

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia**

– Audition, ouverte à la presse, de M. Jérôme Bignon, président du conseil d'administration du Conservatoire du littoral, accompagné de M. Bruno Toison, responsable de la délégation « Centre-atlantique » ..... 2

Mardi

25 mai 2010

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 12

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence  
de M. Maxime Bono**



**M. le président Maxime Bono.**

**M. le président Maxime Bono.** Nous accueillons aujourd'hui notre collègue Jérôme Bignon, en sa qualité de président du conseil d'administration du Conservatoire du littoral, accompagné de M. Bruno Toison, responsable de la délégation « Centre-atlantique » du Conservatoire.

**M. Jérôme Bignon, président du conseil d'administration du Conservatoire du littoral.** J'évoquerai pour introduire mon propos une forme de gouvernance qui s'est mise en place dans ma région picarde en 1990, à la suite d'un grave événement climatique. Cela concerne le site des Bas-Champs de Cayeux, là où se termine la falaise de craie qui commence au cap d'Antifer. L'érosion de cette falaise a fait tomber à la mer des silex qui deviennent galets. Comme le courant de la Somme les empêche de passer l'embouchure, cela finit par former une digue naturelle derrière laquelle les pêcheurs abritaient autrefois leurs bateaux - ce mouillage était connu sous le nom de Hâble d'Ault. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, on a achevé le comblement avec le « grand barrement » pour gagner des terres. Par la suite, les hommes sont intervenus sur les ouvrages à la mer en créant des épis et des digues, ce qui empêche le cheminement normal des galets.

En 1990, l'ouvrage s'est rompu sous le double effet d'un phénomène climatique et d'un défaut d'entretien deux ans durant par carence de l'un des financeurs. Je revois la gêne du ministre de l'intérieur de l'époque, Pierre Joxe, lorsque le président Mitterrand lui demanda, à la mairie de Cayeux, quel partenaire avait fait défaut et que le président du conseil général révéla que c'était l'Etat ! Mais cela a eu un mérite : les choses ont été reprises en main, avec la signature d'une concession d'endigage et la désignation par le département d'un maître d'ouvrage, le Syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde (SMACOP) désormais appelé « Baie de Somme-Grand littoral picard ». Il a ensuite fallu trouver le financement. Au bout de trois ans, la première partie des travaux d'aménagement, qui consistait à assurer la protection des zones non habitées, a pu être réalisée. Il reste à protéger les zones habitées, c'est-à-dire Cayeux.

**M. le président Maxime Bono.** J'en tire deux enseignements : tout d'abord, deux ans de défaut d'entretien suffisent à fragiliser considérablement un ouvrage ; ensuite, vous avez fait le choix de commencer par protéger les zones non habitées.

**M. Jérôme Bignon.** Oui, pour des raisons naturelles qui tiennent au sens du courant – qui va du sud vers le nord. Mais la cohérence voudrait que l'on aille jusqu'au bout de travaux très importants. Simplement, nous n'avons trouvé que 125 millions de francs ce qui est beaucoup mais qu'il en fallait 250. Du moins avons-nous désormais un maître d'ouvrage.

**M. le président Maxime Bono.** Venons-en au rôle du Conservatoire du littoral, qui est aujourd'hui le plus gros propriétaire de l'espace littoral. Comment est-il intervenu à la suite de la tempête Xynthia ? Quelles conclusions tire-t-il de cet événement et a-t-il forgé une doctrine particulière ?

**M. Jérôme Bignon.** Avant de vous répondre, permettez-moi de vous présenter Bruno Toison, délégué de la façade « Centre-atlantique ». Le Conservatoire, dont le siège est à Rochefort, est en effet organisé en façades. On en compte dix : Manche/Mer du Nord, Normandie, Bretagne Atlantique, Centre Atlantique, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence/Alpes côte d'Azur, Corse, les lacs – le Conservatoire est compétent sur les lacs de plus de 1000 hectares – et l'Outre-mer. Les acquisitions et les relations avec les gestionnaires

relèvent de ces délégations. C'est une tâche importante, car le Conservatoire ne gère pas lui-même les espaces qu'il acquiert : il en confie la gestion à des collectivités territoriales, à des syndicats mixtes comme le Syndicat « Grand littoral picard » ou le Syndicat mixte des espaces littoraux de la Manche – SYMEL –, à des associations – par exemple la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), qui gère la réserve naturelle du marais d'Yves en Charente maritime – ou encore à des particuliers –, nous sommes, par exemple, en contrat direct avec 600 cultivateurs de Vendée.

