

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVE ET SA RÉPONSE

LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE LES SABLES D'OLONNE AGGLOMÉRATION COMMUNE NOUVELLE DES SABLES D'OLONNE (Vendée)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN LITTORAL D'ABORD EXPOSÉ AU RISQUE DE SUBMERSION MARINE, PUIS À L'ÉROSION CÔTIÈRE.....	8
1.1 Deux risques distincts mais fortement imbriqués.....	8
1.1.1 La submersion marine, un risque naturel majeur	8
1.1.2 L'érosion côtière, un aléa naturel	9
1.2 Le territoire sablais, couvert par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL), est modérément exposé à l'érosion côtière	10
2 UNE GESTION DE L'ÉROSION CÔTIÈRE SABLaise COHÉRENTE ET PRINCIPALEMENT ASSURÉE PAR LSOA.....	15
2.1 Si la compétence GEMAPI est globalement partagée, LSOA assure largement la lutte contre l'érosion côtière	15
2.1.1 Une compétence obligatoire transférée aux EPCI le 1 ^{er} janvier 2018.....	15
2.1.2 Le périmètre d'exercice de la compétence GEMAPI ne correspond pas à une logique hydro-sédimentaire	17
2.1.3 Un plan communal de sauvegarde adopté mi-2023	19
2.2 La stratégie communautaire de gestion des risques littoraux et les outils de planification en cours de renouvellement	20
2.2.1 L'action de LSOA en matière de lutte contre l'érosion répond à des orientations stratégiques non formellement arrêtées à ce jour	20
2.2.1.1 L'adoption par l'État d'une stratégie nationale de gestion du trait de côte	20
2.2.1.2 Des orientations stratégiques par zone, ni formalisées ni délibérées	21
2.2.2 Des outils de planification en cours de renouvellement.....	23
2.2.2.1 Une nécessité de plus en plus forte d'intégrer les risques littoraux dans les documents de planification.....	23
2.2.2.2 La superposition des zonages retenus par le PPRL à ceux des PLU communaux	25
2.2.2.3 Le plan d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration devrait reposer sur une cartographie fine de l'érosion côtière et une SLGTC	25
3 DES DÉPENSES D'ABORD GÉNÉRÉES PAR L'ENTRETIEN DES OUVRAGES DE DÉFENSE	27
3.1 Les ouvrages de défense absorbent la majorité des dépenses réalisées	27
3.2 L'agglomération est active pour permettre l'actualisation de sa connaissance du risque d'érosion côtière	28
3.2.1 La vulnérabilité des bâtis du port des Sables d'Olonne et l'information des propriétaires concernés	29
3.2.2 L'actualisation de la connaissance du risque d'érosion	30

3.2.2.1	L'Office national des forêts désormais en charge d'un observatoire des dunes du littoral sablais	30
3.2.2.2	Les falaises sablaises surveillées par l'Observatoire régional des risques côtiers	31
ANNEXES.....		32
Annexe n° 1. Définition des principaux concepts		33
Annexe n° 2. Table des acronymes		34

SYNTHÈSE

La gestion de l'érosion côtière par les collectivités locales et leurs groupements fait l'objet d'une enquête commune des juridictions financières (Cour et chambres régionales des comptes). L'agglomération des Sables d'Olonne (LSOA) et de la commune nouvelle des Sables d'Olonne (LSO) ont été notamment contrôlées à ce titre. Outre le rapport spécifique adressé à chacune de ces entités, le présent rapport, commun aux deux, traite exclusivement de la gestion du trait de côte.

M. Yannick Moreau est maire de la commune et président de la communauté d'agglomération des Sables d'Olonne, également élu à la présidence de l'association nationale des élus du littoral (ANEL) depuis le 13 octobre 2022.

Les Sables d'Olonne (commune et agglomération) disposent d'une façade littorale de 23 km et de 9 km cumulés d'ouvrages maritimes.

Des risques de submersion, mais aussi d'érosion

Ce territoire, couvert depuis 2016 par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL), est d'abord exposé au risque de submersion marine et, dans une moindre mesure, à celui d'érosion côtière. En effet, la zone qui connaît l'érosion la plus rapide, à savoir celle des dunes du nord du territoire, est également celle aux plus faibles enjeux, en l'absence de bâti menacé. Le port des Sables d'Olonne et son cœur urbain sont protégés par les ouvrages fixant le trait de côte. Cette zone est cependant fortement exposée au risque de submersion marine. Enfin, le sud du territoire, qui connaît une érosion modérée de ses falaises comporte certains sites et bâtis menacés et ainsi les principaux enjeux à moyen terme.

Ces deux risques, résultant de phénomènes distincts, font l'objet de dispositifs légaux, administratifs et financiers différenciés. Ils sont pour autant fortement imbriqués. L'érosion peut accroître le risque de submersion et vice-versa. De même, certains ouvrages de défense constituent des protections contre ces deux risques. En outre, ils sont pris en compte par plusieurs documents majeurs : le PPRL Pays d'Olonne, le programme d'actions de prévention des inondations et le plan communal de sauvegarde.

Vers une stratégie locale de gestion du trait de côte

Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'agglomération assume la gestion de ces risques littoraux au titre de sa compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI).

Elle a développé une action cohérente au regard des enjeux auxquels son territoire est confronté. Surtout, sa volonté de se doter d'ici la fin de l'année 2024 à la fois d'une cartographie de l'érosion de ses côtes, d'une stratégie locale de gestion du trait de côte et enfin d'un plan d'urbanisme intercommunal doit lui permettre à terme d'apporter une réponse appropriée à cette problématique. L'ensemble de ces documents sont en cours d'élaboration.

À ce jour, la connaissance de ce risque d'érosion repose principalement sur le PPRL Pays d'Olonne. L'agglomération a néanmoins récemment développé des actions pour actualiser sa connaissance du risque : elle est passée d'une logique ponctuelle et localisée, centrée sur le risque de submersion marine, à une démarche globale, continue et intégrant davantage l'aléa de recul du trait de côte. L'agglomération a ainsi conclu des partenariats avec l'Office national des forêts et l'Observatoire régional des risques côtiers afin d'actualiser sa connaissance du risque d'érosion côtière pour les dunes situées au nord de son territoire et pour les falaises situées au sud. De même, s'agissant du risque de submersion marine, LSOA a conclu un marché permettant de connaître plus finement les bâtis menacés au niveau de son port, et développé une démarche d'accompagnement des propriétaires des bâtis les plus vulnérables.

Des risques insuffisamment pris en compte dans les documents d'urbanisme

Si les actions des Sables d'Olonne apparaissent suffisantes en matière de prévention et d'information de sa population quant aux risques encourus, la prise en compte des risques de submersion marine et d'érosion côtière est imparfaitement réalisée dans les documents d'urbanisme. Ainsi, les plans locaux d'urbanisme actuellement applicables se bornent à prendre acte des interdictions et restrictions d'urbanisme posées par la loi littorale et le plan de prévention des risques littoraux, ce dernier comportant notamment de nombreuses dérogations au principe d'inconstructibilité posé dans les zones les plus exposées à ces risques.

L'agglomération ne dispose pas à ce jour d'une stratégie locale de gestion du trait de côte formellement arrêtée. Son action répond néanmoins à des orientations stratégiques qui apparaissent appropriées aux risques encourus sur les différentes zones de son territoire. Toutefois, le territoire sablais étant situé sur deux cellules hydro-sédimentaires plus vastes, et intégrant au nord comme au sud des territoires d'autres intercommunalités, le développement de partenariats avec ces dernières permettraient d'adopter une stratégie et vision à moyen et long terme la plus efficace possible.

Des coûts non négligeables mais pour l'heure soutenables

Les dépenses de l'intercommunalité ont représenté 2,23 M€ de 2018 à 2022, ces dépenses devant s'accroître entre 2023 et 2026, compte tenu des travaux prévus sur certains ouvrages (écluse de la rocade et chasse-mer Clémenceau notamment). Les travaux de la risberme Clémenceau ont été les plus conséquents sur la période sous revue (613 348 €).

Plus spécifiquement, la seule gestion de l'érosion côtière a constitué un coût de 1,6 M€ entre 2018 et 2021, dont 59 % de dépenses d'investissement. LSOA a perçu un montant de 457 805 € de subventions pour financer ces dépenses d'investissement. Le choix des investissements réalisés apparaît cohérent avec la surveillance assurée sur les différents ouvrages de défense. Le rythme de dépenses sur la période passée était soutenable. Une vigilance à l'avenir demeure néanmoins de mise.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Élaborer et formaliser une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (article L. 321-16 du code de l'environnement).

Recommandation n° 2 : Élaborer un plan d'urbanisme intercommunal, cohérent avec les futures cartographies des risques d'érosion côtière et stratégie locale de gestion du trait de côte.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit à son programme 2022 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Sables d'Olonne agglomération pour les exercices 2017 et suivants, et de la commune des Sables d'Olonne, pour les exercices 2019 et suivants.

Ces contrôles ont notamment pour thème une enquête commune aux juridictions financières (Cour et chambres régionales des comptes) portant sur la gestion du trait de côte.

Outre le rapport spécifique adressé à la commune et à la communauté d'agglomération, ce thème fait l'objet d'un unique rapport d'observations provisoires adressé aux deux entités conformément aux dispositions de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 15 septembre 2022 à M. Yannick Moreau, président de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et maire de la commune, depuis leur création respective, à savoir janvier 2017 pour la première et janvier 2019 pour la seconde. M. Moreau est également président de l'association nationale des élus du littoral (ANEL) depuis le 13 octobre 2022.

