COMMUNE DE PENVENAN

STRATÉGIE LOCALE DE GESTION INTÉGRÉE DU TRAIT DE CÔTE

Version :	V3	**Date :**	15/05/2024

Financé par

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

agence de l'eau Loire-Bretagne

PENVENAN
Commune Touristique
Côtes d'Armor

Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Sommaire

Introduction 3
Contexte et enjeux communaux 4
Objectifs de la stratégie 5
Echéances temporelles considérées 5
Organisation de la stratégie 6
Vocation dominante des sous-secteurs considérée pour la stratégie 7
Orientations et d'actions de gestion considérées 8
Prise en compte des compétences des acteurs publics 9
Orientations et actions de la stratégie 11
Procédures préalables à la mise en œuvre de certaines actions du plan d'action 11

Annexe 1 : Carte de détail du découpage en secteurs et sous-secteurs

Annexe 2 : Orientations et actions de la stratégie par secteur et sous-secteur

Annexe 3 : Analyse de la faisabilité des orientations sectorielles sur le trait de côte

Annexe 4 : Orientations et actions transversales

Annexe 5 : Secteurs de relocalisation envisagés

Introduction

Les élus de Penvénan, sensibles aux évolutions du littoral communal, se sont engagés avec le Cerema dans un travail d'élaboration d'une stratégie locale et concertée de gestion du trait de côte. Le projet de stratégie vise, au travers de son contenu, à anticiper, prévenir les aléas littoraux et évolutions du trait de côte et à ménager des espaces d'évolution libre. Élaboré à l'échelle de la commune en tenant compte du fonction hydrosédimentaire local, le projet de stratégie porte sur la partie continentale du littoral communal et tient compte des évolutions vraisemblables des nombreuses îles et îlots qui constituent une composante forte du paysage maritime.

Ce travail a notamment été co-financé par l'agence de l'eau Loire Bretagne, dans le cadre de son 11e programme d'intervention.

La stratégie locale de gestion du trait de côte de Penvénan s'appuie sur de nombreux travaux préparatoires, qui ont notamment donné lieu aux documents suivants :

- Le rapport d'étude de diagnostic territorial du littoral communal
- Le rapport d'étude de la stabilité du sentier côtier au niveau du site de Disken An Aod
- Le rapport d'étude complémentaire portant sur le site du marais du Launay
- Le rapport des comptes-rendus des ateliers d'intelligence collective mis en œuvre en vue de l'élaboration de la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (atelier du 6 février 2023 sur la hiérarchisation des enjeux littoraux, atelier du 3 avril 2023 sur les orientations de gestion à l'échelle communale et atelier du 5 juin 2023 sur le marais du Launay demain)
- La notice relative aux projections du recul du trait de côte sur le littoral continental de la commune

La stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte de la commune s'inscrit dans le cadre national fixé par les articles L. 321-16 et L. 321-17 du code de l'environnement. Celui-ci prévoit notamment que le contenu de la stratégie :

- permette de mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte issus de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
- comporte des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte
- prenne en compte la contribution des écosystèmes côtiers à la gestion du trait de côte et fixer des objectifs relatifs à la connaissance et à la protection des espaces naturels

Le contenu de la stratégie est susceptible de concerner de nombreux acteurs, tant publics, en cohérence avec leurs compétences et champs d'actions, que privés. A plusieurs modalités d'association ont été mis en œuvre dans le cadre de la démarche d'élaboration de la stratégie (ateliers participatifs, expositions et temps d'échanges…). Les partenaires publics, intervenant notamment dans le cadre de leurs compétences et champs d'action respectifs, ont été concertés sur le projet de stratégie. Leurs retours ont été pris en compte au sein de la présente version.
L'association du public constitue le cœur de la présente mise à disposition de la stratégie, avant son adoption par les élus.

La stratégie a vocation à être déclinée au sein d'un plan d'action, qui sera défini en concertation avec les partenaires intervenant sur le littoral. Le plan d'action-co-élaboré, sera mis en œuvre dans le respect de leurs compétences.

Contexte et enjeux communaux

La commune de Penvénan est riche d'une longue façade littorale ponctuée d'îlots, présentant une importante diversité morphologique (falaises granitiques, falaises meubles, marais littoraux, cordons de galets, dunes sableuse, estrans vaseux, prés-salés). Ce littoral, soumis à l'influence des marées, des tempêtes, des précipitations et aménagé est en perpétuelle évolutions. Il est sujet à des risques d'érosion et de submersion qui vont s'accroitre du fait du changement climatique.

Les évolutions futures du littorales, analysées dans les travaux préparatoires à la stratégie, vont conduire à mettre en jeu le devenir de plusieurs infrastructures, bâtiments, espaces et usages actuel du littoral. Leur devenir et leur vulnérabilité future sont dans ce cadre interrogées, tout comme l'intervention des acteurs publics concernés, au regard de l'intérêt et de la soutenabilité des actions qui peuvent être entreprises. La stratégie vise à anticiper l'évolution des phénomènes, et adapter progressivement le littoral au regard des évolutions prévisibles qui l'impacteront. Elle précise les orientations collectives retenues par la commune, en concertation avec ses partenaires, pour adapter le littoral.

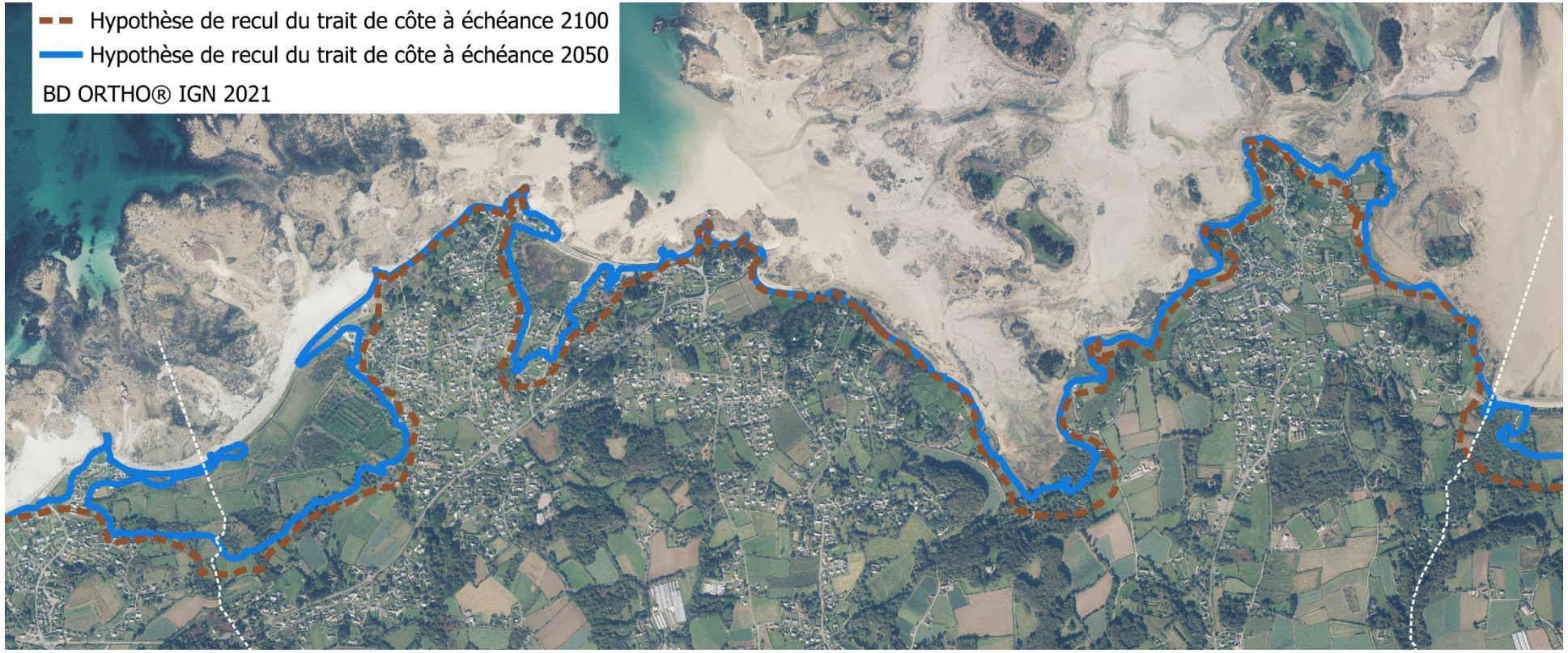

Figure 1 : carte des hypothèses de recul du trait de côte considérées à échéance 2050 et à échéance 2100

Objectifs de la stratégie

Les élus ont défini pour l'élaboration de la stratégie locale, en s'appuyant notamment sur plusieurs travaux préparatoires (réunions publiques, ateliers participatifs avec des acteurs du territoire…), trois principaux objectifs pour l'élaboration de la stratégie locale :

- Agir dans la mesure du raisonnable
- Ne pas lutter contre les éléments naturels
- Protéger les populations et préserver le patrimoine

Dans un premier temps, la poursuite de l'entretien des ouvrages publics et de l'entretien des éléments naturels participant de la protection est privilégiée, avant de cibler préférentiellement les interventions en matière de fixation du trait de côte sur les secteurs à forts enjeux et raisonnablement défendables, en complément d'accompagnements sur les secteurs d'enjeux moindres. En effet, la temporalité de l'adaptation du territoire communal aux évolutions du niveau marin précisées par le GIEC nécessite le maintien temporaire, tant que cela reste pertinent et réalisable, d'un certain nombre d'ouvrages, le temps de mettre en œuvre des réponses de plus long terme à ces évolutions.

Ces trois objectifs ont guidé l'élaboration de la stratégie

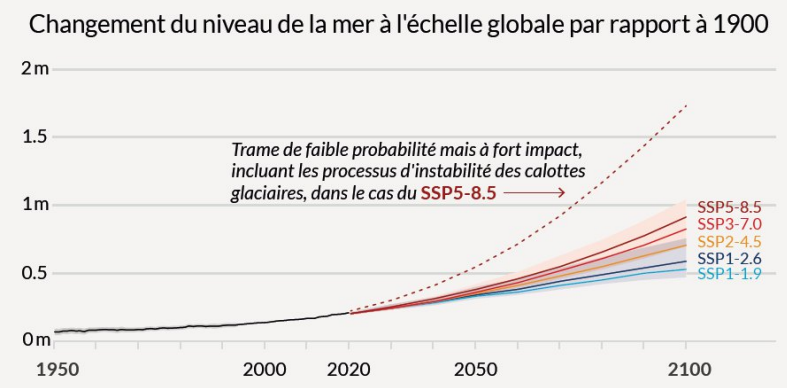

Figure 2 : trajectoire d'élévation globale du niveau marin pour plusieurs scénarios d'émission de gaz à effet de serre – GIEC 2021

Echéances temporelles considérées

Pour l'élaboration de la stratégie communale, plusieurs échéances ont été considérées, en lien avec les évolutions prévisibles du littoral et la temporalité nécessaire pour mettre déployer l'action publique :

- le court terme, qui correspond à une échéance de 0 à 5 ans après adoption de la stratégie
- le moyen terme, qui correspond à une échéance de 5 à 30 ans après adoption de la stratégie
- le long terme, qui correspond à une échéance de 30 à 100 ans après adoption de la stratégie

A mesure que les échéances deviennent lointaines, les incertitudes augmentent (incertitudes sur les évolutions morphologiques, sur les trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre, les modifications du climat induites et la résultante en matière d'élévation du niveau marin, les évolutions des pressions humaines…). Par ailleurs, la variabilité des sollicitations littorales (succession de tempêtes et concomitance avec les pleines mers notamment difficile à prédire) rend complexe la prévision des évolutions des environnements littoraux.

Organisation de la stratégie

Le littoral communal a été découpé en secteurs et sous-secteurs, au sein desquels sont proposées des orientations et actions locales.
Les secteurs et sous-secteurs ont été déterminés de manière à prendre en compte le fonctionnement hydrosédimentaire, la nature de l'interface terre-mer ainsi que les vocations prédominantes. Les sous-secteurs suivent également, au niveau des secteurs 2 et 7, les limites communales, alors que les secteurs sont respectivement à cheval sur le territoire des communes de Trévou-Tréguignec et de Plougrescant (cohérence morphologique).

La carte de détail du découpage en secteurs et sous-secteurs figure en annexe 1.

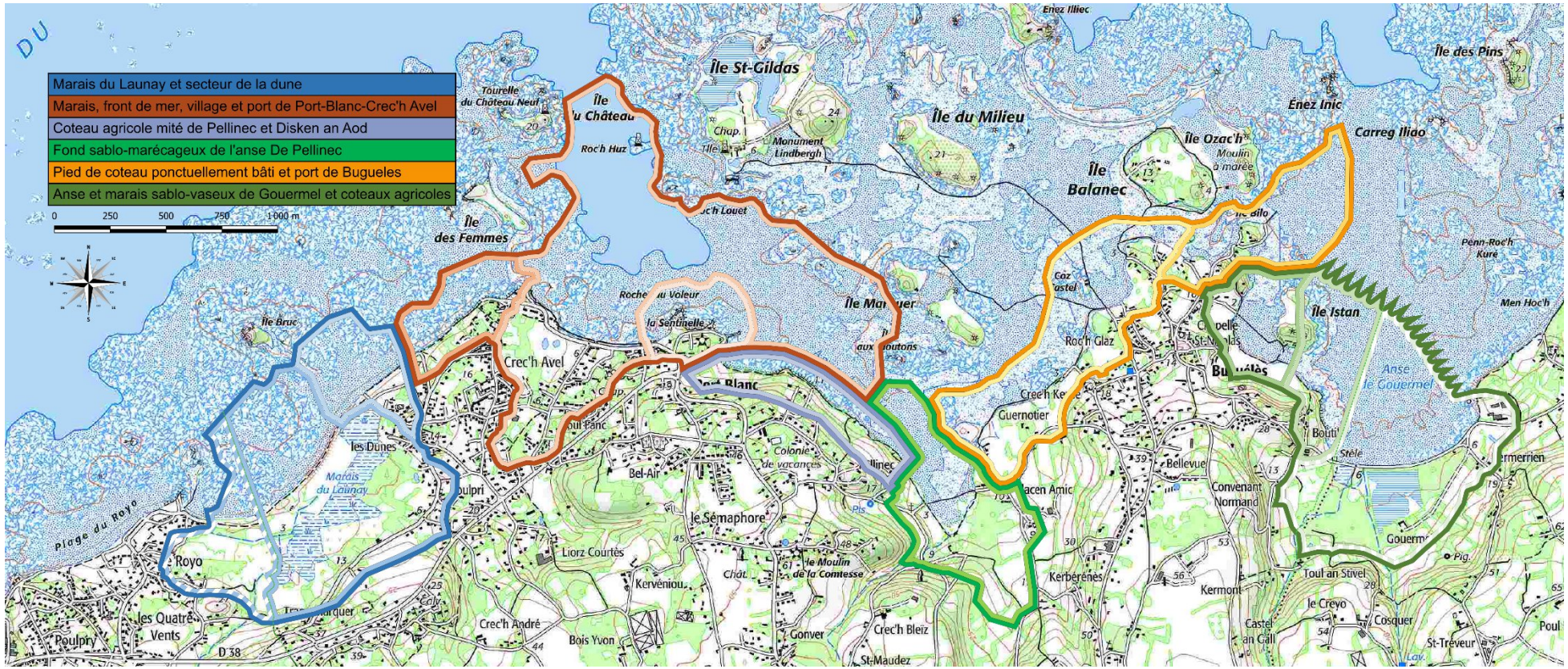

Figure 3 : carte des différents secteurs et sous-secteurs retenus pour l'élaboration de la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte – fond de plan SCSAN 25 IGN

Vocation dominante des sous-secteurs considérée pour la stratégie

Pour chaque sous-secteur du littoral continental de la commune, une vocation dominante du littoral a été définie, en prenant en compte les orientations du plan local d'urbanisme intercommunal. Cette dominante complète les objectifs de la stratégie en définissant des vocations d'espaces, cohérentes avec les occupations du sol existantes et projetées et avec la sensibilité environnementale des différents espaces.

Les vocations considérées dans le cadre de la stratégie sont indiquées au sein du tableau ci-dessous.

Secteurs		Sous-secteurs sur Penvenan	Vocation considérée dans la stratégie	Dominante PLUi	
N°2	Marais du Launay et secteur de la dune	Marais du Launay	Naturelle et agricole[1]		NL
		Les dunes -camping	Naturelle touristique		NT4
N°3	Marais, front de mer, village et port de Port-Blanc-Crec'h Avel	Façade ouest de Crec'h Avel	Mixte naturelle résidentielle (peu dense)	Mixte	NL
					N
					UA
		Boulevard de la mer - marais de Crec'h Avel	Urbaine (habitat, services, animation)	Mixte	UP
					UA/UB
					N
					NL
		Rocher du Voleur-Port Blanc	Mixte naturelle et portuaire	Mixte	NL
					N
					UP
N°4	Coteau agricole mité de Pellinec et Disken an Aod	Coteau de Disken an Aod et Pellinec	Naturelle		NL
N°5	Fond sablo-marécageux de l'anse de Pellinec	Fond de l'anse de Pellinec	Naturelle		NL
N°6	Pied de coteau ponctuellement bâti et port de Bugueles	Guernotier, Crec'h Kerué, Roc'h Glaz et Lorguel Prat Galec	Mixte agricole et résidentielle (peu dense)	Mixte	NL
					UC/UA
		Pourtour de l'île Bilo, port de Bugueles	Mixte résidentielle (peu dense) et portuaire	Mixte	N
					NL
					NT3
					UP
N°7	Anse et marais sablo-vaseux de Gouermel et coteaux agricoles	Baie de l'île Istan	Agricole		NL
		Coteaux agricoles de Gouermel	Naturelle et agricole		NL
		Fond d'anse de Gouermel (Penvenan)	Naturelle		NL

[1] Présence d'une activité agricole au sein du marais du Launay

Orientations et d'actions de gestion considérées

Différents plusieurs types d'actions ont été pris en compte afin d'élaborer la stratégie. Ils sont présentés ci-dessous :

Types d'actions	Nature des actions	Exemple opérationnel
Actions de réduction du recul du trait de côte sans mise en place d'ouvrages	Il s'agit de ralentir l'évolution du trait de côte au travers d'intervention sans chercher à le fixer (favoriser par le végétal, le dépôt de matériaux ou le modelé, l'accumulation de sédiments, l'atténuation des vagues ou les glissements).	- Rechargement de plage. - Végétalisation de zones sableuses ou vaseuses - Gestion des eaux de ruissellement sur les falaises meubles
Actions de durcissement du trait de côte par la mise en place d'ouvrages	Il s'agit de fixer au droit d'enjeux le trait de côte, par un ouvrage en dur disposé à un emplacement déterminé et régulièrement entretenu (altération par la mer).	- Digues de protection d'une zone basse - Brise-lames visant à casser les vagues - Mur de soutènement des terres et de limitation de l'érosion en pied
Action d'accompagnement à la réduction de la vulnérabilité des enjeux	Il s'agit d'accompagner l'adaptation des biens et activités potentiellement impactés par des mesures adaptées à la vulnérabilité face aux évolutions de chaque bien ou activité.	- Aide à l'installation de batardeaux individuels sur le bâti submersible - Installation de clapets anti-retour sur les réseaux sensibles
Action d'accompagnement à la recomposition spatiale	Il s'agit d'accompagner le redéploiement d'infrastructures, de bâtiments ou d'activités hors des zones exposées aux aléas littoraux. Des usages moins vulnérables peuvent alors être déployés sur l'emplacement libéré.	- Transfert de camping sur des parcelles situées en retrait du trait de côte. - Déplacement de manifestations sur un autre emplacement.
Actions de régulation de certains usages ou activités anthropiques	Il s'agit d'encadrer les pratiques, constructions usages eu égard aux risques actuels et prévisibles susceptibles d'affecter le littoral.	- Dispositions du plan local d'urbanisme visant à limiter l'implantation d'enjeux dans des zones. - Fermeture temporaire de voirie du fait d'un risque de submersion ou projection de galets.
Actions d'information et sensibilisation de la population aux évolutions et risques littoraux	Il s'agit de considérer que la population a un rôle à jouer face aux risques, en comprenant les risques et leurs conséquences potentielles et en intégrant les bons comportements, qui permettent de limiter son exposition et sa mise en danger.	- Panneau pédagogique d'information - Exposition sur les risques littoraux - Atelier de sensibilisation des scolaires - Festivité thématique sur les risques littoraux - Land-Art de sensibilisation
Actions de surveillance des processus naturels et d'amélioration de la connaissance	Il s'agit d'améliorer la connaissance des évolutions et phénomènes afin de pouvoir mieux comprendre, anticiper et prévenir les évolutions du trait de côte et leurs conséquences.	- Suivi de la position du trait de côte - Suivi des mouvements de terrain littoraux - Mesure des houles locales

Prise en compte des compétences des acteurs publics

De nombreux acteurs publics et privés peuvent être concernés par les interventions en matière de gestion du littoral, au travers des ouvrages et aménagements de limitation du recul du trait de côte, de la préservation de la biodiversité littorale et des paysages littoraux, des activités nautiques et balnéaires, de la réglementation des activités, usages et constructions le long du littoral, de l'occupation du domaine public maritime naturel, du sentier du littoral, mais également au titre des enjeux potentiellement menacés par les aléas littoraux. Effets, les aléas littoraux que sont le recul du trait de côte, la submersion temporaire, la migration sédimentaire et la salinisation des aquifères peut causer des dommages importants aux constructions, infrastructures et réseaux présents le long du littoral.

Plusieurs acteurs peuvent être localement distingués

- la commune de Penvénan
- la communauté d'agglomération Lannion-Trégor Communauté
- l'Etat (préfecture, DDTM, DREAL, DRAC, STAP, OFB…)
- le Conservatoire du littoral et le Département (espaces naturels sensibles)
- les propriétaires fonciers riverains
- les usagers du littoral

L'intervention des acteurs publics s'effectue en lien avec leurs compétences respectives (cf. tableau ci-dessous). La commune de Penvénan, qui dispose de la clause de compétence générale peut, de plus, intervenir sur l'ensemble des champs non déjà exercés en matière de gestion du littoral. En effet, cette clause lui permet d'intervenir, sous réserve que la compétence ne soit pas attribuée à un autre niveau de collectivité (principe d'exclusivité) et uniquement au niveau de son littoral (principe de spécialité territoriale).

	Gemapi	Port et mouillages	Gestion du DPM nat.	Sentier du littoral	Entretien des sentiers	Activités nautiques	Pêche à pied	Plan local urbanisme	Instruction urbanisme	Autorisation urbanisme	Natura 2000	Gestion des espaces nat.	Sites classés et inscrits	Monuments historiques	Voirie	Eaux urb. pluviales	Assainissement collectif	Adduction distrib. eau
Commune de Penvenan		X		X		X				X		X			X			
Lannion-Trégor Communauté	X				X			X	X		X[2]	X			X	X	X	X
Etat		ZMEL ?	X	X		X	X				X		X	X				

La répartition des compétences entre commune, intercommunalité et Etat.

[2] En partenariat avec Guingamp-Paimpol Agglomération, opérateur du site Natura 2000 Trégor-Goëlo

La compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) comprend à travers sa mission 5°, la défense contre les inondations et contre la mer. A ce titre, les protections contre la submersion, qu'elles soient naturelles ou via des ouvrages, relèvent de la stricte compétence de l'autorité en charge de la Gemapi. En ce qui concerne l'érosion, la DDTM 22 indique qu'elle relève également de compétence Gemapi, avec des réflexions en cours au niveau national pour en préciser les contours. A priori, la création d'ouvrages et toute intervention lourde sur des ouvrages de défense contre la mer existants (renforcement, grosse réparation…) relèveraient exclusivement d'autorité gémapienne. En phase transitoire (avant reprise éventuelle des ouvrages par l'autorité gémapienne), et sous réserve notamment des réflexions en cours au niveau national, un entretien courant des ouvrages existants pourrait continuer à être assuré par les communes.

En complémentarité avec ces compétences, le conservatoire du littoral et le Département (au titre de sa politique d'espaces naturels sensibles et avec une priorité du conservatoire en matière d'acquisitions foncières), interviennent pour des motifs de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels, en vue de la sauvegarde du littoral, de la préservation de la qualité des sites, des paysages, des milieux/habitats naturels ainsi que des biens culturels qui s'y rapportent, du respect des équilibres écologiques et de la conservation des champs naturels d'expansion des crues. Au titre de ces politiques, ils procèdent notamment à des acquisitions foncières.

Les propriétaires potentiellement impactés par les évolutions du littoral peuvent, dans le respect des règles générales définies par les acteurs publics, poursuivre la protection de leurs intérêts. Ainsi, le droit admet la possibilité pour des propriétaires riverains de la mer de construire, sur leur propriété, des ouvrages destinés à protéger leur propriété contre la progression de la mer. Cette construction, notamment dépendante de la volonté des propriétaires (à titre individuel ou réunis en association syndicale de propriétaire), est prévue par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais : « Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics »[3].

Les usagers peuvent enfin intervenir dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche d'association des parties prenantes, préalablement à l'adoption d'une mesure d'intérêt général, mais également à des fins de garantie du respect du droit. Ce peut, par exemple, être le cas en demandant l'ouverture d'un sentier du littoral lorsque la continuité du cheminement n'existe pas déjà.

La présente stratégie est issue des choix réalisés la commune. Elle a fait l'objet d'échanges avec les partenaires de la commune et est soumise à la consultation du public avant adoption. Elle permet à la commune, à l'issue d'une réflexion globale, de préciser sa stratégie d'intervention sur le littoral et de disposer d'un panel d'action pouvant être déployées.

[3] Cf. commentaire du Conseil constitutionnel en lien avec la décision n° 2013 - 316 QPC sur la délimitation du domaine public maritime (https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013316QPC.htm)

Orientations et actions de la stratégie

Le projet de stratégie comprend, en déclinaison des objectifs et des vocations ci-avant définies :

- des orientations sur la gestion de l'interface terre-mer
- des actions relatives à la gestion des enjeux associés à l'interface terre-mer (biodiversité, paysages, déplacements, infrastructures, logements, activités économiques et agricoles).

Celles-ci- sont présentées par secteur et sous-secteur (2 pages par sous-secteur), au sein de l'annexe 2.

En complément de ces orientations et actions identifiées à l'échelle des sous-secteurs, certaines mesures sont apparues plus cohérentes à mettre en œuvre à une échelle plus large. Elles concernent soit des enjeux fréquemment rencontrés sur le littoral communal, soit des mesures pour lesquelles le périmètre d'intervention minimal pertinent est à minima la commune. Elles sont insérées à la suite des orientations et actions par sous-secteur.

Procédures préalables à la mise en œuvre de certaines actions du plan d'action

Selon leur localisation, leur importance et leurs impacts potentiels, les interventions sur le trait de côte, qu'elles figurent ou non dans le plan d'action de la stratégie, donnent lieu à des procédures administratives :

- Les interventions réalisées sur le domaine public maritime sont soumises à une autorisation (article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques)
- Les installations, les ouvrages, travaux et activités entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants peuvent être soumis à déclaration ou autorisation loi sur l'eau selon les seuils en vigueur (article R. 214-1 du code de l'environnement)
- Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas (article annexe à l'article R122-2 du code de l'environnement)
- Les interventions réalisées en espace remarquable doivent relever soit des aménagements légers qui ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux soit des installations, constructions, aménagements d'ouvrages projetés nécessaires à la sécurité et que leur localisation répond à une nécessité technique impérative (examen via autorisation d'urbanisme).
- Les documents de planification, programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'installation, de manifestations ou d'interventions dans le milieu naturel ou le paysage susceptibles d'affecter de façon notable un site Natura 2000 doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs conséquences au regard des objectifs de conservation du site (article L. 414-4 du code de l'environnement)
- Les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble situé dans un périmètres de protection des monuments historiques sont soumis à une autorisation préalable nécessitant l'accord de l'architecte des bâtiments de France
- Toute modification de l'état ou l'aspect d'un site classé est soumise à autorisation spéciale (article L. 341-10 du code de l'environnement)

- Lorsqu'il est porté atteintes à des espèces et habitats protégés, une dérogation aux interdictions édictées pour la conservation d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats est nécessaire (article R. 411-6 du code de l'environnement)

Les autorisations délivrées aux propriétaires privés sont personnelles, non cessibles, et pour certaines précaires et révocables. Elles répondent à des attendus précisés par le droit. En ce sens, la sollicitation par la commune d'un protocole administratif simplifié pour faciliter la délivrance d'autorisations administratives aux propriétaires privés pour l'entretien de leurs ouvrages n'apparaît pas possible. Au mieux un ensemble de recommandations, soumise aux services de l'État pourront faciliter, dans la mesure où les propriétaires s'inscrivent dans le respect de ces recommandations, l'instruction des dossiers. La cohérence des projets avec les orientations de la stratégie, dans la mesure où celle-ci est cohérente avec les orientations précisées par les services de l'État, constitue d'ailleurs un des aspects susceptibles de faciliter l'obtention d'autorisations.