



Autorité environnementale

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

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la modification du plan de prévention des
risques naturels d’inondation et littoraux
(submersion marine) de La Grande-Motte (34)**

n°Ae : 2020- 63

Avis délibéré n° 2020–63 adopté lors de la séance du 13 janvier 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 13 janvier 2021, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux (submersion marine) de La Grande-Motte (34).

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

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

Étaient absents : Annie Viu

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet du département de l'Hérault, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 14 octobre 2020.

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

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 16 octobre 2020 :

- *le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Occitanie, qui a transmis une contribution en date du 2 novembre 2020,*
- *le préfet de département de l'Hérault, qui a transmis une contribution en date du 24 novembre 2020.*

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

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

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

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

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

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

Synthèse de l'avis

La modification du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux (submersion marine) (PPRi) de La Grande-Motte (34), présentée par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de l'Hérault, est directement liée au projet urbain et portuaire porté par la commune. L'extension du port actuel, comprenant la création d'une nouvelle digue ouest en substitution d'une partie de la digue actuelle, a pour objectif d'accroître significativement la surface du port en vue d'augmenter le nombre d'anneaux et d'accueillir un pôle nautique aujourd'hui positionné en secteur plus urbain.

Du fait de la spécificité du projet de modification de ce PPRi, le principal enjeu environnemental concerne, pour l'Ae, la sécurité des personnes et des biens en lien avec les risques de submersion marine et de déferlement, l'ensemble de la démarche d'évolution du plan en lien avec le projet urbain et portuaire ne devant pas conduire à une dégradation de cette sécurité, mais au contraire à son amélioration.

La modification du PPRi constitue la première étape d'une suite de trois procédures administratives comprenant également la demande de déclaration d'utilité publique du projet urbain et portuaire (comprenant une demande d'autorisation environnementale et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme), et enfin une future révision du PPRi permettant d'intégrer les modifications apportées par le projet. L'Ae constate que ni la modification ni la révision du PPRi ne pourront traiter de manière approfondie et préventive la question de la non aggravation du risque. Cette question devra être abordée dans l'étude d'impact du projet urbain et portuaire. Pour l'Ae, il est nécessaire que l'État explicite ses attentes, dans ce premier dossier, vis-à-vis du projet et de son autorisation environnementale en termes de démonstration de l'absence d'aggravation du risque sur le territoire de la commune. Elle recommande en corollaire de justifier de manière claire et détaillée le séquençage et l'articulation des différentes procédures et des phases de travaux et de justifier les raisons pour lesquelles une enquête publique simultanée, relative aux évolutions du PPRi et au projet, qui éclairerait pleinement les effets du projet en termes de risques, n'est pas retenue.

L'évaluation environnementale, établie en régie par la DDTM, comporte des lacunes dans de nombreux domaines. Elle ne traite pas de manière suffisamment approfondie des sujets spécifiques à la modification du PPRi, comme l'articulation avec les autres plans et programmes et notamment ceux traitant du risque inondation, ou encore les questions de topographie et d'évolutions du niveau de la mer en lien avec le changement climatique. L'Ae recommande ainsi d'analyser la cohérence des hypothèses prises avec les derniers travaux du GIEC².

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

² Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de modification du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux (submersion marine) (PPRi dans la suite du texte) de La Grande-Motte (34).

L'Ae a estimé indispensable, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder son analyse par une présentation détaillée du contexte général d'élaboration de ce plan et du cadre procédural dans lequel s'inscrit cette modification. Cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à consultation du public, et des renseignements recueillis par le rapporteur.

1 Contexte, présentation du projet de modification du PPRi de La Grande-Motte et enjeux environnementaux

La modification du PPRi de La Grande-Motte est directement liée au projet urbain et portuaire porté par la commune qui se traduira par une extension du port actuel, comprenant la création d'une nouvelle digue ouest en substitution d'une partie de la digue actuelle permettant d'accroître significativement la surface du port, en vue d'augmenter le nombre d'anneaux d'amarrage de bateaux et d'accueillir un pôle nautique aujourd'hui positionné en secteur urbain.

1.1 *Contexte du projet de modification du PPRi*

1.1.1 Les risques naturels sur le territoire de la commune de La Grande-Motte

La commune de La Grande-Motte, comme une grande partie du littoral languedocien, est soumise au risque d'inondation par submersion marine. Pour La Grande-Motte comme pour la plupart des communes de l'Hérault, les événements les plus marquants sont la tempête du 6 au 8 novembre 1982 (cote de 1,35 à 1,40 m NGF³) et la tempête du 16 au 18 décembre 1997 ; ces deux tempêtes ont été estimées d'occurrence cinquantennale.

Depuis la mise en place du dispositif il y a une quarantaine d'années, cinq arrêtés de catastrophe naturelle ont été pris pour cette commune.

1.1.2 Le projet urbain et portuaire de La Grande-Motte

Le projet porté par la commune est à la fois portuaire, économique et urbain, avec quatre composantes :

- l'extension du port avec la création de 400 nouveaux anneaux⁴ dans deux nouveaux bassins à flot, ainsi qu'une nouvelle station d'avitaillement, de nouvelles installations de mise à l'eau, etc. ;

³ Le nivellement général de la France (NGF) constitue un réseau de repères altimétriques disséminés sur le territoire français. Ce réseau est actuellement le réseau de nivellement officiel en France métropolitaine

⁴ La liste d'attente actuelle comprend d'après la commune environ 500 demandes.

- le transfert et la modernisation de la zone d'activités en lien avec le nautisme (appelées dans certains documents « installations techniques ») dans une halle et un pôle nautiques situés dans le secteur Baumel. Selon le dossier, « *Les futurs bâtiments techniques et ateliers de la Halle Nautique respecteront les prescriptions du PPRI en termes de cote minimum de plancher de 2,40 m NGF et les parties techniques pourront être calées au minimum à la cote de 2,00 m NGF. Ces bâtiments n'auront pas vocation à recevoir du public* ».
- la mutation de l'actuelle zone technique en secteur d'habitat, qui offre l'opportunité de rétablir une connexion urbaine entre le quartier du Couchant et le centre-ville, avec un nouveau quartier, la Colline, traversé par une artère diagonale largement arborée. Le programme de 480 logements vise 30 % de logements locatifs aidés et 15 % en « accession abordable » ; conformément au PPRI, le niveau du premier plancher de la Colline sera fixé à la cote +2,4 m NGF.
- la requalification des espaces publics périphériques au port (la « ball*ade », nom donné en hommage à Jean Ballardur, architecte ayant conçu La Grande-Motte). Les nouveaux quais seront calés à +1,50 NGF (soit 15 centimètres de plus que les quais existants).