Les entretiens d'ouverture et de clôture se sont respectivement tenus le 3 octobre 2022 et le 16 février 2023 avec l'ordonnateur et en présence du seul directeur général des services (DGS) pour le premier, du DGS et du directeur général adjoint en charge des ressources pour le second. La chambre a délibéré les présentes observations provisoires lors de sa séance du 14 mars 2023.

Le 26 avril 2023, l'ordonnateur a répondu à ces observations. La chambre a délibéré ses observations définitives le 20 juin 2023.

1 UN LITTORAL D'ABORD EXPOSÉ AU RISQUE DE SUBMERSION MARINE, PUIS À L'ÉROSION CÔTIÈRE

1.1 Deux risques distincts mais fortement imbriqués

1.1.1 La submersion marine, un risque naturel majeur

Les submersions marines sont des inondations rapides et de courtes durées (de quelques heures à quelques jours) de la zone côtière par la mer lors de conditions météorologiques et océaniques défavorables. Elles envahissent généralement les terrains situés en dessous du niveau des plus hautes mers mais peuvent aussi atteindre des terrains d'altitude supérieure si des projections d'eaux marines franchissent des ouvrages de protection et/ou la crête des cordons littoraux (plages, dunes, cordon de galets)¹.

On distingue trois modes de submersion marine :

- la submersion par débordement, lorsque le niveau marin est supérieur à la cote de crête des ouvrages ou du terrain naturel ;
- la submersion par franchissements de paquets de mer liés aux vagues, lorsqu'après déferlement de la houle, les paquets de mer dépassent la cote de crête des ouvrages ou du terrain naturel ;
- la submersion par rupture du système de protection (défaillance d'un ouvrage de protection ou formation de brèches dans le cordon littoral) suite à l'attaque de la houle, lorsque les terrains situés en arrière sont en dessous du niveau marin.

En raison de l'importance de sa façade maritime et de ses côtes basses, la France est particulièrement exposée au risque de submersion marine qui peut être particulièrement destructeur comme l'a rappelé le passage de la tempête Xynthia en février 2010 qui a occasionné de nombreux dégâts humains et matériels, en particulier dans la région Pays de la Loire qui a en effet déploré un bilan de 37 morts.

Le département vendéen a connu le bilan humain le plus lourd de tout le territoire, avec 29 morts dans la seule commune de la Faute-sur-Mer, 47 blessés légers, 88 personnes soignées au poste médical avancé, 33 hospitalisées, 235 familles relogées. Le bilan matériel est également lourd, puisque la tempête a entraîné la destruction et des dommages à des biens publics et privés, avec notamment 75 km de digues endommagés et 160 exploitations agricoles inondées.

Sur le littoral sablais, cette tempête a provoqué la destruction de nombreux équipements publics, dont notamment l'écluse de la Gachère, la route bleue sur le secteur de la Chaume, les quais en encorbellement de la Chaume, les pontons du port Olonna et une partie du remblai. Pour l'ancienne commune des Sables d'Olonne, le coût des travaux s'est élevé à 5 250 000 € TTC².

¹ Source : observatoire national des risques naturels.

² Délibération de LSOA du 20 mai 2021.

Le phénomène de submersion marine, qui est d'ailleurs susceptible d'être de plus en plus dangereux dans les décennies à venir en raison du changement climatique et de l'augmentation de la population sur le littoral, est considéré comme un risque naturel majeur, dès lors qu'il se caractérise par une probabilité faible et des conséquences extrêmement graves. Celles-ci peuvent donc être prises en charge financièrement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier).

1.1.2 L'érosion côtière, un aléa naturel

L'érosion côtière est un phénomène naturel, aujourd'hui accéléré par le changement climatique, qui se définit comme une perte de matériaux vers la mer touchant tous les types de littoraux, qu'ils soient sableux, vaseux ou rocheux. Il résulte des effets combinés de la marée, de la houle et des courants induits, des vents et des processus continentaux (par exemple : pluie, ruissellement, gel), ainsi que du déficit des sédiments côtiers.

L'érosion se traduit par un recul du trait de côte et/ou un abaissement du niveau des plages, temporaire ou permanent, avec la disparition progressive des stocks sédimentaires.

Ainsi, l'érosion du littoral peut majorer le risque de submersion marine, avec lequel elle présente donc une interdépendance certaine, en diminuant l'altitude d'une dune ou d'une falaise protectrice d'une portion du littoral.

On estime aujourd'hui que 20 % des côtes françaises sont concernés par le recul du trait de côte, et ce alors même que la densité de population des communes littorales métropolitaines est 2,5 fois supérieure à la moyenne hexagonale et concentre de nombreuses activités économiques : une telle attractivité devrait d'ailleurs se poursuivre puisque les 26 départements littoraux métropolitains devraient concentrer 43 % de la croissance démographique de la France métropolitaine d'ici 2040, avec près de quatre millions de nouveaux résidents³.

À ce titre, les enjeux susceptibles d'être impactés par le recul du trait de côte sont significatifs : dans le cadre d'une étude commandée par le ministère de la transition écologique et solidaire, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a calculé, selon plusieurs scénarios, que le nombre de logements (maison et appartement) potentiellement atteints par le recul du littoral en 2100 serait compris entre environ 5 000 et 50 000 en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer, pour une valeur immobilière estimée entre 0,8 et 8 Md€⁴.

³ Voir le fascicule « *Développer la connaissance et l'observation du trait de côte Contribution nationale pour une gestion intégrée* », Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

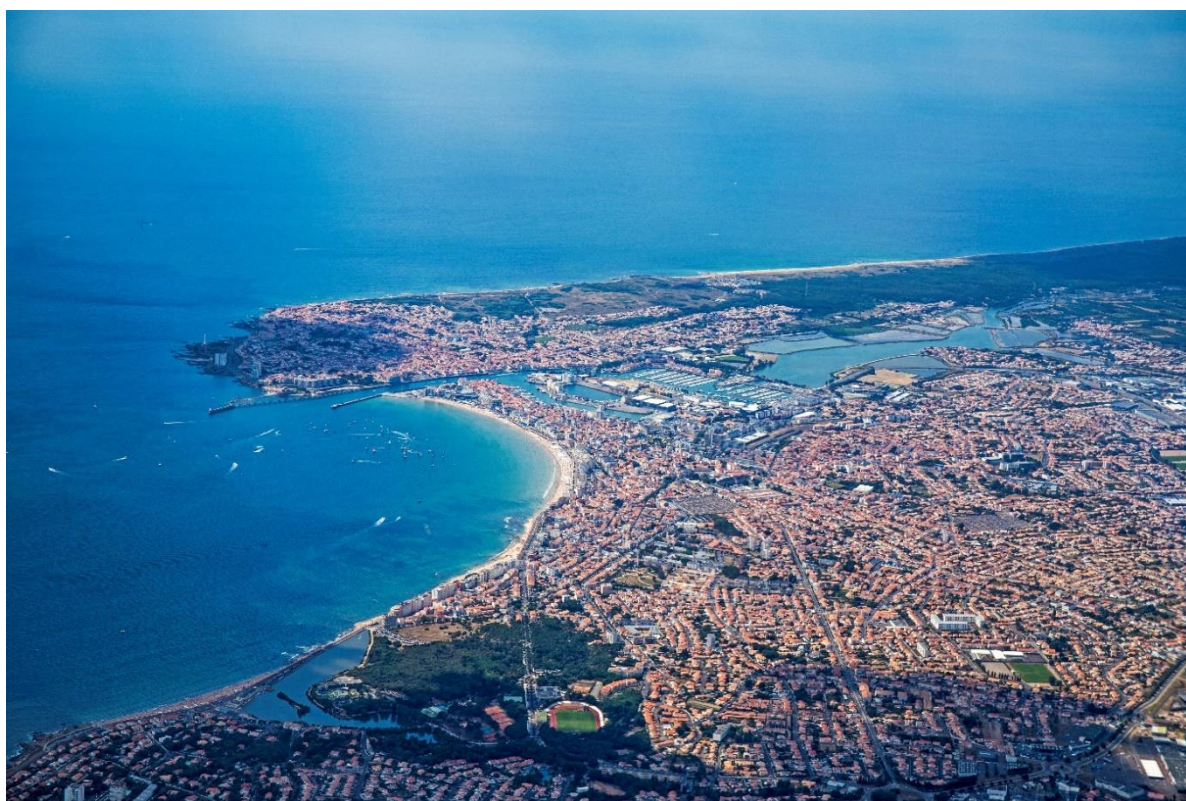
⁴ CEREMA, *Connaissance du trait de côte : évaluation prospective des enjeux affectés par le recul du trait de côte*, 2019.

Le recul du trait de côte est en règle générale un phénomène progressif pouvant être anticipé, car il se traduit par une cinétique lente ou modérée. Il n'est donc pas assimilé à un risque naturel majeur, contrairement à la submersion marine, dans la mesure où il est considéré comme certain et prévisible⁵, même si des phénomènes d'érosion brutale de plusieurs dizaines de mètres difficiles à anticiper peuvent parfois être observés (érosion par « à-coups »)⁶.

Ainsi, le risque d'érosion côtière ne bénéficie pas, pour l'heure, du financement du fonds Barnier et les conditions financières de prise en charge de ce risque, en particulier pour les collectivités territoriales qui s'engagent dans une démarche de recomposition de leur littoral, aujourd'hui promue par la stratégie nationale de gestion du trait de côte, sont toujours incertaines⁷.