**M. le président Maxime Bono.** Malgré cette gestion décentralisée des espaces, vous avez certainement élaboré une doctrine sur les modes de protection et de gestion du littoral. Quel regard portez-vous sur les événements climatiques ?

**M. Jérôme Bignon.** Nous sommes préoccupés par le réchauffement climatique. Nous avons d'ailleurs fait réaliser par des scientifiques, il y a environ deux ans, un atlas des propriétés du Conservatoire. Il en ressortait que 25 % d'entre elles étaient susceptibles d'être envahies occasionnellement par la mer. En Camargue, où le Conservatoire a fait de nombreuses acquisitions ces dernières années, des ruptures de digues se produisent tous les hivers. Dans la mesure où il ne s'agit pas de digues qui protègent la population, mais de digues de protection des salines, et lorsque seuls ses terrains sont en jeu, le Conservatoire se préoccupe davantage de la gestion du trait de côte.

J'ai relu les très intéressants débats parlementaires concernant la création du Conservatoire. Le texte de 1975 était bien plus inspiré par des préoccupations d'aménagement du territoire que par des considérations écologiques. Aujourd'hui, nous donnons plutôt la priorité à la gestion du trait de côte.

**M. le président Maxime Bono.** Selon notre collègue le maire de Châtelailon, une digue de second rang aurait pu protéger des espaces qui ont été envahis et des populations qui ont été sinistrées, mais la LPO, gestionnaire de l'espace, se serait montrée très réservée sur l'édification d'un tel ouvrage pour des raisons de doctrine.

**M. Jérôme Bignon.** A la suite des inondations de 1999, il avait été question de construire une digue dans un chemin creux situé au milieu de la réserve. Mais personne – ni le Conservatoire, ni la LPO, ni le conseil général, ni l'État – n'ayant marqué de véritable intérêt pour ce projet, il n'a pas eu de suite. La loi de 1807 dit que chacun fait son affaire de sa propre défense.

**M. le président Maxime Bono.** Il me semble toutefois que c'est allé plus loin : il y a eu un avis défavorable du gestionnaire.

**M. Bruno Toison, responsable de la délégation « Centre-atlantique » du Conservatoire du littoral.** Contrairement à ce qui se passe dans la Somme, il n'y a pas de maître d'ouvrage en Charente-maritime, si bien que nous sommes dans le flou juridique le plus complet sur la responsabilité de la défense contre la mer. En ce qui concerne la réserve naturelle du marais d'Yves, gérée par la LPO mais dont le Conservatoire est propriétaire, je puis vous assurer qu'il n'y a jamais eu la moindre demande de construction d'une digue.

La tempête de 1999 a été un gros choc dans la région – le dernier événement de cette ampleur remontait à 1941. Mais une fois les travaux d'urgence réalisés, tout le monde s'est empressé de l'oublier. Une des communes les plus sinistrées à l'époque avait été Mortagne, avec deux morts et un polder privé dont les digues ont cédé. Dans le cadre du plan ORSEC, le préfet a pris la décision de ne pas refaire le polder, mais de refaire la digue derrière le polder.

Il a fallu pour cela acquérir des terrains. La décision de justice évoque la création d'une digue temporaire pour cinq ans. On a alors demandé au Conservatoire de racheter le polder pour dédouaner le propriétaire, mais aussi pour récupérer un terrain qui pouvait redevenir un pré salé, ce qui présente un intérêt d'un point de vue écologique. Le Conservatoire a acheté le polder, mais j'ai pris la précaution de faire délibérer les quatre communes concernées pour spécifier qu'il ne serait pas responsable de l'entretien de la digue – car il n'est pas dans son rôle d'assurer la protection des villages – Au bout de cinq ans, rien ne s'était passé ! J'ai donc écrit au préfet en recommandant accusé de réception pour lui demander qui était responsable de l'entretien de la digue. Fort heureusement, elle ne s'est pas rompue lors de la tempête Xynthia – cela aurait été dramatique, car elle est tout près du village. Mais aujourd'hui, chacun se renvoie la balle : nous en sommes toujours au même point.

**M. le président Maxime Bono.** L'entretien des digues est primordial, et vous déplorez qu'il n'y ait pas de structure unique pour assurer leur gestion. Que penseriez-vous de la création d'un établissement public chargé d'élaborer une doctrine sur l'entretien des digues et de la faire appliquer ?

