

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information sur la gestion des événements climatiques majeurs dans les zones littorales de l'Hexagone et des Outre-mer

– Audition, ouverte à la presse, de M. Yves Le Quellec, membre du réseau Océans, mers et littoral de France nature environnement (FNE), et de Mme Nirmala Séon-Massin, présidente de la commission de gestion des écosystèmes de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)..... 2

Lundi
22 février 2018
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de Mme Maina Sage,
*Présidente***



L'audition débute à quinze heures cinq.

Mme la présidente Maina Sage. Nous recevons cet après-midi M. Yves Le Quellec, membre du réseau « Océans, mers et littoral » de France Nature Environnement (FNE), et Mme Nirmala Séon-Massin, présidente de la commission de gestion des écosystèmes de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Merci, Madame, Monsieur, d'être avec nous pour évoquer un sujet qui devient majeur et qui concerne tous les citoyens, dans l'Hexagone et en outre-mer. La montée en puissance des événements climatiques, leur intensification, l'augmentation de leur fréquence, menacent une grande partie de nos populations, particulièrement en zone littorale. L'objectif de cette mission est d'identifier les moyens d'appréhender, d'anticiper, de gérer ce risque, et les moyens de reconstruire après un événement extrême.

Nous sommes intéressés par l'avis du mouvement associatif, qui, par ses remontées et son regard du terrain, a peut-être une vision différente de la façon dont les politiques publiques doivent être conduites.

Je donne la parole à notre rapporteur, M. Haury, qui précisera les objectifs de cette audition.

M. Yannick Haury, rapporteur. Madame, monsieur quel est l'impact des changements climatiques sur la formation, le développement, la fréquence et l'intensité des événements climatiques majeurs dans les zones littorales ? De quels éléments disposons-nous pour comprendre les ouragans qui se sont produits cet automne ? Quelles sont les zones littorales françaises particulièrement vulnérables ? Quelles recommandations peut-on tirer de vos connaissances actuelles pour les décennies à venir ?

Pouvez-vous par ailleurs nous présenter les stratégies d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement, notamment dans les zones littorales, ainsi que leur nécessaire articulation ? Quelle est votre expertise sur l'intérêt des protections naturelles face aux tempêtes, ouragans et fortes précipitations ? Quel jugement portez-vous sur les politiques menées par les pouvoirs publics pour protéger les littoraux français et atténuer l'impact des changements climatiques ? Quelles sont vos recommandations en matière de prévention ? Avez-vous participé à la restauration environnementale de territoires exposés à des événements climatiques majeurs ?

Mme la présidente Maina Sage. Le questionnaire qui vous a été transmis est une simple feuille de route et nous pouvons bien sûr élargir nos échanges à tous les sujets que vous souhaitez aborder.

Mme Nirmala Séon-Massin, présidente de la commission de gestion des écosystèmes de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Merci pour votre invitation.

L'UICN est une association de protection de la nature un peu atypique dans la mesure où elle repose, au niveau international et national, à la fois sur ses membres, sur un réseau d'experts et sur des équipes de salariés. Ses membres sont des structures qui peuvent être étatiques – en France deux ministères en sont membres, ainsi que des établissements publics et des agences de l'État – ou des ONG. Le comité français rassemble une quarantaine de membres d'origines très diverses, même si l'on y retrouve bien sûr les grandes organisations de protection de la nature comme France Nature Environnement (FNE). L'UICN repose également sur son réseau d'experts indépendants, provenant eux aussi d'une grande diversité d'institutions, académiques, techniques, privées... Les membres sont organisés en commissions thématiques et groupes de travail, comme la commission « Gestion des écosystèmes » que j'ai l'honneur de présider. Les experts y participent *intuitu personæ*. Ils sont plus de 250 au comité français. L'autre richesse de l'UICN, ce sont les équipes de salariés, qui organisent les réunions, rassemblent la matière, pilotent la rédaction des publications... L'UICN est donc plus un réseau qu'une association engagée localement, même si la richesse de ses membres permet des retours d'expérience du terrain.

En ce qui concerne le changement climatique et l'évolution des événements climatiques sur le littoral, l'UICN prend acte des travaux scientifiques menés notamment sous l'égide du GIEC, auxquels participent de nombreux laboratoires français. Nous n'avons pas vocation à remettre en cause ce type de travaux et, au contraire, nous nous fondons sur ces approches scientifiques et objectives.

Le fil conducteur porté par l'UICN, ce sont les stratégies fondées sur la nature, un nouveau nom pour un concept ancien. Il s'agit de s'appuyer sur la nature et les forces qu'elle recèle pour nous aider à relever les grands défis qui nous attendent, au premier rang desquels le changement climatique, en termes d'atténuation et d'adaptation. Ces solutions peuvent être la préservation d'un écosystème en bon état, l'amélioration de la gestion durable d'un

écosystème faisant l'objet de divers usages par les communautés locales, ou la restauration, voire la recréation d'un écosystème dégradé.

Ce sont des solutions « sans regret ». Même si les événements climatiques desquels on cherche à se prémunir n'arrivent pas, ces solutions, par exemple la construction d'une grande digue, apportent d'autres bénéfices dès maintenant. Elles sont souvent flexibles, moins coûteuses, et leurs bénéfices vont au-delà de la protection contre un risque de submersion ou l'érosion : cela peut présenter un intérêt pour des activités économiques locales comme l'agriculture, l'élevage, la conchyliculture, le tourisme, la pêche de loisir... Il ne faut donc pas voir ces équipements comme une expropriation de la zone par rapport aux populations locales. Au contraire, ces solutions se fondent sur une concertation, un portage commun avec les différents acteurs locaux.

Nous avons des exemples concrets d'écosystèmes littoraux qui peuvent être préservés ou restaurés pour protéger les populations : dunes, forêts littorales, zones humides, marais, étangs littoraux... L'outre-mer est extrêmement concerné, avec les mangroves et les récifs coralliens. La commune de Saint-Brevin-les-Pins, dont M. le rapporteur a été maire, a misé sur la préservation de son cordon dunaire depuis plusieurs dizaines d'années pour se prémunir contre ces risques. D'autres communes, comme Le Grau-du-Roi, font le choix de restaurer des dunes qui avaient été arasées. En Camargue, un important travail est entrepris pour restaurer le fonctionnement hydrologique naturel et accompagner un retrait progressif et maîtrisé, à certains endroits, du trait de côte, retrait qui paraît inéluctable.

Nous avons des chiffres sur les coûts évités en outre-mer grâce aux mangroves protégeant le littoral : plus de 115 millions d'euros en Nouvelle-Calédonie, 67 millions en Guadeloupe, 66 millions en Martinique... Les bénéfices existent déjà.

L'UICN n'a pas encore le recul nécessaire pour apporter des éléments fiables et précis sur les ouragans survenus il y a quelques mois. Des études conduites au Sri Lanka après le tsunami de 2004 montrent qu'en fonction de l'état des écosystèmes locaux les impacts sont très contrastés, entre plus d'une dizaine de morts dans un hôtel qui avait arasé les dunes qui le protégeaient, et un écrêtement de la vague de six mètres à quarante centimètres dans un village encore protégé par des plantations. Le retour d'expérience au Japon, à la suite du récent tsunami, a montré le rôle des forêts littorales dans la protection des populations. Nous ne nous reposons pas sur rien pour proposer ces théories.

Vous savez sans doute que le Conservatoire du littoral a un projet *Ad’Apto* valorisant une dizaine de sites dans des situations biogéographiques différentes pour montrer quelle gestion souple du trait de côte peut être envisagée par les acteurs locaux en conciliant les différents enjeux de protection des écosystèmes et d’activité socio-économique.

Les politiques publiques existent déjà : loi sur le littoral, pour laquelle il faut veiller à ce que de nouveaux développements législatifs ne remettent pas en question les équilibres qui en sont issues, documents d’aménagement et de planification aux différentes échelles territoriales, stratégie nationale pour la mer et le littoral ainsi que stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, qui mettent toutes deux en avant la dimension systémique de conciliation des différents usages. Il existe également des structures propres à mettre en œuvre ces solutions, structures techniques sur lesquelles s’appuyer pour agir de façon pertinente : l’État et ses établissements publics, tels que l’Office national des forêts (ONF), gestionnaire de forêts littorales, le Conservatoire du littoral, les collectivités locales, les parcs naturels régionaux, les acteurs locaux, associations de protection de la nature, mais aussi représentants des activités économiques.

M. Yves Le Quellec, membre du réseau « Océans, mers et littoral » de France nature environnement (FNE). Nous aurons beaucoup de points d’accord avec l’UICN sur la plupart des sujets abordés. France Nature Environnement (FNE) est la fédération française historique des associations de protection de la nature et de l’environnement, et va fêter son cinquantenaire cette année. C’est une association qui regroupe quelque 3 500 associations, pour la plupart de terrain, avec quelques associations nationales, comme Humanité et Biodiversité, et rassemble de 800 000 à 850 000 adhérents, en métropole et dans les outre-mer.

Je suis en Vendée, plus précisément dans le sud du département et vis donc dans un territoire très proche de l’estuaire du Lay, du secteur de La Faute-sur-Mer et de L’Aiguillon-sur-Mer. J’ai particulièrement suivi tout ce qui s’est passé au moment de Xynthia et après, et la réflexion sur l’événement est toujours en cours. Je connais beaucoup de personnes qui ont été sinistrées par cette tempête et j’ai beaucoup suivi les travaux qui ont permis de reconstruire la façon dont l’événement s’est produit. Il y a eu beaucoup de travaux scientifiques intéressants, qui ne se sont pas laissés prendre dans le courant médiatique qui, d’emblée, tend à vouloir faire croire que c’est du « jamais vu ». Ce n’est pas si simple que ça : il y a des répétitions historiques de ce type d’événements sur certains territoires. Ce n’est pas

du jamais vu et ce n'est pas non plus quelque chose qui ne se reproduira pas avant trois mille ans, comme on a également pu l'entendre dans certains médias.

S'agissant de votre question sur la façon d'analyser les évolutions des événements climatiques majeurs sur le littoral, je rejoins complètement le point de vue selon lequel il faut s'appuyer sur les travaux des experts scientifiques. Nous avons de très bonnes équipes de recherche qui font avancer la connaissance. Je comprends qu'il existe tout de même encore beaucoup de degrés d'incertitude dans ces questions et que la prudence est de mise avant de trancher catégoriquement.

Il y a probablement aussi matière à distinguer ce qui se passe dans l'outre-mer de l'Atlantique nord et en métropole. D'un côté, on a des cyclones, qui sont des éléments d'une puissance immense, et de l'autre des tempêtes, plus ou moins fortes, mais les deux choses ne sont pas de même nature et produisent des effets relativement différents. Dans l'Atlantique nord il y a un vrai sujet avec l'augmentation de l'intensité des événements météo-marins, c'est sans doute moins évident en métropole.

Les grandes catastrophes sont celles où plusieurs phénomènes se conjuguent : une tempête avec des vents puissants qui génèrent des vagues impressionnantes, avec en même temps une élévation du niveau marin, des pluies intenses... Cette concomitance d'événements *a priori* différents aggrave le phénomène et produit une catastrophe, même dans le cas où les phénomènes pris individuellement ne sont pas extrêmes. Dans le cas de Xynthia, il ne s'agissait pas d'une très forte tempête de vent, ni d'un très fort coefficient de marée. C'est le cas aussi pour Irma, avec une puissance de vents certes exceptionnelle, mais conjuguée à une onde de marée extrêmement importante avec une élévation du niveau de la mer de l'ordre d'un ou deux mètres, et puis de fortes précipitations qui ont saturé les sols. Ces facteurs conjugués s'abattent sur un territoire qui devient alors très vite désorganisé. Or, cette dimension n'est pas toujours bien identifiée. Dans les évolutions que nous pouvons redouter, il y a certes un sujet récurrent, l'intensité, mais la répétition des facteurs aggravants est elle-même source de catastrophes.

Mme Nirmala Séon-Massin. Je suis tout à fait d'accord sur le caractère non exceptionnel des tempêtes ou des événements extrêmes et sur la conjonction d'un aléa et de l'exposition à cet aléa. C'est surtout sur cette exposition et son atténuation que nous avons travaillé.

Nous avons, au sein du comité français de l'UICN et de l'UICN internationale, travaillé sur la question de l'atténuation du changement climatique et l'articulation avec la préservation des écosystèmes. Des écosystèmes en bonne santé sont connus pour être des puits de carbone : les forêts mais aussi l'océan, les prairies, certaines zones humides. Plutôt que d'adopter une approche problème par problème, il faut essayer de concilier les différents enjeux, en fonction des spécificités de chaque territoire, même si un problème comme l'atténuation du changement climatique doit être abordé à une échelle beaucoup plus vaste.

M. Yves Le Quellec. Toutes les côtes sont vulnérables à des événements météorologiques extrêmes, et même des côtes rocheuses. On a déjà vu la puissance de la mer arracher des blocs de rocher de plusieurs centaines de tonnes et les projeter très au loin. Il ne faut donc jamais oublier la vulnérabilité du littoral ; or je pense que nous sommes aujourd'hui dans une culture de consommation du littoral et que nous avons perdu de vue le fait qu'être sur la côte est certes source de détente, de loisir, de plaisir, mais est toujours, au moins potentiellement, une exposition à un risque, que l'on ne prend plus suffisamment en considération.

Aucun département du littoral français n'est non plus exempt du risque d'érosion. Ce ne sont pas toutes les côtes à 100 % qui sont concernées, mais le recul des côtes existe sur toutes les façades maritimes. Les plus vulnérables sont les côtes sableuses, les côtes basses, les côtes à lagunes, les côtes bordées de marais, les estuaires, tous types de côtes que l'on retrouve sur chacune de nos façades maritimes.

Un élément clé, que l'on a tendance à oublier, c'est que le littoral est mouvant ; il n'est pas stable. L'expression très employée de trait de côte – « le recul du trait de côte » – me pose un peu problème car elle fait penser à une ligne fixe, alors que l'espace littoral bouge tout le temps, à certains endroits beaucoup, à d'autres plus modestement, et il faudrait éviter de véhiculer l'idée d'une ligne qui doit être défendue absolument contre tout mouvement. De fait, on ne l'empêchera pas de bouger.

La directive européenne « Inondation » de 2008 a déclenché un mouvement d'identification de ce que l'on appelle des territoires à risque important d'inondation (*TRII*), par inondation fluviale ou submersion marine. Pour cette dernière, vingt-cinq *TRII* sont identifiés en France. Une évaluation nationale, l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, a été conduite en 2011. Sur le volet des submersions marines, il en est ressorti le chiffre de 1,4 million d'habitants exposés en métropole, 129 000 dans les départements

d'outre-mer. En métropole, c'est aussi au moins 850 000 emplois qui risquent d'être directement menacés par la survenance d'un événement extrême. Des établissements de santé sont très mal situés : leur nombre est estimé à 160. On peut y ajouter des écoles, des bâtiments publics comme le magnifique siège du conseil départemental non loin de chez moi, en bord de mer, des casernes, des centres de secours, des casernes de pompiers, avec tout ce que cela implique comme désorganisation : les équipes de secours ne peuvent pas intervenir si elles sont elles-mêmes touchées par l'événement. On a évalué à 13 900 hectares la surface urbanisée exposée au seul risque d'inondation ; c'est un peu plus que la superficie de l'Île-de-France. Les surfaces les plus importantes sont en Vendée, en Charente-Maritime et dans les Bouches-du-Rhône. Cinq départements métropolitains concentrent 50 % de la population exposée.

Ce sont des données disponibles et il serait, très opportun d'en répandre la connaissance, pas seulement dans les cercles de décision, mais aussi auprès de la population. Il est urgent de prendre la mesure d'un risque réel et dont on sait qu'il a toutes les chances de s'accroître, en raison de deux phénomènes : d'une part, le changement climatique, une hausse du niveau moyen des mers qui est en train de s'accélérer, d'autre part, des schémas d'aménagement du territoire qui, au nom de la demande sociale, contribuent à concentrer toujours plus de monde sur le littoral. N'attendons pas la prochaine catastrophe, où l'on nous dira encore que c'est du jamais vu, de l'exceptionnel. Je crains que l'exceptionnel ne finisse par devenir, sinon courant, du moins relativement fréquent.

Il est évident que cela ne peut pas se traiter à l'échelle micro-locale. Il faut bien repérer quels sont les bassins de risque. Une démarche très intéressante est la démarche transmanche qui associe le Royaume-Uni et les côtes de la Manche française : par le programme LiCCo, « Littoraux et changements côtiers », l'intégralité du littoral de l'Angleterre et du Pays de Galles a été découpée en cellules pertinentes pour y envisager le changement côtier à long terme, en posant d'emblée des options. Sur certains sites, où les enjeux économiques sont tels qu'il faut tenir, il faudra continuer d'investir dans de la défense côtière. Cela ne veut pas dire qu'il faut tenir partout, car de toute façon on ne le pourra pas ; à certains endroits il sera préférable de laisser la côte évoluer naturellement, même si c'est par le recul. Dans certains cas, on ne renforcera pas les systèmes de défense présents et on laissera la nature reprendre ses droits : ce sont les « solutions basées sur la nature » et les « stratégies sans regret » évoquées par Mme Séon-Massin. On a besoin de tels espaces pour laisser réguler les choses.

Ainsi, ce n'est pas du tout la stratégie du trait de côte devant être fixé autant que possible partout. Il faut faire des choix, raisonnés, partagés.

Pour l'instant, c'est quelque chose qui semble difficile à envisager dans notre culture française. Le site du programme LiCCo, licco.eu, est très frappant à cet égard. Deux pages sont consacrées, l'une au regard anglais, l'autre au regard français. Sur la page anglaise, on trouve ce que je viens d'expliquer. Sur la page française, on trouve une liste de procédures. On a des procédures mais on ne s'est pas posé les bonnes questions. On n'a pas vraiment posé la question de savoir à quoi doivent servir ces procédures.

Mme la présidente Maina Sage. Vous soulignez l'incohérence de certains positionnements publics au regard des risques avérés, comme les casernes de pompiers en zone inondable. Avez-vous conduit une réflexion sur la position de certaines centrales nucléaires qui se trouvent dans des zones littorales menacées ?

M. Yves Le Quellec. J'ai en effet omis de citer ces exemples-là, particulièrement inquiétants. Nous savons tous ce qui s'est passé à Fukushima, à la suite d'un choix d'implantation malheureux. Je pense qu'un certain nombre de nos centrales françaises sont également en position très délicate. La centrale du Blayais, à Braud-et-Saint-Louis, en retrait dans les marais qui bordent l'estuaire de la Gironde, a été inondée par le fleuve, et, bien que l'on ne sache pas avec certitude ce qui s'est passé, il est probable que l'on n'est pas passé très loin de la catastrophe cumulative. Il existe une loi qui s'appelle, pardonnez-moi l'expression, la loi « de l'emmerdement maximum » : quand ça commence à dérapier, on perd très vite le contrôle. Je pense qu'un certain nombre de sites sont exposés à ce type de risque aggravé.

Je ne sais pas qui a évité d'identifier le problème lors des choix d'implantation. Il y a eu des arbitrages : une centrale a besoin de refroidissement, donc d'eau, qui peut être prise dans la mer. Ce choix risque de conduire un jour à une catastrophe. On ne peut pas ne pas y penser, même si personne ne peut non plus dire que cela va arriver, ni quand ni dans quelles circonstances.

Mme Nirmala Séon-Massin. La centrale du Blayais a en effet été sujette à un incident, à la suite de quoi la sécurité de la centrale contre les accidents majeurs a été renforcée. C'est un risque important pour les populations environnantes.

M. Yves Le Quellec. Le renforcement de la sécurité passe évidemment par l'endiguement, mais nous avons un problème avec l'endiguement, à savoir que c'est une manière de se convaincre que l'on est en sécurité. On sait construire des digues, et je ne dis pas qu'il ne faut pas en construire, mais il finira toujours par se présenter un événement qui, à un moment donné, débordera une digue. Il suffit de regarder les documents historiques : nous avons passé notre temps à édifier des systèmes de défense basés sur l'endiguement et, assez souvent, comme dans mon territoire, la digue à peine terminée un cycle de tempêtes nouveau se produit, avec des niveaux d'élévation de la mer tels que la digue ne suffit pas. La digue fonctionne en situation ordinaire mais plus vraiment en situation extrême, et cela se transforme même en piège, car on s'est laissé persuader que l'on était en sécurité et donc pas du tout prêt à encaisser l'événement extrême. Dans les plans de prévention des risques littoraux, élaborés partout dans la douleur et, dans certains cas, n'aboutissant même pas, le débat a tendance à s'enkyster autour de l'idée qu'au lieu d'imposer des zonages visant à réduire l'urbanisation, il suffit de construire des digues. Et puisqu'il y a une digue, il n'y a plus aucune raison de freiner l'urbanisation derrière. On n'est pas sorti de cela.

Mme la présidente Maine Sage. Votre regard du terrain est très intéressant. Avez-vous tout de même le sentiment qu'il y a une prise de conscience de plus en plus forte de la part des élus et des populations ?

M. Yves Le Quellec. Je suis extrêmement frappé par la capacité des êtres humains à oublier. C'est une façon de se protéger. Une autre dimension, bien plus problématique, c'est le déni, où, relativement consciemment, on organise un discours selon lequel le risque n'existe pas et on continue donc comme avant. Derrière cette approche, il y a évidemment des intérêts corporatistes à l'œuvre pour continuer à construire, étendre les zones urbanisables, faire ce que l'on appelle, sans trop s'interroger sur le sens qu'on donne à ce mot, du développement – développement sans doute à très courte vue et très monothématique. Dans mon département, certaines communes, comme La Faute-sur-Mer, comptent de 70 à 90 % de résidences secondaires. Voilà ce que l'on appelle le développement. Le déni sert à cela. Il sert à ces gens qui tirent profit de ce modèle de développement. Tant qu'il n'y aura pas de réaction forte, et je ne vois pas de qui elle viendra, si ce n'est de l'État, pour dire que ce modèle n'est pas tenable, on continuera dans cette direction très problématique.

Je souscris pleinement à l'idée qu'il faut veiller sur la loi « Littoral » comme à la prunelle de nos yeux. Tous les sondages montrent que les Français, à 90 % et plus, sont

attachés au respect de cette loi, mais une dimension du texte n'a pas été suffisamment cultivée, à savoir la notion de capacité d'accueil. On ne peut pas remplir les territoires côtiers sans limite et sans poser la question des ressources naturelles nécessaires pour que les gens puissent vivre correctement, ne serait-ce que la ressource en eau. Un des effets du changement climatique est, on le sait, que cela va conduire à une raréfaction, parfois drastique, de la ressource. À Saint-Martin, dans les Antilles françaises, le tourisme s'est développé dans ce petit territoire sans eau douce, ce qui a impliqué la construction d'une très coûteuse station de dessalement de l'eau de mer, et Irma a détruit la station : c'est, comme je le disais, catastrophe sur catastrophe.

Certains choix d'aménagement du territoire relèvent de l'aveuglement. Ce n'est pas par manque d'information. On ne veut tout simplement pas voir.

Mme Nirmala Séon-Massin. Les Français sont en effet très attachés à la loi « Littoral », et il y a une prise de conscience croissante de la problématique environnementale en général, mais la connexion ne se fait pas encore entre ces enjeux et le quotidien. On est pour la loi « Littoral » et en même temps on veut partir en vacances à la mer, et être le plus près possible de la plage... On porte, sans forcément le réaliser, beaucoup de contradictions ; cela nécessiterait de soutenir des recherches en sciences humaines, notamment, pour mieux comprendre ces contradictions et la déconnexion entre des enjeux environnementaux, perçus comme très globaux – la forêt amazonienne, les éléphants d'Afrique... – et nos choix pour partir en vacances, nos choix de résidence, nos modèles de développement.

De même, on a beaucoup fondé d'espoir dans les approches économiques pour la conservation de la nature, mais il est difficile de comparer des coûts évités, dont je parlais tout à l'heure, et des bénéfices concrets résultant de choix de développement, car ce sont d'un côté des euros potentiels et de l'autre des euros réels.

Le littoral est un milieu d'interface entre le milieu marin et le milieu terrestre : même si l'on agit de façon très volontariste sur le littoral, à défaut de prendre garde à tout ce qui arrive dessus, nos efforts sont voués à l'échec. La gestion des fleuves est extrêmement importante, en termes de recharge sédimentaire, de qualité de l'eau... L'érosion que connaissent certaines côtes est accentuée par le fait que les fleuves qui se déversent sur ces littoraux ont été extrêmement aménagés, sont par exemple traversés par de nombreux barrages qui altèrent le flux sédimentaire. De même, les coraux sont touchés par un phénomène de

blanchiment à cause du réchauffement climatique ; même la gestion du littoral la plus attentive à ces coraux risque de ne pas atteindre ses objectifs à cause d'un problème qui dépasse très largement les acteurs locaux.

On a jusqu'ici beaucoup parlé des écosystèmes au public sous l'angle des aménités et des services, dans une approche très utilitariste. Or ces écosystèmes littoraux sont très originaux ; ils accueillent des espèces très particulières et constituent un patrimoine de notre collectivité. Qui plus est, certains de ces écosystèmes ont été façonnés par l'homme depuis des siècles. Il en est ainsi de la Camargue, territoire où se sont conjugués des activités humaines et un milieu naturel remarquable.

La France a une approche du patrimoine culturel extrêmement volontariste – défense de la langue française, des monuments, etc. Qui n'a pas été confronté à l'architecte des Bâtiments de France en voulant repeindre ses volets de la mauvaise couleur ? Certes, je caricature un peu. En tout cas, nous devons prendre conscience que la défense de notre patrimoine doit inclure ces écosystèmes si riches et si particuliers. Par rapport à ses voisins européens, la France a cette chance : la métropole dispose d'une grande richesse de milieux et, en outre-mer, se trouvent tous les *hot spots* de la biodiversité française.

M. Stéphane Buchou. Je vous remercie pour ses propos très éclairants. Monsieur le Quellec, merci pour vos bons mots. Nous pourrions passer des heures sur le sujet... Vous dressez un constat accablant, implacable et sans appel de la situation de nos littoraux ultramarins et métropolitains. Je suis parfaitement d'accord avec vous lorsque vous parlez de déni et de faible mémoire quant à la catastrophe Xynthia.

Je suis président du comité national de suivi pour la gestion intégrée du trait de côte – l'appellation est imbuvable... Je vous associe à la réflexion que j'ai lancée de manière informelle : il nous faut trouver un nouvel intitulé plus compréhensible de nos concitoyens. Au sein de cette mission, nous voulons être concrets. Nous voulons avancer et essayer d'anticiper les événements climatiques dramatiques tels ceux que nous avons récemment connus afin d'avoir le moins de victimes possible.

Madame Séon-Massin, vous avez cité tous les acteurs et toutes les infrastructures qui interviennent. Chacun a sa légitimité, mais comment analysez-vous le fait qu'on ait autant d'acteurs ? Ne faudrait-il pas rationaliser cette organisation afin d'être plus efficace ? De même, les textes se superposent. S'agissant de Xynthia, le constat est clair : dans le

département de la Vendée, huit ans après cette terrible tempête, un tiers des digues ont été réalisées – soit vingt-cinq kilomètres sur les soixante-quinze qui devaient être renouvelées... La rationalisation des acteurs et des outils n'est-elle pas nécessaire ?

Vous avez en partie répondu à ma deuxième question : comment peut-on faire collectivement pour que la prise de conscience des élus locaux débouche sur une autre façon d'appréhender nos littoraux et notre manière de vivre sur ces territoires fortement attractifs ?

Mes questions n'appellent pas forcément des réponses extrêmement précises aujourd'hui. Je tenais simplement à vous faire part de nos réflexions. Si les législateurs que nous sommes ne sont pas capables de prendre les bonnes décisions, nous allons au-devant de graves problèmes. Nous avons besoin de votre regard scientifique car, si le politique peut beaucoup, il ne peut pas tout. Je crois en l'intelligence collective et en la co-construction pour améliorer notre futur. Nos littoraux se sont beaucoup développés, beaucoup de gens veulent y vivre, des activités économiques s'y installent et notre pays est la première destination touristique mondiale. Nous devons prendre en compte ces éléments. Il faut que, demain, on puisse continuer à bien y vivre, mais différemment.

M. Stéphane Claireaux. Député de Saint-Pierre-et-Miquelon, je tiens à apporter mon témoignage face à cette situation complexe. En effet, on oublie très vite les mauvais moments. Chacun est conscient qu'il faut préserver nos littoraux mais, malheureusement, peu sont prêts à faire des concessions. Les élus locaux se heurtent à cette réalité même lorsqu'ils sont très volontaires et ont pris conscience de la fragilité de nos littoraux.

Ainsi à Saint-Pierre-et-Miquelon, la mise en œuvre du plan de protection des risques littoraux (PPRL) a été très mal accueillie, notamment par la population de Miquelon. En effet, une grosse partie du village s'est retrouvée en zone bleu marine – donc très submersible – ce qui revenait à dire à de nombreuses personnes que leur maison ne valait plus rien...

Toute la complexité est là : le vote de la loi, des élus qui comprennent l'importance de la prévention mais qui se retrouvent souvent face à des populations qui refusent de voir la réalité en face... Dans ces conditions de forte pression populaire et de faible acceptabilité sociale de ces nouvelles normes, quelle est la marge de manœuvre des élus ? À Saint-Pierre-et-Miquelon, il a fallu un an et demi pour calmer le jeu !

Nous sommes des pêcheurs, des cueilleurs – des préleveurs donc. Dans ce contexte, les actions des associations « écolos », telle France Nature Environnement, sont souvent très mal perçues, d'autant que le territoire est très petit. La préservation d'un mètre carré de terrain y est vécue comme une privation de liberté. À tel point que le Conservatoire du littoral, poussé par la collectivité territoriale, a mis fin à sa présence à Saint-Pierre-et-Miquelon – ce n'est pas à notre honneur. Il avait racheté des terrains, notamment un cordon dunaire à Miquelon-Langlade.

Encore une fois, dans l'absolu, tout le monde considère qu'il faut faire quelque chose parce que nos territoires et nos littoraux sont en danger. Tout se complique cependant lorsqu'on demande aux gens d'appliquer et de respecter des règlements, et surtout faire des concessions. L'enjeu est énorme, mais le chemin va être long...

Mme la présidente Maina Sage. Au-delà de la prise de conscience, ces deux témoignages illustrent parfaitement toute la difficulté de changer les comportements.

M. le rapporteur. Vous nous avez expliqué que nous savions concevoir des digues. Et si elles ne sont pas invulnérables, elles ont un coût. C'est un problème pour les collectivités, comme l'a souligné Stéphane Buchou : elles sont réalisées lentement, car les enjeux financiers sont très importants, à une période où les finances publiques doivent être surveillées avec attention.

Concernant la protection du cordon naturel, dès le début du XIX^e siècle, on avait instauré une commission des dunes. Nicolas Brémontier mit alors au point une technique pour fixer le sable, ce qui a débouché sur la naissance des stations balnéaires. Des territoires, souvent très pauvres, ont ainsi pu se développer, construire une mairie et une école. Ils avaient compris qu'il fallait commencer par fixer le sable. Celui-ci envahissait alors la commune et la faisait disparaître, le recul du trait de côte était très important. La méthode utilisée, notamment grâce au semis de pins, s'est révélée très efficace. Les retombées économiques, certes très difficiles à mesurer, ont été extrêmement importantes. L'image des pinèdes reste d'ailleurs très attachée à nos stations balnéaires.

Depuis, les techniques qui visent non pas à contraindre la nature, mais à utiliser ses forces pour créer des environnements à la fois protecteurs et accueillants pour les populations et les vacanciers, n'ont pas beaucoup progressé... Moi qui aime me promener le long des côtes, je vois bien que l'on se contente parfois de quelques branchages ou qu'on laisse la

nature faire son œuvre et le sable s'en aller. Faut-il être fataliste et imputer le recul du trait aux forces de la nature ? Ne faudrait-il pas plutôt trouver des méthodes qui préservent cette nature, tout en mettant son énergie à notre service ?

Mme Nirmala Séon-Massin. L'ingénierie – ou génie – écologique est une discipline en plein essor depuis quelques décennies. Mais elle se heurte à une difficulté liée à diversité de la nature dans notre pays. Ainsi, l'ingénierie écologique ne sera pas la même en Baie de Somme, en Camargue, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie. Vous avez raison, une digue est plus simple à réaliser : le béton, c'est du béton, qu'il fasse chaud, froid ou humide. Je suis probablement un peu caricaturale pour nos ingénieurs du génie civil... À l'inverse, l'ingénierie écologique doit jouer sur un grand nombre de paramètres liés aux espèces présentes, au type de substrat. Pour autant, certains exemples sont vraiment intéressants. Ainsi, dans un domaine différent de celui dont on parle, une entreprise française, dont j'ai oublié le nom, a développé une zone humide artificielle très complexe – appelée « Zone Libellule » – pour épurer les micropolluants des eaux lorsque n'y parvient pas par des méthodes d'ingénierie classique. Cette zone a montré une réelle efficacité pour filtrer les micropolluants, tout en développant un écosystème intéressant. L'ingénierie écologique n'est donc pas dépourvue de moyens, mais il est plus compliqué de s'adapter à la diversité des systèmes.

C'est vrai, nous faisons tous ce constat de l'abondance de procédures, de lois et de structures en France. On a parfois l'impression de ne plus rien y comprendre. Mais nous sommes face à des situations complexes, notamment en matière d'environnement puisque le choix des uns aura des impacts très forts sur les autres, qui ne demandent rien. C'est pourquoi nous avons besoin d'un corpus réglementaire important ; c'est le rôle de l'État de protéger l'ensemble des citoyens, y compris les uns des autres. En matière d'environnement, même s'il est plus complexe de l'appréhender, cela se vérifie également. Peut-être que cette accumulation de textes ou de normes est également la conséquence des priorités de chaque époque : le développement économique a longtemps été mis en avant, puis la protection du littoral a pris le dessus. Tout est aujourd'hui important, ce qui conduit à ces difficultés d'interprétation : les priorités ne sont pas forcément claires. Peut-être faut-il donc commencer par nous demander quelles sont nos priorités pour les territoires. À partir de notre réponse et de la hiérarchie que nous établirons de ces dernières, nous pourrions alors sans doute simplifier les normes.

En l'état actuel, les organismes que nous représentons défendent le principe de non-régression du droit de l'environnement. Force est de constater en effet qu'en général – je ne

dis pas que c'est votre cas –, la modernisation vise souvent à supprimer les normes environnementales qui empêchent le bon développement économique des territoires ! Là encore, je suis un peu caricaturale, pardonnez-moi, mais malheureusement réaliste. Il faudrait plutôt inverser le raisonnement : certes, on peut développer l'urbanisation mais la priorité absolue est que personne ne vive dans une zone à risque. Les choses seront alors plus simples. Pour résumer, il faut d'abord se mettre d'accord sur les objectifs et leur hiérarchisation car, malheureusement, chaque choix est un compromis.

M. Yves Le Quellec. Je souscris totalement à cette analyse. Il faut laisser vivre les dunes. Elles n'ont pas forcément besoin de beaucoup d'interventions, d'ingénierie ou de recherches. Les personnels de l'Office national des forêts (ONF) ont acquis beaucoup d'expérience en la matière depuis quelques dizaines d'années. Comment protège-t-on une dune ? En la ménageant, en évitant la surfréquentation et en veillant à ce qu'elle puisse continuer à bouger dans son espace naturel d'évolution. La dune est un système complexe, composée de l'avant-plage, de l'estran et des autres dunes qui s'enchaînent les unes derrière les autres. Seules les situations très dégradées nécessitent une intervention, afin d'aider à la cicatrisation là où se sont produites les dégradations. L'intervention est simple : on évite la surfréquentation.

Dès les années soixante-dix, beaucoup de nos associations se sont battues avec énergie et avec certains beaux succès pour empêcher que les dunes ne soient dégradées par la surfréquentation, l'installation de parkings ou par diverses exploitations aboutissant à l'artificialisation du milieu. Nous nous sommes battus pour que les forêts dunaires soient préservées – c'est le point fort de la protection du littoral – et ne partent pas par lots successifs pour laisser place à des immeubles. En la matière, les anecdotes sont nombreuses...

Vous avez raison, monsieur Claireaux, ces combats sont compliqués et l'on ne se fait pas que des amis. Reste que, trente ou quarante ans après, le résultat est là. Il ne faut pas oublier le rôle clé que des associations et des bénévoles motivés et compétents ont joué pour préserver des milieux qui, sans cela, auraient été très certainement dégradés, voire détruits.

Monsieur Buchou, j'entends votre propos sur le coût des digues : cela n'avance pas et les procédures sont sans fin. Néanmoins, je ne suis pas sûr que le problème soit vraiment procédural. Il s'agit plus d'une question d'approche. Le sujet que l'on traite comporte deux volets : un volet prévention du risque et un volet protection. Il y a des plans de prévention et

des programmes de travaux de génie civil visant à renforcer la protection. Or nous souffrons de cette perspective qui survalorise la protection : cela conduit à vouloir renforcer les digues sans se poser de questions. Il faut au contraire faire des choix stratégiques : où est-il vraiment indispensable d'agir, où peut-on lâcher du lest ? Ces choix doivent être imaginés à la bonne échelle. Trop souvent, les structures de type établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou syndicats mixtes travaillent dans un périmètre géographique limité, sans se préoccuper de l'impact négatif de leurs travaux sur les territoires voisins. Du fait de cette complexité, l'État est parfois amené à intervenir pour évaluer convenablement les risques dans un périmètre plus large. Les exemples de ce type sont pléthores sur le littoral...

La véritable question est celle de l'analyse stratégique, à la bonne échelle : que doit-on faire ? Que peut-on faire ? Que va-t-on faire ? C'est ce qui manque dans les démarches actuelles : on est encore trop enfermés dans des logiques territoriales et administratives inadaptées. La réflexion avance malgré tout. Ainsi, des stratégies locales de gestion du risque inondation commencent à émerger. Ces bons outils doivent aider à faire les choix stratégiques et à éviter les erreurs. Il s'agit de bien identifier les enjeux prioritaires, les lieux où il faut renforcer les mesures de protection – c'est parfois le cas, je ne le nie pas – et ceux, puisqu'on ne pourra pas tout faire, où il faudra lâcher du lest.

Il reste, vous avez raison, que ces travaux sont extrêmement coûteux et que la question du financement se pose. Dans le droit fil de ma remarque sur la survalorisation de la protection, au détriment de la prévention, on ne peut que constater – comme la Cour des comptes – que l'utilisation du fonds Barnier a fait l'objet d'une dérive : il n'a jamais été conçu pour construire des digues ! Il doit revenir à sa mission initiale : aider les personnes frappées par le recul. À défaut, nous serons confrontés à des problèmes budgétaires parce que le fonds Barnier ne pourra pas tout assumer. Une dérive est possible dans son utilisation, la protection étant survalorisée par rapport à la prévention.

Mme la présidente Maina Sage. Je vous remercie pour votre participation à nos travaux. Vous pouvez nous transmettre tous les documents ou éléments d'information que vous jugerez utiles. Nous essaierons également de rencontrer les responsables du programme transmanche LiCCo, dont vous nous avez parlé.

L'audition s'achève à seize heures trente-cinq.

Membres présents ou excusés

Mission d'information sur la gestion des événements climatiques majeurs dans les zones littorales de l'hexagone et des Outre-mer

Réunion du jeudi 22 février 2018 à 15 h 00

Présents. - M. Bertrand Bouyx, M. Stéphane Buchou, M. Stéphane Claireaux, M. Yannick Haury, Mme Sandrine Josso, M. Emmanuel Maquet, Mme Maina Sage

Excusés. - M. Christophe Bouillon, Mme Sophie Panonacle.