1.2 Le territoire sablais, couvert par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL), est modérément exposé à l'érosion côtière

Photo n° 1 : Vue aérienne de la côte sablaise



Source : Crédits photo : I.Stock/Oliver Dralan

⁵ Voir l'étude d'impact de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience ».

⁶ L'hiver 2013-2014, marqué par de fortes tempêtes, a par exemple donné lieu à un recul du trait de côte en Nouvelle-Aquitaine dépassant souvent 20 mètres et atteignant parfois 30 à 40 mètres (Source : observatoire de la Côte Nouvelle-Aquitaine).

⁷ Voir notamment sur ce point le rapport interministériel sur la recomposition spatiale des territoires littoraux de mars 2019 qui préconise la mise en place d'un fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL).

Les Sables d'Olonne Agglomération dispose d'une façade de 23 km de côtes⁸ sur la seule commune nouvelle des Sables d'Olonne, et de 9 km cumulés d'ouvrages maritimes.

La connaissance actuelle dont dispose l'agglomération des Sables d'Olonne repose principalement à ce jour sur le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) Pays d'Olonne, ainsi que sur des analyses réalisées par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et le CEREMA.

Le PPRL Pays d'Olonne s'applique aux anciennes communes de Château d'Olonne, des Sables d'Olonne, et d'Olonne-sur-Mer, fusionnées au sein de la commune nouvelle des Sables d'Olonne depuis le 1^{er} janvier 2019, ainsi qu'aux communes d'Île-d'Olonne et de Brem-sur-Mer. Il a pour objet de cartographier les risques de submersion marine, de chocs mécaniques, d'érosion du trait de côte et d'inondation terrestre, en réglementant les zones exposées. Ce zonage réglementaire est élaboré en croisant les différentes classes d'aléas aux enjeux issus du diagnostic du territoire. Il vaut servitude d'urbanisme et s'impose à tous, en particulier aux plans locaux d'urbanisme des communes, auxquels il est annexé.

Ce PPRL a été approuvé le 30 mars 2016 par arrêté préfectoral, d'abord annulé par le tribunal administratif de Nantes sur requête de la commune des Sables d'Olonne⁹. Par une décision du 1^{er} juillet 2021¹⁰, le Conseil d'État a rejeté le pourvoi de la commune à l'encontre de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes¹¹ annulant ce jugement, considérant que la consultation organisée par le préfet de la Vendée avait permis au public d'appréhender suffisamment les mesures et les prescriptions que le plan était susceptible de comporter et qu'ainsi les dispositions des articles L. 562-3 et R. 562-2 n'avaient pas été méconnues.

Il résulte de la lecture combinée des documents composant le PPRL Pays d'Olonne que le territoire des Sables d'Olonne est particulièrement exposé aux aléas de submersion marine et d'inondation, et dans une moindre mesure à celui de recul du trait de côte. En effet, ce territoire connaît des dynamiques différentes. Par ailleurs, certains ouvrages de défense ont pour effet mécanique de réduire considérablement, sous réserve d'un entretien approprié, l'exposition au risque d'érosion côtière.

S'agissant du risque de submersion marine, le PPRL Pays d'Olonne comporte une modélisation basée sur la tempête Xynthia de 2010 avec un niveau marin augmenté de 60 cm pour tenir compte du changement climatique à long terme (horizon 2100).

Le niveau de l'aléa (faible, moyen, fort, très fort) dépend de la hauteur de l'eau produite par la submersion et de sa vitesse d'écoulement. Le PPRL délimite également la bande de précaution, qui correspond à la zone où, à la suite d'une surverse, de brèches voire d'une rupture totale du système de protection, la population serait en danger du fait soit des hauteurs de l'eau soit de sa vitesse d'écoulement. Cette bande de protection est rendue inconstructible.

⁸ LSOA (Q. 1.6 questionnaire 2).

⁹ Jugement n° 1607843 du 14 mai 2018.

¹⁰ Décision n° 436132.

¹¹ Arrêt n° 18NT02759 du 20 septembre 2019.

Le littoral de LSOA a deux entrées maritimes : au nord, à hauteur de la Gachère au niveau de l'exutoire de l'Auzance et de la Vertonne, et au sud, le bassin portuaire des Sables d'Olonne. Avec les marais des Olonnes, ils constituent les principaux points bas du territoire¹². Le système d'écluses doit permettre de gérer les mouvements d'eau sur ces territoires. En revanche, le bassin portuaire ne disposant pas d'un tel système, il est le plus vulnérable aux aléas de submersion.

S'agissant du risque d'érosion côtière, l'aléa est apprécié à horizon 2100. Son évaluation ne prend pas en compte le changement climatique.

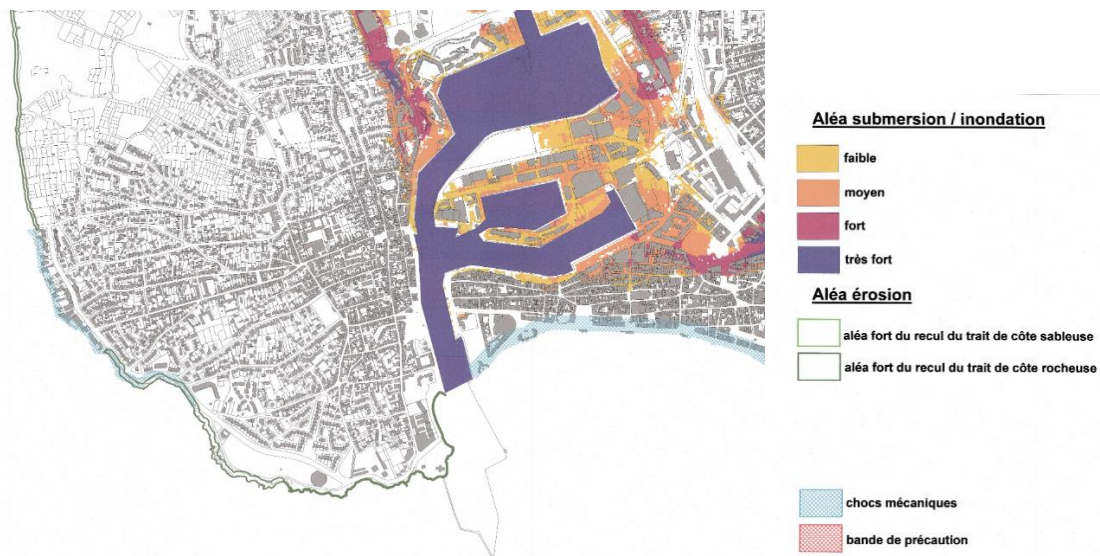
Pour ce risque, seul l'aléa fort a été retenu, puisque la nature même de celui-ci implique une disparition du terrain concerné à l'horizon 2100. Le PPRL distingue l'érosion de la côte sableuse et de la côte rocheuse.

Le territoire sablais se divise en trois zones inégalement impactées par le recul du trait de côte.

Le nord du territoire (l'ancienne côte olonnaise principalement) est essentiellement composé de dunes non urbanisées pour lesquelles l'érosion est la plus rapide. Les plages de Sauveterre et des Pierres noires seront fortement impactées d'ici 2100 (avec un recul dunaire de 139 mètres selon le PPRL Pays d'Olonne), ainsi que les plages des Granges, de Sauveterre, des Grands Chevaux et l'Anse de Chaillé dans une moindre mesure (- 9 mètres). Toutefois, ce recul du trait de côte ne menace directement aucun bâti, ouvrage ou réseau. Les enjeux apparaissent dès lors limités.

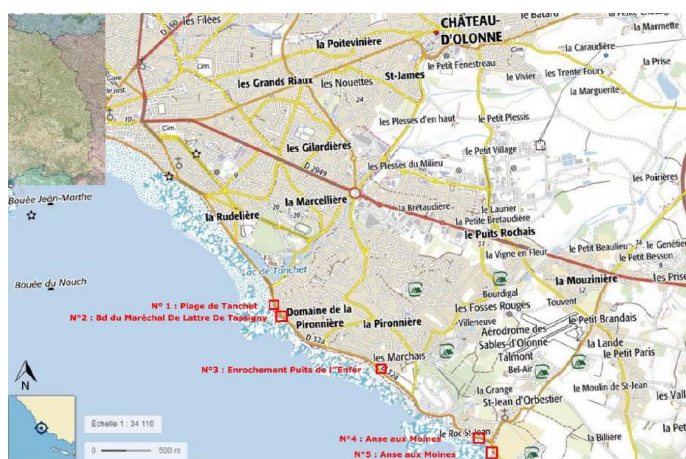
La zone centrale, à savoir le périmètre de l'ancienne commune des Sables d'Olonne, est fortement urbanisée. Cependant, une grande part de ces enjeux (humains, de réseaux, etc.) sont protégés par la présence d'ouvrages durs de défense contre la mer, comme le remblai, qui viennent « fixer » le trait de côte. Par conséquent, aucune érosion n'y est observée. L'érosion rocheuse de la corniche de la Chaume, à horizon 2100, aura toutefois un impact sur les bâtis les plus proches de la côte.

¹² Délibération LSOA du 20 mai 2020 (Q. 48).

Carte n° 1 : Extrait de la carte des aléas à l'horizon 2100 des Sables d'Olonne et légende des aléas

Source : PPRL Pays d'Olonne

Enfin, les côtes chaumoise et castelolonnaise connaissent une érosion modérée, le site de l'Anse aux Moines étant le plus fortement exposé à ce risque. Le PPRL Pays d'Olonne renvoie à une étude réalisée par le BRGM en avril 2015, réalisée à l'initiative de l'ancienne commune de Château d'Olonne, qui identifie les secteurs connaissant l'érosion la plus marquée : la plage du Tanchet (recul à 50 ans de 1,5 m), le long du boulevard du Maréchal de Lattre de Tassigny (recul de 2,5 m), l'enrochement du Puits de l'Enfer (recul de 3,5 m) et l'Anse aux Moines (points n° 4 et 5 pour un recul à 50 ans de 9 et 8,5 m).

Carte n° 2 : Localisation des cinq sites rocheux les plus soumis au phénomène d'érosion

Source : LSOA ^{selon} étude BRGM

De nouveau, la carte des aléas à l'horizon 2100 de l'ancienne commune de Château d'Olonne permet d'identifier, par le tracé vert retenu, l'érosion côtière projetée, qui menacera certains bâtis et pans de route.

Carte n° 3 : Extrait de la carte des aléas à l'horizon 2100 de l'ancienne commune de Château d'Olonne et légende des aléas



Source : PPRL Pays d'Olonne

Le PPRL Pays d'Olonne définit un zonage réglementaire en fonction des aléas (aléas actuels et aléas à l'horizon 2100) et intégrant l'ensemble des risques examinés (dont l'érosion côtière et la submersion marine). Il distingue deux couleurs de zonage : les zones rouges régies par un principe d'inconstructibilité et les zones bleues régies par un principe de constructibilité sous conditions.

Le principe d'interdiction de constructions nouvelles en zone rouge est néanmoins modéré par le règlement du PPRL qui y prévoit la possibilité de construire de nouvelles installations liées aux activités de nautisme et de pêche, des installations portuaires, de nouveaux équipements liés aux activités sportives, récréatives et/ou de loisirs. Par ailleurs, ce PPRL ne permet pas de connaître avec précision le nombre de bâtis menacés.

Eu égard à la lourdeur d'élaboration d'un PPRL, les services de l'État n'envisagent pas d'actualisation des données du PPRL, au regard notamment des données nouvelles du GIEC (hypothèse de Xynthia + 76 cm)¹³. Le territoire des Sables d'Olonne n'est d'ailleurs pas identifié comme prioritaire au regard des enjeux menacés par le recul du trait de côte.

¹³ Entretien avec la DREAL Pays de la Loire.

2 UNE GESTION DE L'ÉROSION CÔTIÈRE SABLaise COHÉRENTE ET PRINCIPALEMENT ASSURÉE PAR LSOA

2.1 Si la compétence GEMAPI est globalement partagée, LSOA assure largement la lutte contre l'érosion côtière

2.1.1 Une compétence obligatoire transférée aux EPCI le 1^{er} janvier 2018

La communauté d'agglomération Les Sables d'Olonne Agglomération assume depuis qu'elle est obligatoire, soit le 1^{er} janvier 2018¹⁴, la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI).

Les lois de décentralisation de 2014 (loi MAPTAM) puis de 2015 (loi NOTRe) ont ainsi clarifié les conditions d'exercice de ce bloc de compétences, qui était auparavant exercé par différents échelons de collectivités territoriales, en le confiant au seul échelon intercommunal.

La GEMAPI recouvre quatre missions, qui correspondent aux items 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

- l'aménagement des bassins versants ;
- l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ;
- la protection et la restauration des zones humides, écosystèmes aquatiques et formations boisées riveraines ;
- la défense contre les inondations et contre la mer, ce qui recouvre à la fois la lutte contre le risque de submersion marine mais aussi contre l'érosion côtière¹⁵.

Concrètement, comme le rappelle le CEREMA¹⁶, les actions les plus structurantes en ce qui concerne ce dernier item consistent à adapter les documents de planification et d'urbanisme aux enjeux posés par les risques littoraux, à établir une stratégie au niveau du territoire et à mener des actions d'entretien et de gestion des ouvrages, en particulier des systèmes d'endiguement.

¹⁴ Compétence obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018, transférée par délibération du conseil communautaire du 29 septembre 2017.

¹⁵ Voir la réponse ministérielle publiée au JO le 27/09/2016 à la question N° 91281 de Mme Pascale Got, députée.

¹⁶ CEREMA, Introduction à la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », 2018.

L'agglomération est propriétaire de 35 ouvrages artificiels de défense contre la mer¹⁷. L'essentiel des ouvrages est situé au niveau de l'ancienne commune des Sables d'Olonne. Plus ponctuellement, au nord comme au sud de cette zone, se trouvent des perrés, enrochements, cales et parements de pierre notamment. La commune a par ailleurs mis à disposition de l'EPCI les ouvrages et équipements dont elle est propriétaire, pour l'exercice de la compétence GEMAPI. Ces ouvrages font l'objet d'au moins deux visites comparées simplifiées par an. Enfin, l'écluse de la Gachère (située au nord du territoire) est propriété du syndicat mixte des Marais des Olonnes.

L'exercice de certains pans de la compétence GEMAPI a été confié à d'autres acteurs. Notamment, l'intervention du syndicat mixte des Marais des Olonnes (SMMO¹⁸), constitué des communes des Sables d'Olonne, de l'Ile d'Olonne, de Vairé, de l'agglomération des Sables d'Olonne et la communauté de communes du Pays de Saint Gilles Croix de Vie, apparaît complémentaire à l'action de l'agglomération des Sables d'Olonne en matière de gestion du trait de côte. Le SMMO est compétent notamment pour les études et les travaux sur les ouvrages de son périmètre (notamment le barrage de la Gachère situé au nord du territoire sablais) et l'animation du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) des Olonnes, qui comprend des actions relatives à l'érosion côtière. À ce titre, il a pris en charge la réhabilitation du barrage de la Gachère¹⁹. Il pilote également l'élaboration d'un second PAPI, qui prendra en compte un aléa fréquent (crue décennale), un aléa moyen (Xynthia + 20 cm et crue centennale) et un aléa fort (Xynthia + 85 cm et crue centennale), ainsi qu'un évènement de type Xynthia + 110 cm pour une analyse spécifique de la submersion marine. L'agglomération a financé le SMMO à hauteur de 619 540 € TTC entre 2018 et 2022.

Les services de l'État²⁰ apportent quant à eux un appui technique et financier à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI et restent compétents pour élaborer les PPRL, mais aussi pour assurer le contrôle de la légalité des documents d'urbanisme et des autorisations d'occupation des sols.

L'État intervient également au titre de ses pouvoirs de police en classant et contrôlant les systèmes d'endiguement.

¹⁷ Offre Socotec Infrastructure « Travaux de remise en état des ouvrages artificiels de protection du trait de côte des Sables d'Olonne (Q. 49).

¹⁸ Syndicat fermé (art L. 52212-16 du CGCT applicable par renvoi de l'art. L. 5711-1 du CGCT).

¹⁹ Délibération de LSOA du 20 avril 2018.

²⁰ Principalement la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Vendée .

Les régions apportent quant à elles un soutien financier à certaines actions afin de faciliter l'exercice de la compétence GEMAPI par les EPCI, et, notamment, en Pays de la Loire, en contribuant à une meilleure connaissance des risques côtiers par la mise en place d'observatoires scientifiques. Les régions intègrent également les problématiques littorales dans les Schémas Régionaux de l'Aménagement, du Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).

Enfin, les communes restent en charge de certaines prérogatives résiduelles mais qui sont centrales dans la gestion des risques littoraux. Le maire est en effet titulaire des pouvoirs de police administrative, dont l'objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, ce qui comprend notamment le soin de prévenir et de faire cesser « les inondations, les ruptures de digues (...) et les accidents naturels »²¹ et peut par exemple le conduire à édicter des arrêtés de péril à l'encontre des immeubles touchés.

Par ailleurs, le maire est en charge de la planification des secours à travers l'élaboration du plan communal de sauvegarde, qui est obligatoire pour les communes couvertes par un plan de prévention des risques littoraux²².

Enfin, les communes assument la planification en matière d'urbanisme via l'adoption de leur plan local d'urbanisme lorsque cette compétence n'a pas été transférée à l'EPCI. Cette compétence a été transférée par les communes membres à l'agglomération des Sables d'Olonne, laquelle doit se doter d'ici fin 2024, d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

2.1.2 Le périmètre d'exercice de la compétence GEMAPI ne correspond pas à une logique hydro-sédimentaire

Comme indiqué *supra*, la loi confie la compétence GEMAPI aux EPCI. Toutefois, les périmètres de ces derniers correspondent rarement au périmètre hydrographique, qui est pourtant le plus adapté techniquement à l'exercice des missions de cette compétence.

