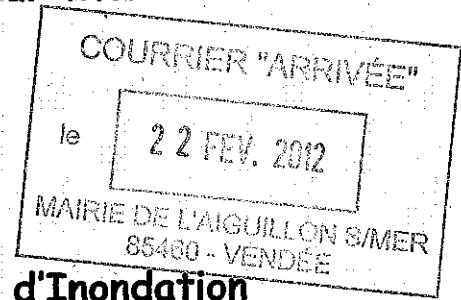


Département de la Vendée

Commune de l'Aiguillon sur Mer

**PPRI**

**Plan de Prévention des Risques d'Inondation**



Vue aérienne de l'Aiguillon sur Mer

# **CONCLUSIONS**

## **AVIS de la**

### **Commission d'Enquête**

Enquête publique du lundi 17 octobre 2011  
au vendredi 18 novembre 2011

**La Commission d'Enquête**

Présidente : Brigitte CHALOPIN

Membres : Jean-Yves HERVE  
Jean-Claude HELIN  
Jacques TURPIN  
Alain BACH

Membres suppléants : Catherine DESBORDES  
Luc BOUILLAUD

# PPRI de L'Aiguillon sur Mer

## CONCLUSIONS ET AVIS De la commission d'enquête

### **PARTIE I :**

Avis de la commission d'enquête sur les observations recueillies

**Pages 1 à 47**

### **PARTIE II :**

Conclusions motivées et avis de la commission d'enquête

**Pages 1 à 10**

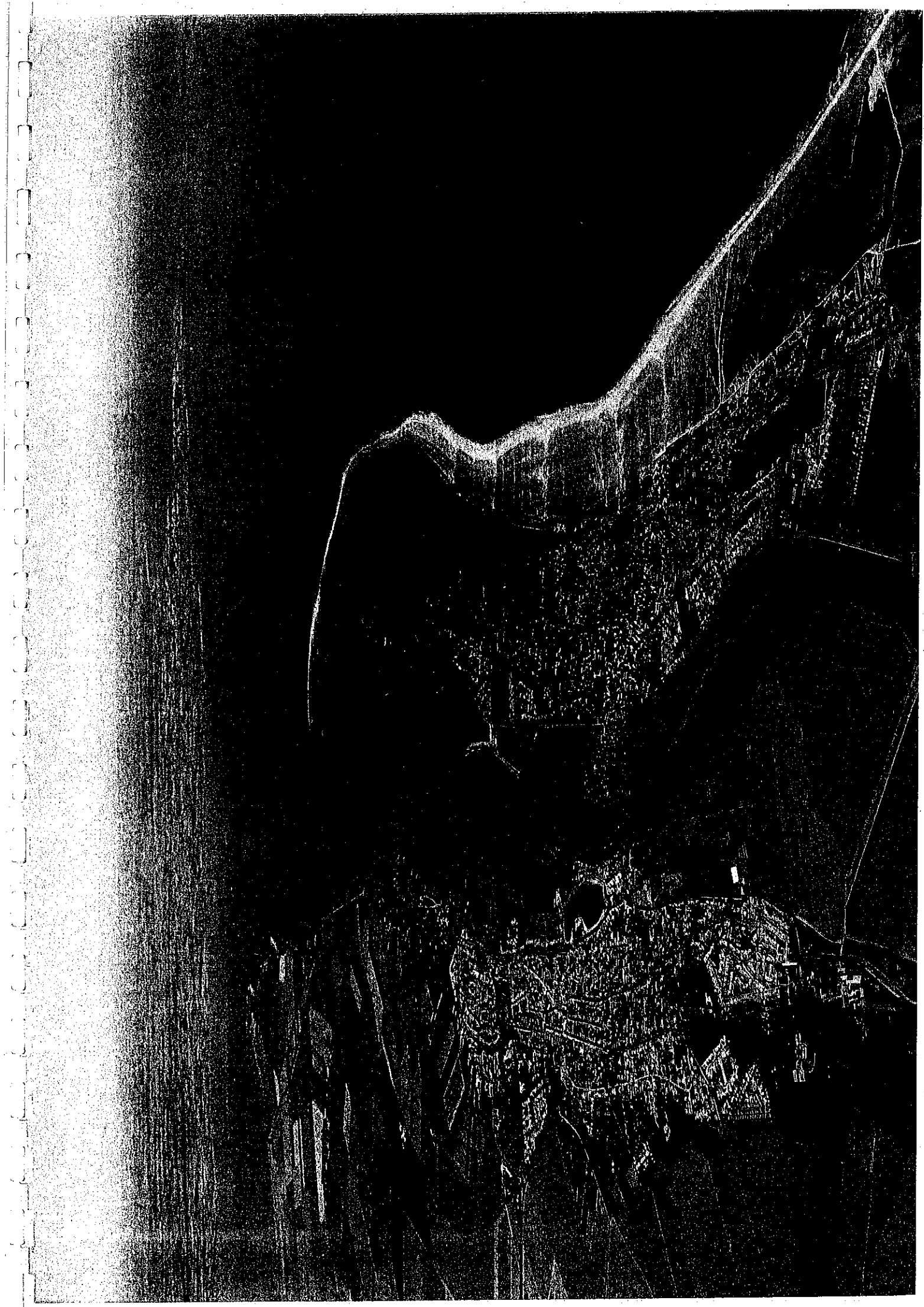
# PPRI de l'Aiguillon sur Mer

## CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

La Commission d'Enquête,

- composée de :
  - Madame Brigitte CHALOPIN, la Présidente,
  - Messieurs Jean-Yves HERVE, Jean-Claude HELIN, Jacques TURPIN et Alain BACH, les membres titulaires,
  - Madame Catherine DESBORDES et Monsieur Luc BOUILLAUD, les membres suppléants,
  
- par décision n°E11000353/44, en date du 12 juillet 2011 et sur demande du Préfet de Vendée en date du 8 juillet 2011, par le Président du Tribunal Administratif de Nantes,
  
- a conduit l'enquête publique préalable à l'approbation du Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles Inondation sur le territoire de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer.
  
- a mené l'enquête qui s'est déroulée durant 33 jours consécutifs, du lundi 17 octobre 2011 au vendredi 18 novembre 2011 inclus, en exécution de l'arrêté du préfectoral n°11-DRCTAJ/1-746, en date du 21 septembre 2011, prescrivant l'ouverture et portant organisation de l'enquête,

- a procédé concomitamment et par souci de coordination des procédures, à l'enquête relative à l'approbation du Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles Inondation sur le territoire de la commune voisine de La Faute-sur-Mer, ouverte et organisée par l'arrêté préfectoral n°11-DRCTAJ/1-745 en date du 21 septembre 2011,
- a tenu 13 permanences à la mairie de L'AIGUILLON-SUR-MER où ses membres ont reçu et entendu toutes les personnes venues la rencontrer.
- et a recueilli 198 observations, 48 courriers et une pétition de 223 signataires qui regroupent les problématiques générales de mise en application du projet de PPRI. Toutes les remarques ont été classées par thèmes (cf. Titre X. 10 du rapport), chacun faisant ci-après l'objet d'une analyse et d'un avis de la commission.



# Partie I

## AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE SUR LES OBSERVATIONS RECUEILLIES

Les thèmes qui ont été le plus fréquemment évoqués durant la procédure ont retenu l'attention des membres de la commission, tous ont leur importance. Certains ont fait l'objet d'échanges écrits avec les services de la DDTM. Ils ont été retracés dans un procès verbal d'enquête auquel l'Etat a répondu (annexes n°11 et 12). Les travaux d'analyse de la commission s'appuient sur l'ensemble de ces documents et sur le dossier soumis à enquête.

Quand l'objet des thèmes le permettait, la commission a retenu une présentation qui consiste à exposer :

- la synthèse des observations du public,
- la position des services de l'Etat telle qu'elle résulte des documents mis à l'enquête et des mémoires en réponse,
- l'avis de la commission d'enquête.

Toutefois, la commission n'a pas traité une question maintes fois évoquée concernant le plan digues et sa maîtrise d'ouvrage dans la mesure où elle a jugé ne disposer d'aucun élément objectif lui permettant d'apporter une appréciation sur cette question qui par ailleurs est hors objet de l'enquête.

### Thème 1 - Avis favorables

La commission constate que le choc de la catastrophe Xynthia est encore bien perceptible dans les esprits. S'il a entraîné une prise de conscience des risques encourus et de la nécessité impérieuse de les anticiper et de s'en protéger, il ressort des observations écrites et orales recueillies pendant l'enquête, que la population n'a pas adhéré aux mesures de prévention, de protection et de sauvegarde définies dans le PPRI projeté. Elle n'en remet pas en cause les principes fondamentaux mais en déplore les effets excessifs, d'où le peu d'avis favorables clairement exprimés.

Seules les associations environnementales « Vendée Nature Environnement », « AVIGEN » (Association de Vigilance Environnementale) et l'Association de Défense de l'Environnement de Vendée se sont prononcées favorablement pour le projet de Plan de prévention soumis à l'enquête et les règles qu'il impose (Cf analyse des courriers C028 et C037 et observation O124 au 10.2 du rapport).

La Commission d'enquête en prend acte et note que ces avis correspondent à une position plus générale des associations concernées défendant que les plans de prévention littoraux revêtent a priori un caractère « écologique », puisque ces procédures visent à restaurer « un droit naturel » des eaux contre lequel l'homme n'a cessé de lutter, bien vainement, depuis toujours, et à redonner à la nature ce qui lui appartient.

## **Thème 2 - Avis défavorables**

Le PPRI de l'Aiguillon-sur-Mer, depuis sa présentation initiale, a suscité beaucoup de réactions et d'oppositions qui toutefois n'en n'ont jamais remis en cause le bien fondé. Même si des rectifications et modifications ont été apportées au projet initial, elles n'ont pas réussi à lever certaines incompréhensions concernant la méthodologie retenue pour son élaboration. C'est ce qui est clairement exprimé dans la pétition organisée par l'association l'Avenir Ensemble, et signée par plus de 220 personnes.

Les autres avis défavorables exprimés émanent d'habitants et de résidents qui défendent à leurs yeux légitimement, leurs biens et qui n'acceptent pas la délimitation des zones à risque retenue. Le manque d'écoute et l'absence de prise en compte de leurs demandes constituent des griefs souvent reprochés aux services instructeurs chargés de l'élaboration du PPRI. Il n'est toutefois jamais question de remettre en cause l'élaboration d'un PPRI sur l'Aiguillon-sur-Mer, seulement indispensable d'en modifier les périmètres et les prescriptions jugés trop rigoureux et irréalistes.

## **Thème 3 - Demandes d'informations**

Comme sur la Faute-sur-Mer, l'enquête publique relative au projet de PPRI de l'Aiguillon-sur-Mer a constitué, pour de nombreux habitants une occasion de venir s'informer sur cette nouvelle version de ce projet de PPRI discuté, controversé et contesté depuis plus d'un an. Les simples demandes d'information (42) qui ont été enregistrées sur les deux registres peuvent en témoigner, et toutes n'ont pas été comptabilisées car une fois renseignées, les personnes repartaient aussitôt.

Il était important pour les habitants de l'Aiguillon-sur-Mer ou leurs enfants, propriétaires d'une résidence principale ou secondaire, d'en savoir plus sur son contenu et surtout sur les mesures de protection qu'il leur impose. Beaucoup d'entre eux avaient assisté aux dernières réunions publiques organisées par les élus ou par les associations de défense locale, beaucoup aussi avaient pris connaissance du dossier d'enquête consultable sur Internet mais tous avaient besoin d'être assurés d'en avoir bien compris la portée et les conséquences directes sur leur propriété ou leur quartier.

Les questions les plus fréquentes portaient sur :

- **la procédure d'enquête publique elle-même** et sur le statut et le rôle des commissaires enquêteurs, la question la plus posée étant celle de savoir s'ils représentaient l'Etat,
- **le positionnement et l'impact de l'enquête publique** par rapport aux procédures de consultations préalablement organisées, souvent jugées inutiles, car ayant donné le sentiment de n'avoir pas tenu compte des demandes exprimées,
- **l'obligation de créer des niveaux refuges ou des zones refuges**, leur financement, la participation de l'Etat, les conséquences sur les contrats d'assurance ou leurs délais de réalisation,
- **les caractéristiques de la zone R2 et ses contraintes**,
- **la confirmation de savoir le classement définitif de leur maison d'habitation** dans les zones délimitées par le projet de PPRI et les possibilités de changer de zonage s'ils n'avaient pas eu d'eau lors de la tempête Xynthia, ou encore la nécessité de disposer d'un relevé de géomètre expert indépendant,
- **la dévaluation de leurs maisons d'habitation et l'impossibilité de les vendre**,
- **la réalisation d'un plan-digue et de désenvasement du Lay** qui pourraient permettre de mieux les protéger et anticiper les risques encourus.
- etc...

### *L'avis de la commission d'enquête*

*La commission d'enquête a ressenti moins de colère qu'à la Faute-sur-Mer mais beaucoup d'interrogations et de désappointement. Elle a quand même le sentiment que beaucoup de personnes sont reparties rassurées après les explications fournies et l'assurance de pouvoir conserver leur habitation après quelques aménagements qui leur semblaient acceptables et réalisables pour se conformer aux prescriptions du PPRI et pour se mettre en sécurité.*



*Toutes ces personnes n'ont donc pas déposé de remarques particulières sur les registres d'enquête et la simple mention de leur passage et de leur demande d'information a été enregistrée. Elles ont toutes sensibilisé la commission d'enquête au défaut de pédagogie et de lisibilité du contenu du dossier ainsi qu'au contexte et à l'opacité ressentie pour son élaboration. La durée des phases de consultation qui portaient d'un bon sentiment de l'Etat a peut être été trop longue, créant ainsi beaucoup de confusion et d'incertitudes dans la population.*

#### **Thème 4 - Contestation des hypothèses retenues pour l'élaboration du PPRI**

En préambule, la commission indique que les hypothèses sur la base desquelles a été élaboré le projet de PPRI ont toutes fait l'objet d'observations et de courriers, qu'il s'agisse de la cote retenue pour l'aléa 2010, de celle retenue pour l'aléa 2100, de la transparence des digues, de l'application de la bande des 100 m à l'arrière de celles-ci.

Compte tenu de l'importante fréquentation du public à l'occasion des permanences et du nombre d'observations et courriers reçus à l'Aiguillon-sur-Mer, les chiffres bruts (voir tableau page du rapport partie I) pourraient donner l'impression d'un nombre peu élevé d'interrogations sur ce point. Or ces données ne rendent qu'imparfaitement compte de deux éléments:

- l'ampleur réelle de cette contestation exprimée surtout oralement par le public lors des permanences ;
- le fait que cette contestation porte sur les fondements mêmes du projet de PPRI. Elle serait donc de nature, si elle s'avérait fondée, à remettre en cause en partie ou en totalité le projet soumis à l'enquête.

Le public a formulé peu d'observations écrites, à l'exception du long courrier remis par monsieur Denis CLEMENCEAU (CO34 et CO36), d'un court document signé de monsieur Alain GODEMER (O66 et O70) courrier déposé par monsieur Denis CLEMENCEAU), des observations de la famille de LEPINAY (O104) et de l'Association Syndicale Libre Les Tadornes (CO35) pour le secteur particulier de la Pointe de l'Aiguillon. Très peu argumentées, parfois sur une seule des

hypothèses, elles expriment cependant une vive contestation des conséquences induites par les choix sur lesquels repose le projet de PPRI.

Les élus, qu'il s'agisse du conseil municipal de la commune ou du président du conseil général de Vendée, se sont également peu engagés dans un débat argumenté sur les hypothèses.

En ce qui concerne les associations, il faut mettre à part le cas particulier de deux associations environnementales, « l'Association de Défense de l'Environnement en Vendée » (AVIGEN) et « Vendée Nature Environnement » (VNE).

Dans un court document la première rappelle que lors de la tempête Xynthia les conditions de vent, de marée et de houle n'étaient pas exceptionnelles et conclut que le projet lui « semble le plus apte pour préparer des changements à venir », la seconde, qui fournit le même document que celui produit à l'enquête publique de la Faute-sur-Mer, considère simplement comme « pertinentes et raisonnables » les hypothèses retenues par le projet de PPRI.

Deux associations locales « L'association Amicale des Résidents de La Pointe de l'Aiguillon » (AARPA), et « L'association syndicale autorisée Les Tadornes » ont déposé des observations, importantes pour la première, mais qui concernaient surtout leur refus d'accepter l'intégration des personnes et des biens qu'elles représentaient dans la zone de solidarité.

« L'association l'Avenir Ensemble », dont le président est monsieur ANGOTTI, a en revanche déposé à l'enquête publique un important dossier composé de nombreux échanges de courriers avec les autorités de l'Etat et d'un document contestant de façon très argumentée la plupart des choix sur lesquels repose le projet.

Elle estime globalement que « les éléments fondamentaux du PPRI ne sont pas valables et utilisables pour constituer une servitude d'utilité publique qui s'applique à tous sans contestation » et demande purement et simplement à ce qu'il soit entièrement repris.

#### 4-1 Synthèse des observations sur la cote aléa 2010 à 4,70 m NGF

La contestation exprimée par les particuliers sur le niveau marin de référence est, on l'a signalé, rarement formulée en tant que remise en cause de cette hypothèse, elle s'exprime le plus souvent par l'affirmation selon laquelle ce niveau est trop élevé où qu'il repose sur des constatations inexactes, notamment

faute de s'être appuyées sur les témoignages et les informations des habitants eux mêmes.

Le président du Conseil Général de Vendée, dans son courrier du 18 novembre 2010, ne conteste pas directement le niveau de 4,70 m NGF, il appelle simplement l'Etat « à ne pas surévaluer significativement le niveau de submersion marine » et « à s'appuyer sur une méthodologie incontestable ». Dans sa délibération du 30 août 2010, le conseil municipal de la commune semble adhérer implicitement à ce niveau de référence en demandant simplement à ce que soient appliquées à l'horizon 2030 et 2100 les préconisations de la circulaire du 27 juillet 2011.

L'Association « l'Avenir Ensemble » l'estime fautive en s'appuyant sur les constats des observateurs locaux et sur une étude du BRGM et rappelle qu'elle a demandé en vain à l'Etat des études complémentaires.

#### *Avis de la commission :*

*Aucune des observations faites au cours de l'enquête ne permet de remettre sérieusement en cause la cote de 4,70 m NGF retenue par les services de l'Etat.*

*En effet, et conformément à la doctrine nationale en la matière, l'aléa de référence retenu pour l'élaboration d'un PPRI doit être celui de « la plus forte crue ou submersion connue, ou la crue ou submersion centennale si celle-ci est supérieure ». Sans privilégier l'observation du marégraphe de La Pallice, le plus proche de l'objet de l'étude qui, situé dans un bassin portuaire abrité, a enregistré un niveau marin de 4,50 m NGF, la DDTM s'est principalement appuyée sur les 95 relevés de laisses de submersion marine effectués par l'administration, conformément au protocole régional de retour d'expérience utilisé en matière d'inondation. Ceux-ci se sont avérés plus élevés que le niveau marin de référence d'occurrence centennale dans la baie de l'Aiguillon.*

*C'est ce qui résulte clairement et de la cartographie des relevés de laisses de submersion effectués par l'administration dès le début de la semaine qui a suivi la tempête, et des fiches repères qui ont été fournies à la commission d'enquête, sur sa demande, par le maître d'ouvrage. Ces informations sont confirmées par la réponse de la DDTM au procès verbal d'enquête du 15 décembre 2011. Le niveau marin de référence est donc bien celui qui a été atteint dans l'estuaire du Lay lors de la tempête Xynthia.*

*La commission regrette simplement que ces documents n'aient pas été communiqués aux élus et à la population avant ou pendant l'enquête publique dans la mesure où ils auraient sans doute contribué à apaiser les critiques. Ils se sont avérés tardivement utiles à la commission.*

*Ces documents font apparaître un plan d'eau à la cote de 4,50 m NGF sur la rive droite du Lay en écartant les valeurs extrêmes pour s'affranchir de micro phénomènes locaux (5,24 m NGF au camping Les Tulipes au nord de La Faute), et à la cote de 4,70 m NGF sur la rive gauche du Lay au niveau du bourg de l'Aiguillon, en écartant également les valeurs extrêmes (5,10 m NGF rue des Cormorans).*

*Sur cette base, et malgré les 20 cm de différence entre ces niveaux « lissés » sur les deux rives, un niveau de référence unique à 4,70 m NGF a été retenu sur l'ensemble de l'estuaire du Lay pour tenir compte du fait que « les conditions météorologiques du 28 février 2010, notamment la direction du vent, peuvent être différentes lors de la survenance d'un autre phénomène extrême ».*

*Cette position qui consiste à retenir un seul niveau de référence pour l'ensemble de l'estuaire, même avec deux PPRI, sans être appuyée par une argumentation scientifique autre que celle de l'unité du bassin, n'est pas contestée par la commission d'enquête.*

#### **4-2. Synthèse des observations relatives à la cote aléa 2100 à 5,70 m NGF.**

Cette cote a soulevé une opposition quasi unanime des particuliers lors des permanences même si l'on n'en retrouve peu la trace dans les observations écrites. Cette opposition portait moins sur le principe de la prise en compte à terme, des effets du réchauffement climatique que sur le niveau retenu. L'évolution de la position de l'administration centrale de l'Etat entre les deux circulaires du 7 avril 2010 et du 27 juillet 2011 a ajouté à l'incertitude scientifique, une dimension fâcheuse d'incohérence et de cacophonie. Elle a considérablement, et inutilement, fragilisé la position de l'administration locale de l'Etat.

L'opposition des associations et des élus a été assez peu développée par écrit. Cette relative discrétion s'explique par le fort degré d'incertitude qui affecte l'ampleur du phénomène. Le président du conseil général de Vendée se borne à demander l'application de la préconisation, revue à la baisse, de la

circulaire du 27 juillet 2011, ce que fait également « l'Association l'Avenir Ensemble », qui estime « exagéré » le niveau retenu.

*Avis de la commission :*

*Le seul argument invoqué par les services de l'Etat pour maintenir la cote de 5,70 m NGF résulte de ce que la circulaire du 7 avril 2010 précise, dans son annexe III relative « aux premières orientations méthodologiques pour l'accélération des PPRN littoral » :*

- *qu'une « majoration d'un mètre sera appliquée pour prendre en compte les conséquences du changement climatique »,*
- *et que le PPRI de La Faute-sur-Mer est prescrit sous le régime de cette circulaire et non sous celui de la circulaire du 27 juillet qui retient l'hypothèse pessimiste d'une majoration de 60 cm.*

*Cette argumentation, qui procède d'une logique purement administrative et hiérarchique a paru bien faible à la commission et n'a pas emporté sa conviction pour quatre raisons qui lui paraissent décisives.*

*Sans entrer dans le débat sur la portée normative de la circulaire du 7 avril 2010 qui n'est cependant pas sans susciter quelques interrogations, la commission observe :*

- *que ses auteurs indiquent explicitement qu'elle a été prise « dans l'urgence » et qu'elle ne comporte « que des orientations méthodologiques » destinées à accélérer le lancement des PPR littoraux. Elle n'a donc qu'un caractère conservatoire « en attendant des instructions complémentaires » qui ont été fournies par la circulaire méthodologique du 27 juillet 2011.*
- *que l'argument selon lequel seules devraient s'appliquer les prescriptions de la première circulaire bute sur le constat que, dans le projet de PPRI soumis à l'enquête, les services de l'Etat se sont effectivement appuyés sur la seconde circulaire qui introduit, de façon assez heureuse, quelques éléments de souplesse dans un dispositif général particulièrement contraignant. C'est notamment le cas pour la prise en considération de « centres urbains denses » à l'Aiguillon-sur-Mer.*
- *que le dernier paragraphe de la circulaire du 27 juillet 2010 semble ne constituer qu'une caution de circonstances, pour ne pas adapter l'aléa 2100 en s'appuyant sur la concertation engagée, malgré les contestations exprimées,*

- *qu'il est incompréhensible pour la population, et pour elle contraire à tout bon sens, de faire prévaloir la prescription de l'annexe d'une circulaire conservatoire, révisée un an après par une disposition moins contraignante d'une circulaire méthodologiquement plus sûre, alors que cette circulaire conservatoire produit des effets de droit bien réels et immédiats, notamment sur les règles de constructibilité des terrains nus en zone rouge.*

*La commission estime donc raisonnable la prise en considération d'une majoration « pessimiste » de 60 cm des effets du changement climatique à l'horizon 2100 comme le précise la circulaire du 27 juillet 2011 et non d'une majoration de 1 m comme le prévoit le projet de PPRI.*

*Elle est donc favorable à retenir la cote de 5,30m NGF pour l'aléa 2100 et elle est également favorable à l'introduction d'une clause de réexamen périodique de cette majoration de façon à tenir compte de la réalité des effets du changement climatique.*

#### **4-3. Synthèse des observations sur la « transparence » des digues.**

Le choix de ne pas prendre en compte les ouvrages de protection dans l'élaboration du PPRI a sans doute été le moins compris et le moins accepté par le public, par les associations et par les élus, à la fois parce que les digues existent, qu'elles ont en général résisté, et en raison des conséquences que ce choix entraîne sur le dimensionnement considéré comme excessif de la zone rouge.

Cette doctrine a été très vivement contestée comme l'expression d'une vision de bureaucrates parisiens totalement déconnectés des réalités du terrain.

Les arguments les plus souvent invoqués sont les suivants :

- Ce choix pénalise les collectivités qui ont fait l'effort de se protéger dans la mesure où elles se voient appliquer un aléa jugé majoré au titre du risque de la rupture de leurs digues,
- Il empêche de prendre en compte l'existence d'ouvrages de protection fiables,
- Il conduit à un surdimensionnement de la zone rouge,
- Il n'est pas cohérent avec la mise en œuvre du PPRI,
- Il ne peut être envisagé sans tenir compte de l'ensemble des mesures prises en matière de sécurisation des personnes (PCS déjà opérationnel, avancement du PSR et du PAPI).

Ces critiques visent à faire en sorte que le projet de PPRI prenne effectivement en compte les ouvrages de protection considérés comme fiables par la population, notamment lorsque des travaux de rehaussement ou de confortement ont été réalisés.

Sur ce point, la critique la plus vive est formulée par « l'Association l'Avenir Ensemble ». Pour cette association « la démarche de l'Etat est contraire au bon sens (...) il aurait été plus judicieux dans un premier temps de procéder ou de faire procéder aux travaux de protection d'urgence (...) et dans un deuxième temps de mettre en place la servitude d'utilité publique avec des fortes contraintes dans les secteurs non protégés ».

Elle ajoute également que, selon ses informations c'est le choix qui a été fait dans le département voisin de Charente Maritime. Elle critique enfin le fait que la submersion résultant de la tempête Xynthia ait été « assimilée à une inondation fluviale » et demande expressément à la commission d'enquête de tirer les conséquences de l'ensemble de ces critiques en émettant un avis défavorable au projet.

#### *Avis de la commission :*

*Le principe de la « transparence » des digues est une question particulièrement délicate. Dans sa note de présentation, l'administration de l'Etat rappelle en effet quelques évidences :*

- *Aucun ouvrage de protection ne peut être considéré comme infaillible,*
- *Une zone protégée par une digue reste une zone inondable,*
- *Pour être considéré comme « fiable », un ouvrage de protection doit réunir quatre conditions cumulatives qui sont particulièrement drastiques: être conforme à la réglementation relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques, que le responsable de l'ouvrage apporte la garantie que celui-ci est dimensionné pour contenir et résister à l'aléa de référence, que les conditions de son entretien et de son exploitation par son gestionnaire soient suffisantes et organisées de manière pérenne, enfin que la commune dispose d'un plan de sauvegarde communal.*
- *Le PPRI sera/devra être révisé lorsque ces conditions seront réunies.*

*La commission observe que mise à part l'existence d'un plan de sauvegarde communal (PCS) aujourd'hui opérationnel, aucune des trois autres conditions n'est complètement remplie sur le territoire de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer.*

*Ce constat ne fait l'objet d'aucune contestation argumentée dans les observations recueillies au cours de l'enquête.*

*Le principe de la « transparence » des digues auquel se réfère le projet de PPRI, ne semble donc pas pouvoir être sérieusement mis en cause sauf à contester les circulaires elles-mêmes.*

*Ainsi, la commission entend rappeler :*

- *que le recours à la méthode de l'aléa projeté a bien pour conséquence de faire produire à la tempête Xynthia les mêmes effets que ceux d'une inondation fluviale sans tenir compte des effets de marée propres à une submersion marine, mais qu'il n'existe pas, à sa connaissance, de modèle spécifique à ce type de submersion,*
- *que par ailleurs, la transparence des digues est normalement justifiée par une défaillance généralisée des ouvrages de protection alors que, dans les faits, ceux-ci n'ont été que partiellement submergés par la tempête Xynthia (cf. pages 7 et 20, rapport PITIE-PUECH). La commission s'interroge sur le fait que l'hypothèse « de brèches » également envisagée par la circulaire de juillet 2011, n'ait pas été explorée au même titre que celle de l'effacement des ouvrages de protection. Elle semble toutefois avoir été utilisée pour le secteur de la Pergola (cf PV échanges avec la DDTM).*
- *qu' au lieu d'en faire un instrument pédagogique, ce qu'indique la circulaire du 27 juillet 2011 page 6, le projet de PPRI en fait un instrument opérationnel dont la conséquence est un surdimensionnement de la zone rouge sur la commune de l'Aiguillon sur Mer qui n'est que partiellement corrigé par l'existence d'une zone R2, sans que la commission soit en mesure d'en quantifier les effets pénalisants.*

#### **4-4 Synthèse des observations sur le principe de l'inconstructibilité dans la bande des 100 m à l'arrière des ouvrages de protection.**

Le principe de cette bande de sécurité à l'arrière des ouvrages de protection n'est pas discuté, seule sa réduction est envisagée.

