



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Mise en œuvre de la politique de prévention du risque inondation dans le département

## Mission d'appui au préfet des Pyrénées Orientales

Rapport n° 014157-01

établi par

Bruno CINOTTI (coordonnateur), Flore LAFAYE DE MICHEAUX et Stéphane PELAT

juin 2022

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport**

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	<b>Préparatoire à une décision administrative</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Non communicable</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Communicable (données confidentielles occultées)</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Communicable</b>

# Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>5</b>
<b>Liste des recommandations</b> .....	<b>6</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>8</b>
<b>1 La culture du risque paraît insuffisante</b> .....	<b>10</b>
1.1 Les collectivités donnent la priorité à un modèle de développement reposant sur l'étalement urbain.....	10
1.2 Une partie des collectivités sont dans le déni de l'aléa et la contestation de sa gravité .....	10
1.3 Les acteurs du territoire méconnaissent les risques économiques financiers et assuranciers en cas de sinistre.....	11
<b>2 Le dire de l'État porté de façon peu efficace</b> .....	<b>13</b>
2.1 Des PPRI anciens, construits dans une logique de « permis de construire en zone inondable » .....	13
2.2 Or le territoire est un territoire à risque d'inondation (au sens de la directive inondation) .....	13
2.3 L'aléa n'est pas assez pris en compte dans les documents de planification faute de mise en compatibilité des documents d'urbanisme au PGRI .....	14
2.3.1 La nécessité de mettre les SCOT en compatibilité avec le PGRI et les PLU, dont le PLUiD, en compatibilité avec les SCOT .....	14
2.3.2 La nécessité de réviser les PPR pour les mettre en compatibilité avec le PGRI et en conformité avec le décret de juillet 2019 .....	15
2.3.3 Les oppositions au PGRI 2022-2027 .....	16
2.4 Le retard pris en matière de prise en compte du risque inondation s'accumule.....	17
2.5 La qualification de l'aléa dans la plaine du Roussillon.....	18
2.6 Traiter les exceptions sollicitées par les collectivités dans le cadre de l'instruction du PPR .....	20
<b>3 Un projet de territoire pour la plaine du Roussillon prenant en compte la prévention des risques</b> .....	<b>22</b>
3.1 La géographie des intercommunalités de la plaine du Roussillon n'est pas adaptée au besoin de porter un projet commun.....	22

3.2 La nécessité d'engager une réflexion sur le renouvellement urbain avec réduction de la vulnérabilité .....	23
<b>4 Mieux lier aménagement du territoire, réduction de la vulnérabilité et prise en compte des milieux aquatiques .....</b>	<b>24</b>
4.1 L'avancée de la mise en œuvre de la GEMAPI dans le département est un atout .....	24
4.2 S'appuyer sur les SLGRI pour accélérer la prise en compte du risque inondation dans les territoires.....	24
4.3 La gestion des endiguements doit faire l'objet d'une priorisation.....	25
4.4 L'entretien des rivières et des cours d'eau est un irritant qui reste à traiter .....	26
<b>5 Se préparer aux « risques du futur ».....</b>	<b>27</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>28</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>29</b>
<b>1 Lettre de mission.....</b>	<b>30</b>
<b>2 Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>32</b>
<b>3 L'aiguat de juillet 1940 (Source MétéoFrance) .....</b>	<b>35</b>
<b>4 Synthèse de l'avis délibéré de l'Autorité environnementale sur les PPRL du bassin versant de la Seudre et du marais de Brouage (17) - n° Ae 2022-07 .....</b>	<b>37</b>
<b>5 Avancement des PPR au 31 décembre 2021 .....</b>	<b>39</b>
<b>6 Planning d'élaboration des PPRI.....</b>	<b>40</b>
<b>7 EPCI possédant la compétence urbanisme au 31 décembre 2021.....</b>	<b>41</b>
<b>8 Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b>42</b>

## Résumé

À la demande du préfet des Pyrénées-Orientales, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a mené une mission sur la mise en œuvre de la politique de prévention du risque inondation.

Les échanges avec les acteurs locaux montrent une insuffisante culture du risque, les collectivités donnant la priorité à un modèle de développement reposant sur l'étalement urbain. Une partie d'entre elles sont même dans le déni de l'aléa et la contestation de sa gravité. Les acteurs du territoire méconnaissent les risques économiques, financiers et assuranciers en cas de sinistre.

Dans des plans de prévention des risques inondation (PPRI) anciens, construits dans une logique de « permis de construire en zone inondable », ou en l'absence de PPRI, l'aléa n'est pas assez pris en compte dans les décisions d'urbanisme et les documents de planification faute de mise en compatibilité au Plan de gestion du risque inondation (PGRI). Le retard pris s'accumule, aggravé par le décret de juillet 2019 qui renforce les exigences.

Pour qu'un projet de territoire pour la plaine du Roussillon prenne en compte la prévention des risques, outre la nécessaire révision par l'État des PPRI, il faudra revoir la géographie des intercommunalités, actuellement inadaptée et qui permet difficilement de porter un projet commun de prévention des inondations.

Enfin, ces évolutions sont indispensables pour que la plaine du Roussillon se prépare aux « risques du futur » : accentuation des épisodes pluvieux extrêmes, submersion marine, voire érosion du trait de côte par élévation du niveau de la mer, etc.

## Liste des recommandations

- Recommandation 1. (au préfet - DDTM) S'appuyer sur le PGRI récemment arrêté et l'avis 20022-07 de l'Autorité environnementale pour relancer la mise en compatibilité de tous les documents d'urbanisme et PPRI restants, en attendant leurs révisions. .... 16**
- Recommandation 2. (aux DREAL Occitanie et DREAL de bassin Rhône Méditerranée) Organiser des ateliers de vulgarisation sur le PGRI 2022-2027, en liaison avec la DDTM et en partenariat avec l'association des maires de France. .... 17**
- Recommandation 3. (DDTM) Prioriser la production des cartes d'aléas des PPRI à l'échelle des bassins versants, à partir des études d'aléas menées par les cabinets experts qui doivent strictement respecter les calendriers établis. .... 18**
- Recommandation 4. (DDTM) Revoir les principes de qualification du niveau de l'aléa à l'appui de la doctrine Occitanie de juin 2021, en utilisant toutes ses marges de manœuvres. .... 20**
- Recommandation 5. (au préfet et aux collectivités) Envisager une recomposition des intercommunalités. .... 22**
- Recommandation 6. (au préfet - DDTM) Fédérer les acteurs locaux autour d'une démarche d'atelier des territoires permettant d'initier un projet commun pour le territoire, avec pour objectif socle l'intégration du PGRI 2022/2027 dans les documents de planification. .... 23**
- Recommandation 7. (au préfet - DDTM) Veiller à maintenir une relation de travail étroite et régulière avec les quatre syndicats gémapiens. .... 24**
- Recommandation 8. (au préfet, DDTM et syndicats gémapiens) Relancer la dynamique du groupe de travail inter-SLGRI. .... 25**
- Recommandation 9. (aux syndicats gémapiens) : La gestion des endiguements doit faire l'objet d'une priorisation avec l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée. .... 26**
- Recommandation 10. (aux syndicats gémapiens avec l'appui de la DDTM et de la DREAL Occitanie) Établir une charte départementale des bonnes pratiques d'entretien des cours d'eau. .... 26**
- Recommandation 11. (au préfet - DDTM avec l'appui de l'association des Maires de France) Organiser des échanges avec des élus d'autres territoires, par exemple la**

**communauté de communes "Côte ouest centre Manche" sur le thème de la 'remontée de la mer' lors de voyages de comparaison, à organiser pour élus avec l'AURCA et les SMBV.....27**

## Introduction

Le département des Pyrénées-Orientales, au climat méditerranéen et traversé par plusieurs fleuves côtiers selon un axe globalement ouest-est, du massif pyrénéen à la mer, est fortement soumis au risque inondation. Le territoire à risque d'inondation au sens de la directive inondation, centré autour de l'agglomération de Perpignan, compte 190 000 résidents permanents en zone inondable par débordement de cours d'eau et plus de 20 000 résidents potentiellement inondés par submersions marines. Ces chiffres n'intègrent pas la population saisonnière qui représente plus du double de la population résidente sur l'ensemble du territoire. La tendance actuelle est à l'augmentation de population dans ce territoire, sous la pression démographique que connaît l'ensemble du littoral languedocien.

**Figure 1. Bloc diagramme du réseau hydrographique de la plaine du Roussillon**  
- Source : syndicat mixte pour la protection et la gestion des nappes souterraines de la plaine du Roussillon



Ces enjeux ont conduit la ministre de la transition écologique à commander en novembre 2021 au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission d'appui au préfet pour expertiser la prise en compte du risque inondation dans le territoire et mieux comprendre les positions locales sur ce sujet. La lettre de commande invite la mission à porter un regard extérieur sur les difficultés pour prendre en compte les nouvelles orientations en matière d'aménagement en zone inondable, et à préconiser les outils et leviers appropriés au contexte.

Pour y répondre, la mission a mené une série d'entretiens auprès des services de l'État départementaux, régionaux et de bassin (Rhône Méditerranée), ainsi qu'auprès de plusieurs élus du territoire à risque d'inondation. Les quatre syndicats de bassin versant ont été rencontrés, ainsi que plusieurs structures

clés engagées sur ces sujets, tels les syndicats mixtes des schémas de cohérence territoriale (SCOT) du territoire, l'agence d'urbanisme catalane, les services d'urbanisme de la ville de Perpignan, et l'association des maires de France.

Ce travail d'écoute a été consolidé par des expertises sur documents, à partir du fonds documentaire constitué en grande partie par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), et enrichi par des compléments remis à l'occasion des entretiens (guide juridique de l'association des maires de France, études diligentées par le syndicat mixte du bassin versant de l'Agly, etc.).

Ces éléments ont permis à la mission de répondre aux quatre grands axes de la commande, à savoir l'état d'avancement des démarches menées par l'État et les collectivités, notamment autour du porter à connaissance (sections 1, 2 et 3), l'évaluation de la prise en compte des instructions nationales dans les PPR et les documents d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme et SCOT) (section 2.3), l'évaluation de la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations – GEMAPI et notamment la gestion des endiguements (section 4) et enfin les recommandations de la mission (au fil des sections et récapitulées en page 6).

# 1 La culture du risque paraît insuffisante

## 1.1 Les collectivités donnent la priorité à un modèle de développement reposant sur l'étalement urbain.

La plaine du Roussillon, en grande partie inondable, connaît une pression démographique importante avec l'arrivée de 4 000 habitants supplémentaires par an. Ce type de situation se rencontre sur l'ensemble du territoire côtier méditerranéen d'Occitanie, et pousse les élus à répondre à la demande en logements par de la construction nouvelle. Cette approche est également nourrie par la conception d'un développement économique centré sur le secteur résidentiel, suite à l'effondrement de l'activité maraîchère telle qu'elle se pratiquait dans le département jusqu'à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans le marché commun, et en l'absence d'un secteur industriel significatif.

Doté d'une réputation de territoire aux coûts de logement abordables, le département connaît une demande de construction à bon marché utilisant principalement le modèle du « pavillon quatre faces ». Ce modèle reste souhaité et promu, alors que les projets plus vertueux au regard de l'artificialisation des sols et de la prise en compte du risque inondation sont plus coûteux. Cela engendre une urbanisation rapide des derniers terrains à bâtir et la pression d'urbanisation se reporte sur les zones non urbanisées (agricoles ou naturelles) ce qui amène les élus à remettre en cause le principe d'inconstructibilité générale des zones non urbanisées inondables, dès le niveau faible de l'aléa, principe pourtant affirmé de longue date et confirmé par le décret de juillet 2019.

Les nouveaux arrivants sont donc fréquemment exposés à l'aléa d'inondation. Si des dispositions sont prises dans certaines communes pour informer les nouveaux résidents du risque inondation, par exemple à l'occasion de visites d'accueil avec présentation des laisses de crue, l'appropriation du risque d'inondation par les populations récemment installées est largement insuffisante. La moindre fréquence des crues en raison des systèmes d'endiguement qui protègent des événements fréquents, contribue à ce défaut de culture du risque.

## 1.2 Une partie des collectivités sont dans le déni de l'aléa et la contestation de sa gravité

Le traumatisme lié aux destructions de bâtiments, d'infrastructures et de terres agricoles survenues lors de l'*aiguat* de 1940 est encore dans les mémoires. Cet événement majeur détient un record national avec un cumul de précipitations estimé à 1 000 mm en 24 h le 17 octobre 1940. Les pluies exceptionnelles tombées dans les hautes vallées du Tech et de la Têt ont entraîné des débordements torrentiels, avec des modifications des lits et un charriage très important de matières solides. L'apport de matières solides a ainsi été estimé à 15 à 20% au moins du volume d'écoulement total aux maxima de la crue<sup>1</sup>.

