

**PLAN DE GESTION DU RISQUE INONDATION
DEPARTEMENT DE MAYOTTE**

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

16 DECEMBRE 2014

Résumé de l'avis

Le projet de PGRI prend en compte relativement correctement les enjeux environnementaux à la maîtrise du risque inondation :

- les milieux utiles (mangroves, forêts, zones humides...) ne sont que partiellement identifiés,
- l'intégration du risque inondation aux modalités de préservation de ces milieux doit être clarifiée,
- une analyse des fonctionnalités à une échelle plus fine aurait permis de hiérarchiser d'éventuelles actions de protection ou d'acquisition de connaissance.

Les éventuels projets de travaux liés au risque inondation ou au développement du réseau d'eaux pluviales ne sont pas précisés, et leurs incidences ne sont pas évaluées.

La prise en compte du changement climatique devrait être élargie aux inondations par débordement de cours d'eau, et non uniquement par submersion marine.

Le rapport d'évaluation environnementale et le PGRI restent à l'échelle du territoire de Mayotte, et auraient gagné à inclure une analyse à l'échelle des bassins ou sous-bassins versants, a minima sur les secteurs à enjeux.

L'évaluation des incidences environnementales des dispositions est pertinente, et ces dernières sont positives.

Avis détaillé

Portée et cadre réglementaire du présent avis

Le cadre réglementaire applicable à Mayotte est précisé par l'arrêté préfectoral n°2014-59-DEAL-SEPR du 7 avril 2014 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement, ainsi que par les articles R.122-17 et suivants du code de l'environnement. Par défaut, toutes les références réglementaires faites dans cet avis font appel au code de l'environnement.

Selon les dispositions de l'article R 122-17, ces documents de planification doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis émis par l'autorité environnementale (Ae).

Cet avis, public, publié sur internet, est joint à la consultation du public et pris en compte lors de la décision d'approbation du document.

L'avis de l'Ae porte sur la qualité du « rapport environnemental », où le pétitionnaire évalue les incidences sur l'environnement, et plus globalement sur la prise en compte de l'environnement par le dossier. C'est ainsi qu'est structuré le présent avis.

Les documents objet du présent avis sont :

- « Plan de gestion du risque inondation de Mayotte (PGRI) – novembre 2014 »,
- « Evaluation environnementale du PGRI – décembre 2014 ».

L'avis rendu se base sur des versions provisoires. Il conviendra de préciser les évolutions entre ces versions et leur version définitive lors de la mise à l'enquête publique.

Analyse du rapport environnemental

1 – Complétude du rapport

Le rapport environnemental doit comporter formellement les sections suivantes :

- une présentation des objectifs généraux du plan ;
- son articulation avec d'autres plans, éventuellement eux-même soumis à évaluation environnementale ;
- une description de l'état initial de l'environnement et une évaluation de son évolution en cas de non application du SDAGE ;
- l'identification des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan et leurs caractéristiques environnementales ;

- les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan et leur comparaison d'un point de vue environnemental ;
- l'exposé des motifs pour lesquels le plan a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;
- l'exposé des incidences probables sur l'environnement découlant de sa mise en œuvre ;
- la présentation précise des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des incidences négatives ;
- la présentation des mesures de suivi de ces incidences ;
- la méthodologie de l'évaluation ;
- un résumé non technique.

D'un point de vue formel le rapport environnemental reprend ces dispositions. En tant que de besoin, les sections suivantes présentent les remarques que peut faire l'Ae quant à leur contenu.

2 – Pertinence du rapport environnemental

a) Objectifs généraux du PGRI

L'enjeu majeur du PGRI est de formaliser la politique de gestion du risque inondation. Il s'agit du premier plan de ce type à Mayotte, bien que le risque inondation soit déjà pris en compte localement avec les plans de prévention des risques (PPR).

Cet enjeu primordial se décline en 5 grands objectifs qui sont :

- mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement et maîtriser le coût des dommages liés ;
- augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques ;
- améliorer la résilience des territoires exposés ;
- organiser les acteurs et les compétences ;
- développer la connaissance sur les phénomènes et les risques d'inondation.

La prise en compte de l'évolution probable du risque inondation, lié au changement climatique, est intégré au dernier grand objectif.

b) Articulation avec d'autres plans

Le rapport présente le positionnement du PGRI vis-à-vis des autres documents relatifs aux risques (stratégie nationale, schéma départemental et plans de prévention des risques naturels – SDPRN et PPR) et en précise la compatibilité.