**M. Jérôme Bignon.** Comme sur la protection de la biodiversité, nous constatons qu'il y a une multiplicité d'acteurs et un défaut de coordination. J'ai récemment été invité aux Pays-Bas par le secrétaire général de l'Organisation internationale de l'Escaut. Là-bas, personne n'a oublié les inondations de 1953 : il y a un maître d'ouvrage unique, qui dépense un milliard d'euros par an. Il est directement responsable devant le Premier ministre et adresse chaque année un rapport au Parlement. Il est vrai que les enjeux sont autrement importants que chez nous, puisque 40% du territoire sont concernés.

Je vous ai déjà parlé de l'ouvrage que nous n'avions pas réussi à terminer dans la Somme. J'ai le sentiment qu'il manque une volonté et une organisation.

**M. le président Maxime Bono.** On a l'impression, en effet, d'un grave défaut de coordination. Qui sont les interlocuteurs du Conservatoire ? Avec qui travaillez-vous ?

**M. Bruno Toison.** Cela varie selon les terrains. Je peux vous citer l'exemple d'une digue propriété privée en Vendée. Après la tempête de 1999, son propriétaire avait voulu l'intégrer à celles du syndicat de marais et s'était vu opposer un refus. Cette fois-ci, la digue de second rang a rompu aussi. Un vrai travail collectif a été conduit avec les syndicats de marais et le syndicat mixte. Le premier objectif de ce dernier est de parvenir à une maîtrise publique complète des digues. C'est une initiative intéressante, car il y a une analyse commune, avec un projet commun de construction de digues successives. Reste à mobiliser les moyens financiers nécessaires. Les syndicats de marais ayant peu de moyens, c'est le département qui devrait abonder.

**M. Dominique Souchet.** Voilà un très bon exemple. L'idée d'une appropriation globale des digues est excellente. Le financement annoncé sur ce type d'opérations par le président de la République est de 40 % à la charge de l'État, 20 % pour le département et 20 % pour la région. A ce jour, seul le département a versé sa contribution. Or, ces opérations ne peuvent être conduites sans financement...

**M. Jérôme Bignon.** Il arrive que le Conservatoire intervienne seul – c'est le cas dans le nord de la baie de Somme, le long du parc du Marquenterre, où nous avons pu, grâce aux rentrées financières liées au parc, faire venir des camions de galets pour protéger le système dunaire. Mais le plus souvent, on a un syndicat mixte. Le vrai problème, c'est

l'absence de financement stable et pérenne. Or, comme me l'ont dit les Hollandais, l'entretien sans relâche des ouvrages coûte presque aussi cher que leur construction.

**M. Bruno Toison.** Il y a tout de même beaucoup d'endroits où il n'y a personne. Je pense à la baie d'Yves, au marais de Brouage ou encore à l'estuaire de la Gironde, où l'on ignore à qui appartiennent les digues.

**M. Jérôme Bignon.** Dans la Somme, le conseil général a créé en 1974 le Syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde. À l'origine, celui-ci ne s'était vu confier aucune mission sur le trait de côte ; il était simplement gestionnaire des terrains du Conservatoire. Mais après les événements de 1990, le département lui a confié le soin d'intervenir à sa place, si bien que nous avons un vrai maître d'ouvrage. Nous n'en restons pas moins tributaires du financement.

**M. le président Maxime Bono.** Et au niveau national, avec quels organismes spécialisés travaillez-vous ? Quelles sont les compétences respectives du Conservatoire et du Conseil national du littoral ?

**M. Jérôme Bignon.** Nous n'avons pas de liens particuliers avec le Conseil national du littoral, qui est une instance de concertation sans responsabilités opérationnelles. Il a, par exemple, été chargé d'un rapport sur les vingt ans de la loi littoral.

En revanche, nous travaillons parfois avec les chambres de commerce et d'industrie, qui peuvent être concernées par des ouvrages portuaires. Le Havre a ainsi des responsabilités importantes dans toutes les zones de l'avant-port. Bref, nous nouons des partenariats au gré des opportunités.

**M. le président Maxime Bono.** Et lorsque vous signez une convention de gestion sur un territoire, quel est le cahier des charges ? La gestion du trait de côte est-elle abordée dans la convention ?

**M. Bruno Toison.** Le principe est que le Conservatoire reste propriétaire et conserve les responsabilités du propriétaire. Il veille donc à l'entretien de la digue - lorsqu'il en est propriétaire, ce qui n'est pas le cas le plus fréquent - avec le gestionnaire. Prenons l'exemple de la réserve de Moëze, près de Brouage, elle aussi gérée par la LPO. Je suis intervenu à plusieurs reprises avec la LPO au comité de gestion - qui est présidé par le sous-préfet - pour prévenir que les digues étaient fragiles et qu'elles risquaient de se rompre à nouveau. C'est ce qui a fini par se produire. Nous sommes allés sur place avec le sous-préfet et les maires des communes concernées. Là encore, personne ne s'estime responsable de la digue ; le syndicat de marais - qui est un syndicat de propriétaires - considère que ce n'est pas son affaire. Lors de la tempête Xynthia comme en 1999, l'eau est pourtant allée jusqu'à 5 kilomètres dans les terres ! Et le Conservatoire avait bien précisé qu'il construisait la digue pour protéger ses terrains, mais qu'elle n'était pas suffisante. Si elle n'est pas refaite, l'eau entrera de nouveau dans les terres au prochain événement climatique...

**M. Jérôme Bignon.** Quand la mer passe et que les gens ne se protègent pas, les propriétaires peuvent finir par perdre leurs propriétés. C'est une donnée que nous avons aussi à l'esprit lorsque nous achetons des terrains, car l'évaluation des Domaines prend en compte la problématique de la submersion. La Cour des comptes elle-même pourrait nous reprocher d'acheter des terrains submersibles, puisqu'ils ont vocation à entrer dans le domaine public maritime. Le problème s'est déjà posé en baie de Somme.

**M. le président Maxime Bono.** Dans ce cas de terres inondables peu ou mal protégées, faut-il faire reculer l'habitat, au besoin par des expropriations ?

**M. Bruno Toison.** A Brouage, la vasière qui est devant la digue s'est affaissée de 80 centimètres en dix ans. Si cela se confirme, le risque de submersion ira croissant, et dans ce cas, il faut avoir le courage d'amorcer un repli stratégique. Mais il n'y a personne avec qui en discuter, d'autant – et c'est heureux – qu'il n'y a pas d'habitations dans le secteur.

**M. le président Maxime Bono.** Mais vous-mêmes, n'avez-vous pas les moyens de vous forger une doctrine claire ?

**M. Jérôme Bignon.** Nous n'avons pas de position « dure ». Le Conservatoire n'a pas vocation à devenir le gardien des digues. Il veut bien nouer des partenariats lorsque des zones urbanisées sont menacées, mais lorsqu'il n'y a pas de risque, il entend privilégier la souplesse. Il a d'abord vocation à s'occuper des milieux naturels. Actuellement, l'État songe à lui confier la gestion des 150 phares dont on ne sait plus que faire. Je ne pense pas que ce soit son métier !

**M. le président Maxime Bono.** Quelles conclusions tirez-vous aujourd'hui de l'étude que vous aviez conduite en 2005 sur les risques de submersion ?

**M. Jérôme Bignon.** Elle renforce notre conviction que le problème est devant nous. Ceci étant, nous disposons déjà d'instruments performants tels que la loi littoral ou les plans de prévention des risques. Dans ma région, il y a désormais un niveau en dessous duquel on ne délivre plus de permis de construire depuis cinq ou six ans. Sans doute y a-t-il des zones urbanisées qui méritent d'être protégées, mais cela requiert une analyse quasi scientifique, qui n'est pas du ressort du Conservatoire. De même y a-t-il probablement des endroits où l'on sait que les ouvrages existants ne résisteront plus indéfiniment.

**M. le président Maxime Bono.** Les PPR vous semblent donc assez contraignants ?

**M. Jérôme Bignon.** S'ils ne le sont pas, c'est en tout cas par là qu'il faut commencer !

**M. le président Maxime Bono.** Que pensez-vous de la façon dont ont été déterminées les fameuses zones noires ? A-t-on pris le temps d'une réelle expertise avant de vouer des habitations à la démolition ?

**M. Bruno Toison.** Dans certaines zones, les erreurs d'urbanisme étaient telles que les choses sont simples. Je pense par exemple au secteur de la Faute-sur-mer – encore que l'on n'ait pas traité différemment des maisons qui n'avaient pas été touchées et d'autres pour lesquelles le risque est très important. En Charente-maritime, les choses sont plus compliquées. Les zones noires ont été définies trop rapidement. Une commune comme Port-des-barques, par exemple, aurait dû y figurer. La procédure était nécessaire mais elle est allée trop vite. Sans doute faudra-t-il y retravailler.

**M. Jérôme Bignon.** Ne confondons pas émotion et raison. Nous sommes sur un terrain sensible puisqu'il s'agit de déroger à un droit fondamental, le droit de propriété, auquel on ne peut porter atteinte que pour des raisons évidentes d'intérêt général. Il faut donc être très prudent. Néanmoins, la raison doit prendre le dessus. Qu'on le veuille ou non, il est des falaises qui reculent de 200 mètres par siècle !

Pour peu qu'ils soient bien faits, les PPR sont de bons moyens de faire avancer le débat, même si on peut encore progresser en termes de transparence et s'ils doivent quasiment être élaborés à la parcelle.

D'autre part, il ne faut pas sous-estimer les ressources de l'imagination humaine et de la technique – je renvoie encore à l'expérience de nos amis hollandais. Reste qu'il faut des prescriptions, car le danger, c'est l'oubli : dans la vallée de la Somme, les gens semblent avoir oublié que des dizaines de milliers d'hectares ont été inondés en 2000 : ils refusent de construire sur pilotis.

**M. le président Maxime Bono.** L'oubli est une donnée récurrente ! Mais quelle plus-value pourrait apporter le Conservatoire dans le cadre de l'élaboration du plan digues ?

**M. Jérôme Bignon.** Nous sommes à la disposition des collectivités, des particuliers et des associations qui en manifesteraient le besoin. Nous sommes passionnés par le littoral, mais notre vision n'en est pas moins profondément humaniste ! Or, on oublie parfois de nous contacter quand la peine est passée, alors que notre idée est plutôt d'aider que d'empêcher.

**M. Philippe Boënnec.** Le Conservatoire a-t-il été consulté – ne serait-ce que pour avis – par les services de l'État sur la définition des zones noires ?

**M. Jérôme Bignon.** Nous n'avons été consultés ni sur les périmètres ni sur les critères. On nous a simplement dit que nous pourrions recueillir les terres qui ne seraient plus utilisées.

**M. Bruno Toison.** A ce jour, nous n'avons encore participé à aucune réunion sur les zones noires. La première aura lieu avec France Domaine le 16 juin.

**M. Jérôme Bignon.** Nous n'avons d'ailleurs guère apprécié. Le directeur du Conservatoire a écrit à l'État pour expliquer que nous ne souhaitons pas nécessairement récupérer ce dont les autres ne veulent plus !

**M. Dominique Souchet.** Le site emblématique de la pointe de l'Aiguillon a été profondément bouleversé par la tempête Xynthia. Les constructions légères qui se trouvaient sur la pointe – dont beaucoup édifiées sans permis – sont aujourd'hui incluses dans une zone noire qui est peu contestée. Une réflexion va donc être conduite sur l'avenir du site. Vous qui êtes très impliqué sur celui de la pointe d'Arçay, avez-vous une idée d'aménagements compatibles avec le maintien d'un large accès du public pour celle de l'Aiguillon ?

**M. Bruno Toison.** La pointe de l'Aiguillon a toujours été un des points les plus fragiles du littoral, à telle enseigne qu'on peut se demander s'il est vraiment raisonnable de le défendre contre la mer. Derrière la digue, les champs s'étendent à perte de vue et il y a des dunes qui présentent un intérêt écologique. Mais les défendre suppose un effort colossal de la collectivité. Il faut donc absolument savoir qui s'occupe de la digue, laquelle doit être rehaussée périodiquement et devrait à mon sens être remplacée par une succession d'ouvrages. Ce n'est pas au Conservatoire de décider : c'est un vrai débat de société.

**M. Christophe Priou.** Faites-vous une distinction entre l'habitat et les bâtiments d'exploitation que l'on peut trouver sur le littoral ? Je pense notamment aux activités biomarines, qui sont en plein essor. Quelle sera votre doctrine, s'agissant de ces derniers ?

**M. Jérôme Bignon.** On ne peut pas tout défendre, et tout n'est pas envahi de façon permanente. C'est pourquoi nous avons une position souple. Lorsqu'il n'y a pas d'enjeux humains, il faut aussi apprendre à vivre avec la mer. Avec nos amis agriculteurs et ostréiculteurs, nous devons désormais essayer d'adapter la protection à l'enjeu économique.

**M. le président Maxime Bono.** Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.





**Membres présents ou excusés**

**Mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia**

Réunion du mardi 25 mai 2010 à 17 heures

*Présents.* - M. Jean-Claude Beaulieu, M. Jérôme Bignon, M. Philippe Boënnec, M. Maxime Bono, Mme Marie-Odile Bouillé, M. Dominique Caillaud, M. Jean-Paul Lecoq, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré