

La prise en considération de la question climatique en situation controversée : l'exemple de deux communes littorales bretonnes, Gâvres et Guisseny

Jacques Lolive, Anne Tricot

▶ **To cite this version:**

Jacques Lolive, Anne Tricot. La prise en considération de la question climatique en situation controversée : l'exemple de deux communes littorales bretonnes, Gâvres et Guisseny. 2012. halshs-00803603

HAL Id: halshs-00803603
https://shs.hal.science/halshs-00803603

Preprint submitted on 25 Mar 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La prise en considération de la question climatique en situation controversée : l'exemple de deux communes littorales bretonnes, Gâvres et Guisseny.

Jacques LOLIVE & Anne TRICOT

UMR PACTE, CNRS, Université de Grenoble

Introduction

Les 9 et 10 mars 2008 la tempête Johanna touche la pointe du Nord Ouest de l'Europe, son passage provoque de nombreux dégâts dans le quart nord-ouest de la France. En Vendée, 115 communes sont touchées et bénéficient d'un arrêté de catastrophe naturelle, or c'est la Bretagne qui sera la région la plus atteinte cette année-là avec 98 communes concernées (essentiellement des communes du Finistère et Morbihan). Selon l'analyse de certains auteurs[1], cette tempête « hors du commun », constitue un enchaînement de plusieurs événements météo-marins extrêmes : dont une période de fort coefficient de marée (coefficient 106), une hauteur d'eau atteignant 5,41 mètres en moyenne (10 m constatés localement), une surcote[2] de pleine mer de 70 cm (mesurée à Port Tudy) et enfin des rafales de vent à 120 km/h. La tempête ne fait pas de morts mais les dégâts matériels sont importants sur les ouvrages de défense portuaire et les habitations. Ainsi, pour les deux communes que nous avons étudiées dans le

1 Cariolet, J.M., Aspects météo-marins de la tempête du 10 mars 2008, en Atlantique et en Manche, *Norois*, n°215, 2010 /2, p.11-31.

2 Une surcote correspond à une surélévation du niveau d'eau résultant des vents marins dits d'afflux (produisant des phénomènes d'amoncellement de l'eau sur les côtes) et d'une baisse de la pression atmosphérique (produisant une augmentation du niveau des plans d'eau). On peut également définir la surcote comme la différence entre la marée observée et la marée prédite.

cadre de la recherche ADAPTALITT[3], les dégâts sont majeurs : à Gâvres, la rupture d'un ouvrage de protection provoque la submersion marine d'un secteur urbanisé de la commune (15 hectares au total sur environ 45 hectares urbanisés). A Guisseny, le recul du cordon dunaire protégeant un espace bâti sur la partie basse de la commune est très important, soit plus de 6 mètres en une seule nuit contre un recul moyen de 80 cm à 1 m par an.

Entre le 28 février et le 1er mars 2010, soit deux ans plus tard, la tempête Xynthia frappe plusieurs pays européens de la côte Atlantique dont pour la France essentiellement les communes de Vendée et de Charente-Maritime[4]. Elle présente des similitudes avec la tempête Johanna : une marée de pleines eaux (coefficient de 102), une surcote de 1,5 mètre, et des dégâts matériels de grande ampleur. Cependant son impact médiatique est plus large, il le sera d'autant que la tempête est particulièrement violente, occasionnant le décès de 59 personnes. Les impacts directs pour les communes hors du territoire Vendéen sont moins significatifs, mais les décisions prises suite à Xynthia concernent l'ensemble des communes littorales situées dans des espaces à risques de submersion et d'inondations.

L'incertitude demeure pour l'instant quant à la relation de ces tempêtes avec les changements climatiques or il n'en reste pas moins qu'elles constituent des événements de grande ampleur pouvant donner l'avant-goût de formes de réponses collectives nationales et locales en situation de type catastrophique. Une situation d'autant plus intéressante que le caractère exceptionnel de ce type d'événement pourrait avoir une période de retour beaucoup plus rapprochée, d'où l'intérêt d'en étudier la portée sur les collectivités locales. Entre les tempêtes Johanna et Xynhtia s'écoulent donc deux ans : une période relativement courte où il semble que les changements climatiques aient fait réellement leur entrée dans les procédures de prévention des risques et plus largement de planification urbaine. On sera alors amené à se demander si la

---

[3] ADAPTALITT, *Capacités d'adaptation des sociétés littorales aux phénomènes d'érosion, submersion en prise avec les changements climatiques*. Recherche interdisciplinaire (PACTE, CRESSON, GEOMER, CERSES, GSPM), coordination : Anne Tricot (PACTE), Programme GICC, MEEDE, Rapport final août 2012, 295 p.

[4] Parmi les plus médiatisées suite à l'événement, on rappellera qu'il s'agit des communes de : La Tranche sur Mer, Aiguillon sur Mer et la Faute Sur Mer.

perspective des changements climatiques annonce un changement d'approche, si ce n'est de paradigme dans notre façon de concevoir et aménager les espaces à risques.

Dans un premier temps, nous présentons ces communes littorales dont la caractéristique est leur artificialisation totale (Gâvres) ou partielle (Guissény) : en somme, une forme d'adaptation au milieu consistant en leur transformation radicale. Un processus qui semble remis en question sous la poussée des différentes décisions en matière de gestion des espaces littoraux. Dans un second temps, nous examinerons l'incidence des tempêtes Johanna (2008) et Xynthia (2010) sur l'inscription du risque et des changements climatiques dans les décisions et procédures de prévention et d'aménagement tant au niveau de l'Etat que des collectivités locales. Ces décisions font écho aux débats internationaux sur la vulnérabilité des communes littorales aux changements climatique comme enjeu majeur du 21ème siècle[5].

I. L'artificialisation des milieux comme caractéristique d'une adaptation classique par l'aménagement

A. Fixation du trait de côte à Gâvres et comblement de la lagune : une empreinte du faire face à la mer

Gâvres forme une presqu'île dont la structuration témoigne d'un frottement régulier aux tempêtes, aux éléments. Espace sensible tant d'un point de vue esthétique qu'écologique un tombolo[6] fait partie intégrante de la longue dune de Gâvres à Quiberon et forme ainsi le plus grand ensemble dunaire de Bretagne. À la jonction d'une mer intérieure (nommée la Petite mer de Gâvres) et de l'Océan, ce tombolo abrite des lieux humides, des marais. Il protège également les communes situées à l'arrière telles que la commune de Riantec des intrusions de l'Océan. Témoin de la vitalité des courants, des vents marins et de la fluctuation des dépôts de sable, il constitue aujourd'hui encore l'unique trait d'union de la commune avec le reste du continent. Long de 8 km de Gâvres à Plouhinec, sa largeur la plus importante est de 500 mètres, se réduisant à l'entrée de Gâvres à une cinquantaine de

[5] Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), Villes et adaptation au changement climatique, 25 novembre 2010

[6] Un tombolo constitue un cordon littoral formé de sédiments et reliant deux étendues terrestres. Il est généralement associé à la réfraction des vagues dûe à l'île ou l'îlot.

mètres. Cet espace par définition mobile, transformant Gâvres tantôt en île, tantôt en presqu'île a fait l'objet d'une fixation définitive au cours de deuxième moitié du 20ème siècle avec la réalisation de la route reliant Gâvres à Lines. Un processus d'artificialisation qui lui a débuté dès le 17ème siècle avec la réalisation des ouvrages de défense côtière et se poursuivra durant les 18ème et 19ème siècles. L'ensemble contribuant paradoxalement à conforter un sentiment de sécurité de la population tout en favorisant un développement de l'urbanisation dans les espaces à risques. Parachevant ce processus, la lagune en communication avec la petite mer de Gâvres sera comblée durant les années 1960 permettant à la commune d'étendre sa surface d'urbanisation[7]. L'ensemble témoigne d'une empreinte caractéristique d'un « faire face à la mer » où deux populations cohabitent historiquement, pêcheurs et militaires.

B. Poldérisation du marais du Curnic à Guisseny et processus d'urbanisation en zone inondable, une empreinte agricole

A la différence de Gâvres, Guissény n'est pas une commune uniquement côtière. Vaste et divisée en plusieurs pôles, accueillant un peu plus de 1800 habitants sur 25 km², sa configuration spatiale évoque davantage une commune agricole. La poldérisation[8] du Curnic au 19e siècle illustre bien la configuration d'un espace artificialisé progressivement à partir d'un équipement, la digue du Curnic, l'ensemble réalisé en vue de soutenir la production agricole. L'actuelle digue du Curnic a été terminée le 18 septembre 1834, elle prend la forme d'un ouvrage maçonné d'environ 600 m de long, auquel est associé un polder coupant alors la baie de Porsolier[9] de l'influence directe de la mer. La digue a fait gagner sur la mer une grande quantité de terrain qui produit beaucoup de seigle et surtout des pommes de terre tout au long du 19e siècle.

---

[7] Selon l'analyse de la Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Morbihan (DDEA 56), le remblaiement n'est pas fait selon la côte prévue, la lagune se situant en dessous du niveau des plus hautes mers connus

[8] Poldérisation : l'action d'endiguer des marais maritimes et de les drainer, afin d'étendre les terres cultivables ou constructibles.

[9] Avant la construction de la digue de la baie de Porsolier, un bras de mer s'étendait à l'intérieur des terres. Cette large baie était encadrée à l'est par la presqu'île du Curnic, à l'Ouest par la pointe de Nodeven-Dibennou et au sud par la falaise.

Puis, suite à la mise en place de clapets sur la digue en 1934 et l'installation de drains, le polder se stabilise définitivement et fait l'objet d'une exploitation agricole systématique (prairies de fauche, pâturages, cultures légumières). Jusque dans les années 1950, la commune s'est développée dans les parties hautes du territoire. Marquée par l'agriculture, elle tournait classiquement le dos à la mer. Après cette date, elle s'étend dans les parties basses du territoire par mitages successifs de deux espaces : l'espace du Vougot et l'ancien marais du Curnic qui constitue un polder gagné sur la mer durant le 19ème siècle pour soutenir l'activité agricole. Au cours des années 1980 jusqu'à aujourd'hui, l'urbanisation s'est poursuivie dans cette partie basse de la commune, en zone inondable et submersible.

Le marais drainé constitue un réseau assez complexe qui rejoint l'étang du Curnic, un étang peu profond subsistant au sud de la digue et permettant la vidange du marais lors des grosses pluies. L'exploitation agricole de cet espace dure jusqu'à la période de l'après-guerre. Ensuite, durant les années 1960-1970, un gros propriétaire rachète une bonne partie des terrains aux petits agriculteurs pour développer des cultures de fleurs (tulipe et autres fleurs à bulbes) et des plantations ornementales (« herbes de la pampa »). En 1974, les sables occupant le polder du Curnic sont exploités par le BTP et la construction de la base aéronavale de Landivisiau. L'étang est alors creusé et sa surface augmente d'autant plus. Des bassins sont créés à l'est pour l'élevage de poissons, le projet d'aquaculture avorte finalement mais laisse la place à un vaste marais doux et saumâtre. Le polder abandonné suite à la déprise agricole, se transforme alors en un écosystème littoral suscitant ultérieurement l'intérêt des naturalistes et la mise en place de mesures de protection de type Natura 2000.

Vers les années 1960, l'urbanisation commence à se développer autour des routes et de la partie basse, sous la forme d'un habitat temporaire, essentiellement tourné vers la réalisation de campings et d'équipements destinés à la population touristique, saisonnière. Une population commence à s'installer, plus pauvre et vivant de la pêche, perçue comme à part du reste de la population. Les premières installations se font à proximité de l'étang du Curnic, à l'abri de la digue bien que la mer lorsqu'elle était mauvaise débordait et coupait ainsi temporairement les accès. Mais c'est durant la fin des années 1990 que la tendance s'accentue avec la réalisation du

hameau des dunes derrière la dune du Vougot. La réalisation du lotissement se fait en pleine zone inondable, sur l'ancien marais. Une construction au mépris des normes et où, selon les entretiens que nous avons réalisés (élus et habitants[10]), la construction des réseaux d'eau flottait sur la nappe d'eau présente à faible profondeur.

L'urbanisation conjuguée à l'artificialisation des zones humides, accentue la vulnérabilité de populations précaires, fragilisées. Cette tendance, davantage constatée à Guisseny, corrobore les analyses actuelles sur la périurbanisation (2009[11]) et renforce nos constats initiaux d'un couplage entre zones à risques et zones à populations économiquement fragiles.

II. L'incidence de la tempête Johanna sur les décisions de l'Etat et des collectivités locales

A. Gâvres

Suite à la tempête Johanna, la réponse de l'Etat est avant tout pragmatique[12], l'événement exceptionnel hors norme en appelle à deux formes de réponses complémentaires : un schéma de prévention des risques littoraux livré le 19 mars 2009[13] et un plan de prévention des risques de submersion plus limité, prescrit le 21 novembre 2008[14] et approuvé le 22 décembre 2010. Soit un peu moins de deux ans après la tempête ce qui est un temps relativement court pour ce type de procédure.

---

[10] Réalisés par l'équipe PACTE, août 2009.

[11] ACADIE (2009), Etude prospective et exploratoire sur les futurs territoires et la politique de la ville, DIV, Délégation Interministérielle pour la Ville, Rapport Final, 97 p. Rapport en ligne, http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_DIV_ACADIE_2__cle2858bf.pdf

[12] Au sens où on n'attend pas de connaître toutes les conséquences de l'action pour agir.

[13] Avant son approbation officielle le 3 août 2009, le schéma de prévention des risques littoraux avait fait l'objet de plusieurs réunions de concertations aux mois de mars et avril 2009, soit juste un an après la tempête.

[14] Les premières réunions datent toutefois du 13 juin 2006 : la tempête de 2008 permet une actualisation des connaissances.

1. Le schéma de prévention des risques littoraux (SPRL) : un premier exercice de planification à l'échelle du littoral morbihannais

En matière de planification générale et environnementale, il n'existe que peu d'outils organisant la gestion du trait de côte à une échelle dépassant le cadre local, à l'exception des SAGE[15] et des schémas de mise en valeur de la mer (Queffelec, 2009)[16]. Le SPRL constitue déjà une innovation au sens où il s'agit d'un exercice de planification et de prévention des risques, élaboré en concertation avec les acteurs locaux, qui doit servir d'expérimentation à une action de planification à l'échelle du littoral morbihannais. Il se situe donc déjà au-delà du cadre de la prévention du risque localisé. Si l'élément déclencheur est attribué à la tempête de 2008, les réponses globales sont à envisager dans un contexte de pression littorale et de réflexions sur les impacts des changements climatiques. Dans la démarche, on peut y voir également deux influences majeures : l'esprit général de la loi Bachelot (30 juillet 2003[17]) et l'intégration plus récente (loi du 3 août 2009)[18] d'enseignements intégrés ultérieurement dans le Plan National d'Adaptation. Le schéma renvoie aux études antérieures ainsi qu'à un volume impressionnant d'études relatives aux risques littoraux où sont associés les trois grands volets du risque : la prévision, la protection et la prévention.

Eléments saillants de la lecture[19] :

---

[15] Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un document de planification élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

[16] Queffelec, B., UMR AMURE, L'adaptation du littoral aux changements climatiques dans le droit français. Quelle intégration dans la gestion intégrée des zones côtières ? Dans le cadre du projet IMCORE, Innovative management for Europe's Changing Costal ressource programme INTEREG IVB, http://imcore.files.wordpress.com/2009/10/rapport_imcore_queffelec.pdf (consulté en avril 2012).

[17] Loi du 10 juillet 2003, article 565-2, code de l'environnement.

[18] Loi 2009-967 du 3 août 2009, loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement qui prévoit dans son article 42, qu'un plan national pour l'adaptation pour les différents secteurs d'activités doit être préparé pour 2011.

[19] Le Chat, M., *Le schéma de prévention des risques littoraux, schéma de Gâvres et schéma départemental*, présenté dans le cadre de La semaine du littoral et de la mer, 14 mai 2009, Lorient. (consulté en avril 2012).
http://www.labretagneetlamer.fr/files/Le%20schéma%20de%20prévention%20des%20risques%20littorauxschéma%20de%20Gâvres%20et%20projet%20d'un%20schéma%20départemental-DDEA%2056-140509.pdf

Concernant les outils de la prévision et de l'information, l'accent est mis sur la connaissance[20]. Les outils de prévention renvoient en revanche plus classiquement aux outils de la planification urbaine et de type PPR son approbation impliquant une mise à jour du PLU (l'ancien POS datant du 22 mars 2002).