Cependant les discours semblent minimiser le risque de reproduction d'un tel événement, malgré l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des pluies extrêmes dans le contexte de dérèglement climatique. Ils négligent en outre que, la plaine de Roussillon était, alors, beaucoup moins urbanisée. Depuis, de nouveaux bâtis et activités se sont installés dans la plaine, réduisant l'infiltration et aggravant le ruissellement et l'exposition à l'aléa. Les acteurs rencontrés se disent conscients qu'une inondation majeure peut se reproduire, mais peu d'entre eux semblent en mesurer les conséquences.

D'autres discours « rassurants » semblent affaiblir cette prise de conscience. Une partie des interlocuteurs rencontrés argumentent d'une « différence » des Pyrénées Orientales par comparaison

---

<sup>1</sup> Pardé Maurice. *La formidable crue d'octobre 1940 dans les Pyrénées-Orientales*. In: Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 12, fascicule 3, 1941. pp. 237-279 ; doi : <https://doi.org/10.3406/rgps.1941.4493>.

à d'autres départements littoraux de l'ancienne région Languedoc-Roussillon. Si ces arguments sont en partie justifiés (les phénomènes climatiques les plus sérieux ne sont pas identiques<sup>2</sup>, et statistiquement plus rares), l'aléa de crue torrentielle est en réalité accru car le massif montagneux est plus haut et la géologie différente. Des contestations de détail paraissent également corroborer la thèse d'une exagération du risque inondation par les services de l'État. Des interlocuteurs remettent en question la fiabilité des études : ils mentionnent des décalages entre hauteurs d'eau théoriques et hauteurs d'eau observées (laisses de crue), des niveaux imprécis lors du recueil de laisses de crue auprès d'habitants ou encore des erreurs constatées dans les modélisations, en particulier liées à la topographie. D'autres encore expliquent les niveaux d'eau observés lors d'événements récents par le risque de ruissellement pluvial.

Pourtant, les spécificités du département des Pyrénées Orientales ne justifient pas que soit déniée la pertinence des objectifs des plans de gestion du risque inondation Rhône Méditerranée 2016-2021 (PGRI 1) et 2022-2027 (PGRI2) pour le territoire. La présence de nombreux pavillons de plain-pied, la submersion des accès routiers – l'étude de réduction de la vulnérabilité menée par le syndicat mixte du bassin versant de l'Agly montre qu'en plusieurs endroits, les accès peuvent être inondés par plus d'un mètre d'eau lors de la crue de référence-, la survenue potentielle en quelques heures de crues éclairs, torrentielles, sur de petits côtières tels le Réart ou les Llobères suite à des averses intenses, et le risque de concomitance des débordements de cours d'eau avec une mer haute qui réduirait la capacité d'écoulement, montrent que la gestion de crise serait particulièrement difficile dans la plaine du Roussillon, en cas d'événement majeur. En outre, comptant 250 km de digues et près de 100 barrages, le département est globalement soumis à des risques de rupture d'ouvrages, dont les effets peuvent être dramatiques dans la mesure où les temps de réaction deviennent très courts. Une rupture du barrage de l'Agly donnerait seulement vingt minutes à la population pour réagir, une rupture de digues en plaine du Roussillon, une quinzaine seulement, sans parler du bâti en proximité de la digue.

Le territoire ne peut donc pas se soustraire à la nécessité de prendre en compte le risque inondation dans l'aménagement du territoire et de préserver les zones d'expansion des crues.

### 1.3 Les acteurs du territoire méconnaissent les risques économiques financiers et assuranciers en cas de sinistre

La mission a eu connaissance de cas, rares, de particuliers s'étant vu opposer un refus d'assurance, et d'une collectivité ayant vu doubler sa prime d'assurance après un premier appel d'offres infructueux.

L'assurance multirisques habitation, dont fait partie la garantie CatNat, n'est pas, à l'inverse de l'assurance automobile ou de l'assurance chasse, une assurance obligatoire. Elle est cependant une de conditions pour pouvoir bénéficier de la couverture en cas de sinistre reconnu comme « catastrophe naturelle ». L'augmentation du nombre de biens d'habitation non assurés serait un signal d'alerte montrant une paupérisation des populations. Cela agirait comme une « spirale négative » pour le territoire : précarité renforcée des activités et de la situation économique des habitants.

Les collectivités et services de l'État, quant à eux, devraient être vigilants du fait d'une jurisprudence récente (434733 du 31 mai 2021) du Conseil d'État :

*« Après avoir relevé que (...) le préfet de la Vendée avait mis en œuvre par anticipation le projet de plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) pour la commune de la Faute-sur-Mer, la cour a toutefois retenu, en se fondant notamment sur le rapport établi par la mission interministérielle de mai 2010 et sur des études réalisées par un bureau d'études spécialisé pour le compte des services de l'État, en 2000 et*

---

<sup>2</sup> Contrairement aux Alpes ou à la barre des Cévennes qui forment des barrières parallèles au rivage et bloquent les masses d'air, provoquant une concentration plus forte des pluies, les Pyrénées sont perpendiculaires au littoral ce qui permet aux masses d'air de pénétrer plus profondément dans les terres et de « distribuer » la pluviométrie sur plusieurs bassins versants.

2002, que l'aléa de référence retenu par ce PPRi pour la vallée du Lay était légèrement inférieur au niveau de 4 mètres pris en compte pour le reste du littoral vendéen, alors même que le risque d'inondation dans ce secteur était au contraire d'une particulière gravité et connu depuis de nombreuses années. En estimant, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, par un arrêt suffisamment motivé, que l'État avait ainsi sous-évalué l'appréciation du risque de submersion marine, la cour s'est livrée à une appréciation souveraine exempte de dénaturation. En jugeant que cette sous-estimation était constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité, elle n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

*Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la sous-évaluation fautive de l'aléa de référence est en lien direct avec les préjudices invoqués dès lors qu'il en résultait que la délimitation des zones inconstructibles et la définition des prescriptions particulières à appliquer dans certaines autres zones n'étaient pas suffisantes pour prévenir les dommages provoqués par la tempête Xynthia. Par suite, la cour qui a, par un arrêt suffisamment motivé, nécessairement jugé qu'il existait un lien de causalité directe entre les préjudices invoqués par la société ACM IARD et les fautes commises par l'État, n'a pas commis d'erreur de droit. »*

Cet arrêt doit amener collectivités et représentant de l'État à bien prendre en compte la connaissance de l'aléa dans les décisions que ce soit les PPR ou les actes d'urbanisme. À défaut, leur responsabilité pour faute peut être engagée en vue d'une condamnation à rembourser aux sociétés d'assurance qui agiraient en action récursoire les indemnités versées aux assurés.

## 2 Le dire de l'État porté de façon peu efficace

### 2.1 Des PPRi anciens, construits dans une logique de « permis de construire en zone inondable »

Des plans de surfaces submersibles (PSS) existaient sur tous les grands bassins versants (Tech, Têt, Agly) dès les années 1960. Dans ces zones, la loi prévoyait que les projets étaient soumis à avis conforme du préfet. Dans les années 1980, des PER et R. 111-3 sont venus remplacer ou compléter le dispositif (voir annexe 5 - Avancement des PPR au 31 décembre 2021)

À partir de 1995, l'État a élaboré des plans de prévention des risques (PPR) en commençant par les secteurs à plus fort enjeu (plaine de la Salanque, interfluve entre Têt et Agly). Ces PPR interdisent ou réglementent constructions nouvelles et extensions. Toutefois ces documents ont été fondés sur une connaissance ancienne des aléas, pas toujours cohérente avec la topographie fine de terrain connue grâce aux nouveaux événements (scénarios de référence insuffisants). De plus, alors que de nombreuses maisons sont construites de plain-pied, la majorité des PPR autorisent des constructions dans 1,5 m d'eau sans imposer de niveau refuge, et ne traitent pas la réduction de vulnérabilité.

Contrairement à ce qu'ont fait les préfets d'autres départements, les PPR élaborés dans les Pyrénées-Orientales ne sont pas toujours conformes à la doctrine 2003 approuvée en conférence administrative régionale Languedoc Roussillon. Ils n'ont pas non plus été repris pour être rendus compatibles au PGRI 2015-2021.

### 2.2 Or le territoire est un territoire à risque d'inondation (au sens de la directive inondation)

La forte concentration de la population du département dans la plaine inondable du Roussillon autour de Perpignan, a conduit à la définition d'un territoire à risque important d'inondation (TRI) sur le secteur Perpignan-Saint-Cyprien, comptant 43 communes. Plus de 300 000 habitants permanents sont résidents de ce territoire, dont près des deux-tiers, soit environ 50% de la population du département, se trouvent en zone inondable ; pendant l'été, la présence massive de touristes double la population de cette zone. Ce TRI a été arrêté le 12 décembre 2012 par le préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée.

L'identification d'un TRI obéit à une logique de priorisation des actions et des moyens apportés par l'État dans sa politique de gestion des inondations. Un TRI doit faire l'objet d'une cartographie des zones inondables et des risques pour les phénomènes d'inondation, selon les préconisations de la directive inondation. Puis une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) doit être élaborée en association avec les acteurs locaux, afin de rechercher un partage des responsabilités, le maintien d'une solidarité amont-aval face aux risques, et la recherche de synergies avec les autres politiques publiques sectorielles<sup>3</sup>. Les cartographies directive inondation (DI) prennent en compte trois types d'événement (fréquent, moyen et extrême). Un scénario a été ajouté pour tenir compte des effets du changement climatique sur le scénario moyen à horizon 2100, pour le risque submersion marine. L'événement moyen correspond à la crue centennale, soit généralement la crue de référence des PPR.

La consultation des parties prenantes sur les cartographies directive inondation (DI) s'est déroulée entre 2013 et 2014. Une première consultation sur les cartographies pour l'aléa submersion marine du TRI s'est déroulée durant deux mois à l'automne 2013. Les collectivités et les syndicats mixtes de bassin ont été invités à se prononcer sur les cartographies « débordements de cours d'eau », et les

---

<sup>3</sup> Rapport explicatif, Cartographie des surfaces inondables et des risques, TRI Perpignan-Saint Cyprien, mars 2014

rapports complets associés, au printemps 2014. Douze collectivités, dont les plus grosses intercommunalités du territoire, ont fait remonter des remarques. Si plusieurs retours ont été positifs sur l'amélioration de la connaissance du risque, plusieurs commentaires mentionnent des incohérences entre ces cartographies et les PPR en vigueur, et s'inquiètent des conséquences. Une synthèse détaillée des réponses aux observations reçues, qui n'ont pas conduit les services à revoir la cartographie proposée, a été publiée par la DREAL de bassin sur son site<sup>4</sup>.

Les SLGRI ont été identifiées dans ces échanges comme un instrument pour l'amélioration de la connaissance d'une part, et la prise en compte des inquiétudes des collectivités d'autre part. Par exemple, les collectivités ont regretté que les petits fleuves côtiers n'aient pas été pris en considération dans les cartographies DI. Ils ont également souligné que la concomitance de crues sur plusieurs bassins n'avait pas pu être représentée. Enfin, l'examen du niveau de protection du territoire par les digues existantes n'avait pas été mené. En réponse, le bassin a renvoyé sur les SLGRI et sur le prochain cycle cartographique de la directive inondation. Il a également été mentionné que les discussions autour des SLGRI pourraient permettre de traiter la question des sources de financement pour lancer les actions identifiées.

L'élaboration ultérieure des SLGRI semble avoir été en partie une occasion manquée. Sans doute par manque de disponibilité des équipes en région et en département, l'État n'a pas saisi cette opportunité de renforcer le dialogue autour du risque inondation et la pédagogie auprès des collectivités. Les documents ont été entièrement élaborés par des bureaux d'études, sous le pilotage principal de la DDTM 66. La concertation avec les parties prenantes s'est déroulée en 2017, soit près de deux ans après le porter à connaissance du plan de gestion du risque inondation 2016-2021 du bassin Rhône Méditerranée (PGRI 1) en novembre 2015. Les projets de SLGRI, sur les fleuves Agly, Têt, Tech et Réart ont été approuvés par arrêté le 6 septembre 2018, soit quatre ans après la date prévisionnelle d'approbation des SLGRI (initialement prévue fin 2014). La dimension de partage de l'information sur les études hydrauliques existantes, d'association des acteurs locaux pour une meilleure appropriation des enjeux, et d'amélioration de la connaissance semble ne pas avoir pu se concrétiser. Aucun maire des communes rencontrées par la mission n'a fait spontanément référence à la SLGRI dans les entretiens.

