



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE PAR LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC LITTORAL EN NOUVELLE- AQUITAINE

(Département de la Gironde)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 avril 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATION.....	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	6
1 INTRODUCTION.....	8
2 PRÉSENTATION DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC LITTORAL EN NOUVELLE-AQUITAINE	10
2.1 Origine et création du groupement d'intérêt public Littoral Aquitain	10
2.1.1 Du groupement d'intérêt public Littoral Aquitain	10
2.1.2 ... au groupement d'intérêt public Littoral en Nouvelle-Aquitaine	11
2.1.3 Un schéma de gouvernance classique	11
2.2 Objet du GIP Littoral : animer des plans d'action en vue d'un développement durable, équilibré et solidaire du territoire.....	13
2.2.1 La lutte contre l'érosion côtière, un défi identifié dès la création du GIP	13
2.2.2 Les outils de coordination et d'animation dédiés à la gestion de la bande côtière	14
3 LES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS MOBILISÉS.....	16
3.1 Des dépenses en hausse, rarement couvertes par les ressources	16
3.1.1 Des charges qui augmentent plus rapidement que les produits.....	17
3.1.1.1 Des charges de fonctionnement en hausse.....	17
3.1.1.2 Des produits qui croissent moins vite que les charges	18
3.1.2 Jusqu'à présent, un déficit de fonctionnement chronique	19
3.2 La difficile lisibilité des moyens spécifiques de gestion du trait de côte	20
4 UN DIFFUSEUR DE CONNAISSANCES SUR LE RISQUE D'ÉROSION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE	22
4.1 L'acquisition et le partage de données : une mission au cœur des activités du GIP Littoral.....	22
4.1.1 Une mission inscrite dans les conventions constitutives du groupement.....	22
4.1.2 Fiabiliser les diagnostics dans un environnement de profusion de données.....	23
4.2 Entre aléa et enjeux : un diagnostic coconstruit par le GIP Littoral et l'observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine.....	25
4.2.1 La connaissance de l'aléa érosion du trait de côte : préalable indispensable aux stratégies de gestion de la bande côtière.....	25
4.2.1.1 Une mission confiée à l'observatoire de la côte de Nouvelle-Aquitaine	25

4.2.1.2	Rapports de caractérisation de l'aléa érosion du trait de côte : socle commun de connaissance	26
4.2.2	La prise en compte du changement climatique sur le recul du trait de côte	29
4.2.3	La sensibilité du littoral à l'aléa recul du trait de côte : mesurer les enjeux	30
4.2.3.1	2012 : une classification des degrés de sensibilité	31
4.2.3.2	... enrichie d'une estimation de la valeur des enjeux et des coûts de la lutte active contre l'érosion en 2018.....	33
4.3	État des diagnostics sur la connaissance du risque.....	37
4.3.1	Diagnostic relatif à l'aléa de l'érosion	37
4.3.1.1	Situation actuelle du trait de côte	37
4.3.2	Les prévisions d'évolution	43
4.4	La sensibilité du littoral régional à l'aléa d'érosion	47
4.4.1.1	La sensibilité régionale socio-économique, patrimoniale et environnementale à l'érosion côtière	48
4.4.1.2	L'évaluation du nombre et de la valeur des biens menacés.....	48
4.4.1.3	L'estimation du coût prévisionnel de la lutte active contre l'érosion	51
4.5	Des données produites en réponse aux problématiques locales spécifiques	52
5	LE PRESCRIPTEUR D'UNE STRATÉGIE RÉGIONALE DE GESTION DU TRAIT DE CÔTE.....	53
5.1	La définition d'une stratégie interne prônant une gestion intégrée du risque d'érosion côtière	53
5.1.1	Un enjeu priorisé au sein des feuilles de route du groupement.....	53
5.1.2	Une approche multirisque toutefois inaboutie	54
5.2	La conception d'une stratégie régionale prescriptrice de bonnes pratiques en matière de gestion du trait de côte	56
5.2.1	Le cadre posé au niveau national	56
5.2.2	La préparation et l'adoption de la première stratégie régionale	57
5.2.3	Un instrument structurant malgré son inopposabilité juridique	58
5.2.4	Un document jamais actualisé.....	64
5.2.5	L'articulation avec le SRADDET	65
5.3	L'élaboration d'autres instruments stratégiques concourant à la gestion du trait de côte	65
5.3.1	L'aménagement durable des stations	66
5.3.2	L'aménagement durable des plages	67
5.3.3	Les perspectives du GIP Littoral en matière d'actions	69
ANNEXES.....		71
Annexe n° 1. Définition des principaux concepts		72
Annexe n° 2. Liste des abréviations		73

