

# la Gazette

des communes • des départements • des régions

## **GESTION DES RISQUES CÔTIERS D'ÉROSION- SUBMERSION**

### **Les défis posés aux élus locaux**

---

**Catherine Meur-Férec**, géographe et **Yann Rabuteau**, juriste.

## Sommaire

Résumé .....	4	<b>III. La stratégie communale en matière d'urbanisme et de capacités de développement face aux risques côtiers.....</b>	<b>13</b>
Introduction .....	4	<b>3.1. L'élaboration du plan local d'urbanisme et l'intégration des risques côtiers.....</b>	<b>13</b>
Un « idéal type » : Plonevez-les-Flots .....	5	<b>3.2. Les autorisations d'occupation du sol.....</b>	<b>14</b>
<b>I. Veiller à la sécurité de la population.....</b>	<b>6</b>	<b>IV. Penser l'avenir à plus long terme dans un contexte de changement climatique... 16</b>	
<b>1.1. L'exercice de la police de l'ordre public.....</b>	<b>7</b>	<b>4.1. Exproprier des « biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines ».....</b>	<b>16</b>
<b>1.2. L'information préventive et la préparation face aux risques.....</b>	<b>8</b>	<b>4.2. Répondre à l'appel à projet « relocalisation » ?.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3. La mise en œuvre de l'alerte et l'organisation des secours.....</b>	<b>9</b>	<b>4.3. La disponibilité du foncier et la réticence de la population : deux facteurs limitant l'option du repli.....</b>	<b>18</b>
<b>II. Consolider les protections contre la mer.....</b>	<b>10</b>	<b>V. Conclusion.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. Renforcer une digue orpheline classée ouvrage hydraulique.....</b>	<b>10</b>	Références bibliographiques.....	20
<b>2.2. Financer des travaux de protection contre la mer : le PSR.....</b>	<b>11</b>	Notes.....	22
<b>2.3. Obtenir des financements supplémentaires en montant un projet de territoire plus intégré : le Papi.....</b>	<b>11</b>		

## Remerciements

Les auteurs expriment tous leurs remerciements à Florence Richard de la Dreal Bretagne pour sa relecture attentive et ses propositions constructives. Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence nationale de la recherche portant la référence 2010-CEPL-001-01, programme Cocorisco (Connaissance et compréhension des risques côtiers).

---

## Résumé

---

Les maires des communes littorales exposées aux risques côtiers d'érosion et de submersion se trouvent aujourd'hui confrontés à une complexité grandissante, entre leurs obligations et responsabilités face à la sauvegarde de la population et des biens et leur volonté de développement économique et social. Ils doivent se référer à une multitude de textes et outils (stratégies, textes législatifs, codifications, labellisations, etc.) qui se sont multipliés suite à l'événement dramatique de Xynthia en 2010, afin de limiter la vulnérabilité des territoires côtiers, tout en cherchant des opportunités de développement résiduelles.

Cet article propose une double vision de juriste et de géographe pour analyser une situation complexe, marquant parfois une déconnexion entre un niveau global théorique et un niveau local confronté aux contraintes du terrain et des acteurs. Cette recherche menée dans le cadre de l'ANR CEPS Cocorisco ambitionne d'apporter à la fois une analyse théorique du système mais aussi un panorama des éléments concrets et détaillés, utile aux élus en charge de cette difficile gestion des risques côtiers.

---

## Introduction

---

Le tragique épisode de la tempête Xynthia les 27 et 28 février 2010 en Vendée, Charente-Maritime et Gironde, a renforcé en France le dispositif de planification, de prévention et de gestion des risques côtiers pouvant affecter les populations exposées, au premier rang desquelles on trouve les habitants des communes littorales (Anziani, 2010; Le Louarn, 2012; Legal, 2012). Le gouvernement a tout d'abord retenu la voie réglementaire, par une première circulaire du 7 avril 2010<sup>(1)</sup>, pour rénover et accélérer l'application des PPRL<sup>(2)</sup>, mettre en place une gestion rigoureuse des digues, identifier des zones de délocalisation des habitations en cas de risque extrême pour les vies humaines et limiter les conditions de constructibilité en recourant davantage à l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme<sup>(3)</sup>.

Au-delà des réactions constatées dans l'urgence puis inscrites dans une démarche plus large de politique publique dédiée, notamment législative, et sur lesquelles on reviendra, il est intéressant d'analyser les outils et instruments juridiques dont disposent les communes littorales pour prévenir et intervenir face à la réalité de ces risques.

Ce constat de l'existant à l'échelle de la commune en termes de gestion des risques côtiers s'organise en premier lieu autour des compétences de l'autorité municipale. En effet, quelle que soit la vulnérabilité aux risques du territoire qu'il administre, le maire de la commune littorale est soumis, dans l'exercice de ses fonctions, aux objectifs généraux de préservation de l'ordre public au titre de la police administrative générale (PAG) (Douvinet et al. 2011).

A cet égard, le maire, autorité de police, se doit de préserver la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Ainsi, l'article L.2212-2.5° du Code général des collectivités territo-

riales<sup>(4)</sup> dispose, quant à l'objet de la police municipale, que celle-ci comprend notamment: « Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels<sup>(5)</sup>, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Cette disposition du CGCT est bien connue des maires et fonde dans bien des domaines leurs compétences en matière d'intervention, y compris sur le littoral face aux risques côtiers, et quelle que soit leur nature<sup>(6)</sup>.

Le maire est bien la première autorité chargée de veiller à l'organisation des secours, mais surtout à la prévention des accidents et fléaux calamiteux menaçant la population de sa commune. On souligne avec intérêt que les autres risques côtiers ne sont pas ignorés par cette disposition fondatrice. Certes, ils ne sont pas visés en tant que tel par le texte, mais les accidents naturels et surtout les inondations et les ruptures de digues prennent une réalité forte et constituent des enjeux évidents si le territoire en cause est une commune littorale, territoire exposé par nature aux risques côtiers.

En revanche, que peut réellement faire le maire sur ces fondements juridiques pour prévenir de tels risques? De même, si la compétence existe, qu'en est-il des moyens matériels pour lutter ou faire cesser le danger et ses conséquences? Bien entendu en cas d'événement comparable à ceux de la tempête Xynthia, « l'intervention de l'administration supé-

rieure» de l'article L.2212-2.5°, à savoir l'Etat via l'autorité préfectorale, se fera en mobilisant l'ensemble des moyens disponibles au titre des compétences exercées dans le cadre d'Orsec. Ceci étant, en l'absence de dispositions spécifiques, la question de la prévention demeure entière.

Pour autant, les compétences en matière de police de l'ordre public ne constituent pas les seuls fondements et cadre d'intervention de la commune en matière de gestion des risques côtiers. En effet, cette gestion peut être étendue aux digues et autres ouvrages de défense contre la mer ainsi qu'à la gestion des enjeux eux-mêmes: l'urbanisation et sa maîtrise, la relocalisation avec ou sans recours à l'expropriation... Autant d'éléments à l'égard desquels on peut identifier des compétences distinctes appuyées sur des outils ou instruments juridiques différents, à des échelles de mise en œuvre locales mais souvent au titre de mécanismes nationaux ou de politiques publiques dépassant le seul cadre communal.

Enfin, le mouvement législatif, réglementaire et stratégique post-Xynthia, ainsi que l'application de la directive européenne inondation de 2007 amènent de nouveaux éléments de gestion, d'obligations et de responsabilité qui, sans doute, rendent complexe ou tout au moins densifient l'approche de ces questions. A l'examen des dispositions existantes ou à venir, on constate rapidement que la gestion des risques côtiers s'étend, par exemple, du droit de l'urbanisme littoral au droit de l'environnement ou encore au droit de la domanialité, qu'elle trouve ses sources normatives à la fois en droit interne et en droit communautaire, qu'elle s'exprime tant par le cadre réglementaire que législatif et qu'elle se manifeste à travers une grande diversité de dispositifs de planification et d'intervention, ainsi que d'échelles et d'acteurs.

Le maire peut légitimement être désorienté face à la complexité de la tâche, sans oublier le volet pénal auquel il peut

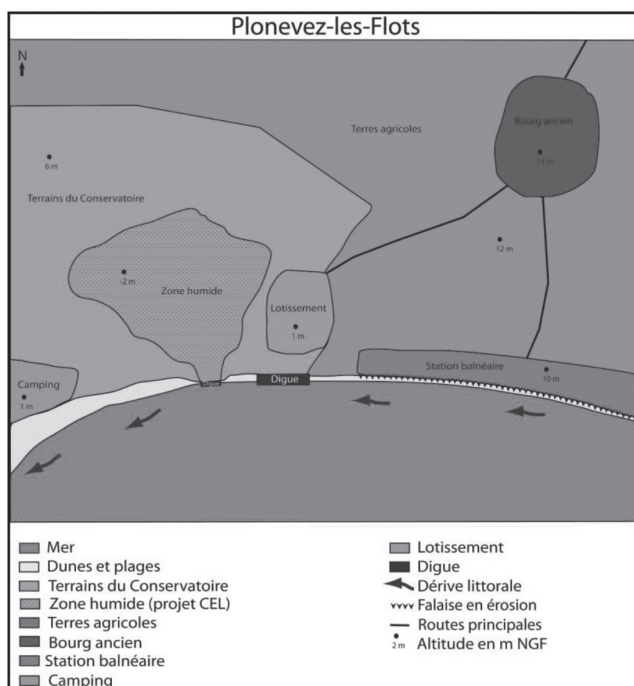
être exposé. Surtout lorsque des intérêts parfois contradictoires s'expriment entre la nécessité de prévenir et d'intervenir, d'intégrer les impératifs de développement et d'attractivité du territoire communal, tout en veillant à la sécurité des citoyens et en étant légalement contraint par le respect des normes supérieures et l'obligation de les intégrer dans les décisions locales.

Pour analyser cette gestion communale et la complexité à laquelle doivent faire face les maires, il est possible d'imaginer en tant que cas d'étude un territoire qui rassemblerait l'ensemble des éléments de risques s'imposant et devant être gérés par l'autorité publique, et cela à quelques titres et fondements que ce soient. Même si chaque territoire se distingue face aux risques par des spécificités naturelles urbanistiques et foncières, économiques et sociales ou historiques, une telle approche apparaît utile afin d'envisager l'ensemble de la réalité de la gestion des risques côtiers.

## Un « idéal type » : Plonevez-les-Flots

Nous avons donc construit un territoire communal imaginaire, sorte d'idéal type (Weber, 1992) qui serait confronté à la quintessence des problèmes d'aménagement liés aux risques côtiers. Ce territoire fictif a été bâti à partir de l'expérience de plusieurs projets de recherche portant sur les risques côtiers dans le Nord-Pas-de-Calais (PNEC, 2002-04), le Languedoc-Roussillon (ANR Miseeva 2007-11), en Bretagne (GICC Adaptalitt 2009-12, ANR Cocorisco 2011-14), ainsi que de la participation à plusieurs groupes de travail nationaux (Stratégie à long terme du Conservatoire du littoral (Sogreah, 2011); Stratégie de gestion du trait de côte (Cousin, 2012)). S'il est imaginaire, cet espace est donc fortement inspiré de configurations réelles.

Ainsi, la commune de Plonevez-les-Flots, 4000 habitants, est bordée à l'ouest par une côte basse sableuse où un cordon dunaire isole une zone déprimée (figure 1). A l'est de la commune, une falaise limoneuse d'une dizaine de mètres d'altitude s'érode assez rapidement (50 cm par an) sous l'effet conjugué d'effondrements et de l'attaque basale des houles. Le marnage dans le secteur est de 6 mètres en période de vive-eau et la côte est exposée aux houles de sud-est qui peuvent être fortes en période de tempête. La résultante de la dérive littorale est orientée vers l'ouest et provoque un amaigrissement chronique de la plage au droit de la falaise. Autrefois humide, la partie ouest de la commune a été drainée au début du xx<sup>e</sup> siècle à des fins agricoles, puis partiellement occupée par un lotissement d'une cinquantaine de maisons dans les années 1990. L'altitude moyenne du lotissement est de 1 mètre NGF ce qui le situe 2 mètres sous le niveau des plus hautes mers de vive-eau. Une digue à clapets, en mauvais état et dont on ne connaît plus le propriétaire, empêche l'entrée de la mer dans cet ancien marais maritime. Tout à fait à l'ouest de la commune, l'ancien camping municipal a été repris, au début des années 2000, par une société privée qui a remplacé une grande partie des emplacements par des chalets (habitations légères de loisirs) et aménagé des par-



celles pour camping-car. La majeure partie de ce camping est située à plus d'un mètre sous le niveau des plus hautes mers de vive-eau.

Traditionnellement agricole, la commune garde des atouts agronomiques liés à des sols sablonneux, un climat doux et humide et à la pratique traditionnelle de fertilisation par des algues (label «pommes de terre et primeurs bio de Plonevez»). A fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Plonevez a connu un essor touristique et un dédoublement classique entre le bourg ancien situé à 3 km du trait de côte et la station balnéaire dont les villas bordées de falaise. En raison de l'érosion à cet endroit, la falaise recule réduisant progressivement les propriétés des riverains. Ceux-ci, essentiellement résidents secondaires, se sont groupés au sein d'une association pour la défense de la falaise et réclament une intervention de la commune pour installer des enrochements, des épis et effectuer un rechargement de la plage.

Au début des années 1980, le Conservatoire du littoral a acquis environ un tiers de la surface communale constituée de dunes, de prairies et de zones humides. Ce secteur est aujourd'hui classé en zone Natura 2000. Le Conservatoire et le chargé de mission Natura 2000 étudient actuellement un projet de dépoldérisation pour laisser à nouveau la mer entrer dans une partie de ses terrains et accroître ainsi la biodiversité du site. Il suffirait pour cela de détruire une petite digue non classée dont il est propriétaire. Mais les riverains du lotissement voient ce projet d'un très mauvais œil car ils craignent que cette réouverture d'une partie du polder ne favorise des intrusions marines sur leurs terrains. Cette question fait l'objet d'une vive polémique soulevée en réunion publique à la mairie.

En raison d'un risque pour la vie humaine, et en accord avec la stratégie nationale de gestion du trait de côte (Cousin, 2011), une étude de faisabilité pour la relocalisation des cinquante maisons du lotissement est en cours par le Centre d'études technique de l'équipement (Cete). La commune n'ayant plus de foncier disponible pour ce genre d'opération, le Cete se tourne vers la communauté de communes «Terres et mer d'avenir» dont fait partie Plonevez-les-Flots. Les habitants du lotissement sont à nouveau fortement mobilisés contre ce projet et réclament une consolidation massive et rapide de la digue qui les isole de la mer et met leur vie et leurs biens

en péril. La commune connaît une chute de sa démographie depuis une vingtaine d'années. La population vieillit, l'école maternelle ferme des classes chaque année, plus de la moitié des habitations sont des résidences secondaires ce qui met le commerce local en difficulté hors saison. Pour dynamiser et rajeunir le territoire, le conseil municipal souhaite offrir des logements sociaux à des jeunes couples mais, entre les zones à risque, ou zones «rouges» du PPR «littoral» (aléa fort de submersion), les terres des maraîchers, les espaces rendus inconstructibles par la loi dite «littoral» et les terrains du Conservatoire du littoral, il ne reste que deux possibilités d'ouverture de nouveaux terrains à la construction: une sur des terrains agricoles derrière la falaise, entre les zones urbanisées des villas et le lotissement (dent creuse au sens de la loi littoral), et l'autre en développant le lotissement sur les terres cultivées situées au nord-est (extension en continuité du bourg). Le syndicat des «Jeunes agriculteurs bio de Plonevez», soutenu par la Safer, est fortement opposé à ces projets. Le maire et le conseil municipal de Plonevez-les-Flots doivent faire face à de nombreux défis: responsabilités, obligations réglementaires, choix stratégiques pour le territoire, recherche de financements pour limiter la vulnérabilité. En place depuis les dernières élections de 2008, l'équipe municipale a déjà dû faire face à la tempête Johanna au lendemain de son élection; elle a donc rapidement pris la mesure de ces enjeux. Cet article propose d'établir un panorama des dispositions en vigueur en matière de gestion des risques côtiers et de caractériser leurs modes de mise en œuvre, à travers le prisme de cette commune imaginaire; il suit la trame des préoccupations des élus. Dans un premier temps, et selon les priorités du maire, il s'agira de veiller à la sécurité quotidienne de la population par l'information, la préparation et l'alerte (I). Viendront ensuite le problème de la protection face aux aléas (submersion pour le lotissement et érosion pour les villas) et donc la recherche de financements pour lancer de gros travaux (II). Parallèlement, se posera la question de la stratégie communale en matière d'urbanisme et de ses capacités de développement (III). Enfin, le sujet de la relocalisation des enjeux, prônée par la stratégie nationale de gestion du trait de côte, sera l'objet de discussions pour l'avenir à long terme de la commune et de l'intercommunalité dans un contexte de changement climatique (IV).

---

## I. Veiller à la sécurité de la population

---

La nouvelle équipe municipale, consciente de la vulnérabilité du territoire communal, a fait de la gestion des risques de submersion et de la question de l'érosion une priorité de son mandat. Dès sa prise de fonction, un état des lieux en termes de sauvegarde de la population a été effectué par les élus en charge de l'urbanisme, de l'environnement et de la

sûreté, et a pu souligner un constat alarmant: d'une manière générale, les habitants de Plonevez, et en particulier les résidents directement exposés, ne sont pas préparés aux conséquences d'un événement de submersion, ni à la réalité du phénomène d'érosion qui touche leur commune. En effet, si la fragilité de la digue est connue des riverains directs et

que sa dégradation est notoire depuis le décès de son dernier propriétaire, il y a dix ans, et bien que des démarches soient entreprises (PSR et PAPI, cf. infra 2.), les résidents du lotissement ne sont pas préparés à une crise grave consécutive à la rupture de cet ouvrage.

On sait que la grande majorité des résidents du lotissement est opposée à l'étude de faisabilité du projet de relocalisation, en préférant des opérations de consolidation de la digue qui, même si on ne peut aujourd'hui identifier son véritable propriétaire, « a toujours été plus ou moins entretenue par la commune » selon M. Noë, président de l'Association de défense des habitants du lotissement de la digue. L'ADLD<sup>(7)</sup> a été récemment constituée pour défendre les intérêts des propriétaires, contester tout projet de relocalisation et « mettre la commune face à ses responsabilités », toujours selon son président.

Ensuite, plus à l'ouest, la société propriétaire des terrains, assiette de l'ancien camping municipal, a beaucoup investi dans l'aménagement et l'offre de prestations de cet établissement comptant désormais « 4 étoiles », en proposant notamment une vingtaine de mobile-homes et chalets, en plus de la trentaine d'emplacements pour tentes et camping-cars. Indirectement protégé par la digue, le camping n'en reste pas moins menacé par une submersion rapide en cas de rupture de l'ouvrage et, surtout, les habitations légères accueillant les touristes et leurs familles n'offriraient qu'un abri dérisoire en cas de montée des eaux...

Enfin, côté est, sur la falaise, et tournant le dos au bourg ancien, s'étendent la zone balnéaire et ses villas dont certaines sont exposées à une érosion provoquant éboulements et effondrements. L'hiver dernier encore, la propriété d'une famille résidente occasionnelle a été touchée par la perte de quelques mètres carrés de terrain, entraînant sur la plage une partie de la terrasse, si typique de l'architecture balnéaire de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ce nouveau signe de la vulnérabilité des maisons du front de mer inquiète particulièrement le maire. En effet, les propriétaires des terrains en cause, rarement présents l'hiver, se sont regroupés en association de protection de la falaise, et font pression sur la commune pour obtenir d'importants travaux de renforcement et de défense de la côte. Des recours sont en projet pour mettre le maire en demeure d'effectuer ces travaux...

Au bilan de cet état des lieux des dangers pesant sur les riverains et de la position des principaux acteurs concernés, l'équipe municipale constate que l'information et la sensibilisation aux risques côtiers sont nettement perfectibles sur son territoire, et qu'elle devra gérer de fortes résistances locales par une gouvernance adaptée.

## 1.1. L'exercice de la police de l'ordre public

Le maire de Plonevez-les-Flots s'en inquiète d'autant plus que la loi exige, par l'exercice de l'autorité municipale et de la police administrative, un certain nombre d'actions justement destinées à prévenir, préparer et informer, voire inter-

venir, en d'autres termes à protéger la population présente sur son territoire.

En effet, comme souligné en introduction, le maire de la commune est d'abord autorité de police administrative générale, police de l'ordre public, et, à ce titre, a l'obligation d'intervenir<sup>(8)</sup>. Il s'agit bien d'une obligation, dont le refus de mise en œuvre peut être contesté et sanctionné par la juridiction administrative, sur le terrain de la responsabilité pour faute. Si les conditions matérielles sont réunies, notamment en raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour, par exemple, la sécurité publique, le maire qui ne prend pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril « méconnaît ses obligations légales<sup>(9)</sup> ». Ce principe général prend une dimension particulière sur le territoire de Plonevez-les-Flots, compte tenu des enjeux existants en termes de sauvegarde de la population. Face à ce constat, le maire et son équipe ont en premier lieu travaillé sur une série d'arrêtés municipaux destinés à prévenir la population et à signaler les risques<sup>(10)</sup>.

De ce fait, un affichage interdisant le passage des piétons à marée haute sur le sentier côtier passant sur la digue à clapets a été mis en place de part et d'autre de l'ouvrage. De même, sur la base d'un autre arrêté, une zone de sécurité a été matérialisée au pied de la falaise à l'aplomb des terrains les plus menacés par l'érosion. L'accès du public est interdit dans cette zone en raison d'un risque sérieux d'éboulement; un affichage est également organisé sur la plage. Enfin, un dernier arrêté suspend le passage des piétons sur le sentier en haut de falaise et organise son contournement par voie d'affichage dédié; le maire prévenant ainsi tout accident, mais également toute action en responsabilité à l'encontre de la commune sur la base d'une faute dans le défaut de signalisation des risques.

On notera que concernant les risques d'éboulements eux-mêmes, si l'action du maire se place bien dans le cadre de l'exercice de la police générale de l'ordre public, concernant les habitations situées sur la falaise et menacées de destruction du fait de ces éboulements, la situation peut être différente. En effet, la jurisprudence distingue classiquement l'intervention du maire fondée sur le Code de la construction et de l'habitation (CCH), de celle fondée sur le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans le premier cas, il s'agit de mettre en œuvre les pouvoirs de police administrative spéciale des édifices menaçant ruine des articles L.511-1 à L.511-6 et R.511-1s du CCH, en ce que la construction présente par elle-même un danger pour la sécurité publique du fait de sa vétusté. Ici, l'autorité municipale pourra mettre en œuvre, selon les cas, la procédure de péril ordinaire ou celle de péril imminent. Dans le second cas, il s'agit de préserver la sécurité publique du fait des dangers que représente la construction en cause, non par elle-même mais par le fait d'une cause étrangère<sup>(11)</sup>, par exemple un événement naturel. L'action du maire se faisant alors sur la base de l'article L.2212-2 du CGCT. Ainsi, en cas de conflits ou de confusion, on recherchera la cause prépondérante des désordres<sup>(12)</sup>. Ensuite, la question se pose de l'attitude à adopter face à

l'action de l'association ADLD qui met en cause l'entretien de la digue par la commune. En effet, si on ne parvient pas aujourd'hui à identifier le propriétaire, ou un gestionnaire, de cet ouvrage privé, l'association considère que la commune doit l'entretenir et, au mieux, procéder aux travaux de consolidation. Il convient néanmoins de souligner que la commune, au titre des pouvoirs de police générale de l'article L.2212-2.5° du CGCT, même en cas de propriété ou de gestion privée, se doit d'intervenir dès lors qu'elle a connaissance de l'état de l'ouvrage pour prévenir toute atteinte à la sécurité publique<sup>(13)</sup>. La gestion de la digue n'est pas transférée à la commune, mais dans un objectif de préservation de l'ordre public, le maire doit mettre en œuvre à son égard ses pouvoirs de police.

Le camping doit lui aussi faire l'objet de toute l'attention du maire au regard de l'exercice de la police administrative générale, conjointement avec le préfet. Dans le cadre de la prévention des atteintes à la sécurité publique face à un péril grave et imminent (inondation par submersion ici), l'autorité municipale peut prescrire toutes mesures nécessaires, ordonner la fermeture temporaire de l'établissement ou son évacuation, ou faire assurer cette évacuation par voie judiciaire, sous réserve de motiver sa décision et du caractère proportionné de la mesure face au risque encouru<sup>(14)</sup>. En cas de fermeture définitive, le camping étant légalement autorisé et non situé sur le DPM, l'exploitant pourrait par la suite demander une indemnisation en se fondant sur l'existence d'un dommage grave et spécial consécutif à la fermeture définitive de son exploitation.