Elle a été fixée forfaitairement à 100 m, mais elle pourrait également être fixée à 100 fois le dénivelé entre le niveau marin de référence et le terrain naturel.



Sans contester que cette règle soit mise en œuvre pour une plus grande sécurité des populations, le président du Conseil Général de Vendée estime qu'elle pose problème dans la mesure où elle repose sur un scénario unique, celui d'une défaillance généralisée de l'ouvrage, et qu'il serait opportun d'intégrer à ce principe une possibilité de dérogation lorsque les digues répondront aux exigences de la circulaire.

La commission relève que cette bande de sécurité ne concerne que les zones situées derrière un ouvrage de défense contre la mer. D'autres propriétés de la façade littorale situées à une côte supérieure à l'aléa 2010 ne doivent leur protection qu'à la tenue du sol sur lequel les maisons sont fondées, sans que le dossier soumis à l'enquête n'apporte d'éléments d'appréciation quant à leur résistance aux assauts de la mer. La seule exception semble se situer au droit de la Pergola où l'effet brèches a été pris en considération pour aboutir au classement en zone rouge de 100m de façade littorale.

#### *Avis de la commission :*

*L'existence de cette bande inconstructible de 100 m à l'arrière des ouvrages de protection correspond, pour les zones urbanisées, à l'existence d'un aléa fort et d'un réel danger pour les populations résidant dans cette zone. Ce constat n'est d'ailleurs contesté par aucune observation. Elle ne pourrait faire l'objet que de dérogations limitées étroitement liées à la fiabilité, non encore avérée, de ces ouvrages. La commission ne dispose donc d'aucun argument susceptible de la remettre en cause, ni dans son principe ni dans son dimensionnement.*

*La commission constate cependant que, comme pour l'hypothèse de la transparence des digues, la méthodologie basée sur l'existence de brèches conduirait à une modulation de la largeur de cette bande dite de précaution inconstructible.*

#### **4-5 Mesures préconisées**

##### **4-5-1 Le confortement des digues**

Aucune des permanences n'a échappé :

- au caractère lancinant de la référence à l'urgente nécessité des travaux de mise aux normes des ouvrages de protection, à leur priorité sur toute autre considération (notamment au fait que le projet de PPRI n'aurait dû être engagé qu'après cette mise aux normes), à la

- responsabilité qui incombe aux différents acteurs dans celle-ci (mais surtout à la responsabilité de l'Etat). C'est même un des éléments centraux de la contestation du projet par l'Association l'Avenir Ensemble,
- enfin, au fait que de très nombreux travaux confortatifs ont été effectivement engagés depuis la tempête et qu'ils auraient dus être pris en compte dans l'élaboration du PPRI pour limiter le surdimensionnement de la zone rouge.

*Avis de la commission :*

*Cette question est évidemment en relation directe avec celle de la transparence des digues. La commission relève que la non prise en compte des ouvrages de défense contre la mer et l'absence de prise en considération des travaux confortatifs déjà effectués conduisent nécessairement à un surdimensionnement de la zone rouge et à une incompréhension totale de ce classement pour les particuliers qui n'ont pas été inondés lors de la tempête Xynthia.*

*Cette situation rend extrêmement difficile l'acceptation du projet par la population, et pourrait même créer les conditions de son rejet, ce qui a été parfaitement ressenti lors des permanences de la commission. Elle n'est évidemment pas de nature à susciter l'émergence d'une culture du risque à laquelle devrait, entre autre, participer ce type de document.*

*La commission relève également que la subordination de la révision du zonage envisagée à la mise en œuvre effective du plan digue, dans les conditions drastiques prévues par les services de l'Etat, conduit à figer la situation prévue par ce projet et à renvoyer la révision du PPRI aux calendes.*

*La commission estime que si le principe de la transparence des digues ne peut être mis en cause, leur existence, le rôle qu'elles ont joué lors de la tempête, la réalisation de travaux confortatifs, la mise en place d'un plan communal de sauvegarde devraient conduire à procéder à des ajustements de la zone bleue, à un assouplissement des contraintes réglementaires sur la zone rouge et à la suppression de la zone rouge R2 sans compromettre pour autant les fondements du PPRI qui concernent la protection des personnes et des biens (cf. l'avis de la commission sur le zonage et sur le règlement).*

#### 4-5-2 Le désenvasement du Lay

Prenant appui sur le constat, difficilement contestable, d'un fort envasement de l'estuaire du Lay, de très nombreuses observations écrites et orales de particuliers et d'associations locales postulent que son désenvasement serait une mesure efficace de réduction de l'aléa inondation. Il a même été suggéré que les vases extraites à cette occasion constitueraient un matériau efficace et peu coûteux de renforcement et de rehaussement des digues. Cette affirmation formulée sous le sceau du bon sens n'est accompagnée d'aucune étude destinée à en démontrer la fiabilité.

Quelques particuliers (093) et l'Association l'Avenir Ensemble suggèrent même la fermeture de l'estuaire avec des écluses pour protéger l'ensemble des zones habitées.

#### *Avis de la commission :*

*La DDTM a transmis à la commission, à sa demande, une courte étude réalisée au mois d'octobre 2011 par le CETMEF intitulée « Impact hydraulique des dragages de l'estuaire » (document joint) qui envisage deux hypothèses, celle d'un dragage de l'estuaire du Lay assez profond dit de navigation, de 2 m sous la cote marine, et d'un dragage dit d'entretien, moins significatif, d'une profondeur de 1m.*

*Ses conclusions sont les suivantes : loin d'atténuer les effets d'une tempête de type Xynthia, l'impact hydraulique du dragage de l'estuaire aggraverait les hauteurs d'eau de 10 cm à 30 cm selon les endroits sans qu'il y ait de différence entre le dragage de navigation ou d'entretien.*

*L'étude précise que cet impact négatif est compréhensible dans la mesure où, pour les inondations venant de l'océan, « le dragage améliore la débitance du Lay et facilite l'entrée d'eau dans l'estuaire », alors qu'à l'inverse, « en cas de crue du Lay l'écoulement serait facilité par le dragage ».*

*La commission prend acte de cette étude mais ne s'estime pas en mesure d'en apprécier la pertinence dans la mesure où il s'agit d'une étude sommaire de « sensibilité et de caractérisation » du comportement hydraulique de l'estuaire du Lay. Seule une étude plus approfondie serait en mesure de qualifier de manière incontestable le phénomène analysé et d'emporter complètement sa conviction.*

## Thème 5 - Le zonage

En préambule, la commission d'enquête rappelle les principes du zonage :

Le croisement des niveaux d'aléa et des types d'enjeux recensés sur le territoire communal de L'Aiguillon-sur-Mer, ont permis aux services de l'État de définir **trois types de zones réglementaires**, en fonction de la circulaire du 07 avril 2010 pour l'aléa 2010 et de celle du 27 juillet 2011 pour ce qui concerne la méthodologie :

- les zones rouges R1 (niveau de vulnérabilité élevé)
- les zones rouges R2 (se distinguant de la zone R1 par une submersion lente à modérée)
- les zones bleues (niveau de vulnérabilité moyenne/faible)

Pour chacune de ces zones, un règlement définit des mesures d'interdiction et des prescriptions s'appliquant aux biens et activités existants ou projetés et à l'exécution de tous travaux ainsi qu'à l'exercice de toute activité.

La délimitation des zones et le lissage à l'intérieur des zones ont été réalisés grâce à la méthode LIDAR\* dont la précision en altimétrie est fortement contestée par la commune et les habitants.

Cette dernière réclame une démarche de terrain plus précise qui a déterminé la municipalité à faire procéder à un grand nombre de levés par un cabinet de géomètres experts et a encouragé les habitants à produire des documents du même type, mais à leur frais, pour vérifier la crédibilité des relevés effectués par l'État.

Cette contestation explique le nombre élevé d'observations et courriers recueillis durant l'enquête publique.

Nombre de propriétaires aiguiennais dont la propriété est classée en zone rouge (R1 ou R2) remettent en cause la précision des relevés ainsi que les cotes d'aléa retenues et réclament, par voie de conséquence, le classement de leur propriété en zone bleue.

*\*LIDAR : Light Détection And Ranging : technique basée sur l'émission d'impulsions d'ondes lumineuses à partir d'un laser topographique aéroporté. Les distances sont calculées à partir du temps mis par le signal réfléchi pour parvenir au récepteur.*

Par ailleurs, la commune de l'Aiguillon-sur-Mer dans sa délibération du 30 août 2011 demande qu'un certain nombre de parcelles, actuellement en zone rouge R1 soient classées en zone bleue du fait de leur altimétrie supérieure à 3,70m NGF. De même, elle demande une transformation de la zone R2, sans eau lors de la tempête Xynthia et soumise à un risque de submersion lente, en zone bleue dans son ensemble ainsi qu'une extension de la zone blanche.

Enfin, la Chambre d'Agriculture de la Vendée demande à ce que tous les sièges des exploitations agricoles situés sur le territoire de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer soient classés en zone bleue. La commission procède à l'analyse de cette demande au titre des cas particuliers infra.

Ainsi, des situations très différentes ont été recensées par la commission d'enquête. L'analyse des demandes de changement de zonage a été conduite en les différenciant selon la nature des justificatifs et de l'argumentaire présentés. Elle s'établit comme suit :

#### **5-1 Demande de modification de zonage sans justificatif altimétrique :**

93 observations et courriers de propriétaires demandent une modification de zonage sans justificatif. Ils se fondent généralement sur le fait que leur maison se situe, selon eux, à une altitude sensiblement identique à celle de maisons voisines classées en zone bleue ou bien que leur parcelle n'a pas reçu d'eau au cours de la tempête (majoritairement en zone R2).

Refusant de prendre en compte les aléas 2010 et 2100 tels qu'ils sont prévus dans le dossier d'enquête sur le projet de PPRI, ils n'apportent pas de constat d'un géomètre expert. S'appuyant sur la doctrine nationale qui prévoit que l'aléa de référence à retenir doit « être la plus forte crue ou submersion connue, ou la crue ou submersion centennale si elle est supérieure », ils considèrent que le fait de n'avoir pas été inondés ou de l'avoir été modérément, leur permet un classement en zone bleue.

Cette position qui résulte du vécu des habitants, méconnaît la méthode utilisée pour caractériser l'aléa « inondation » dite de l'aléa projeté, qui aboutit à des résultats majorés pour la cote de l'aléa en application des prescriptions méthodologiques de la circulaire du 27 juillet 2011. Toutefois, comme on le verra au paragraphe 5-7, les propriétés classées en zone R2, quoique sous la cote de 3,70m NGF, méritent une étude d'autant plus fine que l'aléa auquel elles sont soumises relève d'une submersion lente et improbable à un tel niveau compte tenu de leur distance des digues et du cycle des marées ignoré par la méthodologie employée.

### *Avis de la commission d'enquête :*

*Sans remettre en cause la bonne foi de ces demandes individuelles, la commission d'enquête n'est pas en mesure d'en apprécier la pertinence en l'absence d'éléments tangibles compatibles avec la méthodologie utilisée. Elle réserve par ailleurs ses conclusions concernant les habitations et les terrains de la zone R2 au paragraphe 5-7.*

### **5-2 Demande de modification de zonage avec justificatif :**

La commission d'enquête a pris en considération les deux sortes de relevés altimétriques sur lesquels s'appuient les demandes des habitants :

- *les relevés obtenus auprès d'un géomètre expert :*

16 courriers et observations font état d'une demande de modification de zonage en produisant un certificat émanant d'un géomètre expert consulté aux propres frais des propriétaires. La commission d'enquête précise, comme elle l'a souvent dit durant l'enquête, que le relevé produit par un géomètre expert renforce la demande de changement de zonage et constitue un document opposable.

Si la plupart des relevés ont été réalisés pendant l'enquête publique, la commission d'enquête constate que les services de l'État ont, toutefois, tenu compte ponctuellement, pour l'élaboration du PPRI, d'un certain nombre de levés terrestres remis par des propriétaires à l'occasion de la concertation organisée par l'État.

Interrogés par la commission d'enquête (voir question 12 du procès verbal d'enquête établi dans le cadre de l'enquête publique relative au projet de PPRI de l'Aiguillon-sur-Mer) sur la recevabilité des levés topographiques diligentés par les mairies ou les particuliers postérieurement aux deux phases de concertation, la DDTM de Vendée a répondu que « *les données émanant de particuliers doivent être examinées avec attention, tant du point de vue de la localisation sur la parcelle que de leur densité.*

*Par ailleurs, elles doivent être produites par un professionnel (géomètre expert). Si ces relevés précisent, de manière complète, la topographie du terrain et que les conclusions diffèrent du zonage retenu dans le projet de PPRI, le plan de zonage sera adapté pour tenir compte de ces données. »*

## *Avis de la commission d'enquête :*

*La commission d'enquête estime que la production de ces relevés n'est pas négligeable et qu'elle est de nature à répondre à des demandes sérieuses.*

*Elle juge nécessaire que l'ensemble de ces demandes soient examinées avec la plus grande rigueur par les services de l'État sans exclure, a priori, des demandes au motif d'un nombre insuffisant de points relevés. Celles qui sont indiscutables doivent faire l'objet du changement de zone souhaitée, le plus souvent leur passage en zone bleue.*

*En effet, hors bande des 100m, les propriétés positionnées dans des dents creuses doivent pouvoir faire l'objet d'un lissage en zone bleue, de même que certains isolats doivent être classés en zone bleue dès lors que le Plan Communal de Sauvegarde permet la mise en sécurité des personnes et leur évacuation.*

*De telles demandes sont à examiner impérativement avant l'approbation du projet de PPRI pour en vérifier l'authenticité et l'opportunité.*

**Les relevés de géomètre font également apparaître plusieurs situations exposées par les propriétaires :**

- **Terrain naturel et seuil de maison supérieurs à 3,70m NGF :**

La commission d'enquête relève que 9 propriétaires indiquent que leur maison se situe sur un terrain dont la cote est supérieure à 3,70m NGF ainsi que le seuil de leur habitation. Ils n'ont pas eu d'eau, ou très peu lors de la tempête Xynthia et se situent généralement à proximité de la zone bleue et ne comprennent pas, compte tenu de l'altimétrie de leur terrain et du seuil de leur maison, leur classement en zone rouge.

### **Cas particulier du restaurant «La Pergola» (observation O51) :**

Le propriétaire de ce restaurant, créé en 1947 conteste le classement en zone rouge alors que l'altimétrie de sa propriété est supérieure à 4m NGF (de 4,30m à 4,51m, mesures effectuées par un géomètre expert). De même son voisin (courrier O151) fait une demande identique, arguant d'une altimétrie supérieure à 3,76 NGF (jusqu'à 4,01m, mesures effectuées par un géomètre expert jointes au registre d'enquête) et de la proximité de la zone bleue.

Les services de l'État traitent ces situations en considérant d'une part une bande de précaution de 100m derrière la digue (cf.4-4) mais également une bande de 100m aux extrémités de la digue (malgré les cotes du terrain naturel) pour tenir compte de vitesses élevées qui seraient générées par la diffraction de la houle en cas de rupture de l'ouvrage. C'est une simulation de brèches dans l'ouvrage effectuée en 2002 qui a conduit à ce résultat (cf. PV échanges avec DDTM- annexe 15).