SYNTHÈSE

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale conduite par les juridictions financières portant sur le recul du trait de côte en métropole, et analysant les outils juridiques, financiers et opérationnels mobilisés par les divers échelons locaux concernés (État, région, groupement d'intérêt public Littoral en Nouvelle-Aquitaine, intercommunalités, communes) afin de prévenir et gérer les conséquences de ce phénomène.

Héritier de la mission interministérielle de la côte aquitaine, le groupement d'intérêt public (GIP) du Littoral Aquitain a été créé en 2006 afin de rassembler l'État et les collectivités locales concernées par le défi d'un développement durable du littoral. Son périmètre s'étend sur l'ensemble de la façade littorale régionale, rassemblant environ un million d'habitants.

Le GIP Littoral a joué un rôle fondamental dans la structuration de l'approche régionale et locale en matière de gestion du trait de côte, en identifiant l'érosion côtière comme un enjeu prioritaire dans ses plans d'action (plan de développement durable aquitain 2007-2020 et « Littoral 2030 » 2021-2030) et en articulant son rôle dans ce domaine avec les démarches qu'il porte en faveur de l'aménagement durable des stations et des plages. L'approche combinée de la submersion et de l'érosion marines que ces plans préconisaient ne s'est toutefois pas concrétisée, l'État ayant souhaité maintenir un traitement juridique et financier distinct des deux aléas, au regard de leur nature différente.

Par ailleurs, le GIP a été à l'origine de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC), première déclinaison de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) également arrêtée en 2012. Quoique dépourvue de portée juridique, la stratégie régionale a été structurante au niveau local, permettant que les dix zones les plus exposées à l'érosion soient couvertes par une stratégie locale de gestion de la bande côtière qui la décline.

La SRGBC n'a pas été actualisée depuis 2012, sans pour autant être devenue obsolète. Ce défaut d'actualisation renvoie surtout à l'absence de renouvellement ou de prolongation de la SNGITC par l'État, dont le dernier programme d'actions s'est achevé en 2019. La chambre régionale des comptes recommande toutefois au GIP de mettre à jour le guide de l'action locale de la stratégie régionale, en particulier dans son volet relatif aux rôles et compétences de chaque acteur, afin de tirer les conséquences des évolutions, législatives et réglementaires notamment, intervenues depuis sa rédaction en 2012. Le directeur du groupement s'est engagé à examiner l'opportunité de cette mise à jour, après avoir dressé le bilan de ces évolutions.

L'accompagnement et le suivi par le groupement des collectivités et établissements locaux souhaitant se doter d'une stratégie locale permettent un large respect des prescriptions fixées aux niveaux national et régional. Toutefois, lorsqu'elle se manifeste, la non-conformité d'une stratégie locale au cahier des charges régional a peu de conséquence sur la mise en œuvre et le financement de celle-ci. Et l'association, partielle, du GIP à la rédaction de règlements d'intervention financiers des partenaires régionaux et départementaux qui ne se réfèrent pas toujours aux orientations de la SRGBC, ne peut remédier à cette insuffisance.