Par ailleurs, à plusieurs passages du rapport, il est à noter l'attitude critique de l'Etat relative aux limites de la protection:

> « La protection est devenue une problématique forte pour les élus locaux. Toutefois, même si la réflexion de la protection est indispensable, elle ne doit pas occulter les autres actions de prévention des risques comme l'information préventive, la maîtrise du risque ou l'organisation des secours. De même, la réflexion sur la protection contre la mer doit être la plus exhaustive possible et inclure des scénarii de retour à l'état naturel d'un trait de côte qui, naturellement, est dynamique. Plusieurs scénarii doivent être étudiés et comparés (objet de l'étude en cours menée par Cap L'Orient) (…) La prévention ne se limite pas à la protection directe. Elle doit être globale et implique tous les acteurs : collectivités, Etat mais aussi particuliers (….) . »[21]

On soulignera un changement de perspective dans la définition de la gestion des risques : aux enrochements de plage réalisés en 2000 et en 2008 menées par la commune est préférée la conduite d'actions plus pérennes dont l'étude de solutions de protection intégrant l'élévation du niveau de la mer et l'optimisation du réseau d'eaux pluviales suite aux dysfonctionnements constatés lors de la tempête. La référence aux changements climatiques est présente bien qu'encore discrète ; à la prévention contre les submersions des eaux marines, est associée une prise en compte des eaux pluviales : on sort du registre classique sectoriel de la gestion de l'eau, ce qui mérite également d'être souligné.

Le SPRL a été l'occasion de réaliser un ensemble d'études intégré dans la recherche de cohérence des actions. Sans présumer des résultats définitifs car bon nombre de ces études à vocation opérationnelle sont encore en cours, on

---

[20] p 2 *« connaissance des phénomènes d'érosion, submersion et combinaison des deux »* dans Le Chat, M., op.cit.

[21] Le Chat, *Op.cit*, p.13, p.16.

peut toutefois s'avancer à dire que le schéma a élargi l'angle de vision et de compréhension des problèmes à l'échelle du littoral d'une part et à l'échelle de l'ensemble de la gestion des eaux, marines et eaux douces, d'autre part. On constate par ailleurs un tournant pris sur les démarches en termes de protection.

2. Le plan de prévention des risques de submersion marine(PPRSM) : une réponse très localisée

Une deuxième avancée, bien que paraissant plus modeste par rapport au SPRL, est la mise en place d'un Plan de Prévention des Risques Submersion Marine (PPRSM). Si des études relatives à la mise en place d'un PPR existaient déjà en 2006 à Gâvres, ce n'est cependant qu'après la tempête du 10 mars 2008 que la procédure semble s'être accélérée[22]. Le PPR est spécifiquement adossé au risque de submersion, il prend ainsi en compte les caractéristiques locales du risque, ce qui là encore mérite d'être souligné. Conçu comme un outil de limitation de l'urbanisation, le PPRSM de Gâvres est programmatique sans être pour autant la simple application locale du SPRL : il restera dans sa première version approuvée le 22 octobre 2010, très (trop) localisé, se limitant à une petite partie du territoire de la commune, le secteur actuellement urbanisé, soit un tiers du territoire. Il constitue une réponse à la tempête de 2008 mais ne semble pas anticiper un autre événement, le départ de l'armée (pourtant annoncé de longue date) et dont les terrains laissant vacants devraient être l'objet d'une future urbanisation (voir paragraphe C). Un nouveau PPRSM serait à l'étude prenant en compte la part jusqu'ici ignorée du précédent, la petite Mer de Gâvres et le tombolo). L'ensemble reposant alors la question du risque dans une perspective beaucoup plus large à l'échelle du cordon dunaire. De plus le nouveau PPRSM devra prendre en considération la circulaire de juillet 2011[23] et les hypothèses d'élévation du niveau de la mer. Ainsi il semble que se dessine localement un jeu complexe entre la précipitation à intégrer un risque permettant toutefois une

---

[22] Il faut savoir qu'en Bretagne, les PPR relatifs aux risques littoraux étaient jusqu'en 2008 essentiellement localisés dans le Finistère. La tempête a bien joué un rôle d'accélérateur dans la réalisation des démarches dans le Morbihan.

[23] Circulaire du 27/07/11 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux (BO du MEDDTL n° 2011/15 du 25 août 2011).

urbanisation dans des zones non identifiées à risque (car ne figurant pas dans le premier zonage du PPR…) et des réticences locales à intégrer un risque futur et non maîtrisé car remettant en question les politiques d'urbanisation dans un contexte de changements climatiques.

3. La réponse de la collectivité locale : le maintien d'une ambivalence

Au contraire de la vision prospective de l'Etat où le futur semble l'emporter par rapport au présent, celle d'une collectivité locale est la gestion d'une situation à risque héritée, en partie contrainte par les actions antérieures. L'héritage de Gâvres est aussi celui d'une démographie vieillissante conjuguée au développement d'une résidence secondaire. D'après nos analyses, le positionnement de la collectivité exprime une certaine ambiguïté face au risque, où la tentation reste grande de continuer à urbaniser y compris dans les espaces à fort risque. Pour comprendre le déploiement des actions de la collectivité de Gâvres, nous les avons organisées autour de la typologie suivante : sortir de l'isolement ; protéger sans cesse ; urbaniser toujours.

Sortir de l'isolement

Gâvres est une presqu'île dont les mentalités insulaires, les usages renforcent un sentiment d'isolement. Il y a d'abord l'isolement géographique de cette commune dont le seul lien avec le continent est une mince langue de sable de 6 km régulièrement coupée lors des submersions et des tempêtes. Un isolement renforcé par la présence de l'armée qui, pour exercer ses essais de tirs, interdisait toute sortie et entrée dans le territoire de la commune durant plusieurs heures dans une même journée. Enfin, d'un point de vue administratif et politique, la commune de Gâvres se trouve à cheval entre la communauté d'Agglomération du Pays de Lorient (Cap L'Orient) et le syndicat mixte grand site Gâvres Quiberon[24], deux entités intercommunales divergentes politiquement. L'isolement est ainsi tant géographique que politique et administratif.

A la suite de la tempête de mars 2008, Cap L'Orient qui réalise un suivi de l'érosion littorale côtière depuis 1999, se

[24] Le Syndicat mixte comprend les communes suivantes : Quiberon, Saint Pierre Quiberon, Plouharnel, Erdeven, Etel, Plouhinec et la Communauté d'agglomération du Pays de Lorient : CAP L'Orient (pour la commune de Gâvres).

déclare en solidarité avec la commune de Gâvres, ce qui aura pour effet de désigner Gâvres comme secteur prioritaire d'intervention de la communauté de communes pour la gestion de l'érosion et du trait de côte[25]. Suite à la tempête, la répartition des actions à venir s'opère alors ainsi : la commune s'occupe des travaux de réparation et d'urgence (enrochements et ensablement), la communauté d'agglomération de la prospective dont la recherche de solutions de protection de la presqu'île. Cette logique d'alliance permet à Gâvres de bénéficier d'un volume tout à fait conséquent d'études, pour un budget estimé à 2 600 000 euros[26] issus du financement de l'Etat, de la Région, du Département et de l'Europe. L'ensemble contribue à intégrer le risque comme élément central de l'aménagement de Gâvres.

Protéger sans cesse

Conjuguées au déploiement d'études, seront toutefois mises en place d'autres formes d'actions dont la recharge de sable et la réalisation d'ouvrages de défense côtière. Le sable constitue un élément fort de la protection de la collectivité ; or suite à la tempête, certains espaces (l'anse de Goërem et la grande Plage) ont connu un fort « amaigrissement ». Il est alors envisagé une action de rechargement du sable afin de permettre aux plages de retrouver leur fonction d'amortissement des vagues et ainsi limiter les dégâts futurs. Les quantités de sable à recharger sont impressionnantes : 214 000 m^3 sont nécessaires pour recharger les espaces névralgiques, le sable provenant essentiellement du dragage de la passe Ouest de Lorient[27], l'ensemble coûtant 2,2 millions d'euros (essentiellement sur financement régional). Constituant un palliatif (à l'artificialisation des plages). L'action de rechargement permet une protection contre les vagues cependant elle nécessite d'être renouvelée périodiquement, ainsi selon un entretien réalisé auprès d'acteurs locaux, la recharge en sable assure l'avenir à 5 ans, ensuite il faudra recommencer.

---

[25] La gestion de l'érosion et du trait de côte n'entrait pas initialement au titre des compétences de Cap L'orient pour la commune de Gâvres.

[26] Voir le mot du maire http://Le-mot-du-Maire.6361.0.html.

[27] Il n'a d'ailleurs pas la même couleur ni texture, des nuances que ne manquent pas de noter les habitants.

A cette action de rechargement perpétuel est conjuguée la réalisation d'ouvrages de défense côtière. Si l'on peut constater que l'aménagement structurel reste encore présent, il semble toutefois qu'il évolue subtilement entre techniques « dures » et techniques « douces ». Au niveau de la plage de Goërem un épis en enrochement est projeté, il constitue un linéaire (perpendiculaire à la mer) de 70 à 85 mètres. Associés à cet ouvrage dur seront réalisés des ouvrages en bois pour un linéaire de 150 à 170 mètres perpendiculaires à la mer. Enfin il est à noter parmi les solutions de protection, une action beaucoup plus modeste comparée au déploiement des actions évoquées et destinées à maintenir l'espace « en dur » de la presqu'île : il s'agit de la réinstallation d'une buse permettant la circulation de l'eau entre la petite Mer de Gâvres et l'Océan et la régulation d'une partie des submersions.. Maintenir Gâvres en presqu'île a un coût élevé pour la collectivité. Le maintien de l'habiter littoral renvoie dans sa forme moderne au mythe de Sysiphe : à Gâvres, il ne s'agit pas de rouler éternellement un rocher comme dans la mythologie mais de recharger tout aussi laborieusement le sable, une forme de cycle de l'absurde si l'on considère ce type d'action de « l'extérieur », tel que nous le faisons aujourd'hui.

Urbaniser toujours ?

Or c'est sûrement dans son besoin d'urbanisation que la position ambivalente de la commune s'exprime avec le plus de force. Afin de compenser l'effet de baisse démographique, la collectivité ambitionne d'attirer une nouvelle population et passer ainsi de 752 habitants actuels à 1000 habitants dans le futur. Dans cette optique, il lui faut gagner de l'espace, trois actions conjointes sont alors développées : la réhabilitation de logements au centre bourg en habitats collectifs ; la récupération d'anciens espaces agricoles situés au niveau du lieu appelé « Porh Guerh » et la réalisation d'aménagements à la hauteur de l'espace dit de « La Grande Falaise ». Nous revenons principalement sur les deux dernières actions car elles sont emblématiques selon nous d'une certaine ambivalence de la commune à l'égard des risques.

Porh Guerh constitue historiquement un espace construit à l'abri des vents dominants, sur la partie granitique dure de la presqu'île et se situant à la pointe des saisies (au sud de Gâvres) elle-même protégée des vents d'ouest. A ce choix de l'emplacement était associée la construction d'un bâti en maisons imbriquées les unes par rapport aux autres,

permettant de piéger les vents. L'espace bâti était complété de parcelles en forme de lanières destinées autrefois à la culture céréalière : un espace modeste recouvrant en tout 2 à 3 hectares, mais extrêmement fractionné et ne comportant pas moins de 160 propriétaires -qu'il s'agit de retrouver- et sur lequel la commune souhaite bâtir. Dans son projet d'urbanisation Gâvres ambitionne ainsi de reproduire un modèle d'urbanisation climatique en tirant parti des enseignements traditionnels.

Un travail pugnace et au long cours.

Cette volonté de bâtir à l'abri du risque n'est toutefois pas la seule forme existante sur le territoire, ainsi en est-il d'un projet au lieu dit de « La Grande Falaise » où l'attitude par rapport au risque résulte davantage d'une âpre négociation entre la collectivité et l'Etat. Les immeubles au niveau du lieu-dit de la Grande Falaise constituent quelques 12 logements anciens destinés autrefois à loger les familles de militaires, inoccupés depuis des années. Situés en face de la grande plage, ce sont des immeubles très exposés au risque, ils ont d'ailleurs été atteints lors de la tempête de 2008. Suite à la tempête, ces habitations furent dans un premier temps convoitées par la commune pour y refaire du logement mais l'initiative sera bloquée : il semble que des discussions assez tendues aient existé entre la collectivité locale et les services de l'Etat, ceux-ci refusant d'y voir de nouvelles constructions destinées au logement au vu des risques. Le résultat est le classement actuel de cet espace en zone Nh : c'est-à-dire la possibilité de réaliser des extensions aux bâtiments existants mais dans le respect des paysages et de l'activité (agricole). Un compromis pour la commune qui ambitionne désormais d'y installer une activité économique en lien direct avec la mer : elle semble donc abandonner son projet de logements, une position finalement assagie. Il semble donc que nous ayons à faire avec une certaine ambivalence locale où la prudence si elle finit par être au rendez-vous, s'acquiert quelquefois dans la tension, dans un jeu du local et du national face aux risques et aux changements climatiques.

B. Guissény

1. La tempête Johanna suscite une prise de conscience des risques relatifs aux habitations du polder

Les effets de la tempête se traduisent d'abord par la prise de conscience chez les élus du risque de submersion du polder du Curnic. Vecteur de cette inquiétude, l'accélération du recul du cordon dunaire de la plage du Vougot qui joue le rôle d'un rempart naturel pour le polder et ses habitants. Le suivi pluriannuel est assuré dans le cadre d'une étude lancée en 2005 et conduite par un chercheur de l'Université de Bretagne[28]. Cette étude commanditée par la chargée de mission Natura 2000 du site de Guissény est d'abord orientée pour mesurer le recul de la dune grise et évaluer les menaces pesant sur la végétation herbacée dont elle constitue l'habitat, en particulier le chardon bleu[29] et prévoir les mesures pertinentes de réhabilitation des zones dunaires dégradées dans une logique de protection environnementale.

Les premiers rapports d'étude sont ainsi plutôt rassurants,

> « Après quatre années de suivi morpho-sédimentaire, il apparaît que le recul du cordon dunaire de la plage du Vougot reste faible : entre 0,70 et 1 m/an dans le secteur où l'érosion est la plus importante (au niveau de la radiale 01) ; entre 0,30 et 0,50 m/an en se déplaçant vers l'ouest. Au regard de ces vitesses de recul, il ne semble pas nécessaire d'envisager la mise en place d'un ouvrage de défense car comme l'a montré l'étude précédente, la résilience du cordon dunaire est très importante … environ 200 ans avant que le cordon ne disparaisse. »[30]

Les élections municipales se déroulent les 9 et 16 mars 2008. Entre les deux tours, la tempête Johanna survient le 10 mars. A Guissény, la digue du Curnic est endommagée, le recul de la dune du Vougot atteint 6 m par endroits comme les pointes ou les zones les plus exposées. La tempête transforme alors un enjeu environnemental un peu "marginal", le recul de la dune, en une question politique et électorale

---

[28] Serge Suanez, laboratoire GEOMER, Université de Bretagne Ouest (UBO).

[29] Le chardon bleu, *Eryngium maritimum*, constitue l'espèce emblématique de la dune grise.

[30] Rapport d'activité sur le suivi morpho-sedimentaire du cordon dunaire de la plage du Vougot (commune de Guisseny) pour l'année 2006-2007, GEOMER, septembre 2007.

imminente. « Et c'est là qu'on a un peu dévié de Natura 2000. On ne s'est plus vraiment préoccupé de la dune grise… les élus attendaient de savoir ce qu'on pouvait faire… Eux, la dune grise ils s'en fichaient pas mal. Ils ont commencé à s'y intéresser car il y avait des habitations juste derrière[31]».

Les élus, au vu des premières études avaient jusqu'ici adopté une position relativement attentiste, après la tempête, ils relancent les chercheurs, leurs inquiétudes trouvent un écho dans les conclusions du rapport annuel 2008 rédigé par les chercheurs,

> « (…) La tempête du 10 mars 2008 a montré que le recul pouvait atteindre plus de 6 m en quelques heures lorsque les conditions météo-marines le permettaient… des événements brutaux tels que celui du 10 mars 2008 peuvent à eux seuls générer un recul équivalent à quelques années cumulées… Une telle évolution montre combien tout le secteur urbanisé du Curnic, et son extension vers l'ouest, est menacé à plus ou moins long terme. De toute évidence, il paraît important de stopper l'urbanisation de cette zone. » [32]

L'ampleur du recul engendré par la tempête Johanna suscite une réorientation de l'étude vers une plus forte prise en compte de l'urbanisation dans la zone du Curnic. Dorénavant les scientifiques mèneront deux études de front : l'une consacrée au suivi du cordon dunaire qui continue depuis 2004, l'autre à l'analyse critique de la politique de gestion urbanistique en zone inondable et en particulier celle des procédures PPRSM et PLU.

2. L'analyse critique des procédures de gestion du risque

À la demande de la DDE, un bureau d'étude élabore pour la commune de Guissény un PPRSM en 2007, il couvre une superficie de 265 ha. Les trois zonages réglementaires sont répartis de la façon suivante : la zone rouge (constructions interdites) couvre 124 ha, la zone bleue (constructions limitées par des prescriptions) 116 ha, et la zone verte (zone naturelle inconstructible) 25 ha.

---

[31] Extrait de l'entretien avec l'animatrice chargée de mission Natura 2000 sur Guisseny.

[32] Commune de Guissény – Natura 2000 – Contrat Nature, GEOMER – UMR LETG 6554 CNRS, *Rapport sur le suivi du cordon dunaire de la plage du Vougot – Guissény (2007-2008)*, septembre 2008

L'étude menée par Serge Suanez[33] fait apparaître la présence d'habitations en zone bleue et même en zone rouge ; ce qui témoigne de la relative inefficacité des différentes réglementations visant à limiter les constructions près de la côte et à prévenir les risques d'inondation par la mer (Loi Littoral, 1986 ; Loi Barnier, 1995 et PPRSM, 2007). D'autre part, la comparaison de la topographie fine avec les limites des zonages PPR montre de fortes imprécisions et décalages qui tendent à classer en zone bleue des terrains très bas qui auraient logiquement dû être classés en zone rouge

Les élus locaux confirment l'existence des « incohérences du PPR » qu'ils attribuent à l'ancienne équipe municipale et à l'administration lors de l'élaboration du PPRSM ayant permis de faire passer en zone bleue (zone de constructions limitées par des prescriptions) l'urbanisation qui était en zone rouge (zone inconstructible). Ces incohérences du PPR rejaillissent sur le PLU (Plan Local d'Urbanisme), qui intègre les prescriptions initiales du PPR, et autorise au final l'urbanisation en zone inondable. Les résultats de cette seconde étude ont été restitués aux administrations concernées en mairie de Guissény le 26 février 2010. Après cette rencontre, le représentant de la DREAL précise qu'il ne parait pas envisageable de prévoir une révision du PPRSM, la méthodologie d'élaboration de ces plans étant en cours d'étude. Il indique qu'en attendant une révision du PPRSM, les élus peuvent intégrer dans une révision de leur PLU, une réglementation plus contraignante que celle imposée par le PPRSM.

Mais il faudra attendre la tempête meurtrière Xynthia survenue entre le 28 février et le 1er mars 2010 pour que les positions de l'administration d'État évoluent. Après le passage de cette tempête, la révision de la méthodologie du PPRSM se trouve accélérée. Elle sera exposée dans un courrier du Préfet du Finistère au maire de Guissény, le 24 janvier 2011.

[33] Cariolet J.M., Suanez S., Meur-Férec C. et Postec A., « Cartographie de l'aléa de submersion marine et PPR : éléments de réflexion à partir de l'analyse de la commune de Guissény (Finistère, France) », Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne], Espace, Société, Territoire, article 586, mis en ligne le 02 février 2012, consulté le 09 janvier 2013. URL : http://cybergeo.revues.org/25077 ; DOI : 10.4000/cybergeo.25077

III. L'incidence de Xynthia sur les actions de l'État et les débats locaux :

Comme évoqué en introduction, la tempête Xynthia ne touche pas directement les communes du littoral breton. Mais à la suite de cet événement meurtrier, les risques de submersion côtière passent sur le devant des scènes médiatiques et politiques et concernent alors un bon nombre de communes côtières.

A. Une transformation de l'ensemble du système de prévention des risques littoraux

L'effet de la tempête passe par des changements procéduraux, touchant l'ensemble du dispositif de prévention des risques littoraux (gestion de crise, plans de prévention, mesures d'accompagnement, etc.). Dans cet article, nous nous limiterons à deux exemples pour illustrer ces importantes mutations.

1. Les actions de l'État inscrivent le changement climatique au cœur du dispositif de prévention des risques littoraux.

Les actions de l'État inscrivent désormais le changement climatique au cœur du dispositif de prévention des risques littoraux. Rédigée peu après Xynthia, *la circulaire interministérielle en date du 7 avril 2010* demande aux préfets des départements littoraux, d'une part d'intensifier la mise en œuvre des plans de prévention des risques littoraux, d'autre part, de porter à connaissance des élus les études détenues par l'État, et enfin de faire appliquer les dispositions de l'article R111-2 du Code de l'urbanisme[34] au sein des zones exposées à un risque de submersion marine dans l'attente de l'approbation des plans précités.

Se référant à la circulaire du 7 avril 2010, les Préfets des départements littoraux envoient des lettres aux maires des commune concernées[35] dont l'objet concerne les « Actions

[34] Cet article stipule que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de son installation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». L'application de cet article relève à la fois de la responsabilité de l'État ainsi que du Maire.

[35] Ainsi le maire de Guissény reçoit une lettre du Préfet en date du 24 janvier 2011.

suite à la tempête XYNTHIA (février 2010) - *Porter à connaissance* des zones exposées au risque de submersion marine et conséquence en termes de maîtrise de l'urbanisation ». Dans ce porter à connaissance, il est dit qu' « Une étude nationale « vulnérabilité du territoire national aux risques littoraux » réalisée par le MEEDDM en 2009 a permis d'identifier et de cartographier les territoires situés sous les niveaux marins centennaux ». Elle a permis de définir « *les 4 zones suivantes* :

Zone d'aléa fort = zones situées à plus de 1 m sous le niveau marin centennal

Zone d'aléa moyen = zones situées entre 0 m et 1 m sous le niveau marin centennal

Zone d'aléa « lié au changement climatique » = zones situées entre 0 m et 1 m au-dessus du niveau marin centennal. Cette zone est désignée dans le document comme « la zone d'aléa SHOM + 1 »[36]

Zone de dissipation d'énergie = zones situées 100 m à l'arrière des systèmes de protection contre les submersions marines (digues anthropiques ou cordons dunaires naturels). Elle correspond à une zone de risque spécifique lié à la rupture du système de protection.

Les deux dernières zones constituent une innovation importante car elles prennent en compte les effets plausibles du changement climatique et le risque de rupture de digue[37].

2. Recensement des systèmes de protection et mesures de renforcement dans les secteurs les plus sensibles

Une autre dimension de cette réforme en profondeur du dispositif concerne les ouvrages de protection (digues et protections naturelles).

La circulaire du 31 juillet 2009 relative à « l'organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques » classe les ouvrages de protection en plusieurs catégories (A, B, C) selon le nombre d'habitants qu'ils sont censés protégés. Il résulte de

---

[36] Le niveau d'eau extrême à la côte d'occurrence centennale est publié sous forme cartographique par le Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM).

[37] La circulaire du 7 avril 2010 sera précisée par 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.

cet inventaire de nouvelles responsabilités pour les propriétaires (publics et privés) de ces ouvrages réalisés autrefois non pas pour protéger l'urbanisation mais à des fins de soutien agricole. Illustrant ces nouvelles responsabilités, le Délégué régional du Conservatoire du littoral, propriétaire de la digue du Curnic, reçoit un courrier du Préfet (avec copie au Maire de Guissény) daté du 26 novembre 2009 concernant « la mise en conformité des ouvrages hydrauliques » l'informant du classement de la digue du Curnic en catégorie C et de l'obligation de procéder à un diagnostic de sûreté de l'ouvrage avant le 31 décembre 2009, puis un second courrier du 20 avril 2010 consécutif à Xynthia concernant « la sécurité des digues de protection contre les submersions ». L'effet de la tempête Xynthia contribue également à une accélération du recensement[38] et au financement des mesures de renforcement dans les secteurs les plus sensibles.

Enfin on notera que le 5 mai 2010, le Préfet du Finistère annonce par voie de presse[39] que « des mesures de renforcement seront prises dans les secteurs les plus sensibles. Ce sera le cas à Combrit et à l'Ile-Tudy. Le renforcement du cordon dunaire sera fait d'ici l'été 2010. Une digue de sécurité de 600 à 700 mètres sera construite à l'arrière du cordon pour 2011. À l'île de Sein, le confortement de trois digues est aussi programmé pour le printemps 2011. Au nord, le secteur de Guissény sera aussi prioritaire »[40].

B. Guissény : l'ambiguïté littorale, entre protéger et aménager malgré tout

La position des élus de Guissény est paradoxale : ils appellent de leur vœux cette "contrainte d'État"[41] car elle conforte la démarche d'étude entreprise initialement. Or

---

[38] Instruction du Gouvernement du 20 octobre 2011 relative aux ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, à leurs enjeux de protection et à leur efficacité.

[39] *Submersion. La protection sera renforcée*, Le Télégramme du 5 mai 2010.

[40] Pour financer ces opérations prioritaires, le Plan National de prévention des Submersions Rapides (PNSR) du 17 février 2011 définit deux programmes destinés notamment à accompagner les collectivités qui le souhaitent par une aide contractualisée avec l'État : le plan submersions rapides (PSR) et le nouvel appel à projet de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) qui élargit ce programme initialement consacré aux risques d'inondations fluviales aux risques de submersions du littoral.

[41] Selon les propres termes du maire de Guissény lors d'un entretien le 11 mars 2011.

Guisseny n'échappe pas à l'ambiguïté littorale, déjà soulignée à Gâvres, entre protéger et aménager envers et quelquefois contre tout.

1. Un document de travail de la DDTM définit une nouvelle zone à risque calée sur l'aléa climatique

La Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) élabore un document de travail provisoire sur la base des informations contenues dans la circulaire pour servir de base à la réflexion sur les risques. Cette fiche synthétique est enregistrée à la Sous-Préfecture de Brest le 5 juillet 2010. Elle sera transmise ultérieurement à la mairie de Guissény avec le courrier du Préfet daté du 24 janvier 2011 dont nous avons déjà parlé précédemment. Elle comprend deux points importants :

L'analyse de la zone à risque : la quasi-totalité du site du Curnic, soit 178 ha, est situé dans la zone à risque. Cette zone à risque, c'est« la zone d'aléa SHOM + 1 soit la zone située à moins de 1 m au-dessus du niveau marin centennal » (cf. infra le porter à connaissance du préfet pour préciser cette notion). Cette nouvelle zone à risque ainsi nommée SHOM + 1 correspond à la zone d'aléa lié au changement climatique. Ainsi c'est le changement climatique qui définit la principale zone à risque du PPR mais sans que la DDTM ne prononce son nom sans doute pour ne pas effrayer la population.

Les enjeux recensés dans cette zone à risque : 114 logements dont 29 ne sont composés que d'un rez-de-chaussée (l'absence d'étage met en péril la vie des habitants en cas de submersion marine comme on l'a vu dans les communes frappées par la tempête Xynthia). Le camping du Curnic est situé en dehors de la zone à aléa fort mais en partie dans la zone à risque. La menace qui pèse sur le site du Curnic est donc importante.

2. La lettre du Préfet est bien reçue

Selon l'adjoint à l'urbanisme, ce travail conforte la démarche entreprise précédemment :

> « (…) Le maire apprécie le travail qui a été fait par Serge Suanez où on est un peu exemplaire au-delà même de ce qu'impose la préfecture suite à Xynthia. Les élus sont contents par rapport à l'étude qui avait été faite que l'on impose des mesures concrètes : le PPRSM actuel sous-

estime les risques. Avec le travail de Suanez on arrive à faire des cartes, à le démontrer (…). »

Elle apporte un réel gain de cohérence salué par le maire :

« Ce que je vais appliquer moi ici ce sera la même chose qui sera appliqué à Plouguernau. Les services de l'État ont dit clairement nous serons vigilants pour les permis qui seront délivrés sur ces zones (…) Là il y a un réel gain de cohérence et le préfet il a dit moi je serai regardant et il a mis les services de l'État au travail là-dessus. Je dis bravo (…)[42] »

3. Les positions de la nouvelle équipe municipale en matière d'aménagement

Malgré cette affirmation de cohérence, l'équipe municipale souhaite valoriser le site littoral par le développement du tourisme. Les élus élaborent alors un projet d'extension du camping du Curnic situé en zone inondable près du cordon dunaire protecteur du polder. Cependant la définition du projet est floue. S'agit-il d'agrandir le bâtiment existant du camping ou d'en construire un autre sur un autre emplacement ? S'agit-il d'un nouvel équipement qui travaillera avec le camping ou d'un simple « local technique avec un abri pour les usagers du camping » comme l'indique le maire lors d'un second entretien ? La localisation du projet de développement du camping est imprécise : sera-t-il près du cordon dunaire à proximité du camping actuel ? Ou bien sur un parking en direction du centre nautique ?

Selon notre analyse, ce flou et ces imprécisions traduisent l'embarras de l'équipe municipale, qui, disposant de peu de moyens, reste à l'affût de la moindre opportunité d'urbanisation. Le projet contredit la cohérence de la politique municipale en matière d'aménagement qui se voulait « exemplaire » en matière de zonage des risques de submersion et d'interdiction de l'urbanisation en zone inondable « au-delà même de ce qu'impose la Préfecture depuis Xynthia[43] ». Ce projet semble difficilement compatible avec les documents d'urbanisme existants, « Le document d'urbanisme nous autorise à certaines choses mais pour l'équipe municipale ce n'est pas suffisant pour mener cet outil-

---

[42] Extrait de l'entretien avec le maire de Guissény et l'adjoint à l'urbanisme, 11 mars 2011.

[43] Entretien du 11 mars 2011, loc. cit.

là en délégation, en location à quelqu'un. Pour qu'il puisse y avoir une autre expansion de cet outil là, il faut qu'on arrive à modifier notre PLU pour intégrer la partie artificialisée »[44]. Le Préfet y est opposé : le projet ne semble pas compatible avec le nouveau zonage qu'il avait édicté dans son porter à connaissance du 24 janvier 2011.

4. Les réticences du Conservatoire du littoral à financer les travaux sur la digue du Curnic

La commune doit faire face à une autre difficulté suite à la tempête Xynthia, celui du renforcement de la digue du Curnic et des responsabilités qui en incombent à son propriétaire. Ainsi le 27 avril 2010, une visite de la digue est organisée avec le Sous-Préfet, le Maire et le Délégué régional du Conservatoire du littoral. Compte tenu des nouvelles directives, le délégué déclarera que le conservatoire ne fera pas les travaux car il n'en n'a pas les moyens.

Quelle est la position du Conservatoire du littoral ? Le Conservatoire du littoral[45] rappelle que « Dès 2004 alors que les décisions concernant le lotissement du Curnic ont été engagées, le Conservatoire du littoral avait conseillé aux élus de prévoir une défense au plus près. Le conservatoire ne souhaite pas prendre la responsabilité de l'entretien de la digue pour protéger la nouvelle urbanisation, ne souhaitant assurer l'entretien de la digue que pour protéger un polder humide[46].

Par ailleurs, le Conservatoire du littoral a financé une analyse juridique poussée pour connaître ses responsabilités vis-à-vis du risque de submersion marine :

> « (…) Quand on est propriétaire d'une digue, sera-t-on responsable de ce que font les propriétaires sur leur terrain ou les élus qui ont urbanisé ? Qui est protégé ? Qui payera les aménagements de digue ? Le propriétaire de la digue ou le propriétaire du terrain menacé ou une administration d'État riche ? (…). »

---

44 Entretien du 11 mars 2011, loc. cit.A ce moment-là, les élus ne nous précisent pas s'il se trouve dans une zone d'aléa moyen ou dans une zone de dissipation d'énergie en arrière de la dune.