Le contenu du SDPRN n'est pas suffisamment décrit. Cependant, le rapport permet de vérifier la cohérence des actions prévues au SDPRN avec les dispositions du PGRI.

D'une manière générale, le rapport environnemental, ainsi que le PGRI, ne décrivent pas le contenu opérationnel du SDPRN et des PPR pour ce qui concerne les travaux de réduction du risque inondation. Il n'y a donc pas d'évaluation des incidences environnementales de ces projets de travaux.

La cohérence du PGRI avec le SDAGE est aussi explicitée.

Le rapport présente ensuite les liens entre le PGRI et les documents de planification locaux (SAR et PLU).

Les thématiques environnementales liées au risque inondation sont :

- les mangroves,
- les zones humides,
- les forêts,
- les cours d'eau en tant que milieux,
- les coraux.

Le rapport présente synthétiquement l'articulation du PGRI avec les documents stratégiques relatifs à ces milieux (futur schéma de cohérence écologique, orientations forestières, schéma agricole, plan de gestion du Parc Marin...).

Enfin, la cohérence entre le PGRI et les documents de planification financière (CPER et fonds européens) est rappelée.

c) Etat initial et perspectives d'évolution

Le rapport reprend le descriptif des enjeux territoriaux de Mayotte utilisé pour l'élaboration des programmes opérationnels des fonds européens, qui reste pertinent en première approche.

Cette analyse à l'échelle du territoire est complétée utilement par le descriptif des thématiques environnementales liées au risque inondation (forêt, zones humides, mangroves). Le rôle de la barrière de corail aurait pu être rappelé, en tant que protection naturelle contre la submersion marine.

Les tendances d'évolution et les menaces pesant sur ces secteurs sont précisés, faisant du maintien ou de la reconquête de ces milieux un enjeu face aux risques inondation. Toutefois, cette analyse n'est pas détaillée et reste générique à l'échelle de l'île.

Enfin, le rapport précise les typologies des risques inondation auxquelles Mayotte est confrontée :

- débordement de cours d'eau,
- ruissellement urbain,
- stagnation d'eaux pluviales,
- submersion marine en zone littorale,
- raz-de-marée,
- rupture d'ouvrage.

Une analyse plus fine de l'état des lieux du risque inondation aurait pu permettre, à l'échelle des bassins (ou sous-bassins) versants, de mieux préciser l'importance des certaines thématiques environnementales et des enjeux à mieux les préserver au titre de la prévention des risques inondation.

Enfin, les enjeux du territoire sont hiérarchisés selon le degré d'influence du PGRI sur ces derniers.

d) Identification des zones impactées par le PGRI

Les zones susceptibles d'être impactées (positivement ou négativement) découlent :

- de la mise en œuvre des orientations du PGRI, éventuellement sur certains secteurs prioritaires ;
- de la réalisation des projets.

Le PGRI ne précise pas à ce stade les travaux pour la gestion du risque inondation. De même il ne priorise pas géographiquement les actions à mener. Il n'y a donc pas de zones identifiées a priori comme devant subir d'impact direct.

e) Solutions de substitution raisonnables

Le rapport précise les arbitrages rendus lors de l'élaboration du PGRI. La définition précise d'un plan d'action est renvoyée aux étapes ultérieures (rédaction d'une stratégie et de plans d'actions concrets).

f) Incidences notables sur l'environnement

Les incidences des orientations du PGRI sont évaluées correctement et synthétiquement, cependant, sur le fond, les incidences des projets du SDPRN ne sont pas abordées.

Cela est d'autant plus regrettable que, par nature, les enjeux environnementaux liés à de tels projets sont potentiellement forts (ampleur des travaux, sensibilité des milieux).

Il est à noter qu'aucune disposition du PGRI n'a d'impact négatif sur l'environnement.

Le rapport aurait gagné à préciser, disposition par disposition, la valeur ajoutée du PGRI par rapport au seul respect de la réglementation.

g) Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des incidences

Le rapport ne présente pas de telles mesures, en l'absence d'impact négatif sur l'environnement.

Il précise cependant quelques points de vigilance, à savoir :

- les enjeux liés aux éventuels projets d'ouvrages hydrauliques,
- la nécessité de définir de telles mesures lors de la définition précise des stratégies et actions à mener.

h) Mesures de suivi des incidences

Le rapport présente des mesures de suivi relatives à l'exécution du PGRI ou de son contexte (état des zones humides...).