Les terrains compris dans cette corde de 100m de rayon à partir de l'extrémité de la digue de la Petite Jetée, sont donc classés en zone rouge du fait du risque d'érosion lié au phénomène simulé en modélisation.

*Avis de la commission d'enquête :*

*La commission d'enquête a entendu le mécontentement de ces propriétaires qui se sentent « pénalisés » par des dispositions qu'ils jugent « incompréhensibles » et excessives alors que leurs propriétés remplissent toutes les conditions pour être classés en zone bleue. La commission d'enquête demande que tous ces cas particuliers fassent l'objet des vérifications appropriées (voir tableau des thèmes) dès lors qu'ils ne font pas partie de la bande de précaution de 100m telle que définie ci-dessus.*

**5.3 Classement en zone rouge sans eau lors de Xynthia :**

Beaucoup d'habitants de l'Aiguillon-sur-Mer se sont déplacés ou ont adressé un courrier (44 courriers et observations) pour témoigner, parfois avec certificat de leur compagnie d'assurance, de l'absence d'eau sur leurs parcelles et dans leur maison d'habitation lors de la tempête Xynthia. C'est « un message fort » véhiculé par le public durant l'enquête, majoritairement représentés par les propriétaires de maisons situées en zone rouge R2.

Ils s'interrogent sur la pertinence du classement de leur propriété en zone rouge. Ne comprenant pas et n'acceptant pas la portée de l'aléa 2010 et surtout la portée qu'ils jugent brutale et inadaptée de l'aléa 2100, ils réclament tous un classement en zone bleue.

*Avis de la commission d'enquête :*

*La commission d'enquête comprend la position de la population. Si certains propriétaires joignent à leur demande un relevé de géomètre, beaucoup ne le font pas. Dans tous les cas, il semble bien que, pour les services de l'État, le seul facteur pris en compte pour la délimitation des zones soit l'altimétrie.*

*Les témoignages paraissent toutefois intéressants à prendre en compte dans la mesure où une très grande partie d'entre eux ne relèvent pas d'isolats ou de la bande des 100m, mais plutôt d'une problématique de submersion très différente de celle du bassin du Lay.*



*La zone R2 de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer a la particularité d'être soumise à une submersion lente provenant de l'inondation des polders situés à l'est, eux-mêmes submergés par débordement ou rupture des digues du Maroc ou des Wagons. Il s'agit donc d'un phénomène qui s'apparente davantage à une crue fluviale de plaine qu'à une brutale submersion par rupture de digue. Si la sécurité des biens est néanmoins menacée, celle des personnes semble pouvoir être organisée d'autant plus normalement que les phénomènes de marée raccourcissent la durée et l'amplitude de l'inondation.*

*Les services de l'État n'imposent d'ailleurs pas de zone ou niveau refuge.*

*La commission indique que l'ensemble de la zone R2 fait l'objet d'un examen particulier au chapitre 5-7 auquel elle renvoie.*

#### **5-4 Zonage mixte :**

15 contributions aux registres d'enquête portent sur la problématique des zonages mixtes. Certaines propriétés disposent d'un foncier affecté par deux, voire trois zonages différents. Le règlement prévoit, en cas de projet d'agrandissement ou de construction, que la réglementation du zonage le plus défavorable s'applique à l'ensemble du foncier.

Cette disposition est difficile à admettre pour ceux qui sont concernés. Il est évident qu'un bon nombre d'entre eux réclament une harmonisation du zonage de leur parcelle qui leur soit plus favorable de façon à ne pas bloquer l'éventuelle évolution du bâti.

La commission d'enquête note que la DDTM, dans la réponse à la question n°9 du PV d'enquête du 15 décembre 2011 indique que « *concernant les parcelles non bâties, il appartient au propriétaire de procéder à la construction sur la partie la plus favorable de la parcelle. Ainsi, sur une parcelle classée en bleu et rouge, il convient de construire sur la partie bleue* » (il paraît bon d'ajouter : en fonction des possibilités offertes par le POS). « *Toutefois, dans le cas de la parcelle impactée par deux zones (bleue/rouge), il pourrait être envisagé de prendre le règlement de la zone la moins contraignante si le projet était situé à cheval sur les deux zones* ».

#### **Avis de la commission d'enquête :**

*La commission d'enquête relève que les services de l'État ont initialement préconisé la solution la plus contraignante. Elle juge que leur réponse au procès verbal d'enquête en date du 4 janvier 2012, constitue une évolution positive de la règle pour*

*adapter intelligemment le projet à la parcelle. Elle devra toutefois faire l'objet d'une mention particulière dans chaque zone, ne serait-ce que pour « effacer » le caractère inconstructible de la zone rouge au droit de l'empiètement.*

#### **5-5 Classement en R et en zone de solidarité :**

La commission a reçu **31 contributions** de propriétaires dont les maisons sont situées en zone de solidarité qui, souhaitant se mettre en conformité avec les règles de la zone rouge, comptent ainsi pérenniser leur position.

En effet, tel qu'il est présenté dans les documents soumis à l'enquête, le zonage fait totalement abstraction des zones de solidarité (ou zones noires), celles-ci relevant d'une autre procédure. La population de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer ne l'a pas compris, si bien que nombre de personnes dont le bien était affecté par la zone de solidarité et qui ont refusé la procédure amiable de rachat par les Domaines considèrent, à ce jour, que leur propriété est en zone rouge, ainsi que l'attestent les plans du dossier soumis à enquête et déclarent souhaiter y demeurer en acceptant les contraintes de la zone rouge.

#### ***Avis de la commission d'enquête :***

*L'ambiguïté de la situation sera sans doute levée par l'enquête publique préalable à la Déclaration d'Utilité Publique qui suivra la présente enquête. Cette enquête DUP aurait sans doute pu avoir lieu avant l'enquête PPRI pour éviter le mélange des genres dans un dossier déjà complexe et suffisamment touffu.*

#### **5-6 Iniquité de traitement :**

Dès l'ouverture de l'enquête, la commission a été frappée par le sentiment d'injustice et d'iniquité de traitement ressenti par de nombreux habitants. La commission dénombre au moins **37 observations** qui en font état sans compter les personnes qui l'ont exprimé oralement aux commissaires enquêteurs. Ce sentiment n'est pas toujours ressenti pour les mêmes raisons, mais est toujours lié à la manière dont le projet de PPRI, en termes de zonage, affecte ou privilégie :

- la commune de l'Aiguillon-sur-Mer par rapport à celles de Charente Maritime et l'Ile de Ré,
- le traitement entre la zone rouge non inondée lors de Xynthia (dont la zone R2) et la zone bleue inondée (particulièrement celle du centre bourg) lors de cet événement ;
- les contradictions avec le PPRI de 2007.

a) S'agissant de la différence de traitement entre des communes de Charente Maritime, de l'île de Ré et celle de l'Aiguillon-sur-Mer, c'est une question fréquemment évoquée oralement par les personnes venues rencontrer la commission d'enquête. Elles citent des articles de presse ou des reportages radio télévisés affirmant que la réfection des digues ayant précédé l'élaboration du projet de PPRI, aurait eu une incidence positive sur le zonage.

*Avis de la commission d'enquête :*

*La commission d'enquête, ne disposant d'aucun élément objectif pour se forger un avis sur la question de la différence de traitement entre les communes de Charente Maritime, de l'Île de Ré et la commune de l'Aiguillon sur Mer, n'a pas de réponse à apporter.*

b) S'agissant du sentiment d'iniquité de traitement entre les terrains rouges R1 et R2 avec les terrains inondés en zone bleue, il résulte principalement de l'incompréhension de ce qui semble pourtant relever, pour la population, de la plus simple logique.

Si le registre d'enquête ne comptabilise que 14 interventions écrites sur ce sujet, cela ne révèle sûrement pas l'ampleur de l'émotion que cette différence de traitement a suscitée.

Les témoignages reçus oralement par les commissaires enquêteurs sont, à cet égard, très révélateurs du désarroi de nombreux aiguillonnais. Lors d'une permanence, un habitant hésitait à franchir la porte de la permanence. La présidente de la commission l'a interpellé pour connaître l'objet de sa présence. La personne souhaitait des informations sur la zone bleue où se situait sa maison, mais n'osait pas rencontrer la commission d'enquête à cause du sentiment de culpabilité qu'elle éprouvait par rapport à ses voisins, en zone rouge. En zone bleue elle avait eu 1,20m d'eau sur son terrain quand ses voisins, en zone rouge, n'avaient eu que 10 cm. Cela lui paraissait insupportable !

Si les services de l'État ne contestent pas la légitimité de ces observations, ils se contentent de rappeler, d'une part, ce qui est prévu au règlement du projet de PPRI et d'autre part les mesures de sauvegarde du centre économique et historique de la commune sur lequel, il est vrai, des effets de peignes ont été effacés pour garder au centre toute sa cohérence,

*Avis de la commission d'enquête :*

*La commission d'enquête considère qu'il s'agit d'une partie très sensible du projet de PPRI. L'émotion de la population est parfaitement légitime. Les facteurs pris en compte pour la sauvegarde du centre bourg ont, dans quelques cas, été volontairement surestimés pour conserver au centre une cohérence urbanistique de nature à ne pas empêcher d'ultérieures évolutions. On peut seulement s'interroger sur les critères et l'étendue des choix qui ont été réalisés,*

c) S'agissant de la contradiction pouvant résulter de la confrontation entre les cartes de zonage du projet de PPRI de 2007 avec celui, objet de la présente enquête, deux contributions écrites en font état :

- *Le courrier CO14 fait état d'un achat de terrain constructible en zone bleue claire (PPRI 2007) sur lequel une maison a été bâtie avec toutes les autorisations officielles. Après le passage de la tempête Xynthia et seulement 23 cm d'eau sur le terrain, la parcelle se voit classée en zone rouge. Elle semble invendable à ce jour.*
- *Le courrier CO32 (8 feuillets) témoigne de la même incompréhension par rapport à une maison située sur un terrain classé en zone bleue claire au titre du PPRI de 2007, ensuite classé en zone noire (puis de solidarité) après le passage de la tempête Xynthia, pour enfin se retrouver classée en zone rouge suite aux conclusions du rapport de MM. Pitié et Puech. La valse des classements de zonage fait douter l'auteur du sérieux des analyses élaborées par les services de l'État.*

*Les auteurs de ces deux courriers demandent, bien entendu, un classement en zone bleue.*

*Avis de la commission d'enquête :*

*S'agissant de la différence de traitement entre les zones bleues et les zones rouges, celle-ci résulte du report des aléas sur le terrain. Cette déclinaison des dispositions de l'article L562-1 II du code de l'environnement fait l'objet de propositions d'assouplissement dans le cadre du présent rapport.*

*S'il semble difficile à la commission d'enquête de remettre en cause la méthodologie évaluant les risques, l'examen des situations particulières devrait conduire les services de l'État à une certaine mesure dans l'application des règles du zonage de façon à intégrer les maisons dont la situation, à l'évidence, n'est pas susceptible de poser des problèmes de sécurité aux habitants.*

## 5-7 zone rouge R2 :

81 interventions écrites (courriers et observations) portent sur des demandes de passage de la zone rouge R2 en zone bleue, complétées par une demande du conseil municipal de la commune qui porte, dans sa délibération du 30 août 2011, sur le classement en zone bleue de l'ensemble des propriétés classés en zone R2.

Précisons que le niveau rouge R2 se différencie du niveau rouge R1 par la dynamique de submersion réputée lente à modérée en zone R2 et donc par l'absence de prescription d'un niveau refuge pour les constructions existantes (les personnes disposant de suffisamment de temps pour être mises en sécurité).

Compte tenu des propositions d'ajustement des prescriptions relatives à la zone rouge R1 formulées par la commission d'enquête avec le même souci d'autoriser les extensions permettant de créer une zone refuge (de telle sorte qu'aucune pièce de sommeil ne puisse être située au rez-de-chaussée) le maintien d'une zone spécifique de type R2 n'apparaît pas, dans ces conditions, pertinent à la commission d'enquête (*cf : titre V mesures prescriptives et recommandées sur les biens et activités existantes telles que définies dans le projet de règlement soumis à la consultation de 2010*).

De plus, la notion d'aléa projeté prévu par la circulaire du 27 juillet 2011 s'analyse comme la prise en compte d'un niveau maximum atteint par l'océan à pleine mer et dans des conditions défavorables, en le supposant durable et donc sans tenir compte des marées ainsi que de la possibilité d'évacuation d'eau des polders (que l'on ne peut assimiler, dans le cas présent, à une bassine).

Les témoignages de la population habitant dans cette zone montrent le caractère excessif de l'aléa projeté en zone de submersion lente R2.

### *Avis de la commission d'enquête :*

*La zone rouge R2 sur la commune de l'Aiguillon-sur-Mer représente une superficie de 47ha sur laquelle 415 maisons ont été construites à ce jour. Il reste environ 120 terrains nus constructibles au titre du POS actuel (chiffres communiqués par la mairie). Il s'agit donc d'une réserve foncière sur laquelle, de plus, se situent d'importantes activités économiques.*

*La commission d'enquête considère que la méthode de l'aléa projeté pour établir le zonage de ce secteur conduit à un résultat anormalement contraignant alors que le phénomène de submersion extrême n'est encadré par aucun élément lié au cycle de la marée et à l'étendue de la zone de polder qui limitent la hauteur d'eau probable.*

*Elle considère, en conséquence, que l'ensemble de la zone R2 doit changer de zonage pour passer en zone bleue.*

## **Thème 6 - L'impact du PPRI sur l'économie et le développement de la commune**

A la suite de la tempête Xynthia, les mesures d'urgence prises par l'Etat ont conduit à délimitation des zones dites « de solidarité » au sein desquelles les habitations sont vouées à la démolition, considérant qu'elles sont exposées à un extrême danger. Ces dispositions ont entraîné à l'Aiguillon-Sur-Mer l'acquisition amiable par l'Etat en vue de leur déconstruction d'environ 172 maisons. Il en résultera une modification profonde du type d'occupation de tout le secteur de la Pointe.

L'ultra-médiatisation réalisée pendant et après la catastrophe, soulignant les risques encourus par les populations, l'urbanisation débridée de zones particulières vulnérables, les responsabilités diverses de l'ensemble des acteurs (Etat, élus, promoteurs...) ont entraîné en 2010 et 2011 une désaffectation certaine de la station en terme de fréquentation touristique.

Les opérations de déconstructions engagées peu après ont accentué le sentiment de secteurs sinistrés dont certains ont vocation à retourner à l'état naturel.

L'ensemble de ce contexte et l'application des premières mesures ont eu un impact immédiat et indéniable sur l'économie de la commune de l'Aiguillon-Sur-Mer et également sur celle de la Faute-Sur-Mer.

Le projet de PPRI classe en zone bleue la majeure partie du « centre urbain historique », cœur économique de la cité, où est localisée la plupart des activités commerciales et de services. Il crée cependant en périphérie un zonage rouge de type R2 sur un vaste territoire où cohabitent habitat et activités professionnelles (commerces, artisanats)

Le règlement inhérent à ce zonage entraîne des contraintes en matière d'urbanisation possible, tant pour les acteurs économiques que pour les propriétaires d'habitations ou de terrains nus.

Un collectif de commerçants et artisans (C038) de l'Aiguillon-Sur-Mer s'en émeut. Il demande son classement en zone bleue, s'agissant d'un secteur soumis à une inondation éventuelle par submersion lente venant par les polders, pour permettre :

- l'adaptation des locaux existants au développement des activités professionnelles.
- la création de nouvelles implantations artisanales et commerciales.

Par ailleurs, de très nombreux propriétaires de la zone R2, considèrent leurs biens dépréciés dans le cas d'habitations, voire spoliés pour ceux possédant des terrains nus, devenus inconstructibles. Les agences immobilières, elles, réclament le rachat par l'Etat de terrains viabilisés.

La commission d'enquête a rencontré au cours de ses permanences une population inquiète et interrogative sur l'avenir de leur commune. Elle considère les dispositions du PPRI particulièrement pénalisantes, elles seraient une entrave à toute évolution et tout développement de la commune si elles étaient appliquées.

#### *Avis de la commission :*

*Le projet de PPRI par le classement en zone bleue du « bourg historique ancien » de l'Aiguillon-Sur-Mer sauvegarde le cœur économique et stratégique de la commune en permettant les évolutions et les adaptations de « l'outil de travail des professionnels ».*

*Il permet également les nécessaires évolutions de l'habitat, il ne faut pas oublier que près de 80% des résidents permanents de la commune habitent dans le centre-bourg aggloméré.*

*Il faut noter cependant qu'au cours des dernières décennies, les extensions du secteur économique et de l'habitat se sont effectuées principalement en zone R2 qui constitue une véritable greffe du centre ancien et dont le règlement actuel obère les perspectives de développement.*

*Sans entrer dans les détails des propositions explicitées par ailleurs (cf. : paragraphe Thème 5 : zonage et Thème 7 : règlement) la commission considère comme justifié le passage en zone bleue de l'ensemble du secteur R2 afin de permettre l'émergence « d'un effet rebond » à une économie locale lourdement affectée par la catastrophe Xynthia et l'évolution des habitations.*

*Plus généralement, la commission souligne que les économies des communes de l'Aiguillon-Sur-Mer et de la Faute-Sur-Mer sont étroitement liées, au tourisme pour l'essentiel.*

*Tout PPRI qui aurait de fortes implications sur une commune, entraînerait de facto des conséquences sur l'autre compte tenu de leur proximité. A ce titre la commission relève que les coopérations entre ces deux collectivités voisines lui sont apparues ténues, voire inexistantes. Toutefois, elle n'est pas en mesure de faire le même constat pour les coopérations entre commerçants et artisans.*

## Thème 7 - Le règlement

En préambule, il convient de rappeler que le règlement du projet de PPRI de L'Aiguillon-sur-Mer s'applique sur trois zones réglementaires (rouges R1, R2 et bleues) et la servitude d'utilité publique devra être annexée au document d'urbanisme opposable (le Plan d'Occupation des Sols).

Les autorisations de construire sont soumises à une double obligation de conformité: au PPRI et au POS, le PPRI s'imposant si le POS comporte des dispositions moins restrictives.

C'est donc souvent avec la combinaison de ces deux documents que les demandes ou dossiers présentés par les habitants ont été examinés pour apprécier l'impact du projet de servitude.

A cet effet, la Commission souligne le caractère confus du règlement qui, malgré une structuration par titres et chapitres, est d'un usage malaisé et a conduit la Commission à bâtir sa propre grille de lecture (ensuite complétée par la DDTM sollicitée à cet effet) pour faciliter les échanges avec le public.

Dans les analyses qui suivent, la Commission a décidé d'appliquer par anticipation l'ordonnance n°2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme (au lieu du terme fixé au 1er mars 2012) pour faciliter l'intégration



de ses propositions lors de la mise au point finale du PPRI en vue de son approbation.

### 7-1 Extension des bâtiments en zones rouges

Le projet de règlement concerne deux types de zones rouges R1 et R2 différenciées par l'étendue des travaux et mesures prescrits au titre de la sécurité. Ainsi, la création d'un niveau ou d'une zone refuge n'est pas imposée en zone R2.

Des demandes d'assouplissement des prescriptions du projet de règlement en ce qui concerne les zones rouges R1 et R2 ont été très fortement exprimées par le public lors des 13 permanences tenues en mairie. Il convient d'y ajouter la délibération du Conseil municipal en date du 30 août 2011.

Ces demandes complètent en fait celles relatives à un changement de zonage de rouge en bleu, dont l'acceptation réduirait le nombre de demandeurs de cet assouplissement sans en affecter pour autant la pertinence.

Certains soulignent l'impossibilité avec un tel règlement :

- d'assurer la mise en sécurité des occupants avec une surface réservée au sommeil limitée à 20m<sup>2</sup>, à la cote de 4,70m NGF en s'appuyant sur un bâti ancien modeste et dépourvu de murs de refend ;
- de construire un coin sanitaire de 4m<sup>2</sup> ;
- de fermer partiellement un bâti existant avec des panneaux de type véranda pour améliorer l'isolation (car il y aurait création de SHON) ;
- de réaliser une véranda à une cote identique à celle du premier plancher existant, alors même que cette véranda ne constitue pas une surface habitable.

Toutes soulignent l'extrême sévérité des contraintes imposées à l'évolution du patrimoine. Les habitants considèrent que les mesures d'interdiction proposées au nom de la sécurité des personnes et des biens, manquent de discernement et de mesure pour être compréhensibles, acceptables et applicables. L'objectif de ne pas accroître la vulnérabilité est partagé, mais la possibilité d'extension (sous condition) limitée à 20m<sup>2</sup> est fortement contestée.

D'ailleurs, la commission s'interroge sur les motifs du changement intervenu entre le projet soumis à la consultation en 2010 et celui mis à l'enquête, pour les prescriptions relatives à la création de pièces de sommeil. Le précédent règlement définissait ainsi le refuge à construire : « sa surface doit

être en rapport avec le nombre de pièces de sommeil du dit logement et ne peut être inférieure à 20m<sup>2</sup> dans le cas de petits logements de façon qu'aucune pièce de sommeil ne puisse être située en rez de chaussée. »

La commission considère une telle prescription beaucoup mieux adaptée à la mise en sécurité des personnes que celle du projet mis à l'enquête.

Les propriétaires sollicitent un règlement qui ne fige pas la situation actuelle du patrimoine des occupants et autorise l'amélioration des conditions de vie, sans création de logement supplémentaire.

Le Conseil municipal, quant à lui, a demandé la possibilité d'extensions de la surface de plancher supérieures à 20m<sup>2</sup> pour les zones économiques.

#### *Avis de la commission :*

*La commission d'enquête relève que le règlement proposé par l'Etat interdit en fait toute évolution du patrimoine affecté à l'habitation et n'autorise que la reconstruction (sous condition) en conservant l'équivalence des surfaces de plancher.*

*Si des dispositions spécifiques concernent les autres types d'occupation du sol en zones rouges, la commission d'enquête note que la DDTM, dans sa réponse au P.V. du 15 décembre 2011, n'envisage d'autre assouplissement qu'une extension portée à 20% de l'emprise au sol existante pour les bâtiments à usage d'activités sans hébergement.*

*La commission d'enquête estime que les contraintes envisagées en zone rouge qui conduisent à une véritable « vitrification » des espaces urbanisés, méritent d'être tempérées par la prise en compte d'une véritable possibilité d'évolution du patrimoine bâti destiné à l'habitation :*

- *permettre aux habitants dont on admet qu'ils peuvent rester dans leur logement, d'ajuster ce dernier pour satisfaire les besoins de la famille, sans pour autant accroître la vulnérabilité, puisqu'il n'y a pas création de logement supplémentaire.*

*Dans cette perspective, un règlement des zones rouges autorisant le report à la cote plancher de 4,70m NGF des pièces de sommeil (avec locaux techniques associés, WC...) et des prescriptions adaptées pour les extensions privilégiées par extension de l'emprise au sol, répondraient aux aspirations des*

occupants et pourraient même s'apprécier comme une diminution de la vulnérabilité du foyer.

Par ailleurs, la commission d'enquête trouve raisonnable d'autoriser quelques agrandissements par augmentation de l'emprise au sol pour des locaux annexes (garage, abri, véranda...) avec des prescriptions techniques adaptées au risque et des dispositions spécifiques aux vérandas pour la cote de plancher.

Le titre II-chapitre 1 du règlement mérite donc d'être reformulé et précisé pour permettre les extensions des bâtiments d'habitation par surélévation ou par emprise au sol supplémentaire, sans création de logement supplémentaire, afin de réaliser à une cote plancher supérieure aux 4,70m NGF retenus pour l'aléa actuel, les locaux réservés au sommeil nécessaires à la jouissance du logement avec des conditions améliorées de sécurité pour les occupants.

La commission d'enquête précise que le principe de ces extensions mérite bien-sûr d'être encadré afin de ne pas aboutir à la création de fait d'un second logement par un usage détourné du régime déclaratif du permis de construire. Un ratio avec la surface de plancher existant en rez-de-chaussée pourrait par exemple être défini, avec toutefois les 20m<sup>2</sup> minimum pour création de niveau refuge (ou la zone refuge dans les autres cas) pour tenir compte de l'existence d'un patrimoine parfois très modeste.

Pour les bâtiments d'activités existants, l'extension maximum de 20m<sup>2</sup> pour mise aux normes ou création de niveau refuge paraît ignorer les contraintes du contexte concurrentiel des activités et celles liées à leurs éventuels changements de destination.

Un encadrement de ces variations par le document d'urbanisme opposable paraît suffisant et pertinent, surtout si la création de logement ou d'hébergement est exclue. Au titre du PPRI, la commission d'enquête pense qu'une augmentation de 20% de l'emprise au sol évoquée par la DDTM dans son mémoire en réponse, serait un premier assouplissement d'une mesure anormalement contraignante.

## 7-2 Terrains nus en zone rouge :

L'essentiel des demandes formulées porte sur l'impact financier pour les propriétaires de terrains nus en zone rouge.

La conjugaison des prescriptions relatives aux modes d'occupation des sols et travaux interdits, avec celles relatives aux modes d'occupation du sol et travaux admis sous conditions, n'offre de fait aucune perspective aux propriétaires et s'analyse comme un gel en l'état de leurs terrains.

La plupart demandent l'indemnisation des conséquences de cette servitude, avec un préjudice bien réel et quantifiable résultant notamment :

- de terrains à bâtir achetés après l'obtention d'un certificat d'urbanisme favorable ;
- de terrains constructibles au titre du Plan d'Occupation des Sols, devenus inconstructibles avec le projet de servitude.

La commission d'enquête note que les dépenses engagées en application des autorisations administratives obtenues, sont dans certains cas, très importantes et peuvent avoir des conséquences dramatiques pour certaines personnes.

Plusieurs observations recueillies par la commission d'enquête méritent une attention particulière : elles proposent l'autorisation de remblayer les terrains, la construction sur pilotis pour assurer la transparence hydraulique, ou la modification des prescriptions lorsque la parcelle est intersectée par deux zones réglementaires différentes.

La commission d'enquête constate tout d'abord que les zones rouges ont été définies à partir de la projection horizontale de deux niveaux marins de référence :

- l'aléa fort en 2010 avec le niveau 4,70m NGF pour les secteurs urbanisés ;
- l'aléa 2100 avec le niveau 5,70m NGF pour les secteurs non urbanisés en 2010.

Or, la prise en compte des effets du changement climatique a été traduite par la définition d'un aléa 2100 obtenu par addition d'un mètre au niveau marin de référence 2010, soit 5,70m NGF.

Cette prescription à caractère conservatoire d'un mètre prévue par la circulaire du 7 avril 2010 a été maintenue, malgré les nouvelles valeurs précisées

par la circulaire du 27 juillet 2011, en justifiant ce choix par la concertation conduite sur le projet d'aléa.

La forte contestation de cette valeur par les collectivités locales durant la phase préalable de concertation et le principe même de révision du PPRI énoncé dans la circulaire du 27 juillet 2011 pour traduire l'impact d'une hausse de 0,60m au lieu d'un mètre, justifiaient, pour la commission d'enquête, l'adaptation du document à soumettre à l'enquête publique.

Compte-tenu de l'avis de la commission d'enquête sur la valeur de l'aléa 2100 qu'elle propose de ramener à 5,30mNGF (cf 4-2 ci-dessus), il convient dans un premier temps de limiter le périmètre de la zone rouge correspondant à celui d'un aléa 2100 fixé à 5,30m NGF.

La commission admet la nécessité de ne pas accroître la vulnérabilité notamment humaine des secteurs urbanisés. Dans le respect de cet objectif, elle propose un assouplissement du règlement dont la rigidité des prescriptions pour le bâti existant en zone rouge ne permet pas les nécessaires adaptations des logements aux besoins de la famille, notamment en matière de locaux de sommeil.

En l'absence d'un système de défense contre les risques de submersion réputé fiable (cf circulaire du 27 juillet 2011 et appréciation de la DDTM dans sa réponse §3 au procès verbal d'enquête du 15 décembre 2011 pour la commune de la Faute-sur-Mer) un assouplissement du règlement pour permettre la construction d'habitations nouvelles en zone rouge augmenterait la vulnérabilité humaine sans certitude que les mesures du Plan Communal de Sauvegarde apportent une réponse satisfaisante.

L'augmentation de la capacité d'accueil doit être privilégiée par un zonage résultant de la prise en compte de l'amélioration de la sécurité apportée par des digues présentant les garanties définies par la circulaire susvisée, dans le cadre d'une révision du PPRI.

Les modalités de prise en compte de ces ouvrages avec simulation de brèches, sont susceptibles de permettre un réexamen des périmètres des zones en aléa fort et donc d'apporter des réponses certes limitées mais répondant aux exigences en termes de sécurité des personnes.

Dans l'attente, la commission considère que l'affectation des terrains nus classés en zone R1, à la construction de logements, ne peut être autorisée sans risque d'en accroître la vulnérabilité.

Par contre, les terrains nus de la zone R2 ne sont concernés que par une submersion lente à modérée. La méthode de l'aléa projeté suppose un niveau de submersion généralisé sur le polder, à la cote de pleine mer fixée à 4,70m NGF sans tenir compte :

- des corrections à apporter du fait du cycle des marées ;
- de l'éloignement des digues autrement que par un affaiblissement de la vitesse de submersion.

Le sur-aléa ainsi pris en compte aboutit à la définition d'une zone rouge R2 sur un secteur orienté vers un polder assimilable à un vase d'expansion.

La seule atténuation proposée des effets de ce dispositif méthodologique est la dispense de l'obligation de construire un refuge.

La Commune par délibération du 30 août 2011 et de nombreux habitants constatent que le secteur de la commune classé en R2 n'a pas été inondé lors de la tempête Xynthia. Ils demandent le rattachement de ce secteur à la zone bleue.

Cette demande qui recueille l'avis favorable de la commission (cf paragraphe 5-7 du présent rapport) en application des adaptations prévues par la circulaire du 27 juillet 2011 pour permettre la gestion de l'existant (dont les dents creuses), est de nature à satisfaire les attentes exprimées par les propriétaires de terrains nus de la zone R2, sans affecter pour autant la vulnérabilité de ce secteur.

#### *Avis de la commission :*

*Le classement en zone rouge des terrains nus affecte évidemment la valeur de ceux-ci lorsqu'ils étaient constructibles au titre du règlement d'urbanisme opposable.*

*La commission considère que, dans l'attente de la réalisation de digues satisfaisant aux prescriptions de la circulaire du 27 juillet 2011, il y a lieu pour les terrains nus :*

- *de soustraire ceux dont le classement en zone rouge résulte d'une variation de l'aléa 2100 entre 5,70m NGF et 5,30m NGF ;*
- *de rattacher à la zone bleue les terrains bâtis et non bâtis de la zone rouge R2, au titre de la gestion de l'existant et en application des prescriptions de la circulaire du 27 juillet 2011 ;*

- d'appliquer pour les parcelles non bâties impactées par deux zones (bleu/rouge), le règlement de la zone la moins contraignante lorsque l'assiette du projet se situe à cheval sur les deux zones, et de préciser en l'article 1-2 du dit-règlement cette possibilité d'empiètement limité du bâtiment sur la partie de parcelle en zone rouge.

### 7-3 Interprétation pour les « appendices » non habitables: vérandas, abris de jardin etc...

Toutes les demandes concernent l'assouplissement ou l'enrichissement du projet de règlement pour ce qui concerne la construction d'annexes ou de vérandas, en l'expurgeant des contraintes inappropriées à l'objectif partagé de non aggravation de la vulnérabilité.

Les souhaits d'évolution portent sur :

- la réalisation de vérandas avec une cote de sol correspondant à celle du premier plancher du bâtiment existant ; trois arrêtés d'opposition à déclaration préalable en application de l'article R111-2 du Code de l'urbanisme ont été présentés aux commissaires enquêteurs pour illustrer une application contestable du projet de règlement de la zone bleue ;

La commission estime que, même en considérant le caractère conservatoire des refus, les prescriptions relatives aux vérandas doivent être complétées, ainsi que celles relatives à la construction d'autres annexes (garage à bateau, à voiture ou vélo, préaux...) ou locaux non aménageables pour l'habitation (pour remisage d'outils, matériel de jardin...).

La commission d'enquête rappelle que l'actuel règlement autorise pour les locaux d'habitation :

- une extension limitée à 20m<sup>2</sup> pour mise en sécurité des occupants en zone rouge,
- la construction, l'extension et la construction d'annexes en zone bleue.

L'annexe 1 du projet de règlement propose des définitions pour les annexes et les vérandas. Ces dernières ne sont pas des pièces habitables, et ne sont donc pas citées dans la définition des annexes. Elles n'apparaissent dans le règlement qu'au titre des dispositions constructives (titre III-chapitre 2) qui préconisent une allège maçonnerie jusqu'à la cote de référence de 4,70m NGF.

La commission estime indispensable de compléter les prescriptions les concernant pour lever toute ambiguïté d'interprétation sur le niveau de plancher à respecter (premier plancher habitable de la maison).

Comme rappelé ci-dessus, le règlement n'autorise les vérandas et les annexes à l'habitation qu'en zone bleue. Une telle interdiction pour les maisons existantes en zone rouge empêche tout ajustement de l'habitat aux besoins évolutifs d'une famille et la priverait ainsi d'éléments de confort au nom d'une improbable augmentation de vulnérabilité.

#### **Avis de la commission :**

*Considérant les dispositions constructives spécifiques au risque inondation, la commission estime possible d'adapter le projet de règlement pour permettre aux habitants d'ajouter aux actuels bâtiments d'habitation, les annexes et locaux non aménageables pour l'habitation utiles à l'optimisation de l'usage du logement, sans augmentation de la capacité d'accueil de celui-ci.*

#### *Elle propose:*

- *d'autoriser les annexes et locaux non aménageables pour l'habitation (abris pour véhicules ou bateaux, abris de jardin..) et les vérandas en zone rouge ;*
- *de reformuler l'énumération des bâtiments admis sous conditions en zone rouge et en zone bleue en y précisant le cas des vérandas ;*
- *d'autoriser explicitement dans les deux zones rouge et bleue un niveau de plancher des extensions de type véranda ou préau vitré identique à celui du premier plancher de l'habitation attenante.*

#### **7-4 Création d'une zone refuge, conditions d'accessibilité à cette zone refuge, contestation d'une surface maximum de 20m<sup>2</sup>,**

La création d'un niveau ou a minima d'une zone refuge fait l'objet de 7 observations sur le registre d'enquête et d'un courrier, et a surtout alimenté de nombreux commentaires auprès des commissaires enquêteurs pendant les 13 permanences.

Les observations portent principalement sur les bâtiments d'habitation existants et concernent en particulier :

- la difficulté de satisfaire cette obligation du fait de la fragilité de certains patrimoines anciens ;



- les caractéristiques très contraignantes d'un dispositif d'accès fixé à la structure et consommateur d'espace habitable ;
- la contestation de la surface maximum de 20m<sup>2</sup> qui ne permet pas d'assurer la mise en sécurité permanente de tous les occupants durant leur sommeil ;
- l'opportunité de l'imposer aux logements occupés par des personnes âgées ou à mobilité réduite ;
- le coût résiduel pour les propriétaires avec une aide calibrée sur un coût dont l'assiette défavorise les petits propriétaires, avec un montant plafonné proportionnel à la valeur du bien, alors qu'il s'agit de réaliser le même objet (limité à une surface de 20m<sup>2</sup>).

La commission rappelle les règles édictées par le projet de règlement pour la création d'un niveau ou d'une zone refuge :

- sur habitations existantes en zone rouge R1, cette création est obligatoire si la cote de 1er plancher est inférieure à 3,70m NGF ;
- sur habitations existantes en zones rouge R2 et bleue, elle n'est pas obligatoire et ne bénéficie donc pas d'une aide financière du « Fonds Barnier » ;
- la cote du niveau ou de la zone refuge est fixée à 5,70m NGF pour les constructions nouvelles, mais peut être abaissée à 4,70m NGF lors de l'extension ou de l'aménagement des volumes existants.

La commission considère que la rédaction des titres II et III mérite d'être améliorée pour faire apparaître plus clairement et globalement les prescriptions concernant la mise en sécurité des occupants (cotes des niveaux, obligation de réaliser pour l'existant et les futures constructions). Une présentation de type tableau faciliterait la compréhension du dispositif et donc son appropriation par le public.

Les demandes apparemment contradictoires soulignant d'une part la difficulté de créer le refuge sur un patrimoine ancien, et d'autre part l'insuffisance d'une surface de 20m<sup>2</sup> pour mettre en sécurité permanente les occupants durant leur sommeil, sont traitées dans le présent rapport au paragraphe 8-1, 8-2 et 7-1.

Les propositions de la commission visent à satisfaire très concrètement les aspects techniques des projets, la modulation des impacts financiers et un « déverrouillage » du carcan réglementaire pour favoriser le report des zones de sommeil à la cote 4,70m NGF.

L'examen des observations porte ici essentiellement sur les aspects techniques imposés pour la création des refuges.

La commission relève l'inadéquation du dispositif avec un escalier pour certaines personnes âgées ou handicapées, mais considère que l'équipement concerne le logement dont l'occupation peut varier. La règle générale de prévention doit s'appliquer, et une réponse concrète est à rechercher dans le cadre du Plan Communal de Sauvegarde et non par une exemption dont les bénéficiaires seraient également les victimes.

Par contre, la commission s'interroge sur la pertinence d'une prescription lourde de conséquences en termes de réduction de l'espace habitable, avec la notion « d'accès permanent fixé à la structure » pour la zone refuge. Dans ce cas particulier, elle suggère d'élargir la prescription en retenant également les escaliers rétractables qui sont fixés à la structure (plafond) et d'un déploiement aisé sans dépendance à un réseau électrique.

La création d'une cellule technique d'appui proposée au 8-2 du présent rapport et un règlement assoupli sur les quelques points de rigidité signalés, sont susceptibles d'apporter des solutions concrètes.

#### *Avis de la commission*

*La commission considère que le souhait exprimé par le public d'augmenter la surface autorisée de plancher des niveaux refuge est satisfaite par sa proposition d'extension des zones de sommeil en zone rouge (cf 7-1).*

*Elle propose un assouplissement du corps de règles définissant le dispositif d'accès aux zones refuge, avec la prise en compte d'escaliers rétractables (mais fixés à la structure), ou d'équipements équivalents. Une telle disposition répondrait aux attentes des propriétaires de patrimoine modeste sans affecter significativement leur sécurité.*

*Elle recommande également une nouvelle rédaction des titres II et III du projet de règlement pour la thématique des niveaux et zones refuges afin de rendre plus accessibles les prescriptions.*

#### **7-5 Remblaiement possible (pour le maintien des activités commerciales)**

Plusieurs demandes visent à supprimer l'interdiction des remblais (le projet de règlement ne les autorisant que pour les cas visés aux articles 1-2 et

2-2 du titre II du règlement), pour obtenir des droits à construire malgré le caractère inondable de la zone, ou pour l'exercice d'une activité commerciale. Une variante à cette mise « hors d'eau » par remblai, est la construction sur pilotis qui présente l'avantage d'une quasi transparence hydraulique.

La commission relève que les remblais sont interdits en zones rouge et bleue du projet de règlement, mais autorisés lorsqu'ils sont liés aux constructions, limitant ainsi l'impact hydraulique sur le champ d'expansion des crues. Une construction sur pilotis peut d'ailleurs être envisagée si elle respecte les prescriptions du document d'urbanisme opposable de la commune.

Ces dispositions ne doivent cependant pas être un argument pour augmenter la vulnérabilité d'une zone rouge par apport d'habitants supplémentaires sur des terrains nus, sans une juste appréciation de la capacité collective à assurer la mise en sécurité de ces habitants.

La demande de rehaussement du sol pour exercer une activité commerciale d'exposition de mobil home, est traitée au paragraphe 7-6 du présent rapport.

#### *Avis de la commission :*

*La commission estime que l'autorisation de remblais pour d'autres modes d'occupation des sols et travaux que ceux admis sous conditions, doit être strictement encadrée. Elle doit par contre être donnée pour les adaptations nécessaires à l'obtention des classements répondant aux prescriptions du décret et de l'arrêté du 6 juillet 2010 ou à la mise aux normes « accessibilité » comme indiqué au paragraphe 7-6 du présent rapport.*

#### **7-6 Camping et stationnement des caravanes sur parcelles privées: adaptation aux exigences de la réglementation :**

Les principales observations formulées par les gestionnaires de campings sont l'illustration des thématiques développées par la Fédération Vendéenne de l'Hôtellerie de Plein Air dans son courrier du 16 novembre 2011. Elles confirment l'acuité de deux contraintes générées par le futur règlement pour les campings de l'Aiguillon-sur-Mer :

- la période de fermeture des terrains d'hôtellerie de plein air entre le 15 septembre et le 15 avril ;
- l'obligation de fermeture des établissements dès la diffusion d'un bulletin de vigilance « vagues-submersion » de niveau orange.

Elles soulignent également les insuffisances du projet de règlement qui ne prend pas en compte le cas de terrains concernés par trois zones (rouge, bleu, blanc) et dont les modalités de gestion du risque justifient un traitement spécifique.

En outre, la commission d'enquête remarque que certaines dispositions du projet de règlement sont susceptibles de rendre impossible la mise aux normes « accessibilité » des établissements, ainsi que l'ajout des aménagements ou équipements indispensables à l'obtention d'un classement répondant aux prescriptions du décret et de l'arrêté du 6 juillet 2010.

Enfin, la commission d'enquête souligne que certaines interrogations concernant le stationnement des caravanes hors terrain aménagé ne sont pas traitées ici, puisque le projet de PPRI ne remet pas en cause les dispositions des articles R 443-3 et suivants du code de l'urbanisme (cf. réponse de la DDTM au §13 du procès verbal d'enquête du 15 décembre 2011).

La commission d'enquête a examiné les mesures préconisées au titre de la sécurité des personnes et des biens, ainsi que de leurs conséquences sur l'activité des établissements.

Elle n'a pas décelé d'argument pertinent qui impose la fermeture des établissements du 15 septembre au 15 avril, de préférence à une période du 30 septembre au 1er avril.

De plus, elle estime que la notion de fermeture mérite d'être précisée: il s'agit sans doute « de la fermeture aux touristes (clients) » et le règlement comme son annexe devraient être complétés pour lever cette ambiguïté.

Enfin, les conséquences de l'émission d'un bulletin de vigilance « vagues-submersion » de niveau orange, font également l'objet d'une contestation argumentée :

- souhait de privilégier l'évacuation des occupants plutôt que la fermeture des établissements (en les regroupant au besoin en un point d'accueil sécurisé du camping) ;
- demande de ne procéder à l'évacuation du camping qu'en vigilance rouge, l'annonce de niveau orange permettant de placer les occupants en pré-alerte ;
- difficulté d'affichage de prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation dans la mesure où elles relèvent d'une analyse au cas par cas sous l'autorité du maire et après avis de la sous commission départementale de sécurité.

La commission estime ne pas avoir la compétence pour exprimer un point de vue sur des mesures qui relèvent de l'avis d'experts. Elle propose toutefois une concertation spécifique entre les parties prenantes: gestionnaires de camping, maire, services de sécurité, afin de retenir une procédure adaptée au risque et d'ajuster si nécessaire le projet de règlement.

Parmi les autres demandes exprimées, la commission a relevé :

- les difficultés rencontrées pour le classement de meublés touristiques en zone rouge du projet de PPRI ; selon les personnes rencontrées, les dossiers seraient bloqués en préfecture. Les demandeurs souhaitent obtenir leur classement avec une période d'ouverture identique à celle qui sera retenue pour les campings.

*La commission ne peut se prononcer sur cette demande dont l'acceptation semble liée à une appréciation de l'impact de la capacité d'accueil des meublés touristiques sur la vulnérabilité et à d'autres critères qui ne relèvent pas de la présente procédure.*

- la demande d'un gestionnaire de terrain de camping qui exploite également une plate-forme d'exposition de mobil home, en vue d'autoriser les remblais en zone R2 pour l'aménagement de la dite plate-forme.

La commission constate que le projet de règlement interdit les remblais de toute nature, à l'exclusion de ceux liés à des modes d'occupation des sols et travaux admis aux articles 1-2 et 2-2, relatifs aux zones rouges (R1 et R2) et bleue.

Ces articles ne mentionnent aucune prescription pour de telles surfaces affectées à des activités commerciales, alors que l'annexe 1 du projet de règlement exclut les parkings liés à des activités commerciales de la définition des aires de stationnement.

*La commission considère que des dispositions spécifiques d'aménagement doivent être précisées dans le règlement pour cette activité existante au sein d'une zone commerciale.*

Compte-tenu du type d'exposition (logements de loisirs avec leurs moyens de mobilité) les contraintes imposées aux terrains de camping en matière de période d'exploitation et de modalités d'évacuation, paraissent applicables, sans pour autant remblayer pour élever la plate-forme, évitant ainsi d'affecter de

manière permanente le libre écoulement des eaux et le champ d'expansion des inondations.

**Avis de la commission :**

*Eu égard au nombre et à l'attrait des hôtelleries de plein air sur une commune balnéaire, la commission est favorable :*

- *aux modifications ou reformulations des prescriptions du règlement qui compromettraient la mise aux normes « accessibilité » des établissements existants ainsi que l'obtention de leur classement en application des dispositions du décret et de l'arrêté du 6 juillet 2010 ;*
- *à la définition de modalités spécifiques à la sécurité pour les établissements concernés par plusieurs zones du projet de PPRI.*

*La commission d'enquête estime qu'il est souhaitable :*

- *de définir la portée de la notion de fermeture des campings dans le règlement et son annexe ;*
- *de n'arrêter les modalités de mise en sécurité résultant d'un bulletin de vigilance « vagues-submersion » de niveau orange, qu'après concertation avec les parties concernées,*
- *de préciser des prescriptions relatives aux surfaces affectées à des activités commerciales existantes ou projetées (exposition permanente de mobil home par exemple) aux articles 1-2 et 2-2 du règlement en son titre II.*

## **Thème 8 - Les prescriptions**

### **8-1. Financement des travaux obligatoires**

Les travaux considérés comme obligatoires en zone rouge R1 concernent pour l'essentiel la création de refuges ou de niveaux refuges ainsi que la mise en sécurité des réseaux dans les habitations.

De nombreux d'habitants ont exposé le problème de leur financement et de leur prise en charge. Ils indiquent que les montants accordés dans le cadre du « fonds Barnier » selon la règle établie (40% des 10% calculés sur la valeur des biens) pouvaient s'avérer notoirement insuffisants.

Par ailleurs, un propriétaire (Cf. 053), ayant subi des dommages liés aux inondations, a fait réaliser par anticipation une zone refuge dans le cadre des travaux de remise en état de sa maison. Il s'est vu imposer par les services des

impôts une taxe locale d'équipement (TLE) compte tenu du dépôt d'un permis de construire. S'agissant de travaux imposés par l'Etat, il demande à être exonéré de cette taxe.

Il estime subir une triple peine :

- remise en état de son habitation sinistrée,
- création d'une zone refuge sans subvention pour le moment,
- paiement d'une TLE d'un montant de 580€.

### *Avis de la Commission*

*La majorité des observations en matière de financement des travaux de création de refuges ou de zones refuges n'est pas objectivée par des devis reposant sur une définition technique. La commission considère que le fonds Barnier mériterait d'être modulé pour tenir compte des situations particulières en termes de difficultés techniques de réalisation (cas des petites maisons) et aussi de ressources des propriétaires.*

*Le cas des personnes âgées vulnérables doit être également pris en considération par l'attribution d'aides complémentaires nécessitées par leurs situations spécifiques. Par ailleurs, s'agissant d'une catastrophe exceptionnelle, des accords sont à rechercher entre l'Etat et les compagnies d'assurance pour que les mandataires bénéficient de mesures d'accompagnement (prêt à taux zéro, réduction du montant des contrats ...)*

*Enfin, les collectivités territoriales pourraient intervenir sous forme d'aides par dégrèvement d'impôts fonciers sur une période correspondant aux exigences de délais de mise en conformité des habitations.*

*Concernant le propriétaire requérant, la commission d'enquête estime que le bénéfice du fonds Barnier pourrait être étendu aux personnes ayant obtenu depuis la tempête Xynthia, un permis de construire pour réaliser un refuge à la cote minimum de 4,70m NGF en zone rouge R1.*

### **8-2. Création d'une cellule technique pour la réalisation des travaux.**

Même s'il n'a pas fait l'objet d'observations écrites, de très nombreuses remarques verbales ont porté sur le souhait des habitants, notamment âgés, mais pas seulement, de pouvoir bénéficier de l'appui et de l'accompagnement d'une **cellule compétente** dans le domaine technique, financier et assurantiel. Ils ne s'estiment pas aptes à engager les démarches nécessaires pour réaliser les travaux de mise en sécurité de leurs biens.

### *Avis de la Commission :*

*La commission estime indispensable de mettre en place une cellule d'appui pour accompagner les personnes dont le zonage de l'habitation rend nécessaire des travaux de mise en sécurité.*

*Cette structure doit apporter des compétences sur le plan technique et en matière de financement des travaux. Elle permettra également de créer une certaine cohérence, notamment architecturale, dans la réalisation des refuges à créer à l'Aiguillon sur Mer et aidera les propriétaires à hiérarchiser les prescriptions en fonction du bâti.*

*Pour être efficace et facilement accessible son installation devrait préférentiellement s'effectuer à la Mairie de l'Aiguillon sur Mer. Son organisation, son rattachement et ses modalités de fonctionnement sont à définir entre la DDTM et la municipalité. Une organisation de type ANAh peut répondre aux attentes des personnes concernées.*

*La commission prend acte et exprime sa satisfaction sur la convergence de vue et les réponses positives apportées sur le sujet par les services de l'Etat dans leur mémoire en réponse (point 10) au procès verbal d'enquête établi par la commission.*

## **Thème 9 - PERIMETRE EXPROPRIATION - LA POINTE DE L'AIGUILLON (problèmes des terrains nus DUP, indemnisation zone noire ...)**

Suite à la catastrophe survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010, l'Etat a décidé d'engager une procédure d'expropriation en raison du risque grave pour la vie humaine sur certaines zones urbanisées de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer : celle du secteur sud du bourg (les Glaireaux, les Marais Verts, les Caves) et celle du secteur de la route de la Pointe de l'Aiguillon, comprenant les quartiers du Génie et de la Prise des Bois et le quartier de Sablons.

C'est environ 110 unités foncières qui sont concernées et la commission d'enquête a rencontré plus de trente propriétaires de constructions ou de terrains non bâtis classés en zone rouge dans le projet de PPRI mais situés dans la zone de solidarité, reconnue zone de risque majeur où le danger pour la vie humaine est avéré.



Un grand nombre de ces habitants, très éprouvés par les déconstructions massives et traumatisantes qui sont en cours sur le secteur de la Pointe et qui, pour des motifs personnels sur lesquels il ne convient pas d'apporter de jugement ont refusé la proposition de vente amiable de leurs biens à l'Etat, se soutiennent et sont regroupées au sein de l'Association Amicale des Résidents de la Pointe de l'Aiguillon. L'Association s'est engagée dans un véritable bras de fer avec l'Etat pour conserver leurs biens ou obtenir une indemnisation des terrains nus qui leur appartiennent mais qui ne sont pas soumis à la procédure de DUP pour expropriation.

La question du camping et caravaning sur terrains privés à la Pointe de l'Aiguillon a également été posée à la commission d'enquête.

*Avis de la commission :*

*Bien que ces observations soient relatives à une zone de solidarité (et peut-être au périmètre futur de la DUP), la commission s'est montrée particulièrement sensible à la gravité et à la complexité de la situation dans laquelle se trouvent les propriétaires qu'elle a rencontrés.*

*La commission a accueilli et entendu les critiques formulées par l'AARPA. Elle a pris note du sentiment d'absence de tout soutien, voire d'abandon par les autorités locales que ses représentants ont exprimé. Elle s'est montrée sensible, dès lors que les habitants concernés étaient dans la zone rouge du projet de PPRI à leurs observations ainsi qu'à leur projet argumenté et réfléchi de protection de la Pointe de l'Aiguillon.*

*En effet, le projet présenté tient compte à la fois de l'histoire, du particularisme des lieux (environ 10 km du centre bourg), des constatations faites lors de la tempête et de la possibilité, estimée par l'association tout à fait réelle, d'assurer sans recourir à la destruction de leur patrimoine, le maintien de leur présence sur cet espace, sans renoncer à l'objectif de mise en sécurité des personnes (notamment avec la mise en œuvre du PCS).*

*La commission observe cependant :*

- *que les intéressés se trouvent actuellement dans la zone dite de solidarité*
- *que l'ensemble des questions soulevées par l'AARPA relèvent de l'enquête DUP auprès de laquelle elle les a encouragés à présenter leur dossier*

- que dans ces conditions la prise en compte de leur demande est subordonnée tout à la fois aux résultats de cette enquête et à la volonté des autorités locales de prendre leur situation en considération.

Néanmoins, la commission d'enquête relève que dans le projet de PPRI de l'Aiguillon-sur-Mer, ces propriétés bâties ou non bâties sont classées en zone rouge et qu'en conséquence, elles sont supposées relever du même régime que les propriétés bâties ou les terrains nus situés en zone rouge du projet de PPRI du reste de la commune. Le stationnement isolé de caravanes sur terrains privés ne semble donc pas affecté par le projet de règlement du PPRI, et reste donc soumis aux prescriptions du code de l'urbanisme et des dispositions du document d'urbanisme opposable (cf.7-6 du présent rapport).

La commission d'enquête note et regrette que les cartes qui définissent le zonage réglementaire dans le projet de PPRI ne délimitent pas de façon spécifique (ni trait ni couleur ni hachurage) les secteurs qualifiés d'extrême danger ou d'aléa très fort relevant de la procédure d'expropriation. Elle a fait le même constat concernant le projet de PPRI de la Faute-sur-Mer.

## Thème 10 : Cas particuliers

### 10 - 1 : Secteur de la rue des Bécassines à l'Aiguillon-sur-Mer

Par délibération en date du 4 octobre 2011, le conseil municipal de l'Aiguillon-sur-Mer a sollicité le classement en zone bleue de la totalité du secteur circonscrit par la rue des Bécassines. Ce secteur agricole bénéficie dans le cadre du projet de PPRI d'un zonage mixte (rouge et bleu) traduisant globalement la carte d'aléa 2010.

La partie classée en zone rouge relève d'un aléa fort (contrairement à la zone R2) résultant de la méthodologie utilisée pour l'élaboration du PPRI.

La commission relève que les parties de terrains nus qui constituaient des dents creuses à une cote supérieure à 3,70m NGF ont été intégrées à la zone bleue au titre du lissage.

Il lui semble donc que les possibilités offertes par l'application d'un règlement modifié, comme le demande la commission pour les zones mixtes (à savoir l'application du règlement le plus favorable pour les constructions dont l'emprise au sol impacte les deux zones sur l'unité foncière), permettent un

développement raisonnable de ce secteur dans l'attente de la réalisation d'un plan digues.

En effet, la protection supplémentaire apportée par des digues répondant aux dispositions de la circulaire du 27 juillet 2011, pourra être prise en compte pour redéfinir le périmètre des zones de danger et justifier une révision du PPRI.

#### 10-2 : Demande de la Chambre d'Agriculture de Vendée

La Chambre d'Agriculture de Vendée, dans sa réponse du 18 Août 2011 à la consultation sur le projet de PPRI de l'Aiguillon sur Mer, a formulé plusieurs demandes :

- 1) que l'ensemble des sièges d'exploitation agricole en zone rouge soit exclu de cette zone pour se trouver en zone bleue,
- 2) qu'il soit possible de réaliser des constructions nouvelles de bâtiments agricoles et d'habitations pour les exploitants en aménageant pour ces dernières des zones refuge,
- 3) que les bâtiments agricoles actuels puissent évoluer en respectant les prescriptions réglementaires,
- 4) que le siège de l'exploitation d'un élevage ovin situé à l'extrême Pointe de l'Aiguillon « puisse continuer à évoluer »,
- 5) que l'ensemble de la zone agricole de la Pointe de l'Aiguillon reste en bleu comme elle l'était dans le PPR de 2007.

#### *Avis de la commission :*

- 1) *La première demande s'appuie sur le fait que deux sièges d'exploitation initialement en zone rouge à l'Aiguillon sur mer sont désormais en zone bleue. La Chambre d'Agriculture ne fournit pas d'arguments permettant de justifier que l'ensemble des sièges d'exploitation agricoles passent, pour cette seule raison, en zone bleue.*
- 2) *Le règlement du projet de PPRI permet l'évolution des seuls bâtiments d'exploitation mais pas la construction d'habitations nouvelles ou de leurs extensions (sauf pour la création d'une zone refuge). Cette disposition vise en fait à permettre l'évolution de l'activité sans compromettre la sécurité des personnes.*

- 3) *La commission ne peut qu'adhérer au souhait de la Chambre d'Agriculture de respecter la réglementation : d'ailleurs le projet de règlement ne s'y oppose pas.*
- 4) *Le seul argument invoqué par la Chambre d'Agriculture pour un traitement spécifique du siège d'exploitation situé à l'extrême pointe de l'Aiguillon résulte du fait qu'il s'agit d'un élevage ovin qui entretiendrait les digues avec l'ensemble des terres autour du siège d'exploitation. La commission estime que cet argument est insuffisant pour échapper aux prescriptions réglementaires de la zone rouge. De plus ce siège fait l'objet d'une procédure DUP.*
- 5) *La zone agricole de la pointe de l'Aiguillon est aujourd'hui classée en zone rouge compte tenu des aléas 2010 et 2100. Par conséquent aucun argument ne justifie que cette zone passe en zone bleue.*

# PPRI de l'Aiguillon sur Mer



Vue aérienne de l'Aiguillon sur Mer

## Partie II

# CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

La commune de l'Aiguillon-sur-Mer est une station balnéaire du littoral vendéen, située sur la rive gauche de l'estuaire du Lay. Son territoire d'une superficie de 1043 ha est bordé à l'Est par le marais poitevin et au Sud par la baie de l'Aiguillon.

Le bourg historique construit sur un ancien cordon dunaire s'est développé à partir des années 1950 par étapes successives sur des zones gagnées sur des marais. Sa topographie par rapport au niveau de la mer rend son territoire particulièrement vulnérable à une submersion marine de grande ampleur malgré l'existence d'ouvrages de protection.

Sa population sédentaire est d'environ 2300 habitants concentrés majoritairement dans le centre-bourg aggloméré. En période estivale, la commune accueille près de 20000 vacanciers hébergés en résidences secondaires (40% de l'habitat total), meublés, hôtels, campings...

Malgré ce pic de fréquentation, la station garde le caractère agréable d'une station familiale et est animée plus de six mois par an, notamment les week-ends.

Son économie est principalement liée au tourisme, mais la présence d'une population résidente importante lui assure une vie locale constante avec une offre de services variés.

Il y a deux ans, dans la nuit du 27 au 28 Février 2010, la tempête Xynthia a traversé la France et ravagé le littoral charentais et vendéen.

Elle a provoqué une importante submersion marine d'une grande partie de l'estuaire du Lay et du marais poitevin entraînant le décès de 29 personnes sur la commune voisine de la Faute-sur-Mer. L'Aiguillon-sur-Mer n'a eu aucun décès à déplorer mais des dégâts considérables dans de nombreuses habitations.

D'une ampleur inédite, cette catastrophe a conduit l'Etat à mettre en œuvre, dans l'urgence, **une démarche de solidarité** pour permettre aux propriétaires des secteurs identifiés comme les plus touchés, principalement ceux de la Pointe de l'Aiguillon, de vendre leurs biens à l'Etat dans des conditions financières évaluées avant le sinistre.

Un grand nombre de propriétaires ont cédé leurs habitations, aujourd'hui en cours de déconstruction. Ceux n'ayant pas accepté les conditions proposées par l'Etat feront l'objet d'une procédure d'expropriation après l'enquête publique préalable à la Déclaration d'Utilité Publique.

La tempête Xynthia a créé une véritable prise de conscience de la dangerosité des submersions marines, mettant en évidence une couverture insuffisante des territoires par les Plans de Prévention des Risques Littoraux.

Passés la situation de crise et l'état de choc, l'Etat a engagé une large réflexion visant à doter le littoral français de plans de prévention des risques inondation et donné aux préfets concernés toutes les instructions pour les élaborer sans délai.

### **Sur l'objet de l'enquête :**

S'appuyant sur ces instructions, le préfet de Vendée a prescrit le 17 août 2010, pour la commune de l'Aiguillon-sur-Mer, l'établissement d'un Plan de Prévention des Risques Inondation afin d'y préserver les vies humaines et de réduire les dommages aux biens en prenant les mesures de prévention indispensables.

Elaboré par les services de l'Etat, le projet de PPRI a fait l'objet de **deux périodes de consultations** organisées par le Préfet de Vendée et destinées à associer l'ensemble des acteurs ; populations, élus, collectivités territoriales et autres organismes.

Menées dans un **esprit constructif avec les élus** mais dans un contexte de fortes tensions, elles ont été très suivies et ont permis à la fois d'identifier

les principaux points de désaccords et de faire évoluer significativement le projet, comme le souligne le bilan qui en a été dressé.

Elles se sont déroulées sur près d'un an avant d'aboutir à un projet finalisé mais qui, la commission d'enquête l'a bien ressenti, suscitait encore, à l'ouverture de l'enquête publique, beaucoup d'attentes des élus et de désaccords de la population et des deux principales associations locales de la commune.

L'encadrement administratif et méthodologique de l'élaboration du projet de PPRI par l'administration centrale de l'État a suscité beaucoup d'incompréhension et contribué à alimenter la tentation du rejet global du document. Il a été réalisé sur la base d'une première circulaire des ministres de l'Écologie et de l'Intérieur du 7 avril 2010, établie dans l'urgence et destinée pour l'essentiel à lancer sans délai la mise en place des PPRI littoraux. Son caractère conservatoire et pédagogique y était clairement affirmé.

Mais alors que le projet de PPRI de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer était prescrit et son élaboration pratiquement achevée, elle a été suivie d'une seconde circulaire de méthodologie du 27 juillet 2011 beaucoup plus précise, notamment concernant la prise en compte des effets du changement climatique.

Cette dernière retenait une prescription moins contraignante qui n'a pas été prise en considération dans le projet. Portant sur une question où l'incertitude scientifique est considérable, elle a ajouté à l'incompréhension le sentiment de confusion au niveau de l'administration centrale de l'État et affaibli de façon inopportune la position des services instructeurs départementaux, rendant plus délicats les échanges et le lien de confiance avec les acteurs locaux.

Les élus et la population ont eu le sentiment d'être placés en situation de « cobayes » pour les premiers PPRI mis en œuvre à l'Aiguillon-sur-Mer et à la Faute-sur-Mer sous le régime de cette circulaire dont l'interprétation et la mise en œuvre des prescriptions au plan local ne semblent pas avoir été convenablement appréciées.

### Sur le déroulement de l'enquête :

Bien que les deux procédures de concertation successives aient fortement mobilisé la population locale et les élus, l'enquête publique a également connu une participation importante (près de 600 personnes reçues pour 198 observations et 48 courriers enregistrés).



Les associations locales comme l'Avenir Ensemble et l'Association Amicale des Résidents de la Pointe de l'Aiguillon (AARPA) ont incité les résidents à se déplacer et à faire part à la commission de leurs doléances ou de leurs griefs. La première a fait circuler une pétition qui a recueilli 223 signatures.

Lors des 13 permanences qu'elle a tenues, la commission d'enquête a fait le choix d'un entretien personnel avec tous les habitants et les résidents qui se présentaient, une analyse à la parcelle s'avérant presque toujours nécessaire. La commission a également souhaité recevoir hors des permanences, les représentants des associations très engagées dans la défense des victimes de la tempête et soucieuses du devenir de la commune.

De même, elle a souhaité entendre le point de vue du Président du Conseil Général de Vendée en sa qualité de président de la commission sénatoriale d'information sur la tempête Xynthia et ses suites.

Les avis recueillis, les observations formulées ont davantage concerné les modalités de mise en œuvre du projet de PPRI que sa finalité. Deux sujets ont particulièrement mobilisé et concentré les critiques : le secteur spécifique classé en zone R2 à l'est du centre bourg et celui de la Pointe de l'Aiguillon, sans oublier le cas, très sensible, des terrains nus qui deviendraient inconstructibles.

La commission souligne enfin la qualité des échanges avec la population, les élus et les services de la commune et de l'Etat.

### **Sur le dossier soumis à enquête :**

Confrontée à un dossier complexe que sa dimension technique rendait difficile à comprendre (y compris parfois pour la commission d'enquête qui a souvent sollicité des explications complémentaires des services de l'Etat et toujours obtenu satisfaction à ses demandes), la commission d'enquête s'est livrée à un effort permanent de pédagogie :

- pour rappeler les principes fondamentaux du projet de PPRI, peu ou mal compris,
- pour fournir des explications sur une cartographie peu accessible,
- et plus encore, pour décrypter l'écriture d'un règlement dont la lisibilité et l'interprétation n'étaient pas évidentes.

Cette approche individualisée et très attentive s'est révélée indispensable pour renseigner et rassurer la population. A cette occasion, la commission d'enquête a pris note du caractère excessif, des mesures envisagées au nom de la sécurité et de la crainte de la population de voir dévaluer son bien, souvent le fruit de toute une vie de travail ou transmis de génération en génération.

La commission a enfin été confrontée à une difficulté supplémentaire liée aux fortes réactions et à l'émotion que suscitent toujours les zones de solidarité définies dans l'urgence puis modifiées dans le cadre de la mission PITIE-PUECH. Elle a été particulièrement sensible à la gravité et à la complexité de la situation des propriétaires d'habitations ou de terrains situés sur la Pointe de l'Aiguillon site atypique, avec sa digue et ses dunes.

### **Principaux enseignements tirés de l'enquête :**

Dans l'analyse approfondie des observations recueillies au cours de l'enquête, la commission a identifié la teneur et la persistance de plusieurs points importants de désaccord entre les auteurs du projet, la population, les associations locales et les élus.

A partir de sa connaissance du dossier et de l'ensemble des personnes qu'elle a entendues, la commission a exprimé son avis sur les différents points qui ont suscité des réactions, des témoignages, voire des propositions et qu'elle a développés et argumentés dans la partie I de ses conclusions. Elle renvoie le lecteur à l'analyse détaillée qu'elle a fournie à cette occasion.

Les désaccords portent particulièrement sur trois points qui ont retenu l'attention de la commission :

- le fait qu'un PPRI ait été finalisé avant que la protection des populations ait été assurée par la mise en œuvre d'un plan digues bien que nombreux sont ceux qui ont souligné la durée incertaine de son élaboration et de sa réalisation,
- le fait que la plupart des hypothèses retenues sont les plus contraignantes, qu'il s'agisse de la cote de 4,70m NGF à l'horizon 2010, de la cote de 5,70m NGF à l'horizon 2100, de la transparence des ouvrages de protection (malgré les travaux déjà entrepris et ceux à venir dans le cadre du PAPI) et de la bande de précaution de 100m à l'arrière de ceux-ci,

- le fait que le cumul de ces choix majorants a conduit les auteurs du projet à un surdimensionnement de la zone rouge, même si la création d'une zone rouge R2 tend à en atténuer très modestement l'impact avec l'absence d'obligation de création d'une zone refuge,
- le fait que la conjonction de ce surdimensionnement avec un règlement dont la sévérité ne lui paraît pas être exigée par la seule préoccupation d'assurer la sécurité des personnes et des biens, conduit à figer durablement la situation actuelle dans l'attente des effets d'un plan digues qui permettrait la révision du zonage.

Or, deux ans après le traumatisme causé par la tempête Xynthia, il apparait à la commission qu'un équilibre doit être trouvé entre des choix guidés par l'ampleur de la catastrophe et la raison, entre l'impérieuse nécessité d'un PPRI et son acceptabilité par la population et les élus.

Cet équilibre doit conduire à en faire un outil scientifiquement indiscutable, socialement intelligible par les habitants et assurant effectivement la sécurité des personnes et des biens. C'est à ce prix et non dans une vision trop extensive de ses fonctions qu'il contribuera, avec les autres instruments dont il est indissociable, notamment le Plan Communal de Sauvegarde et le Plan de Submersion Rapide, à faire progresser la culture « d'un risque acceptable » sur ce territoire aux risques avérés.

A ce stade de la procédure, la commission d'enquête estime indispensable que, dans le respect des principes du PPRI et en concertation étroite avec les acteurs locaux, des aménagements soient trouvés et permettent à la commune de l'Aiguillon-sur-Mer :

- de maintenir un potentiel de développement qui n'affecte en rien la sécurité des personnes,
- de préserver le dynamisme de sa spécificité de station balnéaire qui bénéficie d'une population résidente importante.

**AINSI,**

**COMPTE TENU :**

- de l'exposé des analyses et commentaires qui précèdent,
- et des conclusions développées ci-dessus

**VU,**

- le dossier complet soumis à enquête,
- les dispositions légales et réglementaires,
- les observations inscrites sur les 2 registres d'enquête,
- les courriers et courriels adressés à la présidente de la commission d'enquête,
- la pétition déposée,
- les avis de la commission d'enquête apportés aux observations et courriers recueillis,
- le procès verbal d'enquête adressé aux services de l'Etat compétents,
- les délibérations et le mémoire du Conseil municipal de l'Aiguillon-sur-Mer,

**ET, TENANT COMPTE :**

- des conditions de déroulement de l'enquête,
- des visites effectuées sur le territoire concerné,
- des auditions et entretiens avec les élus et les associations locales,
- du mémoire en réponse de la DDTM de Vendée et de ses engagements,

La commission d'enquête estime indispensable la mise en œuvre d'un PPRI qui concilie les objectifs précités avec la sécurité des personnes et des biens, et émet à l'unanimité,

**UN AVIS FAVORABLE** au projet de PPRI.

Elle formule cependant **3 réserves** qui ne lui semblent pas remettre en cause l'économie générale du projet, et propose **6 recommandations**.

## Les réserves :

1. La commission demande que soit retenue la cote de 5,30m NGF comme niveau de l'aléa 2100, ainsi que l'autorise la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux,
2. La commission demande un assouplissement du règlement de la zone rouge, qui répond à une attente raisonnable de la population et des élus, compatible avec la mise en sécurité des personnes et des biens, comme préconisé dans l'analyse des observations et courriers :
  - en autorisant l'extension supérieure à 20m<sup>2</sup> des habitations pour créer des locaux qui n'augmentent ni la capacité d'accueil du logement ni sa vulnérabilité, de telle façon qu'aucune pièce de sommeil ne puisse être située en rez de chaussée,
  - en autorisant la construction d'annexes (abris pour véhicules ou bateaux, abris de jardin...) et de vérandas.
3. La commission demande que le périmètre des zones rouges soit ajusté et que soient classés en zone bleue :
  - le secteur correspondant à la zone R2 (zone soumise à une submersion lente à modérée)
  - les terrains non bâtis ayant bénéficié d'une autorisation pour la construction, sous réserve d'une vérification d'un impact hydraulique acceptable,
  - les propriétés bâties dont les cotes altimétriques, établies par un géomètre expert et fournies par les particuliers, sont supérieures à 3,70m NGF, sous condition qu'elles ne constituent pas « un isolat » non susceptible d'être pris en considération par le Plan Communal de Sauvegarde.

## Les recommandations :

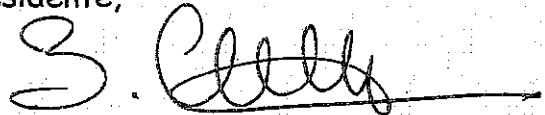
- 1) la commission recommande la création d'une cellule technique d'appui aux habitants pour la réalisation des dispositifs de mise en sécurité. Le principe en est aujourd'hui acté par la DDTM.
- 2) la commission recommande la modulation de l'attribution du Fonds Barnier : l'assiette d'évaluation du bien mérite d'être majorée pour les patrimoines de faible valeur (les plus nombreux) dont les travaux de mise en sécurité seraient moins subventionnés.  
Elle estime aussi que le bénéfice du Fonds Barnier devrait pouvoir être étendu aux personnes ayant obtenu un permis de construire depuis la tempête Xynthia pour un refuge respectant la cote 4,70m NGF,
- 3) la commission recommande l'application du règlement de la zone la moins contraignante pour les projets dont l'emprise au sol affecte deux zones différentes sur une même parcelle,
- 4) la commission recommande pour l'hôtellerie de plein air :
  - un élargissement de la période d'ouverture du 1<sup>er</sup> avril au 30 septembre,
  - l'adaptation des prescriptions du règlement pour permettre aux établissements existants la mise aux normes « accessibilité » et l'obtention de leur classement en application des dispositions du décret et de l'arrêté du 6 juillet 2010,
  - le réexamen des modalités de mise en sécurité résultant d'un bulletin de vigilance « vagues-submersion » de niveau orange après concertation avec toutes les parties concernées.
- 5) la commission recommande la mise en compatibilité du P.O.S. dès l'approbation du PPRI afin de faciliter la réalisation des projets de construction.

- 6) La commission recommande enfin que pour des raisons pédagogiques et d'appropriation de la culture du risque soit reporté sur le document PPRI le périmètre de la zone d'extrême danger.

Fait à Angers, le 31 janvier 2012,

Les membres de la commission d'enquête,

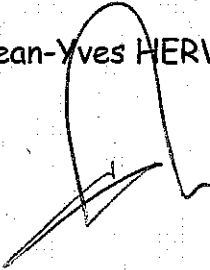
La Présidente,



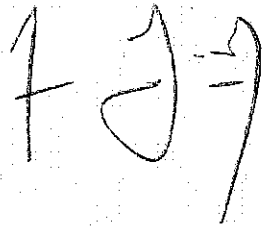
Brigitte CHALOPIN

Les membres titulaires,

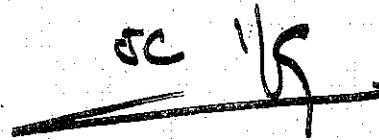
Jean-Yves HERVE



Alain BACH



Jean-claude HELIN



Jacques TURPIN.