Préalable indispensable à une gestion efficace et coordonnée de la bande côtière et donc à la SRGBC, le GIP a missionné l'Observatoire de la côte aquitaine dès 2009, afin d'élaborer un premier diagnostic de l'aléa de recul du trait de côte. Il en est résulté un rapport de référence, publié en 2011, comportant des projections du trait de côte aux horizons 2020 et 2040, qui a été actualisé en 2016 afin de tenir compte de l'impact des tempêtes de l'hiver 2013-2014 avec des

projections aux horizons 2025 et 2050. Cette dimension prospective a permis au GIP de produire en 2018 une étude sur la sensibilité du littoral, mesurant la valeur des biens et activités menacés par le recul du trait de côte, données qui ne semblent pas prises en compte par le secteur de l'immobilier.

Le GIP Littoral Aquitain, devenu GIP Littoral en Nouvelle-Aquitaine à la suite de l'adhésion de collectivités de Charente-Maritime au 1^{er} janvier 2021, a étendu son diagnostic à ce nouveau département. L'observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine (OCNA), à nouveau missionné, a publié en 2022 un rapport sur l'aléa d'érosion côtière sur le territoire charentais-maritime à échéance 2050. Le GIP a ainsi pu rendre publiques en juin 2022 des données actualisées sur la sensibilité du littoral néo-aquitain entier. Selon le scénario le plus probable (avec survenue d'un événement climatique majeur et pérennité des ouvrages de protection), la valeur totale des biens et équipements menacés à échéance 2050 serait de 391 M€, estimation ne tenant pas compte d'une éventuelle poursuite de l'aménagement de la bande littorale postérieure à 2022, qui l'aggraverait.

Depuis 2009, l'OCNA et le GIP Littoral agissent de manière coordonnée afin de produire des données qui font incontestablement référence auprès de l'ensemble des acteurs locaux. Ces données ne tiennent pas compte à ce stade des effets du changement climatique. S'il admet l'utilité d'une telle prise en compte, le GIP considère que l'absence de considération des interactions entre les aléas de submersion et d'érosion marines, tous deux affectés par l'élévation du niveau des océans, limite l'intégration du risque climatique dans la gestion des risques littoraux.

Sur le plan financier, en 2021, le budget annuel du GIP Littoral était de 865 000 € en recettes et de 905 000 € en dépenses. Les statuts du groupement posent pour principe que le financement est partagé entre l'État et les collectivités membres. Les dépenses du groupement, uniquement de fonctionnement, ont évolué légèrement plus rapidement (+ 53 %) que ses recettes (+ 50 %). Il s'agit, principalement, de dépenses d'études sous-traitées (35 %) et de personnel (50 %). Ces dernières ont évolué de + 70 % au cours des dix dernières années, le nombre d'agents du GIP étant passé de cinq en 2011 à huit en 2021. L'excédent récurrent des charges sur les produits place le groupement dans une position de déficit chronique, comme lors de sept des dix derniers exercices. Cette situation, qui résulte notamment de la constitution d'un important fonds de roulement lors de la création de l'organisme, devrait être normalisée à l'avenir selon son directeur. Les moyens spécifiquement alloués à la gestion du trait de côte sont identifiés grâce à la comptabilité analytique tenue par le GIP. Ces moyens ont doublé en dix ans, passant d'environ 100 000 € en 2011 à plus de 200 000 € en 2021. Cette approche par comptabilité analytique ne présente toutefois qu'une image partielle des dépenses totales engagées par le groupement en faveur de la gestion de la mobilité du trait de côte car d'autres missions qu'il conduit y concourent par ailleurs, à l'instar de la communication ou encore des appels à projets en matière de requalification touristique.

RECOMMANDATION

Recommandation : actualiser le guide de l'action locale de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière **[non mise en œuvre]**.

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-6 du code des juridictions financières, le contrôle des comptes et de la gestion du groupement d'intérêt public (GIP) Littoral en Nouvelle-Aquitaine était inscrit au programme 2022 de la chambre régionale des comptes.