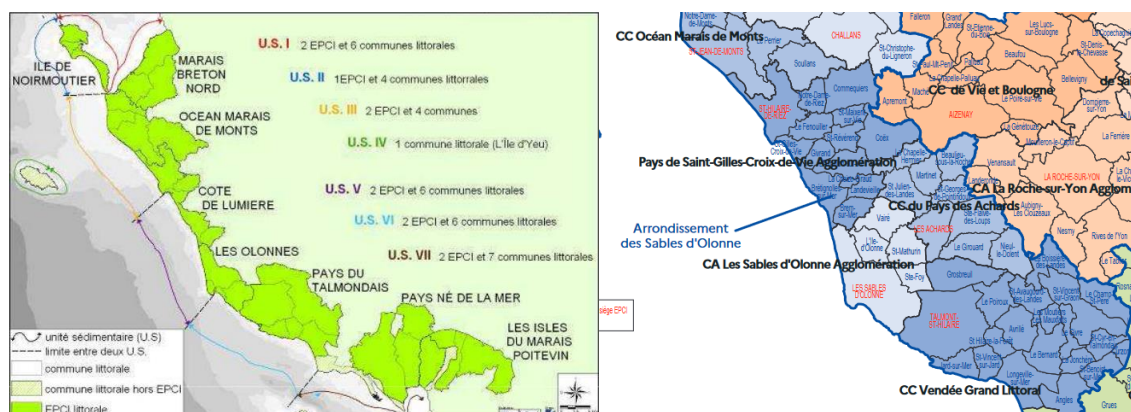
Ainsi, en ce qui concerne le littoral, et comme le rappelle la recommandation n° 8 de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, il y a lieu de mettre en place une politique locale en cohérence avec les cellules hydro-sédimentaires, car ces dernières fonctionnent comme des compartiments autonomes du littoral au sein desquels se réalisent des échanges de sédiments qui influent notamment sur l'érosion côtière.

Le territoire des Sables d'Olonne se trouve à cheval sur deux cellules hydro-sédimentaires distinctes : l'U.S.V partagée avec le Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération et l'U.S.VI avec la communauté de communes Vendée Grand Littoral.

²¹ Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

²² Article L. 731-3, 1° du code de la sécurité intérieure.

Carte n° 4 : Comparaison des unités sédimentaires de la Vendée et du périmètre des EPCI du littoral vendéen



Source : Les 7 unités sédimentaires indépendantes (FIERE et al., 2008) - Carte de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2023, Préfecture de la Vendée

En conséquence, la GEMAPI assumée par LSOA ne s'exerce pas sur un périmètre qui tient compte de l'ensemble des phénomènes à l'œuvre au sein des cellules hydro-sédimentaire. Or, la mise en œuvre d'une action sur un secteur couvert par le périmètre GEMAPI, comme par exemple le renforcement d'un endiguement, peut avoir un impact défavorable sur l'évolution de l'érosion dans d'autres secteurs intégrés dans la même cellule hydro-sédimentaire mais non pris en compte car relevant de la compétence d'un autre EPCI limitrophe.

En l'occurrence, l'organisation la plus intégrée consisterait à regrouper les intercommunalités en cause au sein d'un ou de deux syndicats mixtes auxquels serait transférée la compétence GEMAPI, et qui seraient alors compétents sur un périmètre correspondant aux cellules hydro-sédimentaires précitées²³. Une telle gouvernance permettrait également de gagner en efficacité, en particulier grâce à une mise en commun de l'ingénierie.

Cette organisation intégrée est partiellement assurée par le SMMO (voir partie 2.1.1), pour le risque de submersion marine (puisque le syndicat est en charge du PAPI). Toutefois, d'une part, aucun syndicat similaire n'assure la cohérence de la lutte contre l'érosion côtière avec la communauté de communes Vendée Grand Littoral, pourtant à cheval sur l'unité sédimentaire IV partagée avec LSOA. D'autre part, comme vu ci-dessus, la compétence de SMMO est limitée essentiellement au périmètre intra-littoral et n'a donc qu'une incidence limitée sur la gestion du trait de côte de l'agglomération sablaise.

À défaut de créer un nouveau syndicat mixte, un rapprochement et l'adoption d'une stratégie commune doivent, à tout le moins, être envisagés avec les EPCI voisins.

²³ Un tel syndicat mixte pouvant prendre la forme d'un établissement public territorial de bassin en vertu des dispositions de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

2.1.3 Un plan communal de sauvegarde adopté mi-2023

Le plan communal de sauvegarde (PCS) est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile et complète les plans Orsec de protection générale des populations. Il constitue en effet un instrument de planification des secours qui a vocation à gérer une crise en vue d'assurer la sécurité de la population.

Il détermine, sous l'autorité du maire, et en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population²⁴.

Il est obligatoire pour la commune des Sables d'Olonne dès lors que cette dernière est couverte par un plan de prévention des risques littoraux²⁵.

Le plan communal de sauvegarde de la commune des Sables d'Olonne est conforme aux prescriptions du code de sécurité intérieure. Il comprend notamment les principes d'organisation de l'alerte, un annuaire de crise et des fiches synthétisant les différents modes d'action opérationnels pour faire face à une crise. Il liste les établissements sensibles et accueillant des populations, ainsi que l'ensemble des risques auxquels le territoire pourrait être exposé.

Ce PCS a été formellement arrêté par le maire (conformément aux dispositions des articles L. 731-3 et R. 731-5 du code de sécurité intérieure) le 7 avril 2023, après réception des observations provisoires notifiées le 28 mars 2023.

Depuis le 22 juin 2022, il doit également faire l'objet d'une présentation au conseil municipal à l'issue de son adoption ou de son renouvellement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune a indiqué que cette présentation serait réalisée lors de la séance du conseil municipal du 3 juillet 2023.

²⁴ Article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure dans sa version applicable jusqu'au 27 novembre 2021.

²⁵ Article L. 731-3, 1° précité du code de la sécurité intérieure.

2.2 La stratégie communautaire de gestion des risques littoraux et les outils de planification en cours de renouvellement

2.2.1 L'action de LSOA en matière de lutte contre l'érosion répond à des orientations stratégiques non formellement arrêtées à ce jour

2.2.1.1 L'adoption par l'État d'une stratégie nationale de gestion du trait de côte

Face au constat d'une aggravation de l'érosion littorale et de l'importance des enjeux en présence, une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a été mise en place par l'État en 2012 pour mieux anticiper les évolutions en cours et faciliter l'adaptation des territoires à ces changements : un premier programme d'actions a été intégré à cette stratégie pour la période 2012-2015 puis un second pour la période 2017-2019, qui est toujours en vigueur, avec l'adoption de principes communs et de recommandations stratégiques.

Dans ce cadre, l'État acte un changement de paradigme consistant à éviter la « défense systématique contre la mer » qui prévalait jusque-là via la construction d'ouvrages souvent coûteux (digues, épis, enrochements, perrés, brise lames, etc.), et dont l'efficacité n'était pas toujours démontrée : certains de ces aménagements peuvent en effet avoir pour effet de déplacer l'érosion sur des secteurs limitrophes du littoral et sont susceptibles, au surplus, de rompre en cas de fortes tempêtes et de provoquer d'importants dégâts.

Désormais, la construction de ces ouvrages est réservée aux zones à forts enjeux et sont toujours conçus comme une façon de permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens : c'est ainsi que sont désormais privilégiées des méthodes de gestion du trait de côte dites souples (par exemple la fixation des dunes à travers des actions de végétalisation) par opposition aux méthodes dites dures qui artificialisent fortement le littoral.

La stratégie nationale préconise par ailleurs l'intégration de la mobilité du trait de côte dans les politiques publiques locales à travers notamment une forte maîtrise de l'urbanisation dans les secteurs à risque d'érosion afin de ne pas augmenter leur vulnérabilité, la planification dès à présent de la recomposition spatiale du littoral et, lorsque cela est nécessaire, la relocalisation des activités, des biens et des usages.

Dans ce cadre, l'État incite les collectivités à élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) déclinant les principes et recommandations de sa stratégie nationale.

L'adoption d'une stratégie locale permet ainsi de prendre parti et de formaliser quatre principales orientations de gestion du trait de côte en fonction de la typologie des secteurs touchés par l'érosion :

- la fixation du trait de côte, par la conservation, la modification voire la construction d'ouvrages de défense côtière dans le cas de zones à très forts enjeux, en tenant compte, dans tous les cas, de la question de la relocalisation de ces derniers à moyen ou long terme et de l'effacement progressif des ouvrages ;
- l'intervention limitée, accompagnant les processus naturels ;
- la relocalisation, autrement dit le recul des enjeux face à l'aléa (modifications des infrastructures, démolition des bâtiments affectés) ;

- le « laisser-faire », qui consiste à suivre l'évolution naturelle lorsque les enjeux ne justifient pas une action de gestion.

Une fois la stratégie mise en place, un programme d'actions mettant en œuvre cette dernière peut ensuite être défini : il s'agit en particulier d'adapter la politique d'aménagement et d'urbanisme du territoire, en particulier via l'intégration de la stratégie de gestion du trait de côte dans les documents de planification (schéma de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, etc.), de mettre en œuvre, le cas échéant, la relocalisation des enjeux²⁶, ou encore de procéder à des travaux sur le littoral conformes aux orientations stratégiques, en respectant une analyse coût-bénéfice (ACB) fondée sur plusieurs critères²⁷.

Par ailleurs, la mise en place d'une stratégie locale permet de faciliter la communication auprès du public et de le sensibiliser aux enjeux relatifs à l'érosion côtière.

À ce jour, aucune SLGITC n'a été validée dans la région Pays de la Loire.

2.2.1.2 Des orientations stratégiques par zone, ni formalisées ni délibérées

La gestion du trait de côte communautaire n'est pas, pour l'heure, dotée d'une stratégie déclinant la stratégie nationale précitée et formellement arrêtée.

Le territoire des Sables d'Olonne est cependant couvert par un schéma de cohérence territoriale (du canton des Sables d'Olonne, approuvé le 20 février 2008) et un plan d'aménagement et de développement durable, qui comprennent des orientations générales, le premier concluant à la nécessité de limiter « la proximité entre les espaces résidentiels et les zones ou établissements à risques », et le second, déconseillant l'accroissement de l'urbanisation dans les secteurs soumis aux risques d'érosion.