Enfin, du fait des dispositions issues à la fois du Code de l'urbanisme (Chapitre III « Dispositions propres aux terrains de camping et aux autres terrains aménagés pour l'hébergement touristique », articles R.443s), et de la circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia la question du maintien du camping se pose avec force. Sur ce dernier fondement, les préfets de département examinent la situation des campings et des parcs résidentiels de loisirs situés dans les communes exposées au risque de submersion marine (dont fait partie Plonevez-les-Flots). Le recensement de ces campings précise, pour ceux d'entre eux qui seraient exposés au risque, le type d'autorisation (en particulier en cas d'implantation sur le domaine public maritime), le nombre d'emplacements dont ceux occupés de façon permanente ou quasi permanente et la réglementation de sécurité mise en place. Les préfets de département donneront un avis sur l'opportunité ou non de leur maintien<sup>(15)</sup>. Le camping de Plonevez peut être maintenu mais son exploitant devra se conformer aux exigences d'informations préventives, d'alerte et d'évacuation de ses occupants, en conformité avec les dispositions communales, notamment établies dans le plan communal de sauvegarde, et les dispositions des articles R.443-9 à 12 du Code de l'urbanisme.

Ce dernier thème relatif à l'information préventive et à la préparation revêt différentes formes qu'il convient à présent d'examiner.

## **1.2. L'information préventive et la préparation face aux risques**

Outre le principe général d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques (Code de l'environnement, article L.124-1), et indépendamment des Dicrim<sup>(16)</sup> et PCS (cf. infra), la population doit pouvoir être informée de la réalité des risques identifiés sur le territoire communal.

Cette information obligatoire n'est pas exclusivement entre les mains de la commune et peut concerner des personnes privées à l'occasion de transaction immobilière. C'est d'autant plus vrai pour d'éventuels nouveaux arrivant sur le territoire de Plonevez qui, en tant que commune visée par un PPR, bénéficient de l'obligation d'information des acquéreurs et locataires de l'article L.125-5.I<sup>(17)</sup> du Code de l'environnement. Cet état des risques concernera tous les immeubles ayant, ou non, déjà subi un sinistre.<sup>(18)</sup> L'article R.125-26 du code précise que cet état des risques sera établi par le vendeur ou le bailleur et devra avoir moins de six mois à la date de conclusion du contrat de location, de la promesse de vente ou de l'acte de vente d'un bien immobilier.

S'agissant de la prévention par l'information de la population résidente, mais également de la préparation des services en cas de sinistre, Plonevez entreprend aujourd'hui l'élaboration de son Dicrim en tant que déclinaison locale du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM).

Le DDRM en vigueur dans le département recense en effet Plonevez-les-Flots en soulignant les risques d'inondation rapide, la présence de zones situées en aval d'une digue, et d'une zone exposée aux glissements de terrains. A ce titre, et sur la base des articles R.125-10 et 11 du Code de l'environnement, le futur Dicrim devra préciser les caractéristiques de ces risques naturels sur le territoire de Plonevez, les dispositions pertinentes du PPR, ainsi que l'ensemble des mesures de gestion de ces risques par la commune.

Ainsi, au titre de l'article R.125-11.3° du Code de l'environnement, le Dicrim devra (notamment) comporter les « caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune, les dispositions du PPR applicables, les modalités d'alerte et d'organisation des secours, mais également les mesures prises par la commune pour gérer le risque (plan de secours communal, prise en compte du risque dans le plan local d'urbanisme (PLU), travaux collectifs éventuels de protection ou de réduction de l'aléa) [...] ». C'est dans ce document que doivent apparaître les modalités d'affichage des consignes de sécurité conformément à l'article R.125-12, et selon les cas visés à l'article R.125-14 du Code de l'environnement<sup>(19)</sup>.

Sur les fondements de ces dispositions (article R.125-14.3°) un affichage dédié a été apposé dans le bâtiment d'accueil du camping de Plonevez-les-Flots. L'ensemble de la population sera par ailleurs informé de l'existence du Dicrim par

un affichage en mairie pendant deux mois, puis pourra librement le consulter sur simple demande.

Outre les connaissances et l'information relatives aux risques, aléas et enjeux à Plonevez et intégrées dans le Dicrim, la commune doit envisager également la mise en place de son plan communal de sauvegarde (PCS) dorénavant obligatoire en cas de PPR approuvé<sup>(20)</sup>. En outre, la commune ayant un PPR, la constitution d'un PCS lui permettra de solliciter de l'Etat un taux de subvention pour études et travaux<sup>(21)</sup> supérieur (40% contre 25% sans PCS).

Il s'agit là aussi d'un chantier important pour Plonevez car le futur PCS devra regrouper l'ensemble des documents relevant de la compétence communale et relatifs à l'information préventive et à la protection des populations, en tant que déclinaison communale du dispositif Orsec<sup>(22)</sup> avec lequel il devra être compatible. A ce titre, clairement inscrit dans le dispositif plus large de la sécurité civile, le PCS « définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus. Il établit un recensement et une analyse des risques à l'échelle de la commune. Il intègre et complète les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention. Le plan communal de sauvegarde complète les plans Orsec de protection générale des populations » (article 1 du décret du 13 septembre 2005 précité).

A l'issue de son élaboration, le PCS sera un instrument essentiel de la gestion opérationnelle en cas de survenance d'un événement dommageable. En effet, il doit permettre de préciser l'organisation et la diffusion de l'alerte, le recensement des moyens disponibles, les mesures de soutien de la population, de sauvegarde et de protection. A ce titre, il faudra également coordonner son contenu avec le récent PPR et développer un volet dédié à l'information préventive qui sera repris dans le Dicrim.

Néanmoins, ne disposant pas de moyens propres de sécurité civile, mis à part le personnel de la police municipale, mais qui serait affecté à d'autres fins en cas de sinistre (maintien de l'ordre, circulation, signalisation...), la municipalité envisage de confier l'élaboration de son PCS à l'intercommunalité. Ainsi, comme le prévoit l'article 5 du décret de 2005, il s'agirait de mettre en place un plan intercommunal de sauvegarde, afin de permettre une large mobilisation de moyens adaptés à un sinistre d'une ampleur particulière. Ce plan intercommunal intégrerait alors les collectivités concernées par les risques côtiers et membres de la communauté de communes « Terres et mer d'avenir ». Dans tous les cas, le plan devra être révisé au plus tard tous les cinq ans.

### **1.3. La mise en œuvre de l'alerte et l'organisation des secours**

Au-delà des obligations incombant au maire au titre de la police administrative générale, et des démarches visant la préparation et l'information préventive, il faut envisager la

mise en œuvre opérationnelle en cas d'aléa avéré et de réalisation du risque.

Pour autant, la police administrative n'ignore pas l'intervention en cas de crise, bien au contraire on l'a vu, elle impose une obligation d'agir pour faire cesser le trouble ou le péril. Ceci étant, en pratique, si le maire conserve sa compétence en matière de police administrative générale, la mise en œuvre des secours s'inscrira dans un cadre opérationnel distinct (Orsec) ou dans le PCS.

Sur le territoire de Plonevez-les-Flots, comme partout en France, le dispositif d'alerte national est susceptible de s'appliquer. En premier lieu donc, les conditions de l'alerte s'inscrivent dans le cadre de la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile, qui impose une vigilance permanente des services de l'Etat, et la diffusion des informations relatives aux risques auprès des populations exposées. Les modalités de diffusion de l'alerte sont elles-mêmes précisées par le décret du 12 octobre 2005 relatif au code d'alerte national<sup>(23)</sup>. Ce code d'alerte national<sup>(24)</sup> contient les mesures destinées à alerter et informer en toutes circonstances la population d'un sinistre ou d'une catastrophe, au sens de la loi de 2004 sur la sécurité civile. Les mesures de diffusion des messages d'alerte seront mises en œuvre par les détenteurs de tout moyen de communication au public, à la demande des autorités publiques<sup>(25)</sup>.

Ensuite, des procédures d'alertes spécifiques aux risques côtiers existent depuis la tempête Xynthia; c'est le cas du dispositif « vigilance vagues-submersion ». Ce dispositif de vigilance et d'alerte s'inscrit dans la même approche que les vigilances dédiées aux huit autres aléas météorologiques et hydrologiques (vent violent, pluie-inondation, inondation, orage, neige-verglas, avalanche, grand froid, canicule). L'information et l'alerte se font par la publication de bulletins et de cartes, deux fois par jour, associant quatre couleurs – dont les états de vigilance rouge et de vigilance orange – et un pictogramme dédié, avec des actualisations en cas d'évolution. Le dispositif est élaboré et suivi par l'action de Météo-France, du Shom (service hydrographique et océanographique de la Marine), de la Direction générale de la prévention et des risques, et de la Direction générale de la sécurité civile pour sa mise en œuvre opérationnelle.

Si le maire est responsable de la surveillance de ces différents états de vigilance en tant qu'autorité de police, le préfet l'informerait systématiquement en cas de vigilance rouge afin de mettre en œuvre le PCS. En fonction de l'étendue géographique et du nombre de communes concernées par la vigilance rouge, le préfet de département, voire le préfet de zone de défense, sera alors en charge de la gestion et de la coordination de la crise à l'échelle pertinente. Le maire conservera sa compétence de maintien de l'ordre public au titre de la police administrative générale, et la mise en œuvre des dispositions pertinentes du Dicrim et du PCS.



---

## II. Consolider les protections contre la mer

---

Au-delà de la gestion quotidienne de la sécurité des habitants, la commune redoute la survenue de la conjonction exceptionnelle d'un épisode tempétueux et d'une pleine mer de vive-eau, comme cela fut le cas lors de Xynthia. En effet, à Plonevez-les-Flots, la cinquantaine de maisons du lotissement est exposée à un risque de submersion grave en cas de rupture de la vieille digue à clapets et l'érosion menace les villas de la station balnéaire. Quant au camping, même s'il est séparé de la mer par un cordon dunaire, il se trouve aussi largement sous le niveau des plus hautes mers de vive-eau. Le premier réflexe dans une telle situation de vulnérabilité consiste le plus souvent à trouver les moyens de renforcer la ligne de rivage, en consolidant les ouvrages existants contre la submersion et en aménageant de nouveaux équipements pour lutter contre l'érosion. Ce genre de projet pose à la commune le double problème de la responsabilité et du financement.

### 2.1. Renforcer une digue orpheline classée ouvrage hydraulique

La circulaire du 7 avril 2010 du MEEDDM et du ministère de l'Intérieur relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010 fixe le cadre général du fameux « plan digue » annoncé les 1<sup>er</sup> et 16 mars 2010 par le président de la République concernant la prévention des submersions marines et les digues. Elle demande notamment aux services de l'Etat concernés de recenser les « systèmes de protection » contre les submersions existants (y compris les cordons littoraux de sable ou de galets<sup>(26)</sup>) et de déterminer les ouvrages qui protègent effectivement un grand nombre de personnes et qui relèvent alors du décret de 2007 sur les ouvrages hydrauliques.

Ce décret<sup>(27)</sup> bien antérieur à Xynthia, n'est pas un texte spécifique aux digues de mer. Au contraire, il a été pensé pour les barrages et les digues fluviales. Son principe est de responsabiliser les propriétaires ou « exploitants » d'ouvrages hydrauliques, qui sont des « concessionnaires de force hydraulique » dans le cas des barrages hydroélectriques. Il les contraint à la surveillance régulière et à l'entretien des ouvrages, au regard des vies humaines et des biens menacés en aval. Par extension, ce décret englobe aussi les digues de mer mais, avant Xynthia, il n'était pas strictement appliqué aux ouvrages maritimes dont le rôle et le fonctionnement sont sensiblement différents de ceux des barrages et digues fluviales. La catastrophe de Xynthia a remis ce texte de 2007 sur le devant de la scène et généralisé son application aux digues de mer. Ainsi, tous les systèmes de protection contre la mer font actuellement l'objet d'un classement par les DDTM contrôlé par les Dreal qui doivent distinguer les

ouvrages de catégorie A, B, C ou D en fonction de leur hauteur par rapport au terrain situé en arrière et du nombre de personnes protégées (et donc exposées en cas de rupture) (habitants permanents et saisonniers)<sup>(28)</sup>. Les ouvrages classés en A, B ou C doivent faire l'objet d'une étude de danger (comme les installations industrielles), d'une surveillance régulière avec visites techniques approfondies réalisées par un organisme agréé, et des travaux nécessaires à leur sûreté, le tout au frais des propriétaires ou « exploitant »/gestionnaire. On perçoit un certain décalage entre ce texte pensé pour la gestion des crues fluviale et l'exploitation des barrages qui est appliqué « tel quel » aux systèmes de protection côtiers. En effet, les digues de mer ne font pas l'objet d'« exploitation » à proprement parler et ne sont pas des ouvrages de berges ayant pour but de protéger des habitations; elles ont souvent été conçues pour isoler de la mer des zones agricoles poldérisées dont la submersion exceptionnelle ne présentait pas une gravité extrême car elles n'étaient pas habitées (Verger, 2011). Un autre problème de fond venant de ce classement est que le nombre d'habitants concernés est calculé uniquement par rapport à la hauteur de l'ouvrage existant et non pas en fonction d'un niveau de surcote marine exceptionnelle. En cas d'ouvrages bas déjà sous-dimensionnés, ce mode de calcul minimise la population exposée, et donc les contraintes d'entretien.

Ainsi, de nombreux ouvrages maritimes sont perçus par leurs propriétaires comme ne rapportant rien (bien qu'ils permettent le maintien de leur terrain « au sec », et donc leur statut de parcelles privées, hors DPM!) si ce n'est des responsabilités et des frais qui deviennent de plus en plus lourds. Dans ces conditions, ces digues maritimes deviennent un fardeau pour leurs propriétaires qui, lorsqu'ils sont des particuliers, cherchent souvent à s'en débarrasser (le Conservatoire du littoral s'en est vu proposer plusieurs à titre gratuit depuis l'épisode de Xynthia!) ou à tout le moins ne revendiquent pas leur droit de propriété.

Plusieurs ouvrages se retrouvent ainsi « orphelins »<sup>(29)</sup> faute de propriétaire identifié. C'est le cas de la digue de Plonevez-les-Flots au droit du lotissement, construite au début du XX<sup>e</sup> siècle dans un but agricole et pour laquelle les informations disponibles manquent depuis le décès de son dernier propriétaire. Or, s'agissant des digues existantes, la loi dite « Grenelle 2 »<sup>(30)</sup> de juillet 2010, prévoit qu'elles devront être mises en conformité avec la réglementation ou à défaut « neutralisées », c'est-à-dire détruites, arguant du fait qu'une digue abandonnée peut être plus dangereuse qu'utile<sup>(31)</sup>. Cette sommation de l'Etat, qui semble peu réaliste dans bien des cas, le dédouane de la responsabilité de s'occuper de tous les ouvrages abandonnés, mais il renvoie de fait la question aux collectivités locales qui, comme à Plonevez-les-Flots, n'en-

visagent pas la destruction de la digue protégeant des habitations. Ainsi, la commune est poussée à prendre en charge l'organisation de l'entretien de l'ouvrage<sup>(32)</sup>, ou à trouver une autre solution comme la délocalisation des biens exposés (cf. partie 4).

Un « décret digues » est actuellement en projet, conformément à ce que prévoit la loi dite « Grenelle 2 »<sup>(33)</sup>. Son objectif est à la fois de renforcer la sûreté des ouvrages tout en limitant la responsabilité du gestionnaire dès lors que la réglementation est respectée. Les enjeux de ce texte sont considérables pour les propriétaires de digue de mer et la gestion des risques de submersion marine en France. Si, par exemple, certaines dunes isolant des zones basses habitées étaient classées comme des ouvrages hydrauliques, les obligations y afférant incomberaient à leur propriétaire/gestionnaire. A Plonevez-les-Flots, le projet de dépoldérisation envisagé par le Conservatoire du Littoral deviendrait non seulement légalement impossible, mais en plus le Conservatoire devrait veiller à ses frais à l'« entretien » (sous-entendu la stabilité) d'une formation naturelle par définition mobile. Outre les coûts considérables engagés, certaines actions pourraient apparaître contradictoires avec les missions de préservation de la dynamique naturelle et de la biodiversité du Conservatoire et les objectifs d'un site Natura 2000. La tentation de figer le trait de côte, souvent défendue par les propriétaires privés et les élus locaux, est donc grande, même sur des espaces dédiés à la préservation de la nature. Dans une telle option, les coûts publics seraient considérables, voire insoutenables, car la durabilité des ouvrages sera constamment remise en question par la dynamique naturelle des côtes.

Au-delà de la question des obligations liées aux digues, « Le point fondamental est le financement. La question de la maîtrise d'ouvrage sera résolue quand le financement sera résolu » Noël Faucher (maire de Noirmoutier-en-l'Île), 7 juillet 2010 (in Cepri 2011).

## **2.2. Financer des travaux de protection contre la mer : le PSR**

Le « plan digue » annoncé en mars 2010 après l'événement de Xynthia par le président de la République a, suite aux inondations du Var en juin 2010, été dénommé « Plan submersions marines et crues rapides », puis en 2011 « Plan submersions rapides : submersions marines, crues soudaines et ruptures de digues », dit PSR (Cepri, 2011; MEDDTL, 2011). Comme le décret sur les ouvrages hydrauliques, le PSR concerne à la fois les submersions marines et les crues fluviales (soudaines uniquement). Cependant, il prévoit un programme spécifique au littoral traitant simultanément des questions d'érosion et de submersion, particularité qui mérite d'être soulignée tant il paraît difficile pour le Medde (ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie) d'aborder simultanément ces deux questions, pourtant étroitement imbriquées mais dépendant de deux directions distinctes (DGPR pour les inondations et DGALN

pour l'érosion). Le PSR est conçu comme un plan interministériel alimenté par des contractualisations avec les collectivités territoriales qui soumettent leurs projets à l'Etat (instruction par les Dreal). Si le projet est inférieur à 3 millions d'euros, un comité local au niveau de la Dreal pourra décider de la labellisation; si la somme est supérieure, c'est la Commission mixte inondation qui statuera au niveau national. Sur le littoral, l'obtention du label « PSR » est le sésame pour financer, sur le fonds dit « Barnier »<sup>(34)</sup>, des travaux de consolidation des ouvrages de protection contre la submersion marine. Le budget alloué par l'Etat aux PSR est de 500 millions d'euros pour la période 2011-2016. Le maire de Plonevez-les-Flots prépare donc un projet de PSR pour conforter la vieille digue à clapets qui protège le lotissement. Il a fait appel à un bureau d'études financé par la commune pour répondre au cahier des charges de labellisation technique du projet. La labellisation PSR permet de subventionner le confortement des ouvrages existants, mais pas de les surélever. Si le projet consiste à rehausser le système de protection, il doit s'inscrire dans un projet plus global monté dans le cadre d'un Papi (programme d'action de prévention des inondations).

## **2.3. Obtenir des financements supplémentaires en montant un projet de territoire plus intégré : le Papi**

Les Papi ne sont pas, comme les PSR, de nouveaux outils créés après Xynthia. Ils ont été initiés dès 2002 par le ministère de l'Environnement et concernent à l'origine uniquement les inondations continentales, gérées à l'échelle des bassins-versants. Mais suite à la catastrophe de Xynthia, des Papi « seconde génération » ont été étendus aux risques côtiers par la loi dite « Grenelle 2 »<sup>(35)</sup> qui transpose notamment les dispositions de la directive européenne inondation de 2007<sup>(36)</sup>. Le principe de fonctionnement des nouveaux Papi est celui d'un appel à projets permanent. Les collectivités territoriales soumettent leur dossier à l'Etat (instruction par les Dreal). La labellisation Papi est décidée au niveau des comités de bassin lorsque le montant est inférieur à 3 millions d'euros et au niveau national par la Commission mixte inondation pour des montants supérieurs. Le budget alloué par l'Etat aux Papi est de 350 millions d'euros pour la période 2011-2015 et est alimenté par le fonds Barnier et le programme prévention des risques du Medde.

L'objet du Papi est plus global que celui du PSR; il ne comporte pas obligatoirement d'actions relatives aux ouvrages de protection (même si c'est souvent la première motivation des collectivités)<sup>(37)</sup>. En outre, l'échelle d'un Papi est plus large que celle d'un PSR; il s'agit d'un territoire de projet à construire, qui peut correspondre à l'échelle d'un Scot ou d'un inter-Scot par exemple et doit au minimum sur la côte couvrir une cellule hydrosédimentaire.

La démarche Papi implique une vision intégrée du risque et la méthodologie préconisée par l'Etat requiert une approche

équilibrée entre différents axes: 1) connaissance et conscience du risque; 2) surveillance et prévision de l'aléa; 3) alerte et gestion de crise; 4) maîtrise de l'urbanisation; 5) mesures de mitigation; 6) ralentissement de l'écoulement; 7) gestion des ouvrages de protection hydraulique. Seul le cinquième axe est obligatoire et le sixième sur le ralentissement de l'écoulement de crue ne concerne a priori pas les risques de submersion marine. Cette liste montre la volonté d'intégrer les demandes de financement dans un projet de territoire et de gestion des risques cohérent. Les collectivités territoriales peuvent monter dans un premier temps un «Papi d'intérêt» pour solliciter le financement d'études. Le «Papi complet» comprendra obligatoirement un diagnostic, une stratégie, un programme d'action et une analyse coût-bénéfices en cas de dépenses d'investissement. L'Etat a élaboré pour les collectivités candidates (et les bureaux d'études qu'elles choisiront) un cahier des charges détaillé (MEDDTL, 2011) étroitement articulé avec, d'une part, la directive européenne inondation de 2007<sup>(38)</sup> et, d'autre part, la méthodologie préconisée pour les «nouveaux» PPRN (plan de prévention des risques naturels<sup>(39)</sup>) «littoraux». Le dossier de Papi est un document lourd à monter, demandant des études approfondies portées par les collectivités territoriales. L'initiative émane en effet du niveau local désireux de faire financer des travaux, et l'Etat se pose en juge de la qualité des dossiers au regard des stratégies nationales et européennes de gestion des risques d'inondation (directive de 2007) et de mobilité du trait de côte (Cousin coord., 2011). Les documents four-

nis dans les dossiers Papi permettront avantageusement à l'Etat d'alimenter les parties enjeux et gestion des nouveaux PPRN dont il a la charge et la mise en place des stratégies locales des TRI imposés par l'Europe.

En discutant avec ses homologues lors d'une réunion de l'Anel (Association nationale des élus du littoral), le maire de Plonevez-les-Flots a découvert une récente circulaire<sup>(40)</sup> encourageant les porteurs de PSR à intégrer leur projet dans un dossier plus global de Papi. Le label Papi étant obligatoire pour les grands travaux et l'utilisation du fonds Barnier, ce montage permettrait d'augmenter ses chances d'obtenir des financements conséquents pour renforcer la protection contre la mer sur sa commune. Par ailleurs, poussé par des habitants sensibilisés aux conséquences probables du changement climatique sur le niveau marin, le maire souhaiterait, tant qu'à engager des travaux, augmenter le niveau de protection assuré par la vieille digue. Or dans ce cas, le projet de PSR ne sera recevable par l'Etat que s'il reçoit une labellisation Papi. Le maire confie donc au bureau d'études qui prépare le PSR le montage d'un dossier de Papi.

Conforter les digues, financer les travaux par les PSR et les Papi, le premier réflexe pour la commune est de se protéger contre la mer, de se barricader face à un risque devenu tangible depuis Xynthia. Mais ces actions n'agissent que sur un des paramètres du risque: l'aléa (submersion et érosion). Une autre façon, complémentaire, de réduire la vulnérabilité d'un territoire est d'agir sur les enjeux, via la maîtrise de l'urbanisation.

### III. La stratégie communale en matière d'urbanisme et de capacités de développement face aux risques côtiers

Adopté dans sa dernière version bien avant la loi SRU<sup>(41)</sup>, le POS de la commune doit être aujourd'hui révisé et, à cette occasion, remplacé par un plan local d'urbanisme (PLU). Le futur PLU en tant que document prospectif définissant les grandes orientations de la commune pour l'avenir, devra bien entendu «tenir compte des risques auxquels est exposé le territoire côtier de Plonevez», selon le maire. En effet, au-delà de cette déclaration l'élaboration du futur PLU devra nécessairement tenir compte, précisément, des risques naturels prévisibles tels qu'ils ont pu être recensés sur le territoire de Plonevez. Ainsi, l'article L.121-1.3<sup>o</sup> du Code de l'urbanisme dispose: «Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable: [...] 3<sup>o</sup> la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature».

L'enjeu est important du point de vue de la légalité du futur PLU car l'absence de prise en compte de ces risques peut conduire à son annulation. Parallèlement, l'EPCI «Terres et mer d'avenir» a décidé de mettre en place un Scot<sup>(42)</sup> sur le territoire des communes membres de la communauté, dont Plonevez, pour tenir compte des dispositions incitatives de la loi «Grenelle 2<sup>(43)</sup>», et notamment des dispositions relatives à l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser, ou des zones naturelles. Les deux démarches sont pour l'instant distinctes mais le Scot, tout comme le PLU, devra intégrer la gestion des risques naturels à son échelle de pertinence qu'est l'intercommunalité. Les dispositions du même article<sup>(44)</sup> lui sont en effet également opposables.

Ainsi, à Plonevez-les-Flots, la situation est assez complexe du point de vue de l'élaboration et du contenu du PLU (3.1), qui devra intégrer les risques naturels prévisibles et les spécificités de son territoire. Elle est également rendue difficile concernant les autorisations d'occupation des sols – les permis de construire en particulier – du fait des risques encourus et de la situation de «commune littorale» au regard de la loi du 3 janvier 1986 (3.2).

#### 3.1. L'élaboration du plan local d'urbanisme et l'intégration des risques côtiers

Si l'élaboration du projet de PLU est pour l'instant plus avancée que celle du Scot il devra néanmoins être compatible, ou rendu compatible, avec les dispositions de celui-ci au titre de l'article L.121-1.15<sup>o</sup> du Code de l'urbanisme. Ainsi, «[...] les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise

en valeur, les cartes communales, [...] sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. [...]».

Cette question de l'articulation entre les deux démarches se pose avec d'autant plus de force que le maire de Plonevez s'interroge sur les possibilités d'ouvrir à l'urbanisation des zones agricoles pour accueillir le lotissement de la digue en cas de relocalisation de celui-ci. Or la loi «Grenelle 2» a ainsi modifié l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme: «Dans les conditions précisées au présent article, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle [...]» Quoi qu'il en soit, dans les deux cadres (Scot et PLU) les risques naturels à caractériser et à intégrer devront être en particulier précisés par le préfet dans le «porté à connaissance» qui suit la décision d'élaboration ou de révision du PLU, conformément à l'article R.121-1 du Code de l'urbanisme<sup>(45)</sup>. Le «porté à connaissance» engage l'Etat quant à son contenu et devra présenter les risques en cause, les dispositions destinées à prévenir ces risques, tel le PPRL<sup>(46)</sup> approuvé, ou encore les données techniques pertinentes. Pour autant, la commune doit dans un premier temps concentrer ses efforts sur l'élaboration de son PLU et l'intégration des risques côtiers. Ainsi, l'équipe municipale étudie les données transmises par le préfet dans le porté à connaissance sur l'état de risques, et examine également les conclusions de différentes études commandées auprès de bureaux spécialisés, quant à la situation de la falaise (érosion), de la digue (consolidation, destruction), à la relocalisation du lotissement et à l'aménagement du camping. Les études préalables réalisées au cours de l'élaboration du PPRL par le préfet, sont également considérées. Aujourd'hui, la principale crainte du maire sur la légalité de son futur PLU est de savoir si les risques de submersion et d'érosion seront suffisamment pris en compte dans le dispositif local. En effet, par exemple, un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille<sup>(47)</sup> a retenu son attention en disposant «qu'en ne prenant pas suffisamment en compte le risque d'inondation, le PLU approuvé compromettrait gravement, notamment, un des principes énoncés par l'article L.121-1 applicable du Code de l'urbanisme, selon lequel les PLU doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles [...]».

Ensuite, le PLU devra contenir conformément aux dispositions de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme, un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développe-

ment durables, des documents graphiques et un règlement, qui auront à prendre en compte à divers degrés ces risques. Le rapport de présentation devra être suffisamment précis quant à la prise en compte de l'environnement naturel, de ces caractéristiques et des risques liés. Surtout, il devra s'appuyer sur des études et données adaptées et à jour, pour apprécier la réalité du risque et la pertinence du zonage compte tenu de ces risques. L'enjeu en est encore la légalité du PLU qui, par un rapport de présentation insuffisant sur ce point, pourrait encourir une annulation<sup>(48)</sup>. Les documents graphiques vont permettre, notamment du point de vue de l'effectivité de la gestion des risques, de visualiser et d'identifier les espaces concernés, les mesures prises et les zonages retenus à cet effet. Cette étape est stratégique car les nouveaux zonages retenus dans le PLU devront s'articuler avec les zonages du PPRL. Là encore, aucune contradiction ne doit apparaître<sup>(49)</sup> entre les dispositions du futur PLU et les « zones de danger » (ou zones « rouges »), et « zones de précaution » (ou zones « bleues »), du PPRL.

Ainsi, les zonages résultant des documents graphiques du PLU devront désormais, à Plonevez, distinguer au titre de l'article R.123-4 du Code de l'urbanisme les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles mais aussi, parmi elles, les zones soumises à risques au titre du PPR.

C'est notamment à cette étape de l'élaboration du PLU que la commune étudie avec la Safer les possibilités d'ouvrir à l'urbanisation une partie des terres agricoles situées entre l'actuel lotissement et le bourg ancien, en continuité de ce dernier. Il s'agirait de retenir un zonage « zones à urbaniser » réservé au probable déplacement du lotissement de la digue; une solution qui serait conforme aux dispositions du PPRL qui retient l'ensemble de l'actuel lotissement en « zone à risque » et à la stratégie nationale de gestion du trait de côte<sup>(50)</sup>.

Ensuite, le règlement du PLU va revêtir une grande importance dans la gestion des risques car ce sont ses prescriptions qui vont juridiquement s'imposer aux futures autorisations d'occupation du sol. Le règlement pourra se fonder sur le PPRL obligatoirement annexé au PLU du fait de sa valeur de servitude d'utilité publique, afin de prescrire des conditions particulières<sup>(51)</sup>, de construction dans les zones à risque. C'est dans ce règlement du PLU que seront motivées les nouveaux zonages, notamment ceux excluant toute urbanisation nouvelle à partir du lotissement, en extension vers la digue ou au nord de celui-ci. Il est prévu de retenir un zonage de type zone naturelle pour les parcelles qui sont également pour partie en zone à risque au titre du PPR.

### **3.2. Les autorisations d'occupation du sol**

Avant même d'évoquer les conditions de délivrance du permis de construire, il faut souligner l'impact de l'intégration des risques sur les demandes de certificats d'urbanisme. En effet, l'objet de ces certificats est bien d'informer toute

personne sur les contraintes d'urbanisme applicable à une parcelle déterminée. A cet effet, la commune doit délivrer à celui qui en fait la demande (l'acquéreur potentiel d'une parcelle, par exemple<sup>(52)</sup>), les informations pertinentes compte tenu de la demande de certificat « ordinaire » faisant état des contraintes, ou « détaillé » s'il s'agit d'une opération précise. Dans ce dernier cas, le certificat peut être négatif par rapport au projet exposé dans la demande. C'est ce que le maire de Plonevez a déjà fait sur la base du PPR en délivrant un certificat d'urbanisme négatif à un propriétaire de villa située sur la falaise et qui voulait connaître l'état des contraintes opposables dans l'hypothèse de l'extension de son habitation. Le maire a ainsi fait référence au risque de glissement de terrain concernant une partie de la parcelle, et recensé au PPR en vigueur<sup>(53)</sup>. En d'autres termes, le maire qui a connaissance des risques affectant telle parcelle se doit d'en tenir compte dans l'instruction de la demande de certificat d'urbanisme car, dans le cas contraire, sa responsabilité peut être mise en cause sur la base d'une faute au regard des obligations d'information qui lui incombent. A contrario, sa responsabilité ne serait pas engagée s'il n'avait pas connaissance du risque ce qui, compte tenu des aléas affectant le littoral de la commune, des études réalisées et de l'existence d'un PPR approuvé, ne serait pas soutenable dans le cas de Plonevez.

Concernant les permis de construire, la prise en compte des risques côtiers s'imposera dès l'instruction de la demande puisqu'aux côtés des éléments classiquement exigés par l'article R.431-4 du Code de l'urbanisme, le pétitionnaire devra également fournir à l'appui de sa demande l'étude préalable de l'article R.431-16 e), du même code<sup>(54)</sup>. Le règlement du PPR en vigueur à Plonevez impose en effet la réalisation de telles études en cas d'urbanisation nouvelle sur les parcelles retenues en tant que zones de précaution, en raison du risque d'inondation par submersion marine ou du fait du risque d'érosion.

Ensuite, lorsque le PLU sera en vigueur, la question de la délivrance ou non d'un permis de construire en tenant compte des risques ne se posera que dans les zones toujours ouvertes à l'urbanisation en vertu du règlement du nouveau PLU compatible avec le PPR. Dans cette attente, c'est encore le PPR qui servira de référence pour instruire les éventuelles demandes portant sur des zones de danger ou des zones de précaution. Pour les zones urbanisables non visées par le PPR, le règlement de l'actuel POS et les dispositions de la loi « littoral » continueront à s'appliquer.

En définitive, le maire conserve la faculté de refuser la délivrance d'une autorisation de construire sur la base de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme précité. Quant à la responsabilité en cas de délivrance d'un permis dans une zone d'exclusion du PPR, elle pourra être recherchée à l'encontre de l'autorité municipale sur la base d'une faute simple.

On peut souligner ici le fait que, à Plonevez-les-Flots, commune littorale au sens de la loi du 3 janvier 1986, la situation est rendue encore plus complexe du point de vue de la

gestion de l'urbanisation en raison des principes d'aménagement et d'urbanisme issus de cette même loi<sup>(55)</sup>. En effet, qu'il s'agisse des espaces remarquables, des coupures d'urbanisation, mais également du régime d'urbanisation dans la bande des 100 mètres, des espaces proches du rivage et d'extension limitée de l'urbanisation, ou encore d'extension de l'urbanisation en continuité ou de hameau nouveau intégré à l'environnement, les possibilités offertes à la commune pour ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation sont réduites. Le cas du lotissement et de son éventuelle relocalisation en arrière du littoral, en espace proche du rivage, sera confronté au caractère limité de cette urbanisation nouvelle. Or s'agissant de cinquante logements, son appréciation sera sans doute délicate. Relocaliser le lotissement à proximité du bourg ancien et en continuité avec lui pourrait être une solution sous réserve de la disponibilité des terres agricoles. La gestion des risques côtiers, via notamment le PPR, et l'impact des principes de la loi « littoral » risquent de fragiliser la politique de développement communale et la légalité du futur PLU.

Les conséquences de cet ensemble de contraintes sur les autorisations que pourrait délivrer la commune inquiètent le maire qui s'interroge sur les risques encourus, au-delà de la seule légalité, mais en cas de sinistre qui pourrait malgré tout survenir. La jurisprudence administrative précise à cet

endroit que le critère déterminant est l'étendue de la connaissance que l'autorité avait des risques. Lorsque l'autorité qui délivre l'autorisation a une connaissance suffisante pour refuser une demande d'occupation du sol et délivre néanmoins un permis, sa responsabilité peut être engagée en cas de sinistre<sup>(56)</sup>. A l'inverse, sa responsabilité ne peut être engagée si la commune n'a pas connaissance des risques lors de l'autorisation<sup>(57)</sup>.

La prise en compte et l'intégration dans le futur PLU des risques définis au PPR « littoral » applicable à Plonevez est donc une tâche difficile, tant du point de vue de la technicité des éléments à intégrer pour une juste appréciation des enjeux, que de la légalité du document lui-même, ou des décisions d'occupation du sol. Ces difficultés sont encore renforcées par la faible disponibilité du foncier sur le territoire, contrainte par les principes d'aménagement et d'urbanisation issus de la loi « littoral ».

A ce propos, plusieurs stratégies ont été évoquées, notamment celle d'une relocalisation d'une partie du bâti trop exposé. Cette option, qui doit être considérée à la fois pour le lotissement si le sort de la digue ne peut être réglé, mais également pour les villas balnéaires de la falaise si des travaux de protection ne peuvent être menés, est confrontée aux mêmes contraintes et, surtout, soulève invariablement la question de l'expropriation.

# Plongez dans l'actualité de la FPT avec La Gazette



## La Gazette c'est :



**Chaque semaine**  
l'hebdo avec son supplément.



**Chaque jour**  
le Quotidien en ligne.



**En permanence**  
l'accès libre à tous les services du Pack Internet sur [www.lagazette.fr](http://www.lagazette.fr)

## Abonnez-vous !

Pour vous abonner, reportez-vous aux bulletins d'abonnement présents dans la revue ou rendez-vous sur [www.lagazette.fr/abonnement](http://www.lagazette.fr/abonnement).

+ de **56%**  
de réduction

Création Zedrimtim

---

## IV. Penser l'avenir à plus long terme dans un contexte de changement climatique

---

Outre la maîtrise de l'urbanisation future, il peut dans certains cas être judicieux pour réduire la vulnérabilité de supprimer des enjeux existants ou de les éloigner de l'aléa. En d'autres termes, il s'agit d'opérer une destruction de biens très exposés (menaçant la vie humaine par exemple) et pour lesquels aucune solution de protection durable à long terme ne peut être trouvée. Cette solution a été prônée, mais malheureusement a posteriori, par la circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia. Ce texte précise en effet «les conditions d'identification des zones où une délocalisation des constructions doit être envisagée lorsqu'il existe un risque extrême pour les vies humaines sans qu'il y ait possibilité de réduire la vulnérabilité des bâtiments». Elle demande aux services de l'Etat de définir sur les secteurs touchés par Xynthia des «zones à risque d'extrême danger», dénommées ensuite «zones noires» puis finalement «zones de solidarité» où les constructions ont été détruites depuis et les propriétaires indemnisés<sup>(58)</sup>. On sait les polémiques qui sont nées de ces décisions prises dans la précipitation et qui semblaient ignorer les possibilités d'expropriation déjà offertes par la loi Barnier depuis 1995<sup>(59)</sup>.

### 4.1. Exproprier des « biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines »

On peut souligner les éléments caractéristiques de cette procédure du point de vue des risques en cause, en faisant abstraction des questions de foncier disponible aux fins de relocalisation qu'il conviendra en préalable de résoudre et de préciser au PLU, comme on le verra au point 4.3.

Tout d'abord, le Code de l'environnement énumère limitativement les risques naturels qui peuvent justifier l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ainsi l'article L.561-1 de ce code dispose : « Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L.2212-2 et à l'article L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain<sup>(60)</sup>, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine<sup>(61)</sup> menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les

indemnisés d'expropriation ». Une question demeure posée quant au risque d'érosion comme cause de l'expropriation<sup>(62)</sup> : peut-on assimiler «érosion» aux «mouvements de terrain» de l'article L.561-1? En effet, cet article semble ne viser que les mouvements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière au même titre que les affaissements de terrain. A moins que la rédaction de l'article ne distingue les mouvements de terrain, d'une part (quelle que soit leur cause, dont l'érosion), et les affaissements dus à une cavité souterraine, d'autre part? Il semble que la pratique et la jurisprudence adoptent une lecture pragmatique de ces dispositions en admettant des expropriations pour risque d'érosion; le rapport Cousin va également dans ce sens<sup>(63)</sup>. C'est bien le risque pour la vie humaine qui va être apprécié au titre de l'article R.561-2 du Code de l'environnement en distinguant la condition préalable de gravité du danger, apprécié selon les «circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire (probabilité d'occurrence et délai de survenue du phénomène) », d'une part, «l'évaluation des délais nécessaires à l'alerte et l'évacuation des personnes exposées (analyse de la soudaineté du phénomène, de la possibilité ou non de surveiller son évolution et de donner l'alerte) », d'autre part. Cette appréciation qui peut être fondée sur d'autres critères puisque la liste de l'article R.561-2 n'est pas limitative, sera effectuée par l'intermédiaire d'une analyse des risques ensuite soumise à enquête publique.

A Plonevez, cette analyse des risques pourrait s'avérer complexe pour une submersion consécutive à la rupture de la digue dont la probabilité de survenance (conjonction d'une tempête, d'une grande marée et rupture de digue suivie d'inondation) demeure sans doute difficile à préciser. Ceci étant, la dégradation constatée de la digue ne laisse pas beaucoup de doutes quant à sa solidité si les choses restaient en l'état... Ensuite, à Plonevez l'érosion de la falaise, même si elle se fait par à-coups peut-être considérée comme un phénomène progressif ce qui exclut théoriquement le recours au fonds Barnier. Par ailleurs, toutes les maisons n'étant pas directement exposées, il conviendrait de justifier avec beaucoup de précision la gravité du danger du point de vue des critères de l'article R.561-2 et, sans doute, d'identifier d'autres éléments d'appréciation. Cette question est également envisagée dans le rapport Cousin précité, qui souligne le fait que, dans le cas de l'érosion côtière, les conditions requises pour l'expropriation sont difficiles à réunir<sup>(64)</sup>, notamment en raison de la difficulté à déterminer l'imminence et l'ampleur d'un effondrement. Enfin, et conformément aux principes de la loi Barnier, l'expropriation du fait des risques naturels ne pourra se faire

qu'à la troisième condition de l'absence d'autre solution moins coûteuse, car à l'issue de l'analyse des risques, il conviendra de vérifier si « les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation <sup>(65)</sup> ».

Ainsi, il conviendra d'examiner le coût mais également l'efficacité face aux risques, des solutions invoquées notamment par l'ADLD quant à la réfection de la digue, ou par l'Association de protection de la falaise quant aux aménagements de défense contre l'érosion. On notera que, en cas de procédure menée à terme, la spécificité de la cause de l'expropriation pour risque naturel se manifeste également dans l'indemnité versée. En effet, l'article L.561-1 du Code de l'environnement dispose que: « Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque ». Cette disposition a pour objectif de ne pas déprécier la valeur du bien du seul fait du risque et, ainsi, de permettre au propriétaire exproprié de remplacer son bien à la valeur du marché. Pour autant, la procédure de l'expropriation ne constitue pas le seul moyen d'éloigner les enjeux de la zone d'aléas. La relocalisation peut également être envisagée par la voie de transaction amiable. En effet, une circulaire <sup>(66)</sup> relative au « fonds Barnier <sup>(67)</sup> » précise qu'il convient de privilégier les acquisitions amiables par rapport à la procédure d'expropriation: « Une priorité devra être accordée aux initiatives que seront amenées à prendre ces communes ou leurs groupements pour proposer des solutions d'acquisition par voie amiable <sup>(68)</sup> ». Il s'agit des mêmes situations dans lesquelles l'expropriation pour risque naturel est possible, mais la différence apparaît essentiellement du fait que seule l'expropriation est subordonnée à une instruction et à une décision d'engagement interministérielle, alors que le recours à la procédure de financement du fonds Barnier pour une acquisition amiable est déconcentrée (préfet). Très impopulaire, l'expropriation reste exceptionnelle (les transactions se faisant le plus souvent à l'amiable) et est juridiquement lourde à appliquer (enquête publique et déclaration d'utilité publique). Jusqu'en 2003, cette procédure relevait uniquement de l'Etat. Elle a ensuite été assouplie et décentralisée par la loi Bachelot de 2003 <sup>(69)</sup> permettant aux communes et à leurs groupements de prendre l'initiative et d'être bénéficiaires de l'expropriation, ou de l'acquisition à l'amiable. En outre, de nouveaux acteurs, « autres que l'Etat » (communes, EPCI, propriétaires, gérants des terrains, etc.), peuvent désormais devenir bénéficiaires, dans le cadre de cette procédure, du fonds Barnier selon des taux fixés par le décret du 12 janvier 2005 <sup>(70)</sup>.

Ainsi, aujourd'hui, l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'acquisition amiable en tant que mesure de sauvegarde des populations menacées (prévention) face au risque de submersion marine et d'érosion se fondent sur les dispositions du Chapitre I du Titre VI du Code de l'environnement. Pour l'expropriation et depuis la loi « Grenelle 2 » de 2010, l'article L.561-1 précise en effet que: « Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L.2212-2 et à l'ar-

ticle L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible [...] de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation ».

Ensuite, l'article L.561-3 envisage les possibilités d'acquisition amiables par la collectivité des terrains ou biens menacés, ainsi que les conditions d'intervention éventuelle du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Sur le littoral français, avant Xynthia, un seul cas a fait l'objet de ce genre d'acquisition sur le fonds Barnier. Il s'agit de la falaise de Criel-sur-Mer où, après dix ans de procédure menée par l'Etat, onze maisons situées sur le bord de la falaise ont été détruites en 2006 (Meur-Ferec, 2008). Pourtant, depuis une dizaine d'années, l'Etat souhaite clairement développer cette option qui consiste, lorsque cela est possible, à écarter le risque par la destruction des enjeux. « Dans certaines zones présentant un risque pour les personnes (falaises côtières par exemple), la procédure d'expropriation liée à la prévention des risques naturels doit impérativement être envisagée, voire privilégiée car, dans ces zones, aucuns travaux ne permettent d'apporter une garantie absolue de sécurité pour les habitants » (Vernier, 2002). En offrant la possibilité d'une alternative à la défense systématique du bâti, la loi Barnier de 1995 marque un tournant notable dans les politiques publiques de gestion des risques côtiers. Elle introduit en effet la possibilité de revenir en arrière sur l'occupation de la côte. Il ne s'agit plus seulement de limiter la croissance de la vulnérabilité en empêchant le développement d'enjeux en zone de forts aléas, mais aussi de réduire la vulnérabilité en détruisant certains enjeux. Cette nouvelle option, celle du « retrait », permet donc de sortir de la logique des « coups partis » qui consiste à considérer que ce qui est bâti doit être inéluctablement protégé.

Cependant, dans la pratique, les réticences sont tenaces et l'expropriation reste très exceptionnelle, d'une part, parce qu'un arrangement à l'amiable est toujours préférable et, d'autre part, parce que la destruction des enjeux reste une solution de dernier recours, la population et les élus locaux y étant généralement vivement opposés. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Etat a lancé au printemps 2012 un appel à projets pour inciter les collectivités à réfléchir à l'option de la « relocalisation ».

## **4.2. Répondre à l'appel à projet « relocalisation » ?**

L'option de réduire le risque en supprimant les enjeux les plus exposés correspond à ce que l'on a successivement appelé le « recul », ou « repli stratégique », puis depuis le rapport sur la stratégie de gestion du trait de côte (Cousin coord., 2011),



la «relocalisation des activités et des biens». Ce glissement sémantique est révélateur des efforts faits par l'Etat pour tenter de réduire l'aversion que cette option suscite auprès de la plupart des acteurs locaux. Si «retrait» fait penser à une perte «sèche», «relocalisation» au contraire évoque des qualités d'adaptation valorisées par les politiques liées au changement climatique (Onerc, 2009) et implique surtout «d'inscrire la démarche dans une dynamique de recomposition territoriale» (Cousin coord., 2011). On peut y voir la promesse d'un engagement de l'Etat à reconstruire ailleurs, et donc une compensation explicite pour les propriétaires, voire des opportunités de développement pour les collectivités locales. C'est dans cet esprit que le Medde (DGALN) a donc lancé en mars 2012 l'appel à projets «Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens: recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux<sup>(71)</sup>». L'objectif est d'initier et d'encourager des «démarches pilotes, expérimentales et innovantes, concertées et partagées», l'Etat se proposant d'accompagner les acteurs locaux dans la préparation de ces opérations en finançant les études préalables et de faisabilité».

Comme on pouvait s'y attendre, cet appel à projets n'a pas suscité un engouement exceptionnel de la part des collectivités territoriales auxquelles il était adressé. En effet, on comprend aisément que peu de maires soient enthousiastes pour afficher la volonté d'expérimenter cette option; le retrait étant très impopulaire, tenir cette position reste risqué électoralement.

Ainsi, cinq réponses, toutes lauréates, ont été adressées au ministère: la commune d'Hyères, la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (pour la commune de Vias), le Syndicat mixte Baie de Somme Littoral Picard (pour la commune d'Ault), le GIP Littoral aquitain (pour les communes de Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne) et la communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre en Guadeloupe (pour la commune de Petit-Bourg). Ces cinq projets pionniers, qui s'inscrivent dans des échelles et des logiques territoriales assez différentes les unes des autres (tourisme balnéaire, infrastructures routières, réaménagements urbains, dernier recours face à la destruction inexorable d'enjeux bâtis...), vont donc permettre d'avancer plus concrètement sur cette option. Ils reflètent la position d'élus engagés, convaincus du poids grandissant des responsabilités et des coûts liés aux risques côtiers ou (et) qui voient dans cette expérimentation des opportunités. Celle par exemple de négocier dans un premier temps le financement de travaux de protection contre la mer, en échange d'une réflexion à long terme sur le développement futur, hors zone de risque mais sur le littoral, d'activités soutenues par l'Etat; ou bien la possibilité de financer le réaménagement d'un front de mer à vocation touristique qui allait perdre de son attrait du fait de l'érosion... Quoi qu'il en soit, ces expériences apporteront des enseignements précieux sur la mise en œuvre et la faisabilité technique et financière d'une telle stratégie.

Pour Plonevez-les-Flots, outre la réticence de nombreux acteurs locaux, la disponibilité d'espace pour penser la relocalisation des biens et des activités sur la commune pose un problème majeur. Les solutions se trouvent probablement à l'échelle de l'intercommunalité «Terres et mer d'avenir» dont le président incite le maire à réfléchir aux opportunités de développement du territoire que cette option pourrait présenter.

### **4.3. La disponibilité du foncier et la réticence de la population : deux facteurs limitant l'option du repli**

Nous l'avons vu, sur Plonevez-les-Flots, les possibilités de relocalisation de constructions sont strictement limitées par la loi littoral, d'une part, et par le PPR, d'autre part. Par ailleurs, les propriétés du Conservatoire du littoral sont inaliénables et la vocation agricole des terres des maraîchers âprement défendue par le syndicat agricole et la Safer. Dans cette configuration, le maire et le conseil municipal sont partagés pour se lancer ou non dans des études de faisabilité de la relocalisation du lotissement et du camping. D'un côté, cette solution permettrait de ne plus avoir sur la commune de population dont la vie pourrait être menacée par un événement météo-marin exceptionnel, de l'autre cette option ferait perdre à la commune des habitants principaux (des jeunes couples dont les enfants vont à l'école) et le camping, une activité économique porteuse d'emplois et d'attractivité. Le pire (une tempête en pleine mer de vive-eau sur un niveau marin fortement rehaussé par une remontée eustatique accélérée) n'étant jamais sûr, alors que la perte du lotissement et du camping serait programmée par la municipalité elle-même, le maire est tenté par le statu quo. Qui plus est, il espère être à nouveau plébiscité aux prochaines élections et il est conscient que la très grande majorité des habitants de Plonevez-les-Flots tient avant tout à la consolidation des protections contre la mer, et non pas à un renoncement avant-gardiste.

En effet, perdre du terrain face à la mer revient dans l'esprit de nombreux riverains et élus locaux à une quasi-capitulation militaire. Cette réticence peut s'expliquer, outre par des intérêts financiers particuliers, par une volonté de ne pas céder devant les forces de la nature. Ainsi par exemple, au sujet de maisons menacées d'effondrement en sommet de falaise, le maire de Wimereux (Pas-de-Calais) défendait en 2001 les travaux de protection: «Pas question de ne rien faire. La municipalité veut absolument préserver ce quartier urbanisé» (La Voix du Nord, 14 septembre 2001). «Sans ces constructions, nous laisserions faire la nature» (La Gazette Nord-Pas-de-Calais, 6-9 octobre 2001). On retrouve ce genre de réaction après l'annonce des destructions des maisons les plus exposées suite au drame de Xynthia. Des habitants de plusieurs villages de Charente-Maritime comme Fouras et les Boucholeurs ont manifesté pour défendre leur position: «on reste», «on va continuer à se battre»; une bande-

role brandie par des habitants clamait un slogan éloquent «raser non, endiguer oui» (Sud-Ouest, 11 avril 2010). Même s'il s'agit dans le cas de Xynthia d'une minorité, cette position s'apparente à un réflexe de défense de la propriété, parfois en dehors de toutes considérations économiques et éthiques. Ainsi, même si les coûts de démolition et d'indemnisation sont bien inférieurs aux coûts de protection à long terme, et parfois même si la vie humaine est en jeu, les propriétaires essaient généralement, dans un premier temps du moins, de protéger ou de faire protéger leurs biens (Meur-Ferec, 2008). Ceci amène à ne pas négliger une composante

fondamentale de la vulnérabilité: la perception des risques (Becerra et Peltier, 2009; MEEDDM, 2010; Meur-Ferec et al, 2011; Rey-Valette et al, 2011). Ancrée dans les représentations sociales, liée à l'attachement au lieu, à la sensibilité aux risques, à la mobilité, aux capacités de mobilisation et de réaction, etc., c'est un facteur essentiel de la gestion des risques côtiers (Peretti-Watel, 2003; Becerra et Peltier, 2009; Flanquart, 2012; Hellequin et al., 2013). Il semble en effet, qu'au-delà de la faisabilité économique, le problème de l'acceptabilité sociale du retrait soit un obstacle majeur à cette option anticipatrice.

---

## V. Conclusion

---

La plupart des mesures présentées dans cet article existaient déjà avant les années 2000. La loi Barnier notamment avait déjà prévu en 1995 la mise en place des PPRN et les possibilités d'expropriation qui auraient pu, si elles avaient été appliquées strictement, éviter la croissance des enjeux dans les zones exposées. La catastrophe (annoncée) de Xynthia et les échéances européennes liées à la directive inondation de 2007 ont récemment abouti à une multiplication d'outils, souvent mis en place dans la précipitation face à des échéances imposées. Sauvegarder les populations et les biens exposés en renforçant les ouvrages de défense contre la mer (sûreté des ouvrages hydrauliques, PSR) et en améliorant la gestion de crise, d'une part, tout en arrêtant la construction de nouveaux enjeux (PPRL) et en étudiant l'option de la relocalisation des activités et des biens pour s'adapter au changement climatique (Cousin, 2011), telle est la gageure actuelle de la gestion des risques côtiers. Les deux positions, défense et repli, ne sont pas forcément incohérentes puisqu'elles peuvent correspondre à deux échelles temporelles différentes: mettre à l'abri aujourd'hui et préparer des délocalisations pour demain. Mais leur articulation semble néanmoins confuse et il devient difficile pour un élu local aujourd'hui de

s'y retrouver; les mieux informés et conseillés saisiront en premiers les opportunités encore offertes par l'Etat.

Il faut également considérer le décalage souvent présent entre les stratégies développées au niveau global (national ou européen) qui aboutissent assez facilement au consensus, (Cousin rapp., 2011; MEEDDM, 2010; Meur-Ferec et al. 2009) et la réalité des situations sur le terrain, où les conflits d'intérêt se multiplient au fur et à mesure que l'espace littoral disponible se raréfie et enchérit. L'option de la relocalisation des enjeux, préconisée au niveau national et majoritairement rejetée localement, illustre parfaitement ce décalage.

La commune de Plonevez-les-Flots, comme beaucoup, va donc avec pragmatisme mettre en place un PCS devenu obligatoire depuis l'approbation du PPR, soumettre à l'Etat un PSR pour conforter ses défenses contre la mer, préparer un Papi pour prévoir des travaux de protection plus ambitieux, tout en cherchant par tous les moyens légaux des marges de manœuvre pour bâtir encore quelques logements, et en évitant les situations de plus en plus complexes de mise en cause de sa responsabilité et... remettre à plus tard, voire aux générations futures, les préoccupations d'adaptation à la remontée du niveau marin...

## Références bibliographiques

- Anziani A., 2010. Rapport sur les conséquences de la tempête Xynthia. Paris: Sénat, coll. «Les rapports du Sénat», n°554, rapport d'étape, 100 p.
- Becerra S., Peltier A., 2009. Risques et environnement: recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés. Paris, L'Harmattan, 575 p.
- Cepri (Centre européen de prévention du risque d'inondation), 2011. La gestion des digues de protection contre les inondations. Rapport élaboré avec un groupe de travail constitué de parlementaires volontaires, 60 p.
- Cour des comptes, 2012. Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var. Rapport public thématique, 299 p. juillet 2012.
- Cousin A. (rapp.), 2011. Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Rapport au gouvernement, 60 p.
- Douvinet, J., Anselle, A., Delfosse, S., Denolle, A-S., 2011. Les maires face aux plans de prévention du risque inondation (PPRI), L'Espace géographique, 1, 31-46.
- Flanquart, H., 2012. An unwelcome user? Or how to negotiate the use of a risky space, Journal of risk research. Volume 15, Issue 10, Special Issue: Navigating scientific routes to risk assessment, p.1261-1279.
- Hellequin A-P., Flanquart H., Meur-Ferec C., Rulleau B. (sous presse), Perceptions du risque de submersion marine par la population du littoral languedocien: contribution à l'analyse de la vulnérabilité côtière. NSS.
- Le Louarn P., 2012. Le droit dans la tempête. Norois - N°222, n° spécial Xynthia, regards de la géographie, du droit et de l'histoire, p.61-77.
- Legal P-Y., 2012. Droit de propriété et maîtrise des «sols environnementaux». Quelques enseignements tirés de la tempête Xynthia. Norois - N°222, n° spécial Xynthia, regards de la géographie, du droit et de l'histoire, p.79-89.
- Meur-Ferec C. Deboudt Ph. Morel V., Longuépée J. (2009). La vulnérabilité des territoires côtiers à l'érosion: vers une prise en compte des risques dans la gestion intégrée des zones côtières. In Agir ensemble pour le littoral, mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques. La Documentation française, p.113-131.
- Meur-Ferec C., 2008. De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral: un itinéraire de géographe. Edilivre, Collection universitaire, Paris, 250 p.
- Meur-Ferec C., Flanquart H., Hellequin A-P., Rulleau B., 2011. Risk perception, a key component of systemic vulnerability of coastal zones to erosion-submersion. Case study on the french mediterranean coast. Actes du colloque Littoral 2010 - Adapting to global change at the coast. Article number 10003, 8 p. DOI <http://dx.doi.org/10.1051/litt/201110003> Published online 09 may 2011.
- Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, 2010. La gestion du trait de côte. Editions Quae, Paris.
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, 2011. Plan national submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et ruptures de digues. DGPR, février 2011, 80 p.
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, 2011.
- Programmes d'action de prévention des inondations, De la stratégie au programme d'action, Cahier des charges. DGPR, février 2011, 28 p.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Ministère de l'Equipement des Transports et du Logement, 1997. Plans de prévention des risques littoraux (PPR). La Documentation française, Paris, 54 p.
- Onerc (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique), 2009. «Changement climatique: coûts des impacts et pistes d'adaptation». Troisième rapport de l'Onerc.
- Peretti-Watel, P., 2003. La sociologie du risque, Paris, Armand Colin.
- Rey-Valette H., Rulleau B., Sourisseau E., Meur-Ferec C., Flanquart H. and Hellequin A-P., 2011. Languedoc beaches in the face of coastal flooding risk: defining management policies whilst taking into consideration users' perceptions. Actes du colloque du Centre de la mer de Biarritz «Vulnérabilité des écosystèmes côtiers au changement global et aux événements extrêmes» (Biarritz, 18-21 octobre 2011).
- Sogreah, 2011. La prise en compte du changement climatique dans la stratégie à long terme du Conservatoire du littoral. Etude réalisée pour le Conservatoire du littoral.
- Verger F., 2011. Dignes et polders littoraux: réflexions après la tempête Xynthia. Physio-géo, Vol. 5, p. 95-105.
- Weber M., 1992. L'objectivité de la connaissance in Essais sur la théorie des sciences, Paris, Pocket Agora.

## Notes

- 1) Circulaire du 7 avril 2010 du MEEDDM et du ministère de l'Intérieur relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010.
- 2) Plan de prévention des risques littoraux (Mate, 1997).
- 3) Article R.111-2 du Code de l'urbanisme: «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 sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations».
- 4) CGCT.
- 5) Souligné par nous.
- 6) Tel est le cas aussi par exemple en matière de lutte contre les pollutions affectant l'estran pour la gestion du nettoyage des plages et des sites touchés. Cette compétence est par ailleurs reprise au sein du dispositif Polmar Terre intégré à Orsec qui, en cas de pollution de faible ou moyenne ampleur, maintient la responsabilité de la lutte entre les mains de l'autorité communale (cf. instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale Polmar). Orsec: l'Organisation de réponse de sécurité civile. Acronyme retenu depuis la loi n°2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 (JORF n°190 du 17 août 2004). La loi de 2004 met également en place au travers de ses décrets d'application du 13 septembre 2005, les PCS (plans communaux de sauvegarde), décret n°2005-1156, et les PPI (plans particuliers d'intervention), décret n°2005-1157.
- 7) ADLD: Association de défense du lotissement de la digue, fictive pour notre article.
- 8) Article L.2212-2.5° du Code général des collectivités territoriales qui dispose que l'objet de la police municipale est: «Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure».
- 9) CE, 23 octobre 1959, «Doublet», n°40922.
- 10) Fondée sur la prévention des atteintes à la sécurité publique, la jurisprudence administrative reconnaît ainsi un devoir de signalisation des risques (CE, 28 avril 1967, «Sieur Lafont», n°65449).
- 11) CE, 31 mars 2006, «M<sup>me</sup> Yolande A», n°279664 ou CE, 30 août 2006, «M. Pierre A», n°275008. Les références jurisprudentielles intégrées à cet article doivent beaucoup à la base de données «prim.net», portail de la prévention des risques majeurs; www.prim.net.
- 12) Idem.
- 13) CAA de Lyon, 22 juillet 2010, «M. et M<sup>me</sup> Eric A», n° 08LY00933, et CE, 14 mai 2008, «commune de Pertuis», n°291440.
- 14) CAA de Marseille, 8 décembre 1998, «SARL Heaven», n° 97MA10345 et CE, 25 juillet 2007, «M. Pierre X», n°278190.
- 15) Circulaire du 7 avril 2010 précitée.
- 16) Document d'information communal sur les risques majeurs.
- 17) Modifié par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages.
- 18) L'article L.125-5.1 dispose en effet que: «I.-Les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, prescrit ou approuvé, ou dans des zones de sismicité définies par décret en Conseil d'Etat, sont informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence des risques visés par ce plan ou ce décret. A cet effet, un état des risques naturels et technologiques est établi à partir des informations mises à disposition par le préfet. En cas de mise en vente de l'immeuble, l'état est produit dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles L.271-4 et L.271-5 du Code de la construction et de l'habitation [...] ». De même en cas de transaction ou de mutation sur un bien immobilier ayant déjà subi un sinistre, l'article L.125-5.IV dispose: «IV.-Lorsqu'un immeuble bâti a subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité en application de l'article L.125-2 ou de l'article L.128-2 du Code des assurances, le vendeur ou le bailleur de l'immeuble est tenu d'informer par écrit l'acquéreur ou le locataire de tout sinistre survenu pendant la période où il a été propriétaire de l'immeuble ou dont il a été lui-même informé en application des présentes dispositions. En cas de vente de l'immeuble, cette information est mentionnée dans l'acte authentique constatant la réalisation de la vente».
- 19) Article R.125-12 du Code de l'environnement: «I.-Le maire organise les modalités de l'affichage dans la commune.  
II.-Lorsque la nature du risque ou la répartition de la population l'exige, cet affichage peut être imposé dans les locaux et terrains suivants:  
1° Etablissements recevant du public, au sens de l'article R.123-2 du Code de la construction et de l'habitation, lorsque l'effectif du public et du personnel est supérieur à cinquante personnes;  
2° Immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale,

agricole ou de service, lorsque le nombre d'occupants est supérieur à cinquante personnes;  
3° Terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et le stationnement des caravanes soumis à permis d'aménager en application de l'article R.421-19 du Code de l'urbanisme, lorsque leur capacité est supérieure soit à cinquante campeurs sous tente, soit à quinze tentes ou caravanes à la fois;  
4° Locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements.

III.-Dans ce cas, ces affiches, qui sont mises en place par l'exploitant ou le propriétaire de ces locaux ou terrains, sont apposées, à l'entrée de chaque bâtiment, s'il s'agit des locaux mentionnés aux 1°, 2° et 4° du II et à raison d'une affiche par 5000 mètres carrés, s'il s'agit des terrains mentionnés au 3° du II».

(20) Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile et décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde.

(21) Dans le cadre des Papi et PSR.  
(22) Orsec: acronyme d'organisation de la réponse de sécurité civile.  
(23) Décret n°2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au Code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public et pris en application de l'article 8 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (JORF n°239 du 13 octobre 2005).

(24) Un arrêté du 23 mars 2007 relatif aux caractéristiques techniques du signal national d'alerte, en précise les conditions pratiques.

(25) L'article 5 du décret de 2005 précise en effet:  
«I. 1° Lorsqu'ils en reçoivent la demande des autorités mentionnées à l'article 4, les services de radio et de télévision dont la liste est fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé de la communication;  
2° Les centres d'ingénierie et de gestion du trafic, le centre régional d'information et de coordination routière et le Centre national d'informations routières;  
3° Les équipements des collectivités territoriales;  
4° Les équipements des réseaux internes délivrant des informations au public dans les gares, les métros ou les aéroports, à la demande des autorités mentionnées à l'article 4.

II. - Le signal national d'alerte est notamment diffusé par:  
1° Les équipements publics d'alerte; 2° Les moyens de diffusion d'alerte propres aux installations et ouvrages mentionnés à l'article 15 de la loi du 13 août 2004 susvisée. Les caractéristiques techniques du signal national d'alerte sont définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité civile, du ministre chargé de l'industrie et du ministre de la défense».

(26) La question du classement de certains cordons littoraux (souvent duinaires) comme «système de protection» peut poser problème. Car ces cordons, même sur des sites naturels, peuvent être perçus comme une première ligne de défense lorsqu'il y a des habitations plus loin en arrière: leur classement implique alors de lourdes charges à leurs propriétaires (souvent le Conservatoire du littoral) et tend par ailleurs à figer totalement la dynamique naturelle du trait de côte.

(27) Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement.

(28) A: hauteur ≥ 1 mètre et population ≥ 50 000 hab.; B: hauteur ≥ 1 mètre et population entre 1000 et 50 000 hab.; C: hauteur ≥ 1 mètre et population < 1000 hab.; D: soit hauteur < 1 mètre soit population < 1000 hab.

(29) Quelque 119 km sur les 510 km de digues maritimes n'ont pas de gestionnaire identifié, soit 23% (base de données nationale «Bardigues» du ministère en charge de l'Environnement et du Cemagref, in CEPRI, 2011).

(30) Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010), article 220.

(31) 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 (NOR: DEVP1127131J), non publiée au JORF.

(32) Pour cela, la commune peut utiliser la procédure des «biens vacants et sans maître» (reprenre la propriété de la digue), puis constituer un établissement public regroupant l'ensemble des propriétaires d'un «linéaire de digues hydrauliquement cohérent», sous la forme d'une association syndicale (entité publique composée de plusieurs propriétaires) dans le but de déterminer un responsable unique (Cepri, 2012).

(33) Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010), article 220.

(34) Fonds de prévention des risques naturels majeurs créé par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite «loi Barnier».

(35) Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010).

(36) Directive européenne 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. Ce texte concerne en premier lieu les inondations fluviales, comme l'indique la méthodologie fondée sur les «bassins» et «districts hydrographiques»; il inclut cependant les risques

de submersions marines et impose aux pays membres une méthodologie et un calendrier : évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) pour fin 2011, sélection des territoires à risque importants (TRI) pour la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2012, cartographie des TRI pour fin 2013 et élaboration des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour fin 2015 (seulement 7 pour toute la France métropolitaine et 5 en Outre-mer). Cette directive européenne a été transcrite dans le droit français par la loi dite « loi Grenelle 2 » du 12 juillet 2010.

(37) Mais « tout Papi comportant des actions relatives aux ouvrages de protection doit faire l'objet d'une double labellisation « Papi » et « PSR » (simultanées ou successives) » (circulaire du 12 mai 2011).

(38) A partir de 2015, le dispositif d'appel à projets Papi sera intégré au dispositif de mise en œuvre des PGRI. A ce titre, les Papi s'articuleront avec les PGRI, précisés à l'article L.566-7 du Code de l'environnement et issus du même texte pour, à terme, y être intégrés. Le « territoire Papi », sous-bassin, ou bassin à risque, sera donc intégré à l'approche par district hydrographique retenue par le PGRI en conformité avec la directive inondation et la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (MEDDTL, 2011, p. 5 et 9).

(39) Les PPRN (plans de prévention des risques naturels) ont été créés par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier ». Ils se déclinent en plusieurs types selon l'aléa concerné : PPR inondation, PPR glissement de terrain, etc. Une méthodologie a été proposée pour les PPR littoraux (érosion, submersion, avancées dunaires) dans les années 1990 (Mate, 1997). Suite à Xynthia, et aux préconisations de la circulaire du 7 avril 2010, une refonte de cette méthodologie est en cours afin d'approfondir les études et de tenir compte notamment des effets attendus du changement climatique. Les différents services concernés de l'Etat y contribuent (Dreal, DDTM, DGPR...). Le Csetme a terminé en juillet 2012 les éléments méthodologiques sur les aléas.

(40) Circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets « Papi 2011 » et opérations de restauration des endiguements « PSR ».

(41) Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, « Solidarité et renouvellement urbains », dite loi « SRU ».

(42) Scot : schéma de cohérence territoriale, article L.122-1-1 s du Code de l'urbanisme.

(43) Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(44) Article L.121-1.3° du Code de l'urbanisme

(45) Ainsi : « Lorsqu'il reçoit la décision d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme, le préfet porte à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public les dispositions particulières applicables au territoire concerné, notamment les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du présent livre, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national au sens des articles L.121-9 et L.121-9-1, le plan régional de l'agriculture durable ainsi que le plan pluriannuel régional de développement forestier. Il fournit également les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. Au cours de l'élaboration du document, le préfet communique au maire ou au président de l'établissement public tout élément nouveau ».

(46) Rappelons qu'à Plonevez, le PPR est dit « littoral » (PPRL) du fait de l'intégration du risque d'inondation par submersion marine (digue - lotissement et camping) et du risque d'érosion (falaise - villas de la zone balnéaire).

(47) Cour administrative d'appel de Marseille, 29 janvier 2010, « commune de Saint-Privat-des-Vieux ».

(48) CE, 25 mars 1996, n°171754 ; « [...] Considérant que par délibération [...] le conseil municipal [...] a adopté une modification du plan d'occupation des sols de cette commune créant deux emplacements réservés en vue de réaliser une déchetterie dans une zone NC à vocation agricole et modifiant en conséquence le règlement de ladite zone ; qu'il ressort des pièces du dossier que le dossier soumis à l'enquête publique comportait un rapport de présentation qui ne faisait état ni du caractère inondable des deux emplacements réservés ni des contraintes que cette situation entraînait pour l'utilisation envisagée ; que, dans les circonstances de l'espèce cette situation est constitutive d'une illégalité [...] ».

(49) CE, 20 mars 2009, « Société Norminter », n°308327.

(50) Cf. rapport Cousin, 2011.

(51) Article L.562-4 du Code de l'environnement : « Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L.126-1 du Code de l'urbanisme. Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées ».

(52) A ce titre, le certificat d'urbanisme rejoint la problématique de l'information du public exposée en 1 supra.

(53) Dans ce sens voir par exemple CA de Marseille, 31 mars 2005, M. Jean-Paul X, n° 01MA00935 : « Considérant que [...] le certificat

d'urbanisme indique, en fonction du motif de la demande, si, compte tenu des dispositions d'urbanisme et des limitations administratives au droit de propriété applicables à un terrain (...) ledit terrain peut : / a) Etre affecté à la construction ; / b) Etre utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée, [...] Lorsque toute demande d'autorisation pourrait, du seul fait de la localisation du terrain, être refusée en fonction des dispositions d'urbanisme, et, notamment des règles générales d'urbanisme, la réponse à la demande de certificat d'urbanisme est négative [...] ; que, selon les dispositions de l'article R.111-2 du même code : Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ; Considérant, d'une part, que le certificat d'urbanisme négatif [...] était motivé, notamment, par les risques d'inondation et de glissement de terrain existants sur les parcelles appartenant aux appelants qui empêchaient la délivrance d'un permis de construire en application des dispositions précitées de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme [...] ».

(54) « e) Lorsque la construction projetée est subordonnée par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques miniers approuvés, ou rendus immédiatement opposables en application de l'article L.562-2 du Code de l'environnement, ou par un plan de prévention des risques technologiques approuvé, à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, une attestation établie par l'architecte du projet ou par un expert certifiant la réalisation de cette étude et constatant que le projet prend en compte ces conditions au stade de la conception ».

(55) Il est fait ici référence aux articles L.146-1 à 4 du Code de l'urbanisme notamment, ainsi qu'à la jurisprudence administrative très fournie en matière d'appréciation des différentes notions et principes issus de la loi du 3 janvier 1986.

(56) Par exemple, CAA de Bordeaux, 28 décembre 2009, commune d'Argenton-sur-Creuse : « qu'en accordant, le 11 décembre 1987, aux époux X un permis de construire une maison d'habitation sur un terrain effectivement exposé à des risques d'inondation, qu'elle ne pouvait ignorer, sans l'assortir de prescriptions spéciales, la commune d'Argenton-sur-Creuse a commis une faute de nature à engager sa responsabilité alors même que le classement en zone bleue de la parcelle concernée, par le plan d'exposition aux risques naturels, ne serait intervenu qu'en 1990 ».

(57) Conseil d'Etat, 16 juin 2010, M. Jean A., n°312331.

(58) En juillet 2012, la Cour des comptes a rendu un rapport critique sur cette opération coûteuse menée par l'Etat dans la précipitation (Cour des comptes, 2012).

(59) Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier ». Elle offre donc, depuis près de vingt ans, la possibilité d'opter pour le repli stratégique sur le littoral par la destruction des enjeux trop exposés en bénéficiant d'un financement via le fonds Barnier.

(60) Souligné par nous pour caractériser le cas de Plonevez.

(61) Idem.

(62) Voir par exemple, Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 21 mai 2003, (02-70099) pour une contestation du montant de l'indemnité d'expropriation d'une parcelle destinée à recevoir une digue de protection contre l'érosion marine.

(63) Cf. rapport Cousin, encadré, p. 14. Rapport « Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales », J-Y Cousin, 2011.

(64) « Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs permet de financer des relocalisations de biens, par acquisition amiable ou par expropriation, uniquement en cas de risque grave pour la vie humaine et si aucune mesure de protection ou de sauvegarde des populations moins coûteuse ne peut être mise en œuvre ; dans le cas de l'érosion côtière, ces conditions sont difficiles à réunir », rapport Cousin précité, p. 36.

(65) Article R.561-2.III du Code de l'environnement.

(66) Circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de certaines mesures de prévention.

(67) Fonds de prévention des risques naturels majeurs créé par la loi n°95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement.

(68) Circulaire précitée, p.16, point 2) notamment.

(69) Dans son article 60, cette loi du 30 juillet 2003 modifie l'article L.561-1 du Code de l'environnement dans lequel la phrase : « les biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'Etat » est remplacée par la phrase : « l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque ».

(70) Décret n°2005-29 du 12 janvier 2005 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines, ainsi qu'au fonds de prévention des risques naturels.

(71) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Experimentation-de-la.html>