En application de cet article, « *la chambre régionale des comptes contrôle les groupements d'intérêt public, dès lors que les collectivités et organismes soumis à son contrôle y détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou y exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* ». En l'espèce, les conventions constitutives successives du GIP Littoral prévoient qu'il est composé de membres parmi lesquels l'État, la région, des départements ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les collectivités territoriales et EPCI ont détenu et détiennent, depuis la création du groupement, plus de la moitié des voix dans les organes délibérants, ce qui fonde la compétence de la chambre pour le contrôler.

Le contrôle a exclusivement porté sur le rôle de ce groupement dans la gestion du trait de côte, sur une période courant à partir du 1^{er} janvier 2011, dans le cadre d'une enquête nationale sur le même sujet. Il s'est déroulé concomitamment au contrôle de la région Nouvelle-Aquitaine et de plusieurs collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale.

Une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 18 janvier 2022 à M. Nicolas Castay, directeur du GIP depuis 2012, qui en a accusé réception le 24 janvier 2022. Une lettre d'ouverture du contrôle, datée du même jour, a également été adressée à son prédécesseur, M. Philippe Picon, qui l'a réceptionnée le 20 janvier 2022. L'entretien de début de contrôle avec le directeur en fonctions a eu lieu à la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine le 1^{er} février 2022. Celui avec son prédécesseur, s'est tenu par téléphone le 13 mai 2022.

L'entretien préalable de fin d'instruction avec l'ordonnateur a eu lieu le 20 octobre 2022, au siège du GIP littoral, et celui avec son prédécesseur s'est tenu par téléphone le 8 novembre 2022. La chambre régionale des comptes a délibéré les observations provisoires qui suivent le 7 décembre 2022.

Ces observations ont été communiquées, le 7 février 2023, au directeur du groupement, qui en a accusé réception le même jour. Il y a répondu par un courrier du 27 février 2023, enregistré au greffe de la chambre le 1^{er} mars 2023.

Une communication administrative a été adressée le 7 février 2023 au préfet de Nouvelle-Aquitaine, qui l'a reçue le même jour. Il n'y a pas apporté de réponse.

Les destinataires d'extraits du rapport d'observations provisoires y ont répondu dans les conditions précisées ci-dessous.

DESTINATAIRE	DATE DE L'ENVOI ET DE L'ACCUSÉ RÉCEPTION (AR)	RÉPONSE REÇUE
M. le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	7 février 2023 (envoi et AR)	Courrier du 7 mars, enregistré au greffe le 8 mars 2023
M. le directeur de la Banque des territoires	7 (envoi) et 13 (AR) février 2023	Réponse du 9 mars, enregistrée au greffe le 10 mars 2020
Mme la présidente directrice générale du Bureau de recherches géologiques et minières	7 février 2023 (envoi et AR)	Réponse du 9 mars, enregistrée au greffe le 10 mars 2023
M. le directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	7 février 2023 (envoi et AR)	Absence de réponse
Mme la directrice générale de l'Office national des forêts	7 (envoi) et 14 (AR) février 2023	Absence de réponse

La chambre régionale des comptes a délibéré les présentes observations définitives le 12 avril 2023.

1 INTRODUCTION

Le trait de côte, limite entre la terre et la mer, peut se caractériser de plusieurs manières : limite de végétation, pied ou sommet d'une falaise ou de dunes, ligne d'arrivée des plus hautes mers, ouvrage de protection le long du littoral, etc.¹. Sa mobilité, phénomène naturel, résulte de « *l'action combinée des vagues, du vent, des courants et des flores fixatrices des sables et vases, là où elles existent* »². Elle se traduit par un engraissement (accrétion) ou un recul (érosion), ce dernier pouvant s'accompagner d'un abaissement du niveau des plages.

L'érosion côtière intervient sous l'effet, isolé ou combiné, d'événements marins (déferlement de vagues) ou continentaux (ravinement³). L'importance de l'aléa, qui peut concerner les côtes meubles (plages, dunes, marais) ou rocheuses (falaises par exemple), dépend de l'ampleur et de la fréquence de ces événements. S'y ajoutent d'autres facteurs, comme les caractéristiques des stocks sédimentaires, les courants marins côtiers, la variation durable du niveau des océans et l'action humaine (sur-fréquentation des massifs dunaires, aménagements côtiers, déstabilisation des dunes, etc.)⁴.