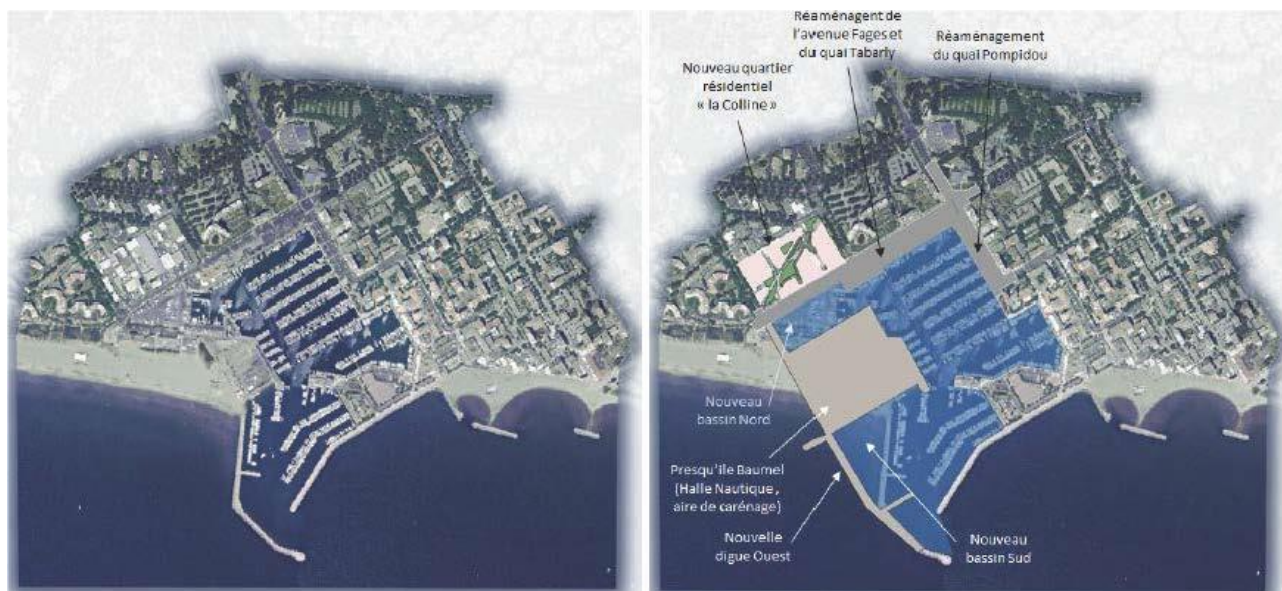


Figure 1 : Le port de La Grande Motte, situations actuelle et projetées (source : commune de La Grande Motte)

La nouvelle digue ouest aura une hauteur de 3 à 4,5 m NGF, l'extrémité sud existante étant rehaussée à +4 m NGF. La digue est, moins exposée à la houle⁵, sera simplement confortée tout en restant calée à +3 m NGF.

Les documents transmis au rapporteur font état d'un phasage qui permettra de « *Maintenir la protection du port contre les événements climatiques ; les ouvrages de protection seront démolis à partir du moment où les nouveaux ouvrages protègent le port* ».

Le calendrier de réalisation du projet est assez long, du fait de l'existence de phasages techniques ; la partie portuaire devrait s'achever vers 2024 ou 2025 et le nouveau quartier pourrait être terminé vers 2028.

⁵ L'axe majeur de la houle est en effet sud/sud-ouest.

1.2 Présentation du PPRi, et de sa modification

La Grande-Motte est l'exemple le plus emblématique de la mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc Roussillon (mission Racine⁶), une ville nouvelle à la mer avec une unité architecturale forte, œuvre de Jean Balladur. Les différents aménagements sont intervenus sur un terrain remblayé à la cote de 1,5 à 2 m NGF.

L'aménagement du port de La Grande-Motte s'inscrit dans le Plan Littoral 21, accord-cadre signé en 2017 entre, l'État, la Région et la Caisse des dépôts, qui a pour objectif, selon ses promoteurs, de construire l'avenir maritime d'Occitanie en conciliant dynamisme économique et préservation de l'environnement. La modification du PPRi constitue la première étape administrative préalable à la réalisation de ce projet.

1.2.1 Le PPRi de La Grande-Motte

Les études de submersion marine réalisées par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), traduites dans le PPRi par la carte d'aléa (cf. figure 2), font état d'une zone de déferlement globalement contenue par le cordon dunaire à l'ouest du port, avec des avancées un peu plus fortes dans les interruptions du cordon (accès à la plage notamment) ; à l'est du port, la zone de déferlement s'étend jusqu'à la promenade qui longe la plage. L'élévation attendue du niveau des mers (+ 60 centimètres à l'horizon 2100 dont 20 centimètres correspondant aux élévations déjà constatées) est intégrée dans le PPRi de 2014 par la prise en compte d'un aléa 2100 (zonage jaune) qui traduit l'évolution de l'exposition à l'aléa marin à l'horizon 2100.



Figure 2 : Carte d'aléa du PPRi de La Grande-Motte (vert : zone d'aléa modéré ; jaune : zone d'aléa 2100 ; orange : zone d'aléa fort ; rouge : zone d'aléa fort de déferlement) (Source : PPRi existant)

⁶ La mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, également connue sous le nom de "Mission Racine" (du nom de son président le conseiller d'État Pierre Racine), est une structure administrative française créée par décret du 18 juin 1963 pour conduire de grands travaux d'infrastructure en vue de développer le littoral de la Méditerranée dans les départements du Gard, de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Elle a fonctionné de 1963 à 1983 (source : Wikipédia)

Le PPRI, approuvé le 16 avril 2014 (à un moment où le projet portuaire n'était pas encore connu), distingue :

- trois zones rouges de danger (cf. figure 3 ci-après) : la zone rouge urbaine Ru, secteurs inondables soumis à un aléa fort, où les enjeux sont forts (zones urbaines) ; la zone rouge naturelle Rn, secteurs inondables soumis à un aléa fort où les enjeux sont peu importants (zones naturelles non présentes dans le secteur portuaire) ; la zone rouge de déferlement Rd. Le zonage réglementaire Rd a notamment pour objectif de préserver la zone d'action mécanique des vagues, la plus exposée, de toute nouvelle construction ;
- les autres zones « *non directement exposées aux risques* », sont constituées de la zone bleue (hachurée) Bu, secteurs inondables soumis à un aléa modéré, où les enjeux sont forts (zones urbaines) ; la zone rouge de précaution Rp, secteurs inondables soumis à un aléa modéré, où les enjeux sont peu importants (zones naturelles non présentes dans le secteur portuaire) ; la zone jaune de précaution urbaine ZPU, secteurs urbains non inondés par l'aléa marin de référence mais concernés par le changement climatique, et les zones (blanches) de précaution Z1 et Z2.