## **2.3 L'aléa n'est pas assez pris en compte dans les documents de planification faute de mise en compatibilité des documents d'urbanisme au PGRI**

### ***2.3.1 La nécessité de mettre les SCOT en compatibilité avec le PGRI et les PLU, dont le PLUiD, en compatibilité avec les SCOT***

Selon les termes des articles L131-1 et suivants du code de l'urbanisme, les SCOT doivent être rendus compatibles avec les dispositions du PGRI dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation de ce dernier. Dans la plaine du Roussillon, couverte par deux SCOT approuvés (Plaine du Roussillon et Littoral Sud) et un projet de SCOT (Corbières Salanque Méditerranée), cette obligation réglementaire aurait dû être satisfaite avant le 23 décembre 2018.

Si le SCOT Littoral Sud, dont la révision a été approuvée en mars 2020, répond aujourd'hui à cette mise en compatibilité, ce n'est toujours pas le cas du SCOT Plaine du Roussillon, en révision depuis novembre 2017 et qui concentre l'essentiel des difficultés. L'absence d'arrêt du SCOT pose de fait problème pour la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme, dont celui de la communauté

---

<sup>4</sup> Consulté le 06/05/2022 : [https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/siERM/files/content/2018-09/20140801\\_TableauSyntheseConsultationCartoTRI.pdf](https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/siERM/files/content/2018-09/20140801_TableauSyntheseConsultationCartoTRI.pdf)

urbaine de Perpignan (PMMCU), condition déterminante pour assurer un développement maîtrisé de ce territoire.

À diverses reprises, les élus concernés ont été informés de cette obligation par les préfets respectifs :

- En 2016, l'information de la mise en œuvre du PGRI 2015-2021 a été l'occasion de faire état des dispositions du code de l'urbanisme en la matière<sup>5</sup>.

- En l'absence d'évolution en 2018, les préfets<sup>6</sup> ont rappelé les conditions de mise en œuvre du PGRI lors d'une réunion d'échange avec les présidents des syndicats mixtes des SCOT et de PMMCU en mars 2018, puis dans deux courriers en mai<sup>7</sup> et juillet 2018<sup>8</sup>.

En 2019, malgré ces courriers et le constat de la non prise en compte des principes du PGRI<sup>9</sup> par le SCOT, le préfet a fait de choix de ne pas forcer sa mise en compatibilité par une mise en demeure, ni de se substituer aux collectivités pour procéder à cette mise à jour, comme le lui permet le code de l'urbanisme<sup>10</sup>. Cette solution, pourtant envisagée, a été écartée devant le double constat, d'une part d'un manque de moyens au sein des services (DDTM) pour la mettre en œuvre, d'autre part de l'absence d'exemples d'application ailleurs en France.

Il s'avère aujourd'hui que l'absence de prise en compte du PGRI dans le SCOT, et incidemment dans les PLU(i), est un frein pour la mise en œuvre des principes de prévention dans les zones à risques qui fait peser sur l'État seul la prise en compte du risque inondation à l'échelle de ce territoire au travers des PPRI.

### ***2.3.2 La nécessité de réviser les PPR pour les mettre en compatibilité avec le PGRI et en conformité avec le décret de juillet 2019***

La révision des PPR pour les mettre en compatibilité avec le PGRI est une obligation réglementaire (L.562-1 VI du code de l'environnement) qui n'est pas assortie de délai. Au-delà d'interdire les extensions en zone inondables et de réglementer les constructions futures en zone urbanisée, réviser les PPR permet de fixer un calendrier pour réduire la vulnérabilité des bâtiments existants.

Aucun des PPRI du département n'a formellement été approuvé avec mise en compatibilité avec le PGRI 2015-2021. La responsabilité de l'État vis-à-vis de l'obligation réglementaire est donc engagée. Le juge du tribunal administratif de Montpellier y fait référence dans les conclusions de plusieurs jurisprudences, en soulignant le retard pris par l'État en la matière, alors que l'État vient reprocher aux collectivités l'absence de prise en compte du PGRI. C'est un élément qui fragilise manifestement la position de l'État.

Par ailleurs, le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques pour les aléas débordements de cours d'eau et submersion marine vient encadrer davantage la définition des aléas et le contenu des PPR. Il remplace une doctrine nationale et deux circulaires. Il précise les modalités de qualification des aléas et les règles d'interdiction et d'encadrement des constructions dans les zones exposées aux risques. Il vient en particulier confirmer le principe général d'inconstructibilité en zone inondable, le classement en aléa très fort d'une bande de précaution à

---

<sup>5</sup> Courrier du 12 mai 2016 relatif à la mise en comptabilité des SCOT et PLU au PGRI.

<sup>6</sup> Philippe Vignes, puis Philippe Chopin à compter de fin mai 2018.

<sup>7</sup> Compte-rendu daté du 24 mai 2018 de la réunion du 20 mars 2018.

<sup>8</sup> Courrier du 30 juillet 2018 portant à la connaissance des SCOT et de PMMCU les règles issues du PGRI à prendre en compte dans la conception des documents d'urbanisme.

<sup>9</sup> Courrier du 11 juillet 2019.

<sup>10</sup> Articles L153-49 à 53 du code de l'urbanisme.

l'arrière des systèmes d'endiguement et la nécessité de prendre en compte les scénarios de défaillance des ouvrages.

Les PPR dont l'élaboration ou la révision sont prescrites après le 5 juillet 2019 y sont assujettis. Cela concerne la quasi-totalité des PPRI sur les communes du TRI, dont la révision est pour la plupart déjà programmée, si ce n'est récemment prescrite. Seules les communes du secteur de la Basse Castelnou dans la vallée de la Têt ne seraient pas concernées dans la mesure où le PPR est prescrit depuis 2008. Il est à noter que le décret 2019 ne s'applique pas aux cours d'eau torrentiels qui requièrent des expertises particulières, notamment celles du service RTM (restauration des terrains en montagne) de l'office national des forêts (ONF)<sup>11</sup>.

Les nouveaux PPRI doivent donc simultanément se mettre en compatibilité avec le PGRI<sup>12</sup> et en conformité avec le décret de 2019 et, ainsi, mettre fin à certaines dispositions permissives des PPRI en vigueur – qui étaient susceptibles de tolérer des constructions nouvelles en zone d'aléa fort (y compris en cas de hauteur d'eau supérieure à 1 m d'eau), s'il s'agissait de « finir » la zone urbanisée et de préserver des zones d'expansion des crues.

Pour cette action, les services de l'État pourront utilement s'inspirer d'un avis récemment émis par l'Autorité environnementale au sujet de PPR littoraux (cf. Annexe 4).

***Recommandation 1. (au préfet – DDTM) S'appuyer sur le PGRI récemment arrêté et l'avis 20022-07 de l'Autorité environnementale pour relancer la mise en compatibilité de tous les documents d'urbanisme et PPRI restants, en attendant leurs révisions.***

### 2.3.3 Les oppositions au PGRI 2022-2027

Le PGRI 2022-2027 a rencontré une forte opposition des collectivités dans le département des Pyrénées-Orientales, dans la phase de consultation. La majorité des avis défavorables au PGRI à l'échelle du bassin ont émané de ce département. Les contestations relèvent principalement de deux axes : une contestation des cartographies de l'aléa et une contestation de certains des principes retenus dans le PGRI comme dans le décret PPR, comme le fait d'interdire les constructions en zone d'aléa fort, de cesser de construire en zones non urbanisées lorsque le risque est faible ou encore, de ne pas considérer les digues et les protections existantes.

La mission constate que les collectivités ne s'étaient pas approprié le PGRI 1 et contestent d'autant plus le PGRI 2. Sur le fond, elles refusent principalement les dispositions du décret PPR de 2019 et sa traduction dans la révision des PPR.

Néanmoins, la lecture de certaines collectivités et de leur conseil juridique est que, dès lors qu'il y a un PPR, même s'il est permissif par rapport au PGRI ou au décret de 2019, il fait écran à l'application du PGRI (disposition 1.3 du PGRI "En l'absence de PPRI, les documents d'urbanisme (SCOT ; PLU et cartes communales en l'absence de SCOT) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les principes suivants, en ce qui concerne l'aménagement des zones à risques d'inondation"). Dans le contexte des Pyrénées-Orientales, cette interprétation revient le plus souvent à « oublier » les dispositions du PGRI dans les décisions d'urbanisme, puisque les PPRI en vigueur sont permissifs.

---

<sup>11</sup> Un guide pour la réalisation des PPRI liés à des crues torrentielles est attendu. Il semble que le département des Pyrénées-Orientales rencontre également un certain retard dans la couverture des communes de montagne concernées, par des PPR pour le risque d'inondation torrentielle.

<sup>12</sup> Désormais, le PGRI 2022-2027 qui a été formellement approuvé le 21 mars 2022.

La lecture du service risques de la DDT est à l'inverse que la doctrine est fixée par le décret PPR de 2019 d'autant que le préambule du guide d'application du même décret invite à l'appliquer pour les porter à connaissance et l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme.

La mission note que l'interprétation donnée dans le guide juridique de l'association des maires de France est correcte en ce qui concerne l'application du R111-2, mais rappelle que les documents d'urbanisme ne peuvent retarder davantage leur mise en compatibilité avec le PGRI compte-tenu de leurs obligations réglementaires. L'association des maires de France devrait être associée à des ateliers de vulgarisation sur le PGRI 2 car le statu quo (rejet du PGRI 2) n'est pas tenable, maintenant que le PGRI 2 est formellement approuvé.

**Recommandation 2. (aux DREAL Occitanie et DREAL de bassin Rhône Méditerranée) Organiser des ateliers de vulgarisation sur le PGRI 2022-2027, en liaison avec la DDTM et en partenariat avec l'association des maires de France.**

## 2.4 Le retard pris en matière de prise en compte du risque inondation s'accumule

Les services de l'État de l'ex région Languedoc Roussillon ont développé depuis 2003 des guides régionaux<sup>13</sup>, précisant les principes généraux d'élaboration des PPRI, assez proches des dispositions développées ensuite dans les décrets PPRI et déclinées dans le PGRI.

Sous couvert d'une « spécificité » des Pyrénées Orientales (cf. section 1.2), ces doctrines n'ont pas été appliquées dans le département, tant par les élus dans la conception de leurs documents d'urbanisme, que par les services de l'État qui ne les ont pas intégrées dans leur action, pérennisant ainsi les principes existants relativement permissifs.

Par ailleurs, la doctrine de juin 2003 ouvrait la voie à des exceptions pour les communes « entièrement inondables »<sup>14</sup>, avec la notion de « périmètre de fin d'urbanisation » qui doit permettre aux collectivités de répondre aux besoins d'habitat ou de services dans un secteur urbanisé :

*« Les communes dont le territoire est entièrement concerné par des zones inondables se trouvent dans la difficile situation de fin d'urbanisation ; cependant pour répondre aux besoins d'habitat, d'emploi, de services dans un secteur urbanisé, le zonage pourra être exceptionnellement adapté, mais seulement après avoir approfondi avec les élus communaux, les possibilités alternatives d'urbanisation le bilan entre bénéfices attendus et l'accroissement de la vulnérabilité des biens et personnes qui en résulteraient. Dans la majorité des cas, la sagesse amènera à retenir les possibilités de développement intercommunal qui assureront, dans des conditions de sécurité acceptables, le maintien des activités et des conditions de vie des habitants. »*

Ces exceptions ont été surutilisées dans les Pyrénées Orientales, en opposition au caractère exceptionnel mis en avant par le guide, plusieurs communes de la plaine du Roussillon se trouvant dans cette situation.

Tout ceci a contribué à mettre en œuvre dans ce département une politique de prévention du risque inondation insuffisante au regard des standards attendus.

---

<sup>13</sup> Juin 2003 et Novembre 2012

<sup>14</sup> Le texte complet du guide régional est disponible sous [https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_Regional\\_PPR\\_cle58748c-1.pdf](https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_Regional_PPR_cle58748c-1.pdf)

Les évolutions apportées par le décret PPRI de juillet 2019 ont ainsi été perçues de façon brutale par les acteurs du territoire, l'écart avec les pratiques existantes étant d'autant plus importantes. Notamment, la notion de zone urbanisée ne peut être entendue qu'au sens de « déjà urbanisée » alors que les documents d'urbanisme en vigueur y englobent les zones « à urbaniser ».

Cette perception est accentuée par le fait que l'État a entrepris tardivement la mise à jour des PPRI, malgré leur caractère permissif par rapport à la doctrine Languedoc Roussillon de juin 2003 et leur incompatibilité avec le PGRI 2015. Le travail pour rattraper ce retard est conséquent. La DDTM a initié depuis 4 ans la révision ou l'élaboration de 54 PPRI sur la Plaine du Roussillon, correspondant au TRI Perpignan-Saint-Cyprien. Les premières applications anticipées (Saint-Cyprien et Barcares) interviendront en 2022, le programme sur l'ensemble du territoire conduisant à l'approbation progressive des PPRI entre 2024 et 2026.