45 Nous avons rencontré la chargée de mission du Conservatoire pour le Morbihan et celle pour le Finistère Nord et Ouest les 9 et 10 mars 2011 ainsi que le Délégué régional le 20 décembre 2011.

46 Entretien du 20 décembre 2011.

Certes la loi de 1807[47] est toujours en vigueur mais les décrets de 2007[48] qui règlementent l'intervention de l'État et des collectivités locales sont prévus pour favoriser la construction des grandes digues le long des grands fleuves. Ils sont cependant mal adaptés pour protéger de la mer. Pour le Conservatoire du littoral, les textes ne l'obligent pas à surélever la digue du Curnic mais « elle sera submergée à cause de l'élévation du niveau de la mer causée par le changement climatique. Il faut sans doute prévoir une subverse pour protéger la digue. La solution véritable réside dans la construction d'une deuxième défense, une digue pas forcément en dur mais bâtie au plus près des habitations à protéger ». Pour la financer, les moyens existent selon le Conservatoire, « c'est celui qui bénéficie de la protection qui doit payer ces travaux, c'est-à-dire les collectivités locales qui bénéficient du foncier bâti »[49].

Cette position s'appuie sur un précédent en Finistère, celui de l'Île-Tudy où l'État a participé au financement des dispositifs de protection. Le secteur est « l'un des trois qui nous préoccupent le plus avec Guissény et l'Ile de Sein»,

---

[47] La protection contre les inondations relève des propriétaires riverains. Les riverains des cours d'eau ne peuvent pas exiger que l'Etat aménage les cours d'eau pour les protéger contre les inondations. C'est à eux, propriétaires riverains (publics comme privés), que revient la responsabilité de la protection contre les inondations et la réalisation de digues de protection (Loi du 16 septembre 1807 relative au desséchement des marais art 33). Cette loi a toutefois fait l'objet d'un certain nombre d'exceptions, notamment sur la Loire, le Rhin et le Rhône, où l'Etat a pris sous sa responsabilité la réalisation d'ouvrages de protection.

[48] Les collectivités peuvent participer aux travaux de défense contre les inondations si elles le souhaitent (article L.211-7 du Code de l'environnement**)** Les collectivités territoriales peuvent assurer les travaux de défense contre les inondations lorsque ceux-ci présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Leur intervention n'est en aucun cas obligatoire. Elles peuvent faire participer aux dépenses engagées, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt. (Article L 221-7 du Code de l'Environnement et Décret n°93-1182 du 21 octobre 1993 modifié par le décret 2005-115 du 7 février 2005 et le décret 2007-397 du 22 mars 2007). La responsabilité des ouvrages de protection incombe en premier lieu à leur propriétaire (articles 1382 et suivants du Code civil). Les propriétaires des ouvrages sont responsables de leur sécurité, au titre de leur responsabilité civile. Ils peuvent être soit publics (Etat, collectivités territoriales ou leurs groupements ...) soit privés (particuliers, entreprises ...). L'Etat intervient au titre de ses pouvoirs de police de l'eau : il classe et contrôle les digues menaçant la sécurité publique, au regard de la réglementation (loi sur l'eau du 30 décembre 2006 et décret du 11 décembre 2007). Par ailleurs, les communes ont une obligation de prévention des ruptures de digues, au titre de leurs pouvoirs de police exercés par le maire (article L.2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales).

[49] Entretien du 20 décembre 2011.

déclare le Préfet du Finistère. À l'Ile-Tudy et Combrit, les deux communes bigoudènes voisines, une digue a été construite en arrière de la dune. C'est la seule solution efficace trouvée pour contenir le risque de submersion marine. Un risque loin d'être négligeable pour les 500 maisons construites sur l'ancien marais, à l'Ile-Tudy. (…) La levée de terre et la digue à construire représentent tout de même une enveloppe de 680.000 euros financée à hauteur de 40% par l'État. La moins mauvaise solution de l'avis du Conservatoire du littoral, propriétaire des terrains concernés. «Tout est fait pour en minimiser l'impact»[50], souligne le délégué régional du Conservatoire du littoral.

La position des élus est toute différente :

> « (…) Le conservatoire du littoral a acheté des terrains et il souhaite en acquérir d'autres dans cette zone que l'on sait être un polder. Un polder c'est un terrain conquis sur la mer. La protection elle est liée à la dune, elle est liée à la digue. Elle est à la charge des propriétaires. La commune est propriétaire de la dune, je prendrai en charge les travaux qui m'incomberont. Il est propriétaire de la digue, il ne va pas se désengager à partir du moment où il dit moi je n'ai pas les sous pour faire. »[51]

Cette situation nouvelle met désormais l'accent sur le financement des travaux[52] sur la digue du Curnic et le risque de submersion qu'elle fait peser sur le polder. Le site d'intervention prioritaire n'est plus la dune mais la digue. Les deux tempêtes successives, Johanna et Xynthia, en menaçant de submersion un milieu artificialisé et urbanisé, le polder du Curnic, auquel les habitants sont attachés, ont déclenché une controverse locale qui mine le bien fondé de l'aménagement du littoral guissénien. On ne peut plus comme on l'a fait jusqu'alors équiper, aménager, artificialiser le littoral pour en faire un milieu de vie sur le mode de l'innocence (ou du déni des dynamiques côtières). Que convient-il de faire alors ? Comment vivre désormais dans ces milieux artificialisés soumis au risque de submersion qui est sans doute aggravé dans la perspective du changement climatique ? Cette

---

[50] *Submersion. Une digue pour protéger l'Île-Tudy (29)*, Le Télégramme du 13 mai 2010

[51] Entretien avec le maire de Guissény et l'adjoint à l'urbanisme, 11 mars 2011.

[52] Une des pistes pour sortir de l'impasse sera certainement l'élaboration d'un projet éligible aux programmes d'action définis dans la circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et des opérations de restauration des endiguements PSR.

controverse intranquillise les habitants du polder, brouille l'utilité des équipements de protection et déstabilise les procédures de prévention des risques littoraux.

C. Gâvres : les diverses formes de protection et l'incidence des décisions « post-Xynthia »

Les effets de la tempête de 2010 ont coïncidé à Gâvres avec un autre mouvement relevant de l'histoire locale, le départ de l'armée installée depuis le 17ème siècle à Gâvres[53] devenu effectif au 1er janvier 2011[54]. L'armée était propriétaire d'une grande part du territoire gâvrais (140 sur 180 hectares[55]), en outre, elle bénéficiait d'une servitude de 1600 hectares sur 2500 hectares de l'ensemble dunaire de Gâvres à Quiberon, servitude qui s'ajoutait aux 50 km du trait de côte du littoral[56] : l'espace dont une partie était vouée aux essais de tirs de missiles du GERBAM[57] depuis le 19ème siècle, a bénéficié d'une certaine protection, par l'interdiction de toute urbanisation sur cet espace. Une protection également contre la pression touristique importante que connaît ce secteur depuis la période 1965-1985 (Quiberon par exemple). En contrepartie, l'armée assurait l'entretien des ouvrages de défense côtière et la route reliant Gâvres à Plouhinec (depuis 1947), protégeant également la commune des risques de submersion et d'érosion. Or le gel de cet espace aura toutefois pour revers de la médaille une urbanisation de Gâvres sur une part infime de son territoire dont l'installation d'environ 800 personnes sur seulement 40 hectares de la commune. Cette fonction de protection autrefois dévolue à l'armée va ensuite être relayée par deux collectifs d'acteurs, les premiers prenant en charge la protection de type écologique des espaces

---

53 A l'instar de nombreuses communes situées sur la façade littorale atlantique où les militaires défendaient le territoire contre l'ennemi britannique.