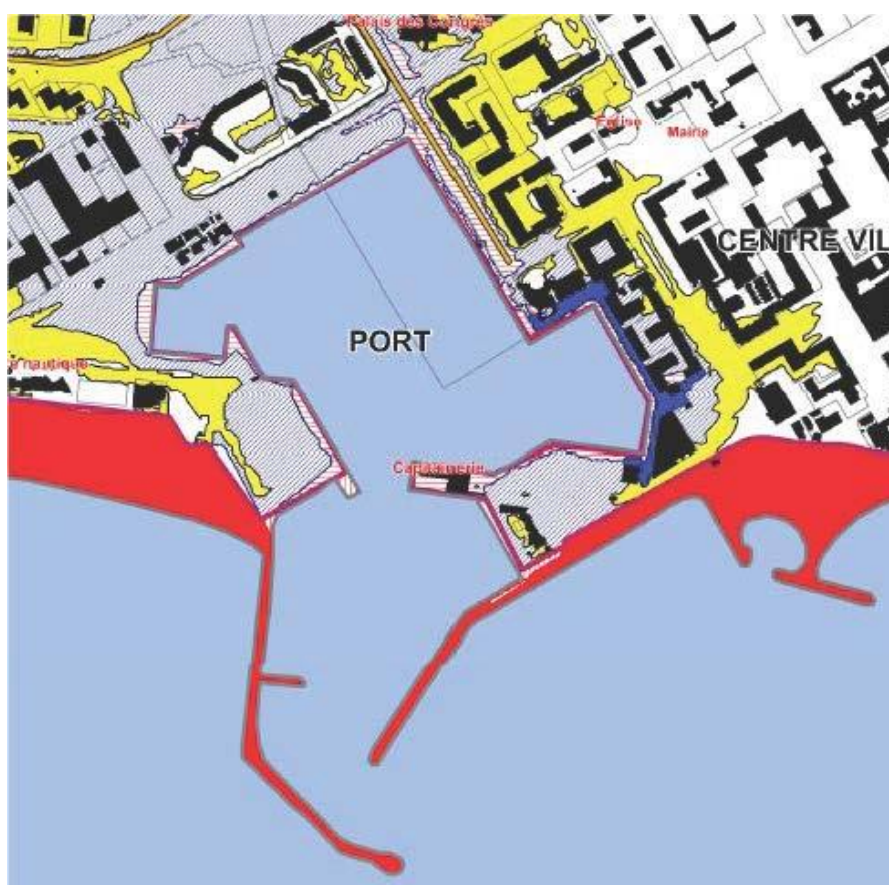


Figure 3 : Extrait de la carte de zonage réglementaire du PPRI de La Grande-Motte (la zone rouge de déferlement est représentée en aplats rouges et la zone rouge de précaution en hachures horizontales rouges, les zones bleues en aplats ou en hachures diagonales)

En zone de déferlement « *zone inondable d'aléa fort pour le risque de déferlement (secteurs urbains ou naturels)* », l'objectif du règlement du PPRI est de « *ne pas accroître la population, le bâti et les risques dans ces zones de danger* »⁷. Dans ce secteur, au contraire des autres zones rouges pour lesquelles un certain nombre de dérogations d'ampleur limitée existent, sont interdits « *Tous les travaux et projets nouveaux, ainsi que tout aménagement entraînant une augmentation de la*

⁷ La page correspondante comprend un encart « Rappel : La zone rouge de déferlement Rd a pour principe l'interdiction de toute construction nouvelle et de toute extension du bâti existant », confirmant le caractère particulièrement sensible de cette zone.

vulnérabilité (extension en zone Rd du bâti existant, création d'ouvertures sous la cote de PHE, etc.) ». Sont seulement admis « sous réserve de l'application des mesures constructives définies au chapitre 4.5 de la 1^{ère} partie : les travaux d'entretien et de gestion courants (traitements de façades, réfection de toiture, peinture, etc.) ; les modifications de façades entraînant une baisse de la vulnérabilité (fermeture d'ouvertures, etc.) ; les équipements de plage (concessions, postes de secours, sanitaires) ».

1.2.2 Le projet de modification du PPRI

La présente modification consiste à faire évoluer le règlement de la zone de déferlement (Rd) en ajoutant à la liste des items admis dans cette zone :

« Les travaux et aménagements liés à une recomposition et/ou une extension du port existant sous réserve :

- de ne pas créer de logements,
- de ne pas créer d'établissements à caractère stratégique ou vulnérable,
- que les aménagements et les constructions réalisés contribuent seulement à l'activité portuaire ou nautiques, et que la surface des 1^{er} planchers aménagés soit calée au minimum à la cote de 2,40 mNGF⁸. Par exception, les parties techniques (hangars de stockage, ateliers techniques, sanitaires plaisanciers et annexes) pourront être calées au minimum à la cote de 2,00 mNGF ».