En Europe, 27 % à 40 % des côtes sableuses seraient affectées par l'érosion⁵. D'après l'indicateur national de l'érosion côtière élaboré par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), 20 % du trait de côte naturel seraient en recul en France, principalement dans cinq départements qui concentreraient 50 % des côtes en érosion⁶, et 30 km² de terre auraient disparu sur les secteurs en recul au cours des cinquante dernières années. La Nouvelle-Aquitaine est vulnérable face à cet aléa comme à celui de submersion, comme l'ont rappelé plusieurs événements météo-marins d'intensité exceptionnelle survenus au cours des vingt dernières années⁷.

La côte est protégée de l'urbanisation, principalement par les dispositions issues de la loi dite « Littoral »⁸ de 1986. Cette protection passe notamment par l'interdiction ou la limitation de l'urbanisme sur la frange côtière. Le principe selon lequel « *l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* »⁹ s'applique. Des exceptions¹⁰ sont néanmoins venues assouplir ce principe au fil des années. Sur la bande littorale des 100 mètres, les constructions et installations sont interdites en dehors des espaces urbanisés, sauf lorsqu'elles sont « *nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* »¹¹.

¹ Réseau national des observatoires du trait de côte, qui dépend du ministère de la transition écologique.

² IGA, CGEDD, IGF, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, mars 2019.

³ Formation de ravins ou rigoles, par les eaux de pluie, sur les pentes déboisées des reliefs.

⁴ Observatoire régional des risques côtiers en Nouvelle-Aquitaine.

⁵ Source : rapport annuel 2022 du Haut Conseil pour le climat, p. 27.

⁶ Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Gironde, Hérault et Seine-Maritime.

⁷ Notamment les tempêtes Martin en 1999, Xynthia en 2010 et de l'hiver 2013/2014.

⁸ Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁹ Article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

¹⁰ Constructions et installations nécessaires aux activités agricoles, forestières et de cultures marines, densification modérée des hameaux identifiés par le SCoT et délimités par le PLU, etc.

¹¹ Articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme.

Le législateur¹² a récemment enrichi ces dispositions, conçues en premier lieu aux fins de protection de l'environnement. L'érosion côtière, auparavant seulement susceptible de justifier l'extension de la bande littorale des 100 mètres¹³, fonde désormais, sur le territoire des communes les plus exposées, une nouvelle dérogation à l'obligation d'étendre l'urbanisation en continuité du bâti existant, pour permettre, dans des conditions strictes, la relocalisation de biens ou d'activités menacés. Elle conduit à renforcer le régime d'inconstructibilité près du rivage, au-delà de la bande littorale des 100 mètres, pour concerner la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans en particulier¹⁴.

La loi du 16 septembre 1807, en vigueur, pose en principe que la charge des ouvrages de défense contre la mer revient en principe aux propriétaires des biens protégés, sauf cas exceptionnels d'aide publique¹⁵.

De plus, faute d'être considérée comme un risque naturel majeur, l'érosion côtière ne donne pas droit, en principe, au système assurantiel et indemnitaire lié à cette catégorie de risques, en particulier le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »). En conséquence l'aide publique dont peuvent parfois bénéficier les propriétaires d'un bien menacé par l'érosion ou endommagé par ses conséquences n'est ni acquise ni homogène et varie selon le contexte local. Ainsi, certaines dépenses de protection, d'acquisition ou d'expropriation sont éligibles à ce système, comme en cas d'exposition simultanée à l'érosion et à la submersion ou d'érosion sur une côte rocheuse (au titre de la prévention du risque de mouvement de terrain).

Une grande diversité d'acteurs intervient en matière de gestion du trait de côte. Il s'agit, d'abord, de l'État, qui définit le risque au travers des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) et gère le domaine public maritime. Il s'est doté d'outils de connaissance et de prévention de l'aléa, comme la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) de 2012, destinée à traiter ensemble et de manière transversale les problématiques liées aux mouvements affectant le littoral français. Cette stratégie entend non pas « lutter contre » mais « vivre avec », en acceptant la mobilité naturelle du trait de côte, en renonçant à lui opposer systématiquement des ouvrages de défense pour le fixer, en recherchant des solutions adaptées aux processus et enjeux en cause et en s'appuyant davantage sur les services rendus par les écosystèmes pour en atténuer les effets.

En principe, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont désormais compétents pour certaines opérations de gestion du trait de côte, au titre de la défense contre la mer et la protection des zones humides, composantes obligatoires de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) depuis leur transfert à ces établissements, en 2018. Ce transfert, destiné à clarifier les responsabilités et compétences exercées diversement auparavant, visait à rapprocher la prévention des inondations

¹² Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte.

¹³ Article L. 121-19 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur avant le 25 août 2021.

¹⁴ Caractère démontable des constructions autorisées dans la bande des 100 mètres au titre de l'exigence de proximité de l'eau ; inconstructibilité des espaces urbanisés dans la zone exposée à 30 ans, sauf travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes n'augmentant pas la capacité d'habitation ; obligation de démolir tout construction ou extension intervenue à compter de l'entrée en vigueur du PLU intégrant les zones d'érosion et de remettre en état le terrain lorsque l'érosion menace la sécurité des personnes dans les trois ans.

¹⁵ L'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais dispose ainsi qu'il appartient aux propriétaires de terrains et de biens situés sur le littoral de mettre en œuvre les mesures de défense contre la mer, sauf si ces mesures sont jugées d'intérêt général.

des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le contexte local comme la nature des actions à mener peuvent toutefois conduire au maintien de la compétence des communes, lesquelles jouent un rôle majeur dans l'information de la population sur les risques et la maîtrise de l'urbanisation. Départements et régions interviennent également, au titre de leurs compétences respectives en matière de protection des espaces naturels sensibles et d'aménagement du territoire, mais aussi comme financeurs des études de connaissance de l'aléa et des travaux de défense.

2 PRÉSENTATION DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC LITTORAL EN NOUVELLE-AQUITAINE

2.1 Origine et création du groupement d'intérêt public Littoral Aquitain

2.1.1 Du groupement d'intérêt public Littoral Aquitain ...

Dans le cadre du développement du tourisme balnéaire de masse, l'État avait créé en 1967 la mission interministérielle de la côte aquitaine (MIACA), dans le but de concilier l'intérêt économique de cette activité à la maîtrise de ses impacts urbanistiques et environnementaux.

Le mouvement de décentralisation initié à partir de 1982 a conduit à un rattachement de la MIACA à la région Aquitaine en 1985 avant de disparaître en 1988, ramenant la maîtrise du tourisme de masse au niveau communal, sans réelle coordination.

Au début des années 2000, la problématique littorale ne se résume plus aux activités touristiques. Les impératifs de préservation de l'environnement et de prévention des risques naturels deviennent plus prégnants. Les événements climatiques majeurs telle la tempête Martin de décembre 1999 soulignent la nécessité d'une plus grande concertation entre les acteurs locaux et l'État.

Le développement durable du littoral aquitain, incluant le développement économique, la maîtrise de l'urbanisation, la préservation de la nature et la qualité de l'aménagement, figurait parmi les objectifs du contrat de plan État-région 2000-2006. Le paragraphe 313 du contrat de plan précisait d'ailleurs que *« ces objectifs seront atteints par une concertation réunissant à la fois l'État et la région, les départements, les communes et leurs regroupements, et tous les acteurs socio-économiques et associatifs »*.

Le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitain a été créé par arrêté préfectoral du 16 octobre 2006. Le préambule de la convention constitutive justifie ainsi le montage juridique retenu : *« le choix s'est porté sur un Groupement d'Intérêt Public (GIP) qui, de par ses statuts, permet d'associer des personnes publiques entre elles ou des personnes publiques avec des personnes privées, pour le développement d'actions en commun, dans des domaines d'intérêt général. Il permet donc d'institutionnaliser un partenariat entre l'État, la région, les départements et les intercommunalités littorales dans le respect des compétences de chacun »*.