Ce travail doit constituer une priorité pour la DDTM. La direction a engagé une réorientation de ses moyens sur le domaine en diminuant ses interventions sur les avis ponctuels en matière d'application du sol pour concentrer ses efforts sur la révision du PPRI. Elle doit poursuivre dans cette voie, notamment pour garantir une restitution des études par les prestataires dans le respect des calendriers établis. Les moyens humains engagés par la DDTM, avec le renfort récent d'un agent de catégorie A dans le cadre de la réserve régionale d'emploi, semblent quantitativement adaptés pour faire face au travail restant à produire, sous réserve d'un pilotage efficace de ces moyens et des priorités.

L'approche par bassin versant constitue également un axe de travail permettant d'optimiser le travail et de gagner du temps. L'initiative prise sur le bassin versant de l'Agly, consistant à partager avec le syndicat mixte la maîtrise d'ouvrage des études d'aléa semble également de nature à favoriser une appropriation par les collectivités des résultats et ainsi du document final, par la constitution d'une référence partagée. Même si tout n'a pas fonctionné idéalement dans le contexte perturbé de la pandémie, cette expérience mérite d'être renouvelée si l'occasion se présente.

**Recommandation 3. (DDTM) Prioriser la production des cartes d'aléas des PPRI à l'échelle des bassins versants, à partir des études d'aléas menées par les cabinets experts qui doivent strictement respecter les calendriers établis.**

## 2.5 La qualification de l'aléa dans la plaine du Roussillon

Un autre point contribue à augmenter l'écart entre les pratiques locales et les résultats attendus en matière de prévention du risque inondation : l'introduction par le décret 2019 de la prise en compte de la dynamique de crue dans la qualification du niveau d'aléa. Celle-ci est déterminée par la combinaison de l'intensité de la vitesse d'écoulement de l'eau et la vitesse de montée des eaux. Les modalités de définition de cette notion sont renvoyées par le décret aux guides d'élaboration des PPR.

**Figure 2. Caractérisation de l'aléa en fonction de la hauteur et de la dynamique**  
**Extrait du guide d'application du décret PPRI 2019**

Dynamique Hauteur	Dynamique lente	Dynamique moyenne	Dynamique rapide
H < 0,5 mètre	Faible	Modéré	Fort
0,5 < H < 1 mètre	Modéré	Modéré	Fort
1 < H < 2 mètres	Fort	Fort	Très fort
H > 2 mètres	Très fort	Très fort	Très fort

En Occitanie, la façon de qualifier la dynamique est définie dans la doctrine régionale de juin 2021, encore en cours de validation. La vitesse de montée des eaux y est caractérisée à dire d'expert à partir d'un faisceau d'indices dont le croisement donne un classement relatif des cours d'eau à l'échelle de la région. Cette méthode conduit, pour une vitesse de montée des eaux qualifiée de rapide, à retenir une dynamique rapide quelle que soit la vitesse d'écoulement de l'eau.

**Figure 3. Caractérisation de la dynamique de crue - Extrait de la doctrine régionale Occitanie de juin 2021**

<b>Matrice de la dynamique</b>	Vitesse écoulement	Vitesse écoulement	Vitesse écoulement
	<b>Inf à 0,2 m/s lente</b>	<b>0,2 à 0,5 m/s moyenne</b>	<b>sup à 0,5 m/s rapide</b>
Vitesse de montée de l'eau à dire d'expert <b>LENTE</b>	<b>Dynamique lente</b>	<b>Dynamique moyenne</b>	<b>Dynamique rapide</b>
Vitesse de montée de l'eau à dire d'expert <b>MOYENNE</b>	<b>Dynamique moyenne</b>	<b>Dynamique moyenne</b>	<b>Dynamique rapide</b>
Vitesse de montée de l'eau à dire d'expert <b>RAPIDE</b>	<b>Dynamique rapide</b>	<b>Dynamique rapide</b>	<b>Dynamique rapide</b>

Dans le cas des Pyrénées Orientales, la dynamique de crue est qualifiée de rapide sur l'ensemble des bassins versants, ce qui peut se justifier d'une part, par le fait qu'en zone méditerranéenne, n'importe quel affluent pouvant générer une crue majeure, leur effet peut être majoré, d'autre part, par le caractère aggravant que constituent les secteurs endigués de la plaine du Roussillon (risques de rupture, possible concomitance des débordements). Cette analyse a pour conséquence d'augmenter mécaniquement le niveau d'aléa, passant de modéré ou faible dans les PPRI existants à fort pour les hauteurs d'eau inférieures à 1 mètre.

Par ailleurs, en l'absence de référence au moment du porter à connaissance en 2019, la DDTM s'est forgée une interprétation avec les éléments dont elle disposait à l'époque. Elle a ainsi retenu un niveau d'aléa « très fort » au lieu de fort pour les hauteurs d'eau supérieures à 1 mètre, augmentant encore plus le niveau d'exigence. Les conséquences pour la constructibilité de ces évolutions sont l'interdiction de toute construction nouvelle hors renouvellement urbain, l'interprétation de la DDTM interdisant même toute nouvelle construction nouvelle en dent creuse ou tout bâtiment d'exploitation agricole. Pour ces derniers, le décret PPRI de juillet 2019 ouvre cependant une certaine souplesse en zones inconstructibles, à condition qu'ils ne contiennent pas de locaux de sommeil<sup>15</sup>.

En outre, la doctrine Occitanie, au travers de ses annexes techniques, semble laisser des marges de manœuvre aux DDTM, ouvrant la voie à un classement en dynamique de crue moyenne des zones ponctuelles de plaine, hors zone de grand écoulement, à distance des digues et du lit mineur, lorsque les vitesses d'écoulement sont inférieures à 0,5 m/s. La DDTM doit expertiser si ces cas de figures sont susceptibles de se présenter dans les bassins aval de l'Agly et de la Têt.

<sup>15</sup> Voir en page 9 du document 'Modalités d'application du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019' publié par le ministère de la transition écologique en novembre 2019.

**Recommandation 4. (DDTM) Revoir les principes de qualification du niveau de l'aléa à l'appui de la doctrine Occitanie de juin 2021, en utilisant toutes ses marges de manœuvres.**

## 2.6 Traiter les exceptions sollicitées par les collectivités dans le cadre de l'instruction du PPR

Le décret PPRI introduit la possibilité, pour une autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de demander de ne pas appliquer, dans des cas exceptionnels, les principes habituels d'interdiction dans certaines zones soumises au risque inondation. Ces exceptions ne conduisent pas à une quelconque modification de l'aléa dans la carte des aléas, mais à une adaptation, à justifier, du règlement du PPRI.

Lors des échanges, des collectivités ont manifesté auprès de la mission beaucoup d'intérêt pour ces exceptions introduites par le décret PPRI, pouvant être accordées par le préfet sur demande de la collectivité au stade de l'élaboration d'un PPRI.

Il paraît important de rappeler le cadre réglementaire existant pour ces exceptions, et notamment le fait qu'elles ne doivent être utilisées que dans des cas exceptionnels et de façon très limitée, pour répondre à des besoins de constructions justifiés sur des territoires déjà très contraints :

- Le secteur, objet de la demande d'exception, doit être porteur d'un projet d'aménagement essentiel pour le bassin de vie, sans solution d'implantation alternative à cette échelle ;
- Le projet doit être pensé de manière à réduire autant que possible la vulnérabilité ;
- La demande d'exception doit s'accompagner d'un avis de l'autorité compétente en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et doit répondre à un cahier des charges précis en matière de libre écoulement des eaux, de sécurité des personnes et des biens, d'alerte et de réduction de la vulnérabilité ;
- En dehors des centres urbains, les exceptions sont conditionnées à la présence d'un système d'endiguement dont le niveau de protection est au moins égal à l'aléa de référence du PPR<sup>16</sup>.

Ces dispositions ne sont effectives qu'à partir de la transmission par le préfet à la collectivité concernée d'un projet de PPRI conforme aux dispositions du décret de 2019 et présentant le cadre applicable aux demandes d'exceptions.

---

<sup>16</sup> Aucun système d'endiguement dans les Pyrénées Orientales ne répond à la condition de protection au niveau de l'aléa de référence.

**Figure 4. Tableau récapitulatif des exceptions au principe d'inconstructibilité**

Aléa		faible ou modéré	fort ou très fort
Zones urbanisées	Centre urbain	Sans objet	Exceptions possibles sur demande de la collectivité et sous conditions
	Zone urbanisée hors centre urbain		Exceptions possibles sur demande de la collectivité et sous conditions, et uniquement dans les zones protégées par un système d'endiguement dont le niveau de protection est au moins égal à l'aléa de référence
Zones non urbanisées		Exceptions possibles sur demande de la collectivité et sous conditions, et uniquement dans le cadre d'une « relocalisation d'une zone urbaine » réduisant la vulnérabilité	Pas d'exception possible

Compte-tenu des enjeux liés à ces dispositifs, les services de l'État devront rapidement définir la posture à tenir pour le traitement des demandes d'exceptions dont ils pourraient être saisis à l'occasion des révisions des PPRI :

- Conseiller en amont les collectivités pour les guider, au risque d'endosser une part de la responsabilité,
- Privilégier l'élaboration des PPRI, en concentrant les moyens sur ces démarches, et circonscrire les possibilités d'exceptions aux situations exceptionnelles qui portent les enjeux majeurs.

La mission recommande fortement la deuxième stratégie, dans le contexte du retard pris sur l'élaboration des PPRI dans le département (voir section suivante). Les services de l'État ne devraient se mobiliser sur les demandes d'exceptions seulement lorsqu'elles seront finalisées par les collectivités. Elles ne pourront être acceptées que si elles respectent à la lettre les dispositions prévues par le décret de 2019.

## 3 Un projet de territoire pour la plaine du Roussillon prenant en compte la prévention des risques

### 3.1 La géographie des intercommunalités de la plaine du Roussillon n'est pas adaptée au besoin de porter un projet commun

La géographie des intercommunalités (cf. annexe 7 - EPCI possédant la compétence urbanisme au 31 décembre 2021) comporte une aberration avec une intercommunalité interdépartementale, majoritairement audoise avec trois communes des Pyrénées-Orientales aux portes de Perpignan et au beau milieu de la plaine du Roussillon.

***Recommandation 5. Recommandation 5. (au préfet et aux collectivités) Envisager une recomposition des intercommunalités.***

Cette géographie doit être revue pour favoriser l'émergence d'un projet commun de prévention des inondations qui anticipe les mesures liées au zéro artificialisation nette

La mission a pu constater un déficit flagrant de coopération entre collectivités. Les intercommunalités ne se sont pas fédérées autour de projets communs et fonctionnent pour la plupart sur un principe de guichet, chaque commune venant chercher ce dont elle a besoin. Sur la communauté urbaine de Perpignan, le PLUi, engagé depuis 2015, n'est toujours pas approuvé, rendant difficile la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire cohérent.

Le développement d'une politique efficace de prévention des inondations dans la plaine du Roussillon ne peut s'envisager qu'à travers l'émergence d'un projet commun pour le territoire partagé par tous les acteurs, avec des objectifs communs en matière d'artificialisation des sols, de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, de préservation de la biodiversité...

Certaines initiatives existent et mériteraient de connaître un écho plus large, comme l'étude d'imperméabilisation des sols menée par la commune de Saint Cyprien. Par cette action, la commune est en mesure d'identifier les secteurs sur lesquels l'infiltration est la moins importante et ainsi d'orienter l'urbanisation sur des zones où l'impact en terme d'imperméabilisation est moindre, réduisant les risques de ruissellement en préservant les capacités d'infiltration.

Des réflexions pourraient également être menées collectivement, dans le cadre des intercommunalités par exemple, pour exploiter les possibilités ouvertes par le décret PPRI en matière de renouvellement urbain, l'objectif étant de conduire les aménageurs à proposer de nouvelles formes urbaines, à la fois adaptées au territoire et résilientes face au risque inondation. L'AURCA se montre prête à accompagner des élus volontaires pour développer des opérations de ce style sur des secteurs où l'aléa le permet.

Enfin, la mission invite les acteurs locaux à se pencher sur les dispositifs existants en matière d'aménagement du territoire (appel à manifestation d'intérêt ZAN, atelier des territoires...) susceptibles de les aider à se fédérer et faire émerger un projet commun pour leur territoire, le cas échéant avec l'aide d'acteurs extérieurs.

Le dispositif d'atelier des territoires proposé par la DGALN, dans une version complète ou flash, peut constituer un format intéressant dans cet objectif, pour autant qu'une volonté collective à s'intégrer dans une telle démarche émerge localement, sous l'impulsion du préfet. Cette offre de service de l'État, qui s'accompagne de la mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes de l'aménagement urbain, doit venir en réponse à un engagement des collectivités vers un véritable projet commun pour le territoire. En outre, l'intégration du PGRI 2022/2027 dans les documents d'urbanisme doit

constituer le socle minimal des objectifs de la démarche auxquels les élus doivent adhérer au préalable, dans la perspective d'un pacte gagnant/gagnant pour le territoire. La recomposition de l'intercommunalité pourrait faire partie des points à débattre dans le cadre de l'atelier.