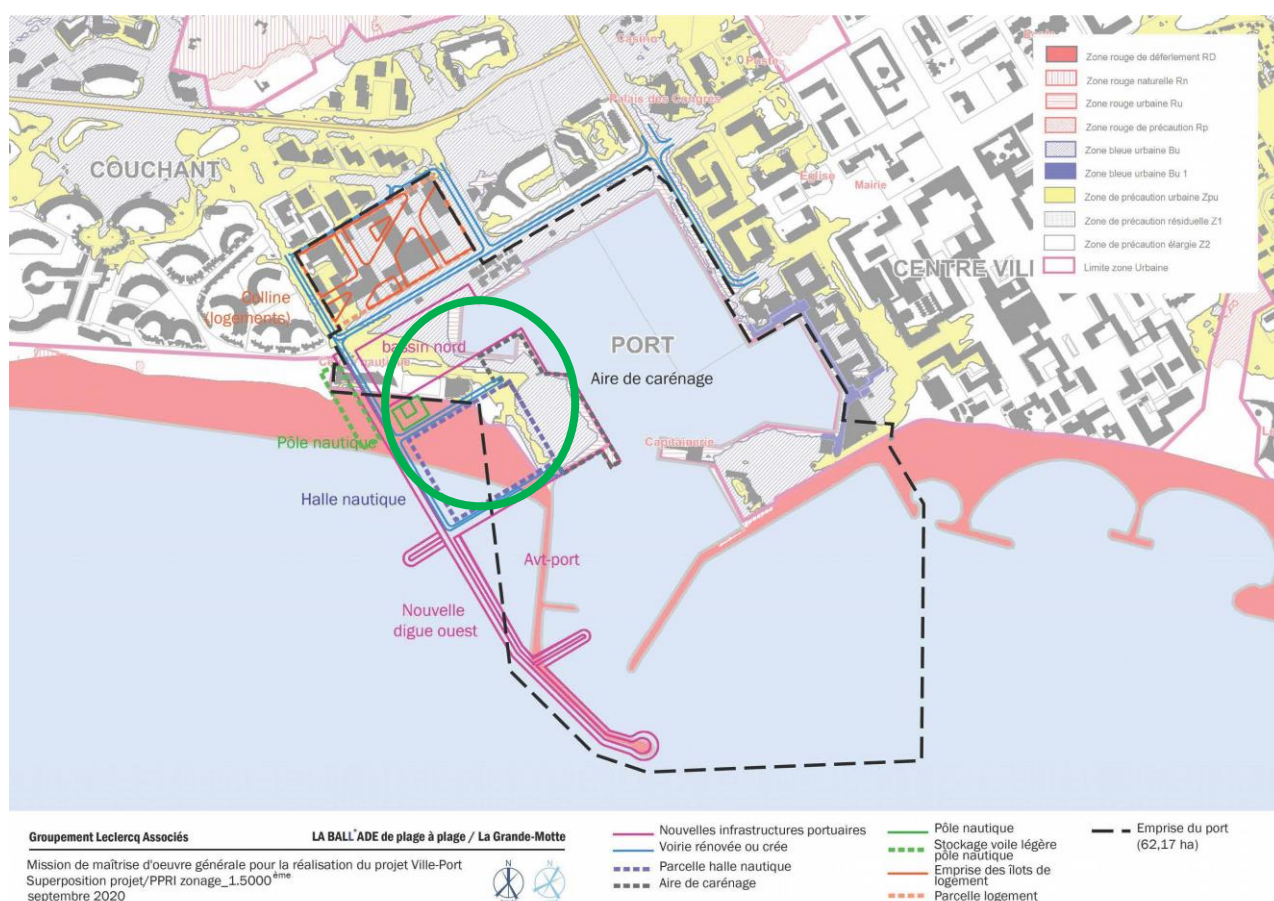


Figure 4 : Travaux portuaires prévus : nouvelle digue ouest (en fuchsia) et halle nautique (ovale vert ajouté par le rapporteur) (source dossier)

⁸ Extrait du PPRI actuel « Les études locales d'analyse historique et celles fondées sur la modélisation conduisent à évaluer un niveau marin à 1,80 m NGF, en intégrant les marges d'incertitudes liées aux instruments de mesure pour les analyses historiques et les marges d'erreur et intervalles de confiance pour les modélisations ». La cote de 2,40 m est obtenue en additionnant le niveau marin de 1,80 m et les soixante centimètre liées au changement climatique.

Le dossier transmis à l'Ae ne présente pas clairement les différentes séquences justifiant l'évolution du libellé de la zone Rd. L'objectif poursuivi par la commune est de fait :

- dans un premier temps, de construire une nouvelle digue plus à l'ouest assurant une nouvelle protection contre le déferlement ;
- dans un second temps, de réaliser les travaux de la halle nautique, dans un secteur qui serait alors concrètement à l'abri du déferlement mais toujours administrativement en zone Rd.

Cette séquence n'est pas clairement exposée, pouvant laisser à penser que des constructions vont s'effectuer dans des secteurs exposés physiquement à des aléas de submersion marine. Il apparaît dès lors essentiel que la future zone rouge de déferlement soit esquissée, à titre purement informatif (ce sera l'objet de la révision), de telle sorte que le lecteur puisse comprendre que le processus ne conduira pas à une aggravation du risque.

Les travaux de création de la nouvelle digue, dont une partie va être réalisée en zone rouge de submersion du PPRi existant, ne sont pas explicitement cités dans la modification du règlement. Aucune pièce du dossier transmis à l'Ae n'aborde cette question⁹.

Le dossier n'évoque jamais la zone rouge urbaine, mettant en avant la seule zone bleue¹⁰, alors que l'analyse de la carte actuelle (cf. figure 3 ci-dessus)¹¹ fait apparaître l'existence de petits secteurs en zonage Ru concernés *a priori* par le projet portuaire. Si tel était bien le cas, une analyse de compatibilité de ce projet avec le règlement du PPRi relatif au zonage Ru devra être entreprise.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec des explications didactiques et précises présentant les différentes phases de travaux envisagées justifiant l'évolution préalable du règlement de la zone Rd et démontrant la non aggravation du risque. Elle recommande également de justifier l'absence de modification du règlement de la zone rouge Ru et de mention de la nouvelle digue dans le règlement de la zone Rd.

1.3 Procédures relatives au PPRi et au projet portuaire et urbain

La démarche procédurale retenue par l'État en collaboration avec la commune est assez complexe, avec trois principaux temps :

- la présente modification du PPRi, qui conditionne la faisabilité administrative de l'extension du port ; la consultation du public correspondante interviendra au premier trimestre 2021 ;
- l'enquête publique du projet urbain et portuaire, qui intégrera la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune. Elle est aujourd'hui envisagée au premier trimestre de l'année 2022 ;
- une révision du PPRi, avec un nouveau zonage intégrant les modifications des digues (zone rouge de déferlement) et celles relatives aux bassins portuaires, aux quais et aux aménagements urbains (autres zonages).

⁹ Un document transmis au rapporteur indique « les ouvrages maritimes concernés par le projet sont des digues portuaires et ne constituent pas des ouvrages de protection au sens du décret N°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques ». Cette information, importante, ne figure pas dans le dossier.

