connaissance** de ce type d'aléa, en inscrivant la réalisation d'études spécifiques dans le SCoT.

Le SCoT du Nord-Ouest Vendée (en cours d'élaboration)

En cours d'élaboration depuis 2009, le SCoT du Nord-Ouest Vendée a vu son périmètre s'agrandir en 2010 avec la Communauté de communes de l'île de Noirmoutier. Ce territoire de marais bordé par l'océan Atlantique, rassemble 79 195 habitants sur une superficie de 838 km². Il est soumis aux fréquents débordements de l'étier de Sallertaine, un chenal rempli d'eau de mer qui s'étend sur plusieurs kilomètres (aménagement caractéristique des régions de marais). La tempête Xynthia, qui a atteint les côtes françaises dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a causé une submersion marine brutale et provoqué la mort de 29 personnes en Vendée. Profondément choqués par les dégâts survenus dans le sud du département, les élus du Nord-Ouest Vendée se sont mobilisés pour prévenir le risque de submersion marine. La Communauté de communes de l'île de Noirmoutier, dont les communes ont été atteintes par les conséquences de la tempête¹⁶, s'est lancée dans la modélisation du risque de submersion marine. Le risque le plus fréquent demeure le débordement de l'étier de Sallertaine que les élus connaissent bien. Malgré cette prise de conscience collective, prendre en compte les risques d'inondation dans le SCoT reste complexe : le territoire est très attractif sur sa partie littorale et soumis à une forte pression foncière qui semble freiner les initiatives politiques en faveur d'une prise en compte accrue du risque (la maison typique vendéenne n'a pas d'étage et la plupart des constructeurs n'ont pas encore proposé de modèle alternatif depuis Xynthia). L'enjeu actuel demeure celui de la protection des zones littorales actuellement urbanisées face au risque de submersion marine. Par ailleurs, sur le littoral, les extensions urbaines sont très limitées (loi littorale, ZNIEFF, ZICO, réseau Natura 2000...).

C'est donc grâce à l'**implication de collectivités** subissant régulièrement les débordements de l'étier de Sallertaine et de celles ayant subi les conséquences de la **récente inondation causée par la tempête Xynthia** que le risque d'inondation fait partie des sujets prioritaires abordés dans le cadre de l'élaboration du SCoT.

16 - Pour plus d'informations, consulter le témoignage du maire de Noirmoutier-en-l'Île dans le Recueil de témoignages : Pourquoi prévenir le risque d'inondation ? Le maire et la réduction des conséquences dommageables des inondations, publié par le CEPRI en novembre 2011.



Il paraît nécessaire que les élus, porteurs du projet politique du SCoT, ainsi que tous les acteurs les accompagnant dans l'élaboration du document soient conscients des risques d'inondation présents sur leur territoire, en particulier des impacts que ces inondations peuvent causer tant auprès de la population que des entreprises, du fonctionnement des services publics, des voiries et voies ferrées, des réseaux divers et autres infrastructures.

Par ailleurs, des territoires qui n'ont pas connu d'inondations importantes récentes entreprennent des actions de prévention grâce à une collaboration entre acteurs.

Le SCoT de l'agglomération orléanaise (approuvé depuis décembre 2008)

Dans le cas de la Communauté d'agglomération orléanaise, il s'agit d'une culture de la concertation avec les acteurs locaux (l'État, l'agence de l'eau Loire Bretagne, l'Établissement public Loire, la Région Centre, le département du Loiret, la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire et l'ensemble des communes du val d'Orléans) qui a permis de faire émerger des initiatives en faveur de la réduction de la vulnérabilité de l'habitat et des entreprises notamment. L'existence d'une dynamique propre à ce territoire sur la question du risque d'inondation crée donc un cadre favorable à sa prise en compte dans les outils de l'aménagement du territoire.

La communication joue un rôle non négligeable dans la sensibilisation des acteurs car le risque est souvent perçu comme une contrainte par les élus. Mais une contrainte peut également devenir un atout : la volonté de vivre sur un territoire à risque existe parce que la vie au bord de l'eau est attractive, de fait pour des raisons économiques et récréatives. Elle permet également le développement d'activités particulières, qui n'existeraient pas sans cette proximité avec l'eau, ce qui nécessite d'en accepter les contraintes.

Il s'agit d'un facteur déterminant pour inscrire la prévention du risque dans le SCoT et s'assurer de sa mise en œuvre effective auprès des communes dans leurs décisions d'aménagement futures (élaboration/révision de PLU, délivrance des autorisations d'occupation du sol...).

La volonté de nouer des partenariats

Avec les acteurs de la gestion de l'eau présents sur le territoire du SCoT

Les acteurs de la gestion de l'eau sont le plus souvent des syndicats intercommunaux, des syndicats de rivière ou mixtes assurant l'entretien et la gestion des cours d'eau. Les syndicats mixtes peuvent également se constituer en Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), qui ont vocation à gérer l'eau en tant que ressource, contribuer à l'élaboration et au suivi du SAGE et prévenir les inondations à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique (article L.213-12 du Code de l'environnement). Des institutions interdépartementales peuvent également se constituer en EPTB. Ces établissements publics sont de tailles très variées.

En outre, les agences de l'eau, à travers leurs subventions attribuées à des actions de préservation, de restauration, d'entretien et d'amélioration de la gestion des milieux aquatiques et des zones humides, ainsi que certains départements et régions participent à la gestion des cours d'eau et à la prévention des inondations.

Cette diversité d'échelles implique une diversité de missions : de l'entretien régulier des cours d'eau à la gestion des digues de protection et des barrages en passant par la préservation des zones humides et la sensibilisation aux risques d'inondation entre autres, ces acteurs assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations parfois conséquentes sur leur territoire de compétence et détiennent une connaissance précieuse sur les risques d'inondation de ce territoire.

Cependant, il existe aujourd'hui, parfois, un cloisonnement entre les acteurs de la gestion de l'eau et ceux de l'aménagement du territoire, qui se manifeste au moment de l'élaboration du SCoT et peut nuire à une prise en compte effective du risque d'inondation dans ce document. Le SCoT n'est certes pas l'unique document permettant de garantir la prise en compte effective du risque d'inondation. Mais le SCoT, raisonnant à une échelle supérieure, participe à la construction d'une politique de prévention plus globale et représente un premier pas en direction d'une prise en compte effective du risque d'inondation sur le territoire.



C'est dans cette optique que la structuration d'un partenariat étroit entre les acteurs de l'eau, en particulier les syndicats intercommunaux et EPTB, et les acteurs de l'aménagement du territoire apparaît indispensable pour aboutir à une prise en compte du risque d'inondation dans le SCoT. Le rôle des acteurs de l'eau est fondamental dans la construction d'un projet de territoire intégrant la problématique du risque d'inondation, dans la mesure où, à travers leur connaissance de la réalité du risque sur ce territoire, ils peuvent notamment convaincre les acteurs de l'aménagement de s'impliquer dans une démarche préventive.

Ce partenariat paraît d'autant plus évident lorsqu'il existe d'ores et déjà une politique de prévention sur le territoire du SCoT, impliquant plusieurs acteurs, dont ceux du domaine de la gestion de l'eau. C'est le cas par exemple des Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), qui visent à réduire les conséquences des inondations sur les territoires à travers une approche globale du risque, portée par un partenariat, sous forme contractuelle, entre les services de l'État et les acteurs locaux.

Le SCoT de la région Flandre Dunkerque (approuvé en juillet 2007 et mis en révision depuis 2010)

Situé sur un polder allant de la France aux Pays-Bas en passant par la Belgique, le territoire du SCoT Flandre Dunkerque couvre 865 km² dont une partie se trouve en dessous du niveau de la mer. Il concentre une population importante de 272 000 habitants. Les risques d'inondations sont principalement de deux types : submersion marine (surverses et/ou rupture de digues ou cordons dunaires) et inondations dites "continentales". Le territoire est également soumis au ruissellement pluvial urbain et à la problématique du recul du trait de côte dont les conséquences se matérialisent par le "dégraissage" de certaines plages, ainsi que la fragilisation des digues et du cordon dunaire.

Ce phénomène est combattu par un programme pluriannuel de rechargement en sable, orchestré par le Grand Port maritime de Dunkerque, au pied de la digue des Alliés, un ouvrage appartenant à l'État et protégeant plusieurs quartiers de Dunkerque.

La configuration même du territoire pose problème, notamment pour l'évacuation des eaux vers la mer en cas d'inondations continentales et de conditions défavorables de marées. Un vaste réseau (les waterinques) de nombreux canaux et fossés (watergangs) permet de drainer et de stocker l'eau du polder pour l'amener jusqu'aux ouvrages d'évacuation à la mer via des systèmes de pompes. Les watergangs peuvent stocker des volumes d'eau importants, à condition d'être entretenus régulièrement, avant de relâcher l'eau dans la mer. Ils sont gérés par les sections de waterinques (associations forcées de propriétaires) et certaines collectivités (dont la Communauté urbaine de Dunkerque) ; les ouvrages d'évacuation à la mer étant gérés par l'Institution interdépartementale des waterinques. L'entretien de façon homogène des ouvrages de protection à la mer est compliqué du fait de la multiplicité des propriétaires.

Ces actions s'intègrent à la politique de prévention du risque menée sur le territoire et au-delà de ses limites administratives : un PAPI d'intention sur le delta de l'Aa est en cours de labellisation, le Conservatoire du littoral et le département du Nord élaborent des schémas d'entretien des dunes, deux Plans de prévention des risques littoraux (PPRL) ont été prescrits par les services de l'État et il existe une collaboration transfrontalière avec la Belgique sur ces thèmes. Cette dernière s'exerce dans le cadre d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT)¹⁷.

Longtemps perçu comme une contrainte, le sujet des risques tant technologiques que naturels semble aujourd'hui faire l'objet d'un changement d'approche de la part des communes membres du syndicat mixte pour le SCoT de la région Flandre Dunkerque, dont la Communauté urbaine de Dunkerque fait partie. En effet, les élus, dans le cadre de la révision du SCoT et de l'élaboration du projet de territoire, se penchent sur la question particulière de la préparation du territoire au changement climatique, en s'appuyant sur la sensibilisation à la culture du polder.

C'est donc un ensemble de facteurs, dont la présence de **politiques de gestion du risque d'inondation**, la **configuration du territoire** et le **changement d'approche par rapport au risque** s'opérant dans le cadre de la révision du SCoT, qui favorise la prise en compte du risque d'inondation dans le futur document de façon différente par rapport au SCoT aujourd'hui applicable.

Le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise (en cours d'élaboration)

Élaboré par le syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise (SYSDAU), le SCoT a fait l'objet de commissions thématiques, qui ont vocation à devenir pérennes pour assurer le suivi du SCoT. L'une d'entre elles concerne les risques naturels. En effet, le territoire de 1 670 km² et 870 000 habitants est soumis aux risques d'inondations fluvio-maritimes, liés aux débordements de la Dordogne et de la Garonne, auxquels peut s'ajouter le phénomène de marée qui remonte dans l'estuaire de la Gironde. Le territoire est également soumis au risque de rupture de digues, dont il a subi les conséquences durant la tempête de 1999 et plus récemment lors de la tempête Xynthia en 2010.

Plusieurs PPRI ont été approuvés sur le territoire du SCoT ; le SAGE Estuaire de la Gironde n'est pas encore approuvé.

17 - Les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) permettent de mettre en œuvre des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté ou de réaliser des actions de coopération territoriale à l'initiative des États membres.

Les acteurs de ce territoire, gestionnaires de l'eau (dont le syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde et l'EPTB - SMIDDEST), gestionnaires de digues (SIJALAG, SPIPA, SPIRD, SIBVAM¹⁸...), aménageurs du territoire, se sont rassemblés autour d'un outil spécifique : le Référentiel inondation Gironde (RIG). Cet outil a été développé par le SMIDDEST afin de simuler le rôle des digues, en fonction de plusieurs scénarios d'inondations (arasement, surélévation, construction de nouvelles digues). Le RIG a permis d'améliorer la connaissance du risque d'inondation et constitue un outil intéressant pour construire une culture commune sur le risque d'inondation dans l'estuaire de la Gironde. Il favorise également une meilleure collaboration entre État et élus et une meilleure interdépendance entre les élus et les autres acteurs (notamment les syndicats gestionnaires de digues). Il semble émerger sur le territoire du SCoT une certaine gouvernance réunissant acteurs de l'eau et ceux de l'aménagement du territoire, notamment grâce à des réunions techniques sur le sujet tous les mois. Par ailleurs, un "PAPI d'intention" a été labellisé en juillet 2012 et, porté par le SMIDDEST, il compte réaliser 18 actions parmi lesquelles améliorer la connaissance et la conscience du risque, assurer la gestion des digues et prendre en compte le risque d'inondation dans l'urbanisme.

Le SCoT est donc élaboré dans un contexte favorable à la prise en compte du risque d'inondation et constituera le seul document opposable traitant du risque sur le territoire de l'aire métropolitaine bordelaise, en attendant que les PPRi soient révisés, que les PPRL soient élaborés et que le SAGE soit approuvé. Le risque d'inondation a été appréhendé à travers le volet paysager du SCoT et cela a permis d'enclencher une dynamique du "vivre avec les fleuves". L'inondation est donc envisagée comme une composante de la "ville-nature", une opportunité pour développer des espaces récréatifs le long de la Garonne et de la Dordogne en laissant davantage de place aux fleuves (zones d'expansion de crues réservées), à laquelle les élus sont favorables.

Dans le cas de ce SCoT, il s'agit d'une combinaison de facteurs assez divers : le développement d'un **outil de connaissance** sur les risques d'inondation a permis de **sensibiliser une grande diversité d'acteurs**, parallèlement à la survenue d'événements comme la **tempête et l'inondation de 1999 et plus récemment de Xynthia** qui ont marqué les esprits. Le syndicat mixte a alors travaillé sur la notion de **risque en tant qu'opportunité** plutôt que contrainte, opérant ainsi un **changement d'approche** qui a constitué un cadre favorable à la prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement de ce territoire.

Avec les services de l'État

L'État est un partenaire incontournable de la vie du SCoT. Il est présent à chaque étape de la procédure d'élaboration du document ainsi que de sa mise en œuvre. Cette proximité avec les collectivités est d'ailleurs revendiquée par la circulaire du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, qui précise que cette association à l'élaboration des documents d'urbanisme doit s'inscrire "dans une approche globale de concertation active entre les collectivités territoriales et les services de l'État"¹⁹.

À l'origine de l'élaboration du SCoT, l'État intervient via le Porter à connaissance (PAC). Le Conseil général de l'environnement et du développement durable ajoute que les éléments communiqués par l'État ne se limitent généralement pas au PAC mais peuvent être accompagnés d'une "note d'enjeux ou un document stratégique explicitant les enjeux de l'État sur le territoire concerné"²⁰.

Lorsque des Plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) sont prescrits ou en cours d'élaboration, les services de l'État doivent associer davantage les acteurs de l'aménagement du territoire, tels que les porteurs de SCoT, afin de construire une approche globale et partenariale du risque. Par ailleurs, bien que les PPRi ne figurent pas parmi les documents avec lesquels le SCoT doit être compatible (servitude s'appliquant à l'échelon du PLU), il n'en demeure pas moins qu'ils doivent être pris en compte au moment de l'élaboration du schéma.

18 - Syndicat intercommunal des Jalles de Lande à Garonne (SIJALAG), Syndicat de protection contre les inondations de la rive droite (SPIRD), Syndicat de protection contre les inondations de la presqu'île d'Ambès (SPIPA), Syndicat mixte des bassins versants de l'Artigue et de la Maqueline (SIBVAM). Pour plus de précisions sur ces structures, se reporter au guide du CEPRI, Les digues de protection contre les inondations - La mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007, mars 2010.

19 - Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, Pierre Jarlier, sénateur, enregistré à la présidence du Sénat le 10 juillet 2012.

20 - Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), CGEDD, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, avril 2012.

Le SCoT du Pays de Châlons-en-Champagne (en cours d'élaboration)

Le SCoT du pays de Châlons-en-Champagne est en cours d'élaboration depuis 2008 et regroupe un périmètre élargi à 92 communes par rapport à celui de l'ancien schéma directeur, sur un territoire important : 1 825 km², soit 1/4 du département de la Marne, qui rassemble 97 564 habitants, soit 22 % de la population du département (qui pour la majorité vit à Châlons-en-Champagne). Le territoire a connu plusieurs débordements de la Marne, dont la crue de référence la plus importante, qui date de 1910, a submergé la digue du canal latéral à la Marne qui longe la vallée en rive droite.

La mémoire de cet événement, encore présente dans les communes les plus sinistrées, avait incité plusieurs élus à modifier les zones constructibles inscrites dans le schéma directeur de 1998 et à mentionner dans le schéma la nécessité d'un document permettant d'encadrer l'urbanisation. L'État a lancé la réalisation d'un PPRi en 2000 pour la vallée de la Marne moyenne en commençant par le territoire du schéma directeur. Le syndicat mixte du SCoT et du pays de Châlons-en-Champagne, chargé de réviser le schéma directeur, a demandé à l'État à être associé à l'élaboration du PPR. Les élus souhaitaient que les réflexions d'aménagement du territoire et de prévention du risque soient articulées et que puissent être posées les questions du devenir du foncier situé en zone inondable, notamment de grandes infrastructures comme le triage ferroviaire. Cette approche partenariale s'est concrétisée par la création d'un comité de pilotage "post-PPRi" associant élus et services de l'État. Elle s'est réellement concrétisée par la définition d'un TRI (Territoire à risque important d'inondation), reprenant le périmètre du PPRi de Châlons soit 32 communes.

Cette sensibilisation des élus dans le cadre du syndicat mixte, via l'agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération et du pays de Châlons-en-Champagne (AUDC), a permis de créer un environnement favorable à une approche du risque globale et prospective articulée avec le SCoT.