***Recommandation 6. (au préfet - DDTM) Fédérer les acteurs locaux autour d'une démarche d'atelier des territoires permettant d'initier un projet commun pour le territoire, avec pour objectif socle l'intégration du PGRI 2022/2027 dans les documents de planification.***

### **3.2 La nécessité d'engager une réflexion sur le renouvellement urbain avec réduction de la vulnérabilité**

Des échanges récents sur les bâtiments vulnérables (EHPAD) et les difficultés de mise en œuvre du NPNRU à Perpignan soulignent la nécessité d'une vision en terme de bilan de vulnérabilité.

C'est un changement important du mode de production de logement dans les Pyrénées-Orientales : identifier les secteurs propices au renouvellement urbain, identifier les conditions de faisabilité technique et financière, identifier et accompagner les maîtres d'ouvrage, mobiliser les partenaires (DDTM, EPF, AC et PC, CAUE, AURCA, ...).

## 4 Mieux lier aménagement du territoire, réduction de la vulnérabilité et prise en compte des milieux aquatiques

Pour cela, la relation de travail avec les acteurs de la GEMAPI doit être renforcée.

### 4.1 L'avancée de la mise en œuvre de la GEMAPI dans le département est un atout

Au regard de la situation nationale, le département des Pyrénées-Orientales présente un avancement satisfaisant de la GEMAPI. Chacun des quatre bassins versants principaux, Agly, Têt, Réart et Tech, est couvert par un syndicat mixte de bassin versant doté de l'ensemble des compétences GEMAPI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les quatre syndicats ont mis en place simultanément la taxe GEMAPI, au montant identique (20 euros par habitant). Des contrats de milieu et des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI) ont également été préparés et mis en œuvre par certaines de ces structures. Deux PAPI sont en cours (Têt et Réart), un PAPI d'intention a été labellisé sur l'Agly, et un PAPI est en émergence sur le Tech. Sauf sur le Tech, la mise en œuvre opérationnelle des stratégies locales (SLGRI) - qui couvrent l'ensemble des communes des bassins versants, et pas uniquement les communes du TRI - est intégrée au PAPI. Enfin, un observatoire territorial des risques d'inondation (OTRI, [www.otri.fr](http://www.otri.fr)) partagé entre les syndicats a été mis en place dans l'objectif de mutualiser leurs études et leurs données.

La mission recommande de renforcer la relation de travail entre services de l'État et syndicats gémapiens, en veillant à une information régulière et réciproque sur les sujets communs (études, avancement des PPRI, mesures préfectorales contre la sécheresse et les inondations, etc.) et à des échanges étroits dans le cadre des procédures (validation PAPI, classement et gestion des endiguements, dossiers loi sur l'eau, etc.).

***Recommandation 7. (au préfet - DDTM) Veiller à maintenir une relation de travail étroite et régulière avec les quatre syndicats gémapiens.***

### 4.2 S'appuyer sur les SLGRI pour accélérer la prise en compte du risque inondation dans les territoires

Les SLGRI reprennent les principaux objectifs du PGRI. Leur pilotage par les syndicats de bassin versant en charge des PAPI offre un accès privilégié aux élus du bassin versant (relation entre pairs) pour diffuser les messages du PGRI et encourager les orientations en matière.

Des actions spécifiques de partage de l'information sur la stratégie de l'État pour la révision des PPRI, sur l'état d'avancement des études et des procédures de révision des PPRI, ou encore sur les nouvelles dispositions eu égard au contrôle de légalité pourraient être menées conjointement avec les syndicats gémapiens dans le cadre de l'animation des SLGRI. La mission recommande de saisir les opportunités d'association des collectivités et des parties prenantes autour des SLGRI pour faire de la pédagogie autour des objectifs du PGRI 2, notamment en ce qui concerne la préservation des champs d'expansion des crues, et la réduction de la vulnérabilité. Les compétences en animation des chargés de mission des syndicats mixtes pourraient être mises à profit dans ce cadre. Il est à noter sur ce point que le syndicat mixte du bassin versant de l'Agly a pris l'initiative de mener une étude pré-opérationnelle pour un plan d'action de réduction de la vulnérabilité sur l'ensemble du bassin versant. Des diagnostics de réduction de la vulnérabilité du bâti ont été menés sur dix communes pilotes.

La mission recommande en outre aux syndicats et aux services de l'État de veiller à relancer la dynamique de travail inter-SLGRI, afin de contribuer à diffuser les meilleures pratiques au sein du département.

**Recommandation 8. (au préfet, DDTM et syndicats gémapiens) Relancer la dynamique du groupe de travail inter-SLGRI.**

### 4.3 La gestion des endiguements doit faire l'objet d'une priorisation

Les quatre syndicats mixtes de bassin versant ont la responsabilité des systèmes d'endiguement depuis l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI. Ils sont confrontés à de nombreuses difficultés liées à la régularisation des systèmes existants, la neutralisation des ouvrages non retenus, l'inventaire des ouvrages susceptibles de faire digue, ceci en l'absence de connaissance exhaustive. Toutes ces actions focalisent leurs efforts, au détriment de réflexions plus stratégiques, notamment sur l'utilité de certains systèmes d'endiguement.

La complexité des diverses questions à traiter soulève des préoccupations au sein des syndicats mixtes de bassin versant :

- Le niveau de protection des ouvrages :

Pour certains ouvrages, le syndicat gémapien vise un niveau de protection pour une occurrence plus faible que celle retenue au moment de l'autorisation (par exemple, protection pour une crue décennale, au lieu de crue centennale pour le niveau de protection autorisé), ce qui pose la question de la façon de gérer la différence.

- Le devenir des ouvrages non retenus dans les systèmes d'endiguement :

Les ouvrages non retenus dans les systèmes d'endiguement doivent être neutralisés. Bien que cette notion renvoie à la suppression du sur-aléa lié à l'ouvrage, les conditions de mise en œuvre de la neutralisation interrogent les syndicats gémapiens.

- Le traitement des ouvrages d'infrastructure :

Dans le cadre des PAPI, l'analyse du fonctionnement hydraulique des bassins versants met en évidence des impacts défavorables sur les écoulements de certaines infrastructures, telles que l'A9 à Rivesaltes, le remblai SNCF à Elne, la RD 81 à Saint-Cyprien et Elne ou la RD 83 à Saint-Hippolyte et Saint-Laurent de la Salanque. Ces ouvrages peuvent être sources d'une aggravation de l'inondation en amont, d'une déviation des écoulements naturels, ou d'un risque de rupture avec sur-aléa. Les syndicats de bassin versant s'interrogent sur la façon de traiter ces ouvrages, notamment pour la maîtrise d'ouvrage et le financement des éventuels études et travaux pour réduire les sur-aléas qui seraient liés.

Malgré les difficultés auxquelles ils sont confrontés, les quatre syndicats de bassin affichent leur volonté d'assumer leur rôle et amorcent des rapprochements qui pourraient s'avérer utiles dans le contexte de la plaine du Roussillon, où un bassin versant peut impacter un autre.

Face à ces enjeux, et dans une perspective de conforter la dynamique engagée, la mission recommande de prioriser les actions concernant la gestion des endiguements, avec un calendrier à établir en relation avec les services de l'État. Les syndicats pourraient s'appuyer, pour cela, sur des assistances à maîtrise d'ouvrage extérieures spécialisées (CEREMA, BRGM...).

***Recommandation 9. (aux syndicats gémapiens) : La gestion des endiguements doit faire l'objet d'une priorisation avec l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée.***

#### **4.4 L'entretien des rivières et des cours d'eau est un irritant qui reste à traiter**

Le sujet de l'entretien des rivières, partiellement lié à la gestion du risque d'inondation (principalement pour l'enlèvement préventif des embâcles), est un irritant dans la relation entre syndicats mixtes de bassin versant et les services de l'État en département. De façon générale dans leur mission, les syndicats sont confrontés à trois types de difficultés : la gestion des périodes d'intervention, l'accès aux financements et enfin l'articulation de leurs actions avec celles des associations syndicales autorisées (ASA) ou constituées d'office (ASCO) qui gèrent des canaux d'irrigation ou de la défense de berges,

Les syndicats ont fait part d'une divergence d'interprétation entre les services instructeurs dans l'Aude et ceux des Pyrénées-Orientales qui pénaliseraient leurs travaux d'entretien. Les interventions en rivière relèvent du code de l'environnement (police de l'eau et des milieux aquatiques) et les services instructeurs sont chargés d'apprécier l'argumentaire présenté par les syndicats pour justifier les mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les impacts des travaux en rivière. Des contraintes plus fortes sur les périodes d'intervention seraient fixées par les services dans le département 66.

Par ailleurs, les syndicats sont confrontés à des baisses de financement pour l'entretien des cours d'eau. Le retrait du conseil départemental, compte tenu de la perte de la clause de compétence générale, a affecté leurs ressources. Enfin, la présence de plus de 250 ASA/ ASCO d'irrigation ou de défense de berges dans le département tend à multiplier les interlocuteurs lorsque des projets de travaux sont envisagés. Surtout, ces associations syndicales de propriétaires, héritières de canaux d'irrigation dont certains remontent jusqu'au 16e siècle, sont dépourvues de moyens et d'ingénierie technique, administrative et financière.

La mission recommande d'aborder cet irritant à travers l'élaboration d'une courte charte de bonnes pratiques pour les travaux en rivière, s'inspirant de la littérature existante. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le cadre du groupe de travail piloté par les syndicats, et réunir, outre la DDTM 66, la DREAL Occitanie, l'agence de l'eau et quelques représentants des ASA/ASCO intéressées et susceptibles de relayer l'information dans leurs réseaux.

***Recommandation 10. (aux syndicats gémapiens avec l'appui de la DDTM et de la DREAL Occitanie) Établir une charte départementale des bonnes pratiques d'entretien des cours d'eau***

## 5 Se préparer aux « risques du futur »

Lorsque l'État et les collectivités auront traité l'essentiel de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau, l'aléa d'inondation par submersion marine et l'enjeu d'érosion du trait de côte devront eux aussi être traités.

Ces enjeux déjà sensibles ont été évoqués avec les élus rencontrés à Villelongue de la Salanque et Saint Cyprien, ainsi qu'avec l'AURCA sur des projets pilotes (dents creuses, zone d'aléa modéré).

Suite à la tempête Xynthia de 2010, certaines communes françaises identifiées comme prioritaires (circulaire du 2 août 2011) se sont vu prescrire l'élaboration d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) à l'échéance 2014. Dans les Pyrénées Orientales, trois communes sont prioritaires pour élaborer un PPRL : Le Barcarès, Saint Cyprien et Elne<sup>17</sup>. Ces plans visent à prévenir la concomitance de crues sur plusieurs bassins versants, de submersion marine avec vent marin aggravant dont les effets sur les communes de l'arrière cordon littoral ne sont pas toujours bien connus.

Pour la submersion marine, directement liée à la remontée du niveau de la mer annoncée par les rapports du GIEC, elle viendra aggraver les difficultés d'alimentation en eau potable (formation d'un biseau salé) dans un territoire où existe déjà un conflit d'usages entre autorités organisatrices de la distribution en eau potable et professionnels agricoles, conflit susceptible d'entraver la progression démographique.

En ce qui concerne l'érosion du littoral, qui ne concerne qu'une portion du trait de côte du département<sup>18</sup>, le travail initié dans le cadre de l'observatoire partenarial du trait de côte catalan (Obscat, <http://www.obs-cat.fr>) est à poursuivre. En particulier, les résultats de l'étude de projection du trait de côte à horizon 2050 sur l'ensemble de la côte sableuse catalane devront être largement partagés, au-delà du cercle des collectivités, auprès des parties prenantes (CCI, acteurs du tourisme, du secteur immobilier, etc.). Les communes devront piloter ce partage de l'information.

La mission recommande en outre que des discussions entre pairs soient menées pour enrichir l'approche du département sur les risques liés à la submersion marine, notamment avec des collectivités de la Manche (ouest Cotentin) qui ont mené des initiatives originales sur ce thème (notamment [http://www.eau-seine-normandie.fr/caen\\_la\\_mer\\_CC\\_aout\\_2019](http://www.eau-seine-normandie.fr/caen_la_mer_CC_aout_2019)).

**Recommandation 11. (au préfet - DDTM avec l'appui de l'association des Maires de France)**  
**Organiser des échanges avec des élus d'autres territoires, par exemple la communauté de communes "Côte ouest centre Manche" sur le thème de la 'remontée de la mer' lors de voyages de comparaison, à organiser pour élus avec l'AURCA et les SMBV.**

<sup>17</sup> Les prescriptions du PPRI du Barcarès, valant PPRL, ont été rendues immédiatement opposables par arrêté préfectoral le 27 juillet 2021. Une démarche similaire est en préparation sur la commune de Saint-Cyprien.

<sup>18</sup> Une seule commune du département, Collioure, a souhaité être inscrite dans la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral, liste établie par le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022.

## Conclusion

Cette mission a permis de mettre en évidence le déficit de prise en compte du risque inondation dans le département des Pyrénées-Orientales, en particulier autour du territoire à risque d'inondation de Perpignan – Saint Cyprien. Cette situation reflète la trajectoire particulière de ce département, confronté au déni de la gravité du risque local d'inondation, car faiblement touché par des inondations de grande ampleur depuis l'*aiguat* de 1940.

La mission a identifié les points majeurs sur lesquels l'État comme les collectivités doivent progresser :

- La révision des PPRI, qui doit faire l'objet d'une démarche globale à l'échelle des bassins versants, en accélérant la production des cartes d'aléas. Celles-ci sont directement issues des études d'aléas menées par les cabinets d'experts, dont le calendrier de production doit être rigoureusement tenu.
- La révision des documents d'urbanisme pour prendre en compte le PGRI 2022-2027, afin d'éviter les incohérences à l'échelle des autorisations individuelles (contentieux). Les PPRI en révision doivent également montrer leur compatibilité avec le PGRI 2022-2027.
- La reconsidération du périmètre des intercommunalités, pour faciliter l'émergence de projets à la bonne échelle, et susceptibles de remplir les conditions des exceptions encadrées par le décret PPRI de juillet 2019.
- Le renforcement mutuel entre services de l'État et syndicats géomapiens, en particulier autour des stratégies locales de gestion du risque d'inondation qui fixent les objectifs à décliner collectivement, et en facilitant le recours à des assistances à maîtrise d'ouvrage expertes pour établir la priorisation des actions.
- Le renforcement de la culture du risque auprès des populations souvent nouvelles, sur la gravité du risque potentiel et des menaces liées aux risques littoraux, ainsi que la diffusion de mesures de réduction de la vulnérabilité de l'existant, en tenant compte de la problématique des accès en gestion de crise. Clarifier le risque assurantiel est également nécessaire.

La mission remercie les services départementaux de l'État et en particulier le service risques de la DDTM pour sa réactivité et l'appui à la mission. La mission remercie également l'ensemble des acteurs qui ont accepté de consacrer du temps en entretien sur ce sujet difficile, souvent objet de contentieux entre État et collectivités, dont la vocation est de minimiser les répercussions sur la qualité de vie de nombreux habitants de ce département, aujourd'hui et sur le long terme.



**Bruno Cinotti**

**Ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts**



**Flore Lafaye de Micheaux**

**Ingénieure en chef des  
travaux publics de l'État**



**Stéphane Pelat**

**Ingénieur des travaux publics  
de l'État hors classe**

# Annexes

# 1 Lettre de mission



## MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Paris, le / 8 NOV. 2021

Réf : MTE/2021-09/35328

La ministre

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général  
de l'environnement et du développement  
durable

**Objet : mission d'appui au préfet des Pyrénées-Orientales relative à la mise en œuvre de la politique de prévention du risque inondation dans le département**

Le département des Pyrénées-Orientales, par sa géographie variée et son climat méditerranéen, est fortement concerné par les risques naturels. Le risque d'inondation (débordement de cours d'eau, souvent torrentiels, submersion marine et ruissellement intense) est le risque majeur, du fait de l'importance des dommages qu'il est susceptible de provoquer, du nombre de communes concernées, de l'étendue des zones inondables et de la densité de population résidant dans ces zones. L'ensemble de ces risques doit se comprendre dans une perspective de changement climatique, d'augmentation de la fréquence des fortes pluviométries et de remontée des eaux marines qui ne peut que conduire à l'accroissement des risques d'inondation, et de submersion sur le littoral.

Un territoire à risque important d'inondation (TRI) a été défini sur le secteur Perpignan-Saint-Cyprien. Plus de 200 000 habitants permanents, soit près de 50 % de la population du département, y vivent en zone inondable, majoritairement sur le secteur de la plaine du Roussillon qui connaît par ailleurs une présence importante de touristes l'été.

Au regard des dispositions du décret PPR de juillet 2019, la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire s'avère difficile. L'actualisation des principes de prise en compte des risques naturels se heurte à des oppositions importantes, comme en témoigne la cinquantaine d'avis défavorables transmis au préfet coordonnateur de bassin lors de la consultation sur le projet de plan de gestion des risques d'inondations (PGRI), traduisant la difficile conciliation entre la prise en compte des risques selon les standards en vigueur et les enjeux d'aménagement. Cet état de fait induit un contentieux administratif important.

Au-delà de la question de la prise en compte des risques dans l'aménagement, les retards pris dans l'élaboration du SCOT plaine du Roussillon ou du PLUiD de Perpignan Méditerranée Métropole mettent en relief les difficultés que les collectivités éprouvent pour dresser les perspectives d'une stratégie d'aménagement urbain résiliente.

Hôtel de Roquelaure  
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris  
Tél : 33(0)1 40 81 21 22  
[www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

La réduction de la vulnérabilité du bâti existant face aux risques, la résorption de l'habitat insalubre, la reconversion des friches urbaines, l'objectif de zéro artificialisation nette à 2050 fixé par la loi climat et résilience, la restauration des trames vertes et bleues, la préservation du littoral, constituent des politiques publiques convergentes pour un urbanisme repensé.

Dans cette perspective, je vous demande de diligenter une mission visant à :

- évaluer la prise en compte des instructions nationales en matière de risques d'inondation dans l'aménagement, notamment dans les plans de prévention des risques et des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) ;
- évaluer la mise en place de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) et notamment la mise en œuvre de la réglementation confiant les diges rassemblées en systèmes d'endiguement aux collectivités compétentes en matière de GEMAPI ;
- établir un état d'avancement des démarches entreprises par l'État et les principales collectivités et porter un regard critique sur les actions conduites par l'État pour accompagner les acteurs locaux, sans oublier sa responsabilité dans le dire et le porter-à-connaissance du risque ;
- identifier avec les collectivités l'origine du manque de culture de la résilience et des difficultés pour prendre en compte les nouvelles orientations en matière d'aménagement en zone inondable ;
- préconiser des outils et des leviers pour mettre en œuvre la politique de prévention du risque inondation de manière adaptée au territoire en exploitant notamment le potentiel de renouvellement urbain. Les recommandations devront notamment porter sur les modalités de mise en œuvre des dispositions du PGRI 2022-2027 au niveau local au regard des projets en cours et des perspectives d'aménagement ainsi que sur les actions à mener en faveur de leur acceptabilité.

Cette mission d'appui au préfet, à qui la mission rendra compte, sera conduite en étroite relation avec les services déconcentrés, départementaux et régionaux de l'Etat. La mission veillera à consulter largement les collectivités locales concernées et notamment celles compétentes en matière de planification urbaine et d'application du droit des sols ainsi que celles disposant de la compétence GEMAPI. Les aménageurs et porteurs de projets structurants concernés seront aussi consultés. La DGPR et les autres directions du MTE (DGALN, DAJ) vous apporteront, en tant que de besoin, leur soutien.

Le rapport est attendu dans un délai de quatre mois à compter de la date de réception de la présente commande.



Barbara POMPILI

## 2 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
STOSKOPF	Etienne		Préfet
VANROYE	Cyril		Directeur départemental des territoires et de la mer
COULOMB	Julie		Directrice adjointe des territoires et de la mer
ORIGNAC	Philippe	DDTM - service eau et risques	Chef de service adjoint
DARMUZEY	Vincent	DDTM service eau et risques	Chef de service
MACAREZ	Frédéric	DDTM service eau et risques	Chef d'unité
SCHLOSSER	Johann	DDTM service eau et risques	Chargé de mission risques
MARTIN	Pierre-Arnaud	DDTM - service aménagement (planification, ADS, police de l'urbanisme)	Chef du service
MAZOYER	Kevin	Préfecture	Secrétaire général, sous-préfet de Perpignan
FOSSAT	Dominique	Préfecture	Sous-préfet de Prades
BASSAGET	Jean-Marc	Préfecture	Sous-préfet de Céret
PEREZ	Joël	direction des sécurités	Directeur de cabinet adjoint, directeur
MONTOYA	Luc	Préfecture - SIDPC	Chef du service
ROUSSEAU	Sylvie	Préfecture - SIDPC	Adjointe au chef du service
LEPINAY	Christian	Préfecture - DCL	Directeur
LETEURTRE	Bruno	Préfecture - DCL Bureau du contrôle de légalité	Chef de bureau
FORMA	Olivier	Préfecture - DCL Bureau du contrôle de légalité	Adjoint au chef du bureau
VILA	Robert de la	communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole (PMM)	Président, maire de Saint Estève
BOUHLEL	Hatem	communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole (PMM)	DGA
JORDA	Edmond	Sainte-Marie-de-la-mer	Maire, président de l'association des maires des Pyrénées-Orientales
MEDINA	Marc	Torreilles	Maire
MARGAIL	Cécile	Torreilles	Adjointe à l'urbanisme
M. CHAMEROY	Florent	Torreilles	DGS
BROUSSE	Flora	Torreilles	Responsable du service de l'urbanisme
GAMEZ	Jean-Luc	Villelongue-la-Salanque	Adjoint au maire, adjoint à l'urbanisme
DEFLANDRE	Sophie	Villelongue-la-Salanque	DGS
Del POSO	Thierry	Saint Cyprien	Maire, président CC Sud Roussillon
X		Saint Cyprien	DGS
M. PETIT	Marc	Claira	Maire, VP du SMBVA
SOLANA	Sylvie	Claira	DGS

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
BILLES	Jean-Paul - de	Pézilla la rivière	Maire, président
GOZE	Ève		Agent territorial responsable du fonctionnement administratif
PARRAT	Pierre	SMBV de la Têt	Président du, conseiller municipal de Perpignan
RALLO	François	SMBV du Réart	Président du, maire de Saleilles, VP de la CU
MARTINEZ,	Théophile	SMBV de l'Agly	Président du, maire de Cases-de-Pène, VP CU
FARRES	Isabelle	SMBV du Tech (SMIGATA)	Directrice
TORRENS	Jean-Claude	SMBV du Réart	Directeur, maire de Saint Nazaire, VP CU
CAROL	Fabrice	SMBV de la Têt	Directeur
PARRA	Antoine	SMBV de la Têt	Président
FOURCADE	Pascal	AURCA	Directeur
PLANAS	Gilles	AURCA	Pôle stratégie territoriales et projet de territoire de la CU
MARTY	Valérie	AURCA	Chargée de mission Habitat opérationnel (Projet de ville, ANRU, ..)
LANZELLOTTI	Provence	AURCA	Chargée d'études littorales - Observatoire de la côte sableuse catalane
ARTERO	Romain	AURCA	Chargé de mission environnement - observ. Risques inondation
IRIBAREN	Muriel	AURCA	Chargée d'étude paysage - cellule développement urbain - pilote du SCoT Corbières Salanque Méditerranée -
CANTAGRILL	Anais	AURCA	Chargé d'études planification - pilote du SCoT Plaine du Roussillon
MONIE	Nicolas	DGPR/SRNH - Département d'Appui aux Politiques de Prévention	Chef de Département
BERTHET	Lionel	DGPR/SRNH	Sous-directeur de l'appui aux Politiques de Prévention
MULLER	Sybille	DGPR/SRNH - bureau des risques inondations et littoraux (BRIL)	Cheffe de bureau
CHAPELET	Philippe	DREAL Occitanie	Directeur des Risques Naturels
FOREST	Sébastien	DREAL Occitanie	Directeur Régional Adjoint
GERARD	Léa	DREAL Occitanie	Cheffe du département prévention des risques naturels
PIROUX	Gilles	DREAL bassin RMC	
CONTE	Olivier	DREAL bassin RMC	
JUNQUET	Philippe	CGEDD/MIGT Toulouse	Ancien DDTM 66 de fin 2017 à fin 2019
RASSON	Nicolas	DREAL Occitanie	Directeur de l'Aménagement à la DREAL Occitanie - Ancien chef de service risques 66 de févr. 2018 à août 2021
NOUGUIER	Stéphane	ONF - service RTM	Chef du service
CHOZNACKI	Éric	ONF - service RTM	Géologue

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
TASTU SOULEYREAU	Alexandra	Ville de Perpignan	Directrice
DELSERIEYS	Mathieu	Ville de Perpignan	Division sécurité civile
MARTINEZ	Théophile	SMBV de l'Agly	Président, maire de Cases-de-Pène, VP CU
BOULET- BLANQUET	François	SMBV de l'Agly	Directeur
GARCIA	Nicolas	Ville d'Elne	Maire
LODA	Stéphane	Ville de Canet	Maire
FABRE	Nicolas	Ville de Canet	DGS
RICHOU	Patrick	Ville de Canet	Chef du service Urbanisme
BENASSIS	Marc	Ville de Canet	Premier adjoint

### 3 L'aiguat de juillet 1940 (Source MétéoFrance)

*En 1940, un épisode pluvieux fantastique a touché, du 16 au 20 octobre, les Pyrénées-Orientales, l'Aude, ainsi que la Catalogne espagnole.*

*Il y eut plus de 300 morts en Catalogne, 57 en France, dont près de la moitié à Amélie-les-Bains et ses environs.*

L'hydrologue Maurice Pardé l'a qualifié de "crue de référence", la plus violente depuis celle du 16 octobre 1763 sur les Pyrénées-Orientales :

"...ce qui s'est passé en octobre 1940 autour du Canigou, extrémité imposante (2785 m) de la barrière pyrénéenne vers la Méditerranée, rivalise avec les cataclysmes les plus effrayants de l'Ardèche, des hauts Gardons, de la Cèze supérieure, de l'Erieu, etc."

Les mesures pluviométriques pour cet épisode pluvieux exceptionnel sont malheureusement rares et souvent imprécises. C'était la guerre, le service météorologique français désorganisé n'avait plus les moyens de collecter les informations recueillies d'où la difficulté de l'étude.

Dans la quinzaine qui suivit l'"aiguat", Maurice Pardé fut nommé expert officiel de l'État par le gouvernement, à charge de se prononcer sur les raisons exactes d'un tel sinistre. Il lança une large enquête auprès des instituteurs du département.

Il a été mesuré 840 mm de pluie le 17 octobre à l'usine électrique de la Llau. Cette valeur a été officialisée comme étant le record de pluie en 24 heures pour l'Europe. Or le pluviomètre a débordé à 4 reprises entre 12 h 00 et 19 h 30 ce jour-là, la valeur réelle semble donc encore bien supérieure à ce chiffre...

La valeur de 1000 mm pour la journée du 17 mesurée à Saint-Laurent-de-Cerdans est certainement beaucoup plus proche des quantités de pluie réellement tombées ce jour-là...

Sur l'Aude, les précipitations ont atteint 150 à 200 mm en quelques heures. L'épisode a touché jusqu'à l'Orb, dans l'Hérault, recevant de 100 à 150 mm.

Sur les Pyrénées-Orientales, département particulièrement affecté, les pluies ont débuté le 16 octobre, d'abord sur les Albères et la plaine du Roussillon, puis ont gagné vers l'intérieur.

En Vallespir, Conflent et Fenouillèdes, elles ont été qualifiées de diluviennes durant la nuit du 16 au 17 avec un maximum d'intensité en fin de matinée du 17 et fin d'après-midi, début de soirée. Ces précipitations ont été accompagnées de phénomènes orageux parfois violents en Haut-Vallespir et sur le Canigou.

Elles ont provoqué des crues catastrophiques le 17 en après-midi et dans la nuit du 17 au 18. Les pluies diminuant d'intensité le vendredi 18, la décrue des rivières s'est amorcée.

Le 19, une reprise des précipitations s'est accompagnée d'une nouvelle montée des eaux des rivières, mais moins désastreuse que celle du 17.

Ces hauteurs d'eau, considérées comme une anomalie fantastique, sont bien en rapport avec les crues dévastatrices qu'elles ont engendrées sur l'Aude et ses affluents, notamment la Salz, et sur les rivières dévalant du Canigou (2785 m), principalement l'Agly, la Têt et le Tech et ses affluents (le Canidiel, la Coumelade, le Riu-Ferrer, la Parsigoule, etc.).

Les éboulements ont été grandioses (source : Maurice Pardé) :

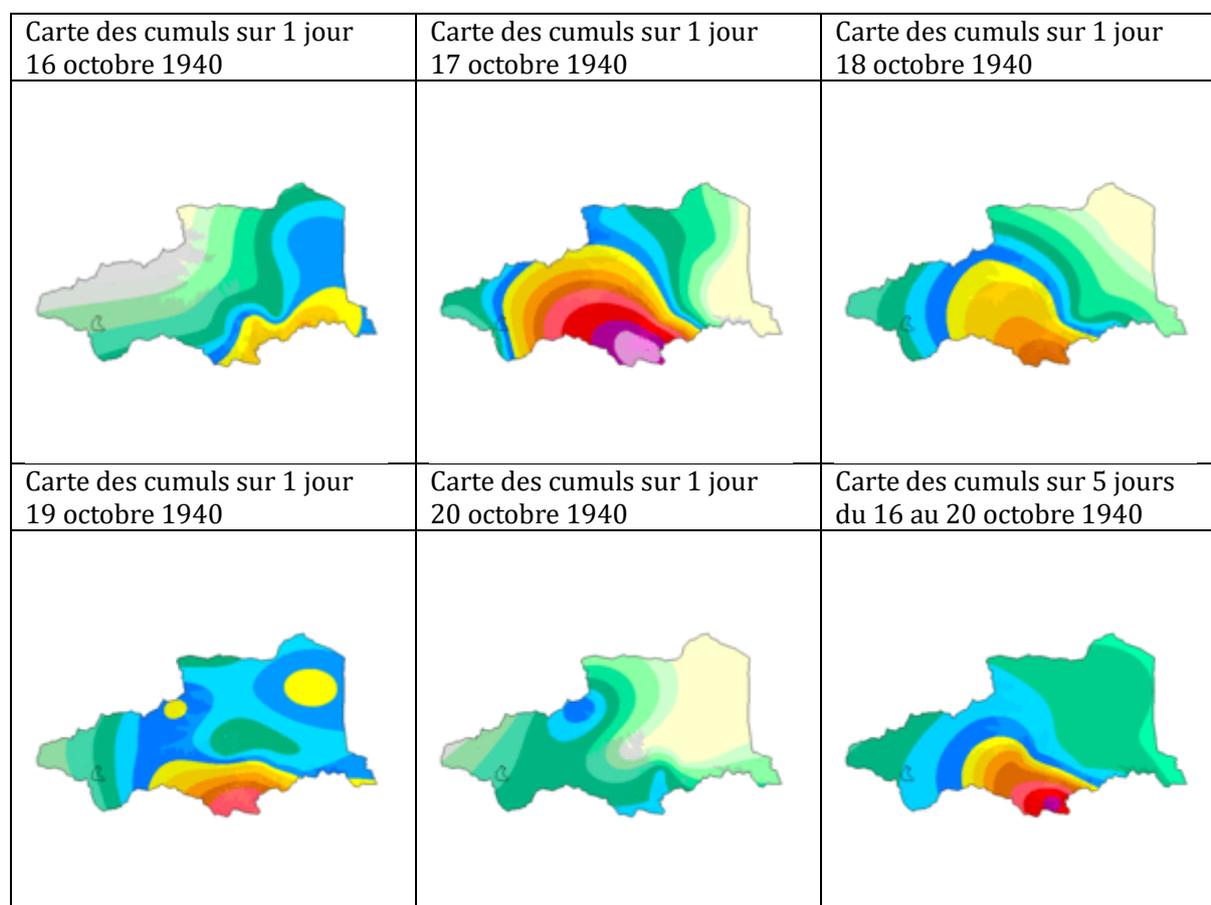
" Celui de la Baillanouse, à 3 km en aval de Prats-de-Mollo a barré la vallée par un mur haut d'une cinquantaine de mètres sur les deux bords, d'une quarantaine au milieu, long d'environ 200 m et au moins aussi épais."

Les tourbillonnantes et mugissantes coulées liquides et solides ont multiplié les ruines. En France, 200 immeubles succombèrent, dont une soixantaine dans l'agglomération Arles (sur-Tech) -Amélie (les-Bains)-Palalda, une trentaine à Vernet-les-Bains, quelques dizaines à Prats (de-Mollo).

La gare d'Amélie fut rasée, deux usines électriques sur la Coumelade et deux sur le Tech furent pulvérisées ; en Catalogne, les vallées où se presse un habitat plus dense et plus industriel éprouvèrent des massacres encore plus terribles de maisons et en particulier d'usines, par exemple à Olot, à Saint-Privat, à San-Juan-des-Fonts, à Torrello, à Gerone, où une centaine de maisons se seraient écroulées. Les voies de communication ont énormément pâti...Il a fallu des semaines ou des mois pour les rétablir.

Peu de grands ponts périrent en France à part ceux de Rivesaltes et du chemin de fer d'Elne ; mais plusieurs dizaines de petits ouvrages furent culbutés ou broyés. Certains ponts longs de 90 mètres et plus dont ceux de l'Ille-sur-Têt, de Saint-Jean-Pla-de-Corts et de Brouilla sur le Tech restèrent debout mais isolés au-dessus des rivières par la perte de leurs avenues. Le flot emporta les cultures, les prairies, les arbres fruitiers sur des milliers d'hectares dans les hauts bassins où il remplaça la terre cultivable par des accumulations hideuses de cailloux, de blocs ou de sables grossiers, dévastation irréparable avant des siècles peut-être... "

Les données disponibles permettent de proposer un tracé d'isohyètes. Bien sûr, compte tenu de l'incertitude sur les mesures, ce tracé n'a pour but que de montrer la localisation et l'intensité probable de l'épisode.



## 4 Synthèse de l'avis délibéré de l'Autorité environnementale sur les PPRL du bassin versant de la Seudre et du marais de Brouage (17) – n° Ae 2022-07

Les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) ont pour objet principal de délimiter les zones exposées aux risques (inondations, érosion côtière, submersion marine par exemple) et d'y interdire la construction, les aménagements et les activités notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, le cas échéant, de les réglementer.

La direction départementale des territoires et de la mer de Charente Maritime assure la maîtrise d'ouvrage de la révision ou de l'élaboration des treize plans de prévention des risques littoraux (PPRL)), portant sur autant de communes du bassin versant de la Seudre et du marais de Brouage.

Cette démarche tardive au regard des objectifs fixés par la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte de la submersion marine dans les plans de prévention des risques, s'inscrit dans la continuité de celle engagée à l'échelle départementale après la submersion marine, causée par la tempête Xynthia (27-28 février 2010), qui a frappé l'ensemble du littoral du département, certains territoires n'étant à ce jour pas encore dotés d'un tel plan, ou certains plans nécessitant déjà d'être révisés. Pour les communes concernées, les PPR prennent aussi en compte les risques d'inondation fluviale, d'érosion côtière et de feux de forêt.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux des projets de PPRL et du territoire sont

- la sécurité des personnes et des biens,
- la vulnérabilité au changement climatique, et sa prise en compte dans l'urbanisation du littoral
- la biodiversité, les habitats naturels et les continuités écologiques, notamment du fait des reports possibles d'urbanisation,
- l'identité paysagère et urbaine.

Les treize dossiers font l'objet de procédures formellement indépendantes, mais ils sont liés sur le fond, construits selon une même méthode et identiques pour une large part. Ils ne diffèrent entre eux que sur des analyses par commune dans chaque partie. L'avis de l'Ae est de ce fait commun aux treize projets, tout en incluant le cas échéant des éléments propres à certaines communes.

Le rapport environnemental, s'il comporte formellement les éléments requis et apparaît de façon générale proportionné aux enjeux, nécessite quelques actualisations et ne rend pas compte d'une démarche intégrée d'évaluation environnementale. Le contenu des treize PPRL a été élaboré selon les principes et les doctrines édictés à l'échelle départementale, sans qu'un suivi de leur efficacité passée et à venir ne soit prévu. Ils sont tous dotés du même règlement départemental « type », présentant quelques spécificités communales. La justification du périmètre géographique retenu n'est pas suffisamment explicitée. Les incidences des dérogations au principe d'inconstructibilité, qui pourraient être graves pour les personnes et les biens ainsi que les communes et l'État en cas d'action en justice mais qui présente nt aussi des impacts environnementaux, sont à préciser. Celles des reports d'urbanisation potentiels sur les milieux naturels et la biodiversité restent à évaluer et la responsabilité de ces reports est même renvoyée aux documents d'urbanisme, dont il n'est pas prévu de contrôler que les PPRL leur sont seront effectivement annexés.

Les dernières références scientifiques et réglementaires en termes de protection des personnes et des biens et de conséquences du changement climatique seraient à prendre en compte, en vue de protéger au mieux certains secteurs exposés et de préserver les milieux à enjeux paysagers et naturels du territoire. Même si elles sont assorties de conditions et même si les PPRL ont été arrêtés en 2017, avant la publication du décret n°2019 715 du 5 juillet 2019 relatif aux PPR concernant les « aléas

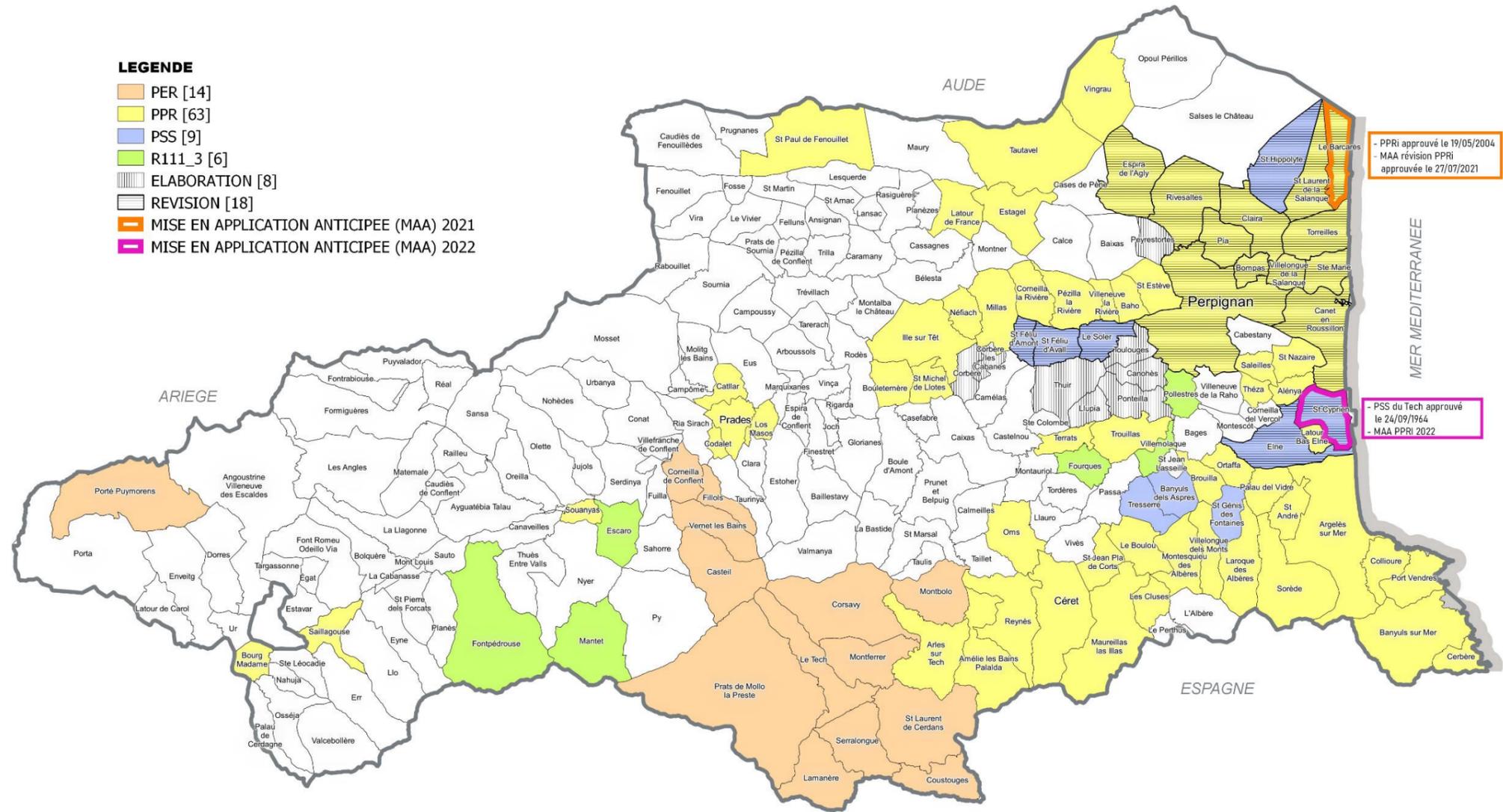
débordement de cours d'eau et submersion marine », l'Ae s'étonne que des extensions et créations de logements soient rendues possibles en zone d'aléas forts. Par ailleurs, ces treize PPRL n'apportent aucune mesure permettant d'éviter, réduire ou compenser les incidences de leur mise en œuvre sur les autres enjeux environnementaux du territoire.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé, disponible en ligne sur le lien suivant : [https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/220505\\_pprl\\_seudre\\_brouage\\_17\\_delibere\\_cle51279e.pdf](https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/220505_pprl_seudre_brouage_17_delibere_cle51279e.pdf)

# 5 Avancement des PPR au 31 décembre 2021



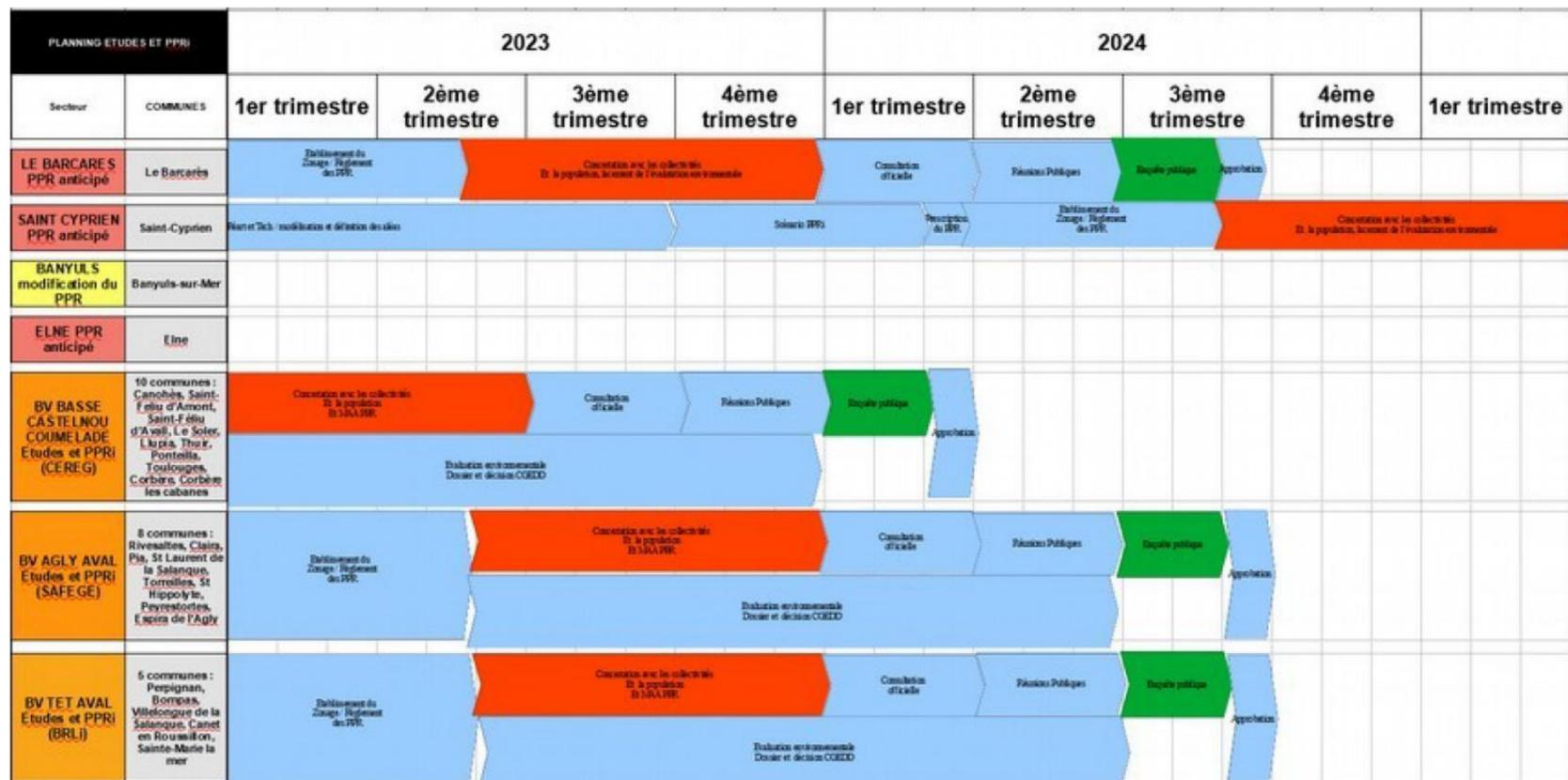
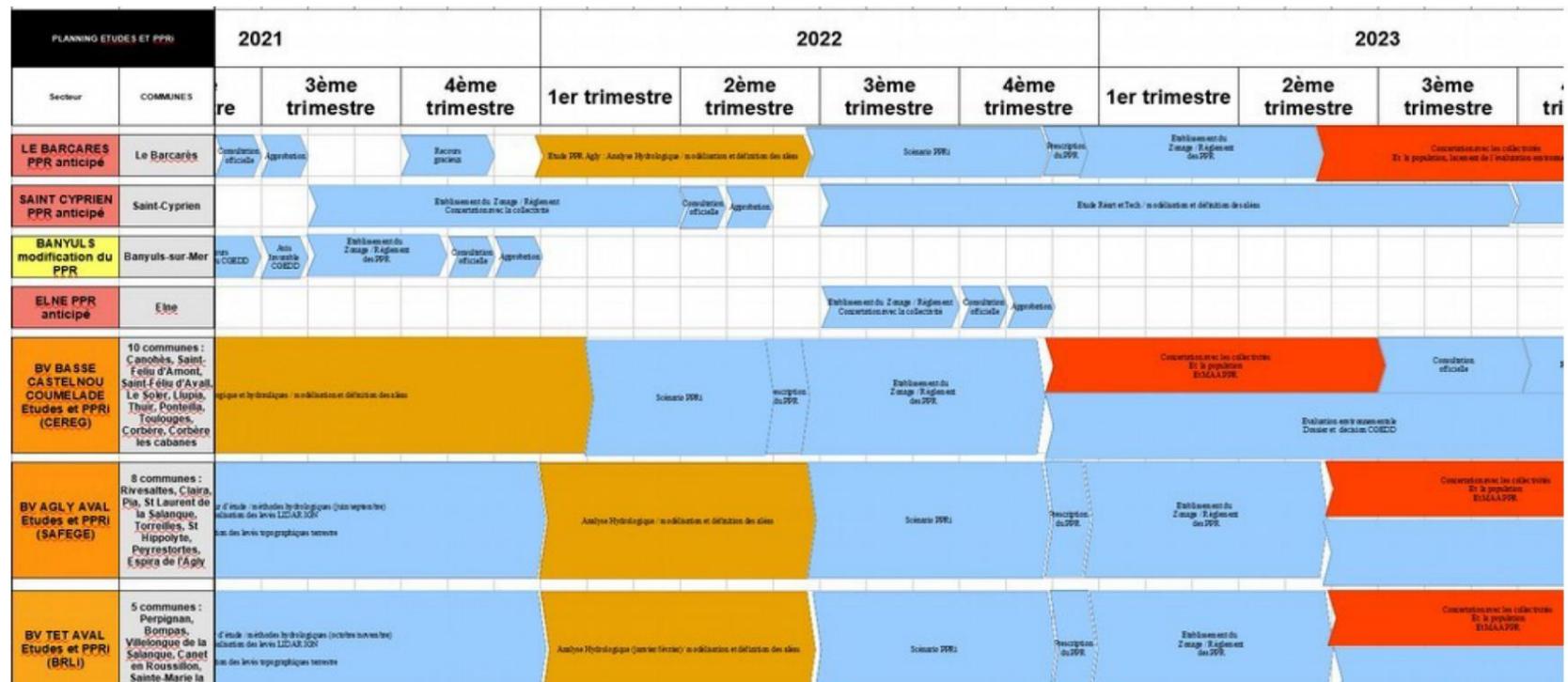
## DEPARTEMENT DES PYRENEES-ORIENTALES Etat d'avancement des PPRN - Décembre 2021



© IGN - BD CARTO®

DDTM 66 / SER / Prévention des Risques

## 6 Planning d'élaboration des PPRi





## 8 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
CatNat	Catastrophes naturelles
CCR	Caisse Centrale de Réassurance
CDRNM	
CEPRI	Centre européen de prévention des risques d'inondation
CEREMA	Centre d'Études sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
DDT(M)	Direction départementale des Territoires (et de la Mer)
DGPR	Direction Générale de la Prévention des Risques
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DICRIM	Diffusion du Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DREAL	Direction régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
DUP	Déclaration d'Utilité publique
EPCI	Établissement public de Coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FFA	Fédération française des assurances
FPRNM	Fonds de prévention des Risques naturels majeurs appelé communément Fond Barnier
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations
IAL	Information des acquéreurs et locataires
MTE	Ministère de la Transition écologique
ORSEC	Organisation des secours
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PIG	Projet d'intérêt général
PLU(I)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PPR(N)	Plan de prévention des risques (naturels)
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	Schéma de cohérence territoriale

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
TRI	Territoire à risque d'inondation
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZIF	Zones à inondation fréquentes

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)