2.1.2 ... au groupement d'intérêt public Littoral en Nouvelle-Aquitaine

La création de la région Nouvelle-Aquitaine au 1^{er} janvier 2016 a conduit le GIP à questionner son périmètre d'intervention, comme le recommandait le rapport de la chambre régionale des comptes¹⁶ publié en 2016.

S'appuyant sur une évaluation de l'activité du groupement réalisée en 2016, l'objectif du GIP n'a pas été limité à un simple élargissement de périmètre. Il s'est agi d'intégrer dans un nouveau projet¹⁷ les spécificités du littoral de Charente-Maritime, dont 57 % est soumis au recul du trait de côte à horizon 2050, et les pratiques de gouvernance existantes.

À compter de 2018, afin de s'approprier les enjeux de ce nouveau territoire et de proposer des projets précis, le GIP a formalisé des conventions de partenariats avec les sept¹⁸ acteurs du département de Charente-Maritime concernés. Cette collaboration a été définitivement actée par leur adhésion au GIP en décembre 2019.

L'intégration de ces nouveaux membres a naturellement conduit à une actualisation de la convention constitutive, approuvée lors de l'assemblée générale du 2 décembre 2019 ainsi qu'à une nouvelle dénomination : GIP Littoral en Nouvelle-Aquitaine (ci-après dénommé « GIP Littoral »).

2.1.3 Un schéma de gouvernance classique

Les articles 105 et suivants de la loi du 17 mai 2011 relative à l'amélioration et la qualité du droit posent les principes de gouvernance des GIP, organisés autour de l'assemblée générale, du conseil d'administration, du président de ces deux instances et du directeur¹⁹.

¹⁶ Rapport 2016-0100 : « La création de la grande région Nouvelle-Aquitaine, issue du regroupement des anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, pose, en outre, la question de l'éventuel élargissement de la compétence territoriale du GIP, étant précisé que les côtes de Charente-Maritime présentent un profil particulier (faible hauteur du cordon dunaire, importance des îles et des côtes basses issus d'anciens marais poldérisés, fort volontarisme en matière de construction de digues). Pour sa part, le préfet de région, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes sur ce point, se déclare favorable à une « réflexion » sur la mise en place d'un outil « similaire » au GIP à l'échelle de l'ensemble du littoral de la nouvelle région une fois qu'aura été arrêtée une stratégie dont il n'exclut pas qu'elle « pourra différer de celle adoptée à l'échelle du seul littoral aquitain ». Il lui paraît, en conséquence plus « opportun » d'envisager un nouveau GIP pour le littoral régional plutôt qu'une simple extension du champ d'action du GIP Littoral Aquitain ».

¹⁷ Questionnaire n° 1 – 3.2

¹⁸ Département de Charente-Maritime, communautés d'agglomération de La Rochelle, Rochefort-Océan et Royan-Atlantique, communautés de communes de l'Île-de-Ré, du Bassin-de-Marennes et de l'Île d'Oléron.

¹⁹ Article 105 de la loi du 17 mai 2011 : « L'assemblée générale des membres du groupement prend toute décision relative à l'administration du groupement, sous réserve des pouvoirs dévolus à d'autres organes par la convention constitutive.

Un conseil d'administration peut être constitué dans les conditions prévues par la convention constitutive pour exercer certaines des compétences de l'assemblée générale.

Les décisions de modification ou de renouvellement de la convention, de transformation du groupement en une autre structure ou de dissolution anticipée du groupement ne peuvent être prises que par l'assemblée générale. Ces décisions sont prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, dans des conditions prévues par la convention constitutive.