Plusieurs facteurs concourant à la prise en compte effective de principes destinés à prévenir les risques d'inondation dans le SCoT ont pu être identifiés à partir du retour d'expérience des 18 SCoT rencontrés :

- l'existence d'un "diagnostic" du risque d'inondation sur le territoire du SCoT,
- l'appropriation du SCoT comme un outil permettant de prévenir les inondations par les élus et leurs partenaires,
- la sensibilisation de ces derniers aux impacts d'une inondation,
- la volonté de nouer des partenariats constructifs (avec les acteurs de la gestion de l'eau notamment).

Ces facteurs ne sont pas exclusifs les uns des autres. En d'autres termes, c'est bien leur complémentarité qui permet de favoriser l'intégration du risque d'inondation dans le projet de territoire du SCoT. Par exemple, la survenue d'une inondation n'est la plupart du temps pas suffisante pour impliquer les élus dans une démarche de prévention des risques si elle n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs intervenant sur le territoire du SCoT (les services de l'État, les EPTB, les syndicats de cours d'eau, professionnels de la construction notamment).

Au-delà de l'addition de facteurs favorables, c'est bien la construction d'une dynamique d'ensemble intégrant les risques d'inondation qui permet de les prendre en compte de manière effective dans le SCoT. Les élus fortement sensibilisés jouent alors le rôle de "locomotive" pour inscrire l'inondation comme une composante indispensable du débat au moment de l'élaboration du SCoT. Ils sont relayés par d'autres acteurs, également impliqués, voire convaincus de la nécessité d'agir pour prévenir les conséquences potentiellement graves d'une inondation sur le territoire.



► Des défis à relever

Les objectifs de densification urbaine et de non-étalement urbain du Grenelle II dans les SCoT et le risque d'inondation

La loi Grenelle II inscrit la densification parmi ses priorités et a modifié le statut du SCoT en ce sens. Le SCoT peut fixer des seuils de densité minimale dans des secteurs qu'il définit et aller jusqu'à prescrire des normes minimales de gabarit, d'emprise au sol et d'occupation des sols.

Le SCoT des Rives du Rhône (approuvé en mars 2012)

Situé à proximité de l'agglomération lyonnaise, il est le seul SCoT de France dont le périmètre s'étend sur cinq départements : l'Isère, le Rhône, la Loire, la Drôme, l'Ardèche (958 km², 80 communes). Le territoire est riche en infrastructures et bassins d'emplois avec une zone industrialo-portuaire autour de Roussillon (pôle chimique, centrale nucléaire, sites Seveso). Il compte d'importantes surfaces agricoles (56 %) et espaces boisés (26 %), ce qui laisse transparaître une densité très inégale : certains secteurs étant peu denses (176 habitants par km²), contrairement à d'autres (350 habitants par km² dans le couloir rhodanien, c'est-à-dire 1/3 du territoire). Très attractif, notamment en raison de la proximité de l'agglomération lyonnaise, il concentre une population de 170 000 habitants (en 2009) et est susceptible d'accueillir 40 000 nouveaux arrivants d'ici 2030.

Le SCoT a été élaboré et est aujourd'hui mis en œuvre par le syndicat mixte des rives du Rhône (SMRR). Les objectifs fixés par les élus sur ce territoire sont les suivants : réduire la consommation du foncier par deux en densifiant et limitant l'étalement urbain. La densité minimale a été fixée à 20 logements par hectare dans les villages, 30 logements par hectare dans les villes et bourgs-centres et 40 logements par hectare dans les agglomérations. Il impose également aux PLU une densité plus importante autour des gares (dans un rayon de 1 km) et arrêts de transport en commun (500 m pour les arrêts de bus).

Les corridors écologiques sont inconstructibles (zones de passage de faune et coupures vertes) et figurent dans un zonage annexé au SCoT, tout comme les secteurs soumis aux risques d'inondation. En effet, le territoire est principalement soumis aux débordements lents du Rhône et aux débordements rapides des cours d'eau affluents situés en rive gauche et droite du fleuve (rivières du bassin de la Gère, vallée de la Valloire, ruisseaux du Pilat, sans oublier le Gier). En rive gauche et dans la vallée du Rhône, de nombreuses sources, nappes phréatiques et autres zones humides ponctuent la plaine alluviale. Le SCoT a fait le choix de présenter un zonage des secteurs inondables, ce qui vient renforcer le "volontarisme" de ce territoire en matière de prise en compte du risque d'inondation dans son SCoT.

Le SCoT doit arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace (limiter l'étalement urbain). Il peut demander la production d'études de densification des zones déjà urbanisées.

Or, les possibilités d'urbanisation restantes sur des secteurs déjà très urbanisés concernent souvent des "dents creuses". On entend généralement par "dents creuses" une parcelle ou un groupe de parcelles non bâties insérées dans un tissu construit. En ville, un terrain vague est une dent creuse. Elle peut être créée par la démolition d'un édifice²¹.

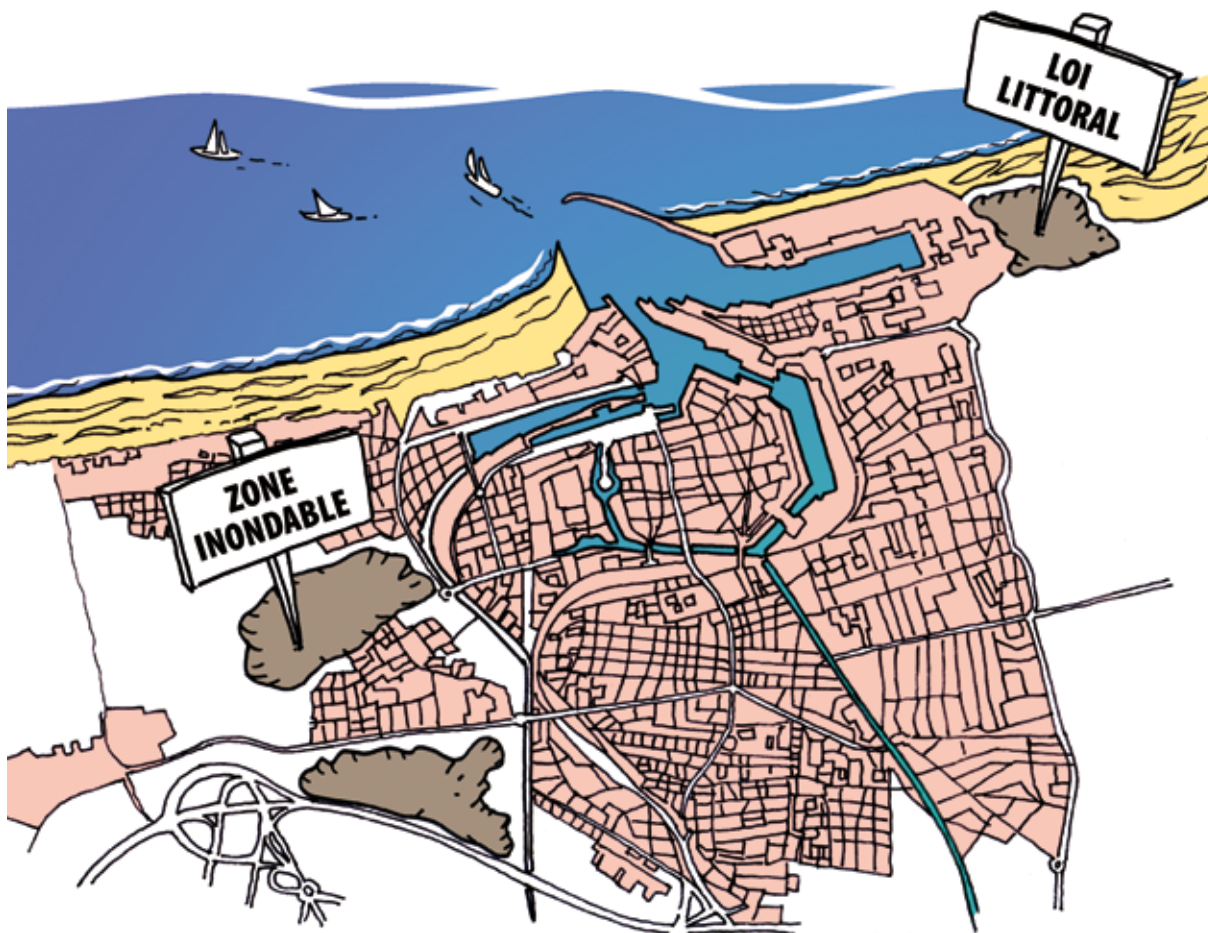
Que faire lorsque ces dents creuses se situent dans des zones inondables ? Comment remplir tout à la fois les objectifs de densification imposés et la réduction du risque sur ces territoires ?

La doctrine des PPR littoraux apporte pour l'heure quelques éléments de réponse. Elle autorise la construction derrière les digues sur le littoral, dans une zone "physiquement urbanisées ou d'intérêt stratégique". Cette zone présentant un intérêt stratégique peut être "urbanisée ou en continuité d'une zone urbanisée, porteuse d'un projet structurant s'il est démontré qu'il n'existe pas d'alternative crédible à l'implantation dans la zone protégée par la digue à l'échelle du bassin de vie (qui peut être intercommunal) et si l'intérêt économique est prouvé, au regard de la vulnérabilité de l'aménagement au risque de submersion et s'il existe des réseaux et des infrastructures structurants déjà en place²²".

21 - Selon la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

22 - Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux.

Une autre piste consiste à rechercher des procédés constructifs et/ou organisationnels permettant de construire dans de telles zones en tenant compte du risque connu. C'est-à-dire réfléchir à une urbanisation différente, adaptée à l'inondation, dont les grands principes pourraient figurer dans le SCoT.



L'application de la réglementation environnementale sur le territoire du SCoT et le risque d'inondation : un casse-tête juridique ?

Une deuxième difficulté rencontrée par les porteurs de SCoT pour prendre en compte le risque d'inondation est la multiplication des contraintes réglementaires pouvant s'appliquer à leur territoire. Intégrer le risque d'inondation est bien souvent synonyme de contrainte supplémentaire pour les élus.

Mais sur les territoires où la présence du risque d'inondation ne restreint pas forcément l'urbanisation (zones d'aléa modéré ou faible), d'autres contraintes peuvent néanmoins s'appliquer, limitant ainsi les possibilités d'urbanisation. Les SCoT rencontrés mentionnent souvent ces autres contraintes, liées à la géographie du territoire ou à la réglementation environnementale.

Les contraintes géographiques

Le SCoT de la Tarentaise vanaise (en cours d'élaboration)

Connu pour ses stations de sports d'hiver (parmi lesquelles Tignes, Courchevel, Méribel, Pralognan-la-Vanoise, La Plagne, Val d'Isère, Les Arcs...) qui génèrent 15 millions de nuitées hivernales, ce territoire concentre à l'année une population de 53 000 habitants sur 1 705 km². Ensemble complexe de montagnes traversées par l'Isère, cette zone intra-alpine est jalonnée par de hauts reliefs (jusqu'à 3 855 m) et 75 % du territoire se trouve au-dessus de 1 500 m d'altitude. Le territoire est façonné par l'économie touristique hivernale :

- les fonds de vallée étroits le long de l'Isère et du doron de Bozel, ainsi que les cônes de déjection des torrents affluents, concentrent l'urbanisation, les services, l'industrie et les zones d'activités. Ces fonds de vallée sont soumis au risque d'inondation qui peut prendre plusieurs formes.

Les affluents torrentiels de l'Isère et du doron de Bozel constituent une succession de "bassins de risques", quasiment indépendants les uns des autres, les crues étant liées à un événement météorologique très localisé (orage).

L'Isère peut produire des crues susceptibles d'impacter l'ensemble des enjeux situés le long de son parcours. Cependant, les aménagements hydroélectriques masquent les petites et moyennes crues, ce qui peut donner un sentiment de sécurité relative. Les zones d'expansion des crues (ZEC) sont très étroites, voire parfois inexistantes (entre le barrage du Chevril jusqu'à Sainte-Foy-Tarentaise en amont de l'Isère). Un système d'alerte géré par le service de prévision des crues verra le jour prochainement à Moutiers.

- Les communes d'altitude développent les stations, dans un environnement haut montagnard synonyme d'aléas.

Les risques naturels en Tarentaise font partie du quotidien des collectivités qui les gèrent parallèlement à leur développement. La réflexion conduite dans le cadre du SCoT est cependant complexe sur la question du risque d'inondation, le territoire étant très contraint et toutes les communes étant concernées par au moins un risque naturel (dont un risque d'inondation torrentielle propre au secteur montagneux). Les élus du territoire ont une **connaissance pragmatique du risque d'inondation** spécifique à leur propre bassin de risque, ce qui rend la question de la prise en compte des risques d'inondation à l'échelle intercommunale du SCoT plus délicate.

Les contraintes réglementaires concernant la protection de la nature

La définition de zones classées Natura 2000, les ZNIEFF et les ZICO²³, les sites inscrits ou classés répondent à un objectif de protection de l'environnement. Sur certains territoires s'appliquent également la Loi montagne et la Loi littorale, ce qui peut venir restreindre les possibilités d'urbanisation des communes concernées par ces législations. Ainsi, sur des territoires déjà fortement contraints par la topographie, le respect de la réglementation environnementale signifie parfois aux yeux des élus la fin de l'urbanisation de leur commune.

Le SCoT de la Narbonnaise (approuvé en novembre 2006)

Ce SCoT s'étend sur un territoire d'environ 1 000 km², entre coteaux et piémonts à l'ouest, le littoral méditerranéen à l'est, la plaine de l'Aude au nord et des zones agricoles dans la plaine sud. Il est très peu soumis à la problématique du recul du trait de côte, contrairement à ses voisins héraultais. L'espace disponible pour urbaniser est fragile et rare : 80 % du territoire est soumis à des contraintes géographiques et environnementales.

La loi littoral s'applique sur la bande littorale du Narbonnais, qui représente un linéaire de 42 km, répartis sur le territoire de 10 communes (Fleury, Narbonne, Gruissan, Bages, Peyriac-de-Mer, Sigean, Port-La-Nouvelle, La Palme, Leucate, Fitou). En dehors des espaces déjà urbanisés, il est interdit de construire des bâtiments ou des installations fixes sur la bande des 100 m. Cela représente une superficie d'environ 4,2 km², c'est-à-dire que 0,4 % de la superficie totale du SCoT est inconstructible au regard de la loi littoral.

23 - ZNIEFF : Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (sans effet juridique mais devant être prises en compte dans les documents d'urbanisme) ; ZICO : Zone importante pour la conservation des oiseaux.

D'autres secteurs sont totalement préservés de toute urbanisation pour assurer la protection des terres agricoles, notamment des terroirs viticoles classés en AOC, afin d'éviter de surconsommer des espaces indispensables au maintien des exploitations.

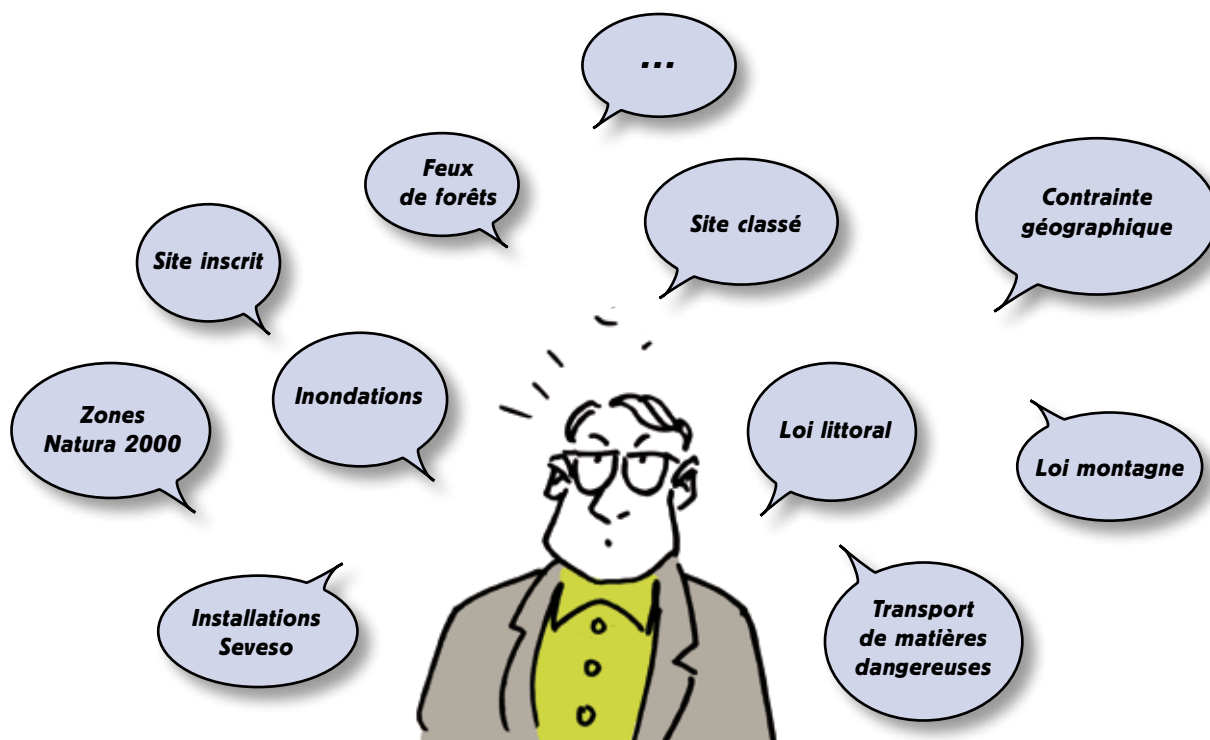
La présence de grandes infrastructures routières et ferroviaires représentent également des contraintes importantes en termes de nuisances sonores, qui limitent les disponibilités foncières sur leurs abords (une bande de 100 m selon l'article L.111-1-4 du Code de l'urbanisme). Les axes de communication constituent des coupures urbaines nettes, difficiles à atténuer, qui consomment beaucoup d'espace. De grands projets sont d'ailleurs en cours, qui restreindront d'autant plus les disponibilités foncières pour l'urbanisation. Or, le foncier urbanisable disponible se concentre justement dans ces zones.