La définition précise des mesures de suivi est renvoyée à l'élaboration des plans d'actions.

i) Méthodologie

La méthodologie utilisée est précisée en tant que de besoin dans le corps de texte.

j) Résumé non technique

Le résumé non technique reprend fidèlement et synthétiquement les éléments du rapport.

j) Conclusion partielle sur le rapport environnemental

Le rapport environnemental est pertinent à l'échelle du territoire de Mayotte, mais aurait gagné à présenter une analyse affinée à l'échelle des bassins (ou sous-bassins) versants.

Les incidences des travaux liés au risque inondation ne sont pas abordées, ce qui est regrettable vu les enjeux environnementaux potentiellement concernés.

Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le PGRI

Les dispositions du PGRI n'ont pas d'incidence négative sur l'environnement. Elles n'amènent pas de remarques de la part de l'Ae. Le lien avec les thématiques environnementales sont précisées au sein de l'objectif 3 (favoriser le ralentissement des écoulements).

L'articulation du risque inondation avec les enjeux de préservation de l'environnement peut faire l'objet des remarques suivantes.

Le PGRI identifie le rôle important que peuvent jouer certains milieux en matière d'inondation (mangrove, zones humides, cours d'eau) mais ne cite pas les forêts ou la barrière récifale.

Pour ce qui relève des zones humides et des mangroves, le PGRI encourage les futurs plans de gestion de ces milieux à intégrer le risque inondation. Pour cela des études seront faites afin de déterminer le rôle de ces milieux (écrêtage des crues, ralentissement des vagues de submersion).

Cependant dans sa rédaction le PGRI semble exiger que ces études soient un préalable à la mise en gestion de ces milieux. Cela revient à en alourdir la démarche (la finalité reste la conservation). Il conviendrait plutôt de susciter de telles études, pour renforcer la motivation de leur protection, d'autant que le PGRI reconnaît en introduction la fonctionnalité de ces milieux en matière de maîtrise du risque inondation.

Le rôle des forêts sur le risque inondation n'est pas directement évoqué. Pour autant, elles contribuent à réguler le cycle de l'eau et à limiter l'érosion des sols. Le PGRI aurait pu présenter des dispositions spécifiques à ce milieu, par exemple en intégrant la problématique inondation aux programmes de reboisement. A ce titre une mise en cohérence avec les Orientations forestières de Mayotte est à envisager.

L'action du PGRI sur les cours d'eau vise essentiellement à encourager la mise en place de plans de gestion sur ces derniers.

Sur ces questions le PGRI n'est pas assez volontariste. Il aurait pu intégrer une analyse de l'état des fonctionnalités (vis-à-vis du risque inondation) des milieux évoqués plus haut. Cela aurait permis de prioriser certaines actions de préservation de l'environnement, contribuant à la maîtrise du risque.

L'ensemble de ces enjeux environnementaux concerne aussi la problématique de l'érosion que connaît Mayotte. En effet, l'état de conservation des milieux (zones humides, forêts, cours d'eau et ripisylves, mangroves) est primordial pour limiter l'érosion. Ainsi la « feuille de route érosion » participe à une meilleure maîtrise du risque inondation.

Cependant le PGRI ne démontre pas assez clairement la valeur ajoutée de la « feuille de route érosion » concernant le risque inondation.

La prise en compte du changement climatique se focalise sur les conséquences sur l'aléa marin. Une évaluation des modifications possibles du régime des pluies devrait être intégrée, pour ce qui relève des inondations par débordement de cours d'eau.

Conclusions sur la prise en compte de l'environnement par le PGRI

Le PGRI identifie relativement correctement l'importance de la conservation de certains milieux naturels (forêts, cours d'eau et ripisylves, zones humides, mangroves, coraux) pour la maîtrise du risque inondation.

Cependant, une analyse plus fine (à l'échelle des sous-bassins versants) de ces milieux, aurait pu permettre d'identifier des actions de conservation au titre de la gestion du risque inondation, ou du moins de hiérarchiser les secteurs d'intervention pour les dispositions proposées.

Le PGRI doit expliciter les dispositions 6 et 7, dont la rédaction est peu claire, concernant les futurs plans de gestion des milieux naturels.

Le PGRI ne précise pas les projets locaux permettant de contribuer à la maîtrise du risque inondation (eaux pluviales ..).

Le directeur de l'environnement, de
l'aménagement et du logement



Daniel COURTIN