



HAL
open science

Artificialisation, controverses et trajectoires d'actions collectives. La prise en considération de la question climatique en situation controversée : l'exemple de deux communes littorales bretonnes, Gâvres et Guissény

Jacques Lolive, Anne Tricot

► To cite this version:

Jacques Lolive, Anne Tricot. Artificialisation, controverses et trajectoires d'actions collectives. La prise en considération de la question climatique en situation controversée : l'exemple de deux communes littorales bretonnes, Gâvres et Guissény. François Bertrand; Laurence Rocher. Les territoires face au changement climatique. Une première génération d'initiatives locales, Peter Lang, 2013, EcoPolis, 978-2-87574-093-9. <halshs-02826667>

HAL Id: halshs-02826667

<https://shs.hal.science/halshs-02826667v1>

Submitted on 7 Jun 2020

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.



HAL Authorization

Artificialisation, controverses et trajectoires d'actions collectives. 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, PACTE.

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 auteurs¹, 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 en moyenne (10 m constatés localement), une surcote² de pleine mer de 70 cm (mesurée à Port Tudy) et enfin des rafales de vent à 120km/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 cadre de la recherche ADAPTALITT³, 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 urbanisés⁴). A Guisseny, le recul du cordon dunaire protégeant un espace bâti sur la partie basse de la commune y 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 1^{er} 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 Charentes - Maritimes⁵. Elle présente des similitudes avec la tempête Johanna : une marée de pleines eaux (coefficient de 102), une surcote de 1,5 m, 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 et 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 (au sens d'une conjonction d'événements météo-marins évoqués ci-dessus) pourrait avoir une période de retour beaucoup plus rapprochée

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.

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, 300p.

⁴ La tempête Johanna pour Gâvres a impacté 16 hectares soit plus d'un tiers de l'espace habité.

⁵ Parmi les plus médiatisées suite l'événement, on rappellera qu'il s'agit des communes de : La Tranche sur Mer, Aiguillon sur Mer et la Faute Sur Mer.

de l'ordre de dix ans⁶, 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 amenés à se demander si la 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 (Guisseny), ce que nous avons appelé des « adaptations classiques au milieu » par leur transformation radicale. Ces processus d'artificialisation sont remis en question par les controverses actuelles sur la gestion des risques et de l'adaptation dans la perspective des changements climatiques. Dans un second temps, nous examinerons l'incidence de ces tempêtes Johanna (2008) et Xynhtia (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 21^{ème} siècle⁷.

1- L'artificialisation des milieux comme caractéristique d'une adaptation classique ou moderne par l'aménagement

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

Gâvres est une presqu'île régulièrement en prise avec les événements tempétueux et leurs conséquences : la structuration de cette commune entourée d'eau témoigne d'un frottement régulier aux tempêtes où les ouvrages de protection ont contribué non seulement à conforter un sentiment de sécurité mais également à figer un espace naturellement mobile ; le tout favorisant un développement de l'urbanisation dans les espaces inondables et submersibles. Espace sensible tant d'un point de vue esthétique qu'écologique le tombolo 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 (ou petite mer de Gâvres) et de l'Océan, le tombolo de Gâvres abrite des lieux humides tels que des marais, il constitue aussi un espace protecteur, puisqu'il protège les communes à l'arrière (la commune de Riantec située au bord de la petite mer de Gâvres) des intrusions de l'Océan. Témoin de la vitalité des courants, des vents marins et de la fluctuation des dépôts de sable, faisant de Gâvres tantôt une île, tantôt en presqu'île dans le passé, ce espace 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 mètres. L'espace qui sépare alors la petite mer de Gâvres de l'Océan Atlantique semble alors bien mince et l'objet de dégâts récurrents.

⁶ Selon l'analyse de J.M. Cariolet, *op.cit.*, la vitesse des vents et la hauteur des houles atteintes durant cette tempête aurait une période de retour de 200 ans. Les niveaux d'eaux mesurés par les marégraphes auraient une occurrence de retour de 200 ans. En revanche, la conjonction houle, surcote, pleine mer de vives eaux pourrait avoir une période de retour de 10 ans au plus.

⁷ Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), Villes et adaptation au changement climatique,



Figure 1 Gâvres et son tombolo reliant la commune à celle de Linès et au reste du continent.

La formation de Gâvres est ainsi indissociablement liée à son climat et à l'histoire des hommes et le tombolo constitue un marqueur important de son histoire : entre artificialisation, érosion et risques de submersion. Le tout étant revisité aujourd'hui dans la perspective des changements climatiques. À Gâvres, c'est d'abord la fixation du trait de côte qui retient l'attention : un processus d'artificialisation accompagnant les premières réalisations d'ouvrages de défense côtières dès le 17^{ème} siècle et qui s'achève durant l'année 1947 avec la construction de la route reliant Gâvres à Lines. On rappellera enfin que la commune est marquée par la cohabitation de deux histoires humaines, la présence militaire déjà évoquée, et celle plus tardive des pêcheurs au 19^{ème} siècle. L'ensemble témoigne d'une empreinte caractéristique d'un faire face à la mer. Pour des raisons de place, nous n'irons pas plus avant dans le développement de ce point, nous renvoyons pour cela au rapport final d'ADAPTALITT qui sera l'objet d'une publication ultérieure. Les deux figures suivantes illustreront ce propos liminaire,

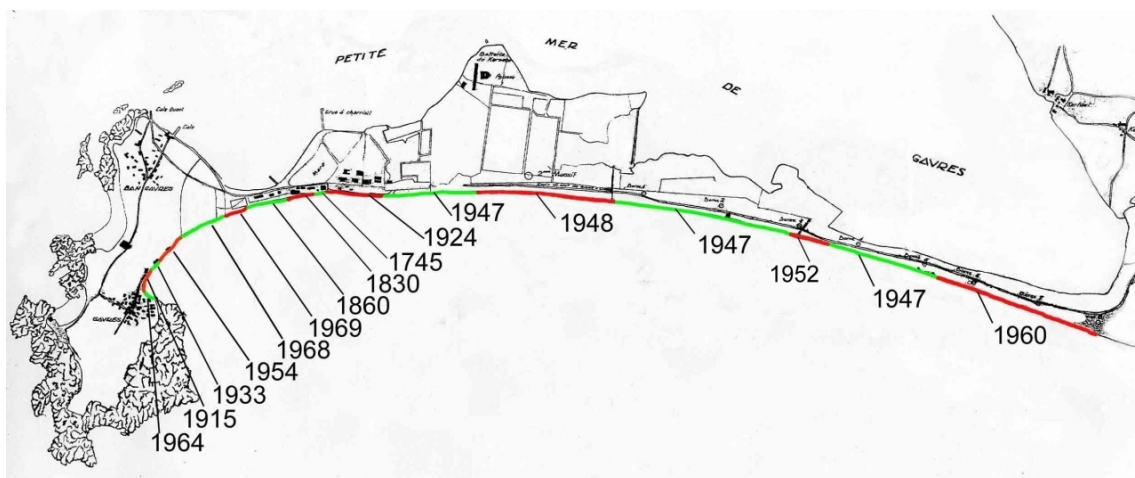


Figure 2. La fixation progressive du trait de côte par les ouvrages de défense côtière. Source : DHI GEOS, JP Ferrand.

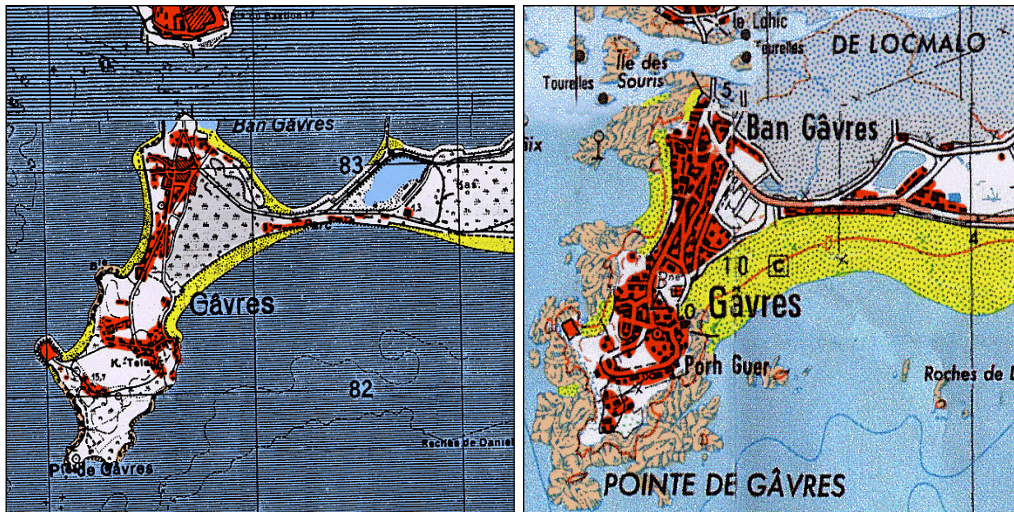


Figure 3. Evolution de l'urbanisation entre 1943 (à gauche) et 1987 (à droite). Source : DHI GEOS, JP Ferrand.

Achevant ce processus d'artificialisation progressive, la lagune en communication avec la petite mer de Gâvres sera par la suite comblée. « Le terme de lagune, apparaît au 19^{ème} siècle dans de nombreux documents des travaux hydrauliques ou maritimes. Les lagunes sont des plans d'eaux littoraux, généralement de faible profondeur séparés par le cordon littoral appelé le lido. La communication avec le milieu marin est réalisée par un grau, chenal naturel creusé dans le cordon littoral faisant communiquer la lagune avec la mer. A Gâvres, ce grau est appelé la Passe. Avant la construction de la route en 1886, cette lagune comprenait la surface actuelle des joncs et la Passe⁸ ». Lors de la construction de la première infrastructure en 1886, un clapet est posé en aval de l'aqueduc, il permet de s'opposer à l'arrivée de l'eau de mer dans la lagune en amont du pont. Deux tiers sont ainsi soustraits à la submersion périodique de la marée. Associé à la route ce dispositif remplacé par une vanne en 1891 contribuera à l'assèchement de la lagune, qui perdra alors son nom et seul celui « des joncs » évoquera désormais la présence de cet espace anciennement recouvert par l'eau. La surface asséchée permet alors aux pêcheurs de venir y faire sécher leurs filets et en réparer les éventuels accrocs. Treize hectares, nommé désormais « les joncs », appartenant au domaine maritime sont par la suite achetés et remblayés par la commune en février 1953. Un remblaiement qui n'est pas fait selon les termes de la DDE 56 à la côte prévue, « la lagune se situant en dessous du niveau des plus hautes mers connu⁹ ». Cet espace conquis sur la lagune permettra ultérieurement la construction d'un terrain de camping (les joncs) et l'extension de quartiers sous formes pavillonnaires en limite de celle-ci (une centaine d'habitations furent inondées par submersion lors de la tempête de mars 2008). Rapporté à la surface habitée appartenant la commune, soit environ 45 hectares, c'est environ 28% de l'espace qui est ainsi conquis sur l'eau et sur lequel la commune va pouvoir construire¹⁰.

⁸ Occupation de la passe et des joncs par les marins, dans, Gâvres histoire d'une presqu'île, op.cit. p.122. (souligné par nous AT).

⁹ DDEA56, Projet schéma de prévention des risques littoraux de la presqu'île de Gâvres, 18 p. version 19 mars 2009.

¹⁰ On peut mettre ces données en regard des données démographiques et socio économiques de l'évolution des logements voir pages suivantes.



Figure 4. La presqu'île de Gâvres. Source : DHI GEOS, JP Ferrand.

Poldérisation du marais du Curnic à Guissény et processus d'urbanisation en zone inondable, une empreinte agricole aux logiques d'action plus enchevêtrées

A la différence de Gâvres, Guissény n'est pas une commune uniquement côtière. Une commune vaste et divisée en plusieurs pôles, où un peu plus de 1800 habitants vivent sur 25 km². Sa configuration spatiale évoque davantage une agricole. Jusque dans les années 1950 la commune agricole s'est développée dans les parties hautes du territoire marquée par l'agricole 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 19^{ème} 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.

La poldérisation¹¹ du Curnic au 19^{ème} siècle illustre bien la configuration d'un espace artificialisé progressivement à partir d'un équipement, la digue du Curnic, l'ensemble réalisé en vue soutenir la production agricole. L'actuelle digue du Curnic a été terminée le 18 septembre 1834, elle constitue un ouvrage maçonné d'environ 600 m de long, auquel est associé un polder coupant alors la baie de Porsolier¹² 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 19^{ème} siècle. 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).

¹¹ Poldérisation : l'action d'endiguer des marais maritimes et de les drainer, afin d'étendre les terres cultivables ou constructibles.

¹² 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.



Figure 5. Guissény dans sa partie basse, littorale. Source : photo oblique DDE56.

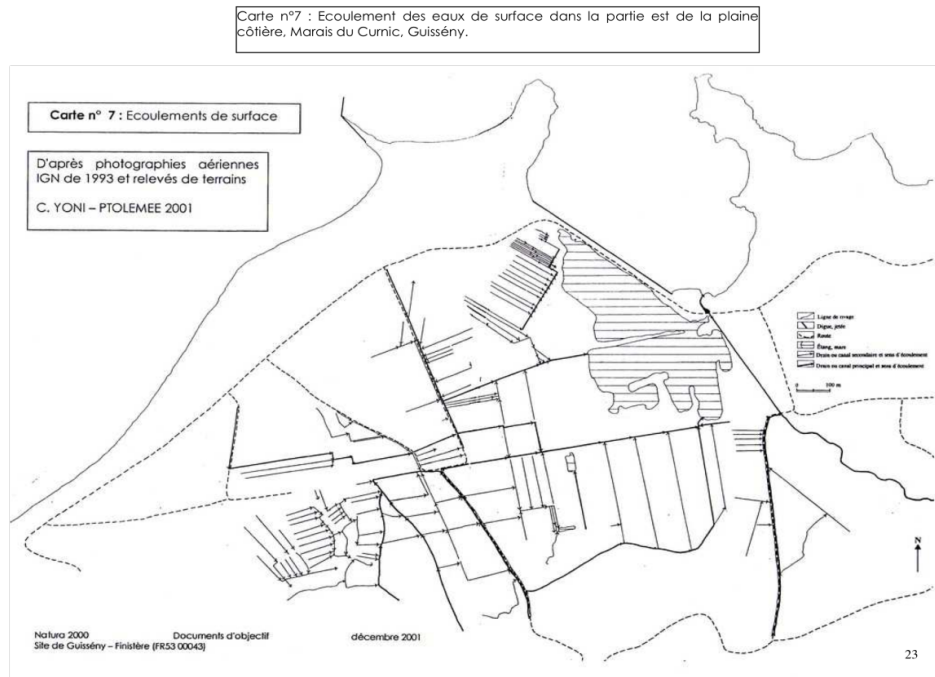


Figure 6. Réseau de drainage du marais du Curnic (source : Natura 2000 DOCUMENT D'OBJECTIFS du site de « Guissény », 2008)

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 (figure 6). L'exploitation agricole de cet espace dure jusqu'à la période de l'après-guerre. Ensuite, durant les années 60-70, 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 poissons¹³, le projet 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 or somme toute il s'agit encore de la réalisation 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'accroît avec la réalisation du hameau des dunes derrière la dune du Vougot. La réalisation du lotissement se fait en pleine zone inondable, réalisé sur l'ancien marais. Une construction au mépris des normes et où selon les entretiens que nous avons réalisés (élus et habitants¹⁴), la construction des réseaux flottait sur la nappe d'eau présente à faible profondeur.

A l'instar de Gâvres, l'artificialisation de ces espaces produit des effets imprévus, en particulier l'urbanisation et partant la vulnérabilité de ces espaces à risques. Elle concerne des populations précaires, fragilisées : renforçant cette précarité de l'habitat, les habitants constituent également une population précaire, une tendance que nous avons constatée davantage à Guisseny, elle corrobore les analyses actuelles sur la périurbanisation (2009¹⁵) et renforce nos constats initiaux d'un couplage zones à risques, zones à populations économiquement fragiles.

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

Gâvres

Suite à la tempête Johanna, la réponse de l'Etat est avant tout pragmatique¹⁶, l'événement exceptionnel hors norme en appelle à deux formes de réponses complémentaires : un schéma de prévention des risques littoraux livré le 19 mars 2009¹⁷ et un plan de prévention des risques de submersion plus limité, prescrit le 21/11/2008¹⁸ et approuvé le 22/12/2010. Soit un peu moins de deux ans après la tempête ce qui est un temps relativement court pour ce type de procédure.

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

¹³ Un projet d'aquaculture a avorté

¹⁴ Réalisés par l'équipe PACTE, août 2009.

¹⁵ 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

¹⁶ Au sens où on n'attend pas de connaître toutes les conséquences de l'action pour agir.

¹⁷ 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.

¹⁸ Les premières réunions datent toutefois du 13 juin 2006 : la tempête de 2008 permet une actualisation des connaissances.

des SAGE¹⁹, et des schémas de mise en valeur de la mer (Queffelec, 2009)²⁰. Le schéma de prévention des risques littoraux 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, il doit servir d'expérimentation à une action de planification à l'échelle du littoral morbihannais, on sort déjà 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 2003²¹) et l'intégration plus récente (loi du août 2009)²² 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 lecture²³ :

- L'accent est mis en priorité sur les études relatives à la connaissance qu'il s'agisse de la prévision²⁴ ou des études renvoyant aux porter à connaissance relative à l'information de la population²⁵. 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).
- Sur plusieurs passages du rapport²⁶, 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 (...).

- On soulignera un changement de perspective dans la définition de la gestion des risques : aux enrochements de plage réalisés en 2000, 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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 Coastal resource programme INTEREG IVB, http://imcore.files.wordpress.com/2009/10/rapport_imcore_queffelec.pdf (consulté en avril 2012, AT).

²¹ Loi du 10 juillet 2003, article 565-2, code de l'environnement.

²² 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.

²³ 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. (pdf. consulté par AT, 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>

²⁴ voir page 1 du tableau « connaissance des phénomènes d'érosion, submersion et combinaison des deux » dans Le Chat, M., op.cit.

²⁵ p 2 « connaissance des phénomènes d'érosion, submersion et combinaison des deux » dans Le Chat, M., op.cit.

²⁶ Op.cit, p.13, p.16.

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 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 la gestion des eaux, marines et eaux douces, d'autre part. On constate par ailleurs un tournant pris sur les démarches en terme de protection.

Le PPR submersion marine : une réponse très localisée

Une deuxième avancée, bien que paraissant plus modeste par rapport au SPPRL, est la mise en place d'un PPR submersion marine (PPRSM) en Bretagne. Des études relatives à la mise en place d'un PPR existaient déjà en 2006 à Gâvres cependant ce n'est qu'après la tempête du 10 mars 2008 que la procédure semble s'être accélérée²⁷. 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 PPR est programmatique sans être pour autant la simple application locale du SPPRL : il restera dans sa première version approuvée le 22/10/2010, très, (trop) – localisé. Ainsi le PPR submersion de Gâvres se limite à une petite partie du territoire de la commune, le secteur actuellement urbanisé soit 1/3 du territoire. Le PPR constitue une réponse à la tempête de 2008 mais ne semble pas avoir pris l'ampleur du mouvement des terrains libérés par l'armée pourtant annoncé antérieurement et dont une part pourrait être vouée à l'urbanisation future. Que devenaient alors les enseignements du SPPRL évoqué précédemment ?... La tempête passée, étaient-ils déjà jetés aux oubliettes ? Rien n'est moins sûr car la libération de ces terrains dont une partie sera destinée à l'urbanisation va demander la mise en place d'une nouvelle enquête publique : d'après nos investigations, un nouveau PPR serait à l'étude prenant en compte la part jusqu'ici ignorée du PPR précédent (la petite Mer de Gâvres notamment ainsi que le tombolo voir figure 3). L'ensemble reposant alors la question du risque dans une perspective beaucoup plus large que précédemment. Le nouveau PPR devra prendre en considération la circulaire de juillet 2011²⁸ 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 urbanisation dans des zones non identifiées à risque (car ne figurant pas dans le premier zonage du PPR...) et réticences locales à intégrer un risque futur et non maîtrisé car remettant en question les politiques d'urbanisation dans un contexte de changements climatiques.

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 avant tout 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 des actions de la collectivité de

²⁷ 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.

²⁸ 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).

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 Quiberon²⁹ 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 déclare en solidarité avec la commune de Gâvres, cela 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 côte³⁰. 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 euros³¹ issus de financement de l'Etat, la Région, le Département et 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 voir figures) 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 m³ sont nécessaires pour recharger les espaces névralgiques, le sable provenant essentiellement du dragage de la passe Ouest de Lorient³², l'ensemble coûtant 2,2 millions d'euros (essentiellement financement régional). Constituant un palliatif (à l'artificialisation des plages), l'action de rechargement devra être renouvelée cycliquement. Selon un entretien que nous avons réalisé auprès d'acteurs locaux, la recharge en sable assure l'avenir à 5 ans, ensuite il faudra recommencer.

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

²⁹ 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).

³⁰ 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.

³¹ Voir mot du maire <http://Le-mot-du-Maire.6361.0.html>.

³² Il n'a d'ailleurs pas la même couleur ni texture, des nuances que ne manquent pas de noter les habitants, voir chapitre relatif à l'expérience participative.

constitue un linéaire (perpendiculaire à la mer) de 70 - 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, celle 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 or sans doute celle-ci peut passer inaperçue comparée au déploiement des actions évoquées et destinées à maintenir l'espace « en dur » de la presqu'île. Maintenir Gâvres en presqu'île a un coût élevé pour la collectivité. Le maintien de l'habiter littoral renvoie dans une certaine mesure au mythe de Sisyphe : 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. Ainsi, 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 alors 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 emblématique 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 saisis (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, permettait de piéger les vents. L'espace bâti étant enfin complété de parcelles en forme de lanières destinés 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 à hauteur du lieu-dit de la Grande Falaise constituent quelques 12 logements anciens destinés autrefois à loger les familles de militaires, depuis des années inoccupés. 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 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, un 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, un jeu du local et du national face aux risques et aux changements climatiques.

Guissény

La tempête Johanna suscite une prise de conscience locale 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 Bretagne³³. 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 bleu³⁴ 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.*³⁵

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 imminente : « Et c'est là qu'on a un peu dévié de Natura 2000. On ne s'est plus vraiment préoccupés 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 sont juste derrière³⁶ ».

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.*³⁷

³³ Serge Suanez, laboratoire GEOMER, UBO.

³⁴ Le chardon bleu, *Eryngium maritimum*, constitue l'espèce emblématique de la dune grise.

³⁵ Rapport d'activité sur le suivi morpho-sédimentaire du cordon dunaire de la plage du Vougot (commune de Guissény) pour l'année 2006-2007, GEOMER, septembre 2007.

³⁶ Extrait entretien avec l'animatrice chargée de mission Natura 2000 sur Guissény.

³⁷ 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'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.

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 Plan de Prévention des Risques de submersion marine (PPRSM) en 2007 (figure 6). Le PPR 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.

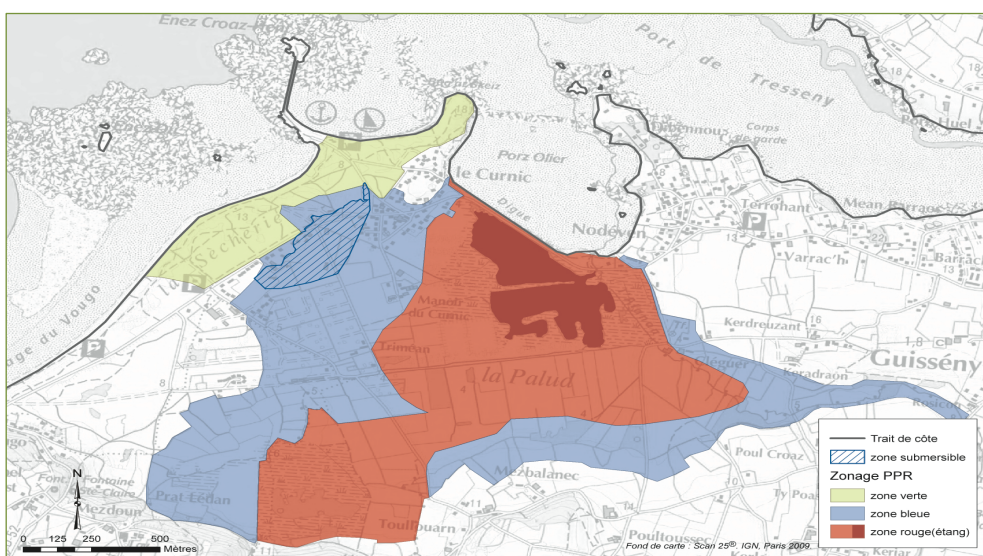


Figure 7. Zonage du Plan de Prévention des Risques. Sources : PPR, S. Suanez, 2007

L'étude menée par Serge Suanez 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 bleues 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 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) intégrant 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 paraît 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 1^{er} 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.

3 - 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 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.

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

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

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 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 communes concernées³⁸ dont l'objet concerne les « Actions 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 »³⁹*
- *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*

³⁸ Ainsi le maire de Guissény reçoit une lettre du Préfet en date du 24 janvier 2011

³⁹ 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).

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 digue⁴⁰.

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 protéger. Il résulte de 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 l'accélération du recensement⁴¹ 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 presse⁴² que « des mesures de renforcement seront prises dans les secteurs les plus sensibles. Ce sera le cas à Combrit et à l'Île-Tudy. Le renforcement du cordon dunaire sera fait d'ici l'été 2010. Une digue de sécurité de 600 à 700m 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 »⁴³.

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 »⁴⁴ car où elle conforte la démarche d'étude entreprise initialement. Or Guissény n'échappe pas à l'ambiguïté littorale, déjà soulignée à Gâvres, entre protéger et aménager envers et quelquefois contre tout.

La DDTM élabore un document de travail provisoire qui définit une nouvelle zone à risque calée sur l'aléa climatique sans prononcer le nom

La 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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Instruction du Gouvernement du 20/10/11 relative aux ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, à leurs enjeux de protection et à leur efficacité

⁴² *Submersion. La protection sera renforcée*, Le Télégramme du 5 mai 2010

⁴³ 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.

⁴⁴ Selon les propres termes du maire de Guissény lors d'un entretien le 11 mars 2011.

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 (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.

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 la 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 (...)*⁴⁵

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 le tourisme. Les élus élaborent alors un projet d'expansion 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 ?

⁴⁵ Entretien avec le maire de Guissény et l'adjoint à l'urbanisme, 11 mars 2011



Figure 8 : Camping municipal du Curnic.

Source <http://www.finisteretourisme.com/camping-municipal-du-curnic>

Selon notre analyse, ce flou et ces imprécisions traduisent l'embarras de l'équipe municipale, disposant de peu de moyens, elle 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 Xynthia⁴⁶ ». 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 - 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 »⁴⁷. 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.

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 de 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 littoral⁴⁸ 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

⁴⁶ Entretien du 11 mars 2011, loc.cit.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

pour protéger la nouvelle urbanisation : ne souhaitant assurer l'entretien de la digue que pour protéger un polder humide ⁴⁹.

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'un 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 ? (...).

Certes la loi de 1807⁵⁰ est toujours en vigueur mais les décrets de 2007⁵¹ 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 »⁵².

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'île de Sein », déclare le Préfet du Finistère. À l'Île-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'Île-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 »⁵³, 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

⁴⁹ Entretien du 20 décembre 2011

⁵⁰ La protection contre les inondations relève des propriétaires riverains. Les riverains des cours d'eau ne peuvent pas exiger que l'État 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 dessèchement 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'État a pris sous sa responsabilité la réalisation d'ouvrages de protection.

⁵¹ 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 (État, collectivités territoriales ou leurs groupements ...) soit privés (particuliers, entreprises ...). L'État 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).

⁵² Entretien du 20 décembre 2011.

⁵³ *Submersion. Une digue pour protéger l'Île-Tudy (29)*, Le Télégramme du 13 mai 2010

*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*⁵⁴.

Cette situation nouvelle met désormais l'accent sur le financement des travaux⁵⁵ 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 controverse intranquillise les habitants du polder, brouille l'utilité des équipements de protection et déstabilise les procédures de prévention des risques littoraux.

Gâvres

Les diverses formes de protection à Gâvres et l'incidence des décisions « post-Xynthia »

À l'instar de Guissény, 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 17^{ème} siècle à Gâvres⁵⁶ devenu effectif au 1^{er} janvier 2011⁵⁷. L'armée était propriétaire d'une grande part du territoire gâvrais (140 sur 180 hectares⁵⁸), 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 littoral⁵⁹ : l'espace dont une partie était vouée aux essais de tirs de missiles du GERBAM⁶⁰ depuis le 19^{ème} 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 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 SIVU⁶¹

⁵⁴ Entretien avec le maire de Guissény et l'adjoint à l'urbanisme, 11 mars 2011

⁵⁵ 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 12/05/11 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR

⁵⁶ A l'instar de nombreuses communes situées sur la façade littorale atlantique où les militaires défendaient le territoire contre l'ennemi britannique.

⁵⁷ Le départ de l'armée est annoncé en 2007 il devient officiel au 1^{er} janvier 2011.

⁵⁸ Sur 400 hectares appartenant au total à l'armée pour les communes voisines de Gâvres.

⁵⁹ Dont 35 km pour le linéaire de Gâvres à Quiberon.

⁶⁰ 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 à l'emploi d'une main d'œuvre assez conséquente issue de Gâvres (le GERBAM employant 97 personnes dont 60 originaires de Gâvres).

⁶¹ Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

Grand Site Gâvres-Quiberon devenu, en juillet 2005, le Syndicat Mixte Grand Site Dunaire de Gâvres Quiberon⁶². 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 achevée⁶³, 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 encore 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 en 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 milieux humides ces derniers sont situés sur la partie nord du tombolo : le 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, reste encore l'entretien des ouvrages de défense côtière associés à la route et donnant sur la partie sud, la grande plage, qui 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 posé 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 de départ de l'armée, de la tempête de 2008 et des incidences de celle de 2010 compose actuellement une forme d'imbricatio 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.

⁶² 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.

⁶³ SIC FR5360027 dit « massif dunaire Gâvres, Quiberon et zones humides associées ».



Figure 8 Question : La route est-elle ici une simple infrastructure de transport ? Source : DHI-GEOS.

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, d'érosion, de submersion qui en appelle alors à un ensemble d'actions collectives : d'abord essentiellement conçu comme une protection (réalisation d'ouvrages de défense), puis une 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 techniciste⁶⁴. Elle agit déjà comme un questionnement rétrospectif qui ressort incidemment des controverses relatives à l'entretien d'espaces artificialisés que nous avons étudiées et dont nous rendons compte dans cette contribution.

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 (Lascoumes 1997⁶⁵), un contexte d'incertitude et de précaution.

⁶⁴ Marié M., Aménager ou ménager le territoire, dans *Annales des Ponts et Chaussées*, 1996.

⁶⁵ Lascoumes P : « La Précaution, un nouveau standard de jugement », in *Esprit*, novembre 1997.

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 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. La résilience n'est pas forcément synonyme d'adaptation dans une perspective de changements climatiques.