Surtout, comme l'expose l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'action de l'agglomération en la matière repose sur les trois piliers suivants :

- comprendre les phénomènes d'érosion de son territoire en assurant une surveillance régulière de ses côtes, grâce notamment au concours de l'Office national des forêts et de l'Observatoire régional des risques côtiers ;
- entretenir les ouvrages de défense contre la mer ;
- anticiper en localisant et évaluant les risques à venir. Les actions portent également sur la diffusion de la culture du risque et l'accompagnement de propriétaires dont les biens sont vulnérables au risque de submersion marine.

S'agissant du risque d'érosion côtière, le littoral sablais y étant inégalement exposé, l'agglomération s'est fixée des orientations stratégiques par secteur qu'elle a démontré respecter. Le tableau suivant résume la stratégie retenue :

²⁶ Via en particulier les nouveaux outils juridiques offerts par la loi dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021 constitués notamment par un droit de préemption spécifique mobilisable dans la zone d'érosion côtière.

²⁷ Voir sur ce point la recommandation stratégique n° 4 de la stratégie nationale de gestion du trait de côte.

Tableau n° 1 : Stratégies adoptées par zone et enjeux identifiés

Zones	Morphologie	Anciennes communes	Stratégie
<i>Forêt domaniale</i>	Dunes	Olonne-sur-Mer	Accompagnement d'une libre évolution du rivage
<i>Débouché du havre de la Gachère</i>	Dunes	Olonne-sur-Mer	Maintenir et entretenir les protections existantes
<i>Corniche de la Chaume</i>	Falaises	Sables d'Olonne	Maintenir et entretenir les protections existantes
<i>Front de mer Sables au domaine de la Pironnière</i>	Mixte	Sables d'Olonne Château d'Olonne	Maintenir et entretenir les protections existantes
<i>Domaine de la Pironnière au Puits d'Enfer</i>	Falaises	Château d'Olonne Talmont-Saint-Hilaire	Réflexion à mener pour le réaménagement du site. La convention signée avec l'observatoire régional des risques côtier (OR2C) en 2022 doit permettre à terme de définir une nouvelle stratégie, d'accompagnement le recul de certains équipements/bâts.
<i>Du Puits d'Enfer à la pointe du Vieux Moulin</i>	Mixte	Château d'Olonne	Accompagnement d'une libre évolution du rivage

Source : CRC

Ces orientations stratégiques ne sont néanmoins pas retracées dans un document cadre unique, présenté et adopté par l'assemblée délibérante.

De plus, le territoire des Sables d'Olonne est couvert par le PAPI des Marais des Olonnes, non dédié au risque d'érosion côtière, mais qui comprend des orientations et des actions qui intéressent directement la gestion de ce risque.

Ce PAPI des Marais des Olonnes, labellisé le 17 décembre 2015, dont le maître d'ouvrage est le SMMO, constitue un dispositif contractuel permettant à l'État d'accompagner techniquement et financièrement les territoires à risques d'inondation. Eu égard à l'imbrication des risques d'inondation, de submersion marine et d'érosion côtière, le PAPI des Marais des Olonnes comprend certaines actions intéressant la gestion de ce dernier risque. Il définit une liste d'actions dont l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels – risques littoraux, portant notamment sur le risque d'érosion côtière, pour l'ensemble des communes du Pays des Olonnes, l'intégration des prescriptions définies dans les PPRL aux documents d'urbanisme locaux et, s'agissant du seul aléa « recul du trait de côte », la mise en place de repères de suivi de l'évolution du trait de côte. Par ailleurs, le PAPI se concentre essentiellement sur la restauration des ouvrages hydrauliques, dont certains assurent tant une protection contre les risques d'inondation et de submersion, que contre celui d'érosion côtière. Ainsi, il prévoyait un budget total de 920 000 € pour les études et les travaux relatifs au rehaussement des quais du port des Sables d'Olonne, dont 40 % étaient pris en charge par l'État. De même, d'autres actions de l'agglomération découlent directement de l'application de ce PAPI, à savoir la réalisation de diagnostics de vulnérabilité en arrière du port de commerce des Sables d'Olonne.

En 2024, LSOA doit approuver son schéma de cohérence territoriale et son plan d'urbanisme intercommunal (voir infra). Dans sa réponse aux observations provisoires, son président indique que l'agglomération se consacrera ensuite « à l'élaboration formelle d'une stratégie locale de gestion du trait de côte telle que rendue possible par la loi du 22 août 2021 « Climat et résilience ».

Recommandation n° 1. : Élaborer et formaliser une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (article L. 321-16 du code de l'environnement).

2.2.2 Des outils de planification en cours de renouvellement

2.2.2.1 Une nécessité de plus en plus forte d'intégrer les risques littoraux dans les documents de planification

Dès 2012, la stratégie nationale de gestion du trait de côte recommandait d'articuler les échelles spatiales de diagnostic des aléas, de planification des choix d'urbanisme et des aménagements opérationnels mais aussi d'articuler les échelles temporelles de planification en tenant compte de l'évolution des phénomènes physiques et en anticipant la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte, dans une perspective de recomposition spatiale.

La mobilité du trait de côte et l'ensemble des aléas naturels littoraux doivent ainsi être intégrés ou pris en compte dans les documents de planification (prévention des risques, urbanisme, gestion des milieux, continuités écologiques, etc.).

Cette approche intégrée est également retranscrite dans le nouveau Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), adopté par le conseil régional des Pays de la Loire le 17 décembre 2021²⁸.

En effet, ce dernier énonce désormais comme règle que dans les secteurs concernés par l'érosion littorale et la submersion marine, il y a lieu de développer *« une réflexion pour anticiper ces phénomènes et encadrer les constructions et aménagements à proximité du trait de côte tout en assurant le maintien et développement des activités exigeant leur proximité immédiate sur les espaces proches des rivages. (...) A ce titre, il s'agit d'intégrer la gestion du foncier et la prévention des risques dans la planification territoriale, en tenant compte des évolutions prévisibles à long terme et avec une approche à une échelle cohérente vis-à-vis des phénomènes naturels. »*

Pour cela, le SRADDET appelle à anticiper, dans les documents de planification, les effets du changement climatique sur les risques littoraux et à préserver des zones naturelles, notamment les marais littoraux et rétro-littoraux, pour répondre à l'élévation du niveau marin et à la mobilité du trait de côte.

²⁸ Elle est également présente de façon beaucoup plus modeste dans le Schéma de cohérence territoriale du Pays de Retz dont le document d'orientations et d'objectifs incite en effet à favoriser une gestion durable du trait de côte.

Il appelle également à s'interroger sur le devenir des enjeux en zone d'aléas forts et à tenir compte de l'évolution des risques prévisibles à moyen et long termes (cumul et accroissement) par une démarche de réduction de la vulnérabilité en étudiant la faisabilité de scénarios alternatifs (par exemple, l'implantation des activités et logements en arrière-pays ou la réservation de capacités foncières rétro-littorales pour permettre des replis stratégiques).

Enfin, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « climat et résilience », constitue également une évolution notable dans la prise en compte des risques littoraux dans les documents d'urbanisme, en l'occurrence du risque d'érosion côtière.

Outre le fait que les stratégies nationales et locales de gestion du trait de côte sont désormais codifiées²⁹, la loi prévoit en effet l'élaboration d'une liste de communes dont le territoire est particulièrement vulnérable au recul du trait de côte. Le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établit cette liste de communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement devront être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

Dans ces communes, les plans locaux d'urbanisme devront ainsi comporter une zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, où toutes les constructions seront interdites sauf exceptions limitatives, et des zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans, dont la constructibilité est possible, sous condition d'une démolition dans leurs dernières années de vie, aux frais du propriétaire, des constructions édifiées sous le nouveau régime.

Par ailleurs, dans ces communes, un droit de préemption spécifique est mis en place afin qu'elles soient en mesure d'acquérir des biens situés dans les zones exposées au recul du trait de côte³⁰, et de conclure des baux réels d'adaptation à l'érosion côtière³¹, ceci afin de faciliter la recomposition du littoral.

Les Sables d'Olonne, pourtant pressentis par les services de l'État, n'ont pas souhaité, pour deux raisons, intégrer la liste du décret précité. En effet, l'ordonnateur explique, d'une part, que « *le bâti sur l'agglomération est peu concerné par le recul du trait de côte [...] seuls deux secteurs [étant] concernés [...] : les dunes de Sauveterre, au nord, où il n'y a pas d'enjeu sur les maisons et donc pour les habitants* » et « *l'anse de la Parée, où une vingtaine de maisons sont identifiées* ». D'autre part, il précise que « *l'Etat n'a pas indiqué à ce jour les modalités de prise en charge des indemnités versées aux propriétaires des maisons impactées par le recul du trait de côte* ».

²⁹ Articles L. 321-13 A et L. 321-16 du code de l'environnement.

³⁰ Articles L. 219-1 à L. 219-13 du code de l'urbanisme.

³¹ Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

2.2.2.2 La superposition des zonages retenus par le PPRL à ceux des PLU communaux

Le contrôle par la chambre des plans locaux d'urbanisme des communes littorales de l'agglomération révèle qu'ils n'intègrent pas les risques littoraux dans une véritable stratégie d'aménagement et d'urbanisme, contrairement à ce qui devrait prévaloir aujourd'hui.

Les règlements et zonages de ces plans se bornent à prendre acte des interdictions et restrictions d'urbanisme posées par la loi littorale et le plan de prévention des risques littoraux. En conséquence, les PPRL et la loi littorale se superposent parfois de façon peu cohérente à des zonages et règlements de PLU qui peuvent être permissifs du point de vue des droits à construire.

Pour le territoire de LSOA, cette superposition est souvent sans réelle incidence à ce jour au regard de la forte urbanisation existante, qui permet difficilement d'augmenter le nombre d'enjeux exposés faute de terrain disponible. Cependant, le projet de base de mer de la commune illustre les limites de cette lecture. Ce projet, situé quai Dingler, est permis par les dispositions du PLU des Sables d'Olonne (zone UTs), puisqu'il constitue un équipement sportif et de loisirs, situé sur le front de mer. La démolition-reconstruction de la base de mer doit permettre de doubler sa surface utile, et ainsi accroître les enjeux exposés tant au risque de submersion qu'au risque d'érosion dans un secteur pourtant classé en zone rouge dans le PPRL Pays d'Olonne.

2.2.2.3 Le plan d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration devrait reposer sur une cartographie fine de l'érosion côtière et une SLGTC

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », prévoyait que les communautés d'agglomération devenaient compétentes de plein droit pour élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de sa publication, sauf lorsqu'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent.

Le CEREMA³² relève que le fait d'exercer la compétence GEMAPI et la compétence urbanisme/aménagement à la même échelle permet de réduire le nombre d'interlocuteurs, outre le fait qu'elle favorise la mutualisation des moyens et des compétences.

De même, conformément au principe n° 6 de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, la mise en place d'un plan d'urbanisme intercommunal (PLUi) permet de doter les agglomérations d'une prérogative essentielle de planification en leur offrant la possibilité de décliner la GEMAPI dont elles ont la charge dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement, à travers un projet territorial global et transversal, intégrant le littoral et les territoires arrières-littoraux.

Elles pourraient alors directement et rapidement traduire dans le PLUi les orientations stratégiques qu'elles ont choisies dans le cadre de la GEMAPI, par exemple en ce qui concerne la lutte contre l'imperméabilisation des sols, ou encore sa stratégie de gestion du trait de côte, au surplus dans un document unique, cohérent et révisé selon une fréquence identique.

³² « PLUi et GEMAPI Vers une approche intégrée de l'eau dans la planification », collection « Connaissances », février 2020.

En l'occurrence, l'agglomération a décidé, par délibération du 20 septembre 2019, d'exercer la compétence « PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu ». Le conseil communautaire a ensuite prescrit, lors de sa séance du 31 janvier 2020, l'élaboration d'un PLUi.

Pour l'élaboration de ce plan, le préfet de la Vendée a transmis³³ une note d'enjeux et ses annexes, constituant l'ensemble des contraintes supra-communales et servitudes d'utilité publique utiles. Elles comprenaient notamment un rappel des dispositifs de protection du littoral et préconisaient à LSOA de « prendre en compte la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte et ses programmes d'actions et intégrer les éléments issus de l'OR2C » de même que de « prendre en compte la stratégie locale de gestion du risque inondation et les éléments du PAPI « Marais des Olonnes ».

Le plan d'urbanisme intercommunal devrait être approuvé entre novembre et décembre 2024.

La réalisation d'une cartographie actualisée du risque d'érosion côtière, grâce aux conventions conclues avec l'OR2C et l'ONF (voir infra) ainsi que l'élaboration d'une SLGITC, doivent permettre une meilleure prise en compte du risque d'érosion côtière dans ce futur PLUi, auquel elles seront annexées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de LSOA indique que « ce document prendra bien entendu en compte les risques d'érosion côtière et de submersion marine ainsi que leur projection à long terme, en intégrant notamment une cartographie actualisée de ces risques ».

Recommandation n° 2. : Élaborer un plan d'urbanisme intercommunal, cohérent avec les futures cartographies des risques d'érosion côtière et stratégie locale de gestion du trait de côte.

³³ Par courrier du 19 juillet 2021.

3 DES DÉPENSES D'ABORD GÉNÉRÉES PAR L'ENTRETIEN DES OUVRAGES DE DÉFENSE

3.1 Les ouvrages de défense absorbent la majorité des dépenses réalisées

Les dépenses totales (2018-2022) relatives à l'exercice de la compétence GEMAPI par LSOA s'élèvent à 2,23 M€.

61 % sont des dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sont majoritairement constituées de la participation financière versée au syndicat mixte des Marais des Olonnes, dont l'agglomération est membre, puisqu'elle s'élève à 619 540 € au total, soit 28 % des dépenses relatives à la compétence GEMAPI.

Comme exposé *supra*, la stratégie de lutte contre les risques côtiers de l'agglomération repose sur trois piliers : comprendre, entretenir, anticiper, le second étant logiquement le plus coûteux. Les travaux de confortement des principaux ouvrages se sont élevés à 714 047 € sur la période 2018-2022, dont 613 348 € pour la seule risberme Clémenceau.

La lutte contre les risques de submersion marine et d'érosion côtière devraient par ailleurs s'accélérer. Ainsi, 5,74 M€ de dépenses supplémentaires sont prévues en 2023 et 2024, les principales opérations concernant l'écluse de la rocade et le chasse-mer Clémenceau.

Plus spécifiquement, LSOA a indiqué avoir dépensé 1,6 M€ pour la seule gestion de l'érosion côtière, sur les exercices 2018 et 2021.

La distinction de ces dépenses au sein de la GEMAPI n'est pas aisée et doit donc être nuancée. En effet, les dépenses réalisées pour l'entretien de certains ouvrages permettent de lutter tant contre l'érosion que contre le risque de submersion marine. De même, cette donnée totale comprend la participation au syndicat mixte des Marais des Olonnes, compétent pour d'autres pans de la GEMAPI. Les données indiquées ci-dessus n'intègrent par ailleurs pas le financement de la démolition-reconstruction de la base de mer (pour un montant de 336 060 €), sous maîtrise d'ouvrage de la commune des Sables d'Olonne, et constituant un équipement dédié aux activités nautiques. La mise en œuvre d'une comptabilité analytique permettant de distinguer ces deux risques au sein de l'EPCI est ainsi imparfaite.

Les dépenses d'investissement représentent 59 % des dépenses totales relatives à la gestion du trait de côte. L'année 2020 en concentre 82 %, les travaux de la risberme Clémenceau étant intégrés à ces dépenses.

L'agglomération n'a pas entendu instaurer la taxe GEMAPI, la considérant peu lisible pour ses administrés. Cette taxe est facultative et adossée aux impositions directes locales³⁴, c'est-à-dire les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises. Elle ne peut pas excéder un montant annuel de 40 €/habitant.

³⁴ Article 1530 bis du code général des impôts.

LSOA a par ailleurs bénéficié d'un montant total de subventions (2020-2022) de 650 129 € au titre de la GEMAPI, dont 97 % portent sur le financement des ouvrages durs de défense contre la mer. Ainsi, l'État a financé à hauteur de 244 946 € (2020 à 2022) les travaux de la risberme du remblais³⁵ et pour 200 000 € d'une soulte libératoire pour le transfert de l'écluse de la rocade³⁶.

Le tableau ci-dessous détaille la ventilation des dépenses (réalisées et prévisionnelles) par ouvrage :

Tableau n° 2 : Travaux entrepris sur les ouvrages de LSOA

Actions	Total 2018-2022	Total 2018-2024
Risberme Clémenceau	613 347,55 €	613 347,55 €
Ecluse de la rocade	18 014,40 €	1 220 027,00 €
Chasse mer Clémenceau	80 381,31 €	1 668 581,31 €
Parapet Godet	2 304,00 €	1 872 304,00 €
Risberme Tanchet	0,00 €	1 076 500,00 €

Source : CRC suivant données LSOA

Les investissements listés ci-dessus correspondent à des travaux réalisés sur des ouvrages de défense existants, qui avaient fait l'objet de recommandations de réfection et de travaux par la Socotec, en charge d'une surveillance de l'état des ouvrages superficiels du littoral sablais.

De plus, afin de mieux anticiper les risques auxquels elle est exposée, LSOA a également dépensé 176 220 € pour des études d'évaluation des risques à venir et l'adaptation de ses dispositifs de protection.

Compte tenu de la bonne santé financière de l'agglomération, le rythme des dépenses relatives à la gestion du trait de côte apparaît soutenable, bien qu'une vigilance à l'avenir soit de mise, surtout en cas de baisse des subventions accordées par l'État.

Deux agents de l'agglomération (représentants 1 ETP) sont affectés à la gestion du trait de côte.

3.2 L'agglomération est active pour permettre l'actualisation de sa connaissance du risque d'érosion côtière

LSOA a d'abord concentré son action pour affiner sa connaissance du risque de submersion dans une zone à fort enjeu, à savoir le port des Sables d'Olonne. Elle a plus récemment développé des partenariats pour améliorer sa connaissance du risque d'érosion côtière. Comme évoqué précédemment, cette démarche s'inscrit dans le projet de l'ordonnateur de doter rapidement l'agglomération d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte et d'une cartographie locale de ce risque.

³⁵ Avis de la commission régionale de gestion durable du littoral des Pays de la Loire.

³⁶ Transfert de la propriété de l'écluse de la rocade et engagement de l'État de financer 100 % de la restauratoir et de l'automatisation de l'ouvrage.

3.2.1 La vulnérabilité des bâtis du port des Sables d'Olonne et l'information des propriétaires concernés

Une société a été chargée de réaliser un diagnostic des points bas des quais du port des Sables d'Olonne.

Avec l'aléa actuel, à savoir Xynthia + 20 cm, tel que retenu dans le PPRL Pays d'Olonne, 196 bâtis situés dans le secteur portuaire, sont considérés comme étant vulnérables ou très vulnérables, dont 107 logements. Avec l'aléa à horizon 2100 retenu dans le PPRL (soit Xynthia + 60 cm), 269 bâtis seraient concernés, dont 147 logements.

Carte n° 5 : Localisation et typologie des bâtiments de l'étude de vulnérabilité menée



Source : Délibération du 20 mai 2021 de LSOA

Le prestataire a proposé plusieurs actions : des mesures collectives avec des protections fixes envisagées (rehausse de quai, porte anti-submersion) ou amovibles (type batardeau), et des mesures individuelles (de réduction de la vulnérabilité des biens). Ces actions individuelles sont prescrites par le PPRL. En définitive, après comparaison de l'ensemble de ces solutions, le prestataire a préconisé la rehausse des quais sur l'ensemble de la zone.

Les résultats ont été présentés sous la forme d'une exposition itinérante. 1 100 personnes en ont pris connaissance.

À la suite de ces études, l'agglomération a conclu un marché à bons de commande d'une durée de deux ans pour la réalisation de diagnostics de vulnérabilité des habitations des propriétaires volontaires. Le titulaire est également en charge de l'accompagnement des propriétaires qui souhaiteraient par la suite faire des demandes de subvention. D'un montant maximal de 120 000 € annuel, ce marché a permis la réalisation de 200 diagnostics en 2022. Aucune demande de subvention n'a été réalisée. Compte tenu du nombre d'habitations concernées (environ 3 000), à ce rythme, quinze années seraient nécessaires au prestataire pour rencontrer l'ensemble des propriétaires de logements vulnérables.

En 2022, l'agglomération a également confié à une société la réalisation d'une étude de franchissement par paquets de mer de la promenade Clémenceau et l'évaluation de l'influence d'un mur chasse-mur pour réduire les risques dans ce cas-là, ainsi que la réalisation d'une étude des franchissements par paquets de mer de l'ensemble des secteurs sud du Port des Sables d'Olonne (secteurs base nautique, promenade Lafargue, Clémenceau, Godet), adoptant les hypothèses retenues par le PPRL (Xynthia + 20 cm et + 60 cm) mais également des hypothèses plus pessimistes (Xynthia + 85 cm et + 110 cm). Cette étude conclut que les franchissements sont trois fois plus importants pour Xynthia + 20 cm que pour l'évènement historique, six fois plus importants en cas de Xynthia + 60 cm, huit fois avec Xynthia + 85 cm et douze fois avec Xynthia + 110 cm. Ainsi, le président de l'agglomération des Sables d'Olonne précise, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'avec le scénario Xynthia + 60 cm, 1 781 bâtiments sont vulnérables, alors qu'ils sont 2 264 (soit 27 % de plus) avec un niveau Xynthia + 110 cm.

3.2.2 L'actualisation de la connaissance du risque d'érosion

3.2.2.1 L'Office national des forêts désormais en charge d'un observatoire des dunes du littoral sablais

L'ex-côte olonnaise, composée essentiellement de dunes bordées de forêts, est soumise à une érosion rapide pour le territoire. L'agglomération a donc signé une convention avec l'Office national des forêts (ONF) pour déterminer les travaux de l'observatoire du littoral de l'agglomération olonnaise (OLAO) pour les années 2021 à 2024.

L'ONF doit ainsi élaborer un outil permettant une meilleure connaissance du littoral, construire un élément d'aide à la gestion prévisionnelle de la côte, réaliser un suivi du littoral en établissant des préconisations en matière d'aménagement et d'entretien, effectuer un partage de données entre l'ensemble des partenaires et services techniques de LSOA et apporter son expertise en vérifiant les projets d'aménagement avec l'établissement de critères d'évaluation des politiques publiques en matière d'intervention sur l'évolution du trait de côte.

L'OLAO a réalisé en 2021 des études sur l'ensemble de la côte nord de LSOA (du trait de côte à la dune boisée). Les zones artificialisées (urbanisées et réseaux routiers) sont exclues de l'analyse réalisée. Deux relevés annuels doivent être réalisés. L'observatoire relève que le trait de côte suivi a globalement subi une érosion depuis 1950, la période 1968-1990 étant la plus érosive.

Selon les services de l'agglomération, les données ainsi produites doivent permettre d'élaborer une cartographie plus fine de l'érosion côtière au nord du territoire.

3.2.2.2 Les falaises sablaises surveillées par l'Observatoire régional des risques côtiers

L'agglomération a également signé une convention avec l'observatoire régional des risques côtiers (OR2C), mis en place en 2016 et animé par l'université de Nantes, sur la base d'un financement de la région Pays de la Loire, et dont la mission est notamment de rassembler, consolider et mettre à jour régulièrement les données relatives au trait de côte, en particulier via des analyses effectuées par un laser embarqué à bord d'un avion (campagnes LIDAR effectuées annuellement).

L'OR2C est en charge de deux actions pour le compte de LSOA.

La première constitue la réalisation d'une étude prospective relative aux aléas et enjeux à court terme (5 ans) et moyen terme (20 ans) sur le territoire situé entre le littoral de la Chaume et la baie de Cayola. L'objectif de ces études est de réaliser des projections du trait de côte, en « intégrant la dimension historique des rythmes de recul et une valeur de recul maximal liée à un évènement extrême ».

La seconde action correspond à un suivi annuel des sites de La Chaume, du Tanchet, de l'Anse aux Moines et de l'Anse de la Parée, sur une durée de 5 ans, avec production d'une note annuelle des dynamiques observées.

La convention porte sur un financement total de LSOA à hauteur de 76 680 € HT, dont 29 928 € TTC en 2022 puis 11 688 € TTC chaque année suivante.

Ces données doivent également participer à l'élaboration d'une cartographie de l'érosion côtière fine, qui sera annexée au PLUi.

ANNEXES

Annexe n° 1. Définition des principaux concepts	33
Annexe n° 2. Table des acronymes	34

Annexe n° 1. Définition des principaux concepts

Accompagnement des processus naturels : interventions limitées et réversibles destinées à accompagner le processus d'érosion, sans l'empêcher (végétalisation des dunes, pose de branchages, ganivelles, etc.).

Érosion côtière (ou recul du trait de côte) : terme désignant d'une façon indifférenciée l'érosion marine sur les côtes sableuses et les mouvements de falaises sur les côtes rocheuses, bien que les processus physiques en jeu soient différents.

Évolution naturelle surveillée : laisser le milieu évoluer naturellement, sans aucune intervention humaine autre que la surveillance, afin d'anticiper la mise en place d'un autre mode de gestion si nécessaire.

Lutte active : intervention humaine directe visant à contrer l'érosion côtière en fixant les évolutions du trait de côte pour maintenir les enjeux littoraux en place.

Lutte active dure : fixation du trait de côte par l'implantation d'ouvrages de protection côtiers (perrés, digues, épis, etc.).

Lutte active souple : interventions visant à réalimenter le littoral en déficit sédimentaire (rechargements en sable).

Repli stratégique : soustraction des enjeux de la bande littorale soumis à l'aléa érosion. Ce repli peut s'opérer par déplacement (translation directe d'un bien déplaçable, sans démolition préalable), suppression (démolition du bien sans réimplantation sur le territoire littoral) ou relocalisation (suppression du bien en vue de sa réimplantation sur le territoire littoral).

Submersion marine : inondation d'une zone littorale par débordement, franchissement ou rupture d'ouvrages de protection qui peut cependant être aggravée par l'érosion, en particulier dans les zones basses, lorsque le recul du trait de côte a pour effet d'abaisser une dune ou de fragiliser une falaise.

Trait de côte : limite entre la terre et la mer, atteinte lors des marées de plus hautes eaux. Il est généralement constitué par le pied de dune pour la côte sableuse et le sommet de la falaise pour la côte rocheuse.

Annexe n° 2. Table des acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
<i>ACB</i>	Analyse coûts-bénéfices
<i>CEREMA</i>	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
<i>CRGDL</i>	Commission régionale de gestion durable du littoral
<i>DREAL</i>	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie
<i>DDTM</i>	Direction départementale des territoires et de la mer
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>FEDER</i>	Fonds européen de développement régional
<i>FPRNM</i>	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « fonds Barnier »)
<i>GEMAPI</i>	Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations
<i>ONF</i>	Office national des forêts
<i>OR2C</i>	Observatoire régional des risques côtiers
<i>PADD</i>	Projet d'aménagement et de développement durable
<i>PAPI</i>	Programme d'actions de prévention des inondations
<i>PCAET</i>	Plan climat-air-énergie territorial
<i>PLU</i>	Plan local d'urbanisme
<i>PLUi</i>	PLU intercommunal
<i>PPR</i>	Plan de prévention des risques
<i>PPRL</i>	Plan de prévention des risques littoraux
<i>PPRN</i>	Plan de prévention des risques naturels
<i>SCoT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>SLGRI</i>	Stratégie locale de gestion du risque d'inondation
<i>SNGTC</i>	Stratégie nationale de gestion du trait de côte
<i>SLGTC</i>	Stratégie locale de gestion du trait de côte
<i>SRADDET</i>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr