



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Rapport à la commission supérieure des sites, perspectives et paysages

Séance du 15 novembre 2018

Demande d'attribution du label Grand Site de France aux
« Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon »

Rapport CGEDD n° 012369-01

établi par

Jean-Luc Cabrit

Chargé de mission d'inspection générale

novembre 2018



CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Un immense arc côtier soumis à forte pression touristique

La demande d'attribution du label Grand Site de France, qui est soumise à l'avis de votre commission, après 25 ans d'opération Grand Site (OGS) ¹, porte sur les « dunes sauvages de Gâvres à Quiberon », paysage majeur de la côte sud de Bretagne.

Formant une longue courbe de dunes reliées par des tombolos à deux presqu'îles rocheuses, cet ensemble, interrompu par la ria d'Etel, offre sa façade basse à l'océan sur plus de 35 kilomètres. Les villages et stations balnéaires se développent à l'arrière de cette bande littorale qui attire en saison des centaines de milliers de baigneurs et d'adeptes de nature et de sports nautiques. Le site, relativement peu spectaculaire, mais dont le rivage a été opportunément préservé de l'urbanisation par une servitude militaire, est considéré comme le plus vaste espace littoral naturel de Bretagne.

Ces milieux dunaires et rocheux, sols pauvres autrefois voués au pâturage, au ramassage des ajoncs et du goémon ou à l'extraction du sable, ont été exploités par l'Homme depuis des millénaires. Les carrières de sable, notamment, qui avaient pris un caractère quasi industriel après les années 1930, ont subsisté jusque dans les années 1960-70. Le tourisme a débuté au 19^e siècle sur la presqu'île de Quiberon, puis s'est étendu à tout l'arc dunaire dans les années 1970, à une époque où l'on n'hésitait pas à garer sa voiture directement sur la plage ou dans la dune. Cette affluence a conduit au développement Pas toujours contrôlé de campings, parkings et résidences secondaires, mais aussi à l'appauvrissement, à l'érosion et à la pollution des milieux naturels.

Malgré ces atteintes, les paysages du site conservent un intérêt tel qu'il a justifié nombre de protections réglementaires : site classé de la *côte sauvage de la presqu'île de Quiberon* (1936) ; site classé des *dunes et étangs littoraux de Gâvres et de Plouhinec* (1977) ; deux sites inscrits des *zones dunaires de Gâvres et de Plouhinec* (1981). Le classement du site des *dunes de Plouharnel et d'Erdeven* est en cours d'instruction, votre commission ayant donné un avis favorable à sa protection le 14 juin dernier. Au total, le bénéfice de cette protection s'étendra sur quelque 8 500 hectares d'espaces naturels dont 6 000 de domaine public maritime, représentant la majeure partie du périmètre du Grand Site.



Les dunes et la côte de Kerhilio à Erdeven – Photo JLC

La valeur du site est également reconnue au titre de la biodiversité par différentes mesures de protection ou de gestion : deux arrêtés de protection de biotope (un sur les îlots de Roëlan et de Téviéc et

1 Art. L.315-15-1 du code de l'environnement : « Le label "Grand Site de France" peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable. Le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet.

Ce label est attribué, à sa demande, à une collectivité territoriale, un établissement public, un syndicat mixte ou un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. La décision d'attribution fixe la durée du label. »

l'autre sur la petite mer de Gâvres), et trois sites Natura 2000². Une partie des côtes est concernée par des périmètres d'intervention du Conservatoire du littoral, et nombre de terrains sont des propriétés publiques : du conseil départemental, des communes et de l'État (Ministère des armées et Ministère de l'agriculture - ONF).

La pression touristique sur le milieu naturel est considérable. Des études de notoriété montrent que le site est un des plus fréquentés de Bretagne. Si les plages connaissent un afflux massif sur la période estivale, la presqu'île de Quiberon attire nombre de visiteurs toute l'année. Selon le dossier, ce sont plus d'un million de vacanciers par an qu'il faut accueillir, informer, loger, guider, dans le souci permanent d'éviter que leur passage ne dégrade des milieux fragiles, de surcroît soumis aux aléas du climat.



Les falaises de Port-Blanc (Côte sauvage) à St-Pierre-Quiberon – Photo JLC

2. L'opération Grand Site : vers la reconquête

La question de la dégradation des milieux naturels et des paysages commence à se poser dans les années 1980 et quelques aménagements sont réalisés, mais sans stratégie globale. La prise de conscience de la nécessité d'agir de manière coordonnée aboutit, en 1993, à un premier dossier d'opération Grand Site, réalisé par le CAUE³ du Morbihan, avec le conseil départemental et le Conservatoire du littoral.

Ces réflexions se concrétisent en 1997, avec la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), regroupant sept communes : Gâvres, Plouhinec, Etel, Erdeven, Plouharnel, Saint-Pierre-Quiberon et Quiberon. Il lance sans attendre un certain nombre d'actions (diagnostic paysager, observatoire photographique du paysage, remise en service d'un bac saisonnier sur la ria d'Etel, chantiers expérimentaux de revégétalisation sur la Côte sauvage...) suivies d'un programme de travail ambitieux, validé par la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, en décembre 2001.

Entre 2002 et 2006, une partie notable de ce programme est mise en œuvre, à la suite de la catastrophe de l'Erika, qui permet l'apport de financements pour la réalisation d'une première tranche de

2 Le réseau européen Natura 2000 comprend des Zones de Protection Spéciales (ZPS), visant la conservation des espèces d'oiseaux sauvages et des Zones Spéciales de Conservation (ZSC) visant la conservation des types d'habitats et des espèces animales et végétales. Le site de Gâvres-Quiberon est concerné par les ZPS FR 5310093 « Baie de Quiberon » et FR 5310094 « Rade de Lorient » et par la ZSC FR 5300027 « Massif dunaire Gâvres-Quiberon et zones humides associées ».

3 CAUE : conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Organisme issu de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, il a pour objectif de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme, de l'environnement et des paysages dans le territoire départemental. Le CAUE est créé à l'initiative des responsables locaux et présidé par un élu local.

travaux : requalification des paysages dégradés (Côte sauvage, pointe du Conguel à Quiberon, pointe des Saisies à Gâvres, dunes de Kerhilio), recul de parkings, protection des milieux naturels contre le piétinement, réalisation d'une tranche de la voie verte entre Quiberon et la ria d'Étel. Le montant total de ces travaux est d'environ 1,7 millions d'euros.



Canalisation des flux et reconquête de la dune grise – secteur de Kervegan à Plouhinec – Photo JLC

Parallèlement, le SIVU devient opérateur Natura 2000 sur le massif dunaire : il y réalise des travaux de restauration et de protection financés par un programme LIFE Nature de 1,3 millions d'euros (fixation de dunes, réouverture de zones humides, lutte contre les espèces invasives...), un suivi scientifique et des actions de sensibilisation et de communication. En outre il recrute une équipe de gardes.

Après des années de travaux très lourds pour son budget, le syndicat, devenu entre-temps syndicat mixte (la commune de Gâvres étant remplacée par la communauté d'agglomération de Lorient), doit se remettre profondément en question et effectuer un bilan complet, avec l'aide de l'État. C'est à ce moment qu'il est confronté à la crise de l'échouement du cargo TK Bremen, en décembre 2011, sur la plage d'Erdeven. Un démantèlement sur place étant nécessaire, il faut gérer l'impact des engins sur le milieu dunaire, et, plus encore, celui des milliers de curieux venus voir les opérations.

Crédibilisé par la bonne gestion de cette crise⁴, perçu dorénavant comme un acteur fédérateur et compétent, le syndicat mixte, renforcé par l'adhésion du département du Morbihan, approuve en 2012 ses nouveaux statuts et sa charte. Il définit également le périmètre actuel de l'OGS, au-delà du seul massif dunaire, sur une surface de 11 500 hectares, dont 5 200 hectares terrestres.

En 2014, avec une équipe plus à même d'animer et coordonner les acteurs, un budget assaini et des missions clarifiées, le syndicat mixte lance avec l'État un nouveau programme de travail, sur trois ans. Ce programme, en cours d'exécution, est plus léger en regard des réalisations de la première période. Il prévoit ainsi des actions d'expertise (études de perception, de fréquentation, d'évolution des paysages), d'accompagnement, de communication et d'information. Il comporte néanmoins quelques travaux de restructuration de stationnements, et le prolongement de la voie verte vers le nord.

3. Un bilan positif et un nouveau projet

a) une gouvernance consolidée

Aujourd'hui, la structure de la gouvernance est celle d'un syndicat mixte ouvert formé de six communes, de la communauté d'agglomération de Lorient et du département du Morbihan. Il a pour voca-

⁴ Le Syndicat mixte s'est vu décerner en octobre 2012 le Prix spécial du Jury des Grands Prix Natura 2000 pour la préservation et la réhabilitation du site, à la suite de l'échouement du cargo.

tion la gestion, l'animation et la valorisation du site, mais aussi celle du site Natura 2000. Il gère à ce titre les terrains du Conservatoire du littoral et les espaces naturels sensibles du département.

Ses structures sont complétées par un comité de pilotage, co-présidé par le Préfet et le président du syndicat mixte. Afin de favoriser l'émergence de nouvelles idées, il est prévu un séminaire annuel et des groupes de travail. Il s'appuie sur une équipe récemment renforcée de onze agents, dont quatre gardes littoraux sur le terrain, et de deux marins saisonniers. Le syndicat mixte prévoit d'augmenter ses moyens humains sur le suivi du programme d'action, ainsi que sur le paysage, le patrimoine bâti, la communication et la gestion du site. Le projet étant par nature collectif, un comité consultatif associe les différents partenaires.

b) un site en cours de reconstitution

Votre rapporteur s'est rendu sur place à deux reprises, le 31 mai 2018, à l'occasion du projet de classement de la dune de Plouharnel et d'Erdeven, et les 1, 2 et 3 octobre derniers, où il a rencontré les services de l'État et de nombreux acteurs du projet : élus, techniciens, associations. L'impression générale lorsqu'on visite les lieux est celle d'un site dont les blessures sont en train de se résorber : les dépôts d'ordures et carrières de sable ont disparu, les dunes sont aujourd'hui en grande partie à l'abri du piétinement et en cours de reconquête par la végétation, nombre de parkings ont été requalifiés ou éloignés du rivage. Certes, sur la Côte sauvage, l'érosion est beaucoup plus sensible et les sols seront plus longs à restaurer ; il faudra aussi y améliorer les lisières urbaines, proches de la falaise classée ; de façon générale il faudra continuer à intégrer les campings et le stationnement.



Les sols de la côte rocheuse à Port-Blanc : une difficile reconquête – Photo JLC

Mais on ne peut limiter l'action du syndicat mixte à des travaux : la visite aura aussi permis de mesurer l'état d'esprit de l'équipe qui anime le site et l'engagement des partenaires : ONF, Conservatoire du littoral, Ministère des armées, conseil départemental.

Enfin, il faut accorder une mention toute particulière à l'aspect « immatériel » du projet : citons le travail considérable de police et de gestion des conflits d'usage pendant la période estivale, par la mise en place de zonages des activités nautiques et de patrouilles de gardes à cheval. Le syndicat mixte a aussi beaucoup œuvré vis-à-vis des scolaires, notamment dans le cadre d'aires marines éducatives⁵, ou dans

5 Une « aire marine éducative » est une zone maritime littorale de petite taille qui est gérée de manière participative par les élèves d'une école primaire suivant des principes définis par une charte. Le concept est né en 2012, aux îles Marquises, en Polynésie française. La démarche a été étendue à l'échelle nationale, lors de la Cop 21 à Paris, en 2015.

le domaine social *via* des chantiers d'insertion. De même, il faut noter le souci de sensibiliser et d'associer les visiteurs, la population locale et les professionnels du tourisme et des sports nautiques. Le nouveau musée des thoniers à Etel et l'ouverture du fort de Porh Puns à Gâvres y contribueront.

c) un projet pour les six ans à venir

Les actions engagées depuis des décennies s'inscrivaient en grande partie dans une démarche de réparation et de protection du milieu naturel. Pour la période qui vient, le syndicat mixte, tout en poursuivant les actions de restauration et de gestion entreprises, souhaite, conformément à sa déclaration d'engagement, mettre l'accent sur les valeurs du Grand Site, sur leur partage, leur valorisation, leur transmission.

En conséquence, le programme se décline en quatre grands enjeux qui ont trait : aux paysages et au patrimoine naturel et culturel (enjeu 1 - *préserver, gérer et valoriser les patrimoines*) ; à la qualité de l'accueil, notamment en matière de contrôle du trafic, de stationnement, de circulations douces et de signalétique (enjeu 2 - *structurer un accueil de qualité et durable*) ; à la diffusion de l'information et à la pédagogie (enjeu 3 - *offrir une découverte unique des dunes sauvages*) ; à l'association et à la sensibilisation des acteurs économiques locaux (enjeu 4 - *construire un projet de territoire attractif et innovant*).

Ces axes de travail sont complétés par un volet de suivi de différents paramètres : évolution des paysages, urbanisation, biodiversité, fréquentation et retombées socio-économiques.

Parmi toutes les actions prévues, la finalisation de la voie verte (3,6 M€ financés par le conseil départemental), la remise en état du fort de Porh Puns à Gâvres (500 000 €) et l'amélioration des équipements d'accueil sur les aires de stationnement (500 000 €) absorbent une partie importante du budget d'investissement prévu, qui est d'environ 5,8 M€ pour les six ans à venir. Ce montant n'inclut pas les projets du Conservatoire du littoral pour l'insertion des parkings de la côte sauvage, notamment celui de Kergroix.

4. Conclusion : l'avis du rapporteur

Nous venons de voir que la protection réglementaire est en voie d'achèvement, avec le classement en cours de la dune de Plouharnel et d'Erdeven ; que la gouvernance chargée de la gestion du Grand Site apparaît maintenant solide et pérenne ; que l'état des sites classés s'est considérablement amélioré, et que, même s'il reste encore à faire, la reconquête des milieux naturels, notamment dunaires, a été spectaculaire, et que la gestion des flux touristiques a été traitée avec un grand professionnalisme ; enfin que le syndicat mixte propose et finance un projet partagé pour les six années à venir, conçu autour des valeurs du Grand Site.

Les conditions fixées par le ministère en charge des sites pour l'obtention du label apparaissent donc maintenant remplies. Il convient, en outre, de noter que la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) du Morbihan du 22 mars 2018 a donné un avis favorable à cette candidature.

À ce stade on peut émettre quelques suggestions. Si la restauration et la protection des milieux naturels ont été privilégiés jusqu'à présent, la priorité est maintenant accordée au paysage : l'un des grands enjeux pour l'avenir sera de créer un véritable consensus autour de l'identité paysagère du site et d'élaborer projets et aménagements en accord avec celle-ci, en particulier sur les sites classés actuels et futur.

Pour le rapporteur, cette identité est celle d'un paysage à la beauté simple et naturelle et qui doit le rester. Cela implique modestie des futurs aménagements, mais aussi réversibilité : une fois les estivants repartis, le site doit « se reposer », retrouver son aspect sauvage, se régénérer chaque année un peu plus. Cela implique que les aménagements et le mobilier doivent être minimalistes, voire absents : le site doit s'imposer de lui-même. Le diagnostic paysager, qui vient d'être lancé, permettra de définir les objectifs de qualité paysagère et les principes d'aménagement qui en découleront. Le maître-mot devra être : simplicité.

La seconde suggestion porte sur les limites du Grand Site, qui aujourd'hui ne concernent pas la totalité des superficies communales. L'ambition affichée de maîtriser l'urbanisation des communes du Grand Site, en retrait des zones côtières, devrait logiquement se traduire par une réflexion, pendant la période à venir, sur l'extension du périmètre à l'ensemble des territoires communaux.

Une réflexion pourrait par ailleurs être entreprise sur les limites du Grand Site au niveau de la petite mer de Gâvres : calquées sur la limite du site classé en 1977, elles ne prennent pas en compte l'ensemble du plan d'eau jusqu'à la côte. Une extension de ces limites permettrait la maîtrise de la totalité des horizons du secteur, en cohérence avec l'arrêté de biotope sur le fond de la baie.

En conclusion le rapporteur suggère à votre commission d'émettre un avis favorable à l'attribution du label Grand Site de France aux « Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon » et au programme d'actions proposé pour les six ans à venir, moyennant la prise en compte, dans les réflexions futures, des suggestions du présent rapport relatives au paysage et à son identité, ainsi qu'aux limites du Grand Site.



Jean-Luc Cabrit



Le fort de Porh Puns à Gâvres fera l'objet d'une ouverture au public (à l'arrière-plan Lorient) – Photo JLC