¹⁰ L'évaluation environnementale indique ainsi « Les quais et l'esplanade Baumel sont en zone urbaine d'aléa modéré ».

¹¹ La carte du dossier, qui conserve l'échelle du PPRi (1 / 5 000ème) pourrait opportunément être zoomée sur le secteur de projet afin de faire ressortir ce type de détails

L'Ae souligne la complexité de cette séquence ; elle note à cet égard que l'évaluation environnementale indique « *La procédure de modification du PPRI est donc conduite simultanément avec les procédures relatives au projet, dans le souci d'une meilleure information du public et des personnes publiques concernées* ». Cette position consistant à la conduite simultanée d'enquêtes relatives au projet et au PPRI¹², que l'Ae serait encline à partager du fait de sa lisibilité, est pourtant démentie par les choix effectués, la procédure de modification intervenant non pas en parallèle mais en amont des autres procédures, sans explication fournie au public. Il apparaît en particulier nécessaire de démontrer que cette succession de procédures ne se traduit pas par une dilution des responsabilités entre l'État et la commune, et donc de spécifier les objectifs poursuivis à chaque étape, et garantir que la question majeure des risques est traitée de manière approfondie, à hauteur des enjeux forts identifiés, et de manière suffisamment anticipée.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de compléter le dossier afin d'expliquer de manière claire et détaillée le séquençage et l'articulation des différentes procédures, ainsi que les raisons conduisant à modifier préalablement le PPRI et à procéder à sa révision postérieurement à l'enquête publique du projet. L'Ae recommande de justifier les raisons pour lesquelles une enquête publique simultanée, qui éclairerait pleinement les effets du projet en termes de risques, n'est pas retenue.

1.3.1 La modification du PPRI

La modification d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles est prévue par l'article L.562-4-1 du code de l'environnement « *...à condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan* ». L'article R.562-10-1 explicite le type d'évolutions possibles via la procédure de modification « *La procédure de modification peut notamment être utilisée pour : a) Rectifier une erreur matérielle ; b) Modifier un élément mineur du règlement ou de la note de présentation ; c) Modifier les documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1, pour prendre en compte un changement dans les circonstances de fait* ».

La modification s'inscrit dans le point b) ci-dessus. Elle ne fait pas l'objet d'une enquête publique, mais est mise à disposition du public, qui pourra formuler ses observations dans un registre ouvert à cet effet (cf. article R. 562-10-2 du code de l'environnement).

Conformément au paragraphe II de l'article R. 122-17 du même code, les plans de prévention des risques naturels prévisibles sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas, le paragraphe III du même article précisant que l'autorité environnementale compétente est l'Ae. Par décision de l'Ae n° F-076-19-P-0099 en date du 18 octobre 2019, le projet de modification du PPRI de La Grande-Motte a été soumis à évaluation environnementale, du fait des impacts environnementaux potentiels, notamment sur les enjeux humains, actuels et futurs, en tenant compte du projet de réaménagement portuaire.

L'Ae constate que l'arrêté préfectoral du 4 août 2020 portant prescription de la modification du PPRI a d'ores et déjà défini la période de consultation du public (25 janvier / 26 février), prévoyant ainsi une mise à disposition du public du dossier de modification du PPRI douze jours après la publication du présent avis. Même s'il n'existe pas d'obligation de produire un mémoire en réponse pour les

¹² Cette simultanéité peut être obtenue soit par la réalisation de deux enquêtes distinctes, soit par l'organisation d'une procédure coordonnée comme le prévoit l'article R. 122-25 du code de l'environnement.

avis d'autorité environnementale concernant les plans et programmes (une telle obligation existe pour les projets), ce laps de temps très réduit laisse de fait peu de place pour prendre en compte le présent avis et modifier le cas échéant le dossier. Un report de la phase de consultation du public apparaît dès lors opportun.

1.3.2 L'enquête publique relative au projet urbain et portuaire

Ce projet fera l'objet d'une demande d'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau, notamment pour les rubriques suivantes : 4.1.2.0 travaux d'aménagements portuaires ; 4.1.3.0 dragage en milieu marin ; 2.2.3.0 rejets dans les eaux de surface. Il sera soumis à étude d'impact systématique, conformément à l'annexe de l'article R. 22-2 du code de l'environnement, au titre des rubriques 9°-c « Infrastructures portuaires, maritimes et fluviale : Ports de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure ou égale à 250 emplacements » et 39° « Travaux, constructions et opérations d'aménagement (39°-a surface de plancher supérieure à 40 000 m² et 39°-b terrain d'assiette supérieur à 10ha) » ; le cas échéant une demande de dérogation à la stricte conservation des espèces protégées sera introduite.

L'ensemble des thématiques environnementales sera abordé dans l'étude d'impact du projet, y compris la question de la prévention des risques naturels. Celle-ci n'est de fait pas abordée au fond dans le cadre de la modification du PPRI, de nature essentiellement administrative. La révision de ce plan interviendra quant à elle trop tardivement pour éviter d'éventuels effets négatifs. L'Ae souligne le risque, réel, que cette question ne soit jamais au centre des réflexions ni de la consultation du public.

Aucune description n'est aujourd'hui faite dans le dossier remis à l'Ae de la nature des études entreprises par la commune, maître d'ouvrage du projet portuaire, en matière de risques naturels, ni des objectifs à atteindre en termes de prévention des inondations et de maîtrise des risques dans le cadre de la procédure de demande d'autorisation environnementale et d'enquête publique. L'enquête publique du projet et de la modification du plan local d'urbanisme (PLU), qui constitue dans le processus retenu le seul moment pour traiter de ces sujets, devra apporter les garanties nécessaires, sur la base d'études approfondies et d'engagements forts (comme par exemple l'absence définitive de logements en secteur portuaire). Pour l'Ae, l'objectif poursuivi devrait être de démontrer que l'exception envisagée au principe de base d'absence de construction nouvelle derrière des digues ne peut être recevable que sous ces seules réserves et en démontrant que le projet s'accompagne d'un renforcement de la prévention des risques naturels sur le territoire communal et ainsi de la diminution du risque.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une présentation des objectifs du projet portuaire et urbain en matière de prévention des inondations et des grandes lignes du contenu, sur ce sujet, du dossier de demande d'autorisation environnementale, permettant de démontrer la non aggravation du risque.

1.3.3 La révision du PPRI

Le rapport de présentation est très laconique sur ce troisième volet des procédures ; la complexité relative à l'ensemble du processus administratif nécessite pourtant que le public soit éclairé de manière précise et transparente sur la finalité de cette révision et sur son calage temporel . La

révision du PPRi¹³ devra également intégrer les dispositions du décret 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine », le décret indiquant « *L'aléa de référence est qualifié et représenté de manière cartographique, selon au maximum quatre niveaux: "faible", "modéré", "fort" et "très fort", en fonction de la hauteur d'eau ainsi que de la dynamique liée à la combinaison de la vitesse d'écoulement de l'eau et de la vitesse de montée des eaux* », ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le dossier n'explique par ailleurs pas les raisons de la conduite de cette procédure *a posteriori* ni du calendrier précis de son organisation (avant ou après travaux), la réalité du terrain pouvant alors être en décalage avec les périmètres des zonages du PPRi de 2014. L'Ae rappelle que le code de l'environnement (article L. 562-1) donne une capacité prescriptive aux plans de prévention des risques naturels : « *Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin [...] de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises [...] par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers* ». Cette capacité ne peut bien évidemment s'exercer que préalablement aux travaux, ce qui renforce l'alternative consistant en la réalisation d'enquêtes simultanées (cf. recommandation en introduction du 1.3).

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Du fait de la spécificité du projet de modification de ce PPRi, le principal enjeu environnemental concerne, pour l'Ae, la sécurité des personnes et des biens en lien avec les risques de submersion marine et de déferlement, l'ensemble de la démarche d'évolution du plan en lien avec le projet urbain et portuaire ne devant pas conduire à une dégradation de cette sécurité, mais au contraire à son amélioration.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale a été élaborée en régie par la direction départementale des territoires et de la mer. Le document indique « *La présente évaluation environnementale du projet de modification du PPRi de la Grande-Motte se nourrit des évaluations environnementales produites par le porteur de projet pour l'autorisation environnementale et pour la déclaration de projet valant mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme* », ce qui n'est que très partiellement exact : la production de l'étude d'impact est encore à un stade peu avancé, la saisine de la mission régionale d'autorité environnementale n'étant prévue qu'à l'été 2021. Le document, très court (moins de cinquante pages) ne développe de fait pas sa propre vision d'évaluation d'un plan-programme centré sur la prévention des inondations, nécessairement distincte de celle du projet¹⁴. Alors que l'articulation avec les plans programmes traitant des questions de risques naturels et la thématique de prévention des inondations devraient être au cœur du document, une partie significative de celui-ci est consacrée à d'autres thématiques telles que le paysage, le patrimoine culturel, les milieux naturels sans qu'un éventuel lien avec l'objet du plan ne soit établi.

¹³ Cette révision (comme la présente modification) fera l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

¹⁴ L'Ae constate que le guide « plans de prévention des risques naturels prévisibles » établi en décembre 2016 par les ministères chargés de l'environnement et du logement, pourtant très détaillé, ne consacre que huit lignes à l'évaluation environnementale, se contentant de renvoyer au code de l'environnement pour le contenu de celle-ci.

La suite de l'avis n'aborde en conséquence volontairement pas ces questions, qui devront faire l'objet d'un traitement approfondi dans l'étude d'impact du projet, et d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale d'Occitanie.

2.1 Articulation de la modification du PPRi avec d'autres plans ou programmes

L'évaluation environnementale analyse successivement l'articulation avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et le plan de gestion des risques inondation Rhône-Méditerranée 2016-2021, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma de cohérence territorial (Scot) et le plan local d'urbanisme (PLU). Ces analyses sont pour la plupart sommaires, les développements présentés ci-après résultant davantage des réflexions spécifiques de l'Ae.

L'évaluation environnementale ne présente pas d'informations relatives aux rapports formels (comme par exemple les liens de compatibilité) existant entre ces différents documents, et n'évoque pas d'autres schémas traitant des problématiques de risques naturels comme le territoire à risque important d'inondation (TRI) de Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas, la stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) du bassin versant de l'Or ou encore la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte¹⁵. Une analyse de l'articulation entre le PPRi et ces documents, absente du dossier, paraît nécessaire.

L'Ae recommande de compléter le dossier en présentant la cohérence entre la modification du PPRi et l'ensemble des plans et programmes relatifs aux risques naturels d'inondation et de submersion puis d'analyser cette articulation pour chacun d'entre eux.

Enfin, l'évaluation environnementale n'évoque ni la directive cadre stratégie pour le milieu marin, ni le plan d'action pour le milieu marin ; un complément sur ces sujets apparaît nécessaire.

2.1.1 Articulation avec le Sdage

L'analyse de cohérence avec le Sdage est commune avec celle relative à l'état initial de l'environnement sur la question de l'eau. L'évaluation environnementale fait état de trois masses d'eau superficielles proches : « Canal du Rhône à Sète entre le seuil de Franquevaux et Sète » (FRDR3108b) ; « Étang de l'Or » (FRDT11a) ; « Étang du Ponant » (FRDT12). Pour les deux étangs, dont l'état écologique est mauvais, l'objectif de bon état est repoussé à 2027.

La Grande-Motte est également concernée par la masse d'eau côtière « Frontignan-Pointe de l'Espiguette » (FRDC02f), avec des objectifs de qualité dont le respect n'est pas clairement explicité dans le dossier. Le lecteur peut comprendre que cette masse d'eau est en bon état écologique mais pas encore en bon état chimique (objectif de bon état fixé à 2027), du fait de la présence d'endosulfan (produit phytosanitaire dont l'épandage n'est plus autorisé depuis une quinzaine d'années). La cohérence entre le projet portuaire et l'atteinte du bon état chimique en 2027 devra faire l'objet d'une analyse approfondie à l'occasion de l'enquête publique du projet.

¹⁵ Le port constitue une transition entre le secteur est de La Grande-Motte, classé en zone de priorité 1 (espaces à l'urbanisation dense et fortement menacés par l'aléa érosion à court terme) et le secteur ouest relevant de la priorité 2 (vulnérabilité modérée mais qui au vu de l'amplification possible des aléas érosion/inondation deviendront prioritaires).

2.1.2 Articulation avec le PGRI

Conformément à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, les PPRI doivent être compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). Si le dossier présente les finalités de ce plan, il ne procède pas à une analyse détaillée de celui-ci, notamment de ses objectifs et dispositions.

Le PGRI Rhône-Méditerranée comporte cinq grands objectifs, dont le GO1 « *Mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement et maîtriser le coût des dommages liés à l'inondation* », décliné en trois objectifs et dix dispositions. La modification du PPRI est, selon l'Ae, notamment concernée par les dispositions :

- D 1-6 Éviter d'aggraver la vulnérabilité en orientant le développement urbain en dehors des zones à risque, qui indique notamment « *L'aléa à prendre en compte pour l'application de ces principes est l'aléa de référence ou aléa moyen tel que défini par la directive Inondation* » et « *Dans le cas particulier de l'aléa submersion marine, les aléas à prendre en compte sont l'aléa de référence actuel et l'aléa de référence à échéance 2100 intégrant une élévation attendue du niveau marin de 60 cm* ».
- D 1-9 Renforcer la prise en compte du risque dans les projets d'aménagement, qui indique « *Lorsqu'ils sont autorisés par les PPRI, il est recommandé que les projets urbains d'une certaine ampleur [...] intègrent dès l'amont – au stade de la conception – la question de la vulnérabilité au risque inondation, en sus des prescriptions des PPR lorsqu'elles existent. Il s'agira de bâtir des quartiers résilients, à travers des solutions techniques ou organisationnelles à développer (adaptabilité du bâti et des formes urbaines, sensibilisation des habitants, organisation de l'alerte et de l'évacuation, dispositifs constructifs, etc.)* ».

L'Ae recommande de justifier la compatibilité de la modification du PPRI avec les dispositions du plan de gestion des risques inondations Rhône-Méditerranée.

À noter enfin que le dossier n'évoque pas la révision du PGRI, très avancée et dont l'approbation est prévue fin 2021, soit juste avant le lancement de l'enquête publique du projet, afin d'identifier d'éventuelles évolutions susceptibles d'avoir un effet sur le PPRI.

2.1.3 Articulation avec les documents d'urbanisme

L'évaluation environnementale traite sommairement de l'articulation avec le Scot. Il convient de noter que ce document, approuvé en juin 2019, évoque explicitement le projet portuaire et urbain porté par la commune de La Grande-Motte¹⁶. Le Scot fait état d'une étude visant à « *améliorer la connaissance du fonctionnement en crue et en submersion marine afin de déterminer une stratégie globale et durable de prévention du risque d'inondation débouchant ainsi sur un programme opérationnel d'aménagement et de mesures de gestion* » ; cette étude n'est pas évoquée dans le dossier. En matière de risque inondation, le Scot fait simplement référence au PPRI.

Concernant l'articulation avec le PLU, l'évaluation environnementale note que le port est situé en zone urbaine 1UP, réservée aux équipements et activités portuaires et nautiques, et divisée en sous-secteurs se différenciant par leur vocation et/ou leurs règles d'urbanisme. L'évaluation environnementale n'évoque pas explicitement le fait que cette répartition entre sous-secteurs

¹⁶ Extrait du Scot « *Le renforcement de cette attractivité [de La Grande-Motte] se traduit d'ailleurs par un projet d'extension du Port, lequel doit être concilié avec les difficultés affectant le territoire (fragilité du patrimoine naturel, risques inondation et submersion marine)* ».

évoluera à l'occasion de la mise en compatibilité du PLU, concomitante avec l'enquête publique du projet.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence de modification, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

2.2.1 État initial de l'environnement et caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Topographie

Le dossier fait un état seulement partiel de la topographie du site : quais à une cote « 1,3–1,4 m NGF », terre-pleins et voirie situés à une altitude « inférieure à 2,0 m NGF », cote d'arase de la digue ouest « à 2,6 m NGF », sans carte de nivellement et sans description d'autres éléments topographiques importants (digue est, esplanade Baumel...).

L'Ae recommande de compléter le volet topographique de l'évaluation environnementale.

Risques naturels (au regard du PPRI existant)

L'évaluation environnementale ne traite pas de l'élévation du niveau de la mer, prenant uniquement en compte la valeur plancher de la surélévation réglementaire (« la marge supplémentaire prévue à l'article R. 562-1165 du code de l'environnement est fixée à au moins quarante centimètres ») définie par l'arrêté du 5 juillet 2019¹⁷. Cette valeur n'intègre ainsi pas les développements scientifiques récents et notamment le rapport spécial du GIEC de septembre 2019 sur les océans et la cryosphère¹⁸ dans le contexte du changement climatique, qui réévalue à la hausse les élévations du niveau de la mer, avec de nouvelles projections pour 2100 de +0,43 m par rapport au début du siècle (intervalle probable : 0,29 m–0,59 m) pour le scénario RCP¹⁹2.6 et +0,84 m pour le scénario RCP8.5 (intervalle probable : 0,61 m–1,10 m)²⁰. La valeur plancher réglementaire n'apparaît dès lors pas constituer un véritable majorant.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une analyse de cohérence des hypothèses prises dans la modification du PPRI avec les derniers travaux du GIEC.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans la modification du PPRI

L'évaluation environnementale indique « La modification du PPRI, en permettant l'aménagement d'un secteur pour l'essentiel déjà urbanisé que constitue la zone portuaire (renouvellement urbain), respecte le principe de préservation des zones inondables non urbanisées et limite ainsi l'évolution négative de l'état initial sur les milieux naturels ». La rédaction, qui présuppose une dégradation

¹⁷ Arrêté relatif à la détermination, qualification et représentation cartographique de l'aléa de référence et de l'aléa à échéance 100 ans s'agissant de la submersion marine, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine, pris en application du décret n° 2019-715 du même jour relatif aux plans de prévention des risques concernant les aléas débordement de cours d'eau et submersion marine

¹⁸ Portions de la surface des mers ou terres émergées où l'eau est présente à l'état solide (source Wikipédia).

¹⁹ Les scénarios RCP 2.6, 4.5, 6.0, 8.5 sont quatre scénarios de trajectoire du forçage radiatif établis par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (source Wikipédia). Les scénarios 2.6 (le plus optimiste) et 8.5 (le plus pessimiste) correspondent à des hausses des températures respectivement inférieure à 2 degrés et supérieure à 4 degrés.

²⁰ L'élévation du niveau de la Méditerranée est proche de celle de l'Atlantique et du niveau moyen des mers (source *Mediterranean experts on climate and environmental change « Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin – Current Situation and Risks for the Future »*)

continue de l'environnement naturel local, n'est pas cohérente avec l'ensemble des outils de prévention des inondations dont l'une des vocations est de protéger les zones naturelles, celles-ci étant classées en zone rouge dans le PPRI.

L'Ae recommande de justifier et le cas échéant de revoir la rédaction sur l'évolution prévisible de l'environnement en l'absence de modification du PPRI.

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

2.3.1 Solutions de substitution raisonnable

La notion de solution de substitution raisonnable est ici délicate, puisque par définition une modification de PPRI ne peut être que d'ampleur limitée. L'évaluation environnementale ne traite d'ailleurs pas ce point, ce qui n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de l'Ae.

Il convient par ailleurs de noter que le projet portuaire et urbain a fait l'objet d'évolutions au cours des dernières années, avec l'abandon de solutions problématiques en termes de risques naturels, comme la création de logements sur l'espace Baumel à l'ouest du bassin ou encore le prolongement de la plage est au niveau de la digue.

2.3.2 Justification du projet retenu de modification de PPRI

Le projet porté par la commune n'a pas pour conséquence d'ouvrir des secteurs naturels à l'urbanisation, ce qui aurait également pour effet de limiter les possibilités d'expansion des eaux de submersion. Si l'évaluation environnementale rappelle les principes d'un PPRI de maîtrise de l'urbanisation nouvelle et de réduction de la vulnérabilité des enjeux existants, elle procède par affirmations trop rapides ou inexactes comme par exemple « *L'objet de la présente modification du PPRI est de s'assurer que lors de sa mise en œuvre, le projet d'aménagement retenu pour le port ne porte pas atteinte à la sécurité des personnes et des biens* », ou encore « *la modification apportée au règlement de la zone Rd permettra la recomposition du port, tout en garantissant la sécurité des personnes et des biens liés aux futurs aménagements* », la modification du PPRI ne pouvant bien évidemment pas donner à ce stade cette assurance et cette garantie. Comme indiqué au point 1.3.2 l'un des objectifs assignés à la procédure d'autorisation environnementale du projet est de confirmer l'absence d'aggravation du risque au travers d'études approfondies. Le dossier ne précise pas les attentes de l'État en la matière, ne permettant pas au lecteur de comprendre comment la non aggravation du risque pourra y être démontrée.

L'Ae recommande de revoir la rédaction du chapitre relatif à l'exposé des motifs afin de mieux centrer celui-ci sur la modification du PPRI et d'explicitier ce qui est attendu par l'État lors de la procédure d'autorisation environnementale du projet urbain et portuaire, permettant de démontrer l'absence d'aggravation du risque.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre de la modification du PPRI et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

La modification d'un PPRI n'a pas de conséquences directes sur l'environnement, mais des effets potentiels indirects en ce qu'elle encadre les conditions de réalisation de projets qu'elle encadre. L'évaluation environnementale considère cette modification comme la première étape d'un processus conduisant à l'éventuelle réalisation du projet urbain et portuaire, en présentant dans les grandes lignes les effets potentiels d'un tel projet, avec de premières mesures de réduction et d'accompagnement « *pressenties* », et quelques indicateurs. L'Ae souligne les incidences potentielles d'un tel projet sur le milieu naturel terrestre (au niveau des dunes situées à l'ouest du port, dont une petite partie sera détruite) et marin (y compris les impacts sonores liés aux travaux), les paysages du fait de l'originalité architecturale du site, ou encore en matière de nuisances pour la phase travaux et d'émissions de gaz à effet de serre (phases travaux et exploitation). Ces incidences seront évaluées dans l'étude d'impact du projet.

En ce qui concerne les risques naturels, le dossier fait état d'études de modélisation de houle, réalisées en préparation de l'étude d'impact du projet, aboutissant au sein du port « *à des agitations très légèrement supérieures à l'état actuel, mais restant bien inférieures aux critères [...] admissibles, le seuil de confort (0,15 m) n'étant excédé que dans le bassin sud-est en conditions de houle cinquantennale* ». Cette modélisation, dont une synthèse a été communiquée au rapporteur, conclut à une hauteur de houle maximum au niveau de la digue ouest du port de 2,88 m (de secteur sud/sud-est) pour une période de retour de 100 ans avec la prise en compte du changement climatique (selon les hypothèses du PPRI), permettra le dimensionnement de la future digue.

L'évaluation environnementale note que le projet de recomposition du port, permise par la modification du PPRI, va induire²¹ « *une augmentation des enjeux humains et matériels dans les zones exposées au risque de submersion marine* ». L'évaluation environnementale met en exergue l'absence de logements et le calage des planchers à 2,40 m NGF « *niveau marin centennal avec prise en compte des effets du changement climatique à l'horizon 2100* », indiquant dès lors « *Il peut donc être considéré que la séquence ERC a été mise en œuvre pour la procédure de modification du PPR* ». Cette analyse, qui ne peut être que sommaire, met en relief la nécessité d'études approfondies débouchant sur une réelle garantie de non aggravation du risque. Le document n'explicite pas la manière dont l'État va s'assurer qu'aucune activité (même liée au nautisme) ne sera pas située dans la future zone de déferlement.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Six sites Natura 2000 sont concernés ou en lien direct avec la modification du PPRI :

- ZSC FR9101408 « Étang de Mauguio » (à 1 kilomètre)
- ZSC FR9101406 « Petite Camargue » (à 1,2 kilomètre)
- ZPS FR9112017 « Étang de Mauguio » (à 1 kilomètre)
- ZPS FR9112013 « Petite Camargue laguno-marine » (à 2,5 kilomètres)
- ZSC marine FR9101413 « Posidonies de la côte palavasienne » (très proche du port)
- ZPS marine FR9112035 « Côte languedocienne » (contiguë au port)

²¹ L'évaluation environnementale utilise le mot « permettre », réellement inapproprié.

Le dossier fait état de liens écologiques modérés avec la ZPS « Côte languedocienne » du fait de la présence « *d'espèces pouvant s'alimenter au droit de la plage* », faible pour la ZPS « Étang de Mauguio », et très faible pour les quatre autres zones. L'analyse n'est pas poursuivie et le dossier ne conclut pas formellement à l'absence d'incidences.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse d'incidences intégrant une conclusion formelle.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique, très court (deux pages) mais didactique, ne comporte aucune illustration (le texte évoque un plan qui n'est pas joint). Il souffre des mêmes lacunes que le reste du dossier.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique par un plan ; elle recommande également de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.