54 Le départ de l'armée est annoncé en 2007 il devient officiel au 1er janvier 2011.

55 Sur 400 hectares appartenant au total à l'armée pour les communes voisines de Gâvres.

56 Dont 35 km pour le linéaire de Gâvres à Quiberon.

57 La réalisation d'essai de tirs par l'armée, contribuait à des coupures régulières de l'espace et donc occasionnaient une gêne assez importante de la population : or d'après nos entretiens, celle-ci est relativement bien acceptée car la présence de l'armée outre sa fonction de protection, permet l'emploi d'une main d'œuvre assez conséquente issue de Gâvres (le GERBAM employant 97 personnes dont 60 originaires de Gâvres).

humides, les seconds la protection contre les risques et l'entretien des infrastructures.

Le gel de l'espace par l'armée a permis ultérieurement la réalisation d'une protection de grande ampleur au titre de la procédure *Natura 2000* car c'est le cordon dunaire dans son entier qui a été livré aux acteurs locaux. La démarche a été initiée en 1997 par le SIVU[58] Grand Site Gâvres-Quiberon devenu, en juillet 2005, le Syndicat Mixte Grand Site Dunaire de Gâvres Quiberon[59]. Le SIVU fut en effet très actif dans l'obtention de l'inscription du site au titre des Sites d'intérêt communautaires (SIC) du réseau *Natura 2000* : une première étude est ainsi réalisée (2000-2001) pour la réalisation de l'opération grand site. En avril 2004 la rédaction de la charte pour la réalisation d'un site d'intérêt communautaire pour le massif dunaire Gâvres Quiberon est achevée[60], le Syndicat mixte en devenant la structure animatrice, l'Etat (ministère de l'intérieur, au titre de l'armée) restant toutefois le principal propriétaire. Le passage de relais est ainsi assuré entre l'Etat militaire et le syndicat intercommunal, même si les terrains ne sont pas encore tout à fait livrables aujourd'hui du fait de la pollution pyrotechnique. Par ailleurs les militaires au vu du classement de l'espace en Natura 2000, s'engagent à respecter les normes environnementales pour la gestion du marais de Kersahu, appartenant intégralement à l'Etat.

Le départ de l'armée laisse l'espace vacant : une partie de l'animation écologique autour des marais (Marais de Kersahu) sera assurée par le syndicat mixte. Or la propriété pourrait revenir désormais au Conservatoire du littoral qui dispose d'un droit de préemption dans ces cas précis. La commune quant à elle souhaite récupérer une partie des bâtiments situés à l'ouest des terrains militaires (logements à hauteur de La Grande Falaise évoqués précédemment).

La controverse se noue alors au sujet du transfert de propriété incluant non seulement les espaces naturels objet du zonage Natura 2000 mais aussi les espaces liés à la route et la grande plage. Concernant les espaces de marais et les milieux humides, situés sur la partie nord du tombolo : le

[58] Syndicat Intercommunal à Vocation Unique.

[59] Le SIVU Grand Site Gâvres-Quiberon Grand Site Gâvres-Quiberon a été créé le 4 février 1997 afin de piloter l'Opération Grand Site (OGS) dont la candidature avait été lancée en 1993 par le Département, le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) et le Conservatoire du Littoral.

[60] SIC FR5360027 dit « massif dunaire Gâvres, Quiberon et zones humides associées ».

Conservatoire du littoral en association avec le syndicat mixte souhaite continuer à réaliser une protection de ces milieux humides dans un but essentiellement naturaliste. Concernant la route et la partie sud du tombolo, le problème est plus complexe : l'entretien de la route reviendrait au Conseil Général, mais l'entretien des ouvrages de défense côtière associés à la route et donnant sur la partie sud, la grande plage, reste flou. Car que s'agit-il d'entretenir : une simple route ou bien le tombolo et finalement l'urbanisation de Gâvres et Riantec qu'il protège ? L'entretien de ces derniers excède largement leur vocation initiale d'infrastructures mais définit de lourdes et délicates responsabilités actuelles et futures pour les propriétaires car ils tombent sous le coup des textes relatifs à la sécurité des ouvrages hydrauliques destinés à assurer la sécurité des personnes : responsabilités que nous avons évoquées précédemment pour Guisseny mais qui concerne désormais l'ensemble des communes côtières.

En filigrane, est posée non plus la question du seul entretien d'infrastructures tant routières que côtières mais la protection de Gâvres et finalement de sa voisine à l'arrière, Riantec. La situation du départ de l'armée, de la tempête de 2008 et des incidences de celle de 2010 compose actuellement une forme d'imbroglio complexe où les responsabilités de chacun se trouvent alourdies dans la perspective des changements climatiques. On peut regretter dans cette partition de l'espace entre le « naturel » (les marais) et « l'aménagé » (la route, les digues et les plages) une conception classique de l'espace où ce qui est délimité comme naturel est conçu avant tout en tant que « parc » permettant finalement le développement urbain ailleurs. Les espaces humides ne sont pas pensés comme éléments de protection, comme zone tampon, encore une fois cela renvoie au propre de la commune de Gâvres qui en faisant face à la mer semble tourner véritablement le dos à son espace de milieux humides de marais. On se demande alors si l'ensemble n'est pas susceptible de retarder l'adaptation du territoire gâvrais aux changements climatiques.

Conclusion : l'action en situation d'incertitude

L'adaptation à un milieu historiquement considéré comme hostile (mais aussi nourricier), a consisté d'abord en une véritable stratégie de conquête de celui-ci. Assez classiquement c'est le milieu qui a été adapté par son

artificialisation. L'ensemble formant aujourd'hui un paysage sensible et constitutif d'attaches habitantes. Dans cette relation, l'artificialisation produit une situation à risques en appelant à un ensemble d'actions collectives : d'abord essentiellement conçues comme protection (réalisation d'ouvrages de défense), puis comme prévention (zonages). La perspective des changements climatiques constitue toutefois une remise en question des fondements de la protection contre les risques par les ouvrages, évocatrice de ce que Michel Marié appellerait « le paradigme moderne de l'aménagement » ou de la pensée techniciste[61]. Elle agit déjà comme un questionnement rétrospectif qui ressort incidemment des controverses relatives à l'entretien d'espaces artificialisés étudiés ici.

Par ailleurs, si les controverses désignent couramment des désaccords scientifiques et/ou techniques, elles pourraient également refléter plus fondamentalement des modes d'action et de décision en situation d'incertitude. Ainsi il est à remarquer que tant au niveau local qu'à l'échelle de l'Etat, les réponses faites à ces tempêtes en l'espace de deux années marquent une inscription très nette de la question climatique dans les procédures de prévention et d'urbanisation. Bien que la tempête Xynthia ait eu un retentissement national, la tempête précédente marque déjà une prise de conscience très importante de situations considérées comme préoccupantes. Il est à noter tant de la part de l'Etat que des collectivités locales, un déploiement d'études montrant s'il le fallait que la situation est jugée inédite pour en appeler non à des solutions éprouvées mais à une exploration de connaissances, ce que nous avons appelé à l'appui des travaux de Pierre Lascoumes (1997)[62], un contexte d'incertitude et de précaution.

Pour autant et sans préjuger toutefois des résultats futurs, il semble que demeure une ambivalence des communes littorales où malgré les risques et la perspective de changements climatiques, la volonté de bâtir, de continuer à figer le littoral reste prédominante par rapport à celle de penser un autre rapport à l'espace. Une situation qu'on jugera pour l'instant transitoire, car s'il est vrai que les collectivités locales restent encore très enclines à urbaniser partout où

---

[61] Marié M., Aménager ou ménager le territoire, dans *Annales des Ponts et Chaussées*, 1996.

[62] Lascoumes P : « La Précaution, un nouveau standard de jugement », in *Esprit*, novembre 1997.

cela semble possible, l'avancée des décisions et leur renforcement suite à la tempête Xynthia, définit de nouvelles responsabilités qui ne peuvent manquer à terme d'avoir une incidence sur les manières d'aménager l'espace à l'abri des aménagements.

L'action collective de réponse à ces risques se caractérise par une forme de résilience : la résilience consiste ici en une réponse à une situation donnée, où les risques sont localisés, même s'ils revêtent des formes catastrophiques, ils ont été relativement éprouvés dans le passé. Cependant cette forme d'adaptation à une situation, un milieu et ses événements ou perturbations, peut produire une inadaptation à une autre situation. L'adaptation aux changements climatiques pourrait impliquer un autre rapport au temps, celui de l'anticipation et à l'action, celui de l'innovation.