Les zones de contreforts à l'ouest présentent une urbanisation limitée voire impossible et le territoire restant jusqu'à la mer présente une vulnérabilité au risque d'inondation de 24 % (219 km²), dont les débordements de cours d'eau (Aude, Berre, Orbieu, Répudre, Cesse), le ruissellement (présence de talwegs), la submersion marine.

Certaines communes littorales voient donc leurs possibilités d'urbaniser extrêmement restreintes. Or, le territoire est très attractif avec la demande d'environ 500 nouveaux logements par an. Ainsi, le SCoT envisage d'accueillir 5 000 habitants résidents permanents d'ici 2040.

Un plan de prévention des risques littoraux est en cours d'élaboration et devrait permettre d'urbaniser derrière, des digues, des zones "physiquement urbanisées ou d'intérêt stratégique". Pour le moment, les services de l'État n'ont pas autorisé de projets d'urbanisation dans ces zones.

Les contraintes réglementaires concernant les autres risques



Le SCoT de la Provence verte (en cours d'élaboration)

Ce SCoT porte bien son nom : son territoire est situé au cœur de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur et est composé à 80 % d'espaces naturels. Le réseau hydrographique y est important, avec de nombreux ruisseaux (Varages) et cours d'eau (le fleuve Argens, l'Arc, le Cauron, le Caramy, l'Issole). Il constitue la trame bleue identifiée dans le PADD et présente des risques d'inondations conséquents, en particulier le long de l'Issole et du Caramy, ce dernier traversant l'agglomération de Brignoles. Les débordements sont causés par des crues rapides en raison d'un réseau karstique important, auxquels s'ajoutent le ruissellement pluvial le long des reliefs accidentés (montagne de la Sainte-Victoire, mont Aurélien, chaîne de la Sainte-Baume, montagne de la Loube, barre de Saint-Quinis, les Bessillons). La connaissance sur les risques d'inondation demeure toutefois limitée aux AZI, aucun PPRi n'ayant été prescrit ou approuvé sur le territoire du SCoT.

La couverture forestière est prédominante, 622 km² sur un territoire de 1 300 km² (soit environ 60 %), dont 75 % est privée. Le risque de feux de forêts y est très présent. Le porter à connaissance (PAC) de la DDE du Var du 21 novembre 2007 affirme que toutes les communes du département du Var sont soumises à ce risque et que le SCoT devra "en tirer des orientations fondamentales, que ce soit au titre d'espaces encore vierges ou même d'espaces déjà "mités".

Fort de son caractère boisé et de sa qualité paysagère, ce territoire est très attractif, d'autant plus qu'il se situe à proximité des grandes agglomérations de Toulon, Aix-en-Provence et Marseille vers lesquelles 3 000 à 4 000 actifs vivant sur le territoire du SCoT se rendent tous les jours. Le territoire connaît actuellement une augmentation de sa population de 2,5 % par an que le SCoT prévoit de restreindre à 1,7 % par an, en se fixant comme plafond démographique 120 000 habitants dans les 10 ans.

L'enjeu pour ce territoire est de restreindre la consommation excessive d'espaces ayant conduit à un mitage important ces 30 dernières années, qui est également source de dangers au regard du risque d'incendies. Un autre enjeu consiste également à améliorer la connaissance des risques d'inondation sur le territoire du SCoT, en prévoyant la réalisation d'études caractérisant ces risques.

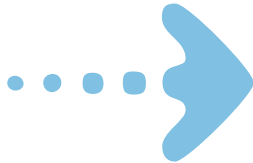
Le SCoT des rives du Rhône (approuvé en mars 2012)

Ce territoire situé dans la vallée du Rhône, à proximité de l'agglomération lyonnaise, concentre un parc industriel important, notamment sur les communes Saint-Clair-du-Rhône, Salaise-sur-Sanne et Roussillon. Le risque technologique est très présent : plusieurs établissements sont considérés comme dangereux, notamment dans le "couloir de la chimie" (22 entreprises classées Seveso, dont 17 seuil haut). Un Plan de prévention des risques technologiques a été approuvé le 6 avril 2009 sur la commune de Roussillon, d'autres sont en cours d'élaboration. Sur le périmètre du SCoT est également implantée la centrale nucléaire de Saint-Alban-du-Rhône - Saint-Maurice-l'Exil qui, en cas de dysfonctionnement, impacterait une grande partie du territoire (14 communes sont situées dans le périmètre de risque nucléaire). Par ailleurs, les risques liés au transport de matières dangereuses par voie routière, ferroviaire, fluviale et par canalisation (transport de gaz naturel ; pipeline Oléoduc de défense commune n° 1 [ODC1] Marseille Langres) sont également importants car ils concernent 81 % des communes du périmètre du SCoT. En outre, le territoire comporte un grand nombre de sites pollués ou potentiellement pollués, présentant un risque de pollution de la nappe phréatique. En cas d'inondation, ces risques technologiques peuvent être accentués par les "effets domino" et des pollutions importantes peuvent avoir lieu. Le SCoT joue alors un rôle important de prise en compte de tous ces risques pour organiser le territoire de manière à minimiser les réactions en chaîne en cas d'inondation.

Le SCoT est le premier des documents d'urbanisme élaborés par les collectivités qui définit de grands objectifs sur un territoire dépassant les frontières communales, potentiellement soumis à des risques d'inondation.

• Parmi les défis auxquels les élus se trouvent confrontés lors de l'élaboration du SCoT, figure celui de la densification en zone inondable. Il est apparu, lors du retour d'expérience, que bien souvent les zones constructibles restantes au sein des centres urbains sont inondables. Comment dès lors envisager l'aménagement futur de ces zones ? Si quelques pistes sont identifiées, leur mise en œuvre demande encore d'être concrétisée.

• Un autre défi résulte de la multiplicité des éléments à prendre en compte dans le SCoT, parmi lesquelles l'inondation doit trouver sa place. En effet, le SCoT est le résultat d'un compromis entre plusieurs contraintes d'ordres très différents (géographiques, réglementaires, politiques, sociales, économiques...) pouvant transformer l'urbanisation d'un territoire en véritable "casse-tête" pour les élus et leurs partenaires. Les risques d'inondation ne font bien souvent pas partie des sujets prioritaires à inclure dans le SCoT, contrairement à d'autres risques, comme le risque technologique, jugé plus catastrophique pour le territoire.



II. Les mesures contenues dans la partie opposable du SCoT prenant en compte le risque d'inondation

► La composition d'un SCoT :

- un **Rapport de présentation** (article L.122-1-2 du Code de l'urbanisme) ;
- un **Projet d'aménagement et de développement durables** (PADD) (article L.122-1-3 du Code de l'urbanisme). Au sein du SCoT, le PADD constitue le projet politique à long terme du territoire concerné. C'est dans cette partie du SCoT que la prévention du risque d'inondation peut être présentée comme un parti pris dans l'aménagement "durable" du territoire, au regard des conséquences dommageables que peut causer une inondation ;
- un **Document d'orientation et d'objectifs** (DOO), ancien Document d'orientations générales (DOG) (article L.122-1-4 et suivants du Code de l'urbanisme). Dans le DOO (la partie opposable du SCoT qui s'imposera aux PLU), l'intérêt est d'édicter des règles précises concernant par exemple l'utilisation des sols, afin d'apporter une réponse aux choix politiques présentés dans le PADD. C'est dans ce document que la prévention des inondations voit sa traduction concrète avant d'être mise en œuvre au sein des PLU, puis des outils de l'urbanisme opérationnel.

Le contenu du DOO est opposable et s'impose aux PLU. Il est donc prescriptif et les effets de son contenu en matière de prévention des risques d'inondation dépendent donc du niveau des prescriptions retenues par les élus. En effet, un SCoT peut être plus ou moins exigeant au regard de la prévention du risque en fonction de la réalité de l'aléa sur le territoire concerné et du projet politique construit par les élus élaborant le SCoT pour prévenir le risque²⁴.

Plusieurs composantes de la politique de prévention ont pu être identifiées au sein des différents DOO ou DOG examinés lors du retour d'expérience :

1. la réduction de l'aléa inondation ;
2. la gestion du risque de ruissellement pluvial ;
3. les mesures visant la solidarité entre les territoires ;
4. la définition de zones constructibles et inconstructibles ;
5. L'occupation des sols en fonction de la vulnérabilité des constructions : la notion d'usage ;
6. la réduction de la vulnérabilité des constructions existantes et futures ;
7. les mesures compensatoires ;
8. les mesures visant l'information, la sensibilisation des populations.

24 - Principe de libre administration des collectivités : le SCoT ne peut que prescrire des objectifs, des grandes orientations et non une méthode ou une procédure pour atteindre ces objectifs qui pourrait se voir qualifier d'abus de pouvoir par le juge administratif.

Avertissement au lecteur

Ces mesures ne sont pas toutes d'un même niveau, certains SCoT vont plus loin que d'autres dans leurs prescriptions en matière de prévention des risques d'inondation.

Ainsi, on distingue :

les SCoT qui reprennent le contenu des documents de rang supérieur ou de la doctrine existante en matière de prévention du risque d'inondation sur le territoire du SCoT concerné (SDAGE, SAGE, PPRI...). Ils répondent à la règle de compatibilité du SCoT avec les autres documents existants prenant en compte le risque d'inondation ;

les SCoT qui vont un peu plus loin que la doctrine existante sur le territoire et semblent être plus novateurs au regard de la prise en compte du risque d'inondation dans le contenu de leur DOO ou DOG.

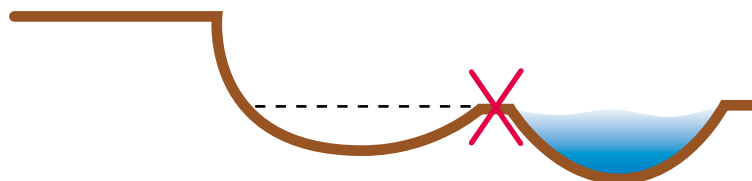
Les SCoT retenus ont intégré la prévention du risque d'inondation selon différents niveaux de prescriptions. Celles-ci varient d'un DOO/DOG à l'autre, en fonction de chaque territoire et ne sauraient être transposées à d'autres territoires élaborant un SCoT de manière systématique, même pour un type d'inondation semblable ou comparable.

Les extraits des DOO/DOG présentés ci-après doivent donc être considérés comme des exemples de prescriptions pouvant être intégrées dans un SCoT, au regard du contexte de celui-ci et du projet politique propre aux élus de ces territoires.

Les extraits sont présentés avec la mention des chapitres et des titres auxquels ils appartiennent au sein du DOO/DOG du SCoT concerné.

Certaines mesures sont identifiées comme étant des "Recommandations" dans le SCoT et non des "Prescriptions". Cette distinction a été conservée avec la mention (Recommandation), toutes les autres étant des prescriptions, malgré la difficulté d'apprécier la portée juridique de ces "recommandations" dans le DOG/DOO. Il s'agit davantage de pistes sur la manière de faire, qui trouveraient leur place plutôt dans le rapport de présentation, en tant qu'explications et justifications des choix politiques faits dans ce premier document constitutif du SCoT.

► La réduction de l'aléa inondation



Prévenir le risque d'inondation peut signifier réduire l'aléa, c'est-à-dire le phénomène d'inondation, dans les zones exposées. Cette réduction de l'aléa peut être obtenue par des actions diverses allant des mesures de rétention en amont et de ralentissement dynamique des crues (création de bassins de rétention, restauration de Zones d'expansion des crues (ZEC), travaux de restauration et d'entretien de la végétation ou ripisylve, etc.), aux mesures visant la protection (construction et entretien de digues protégeant les populations, mise en place ou confortement de déversoirs, augmentation des sections d'écoulements des cours d'eau, etc.).

Exemple du SCOT Sud Meurthe-et-Moselle

Approuvé : non – projet arrêté le 16/02/2013

Superficie : 4 100 km²

Population : 570 000 habitants

Type d'inondation : débordements de la Meurthe, de la Moselle et de leurs affluents, crues lentes, de plaine, ruissellement pluvial rural et urbain.

Spécificités : territoire étendu, culture du risque hétérogène entre les communes.

Le projet de SCoT inclut une orientation visant à limiter l'urbanisation dans les zones d'expansion de crue. Un "mode d'emploi" vient préciser la mise en œuvre de cette orientation dans les documents d'urbanisme. Il s'agit notamment de définir des ZEC dans leur PLU, ainsi que de tenir compte des Zones de ralentissement dynamique des crues (ZRDC) dont le DOO donne une définition. Ces zones jouent un rôle particulier, en permettant en effet de réduire l'aléa débordement de la Meurthe et de la Moselle ainsi que de leurs affluents. "Concrètement, cela se traduit par l'élaboration d'ouvrages et d'aménagements à l'échelle du bassin versant ayant pour but de retenir l'eau des précipitations sur les versants, de diminuer autant que possible la vitesse d'écoulement des eaux lors d'événements pluvieux de forte importance, ainsi que de favoriser la connexion avec les annexes fluviales et le lit majeur en général, pour amortir le pic de crue."²⁵

Bien que ne faisant partie que des mesures d'accompagnement des communes, le mode d'emploi de l'orientation permet de guider les actions des élus dans la limitation de l'urbanisation, en tenant compte des ZEC et ZRDC, qui contribuent à protéger l'aval en retenant les eaux à l'amont. Ces mesures présentent un intérêt pour ce SCoT très étendu et disposant de surfaces non urbanisées importantes le long de ses cours d'eau.

25 - "Le ralentissement dynamique pour la prévention des inondations : guide des aménagements associant l'épandage des crues dans le lit majeur et leur écrêtement dans de petits ouvrages", Dunglas, J. ; Chastan, B. ; Lang, M. ; Poulard, C. ; Royet, P., Irstea (Cemagref), 2004.

EXTRAIT

3. Aménagement d'un territoire de qualité économe de ses ressources

3.3. Préserver les ressources naturelles, la santé et le bien-être des habitants

3.3.6. La prise en compte des risques naturels et liés aux activités humaines dans les projets de développement

3.3.6.1. Le risque d'inondation et de ruissellement

Orientations pour les collectivités locales concernées

“Les documents d'urbanisme local :

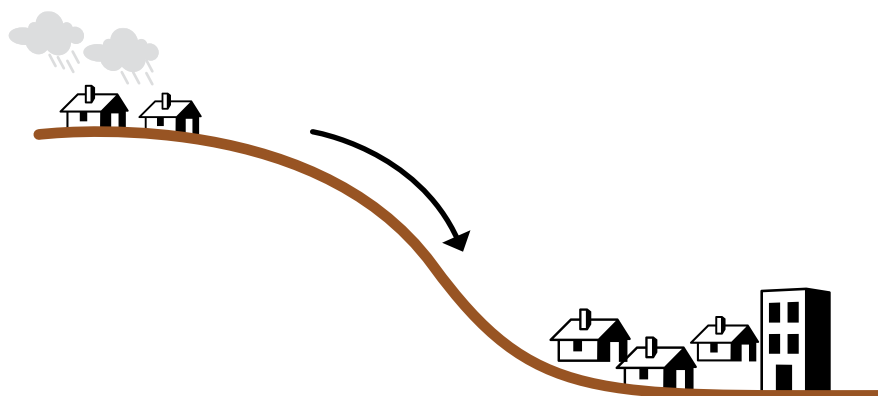
A / Prennent en compte et limitent l'urbanisation dans les zones présentant des risques d'inondations, dans les zones à vocation d'expansion de crue et derrière les digues de protection. [...]”

Mode d'emploi

Principes de fixation de la limite à l'urbanisation dans les zones déjà urbanisées “[...]. Maintenir la dynamique naturelle des cours d'eau, en s'appuyant, lorsqu'elle existe, sur la connaissance (résultats d'études techniques spécifique) afin de **définir des Zones d'expansion des crues (ZEC) dans leur document d'urbanisme local.**

- **Tenir compte des ZEC et des ZRDC**.** Les projets sont autorisés sous réserve d'une justification de l'intérêt général du projet et de l'instauration de compensations en amont ou en aval. [...]”

► La gestion du risque de ruissellement pluvial



La question de la gestion du risque de ruissellement pluvial rural ou urbain est liée à celle de la gestion des eaux pluviales. Une inondation par ruissellement pluvial n'est pas causée par le débordement d'un cours d'eau traversant une zone urbaine, dans lequel se jetteraient les réseaux d'eaux pluviales. Il s'agit d'un phénomène provoqué par les seules précipitations tombant sur l'agglomération et (ou) sur des bassins périphériques naturels ou ruraux, de faible taille. Ces pluies ruissellent en empruntant un réseau hydrographique naturel (ou artificiel), dont le débit n'est pas permanent ou à débit permanent très faible. Elles sont ensuite évacuées par le système d'assainissement de l'agglomération²⁶.

Les inondations causées par des ruissellements rapides peuvent avoir des conséquences graves. Dans les secteurs à fort ruissellement pluvial, le schéma directeur d'assainissement pluvial ou schéma de gestion des eaux pluviales constitue un outil essentiel pour limiter les risques d'inondation.

26 - D'après “Les collectivités locales et le ruissellement pluvial”, ministère de l'Écologie et du Développement durable (DPPR – SDPRM), Institut de prévention et de gestion des risques (IPGR), Réseau scientifique et technique de l'équipement, CERTU, 2006.

Exemple du SCoT du pays du Grand Amiénois

Approuvé : 21/12/2012

Superficie : 3 000 km²

Population : 334 000 habitants

Type d'inondation : débordement de la Somme (crues lentes), ruissellement pluvial, remontées de nappe, coulées de boues.

Spécificités : la majorité de la population, des logements et des activités économiques se situent dans la vallée de la Somme (environ 80 % de la population est soumise au risque d'inondation dans la Communauté de communes Ouest Amiens), inondations en 2001 (présence de l'eau pendant 2 mois sans interruption), hortillonage et nombreuses friches industrielles, forte pression foncière à Amiens.

Ce SCoT prescrit la réalisation d'un schéma des eaux pluviales pour l'ensemble des communes et intercommunalités comprises dans le périmètre du SCoT, ce qui impose un premier niveau de prise en compte de ce risque. Un tel schéma délimite les zones où des mesures destinées à limiter l'imperméabilisation des sols et maîtriser les débits et l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement peuvent être prescrites. Une deuxième prescription du DOO donne également une dimension solidaire à l'orientation.

Organiser cette action solidaire est nécessaire et le SCoT constitue un outil pertinent grâce à son échelle temporelle et spatiale. Le territoire du SCoT dans lequel sont incluses les collectivités situées en amont et en aval des écoulements pluviaux permet de déterminer les emprises foncières nécessaires à la mise en place d'aménagements spécifiques pour gérer le risque de ruissellement.

L'horizon temporel du SCoT permet également d'envisager ces travaux à plus long terme et de s'adapter à la connaissance disponible sur ce type de risque.

EXTRAIT

"Prescription 1.2 : identifier et gérer le risque d'inondation par ruissellement

Pour ce faire, les communes et intercommunalités concernées devront :

- **se doter d'un schéma de gestion des eaux pluviales**
- **maîtriser l'urbanisation et les débits de fuite en zone urbanisée pour limiter le risque en aval."**

Exemple du SCoT du Dijonnais

Approuvé : 04/11/2010.

Superficie : 1 119 km²

Population : 309 000 habitants

Type d'inondation : débordements de l'Ouche, de la Tille, risque de ruissellement pluvial urbain, remontées de nappe.

Spécificités : territoire de plaine (est) jusqu'à la Saône (sud) et coteaux viticoles (ouest), 11 % du territoire est inondable.

Le SCoT du Dijonnais, au contraire du SCoT précédent, ne prescrit pas la réalisation d'un schéma propre à la gestion des eaux pluviales mais liste un certain nombre de principes couramment énumérés dans les plans de prévention des risques naturels (PPR) ou dans les SDAGE et SAGE (limiter l'imperméabilisation des sols, infiltration à l'échelle de la parcelle). Il recommande ensuite quelques actions, que l'on retrouve également souvent dans les documents mentionnés ci-dessus, permettant de réduire le ruissellement pluvial, en particulier dans les secteurs ruraux tel que les cultures spécifiques (absorbantes notamment), les dispositifs de rétention, le changement des techniques agricoles, le sens des sillons (perpendiculaire à la pente), le maintien des haies.

EXTRAIT

2° objectif : agir sur la qualité de vie au quotidien

Orientation 1 : maîtriser le cycle de l'eau et la gestion des eaux de pluie

“Pour contribuer à la préservation de la ressource en eau face aux pollutions et limiter le risque inondation, le SCoT prescrit :

- 1/ **de limiter et maîtriser l'imperméabilisation des sols pour toutes les futures opérations de construction et d'aménagement dans les communes concernées par le risque ruissellement pluvial** défini dans le DDRM et les communes de l'agglomération dijonnaise, afin de diminuer la part des eaux pluviales rejetées dans le réseau public d'assainissement ou pluvial ;
- 2/ **de favoriser le principe d'infiltration des eaux pluviales à l'échelle de la parcelle ou au plus près par les techniques alternatives existantes**. Dans le cas contraire, il faudra prouver que la gestion à la parcelle n'est pas possible et que le rejet dans le réseau à débit limité est la seule solution (article R. 123-9 5°). La technique d'infiltration devra tenir compte des prescriptions des arrêtés préfectoraux de DUP des captages AEP qui, le plus souvent, imposent une évacuation en aval du bassin
- 3/ en lien avec la lutte contre les inondations, **de déterminer les espaces réservés pour la création de zones dédiées spécifiques ou d'ouvrages de transfert et de stockage capables de retenir et de filtrer une partie des polluants consécutifs au ruissellement en milieu urbain ;**
- 4/ d'inscrire les Plans de prévention des risques d'inondation, prescrits ou en cours, dans les documents de planification. Toute construction nouvelle dans les zones d'aléas forts identifiés dans les PPRI sera interdite ou soumise à des normes limitant le risque identifié (interdiction d'excaver...).”

Recommandation

“La récupération des eaux pluviales sera favorisée dans les projets de construction de logements, les bâtiments industriels et les équipements publics. Par ailleurs, pour conforter les dispositions réglementaires, le SCoT pourra accompagner des démarches visant à :

- **délimiter des terres agricoles par bassin versant sur lesquelles des cultures spécifiques peuvent jouer un rôle** pour atténuer le risque d'inondation et de ruissellement ;
- définir au niveau intercommunal **les emprises foncières à réserver pour créer les dispositifs de rétention** et pour résorber à la source les problèmes d'inondation et de ruissellement sur les territoires situés à l'aval ;
- **favoriser la concertation avec les professionnels du monde agricole**, qui permettra le cas échéant de changer les techniques agricoles afin de limiter les phénomènes d'écoulement des eaux pluviales et ainsi participer à la lutte contre les inondations :
 - **le sens des sillons de culture seront perpendiculaires à la pente,**
 - **le maintien, la création et l'entretien des haies seront favorisés [...]**”

Exemple du SCoT Sud Gard

Approuvé : 07/06/2007

Superficie : 1 662 km²

Population : 361 639 habitants

Type d'inondation : submersion marine, ruissellement pluvial urbain, débordements de cours d'eau causés par des crues lentes et rapides, rupture de digues, remontées de nappe, coulées de boues.

Spécificités : camargue gardoise, territoire attractif, pression foncière importante.

Une des difficultés identifiées pour gérer ce risque et proposer des mesures de prévention à inclure dans les SCoT réside dans le fait que bien souvent il n'existe pas d'étude précise réalisée sur le risque de ruissellement, contrairement au risque de débordement de cours d'eau notamment (souvent pas de cartographies, peu d'événements historiques connus,...). Le SCoT peut aussi être à l'origine d'initiatives sur l'amélioration des connaissances et proposer d'assister les collectivités dans la réalisation d'études. C'est ce que propose le SCoT du Sud Gard.

EXTRAIT

3. Créer des solidarités à l'échelle du sud du Gard et au-delà

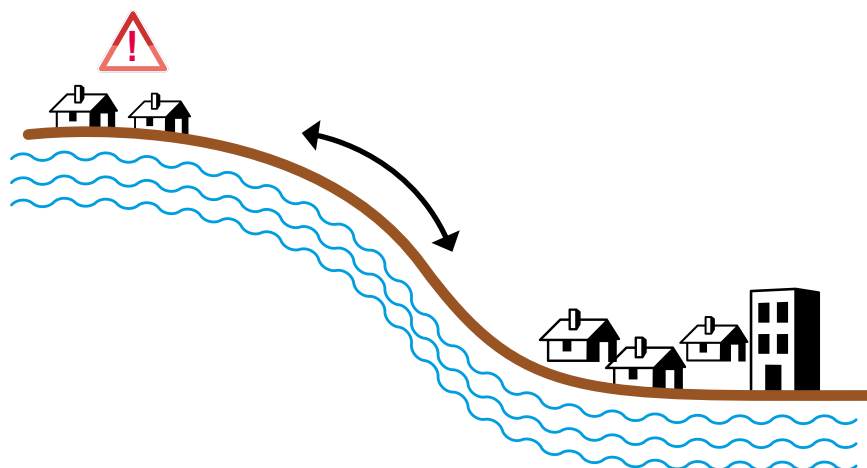
3-2. Développer la culture des risques

3.2.1. Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens dans les secteurs soumis aux risques naturels et technologiques

“En secteur urbanisé ou en zone à urbaniser, une attention particulière doit être portée à la problématique des eaux de ruissellement urbain afin de respecter les chemins naturels de l'eau. **Les opérations individuelles ou collectives devront prévoir des aménagements et équipements de dimension adaptée au climat [...] pour permettre la rétention, puis l'évacuation des eaux pluviales. Ces questions gagneront à être étudiées dans le cadre de réflexions d'ensemble sous la forme d'un schéma d'assainissement pluvial intégrant la gestion du ruissellement,** permettant à la fois une économie d'échelle, une approche paysagère mieux intégrée et contribuant à une suppression du risque pour un événement de référence. **Ces études devront être réalisées en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme.**”

Dans les secteurs urbanisés ou à urbaniser, situés en coteaux ou sur des reliefs, les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement établiront des règles d'utilisation et d'occupation des sols adaptées aux contextes afin de **limiter et de compenser l'imperméabilisation des sols et de prévenir ses effets** (l'augmentation de la vitesse des eaux de ruissellement). Il s'agira d'**établir des règles maximales d'emprise au sol cohérentes avec le contexte, de contraindre les constructeurs à compenser l'imperméabilisation des sols avec des moyens adaptés et d'en vérifier la pérennité, de favoriser la création d'aires de stationnement permettant l'infiltration des eaux, de maintenir un couvert végétal conséquent...**”

► Les mesures visant la solidarité entre les territoires



Ces mesures visent à organiser une politique d'occupation du sol tenant compte des interdépendances amont-aval sur un bassin versant. Les territoires situés en amont sont susceptibles de générer des impacts importants du point de vue du risque d'inondation sur ceux de l'aval si leur politique d'aménagement n'en tient pas compte. La solidarité amont-aval, qui consiste à tenir compte de cette interdépendance à l'échelle du bassin versant, prend corps dans une certaine mesure dans le cadre du SCoT.

Exemple du SCoT du Dijonnais

Approuvé : 04/11/2010.

Superficie : 1 119 km²

Population : 309 000 habitants

Type d'inondation : débordements de l'Ouche, de la Tille, risque de ruissellement pluvial urbain, remontées de nappe.

Spécificités : territoire de plaine (est) jusqu'à la Saône (sud) et coteaux viticoles (ouest), 11 % du territoire est inondable.

Ce SCoT a choisi d'inscrire cette notion de solidarité entre les collectivités concernant le risque de ruissellement pluvial. Elle concerne à la fois les collectivités membres du syndicat mixte en charge de l'élaboration du SCoT mais cette recommandation laisse supposer qu'elle peut également s'appliquer aux territoires situés en dehors du SCoT pouvant être impactés par la gestion du risque de ruissellement pluvial par les communes comprises dans le périmètre du SCoT. Il pose les bases d'une réflexion à l'échelle intercommunale sur les dispositifs permettant de gérer ce risque entre les collectivités et d'anticiper les conséquences de cette gestion pour les territoires situés en aval.

EXTRAIT

2^e objectif : agir sur la qualité de vie au quotidien

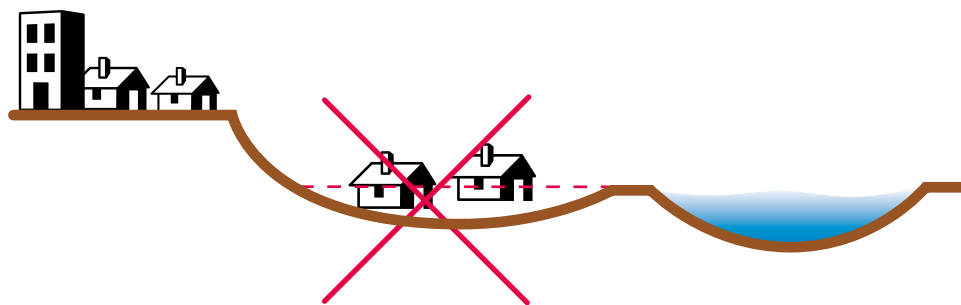
Orientation 1 : maîtriser le cycle de l'eau et la gestion des eaux de pluie

Recommandation

“La récupération des eaux pluviales sera favorisée dans les projets de construction de logements, les bâtiments industriels et les équipements publics. Par ailleurs, pour conforter les dispositions réglementaires, le SCoT pourra accompagner des démarches visant à :

- délimiter des terres agricoles par bassin versant sur lesquelles des cultures spécifiques peuvent jouer un rôle pour atténuer le risque d'inondation et de ruissellement ;
- **définir au niveau intercommunal les emprises foncières à réserver pour créer les dispositifs de rétention et pour résorber à la source les problèmes d'inondation et de ruissellement sur les territoires situés à l'aval ; [...].”**

► La définition de zones constructibles et inconstructibles



La délimitation des zones constructibles et inconstructibles sur un territoire relève de la compétence des communes ou des EPCI à fiscalité propre si délégation. Elles peuvent déterminer quelles seront les zones sur lesquelles sera interdite toute urbanisation nouvelle, celles sur lesquelles l'urbanisation sera autorisée, avec ou sans prescriptions. Au regard de la prévention des risques d'inondation, cette compétence est déterminante. En effet, c'est elle qui conditionne ensuite le classement des zones du PLU en U (urbanisée), AU (à urbaniser) ou N (naturelle) et, in fine, qui permet d'autoriser la délivrance ou non d'un permis de construire, de lotir ou de démolir et la réalisation de projets d'aménagement. La définition de telles zones par les élus du SCoT aura donc des répercussions importantes sur les autres outils du droit de l'urbanisme et les projets d'aménagement futurs.

En principe, dans les zones constructibles, ouvertes à l'urbanisation, des extensions de constructions existantes, des constructions nouvelles, des opérations de renouvellement urbain peuvent être envisagées pour différents usages. Pour les zones inconstructibles stricto sensu, il s'agit d'un gel du territoire. Des prescriptions peuvent venir nuancer la constructibilité ou l'inconstructibilité de certaines zones en fonction des spécificités du territoire.

Le caractère inondable n'est pas synonyme d'inconstructibilité. Dans des zones où l'aléa est considéré comme faible ou modéré compte tenu de la connaissance existante sur le risque d'inondation, et où l'intérêt d'un développement urbain est reconnu et partagé, le SCoT peut choisir de considérer ces zones comme étant constructibles. Il pourra même aller jusqu'à préciser quelles prescriptions devront être respectées dans ces zones, quels types de constructions seront privilégiés, pour quels types d'usages par exemple. Cela permet aux élus de ne pas geler l'urbanisation sur l'ensemble des zones inondables. Cela nécessite cependant de disposer d'un niveau de connaissance suffisant sur le risque d'inondation.

Les PPRi élaborés par l'État, lorsqu'ils existent sur un territoire, conditionnent la définition des zones constructibles et inconstructibles, en précisant quelles sont les prescriptions à respecter pour construire en zone inondable, avec plus ou moins de précisions quant aux usages attendus dans ces zones. Ils autorisent le plus souvent la construction dans des zones d'aléa faible, voire moyen, en fonction des types d'inondation et du territoire concerné. En tant que servitudes d'urbanisme, ils figurent en annexes des PLU.

Le SCoT doit prendre en compte le contenu de ces PPR existants au moment de son élaboration. En l'absence de PPR, le SCoT doit aussi se saisir de la question de la gestion du risque. Il s'agit d'un choix effectué en fonction des caractéristiques du risque connu sur le territoire du SCoT ou des risques induits par la situation ou la densité des constructions, ou encore du rôle joué par le terrain naturel (capacité d'écoulement, rétention des eaux...).

Exemple du SCoT du pays du Grand Amiénois

Approuvé : 21/12/2012

Superficie : 3 000 km²

Population : 334 000 habitants

Type d'inondation : débordement de la Somme (crues lentes), ruissellement pluvial, remontées de nappe, coulées de boues.

Spécificités : la majorité de la population, des logements et des activités économiques se situent dans la vallée de la Somme (environ 80 % de la population est soumise au risque d'inondation dans la Communauté de communes Ouest Amiens), inondations en 2001 (présence de l'eau pendant 2 mois sans interruption), hortillonage et nombreuses friches industrielles, forte pression foncière à Amiens.

Au regard des risques d'inondation existants sur le territoire du Grand Amiénois, le DOO prescrit la compatibilité avec les plans de prévention des risques d'inondation existants. Il rappelle qu'il existe une doctrine en matière de prévention des risques d'inondation à travers ces documents, qui doivent être pris en compte au moment de la définition des choix d'aménagement du territoire.

EXTRAIT

"Fiche Objectif K : limiter l'exposition des personnes et des biens aux risques et nuisances

K1 : intégrer les risques naturels dans les choix d'aménagement du territoire

Fiche Action k1 : intégrer les risques naturels dans les choix d'aménagement du territoire

Prescription 1.1 : prendre en compte le risque d'inondation par débordement et son intensité

"Pour ce faire, les communes et intercommunalités devront :

- définir leur stratégie de développement urbain en compatibilité avec les PPRI."

Exemple du SCoT Sud Meurthe-et-Moselle

Approuvé : non - - projet arrêté le 16/02/2013

Superficie : 4 100 km²

Population : 570 000 habitants

Type d'inondation : débordements de la Meurthe, de la Moselle et de leurs affluents, crues lentes, de plaine, ruissellement pluvial rural et urbain.

Spécificités : territoire étendu, culture du risque hétérogène entre les communes.

Sur ce territoire soumis aux débordements par crues lentes de la Meurthe, de la Moselle et de leurs affluents, le SCoT a choisi de reprendre le contenu des PPRI existants et des autres documents de rang supérieur (SDAGE du bassin Rhin-Meuse) ainsi que les circulaires du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables et du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et aux ouvrages existants en zones inondables. C'est l'usage qui conditionne la définition des zones constructibles et inconstructibles : les zones naturelles sont inconstructibles, les zones déjà urbanisées sont constructibles et soumises à des prescriptions liées aux différents niveaux d'aléa.

3. Aménagement d'un territoire de qualité économe de ses ressources

3.3. Préserver les ressources naturelles, la santé et le bien-être des habitants

3.3.6. La prise en compte des risques naturels et liés aux activités humaines dans les projets de développement

3.3.6.1. Le risque d'inondation et de ruissellement

Orientations pour les collectivités locales concernées

“Les documents d'urbanisme local :

A/ Prennent en compte et limitent l'urbanisation dans les zones présentant des risques d'inondations, dans les zones à vocation d'expansion de crue et derrière les digues de protection. [...]”

Mode d'emploi

Principes de fixation de la limite à l'urbanisation dans les zones à vocation d'expansion de crue (ZEC)

“[...] Dans les zones naturelles (non urbanisées et en dehors de l'enveloppe urbaine), quel que soit le niveau d'aléa, les urbanisations nouvelles ainsi que les remblaiements ou endiguements doivent être interdits dans les zones à vocation d'expansion des crues (ZEC). Ces principes peuvent cependant comporter des exceptions et un principe dérogatoire est possible sous conditions : des extensions limitées de bâtiments existants ou d'activités existantes, des infrastructures publiques de transport qui ne peuvent être implantées ailleurs, une activité ayant recours à la voie d'eau, etc.

- Dans les zones déjà urbanisées ou dans l'enveloppe urbaine, la préservation des zones de vocation d'expansion de crues (ZEC) s'effectuera de la façon suivante :

- > les zones d'aléa fort ou très fort doivent être préservées. Les constructions nouvelles sont interdites.** Les documents d'urbanisme locaux, sous réserve d'assurer la sécurité des personnes et de limiter la vulnérabilité des biens et activités, peuvent néanmoins autoriser les extensions limitées de constructions ou activités existantes ainsi que les reconstructions après sinistre, lorsque l'origine du sinistre n'est pas une inondation ;
- > les zones d'aléa faible ou moyen peuvent être rendues constructibles sous conditions : la mise en place de mesures compensatoires ou correctrices telles que la construction sur pilotis ou sur vide sanitaire ajouré ; la réalisation des surfaces de plancher et des équipements vulnérables (électricité, chauffage, etc.) au-dessus des cotes de crue de référence, le cas échéant augmentée d'une marge de sécurité ; l'interdiction des sous-sols ;**
- > les constructions présentant une forte vulnérabilité (hôpital, prison, établissement pour personnes âgées dépendantes, crèche, centre de secours, etc.) et dont l'évacuation en cas de crue poserait des difficultés demeureront interdites en zone inondable. Les extensions de ces types de bâtiments existants ne sont autorisées qu'à la condition que la capacité d'accueil ne soit pas augmentée et sous réserve d'assurer la sécurité des personnes et de limiter la vulnérabilité des biens et activités.
- > principe de compensation (en règle générale, il s'agit d'une compensation hydraulique).”

Exemple du SCoT du Dijonnais

Approuvé : 04/11/2010.

Superficie : 1 119 km²

Population : 309 000 habitants

Type d'inondation : débordements de l'Ouche, de la Tille, risque de ruissellement pluvial urbain, remontées de nappe.

Spécificités : territoire de plaine (est) jusqu'à la Saône (sud) et coteaux viticoles (ouest), 11 % du territoire est inondable.

Les inondations causées par le ruissellement pluvial (urbain et rural), les débordements par crue lente de l'Ouche, de la Tille, de la Vouge, les remontées de nappe et coulées de boues font l'objet d'une doctrine existant au sein de plusieurs PPR, de dispositions dans le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée-Corse et dans le SAGE de la Vouge. Le DOG rappelle les dispositions de ces documents en précisant, pour les constructions nouvelles, les prescriptions à respecter au sein des PLU, telles que "une rehausse des planchers en référence à une crue historique connue" ou pour les constructions nouvelles "une totale mise hors d'eau des constructions ou installations pour l'événement de référence connu". Le SCoT s'est donc approprié le contenu de ces documents afin de les retranscrire au sein du DOG.

EXTRAIT

2^e objectif : agir sur la qualité de vie au quotidien

Orientation 1 : maîtriser le cycle de l'eau et la gestion des eaux de pluie

Prescriptions

"Pour contribuer à la préservation de la ressource en eau face aux pollutions et limiter le risque inondation, le SCoT prescrit :

1. de limiter et maîtriser l'imperméabilisation des sols pour toutes les futures opérations de construction et d'aménagement dans les communes concernées par le risque ruissellement pluvial défini dans le DDRM et les communes de l'agglomération dijonnaise, afin de diminuer la part des eaux pluviales rejetées dans le réseau public d'assainissement ou pluvial ;
2. de favoriser le principe d'infiltration des eaux pluviales à l'échelle de la parcelle ou au plus près par les techniques alternatives existantes. Dans le cas contraire, il faudra prouver que la gestion à la parcelle n'est pas possible et que le rejet dans le réseau à débit limité est la seule solution (article R. 123-9 5°). La technique d'infiltration devra tenir compte des prescriptions des arrêtés préfectoraux de DUP des captages AEP qui, le plus souvent, imposent une évacuation en aval du bassin ;
3. en lien avec la lutte contre les inondations, de déterminer les espaces réservés pour la création de zones dédiées spécifiques ou d'ouvrages de transfert et de stockage capables de retenir et de filtrer une partie des polluants consécutifs au ruissellement en milieu urbain ;
4. **d'inscrire les Plans de prévention des risques d'inondation, prescrits ou en cours, dans les documents de planification. Toute construction nouvelle dans les zones d'aléas forts identifiés dans les PPRI sera interdite ou soumise à des normes limitant le risque identifié (interdiction d'excaver...) ;**
5. **en zone inondable connue (PPRI et Atlas des zones inondables), il est prescrit :**
 - **d'interdire toute nouvelle ouverture de zone à l'urbanisation et de prévoir pour toute construction en zone urbaine (U) des PLU une rehausse des planchers en référence à une crue historique connue ou une crue centennale pour les communes dotées d'un PPRI ;**
 - **de réaliser, pour les zones d'urbanisation futures (AU) des PLU des aménagements permettant une totale mise hors d'eau des constructions ou installations pour l'événement de référence connu.** Des mesures compensatoires devront systématiquement être mises en œuvre en cas de soustraction de surfaces inondables (réduction des champs d'expansion de crue) conformément aux orientations du SDAGE."

Exemple du SCoT Nord-Ouest Vendée

Approuvé : non

Superficie : 838 km²

Population : 79 195 habitants

Type d'inondation : risque de débordement de l'étier de Sallertaine (chenaux/fossés remplis d'eau de mer pouvant s'étendre sur plusieurs kilomètres), de submersion marine, de ruissellement pluvial (en amont de l'étier de Sallertaine), de rupture de digues, de rupture du barrage d'Apremont.

Spécificités : territoire de marais, bocage et littoral atlantique, incluant l'île de Noirmoutier (canton de Noirmoutier), grande diversité écologique et nombreux dispositifs de protection environnementale, impacté par la tempête Xynthia en février 2010, très attractif, sous forte pression foncière.

Sur ce territoire, soumis au risque d'inondation causé par les débordements fréquents de l'étier de Sallertaine et le ruissellement pluvial (en amont de cet étier), les potentielles ruptures de digues et ruptures du barrage d'Apremont, le risque de submersion marine est important. A fortiori, depuis la catastrophe causée par la tempête Xynthia en février 2010, les élus ont décidé d'inscrire une prescription spécifique dans le SCoT en cours d'élaboration. Celle-ci va plus loin que le contenu du PPRi en cours d'élaboration sur l'île de Noirmoutier et les communes de Bouin, Beauvoir-sur-mer et La Barre-de-Monts puisqu'elle prévoit la possibilité d'interdire l'urbanisation dans les espaces à risque non couverts par un PPR ou document en tenant lieu. En l'absence d'un tel document, les élus ont choisi de geler l'urbanisation dans ces zones.

EXTRAIT

II. Les orientations concernant les risques

[...] - Submersion marine : en l'absence de PPR ou de documents en tenant lieu, intervention concomitante dans plusieurs domaines :

[...] * dans les espaces à risque, les documents d'urbanisme inférieurs pourront maîtriser, voire interdire, l'augmentation des capacités urbaines (extension, densification, nouvelle urbanisation) afin de garantir le niveau de sécurité adéquat.



Exemple du SCoT de l'agglomération orléanaise

Approuvé : 18/12/2008

Superficie : 330 km²

Population : 271 752 habitants

Type d'inondation : débordements de cours d'eau (crue lente de la Loire), ruissellement pluvial, rupture de digues, remontées de nappe.

Spécificités : le val inondable occupe 1/5 du territoire, la dernière grande crue majeure de la Loire date de 1866, dynamique de prise en compte du risque d'inondation dans les politiques locales.

Les débordements de la Loire et de ses affluents, le ruissellement pluvial, les remontées de nappe et le risque de rupture des digues auquel les populations ont été confrontées durant les dernières grandes crues de la Loire (1846, 1856, 1866) ont fait l'objet d'une doctrine conséquente : PPRi du "Val de l'agglomération d'Orléans" (en cours de révision) et du "Val d'Orléans amont", SDAGE Loire-Bretagne, SAGE du bassin versant du Loiret et celui de la nappe de Beauce. Le SCoT va plus loin en prescrivant des objectifs concernant les orientations d'aménagement des PLU, en fonction des secteurs soumis aux risques d'inondation.

EXTRAIT

Recommandation

"3. Promouvoir un environnement de qualité

3.1. Intégrer et prévenir les risques

- Adapter la constructibilité au risque

Sur les grands secteurs soumis aux risques d'inondations et aux règles de constructions fixées par le PPRi, chaque projet significatif fera l'objet d'une réflexion globale. En fonction des spécificités de chaque secteur, **les PLU définiront des orientations d'aménagement** (en application de l'article L.123-1 alinéa 3 du Code de l'urbanisme) **qui viseront à minimiser les emprises au sol, à SHON constante** (immeubles de petits collectifs, ou d'habitat intermédiaire...), **et à maximiser les espaces ouverts** (coulées vertes, espaces récréatifs ou terrains de sports de plein air, parcs, jardins, vergers, petites parcelles de culture...), **en incluant ces surfaces non imperméabilisées dans le calcul des droits à construire."**

Exemple du SCoT de la région Flandre Dunkerque

Approuvé : 13/07/2007

Superficie : 865 km²

Population : 272 000 habitants

Type d'inondation : submersion marine, débordement lent de cours d'eau (crues continentales), ruissellement pluvial urbain, coulées de boues localisées. Y est associé le risque de rupture de digues.

Spécificités : territoire situé sur une zone de polder (delta de l'Aa), problématique du recul du trait de côte, nombreux canaux de stockage de volumes d'eau importants (watergangs).

Ce territoire, situé en dessous du niveau de la mer, dans une zone de polder, est soumis à un risque d'inondations continentales et de submersion marine. Bien que doté d'un certain nombre d'ouvrages de protection (digues et cordons dunaires) et d'un système de gestion des eaux efficaces, le territoire doit faire face à la problématique particulière du recul du trait de côte et au changement climatique.

Le SCoT, tel qu'approuvé en 2007, contient des prescriptions relevant de l'interdiction :

- aucune construction nouvelle dans les zones non urbanisées déclarées inondables ;
- aucune fragilisation des ouvrages situés sur le front de mer pour un aménagement quelconque, de façon directe et même indirecte. Ce risque de fragilisation n'est toutefois pas précisé, ce qui laisse aux communes une certaine marge d'appréciation et de manœuvre pour tenir compte de cette orientation dans leurs décisions.

EXTRAIT

Titre VIII - les objectifs relatifs à la prévention des risques

A - Prescrire des dispositions d'aménagement visant à éviter l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels

1 - Parer aux aléas liés aux crues

"[...] Ainsi, les études préalables d'aménagement et les documents sectoriels d'urbanisme, notamment les PLU, veilleront à **interdire toute construction nouvelle dans les zones non urbanisées déclarées inondables** au regard de l'histoire, des observations et du vécu locaux [...]."

2 - Limiter les risques liés à l'érosion du rivage

"Le projet ne prévoit pas sur le littoral de nouvelles zones urbaines ou d'équipements en dehors des secteurs déjà urbanisés et protégés par des ouvrages dont la fiabilité n'est pas remise en cause par les études les plus récentes en la matière [...]". Cette disposition est de nature à faciliter l'application des plans de prévention des risques de submersion marine que les services de l'État ont à charge d'établir.

Au regard du seul risque de submersion de digue pouvant résulter d'un phénomène de fréquence centennale entre [...] et l'enracinement de la digue [...] (au vu des études publiées sur cette question), **le PLU devra indiquer des prescriptions préventives pour les constructions nouvelles ou les reconstructions pouvant voir le jour en front de mer dans ce secteur.**

Aucun aménagement ne devra présenter, de façon directe ou indirecte, un risque de fragilisation des digues de protection des fronts de mer bâtis ou des ouvrages littoraux.

Tout aménagement autorisé sur le domaine public maritime devra faire l'objet d'une analyse de ses incidences possibles sur l'évolution du trait de côte."

Exemple du SCoT des Rives du Rhône

Approuvé : 30/03/2012

Superficie : 958 km²

Population : 170 000 habitants

Type d'inondation : débordements de cours d'eau (crues lentes, de plaine, torrentielles, crues rapides), remontées de nappe, ruissellement pluvial, rupture de digues, du barrage de Vouglans (Ain).

Spécificités : forte pression foncière, territoire attractif à proximité de l'agglomération lyonnaise, culture du risque d'inondation hétérogène.

Ce territoire est principalement soumis aux débordements lents du Rhône et aux débordements plus rapides des cours d'eau affluents situés en rive gauche et droite du fleuve (rivières du bassin de la Gère, vallée de la Valloire, ruisseaux du Pilat, sans oublier le Gier). En rive gauche, de nombreuses sources, nappes phréatiques et autres zones humides ponctuent la plaine alluviale, qui présentent des zones potentiellement inondées importantes. Par conséquent, les élus ont choisi de prescrire dans le SCoT le gel de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues, ce qui crée une doctrine propre à la préservation de ces secteurs. Toute construction et même exhaussement sont en principe interdits. Ce choix souligne un certain "volontarisme" des élus sur la question du risque d'inondation, par ailleurs déjà constaté dans ce SCoT sur la question de la densification du territoire.

EXTRAIT

Chap. 5. Valoriser un cadre de vie de qualité en limitant les nuisances

5.3. Limiter le risque d'inondation

“En l'absence de PPRI et d'étude disponible sur l'ampleur de la zone inondable, les zones concernées par les plus hautes eaux doivent être prises en compte par les documents d'urbanisme qui doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prise en compte effective des risques identifiés. En particulier, la détermination des droits à construire qu'ils confèrent et les conditions imposées aux opérations d'aménagement et de construction qu'ils permettent sont adaptés à l'intensité du risque identifié. **En principe, les capacités de construction à l'intérieur des zones d'expansion des crues (basées sur les plus hautes eaux connues) sont gelées. Toute construction doit être interdite. Tout exhaussement doit être interdit** à moins qu'un affouillement équivalent en volume soit réalisé dans le même secteur de la zone d'expansion des crues et que le risque ne soit pas aggravé.”

Exemple du SCoT du Sud Gard

Approuvé : 07/06/2007

Superficie : 1 662 km²

Population : 361 639 habitants

Type d'inondation : submersion marine, ruissellement pluvial urbain, débordements de cours d'eau causés par des crues lentes et rapides, rupture de digues, remontées de nappe, coulées de boues.

Spécificités : camargue gardoise, territoire attractif, pression foncière importante.

Dans ce SCoT, les prescriptions en matière d'urbanisation sont très précises. Cela tient notamment au fait que ce territoire, situé sur une partie importante du delta camarguais, connaît quasiment tous les types d'inondation répertoriés en France métropolitaine : submersion marine, ruissellement pluvial rural et urbain, débordements de cours d'eau causés par des crues lentes et rapides, risque de rupture de digues, remontées de nappe et coulées de boues.

Le DOG laisse la possibilité à certains sites d'urbaniser en zone inondable dans les zones d'aléas modérés, nonobstant la condition de réduire la vulnérabilité pour les personnes et les biens. Il s'agit d'une doctrine particulière, très précise puisque les hauteurs d'eau déterminant l'urbanisation sont issues des crues historiques ou calculées dans le cadre de modélisations hydrauliques basées sur la crue centennale. La notion d'innovation architecturale est intéressante car elle invite les architectes et constructeurs à participer à la prévention du risque d'inondation sur ce territoire.

EXTRAIT

3. Créer des solidarités à l'échelle du sud du Gard et au-delà

3-2. Développer la culture des risques

3.2.1. Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens dans les secteurs soumis aux risques naturels et technologiques

"Dans l'attente d'une couverture des territoires concernés par des PPR (Plans de préventions des risques : inondations, incendies feux de forêts et technologiques) et de la réalisation d'ouvrages de protection, cet objectif se traduit par les dispositions suivantes.

En matière d'inondations

Dans les sites urbanisés peu denses dont les contours dans les documents d'urbanisme seront établis en partenariat avec l'État, **les constructions ne seront autorisées que si la hauteur d'eau constatée** (lors de la crue historique ou calculée dans le cadre de modélisations hydrauliques basées sur la crue centennale) **n'excède pas 0,50 mètre. Dans la plaine du Rhône, cette hauteur est portée à 1 mètre.** De plus, concernant le fleuve Rhône, **les sites stratégiques en mutation de Beaucaire et du bi-pôle le Grau-du-Roi/Aigues-Mortes, identifiés dans le plan Rhône, pourront développer de nouvelles zones d'urbanisation hors des secteurs urbanisés dans les zones d'aléas modérés. Néanmoins, toutes les dispositions doivent être prises pour réduire la vulnérabilité des personnes et des biens. Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement adapteront leurs règlements pour favoriser l'innovation architecturale visant à participer à cet objectif.**

Dans les espaces urbanisés denses, dont les contours seront établis en partenariat avec l'État, **des constructions ou reconstructions pourront être autorisées en s'affranchissant de la règle des 0,5 mètre, sous réserve que toutes les dispositions soient prises pour réduire la vulnérabilité des personnes et des biens. Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement adapteront leurs règlements pour favoriser l'innovation architecturale visant à participer à cet objectif.**

Les communes soumises aux risques inondations sont invitées à se doter d'un Plan communal de sauvegarde."

Concernant la mise en œuvre des mesures propres à la définition des zones constructible et inconstructibles, la structure porteuse du SCoT joue un rôle prépondérant.

Le SCoT Sud Gard (approuvé le 7 juin 2007)

L'objectif du SCoT est de "valoriser les territoires entièrement soumis aux risques d'inondation en favorisant le développement d'activités en lien avec leurs spécificités et en l'absence de solutions alternatives". Le contenu du SCoT concernant le risque d'inondation a été mis en œuvre par le syndicat mixte en charge de son application avec l'objectif suivant : les réserves foncières situées en zone inondable doivent faire l'objet d'un reclassement en zone qui ne soit pas U ou AU, afin de permettre la réalisation d'aménagements récréatifs, avec peu d'enjeux (par exemple des parcs, stades et équipements sportifs, etc.). La structure en charge de l'élaboration, de l'application et du suivi du SCoT a donc joué un rôle significatif dans la concrétisation des orientations du SCoT.

D'une superficie de 1 662 km², le territoire du SCoT Sud Gard se situe au centre du pourtour méditerranéen, à l'intersection entre la région PACA et la région Languedoc-Roussillon. Au sud se trouve le delta du Rhône et le golfe d'Aigues-Mortes, avec les Costières de Camargue et le littoral méditerranéen, au nord la plaine du Gardon et des garrigues, à l'est la plaine du Rhône et des Costières, à l'ouest les rivières Rhône, Vistre, Vidourle et le pays sommiérois. Très attractif (entre 3 000 et 4 000 habitants viennent s'installer chaque année, ce qui devrait se poursuivre), ce territoire est aussi soumis à de nombreux risques d'inondation : submersion marine, ruissellement pluvial urbain, débordements de cours d'eau causés par des crues lentes et rapides, rupture de digues, remontées de nappe, coulées de boues. Les derniers événements ayant représenté un traumatisme pour la population locale et les élus sont les inondations de 1988 à Nîmes (ruissellements torrentiels des cadereaux) et les crues du Rhône de 2002 et 2003²⁷. Ceux-ci ont renforcé une culture du risque d'inondation qui est aujourd'hui très présente.

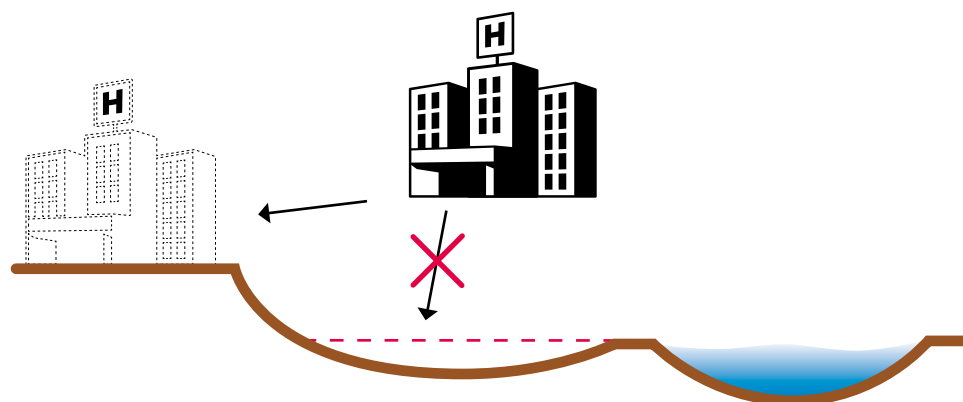
Depuis son approbation, le SCoT a fait l'objet d'une mise en œuvre assez efficace concernant la prévention du risque d'inondation. Bien que peu prescriptif, il a tenu un rôle pédagogique non négligeable lors de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Par exemple, à Beaucaire, pôle urbain majeur dans le SCoT situé dans le sud du territoire en zone inondable, le PLU est en cours d'élaboration et le PPR vient d'être prescrit. L'application par anticipation du PPRi a conduit à un gel de l'urbanisation du sud de la commune, qui du coup ne vient plus répondre aux objectifs du SCoT. Par conséquent, il a été décidé de procéder à une "reconquête urbaine" : des stades réalisés en zone non inondable seront déplacés en zone inondable et les parcelles initiales seront affectées à de l'habitat ; puis, des secteurs initialement non prévus à l'urbanisation seront investis en continuité du bâti existant hors zone inondable au titre de la compensation (les potentiels de développement perdus au sud sont partiellement compensés au nord-ouest).

À Bellegarde, la commune avait prévu de réaliser un aménagement de 30 ha situés en zone inondable. En se basant sur le DOG du SCoT (déplacement des enjeux ou "solutions alternatives"), le syndicat mixte a demandé à la commune de revoir l'implantation du projet. Les 30 ha ont finalement été classés en zone N (zone non urbanisable, à vocation naturelle ou agricole). En compensation, une nouvelle ZAC de 30 ha a vu le jour sur les hauteurs de la commune, en dehors de la zone inondable.

Certains élus ont refusé de reclasser certaines zones classées U ou AU en zones N car cela était synonyme de dévaluation de ces terrains, sur un territoire faisant l'objet d'une pression foncière importante. Le rôle de suivi de la mise en œuvre du SCoT par le syndicat mixte a alors pris tout son sens et grâce à la culture du risque existante chez les élus du territoire, ces derniers ont préféré perdre des réserves foncières en zones inondables plutôt que de se voir confrontés à de potentielles pertes en vies humaines.

27 - Pour plus d'informations, consulter le témoignage des maires de Bellegarde et Fourques, dans le Recueil de témoignages : Pourquoi prévenir le risque d'inondation ? Le maire et la réduction des conséquences dommageables des inondations, publié par le CEPRI en novembre 2011.

► L'occupation des sols en fonction de la vulnérabilité des constructions : la notion d'usage



Le SCoT a vocation à s'inscrire dans une logique de prévention des risques d'inondation. Aussi, pour des secteurs inondables identifiés, le DOO peut interdire l'implantation de constructions ou installations présentant une vulnérabilité importante par rapport au risque d'inondation. Il peut s'agir d'éviter la réalisation d'équipements sensibles vis-à-vis du risque d'inondation. Par exemple, un hôpital ou une maison de retraite sont des établissements très vulnérables sur un territoire puisqu'il s'agit d'infrastructures accueillant un public fragile, bénéficiaire de soins pouvant nécessiter des moyens humains et matériels spécialisés importants.

Le SCoT peut également caractériser des secteurs inondables dans lesquels d'autres types d'établissements devront être implantés préférentiellement pour répondre à d'autres objectifs (pour un usage récréatif, des équipements sportifs, des espaces verts par exemple).

L'intérêt de cette mesure, qui est alors expliqué dans le rapport de présentation, est de définir l'occupation du sol en fonction de la vulnérabilité au risque d'inondation de la construction visée.

Exemple du SCoT Sud Meurthe-et-Moselle

Approuvé : non – projet arrêté le 16/02/2013

Superficie : 4 100 km²

Population : 570 000 habitants

Type d'inondation : débordements de la Meurthe, de la Moselle et de leurs affluents, crues lentes, de plaine, ruissellement pluvial rural et urbain.

Spécificités : territoire étendu, culture du risque hétérogène entre les communes.

Le contenu du “mode d’emploi” accompagnant les orientations qui prennent en compte les risques naturels et liées aux activités humaines dans les projets de développement est intéressant²⁸. Il nomme les établissements particulièrement “vulnérables” au risque d’inondation, sans toutefois en donner une liste exhaustive. Il s’agit d’une indication sur l’usage de ces bâtiments qui, étant identifiés comme vulnérables, doivent demeurer en dehors de la zone inondable. Par contre, pour les bâtiments existants présentant le même type d’usage, des aménagements de type extension/agrandissement sont possibles à la condition de ne pas augmenter le nombre de personnes potentiellement soumis au risque d’inondation. L’objectif de réduction de la vulnérabilité des activités et des biens est également mentionné. Il pourrait également être accompagné de l’objectif de sauvegarde des réseaux permettant leur fonctionnement (énergétique, électrique, télécommunications...), ou les infrastructures permettant leur accès (voirie, réseau de transport...). On peut regretter que cette mesure d’accompagnement des communes, fort intéressante, ne soit pas inscrite comme une orientation proprement dite du DOO.

EXTRAIT 1

3. Aménagement d’un territoire de qualité économe de ses ressources

3.3. Préserver les ressources naturelles, la santé et le bien-être des habitants

3.3.6. La prise en compte des risques naturels et liés aux activités humaines dans les projets de développement

3.3.6.1. Le risque d’inondation et de ruissellement

Orientations pour les collectivités locales concernées

“Les documents d’urbanisme local :

A/ Prennent en compte et limitent l’urbanisation dans les zones présentant des risques d’inondations, dans les zones à vocation d’expansion de crue et derrière les digues de protection. [...]”

Mode d’emploi

Principes de fixation de la limite à l’urbanisation dans les zones à vocation d’expansion de crue (ZEC)

“Les constructions présentant une forte vulnérabilité (hôpital, prison, établissement pour personnes âgées dépendantes, crèche, centre de secours, etc.) et dont l’évacuation en cas de crue poserait des difficultés demeureront interdites en zone inondable. Les extensions de ces types de bâtiments existants ne sont autorisées qu’à la condition que la capacité d’accueil ne soit pas augmentée et sous réserve d’assurer la sécurité des personnes et de limiter la vulnérabilité des biens et activités ; [...].”

28 - L’idée même du “mode d’emploi” est intéressante, même s’il s’agit d’une explication qui aurait davantage vocation à figurer dans le rapport de présentation du SCOT, plutôt que dans le DOO.

Un autre volet du “mode d’emploi” concerne les usages des constructions situées derrière des digues de protection. Le DOO préconise que les bâtiments “sensibles” (“bâtiments, équipements et installations dont le fonctionnement est primordial pour la sécurité civile, pour la défense ou pour le maintien de l’ordre public, ou encore dont la défaillance présente un risque élevé pour les personnes ou présentant le même risque en raison de leur importance socioéconomique”) soient interdits derrière les digues. Le SCoT prend en compte les impacts potentiels d’une inondation sur des équipements particuliers, dont l’endommagement pourrait affecter de manière significative le territoire du SCoT et conditionne l’urbanisation derrière les ouvrages dits “de protection” en fonction des usages liés à ces bâtiments. On peut également regretter que cette mesure d’accompagnement des communes ne soit pas inscrite comme une orientation proprement dite du DOO.

EXTRAIT 2

3. Aménagement d’un territoire de qualité économe de ses ressources

3.3. Préserver les ressources naturelles, la santé et le bien-être des habitants

3.3.6. La prise en compte des risques naturels et liés aux activités humaines dans les projets de développement

3.3.6.1. Le risque d’inondation et de ruissellement

Orientations pour les collectivités locales concernées

“Les documents d’urbanisme local :

A/ Prennent en compte et limitent l’urbanisation dans les zones présentant des risques d’inondations, dans les zones à vocation d’expansion de crue et derrière les digues de protection. [...]”

Mode d’emploi

Principes de la limite à l’urbanisation derrière les digues de protection

“- Dans les secteurs urbanisés où l’aléa est faible ou moyen, les nouvelles constructions peuvent être autorisées sous conditions :

- * les constructions doivent se situer en dehors de la bande de sécurité ;
- * les dispositions fixées selon la réglementation en vigueur et propres à assurer la résistance de l’ouvrage en cas de crue de référence doivent être mises en œuvre de façon concluante (études de dangers, visites techniques approfondies, revues de sûreté réalisées de façon régulière) ;
- * les constructions doivent être réalisées de sorte que les surfaces de plancher et les équipements vulnérables se situent au-dessus du niveau de l’eau après rupture de la digue en crue de référence, le cas échéant augmentées d’une marge de sécurité ;
- * **les implantations les plus sensibles telles que les bâtiments, équipements et installations dont le fonctionnement est primordial pour la sécurité civile, pour la défense ou pour le maintien de l’ordre public, ou encore dont la défaillance présente un risque élevé pour les personnes ou présentant le même risque en raison de leur importance socio-économique, doivent être refusées.”**

Exemple du SCoT du Sud Gard

Approuvé : 07/06/2007

Superficie : 1 662 km²

Population : 361 639 habitants

Type d'inondation : submersion marine, ruissellement pluvial urbain, débordements de cours d'eau causés par des crues lentes et rapides, rupture de digues, remontées de nappe, coulées de boues.

Spécificités : camargue gardoise, territoire attractif, pression foncière importante.

Le SCoT du Sud Gard permet l'urbanisation en dehors des secteurs urbanisés, uniquement pour une utilisation des sols particulière, caractérisant des "sites stratégiques en mutation" qui ont été identifiés dans le projet interrégional qu'est le Plan Rhône. L'un des objectifs de ce plan est de concilier la prévention des inondations et les pressions du développement en zone inondable. Le DOG précise que ces "sites stratégiques" ne pourront être aménagés que dans des zones d'aléa modéré, ce qui représente une position intéressante des élus qui souhaitent définir un usage de ces sites en fonction de l'aléa. Aucune précision n'est toutefois apportée sur cette notion de "site stratégique".

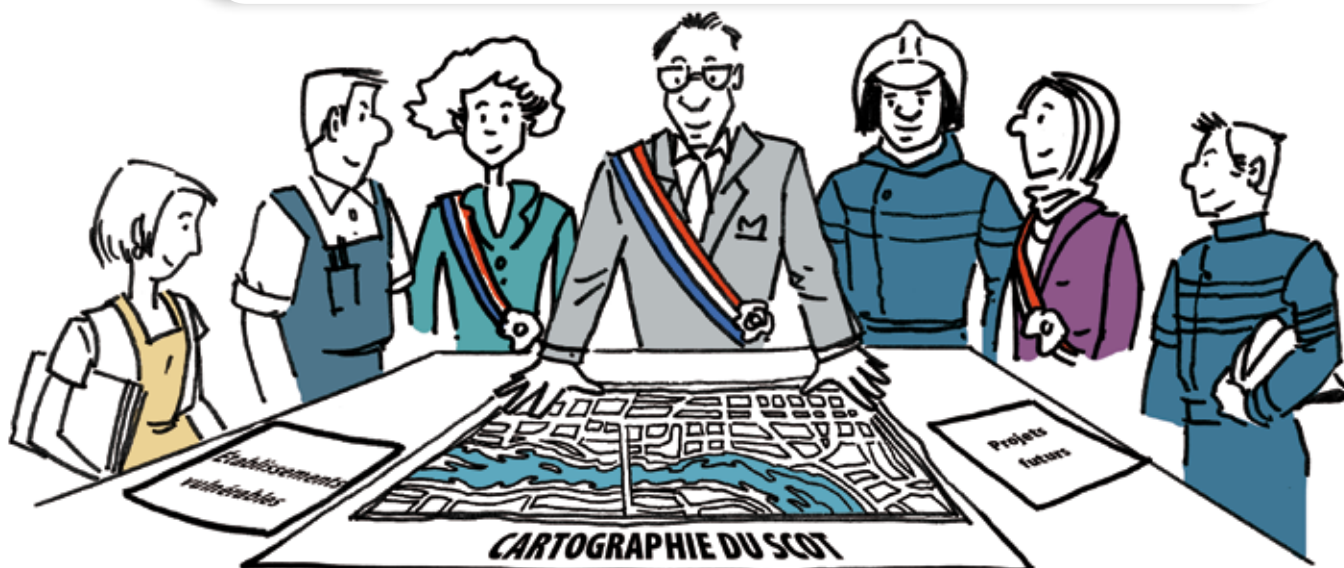
EXTRAIT

3. Créer des solidarités à l'échelle du sud du Gard et au-delà

3-2. Développer la culture des risques

3.2.1. Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens dans les secteurs soumis aux risques naturels et technologiques

"En matière d'inondations : dans les sites urbanisés peu denses dont les contours dans les documents d'urbanisme seront établis en partenariat avec l'État, les constructions ne seront autorisées que si la hauteur d'eau constatée (lors de la crue historique ou calculée dans le cadre de modélisations hydrauliques basées sur la crue centennale) n'excède pas 0,50 mètre. Dans la plaine du Rhône, cette hauteur est portée à 1 mètre. **De plus, concernant le fleuve Rhône, les sites stratégiques en mutation de Beaucaire et du bipôle Le Grau-du-Roi/Aigues-Mortes, identifiés dans le Plan Rhône, pourront développer de nouvelles zones d'urbanisation hors des secteurs urbanisés dans les zones d'aléas modérés.** Néanmoins, toutes les dispositions doivent être prises pour réduire la vulnérabilité des personnes et des biens. Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement adapteront leurs règlements pour favoriser l'innovation architecturale visant à participer à cet objectif."



Exemple du SCoT des Vosges centrales

Approuvé : 10/12/2007

Superficie : 1 200 km²

Population : 120 000 habitants

Type d'inondation : risque de ruissellement pluvial, risque de rupture du barrage de Bouzey, rares coulées de boues, débordements de cours d'eau principaux (Moselle) et secondaires (Madon, Euron, Avière, Durbion, Saint-Oger, Coney, Sémouse).

Spécificités : ensemble paysager doux, structuré par la vallée de la Moselle, quelques reliefs accidentés dans le secteur vosgien, nombreuses zones humides, les dernières inondations liées au ruissellement pluvial en 2006 avec des dégâts importants, débordements de la Moselle datent de 1980 à Épinal.

Sur ce territoire ayant vécu des inondations causées par un ruissellement pluvial important dans les zones rurales, les élus ont décidé de prescrire la justification systématique de tout aménagement réalisé en zone inondable. Cette exigence du SCoT est intéressante car elle pose la question de l'implantation de certains aménagements en zone inondable au regard des impacts qu'ils pourraient subir du fait d'inondations et de l'atteinte à la vie du territoire qui en résulterait. Le choix d'y construire des infrastructures de transports ou des équipements publics, qui participent à la vie du territoire du SCoT, devra donc être argumenté et devra sans doute faire l'objet d'une analyse en termes de "coûts" et "bénéfices".

EXTRAIT

IV - Maintenir un cadre de vie de qualité et s'inscrire dans une démarche de développement durable

IV.1 - Protéger les milieux naturels remarquables et leurs fonctionnalités

Objectif 1 : préserver les espaces à enjeux environnementaux

"[...] En zones naturelles du périmètre inondable de la Moselle, le principe est celui de l'interdiction de construire pour préserver les périmètres d'extension des crues. **Les constructions autorisées seront :**

- les infrastructures de transport,
- les ouvrages de protection contre les inondations ou de régulation des crues,
- les projets découlant d'une obligation réglementaire,
- les équipements publics dont la localisation hors zone inondable s'avérerait techniquement ou économiquement déraisonnable,
- les aménagements liés aux activités de loisirs en plein air, sous réserve qu'ils ne perturbent pas l'écoulement et le volume d'expansion des crues,
- les installations visant à assurer un transfert modal vers la voie d'eau,
- les installations d'activités qui recourent à la voie d'eau.

Ces aménagements ou ces constructions devront répondre aux conditions suivantes :

- le choix du site en zone inondable devra être justifié,
- le projet devra assurer la sécurité des personnes et limiter la vulnérabilité des biens et activités,
- le projet devra prévoir des mesures compensatoires et/ou correctrices.

Dans les zones inondables déjà urbanisées, les dispositions sont celles du PSS [Plan de surfaces submersibles] et/ou du PPRI en vigueur, dans l'attente du futur SDAGE en cours d'élaboration."

► La réduction de la vulnérabilité des constructions existantes et futures



La vulnérabilité d'un bien, d'une activité, d'une population ou d'un territoire est sa propension à subir des dommages liés à un événement d'inondation. La totalité des implantations humaines exposées au risque présente ainsi une vulnérabilité qu'il est possible de réduire, atténuer ou supprimer. Les activités économiques, les services publics, les réseaux, les logements peuvent ainsi faire l'objet de démarches de réduction de la vulnérabilité.

La plupart des bâtiments qui ont été construits en zone inondable ces cinquante dernières années, l'ont été sans considérer le risque. Ils sont donc inadaptés à la présence de l'eau et susceptibles de subir des dommages matériels importants et, par conséquent, de mettre en péril la sécurité des personnes.

Un bâtiment inondé plus de 24 heures sous une hauteur d'eau dépassant 30 à 50 cm subit des dégâts très importants. Les experts sont formels : un bien inondé pendant quelques jours demande plusieurs mois avant d'être remis en état et d'être opérationnel.

Des mesures correctives d'adaptation du bâtiment peuvent être mises en œuvre pour réduire de telles conséquences. On parle alors de mesures de réduction de la vulnérabilité des bâtiments.

Des mesures organisationnelles peuvent venir compléter cet ensemble : surélévation des stocks des entreprises, amélioration de la couverture assurantielle, Plan de continuité d'activité (PCA) des services publics, etc.

Les PPRi ainsi que certains SDAGE peuvent imposer la prise en compte de mesures visant à réduire la vulnérabilité de constructions existantes. Le SCoT peut également en faire l'une de ses orientations.

Exemple du SCoT du pays du Grand Amiénois

Approuvé : 21/12/2012

Superficie : 3 000 km²

Population : 334 000 habitants

Type d'inondation : débordement de la Somme (crues lentes), ruissellement pluvial, remontées de nappe, coulées de boues.

Spécificités : la majorité de la population, des logements et des activités économiques se situent dans la vallée de la Somme (environ 80 % de la population est soumise au risque d'inondation dans la Communauté de communes Ouest Amiens), inondations en 2001 (présence de l'eau pendant 2 mois sans interruption), hortillonnage et nombreuses friches industrielles, forte pression foncière à Amiens.

Cette prescription concerne uniquement les biens existants dont la vulnérabilité devra être réduite. Cette orientation demeure suffisamment large pour laisser une grande marge de manœuvre aux communes dans les moyens à mettre en œuvre pour y répondre. Il s'agit d'une prescription que l'on retrouve souvent à propos des constructions neuves mais plus rarement concernant les constructions existantes et c'est pourquoi la mention dans ce DOO mérite d'être soulignée.

EXTRAIT

“Fiche Objectif K : Limiter l'exposition des personnes et des biens aux risques et nuisances

K1 : intégrer les risques naturels dans les choix d'aménagement du territoire

Fiche Action k1 : intégrer les risques naturels dans les choix d'aménagement du territoire

Prescription 1.1 : prendre en compte le risque d'inondation par débordement et son intensité

Pour ce faire, les communes et intercommunalités devront :

- diminuer la vulnérabilité des biens existants exposés aux risques d'inondations.”

Exemple du SCoT du Sud Gard

Approuvé : 07/06/2007

Superficie : 1 662 km²

Population : 361 639 habitants

Type d'inondation : submersion marine, ruissellement pluvial urbain, débordements de cours d'eau causés par des crues lentes et rapides, rupture de digues, remontées de nappe, coulées de boues.

Spécificités : camargue gardoise, territoire attractif, pression foncière importante.

L'inondation de la plaine camarguaise causée par la crue du Rhône du 2 au 4 décembre 2003 a endommagé de nombreuses exploitations agricoles et provoqué de lourdes pertes parmi le bétail (chevaux, taureaux, brebis). Les exploitations sinistrées n'ont pas toujours été indemnisées par les assureurs. C'est sans doute ce qui explique cette recommandation dans le SCoT du Sud Gard, qui mentionne la réduction de la vulnérabilité des exploitations agricoles dans le cadre d'une "réflexion collective", ce qui signifie que les mesures s'appliqueront aux exploitations existantes. Le DOG permet également aux exploitations nouvelles d'être implantées dans des zones à risque, pourvu qu'elles prévoient des mesures visant à réduire leur vulnérabilité comme la mise à l'abri des stocks et produits phytosanitaires.

EXTRAIT

Recommandations

2. Valoriser les ressources propres au territoire

2-2. Tirer parti des ressources et des potentiels du territoire dans un souci de gestion durable

2.2.1. Ancrer durablement les milieux agricoles pour perpétuer les espaces ruraux et leur diversité

"En Petite Camargue et en Terre d'Argence : le maintien et le développement d'une agriculture partenariale visant à participer aux équilibres environnementaux et à la protection contre les risques d'inondation seront facilités. Dans les secteurs soumis au risque inondation qui seront identifiés comme tels dans les documents d'urbanisme, des solutions seront recherchées au cas par cas pour permettre le fonctionnement des exploitations en veillant à la sécurité des biens et des personnes. **À cet effet, les PLU pourront intégrer des dispositions nécessaires pour la mise en œuvre des mesures de réduction de la vulnérabilité des exploitations dans le cadre d'une réflexion collective (zones de refuge pour les matériels...). Ainsi, des bâtiments d'exploitation pourront être autorisés, à l'exclusion de tout nouveau logement, dès lors que les mesures visant à réduire leur vulnérabilité aux inondations seront prévues (mise hors d'eau des stocks et produits phytosanitaires, entre autres).** Dans les champs d'expansion des crues, toute construction nouvelle sera interdite."

Exemple du SCoT de la Narbonnaise

Approuvé : 11/2006

Superficie : 1 040 km²

Population : 123 000 habitants

Type d'inondation : débordements liés aux crues rapides (type torrentiel) de l'Aude et des affluents de la Cesse et de l'Orbieu en amont des Basses Plaines, ruissellement, submersion marine. Y est associé le risque de rupture de digues.

Spécificités : inondations meurtrières de 1999, territoire très attractif mais très contraint (relief accidenté, loi littoral, zones Natura 2000, risque d'inondation, domaines viticoles AOC...), rétention foncière importante, réflexion sur la densification engagée.

Sur ce territoire dont l'urbanisation est restreinte à environ 80 %, il reste peu de possibilités à l'agglomération pour se développer. La mention du développement d'une "architecture et un urbanisme innovants et de qualité" pose les bases d'une première réflexion sur la prise en compte du risque dans le cadre des constructions nouvelles dans des zones à urbaniser. Il ne va cependant pas jusqu'à préciser ce que les élus entendent par "formes architecturales adaptées".

EXTRAIT 1

III - Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels, agricoles et forestiers

III-2 - Intégrer la préservation des zones inondables dans le développement de l'espace urbain et villageois

"Là où il y a compatibilité avec les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), l'urbanisation est admise dans la mesure où :

- elle permet de mettre en œuvre les principes d'une gestion économe du territoire ;
- elle est localisée dans ou en continuité d'une zone agglomérée ;
- elle est située dans un secteur privilégié de développement.

Cette urbanisation, qui minimisera les risques pour les biens et les personnes, devra se saisir du caractère inondable du territoire à urbaniser pour développer une architecture et un urbanisme innovants et de qualité :

- intégration des canaux, fossés et bassins de rétention dans l'espace public ;
- traitement des espaces publics végétalisés à la manière de jardins humides et absorbants ;
- **formes architecturales adaptées** ;
- trame viaire n'entravant pas la dynamique hydraulique naturelle."

Dans une autre partie du DOG consacrée spécifiquement à la prévention des risques d'inondation, le SCoT pose le principe d'urbanisation en zone inondable, en particulier dans les zones soumises au risque de submersion marine, à condition qu'il s'agisse de zones d'aléa faible (conformément au PPR). L'urbanisation est envisagée pour un type de construction spécifique "des projets à caractère stratégique", desservis par les transports en commun et respectant la maîtrise de l'étalement urbain (partie 1 : Principes généraux d'organisation et de structuration de l'espace applicables sur l'ensemble de la Narbonnaise).

Attention : il ne s'agit pas ici des mêmes sites d'intérêt stratégique que ceux qui sont cités dans la circulaire du 27 juillet 2011²⁹. Pour rappel, cette dernière autorise la construction derrière les digues sur le littoral, dans une zone "physiquement urbanisées ou d'intérêt stratégique". Cette zone présentant un intérêt stratégique peut être "urbanisée ou en continuité d'une zone urbanisée, porteuse d'un projet structurant s'il est démontré qu'il n'existe pas d'alternative crédible à l'implantation dans la zone protégée par la digue à l'échelle du bassin de vie (qui peut être intercommunal) et si l'intérêt économique est prouvé, au regard de la vulnérabilité de l'aménagement au risque de submersion et s'il existe des réseaux et des infrastructures structurants déjà en place".

Le SCoT a choisi d'urbaniser ponctuellement des secteurs contraints par le risque d'inondation, en précisant que **"cette urbanisation ne s'effectuera qu'en partenariat étroit avec l'ensemble des acteurs concernés et dans le cadre d'un protocole expérimental accepté par tous. Ces exceptions ne se justifient que si elles valorisent leurs lieux d'implantation ou que si les projets sont connectés à des infrastructures routières ou ferroviaires propices à la mise en place d'une politique de transport en commun efficace. Par ailleurs, elles ne doivent pas mettre en péril les espaces ruraux et naturels sensibles."** Il ne mentionne pas la présence d'ouvrages de protection à proximité de ces secteurs.

Le DOG est plus novateur en recommandant non seulement la réduction de la vulnérabilité du bâti (via la construction sur pilotis à titre d'exemple) mais également la mise hors d'eau des accès aux bâtiments, à la fois routiers et piétons. Cette recommandation n'est toutefois pas suffisante pour assurer le retour à une situation normale dans les meilleurs délais après une inondation. Si les accès aux bâtiments sont endommagés, ce temps de "retour à la normale" sera d'autant plus long et coûteux pour les collectivités.

EXTRAIT 2

Recommandations

VIII - Les objectifs relatifs à la prévention des risques

VIII - 1 La prise en compte des risques d'inondation

VIII - 1.2 Aménager les espaces urbanisés soumis aux risques d'inondation

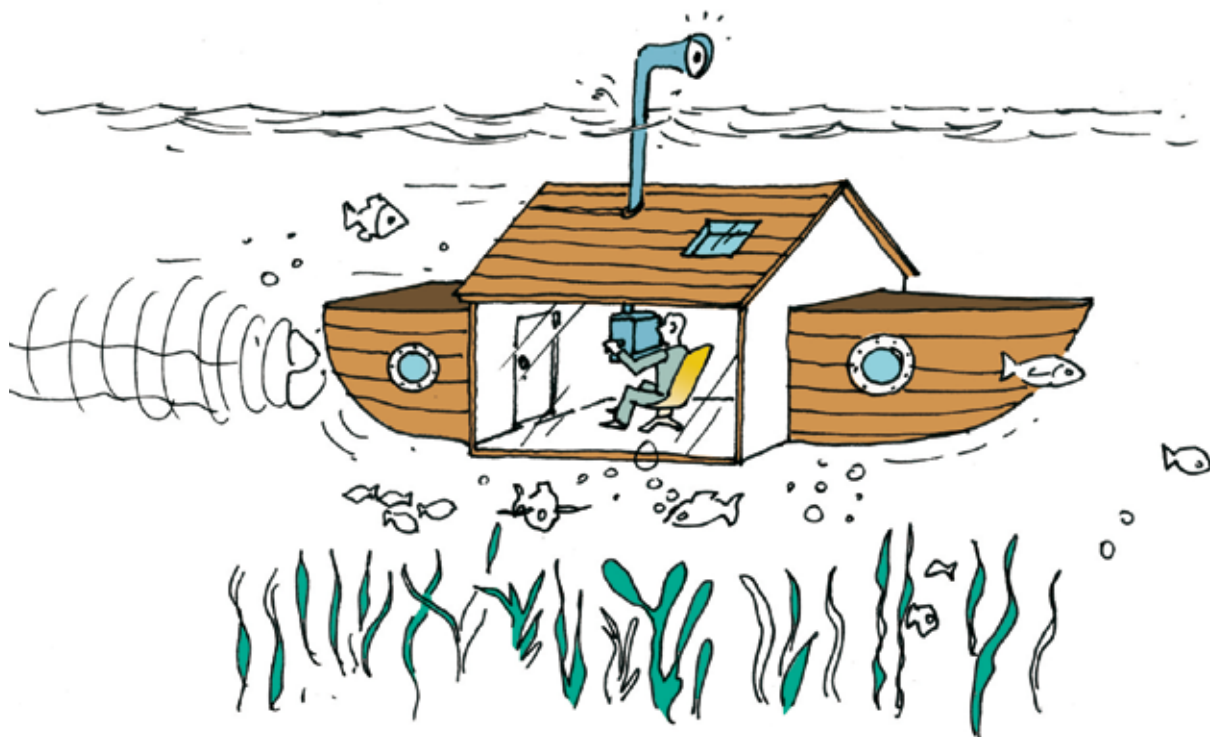
"Dans les **zones inondables par submersion, l'urbanisation sera limitée à des projets à caractère stratégique situés dans des zones urbanisées ou agglomérées et exposées à des aléas faibles dans le PPRI**. Les projets sont jugés stratégiques s'ils répondent aux principes de structuration territoriale définis en partie I du présent document, en particulier la maîtrise de l'étalement urbain et la desserte par les transports en commun. Il s'agit en particulier des **secteurs de densification urbaine de l'axe narbonnais et du territoire d'articulation Sigean/Port-la-Nouvelle. L'éventuelle ouverture à l'urbanisation de projets innovants à caractère stratégique dans les zones exposées à des aléas faibles pourrait être envisageable selon des critères d'appréciation suivants :**

[...] - vulnérabilité du bâti strictement maîtrisée, avec également accès (routiers et piétons) hors d'eau.

Les constructions devront être conçues de manière à sécuriser les biens et les personnes. À cette fin, elles doivent permettre le contrôle des crues en amont et en aval et maintenir leur champ d'expansion :

- soit par **construction sur pilotis ou par une autre technique architecturale ; [...]"**

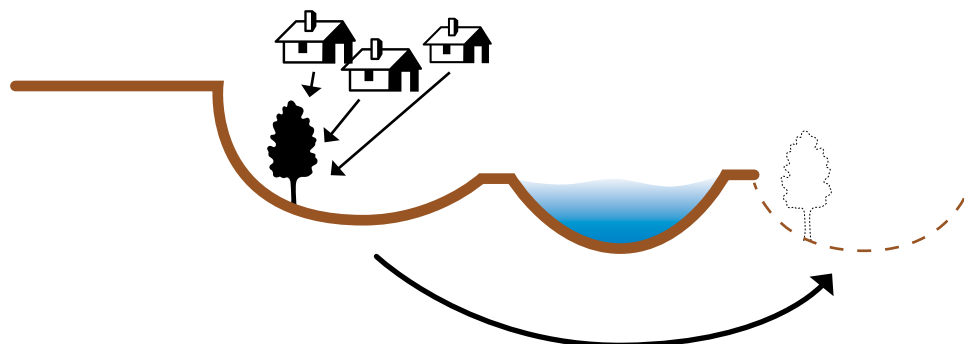
29 - Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, voir "3. Des défis à relever".



Le DOO peut proposer des recommandations telles que la définition de normes architecturales au sein du SCoT en l'absence de PLU (article L.122-1-6 du Code de l'urbanisme) : "Le document d'orientation et d'objectifs peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu." Le SCoT pourrait identifier des secteurs pouvant être urbanisés en tenant compte des techniques disponibles pour construire de manière adaptée au risque. Mais cela ne serait valable que pour suppléer l'absence de PLU, pour fixer des règles d'urbanisme qui auraient vocation à être fixées par le PLU.

Attention : le SCoT ne peut pas prescrire de mesures constructives dans son DOO, en vue d'imposer la construction sur pilotis par exemple. Il ne peut que formuler une orientation destinée à garantir, par exemple, le principe de transparence hydraulique dans les zones soumises au risque d'inondation ou bien la préservation d'un certain volume d'eau dans ces zones, constructions sans sous-sol, etc. Par contre, le rapport de présentation peut proposer des pistes pour aboutir à une certaine innovation architecturale en la matière en citant des exemples de modes constructifs adaptés à l'inondation propre au territoire du SCoT concerné (sur pilotis, bâtiments flottants, etc.).

► Les mesures compensatoires



La définition de mesures compensatoires relève davantage de la législation sur l'eau et les milieux aquatiques plutôt que de celles concernant la prévention des risques d'inondation. Pourtant, certains documents propres à la gestion de l'eau, les SDAGE et les SAGE, se sont saisis de ces mesures comme outil de prévention des risques d'inondation, notamment pour préserver des zones humides ou des zones d'expansion des crues.

Exemple du SCoT des Rives du Rhône

Approuvé : 30/03/2012

Superficie : 958 km²

Population : 170 000 habitants

Type d'inondation : débordements de cours d'eau (crues lentes, de plaine, torrentielles, crues rapides), remontées de nappe, ruissellement pluvial, rupture de digues, du barrage de Vouglans (Ain).

Spécificités : forte pression foncière, territoire attractif à proximité de l'agglomération lyonnaise, culture du risque d'inondation hétérogène.

Il s'agit ici de mesures compensatoires concernant les zones humides, qui reprennent le contenu du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse du 17/12/2009 (couvrant la période 2010-2015).

EXTRAIT

Chapitre 3 : Garantir la pérennité des ressources naturelles

3.1 Protéger la ressource en eau et en rationaliser les usages

“Le SCoT, en compatibilité avec le SDAGE, préconise pour tout projet dont la réalisation conduirait, après étude des impacts environnementaux, à la **disparition d'une surface de zones humides** que les **mesures compensatoires prévoient dans le même bassin versant, soit la création de zones humides équivalentes** sur le plan fonctionnel et de la biodiversité, **soit la remise en état d'une surface de zones humides existantes, et ce à hauteur d'une valeur guide de l'ordre de 200 % de la surface perdue.**”

D'autres SCoT (SCoT du Sud Meurthe-et-Moselle, SCoT des Vosges centrales, SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise notamment) ont appliqué le principe des mesures compensatoires.

Exemple du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise

Approuvé : non

Superficie : 1 670 km²

Population : 870 000 habitants

Type d'inondation : débordements de cours d'eau causés par des crues lentes (Garonne, Dordogne), inondations fluvio-maritimes (zone d'estuaire avec influence des marées), ruptures de digues, ruissellement.

Spécificités : territoire densément peuplé (1,2 million d'habitants sont attendus d'ici 2030), attractivité forte, acteurs de l'eau très impliqués sur la question du risque (SMID-DEST, gestionnaires de digues), existence d'un outil de connaissance (le RIG).

Ce SCoT couvre la métropole bordelaise, c'est-à-dire un territoire de 870 000 habitants, soumis principalement aux risques d'inondations fluvio-maritimes causées par les débordements de la Garonne et de la Dordogne et l'influence des marées due à sa situation estuarienne. La prévention du risque d'inondation a été prise en compte au sein d'une approche paysagère et d'un état d'esprit général du SCoT visant à structurer le territoire à partir de la trame bleue, un outil créé par les lois Grenelle.

Comme la trame verte, cet outil d'aménagement du territoire vise à "enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines et notamment agricoles, en milieu rural. [...] La trame bleue comprend : 1° les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L.214-17 ; 2° tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L.212-1 et notamment les zones humides mentionnées à l'article L.211-3 ; 3° les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité et non visés aux 1° ou 2° du présent III." (Article L371-1 du Code de l'environnement.)

Il ne s'agit donc pas d'un outil ayant vocation à prévenir les risques d'inondation. Cependant, ce SCoT a choisi d'inclure des mesures compensatoires en cas d'atteintes au "fonctionnement écologique, hydraulique et la qualité du cours d'eau" pouvant avoir un impact sur les constructions situées à proximité des affluents majeurs de ce territoire. Ces mesures concourent à la prévention du risque d'inondation causé par le débordement de ces affluents.

EXTRAIT

Pour une métropole nature

B. Structurer le territoire à partir de la trame bleue

B1. Préserver les espaces de liberté des cours d'eau et la continuité paysagère et écologique des vallées fluviales

Retrouver et renforcer la continuité des "fils de l'eau"

"Sur les "affluents majeurs" :

[...] Au sein des enveloppes urbaines et des secteurs de constructions isolées, l'ouverture à l'urbanisation offerte par les documents d'urbanisme locaux de secteurs situés à moins de 30 mètres* d'un affluent majeur (calculé depuis le haut de la berge) est conditionnée à la réalisation préalable d'une étude d'impact qui doit notamment évaluer les impacts de l'extension urbaine envisagée sur le fonctionnement écologique, hydraulique et la qualité du cours d'eau et **proposer des mesures pour supprimer, réduire, voire compenser ces impacts. Si elles s'avèrent nécessaires, ces mesures doivent être intégrées dans le zonage et le règlement ainsi que sous forme d'actions dans les orientations d'aménagement et de programmation du PLU.**"



► Les mesures visant l'information, la sensibilisation des populations

Le SCoT ne constitue pas un outil d'information sur le risque d'inondation en tant que tel. Il peut cependant y concourir, en tant que document mis à disposition de la population³⁰. Il constitue un support complémentaire à l'information de la population, bien qu'il ne soit pas élaboré dans ce but.

Exemple du SCoT des rives du Rhône

Approuvé : 30/03/2012

Superficie : 958 km²

Population : 170 000 habitants

Type d'inondation : débordements de cours d'eau (crues lentes, de plaine, torrentielles, crues rapides), remontées de nappe, ruissellement pluvial, rupture de digues, du barrage de Vouglans (Ain).

Spécificités : forte pression foncière, territoire attractif à proximité de l'agglomération lyonnaise, culture du risque d'inondation hétérogène.

Le DOO rappelle ici l'obligation d'informer sur le risque d'inondation les populations des communes faisant partie du territoire couvert par le SCoT. Il s'agit davantage d'une recommandation que d'une prescription, qui vise à réduire les conséquences d'une inondation sur le territoire via le renforcement de la culture du risque sur le territoire du SCoT.

EXTRAIT

Chap. 5. Valoriser un cadre de vie de qualité en limitant les nuisances

5.1 Développer une culture du risque au sein du territoire

“Le SCoT encourage les communes, à l'occasion de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, à **sensibiliser les populations vivant ou travaillant sur des territoires soumis à des risques aux aléas et conséquences qui en découlent**. Cette sensibilisation peut également aborder l'ampleur des phénomènes et leurs occurrences et devra permettre aux citoyens d'acquérir une culture du risque : Comment et dans quels délais réagir ? Comment se tenir informé ? Quelle attitude tenir lors de l'événement ? Etc.

Le développement d'une culture du risque constitue l'un des moyens de réduire les conséquences d'une inondation sur un territoire par exemple.”

30 - Le droit à l'information générale sur les risques majeurs peut être exercé par chaque citoyen (article L. 125-2 du Code de l'environnement), qui doit prendre conscience de sa propre vulnérabilité face aux risques.

Les mesures identifiées dans la partie opposable des 18 SCoT examinés (DOG/DOO) recoupent plusieurs champs de la politique de prévention du risque d'inondation, notamment ceux qui devront faire l'objet de mesures dans les PGRI (art. L.566-7 CE) :

- le contenu des SDAGE et SAGE concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau en application de l'article L.211-1 ;
- la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation ;
- la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation (maîtrise de l'urbanisation, cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti, des infrastructures de transports, des réseaux de communication, d'énergies, d'alimentation en eau potable, d'assainissement, amélioration de la rétention de l'eau, etc.) ;
- l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

Ces diverses mesures permettent d'ouvrir un certain nombre de voies pour gérer la question du risque d'inondation via le document d'urbanisme qu'est le SCoT. Il reste à savoir de quelle façon elles seront mises en œuvre une fois le document approuvé et quelle sera leur efficacité réelle une fois déclinées dans les PLU et projets d'aménagement futurs.



Conclusion

Le SCoT est l'outil privilégié d'une planification stratégique élaborée par les collectivités pour assurer un aménagement du territoire cohérent sur un bassin de vie. Il s'impose dans un rapport de compatibilité aux autres outils de l'urbanisme de planification (POS/PLU, carte communale) et de l'urbanisme opérationnel. Il permet aux élus et à leurs partenaires d'être acteurs de la prévention des risques d'inondation à travers les objectifs d'aménagement du territoire à long terme qu'ils définissent ensemble.

Quelques difficultés :

- La première tient au fait que **les risques d'inondation ne font pas partie des sujets prioritaires** lors de l'élaboration d'un tel document de planification, même si certains facteurs favorisent sa prise en compte (dynamique partenariale existante, événements récents, sensibilisation des acteurs...). L'inscrire dans le SCoT comme une composante à intégrer dans toutes les orientations d'aménagement du territoire demande donc une **volonté politique affirmée**.
- Il existe une certaine complexité à concilier les **objectifs à long terme du SCoT** proposant une vision d'avenir pour le territoire intégrant le risque d'inondation et les **perspectives de court terme** inhérentes à la vie des territoires, à leurs projets portés par des élus dont la durée de mandat reste limitée. Cette difficulté se concrétise en particulier dans la prise en compte du **changement climatique**, qui nécessite d'intégrer un certain nombre de données avec des incertitudes importantes sur les évolutions des risques d'inondation et d'envisager les évolutions du territoire à très long terme.
- Rares sont les SCoT, même parmi les plus novateurs, qui prennent en compte le risque d'inondation sous toutes ses dimensions (réduction de l'aléa, gestion du risque de ruissellement pluvial, solidarité, définition des zones constructibles ou non, utilisation des sols, réduction de la vulnérabilité, etc.). La plupart tiennent compte du risque de manière parcellaire et **non dans sa globalité**. Les marges de progrès sont encore importantes de ce point de vue.

Les atouts du SCoT :

- la compatibilité entre SCoT et PLU (ainsi que les autres documents d'urbanisme en tenant lieu) n'étant pas "stricte", les PLU conservent une large marge de manœuvre. A contrario, un SCoT peu prescriptif sur la question du risque d'inondation représente une occasion perdue de faire prendre conscience aux élus **qu'ils ont en main les outils nécessaires à la prévention du risque sur leur territoire** ;
- le contenu du SCoT peut être innovant sur la question de la prévention des inondations, grâce à sa capacité à mobiliser différemment les élus sur la question et à **faire place à "l'intelligence territoriale"**, comme par exemple sur la question de l'urbanisation des zones inondables dans les secteurs urbains denses ;
- le SCoT permet aux élus du territoire de se **repositionner dans un dialogue avec l'État plus équilibré** sur la question de la prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement de leur territoire, en particulier lors de l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondation ;
- très prochainement, les SCoT devront être compatibles avec les PGRI élaborés à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de bassins d'ici fin 2015. L'enjeu pour le SCoT est donc de garantir une certaine cohérence entre tous les outils d'aménagement du territoire. **C'est pourquoi les élus et leurs partenaires en charge de leur élaboration ont donc intérêt à se saisir du sujet de manière volontaire et ambitieuse dès maintenant.**

Parler du SCoT comme d'un outil efficace pour prévenir les risques d'inondation semble prématuré aujourd'hui. Les initiatives de certains SCoT présentées ici sont prometteuses pour prévenir les risques d'inondation. Mais l'on manque encore de recul sur la traduction du SCoT dans les PLU ainsi que dans les outils de l'urbanisme opérationnel pour évaluer l'impact du document et sa réelle efficacité pour prévenir les risques d'inondation.

Sans doute est-il préférable également de laisser un peu de temps à la nouvelle génération de SCoT pour qu'elle puisse s'approprier les nouveaux outils issus des lois Grenelle et proposer des mesures de prise en compte du risque d'inondation adaptées aux questionnements actuels, notamment sur le changement climatique.

Des références pour aller plus loin

Sur les SCoT et le risque d'inondation

- *Risques et urbanisme*, Xavier Larrouy-Castera, Jean-Paul Ourliac, Éditions Le Moniteur, 2004.
- *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique de la Cour des comptes (CDC), juillet 2012.
- *Guide méthodologique d'aide à la prise en compte des problématiques maritimes dès le diagnostic des SCoT côtiers*, Rodriguez T., Fourrier A., Mazouni N., Rey-Valette H., Laugier T., Loubersac L., Cépralmar, avril 2007.
- *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCoT)*, CGEDD, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, avril 2012.

Sur les SCoT et le changement climatique

- *Diagnostic de vulnérabilité d'un territoire au changement climatique*, ADEME, février 2012.

Sur le document d'urbanisme SCoT

- *Les documents d'urbanisme littoraux*, Éric Becet et Jean-Marie Becet, Territorial éditions, 2011
- *Le nouveau régime d'élaboration et de gestion des SCoT après l'ordonnance du 5 janvier 2012*, Jean-Philippe Strebler, RDI n° 5, mai 2012, p. 248.
- *Une si longue attente... les dispositions du décret du 29 février 2012 relatives aux SCoT*, Jean-Philippe Strebler, RDI n° 5, mai 2012, p. 254.
- *Documents d'urbanisme, vers la simplification des procédures ?*, Jean-Baptiste Ollier, Vincent Lacroix, les Cahiers juridiques de la Gazette n° 155, avril 2012.
- *La démarche SCoT-Grenelle, la maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les SCoT*, journée d'échanges du 30 septembre 2009, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat.
- *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Pierre Jarlier, sénateur, enregistré à la présidence du Sénat le 10 juillet 2012.
- *La mise en œuvre d'un SCoT, quelle gouvernance pour le suivi du SCoT ?*, DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, FNAU, 2012.

Quelques références législatives citées (figurant dans les Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, Code général des collectivités territoriales)

Loi n° 86 - 2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Loi n° 85 - 30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Loi n° 2000 - 1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Loi n° 2003 - 590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

Loi n° 2005 - 157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Loi n° 2010 - 788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II).

Loi n° 2010 - 874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Loi n° 2010 - 1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Loi n° 2011 - 525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Liste des sigles et des abréviations

AZI	Atlas des zones inondables
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DOG	Document d'orientations générales (ancien)
DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
PAC	Porter à connaissance
PACC	Plan d'adaptation au changement climatique
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PDU	Plan de déplacements urbains
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PSS	Plan de surfaces submersibles
RNU	Règlement national d'urbanisme
SAGE	Schéma de d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
ZEC	Zone d'expansion des crues
ZICO	Zone importante pour la conservation des oiseaux
ZNIEFF	Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique
Zone U, AU	Zones urbanisées (U) ou à urbaniser (AU)
ZRDC	Zones de ralentissement dynamique des crues

Remerciements

Nous remercions les personnes rencontrées dans le cadre de ce retour d'expérience pour leur disponibilité et leur précieuse contribution à la réflexion sur la prise en compte de l'inondation dans les documents d'urbanisme :

- Fédération nationale des SCoT, **David Pagnier, Jean-Philippe Strebler,**
- Syndicat mixte du SCoT du Dijonnais, **Anne Berthomier, Simon-Pierre Guilbaud,**
- Syndicat mixte du SCoT de la Bruche, **Grégory Heinrich,**
- Syndicat mixte du SCoT Sud Meurthe-et-Moselle, **Rachel Bertaud-Ouezmane, Lucie Lafaurie**
- Syndicat mixte du SCoT et du pays de Châlons-en-Champagne, **Bernard Collard**
- Agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération et du pays de Châlons-en-Champagne (AUDC), **Jean-Marc Choné,**
- Syndicat mixte du SCoT de la Narbonnaise, **Bernard Gea, Romain Prax,**
- Syndicat mixte du pays de la Provence verte, **Marc Juillet, Emmanuelle Lassez,**
- Syndicat mixte du SCoT Sud Gard, **Pascal Laburthe, Caroll Gorget-Deleuze**
- Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise (SYSDAU), **Sylvia Labèque**
- Syndicat mixte du SCoT Provence Méditerranée, **Bénédicte Torres,**
- Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise (Audat), **Anne-Évelyne Chollet,**
- Assemblée du pays Tarentaise vanoise, **Pierre-Yves Grillet, Virginie Chirez,**
- Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL), **Emmanuel Giraud,**
- Syndicat mixte du SCoT des Vosges centrales, **Laurence Bertrand,**
- Communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier, **Morgane Bonnet-Dubreil, Mathieu Boisseau,**
- Agence de développement et d'urbanisme du Grand Amiénois (ADUGA), **Caroline Sannier,**
- Communauté urbaine de Dunkerque, **Annick Tual, Grégory Galvez,**
- Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre Dunkerque (AGUR), **Isabelle Richard,**
- Syndicat mixte du Marais Bocage Océan, **Delphine Aquilo,**
- Syndicat mixte des rives du Rhône, **Cédric Le Jeune,**
- Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, **Géraldine Duvallet, Marielle Chenesseau, Jane Passarieu,**
- Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise, **Michel Ledoue, Adrien Paget.**

Notes

Notes

En partenariat avec



Avec le soutien



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Document édité par le CEPRI
Août 2013 / ISSN en cours
Création, maquette et illustrations :
Néologis (02 38 43 37 37)
Cette brochure est téléchargeable sur :
www.cepri.fr (publications)
Reproduction interdite sans autorisation