L'assemblée générale du groupement est composée de l'ensemble des membres. Sauf clauses contraires de la convention constitutive, chaque membre dispose d'une voix. L'assemblée générale est réunie à la demande du

L'assemblée générale se compose des représentants de l'ensemble des membres du groupement. Depuis l'intégration en décembre 2019 des acteurs du département de Charente-Maritime, le GIP regroupe 22 membres²⁰, ayant 52 représentants au sein de l'assemblée générale.

Tableau n° 1 : membres du GIP – convention constitutive 2021-2029

Membres	Représentants	Voix en %
Etat	5	16,13
Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine	5	16,13
Conseil Départemental de Charente-Maritime	5	8,06
Conseil Départemental de Gironde	5	8,06
Conseil Départemental des Landes	5	8,06
Conseil Départemental des Pyrénées-Atlantiques	5	8,06
Communauté d'Agglomération de La Rochelle	2	3,23
Communauté d'Agglomération de Rochefort Océan	2	3,23
Communauté d'Agglomération Royan Atlantique	2	3,23
Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Nord	2	3,23
Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud	2	3,23
Communauté de communes du Pays Basque	2	3,23
Communauté de communes de l'Île de Ré	1	1,61
Communauté de communes du Bassin de Marennes	1	1,61
Communauté de communes de l'Île d'Oléron	1	1,61
Communauté de communes de Médoc Atlantique	1	1,61
Communauté de communes de la Médullienne	1	1,61
Communauté de communes des Grands Lacs	1	1,61
Communauté de communes de Mimizan	1	1,61
Communauté de communes Côte des Landes Nature	1	1,61
Communauté de communes Marenne Adour Côte Sud	1	1,61
Communauté de communes du Seignaux	1	1,61
Total	52	100

Source : convention constitutive du GIP 2021-2029

Selon l'article 12-1 de la convention constitutive les représentants de l'État sont nommés par le préfet de région, ceux des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale sont élus au sein de leurs assemblées délibérantes.

Le nombre de voix attribuées à chacun des membres est proportionnel aux droits statutaires de chacun, chaque catégorie de membres disposant d'un tiers des voix : l'État et la région (32,26 %), les départements (32,24 %) et les intercommunalités (35,48 %).

L'assemblée générale a de nombreuses compétences (article 12-3 de la convention constitutive), notamment celles d'élire le président du groupement, également président du conseil d'administration, la désignation des membres du conseil d'administration et la modification de la convention constitutive, dont l'admission et l'exclusion de membres. Elle adopte également les orientations stratégiques triennales et approuve les comptes de l'exercice clos.

quart au moins des membres du groupement ou à la demande d'un ou plusieurs membres détenant au moins un quart des voix ».

²⁰ La composition du GIP permet une prise en compte des secteurs estuariens compris dans la bande littorale maritime. En revanche, elle n'intègre pas les parties rétro-littorales, voire fluviale des estuaires.

Depuis l'entrée en vigueur de la convention constitutive 2021-2029, le conseil d'administration se compose de 18 administrateurs.

Tableau n° 2 : composition du conseil d'administration – convention constitutive 2021-2029

Membres	Représentants	Voix
Etat	1	6
Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine	1	6
Conseil Départemental de Charente-Maritime	1	3
Conseil Départemental de Gironde	1	3
Conseil Départemental des Landes	1	3
Conseil Départemental des Pyrénées-Atlantiques	1	3
Intercommunalités	12	12
Total	18	36

Source : convention constitutive du GIP 2021-2029

Selon l'article 13-4 de la convention constitutive, le conseil d'administration a notamment pour compétences l'adoption du programme annuel d'activités et du budget correspondant, ainsi que la nomination et la révocation du directeur du groupement et le contrôle de sa gestion.

Il approuve également la composition du conseil d'orientation, réunissant diverses compétences (acteurs socio-économiques, associatifs, experts scientifiques, représentants d'établissements publics, personnalités qualifiées), qui est consulté sur les orientations et les rapports annuels d'activité du GIP.

La présidence du conseil d'administration du groupement est assurée par le représentant de la région au conseil d'administration pour une durée de trois ans, renouvelable dans les limites de la durée du groupement (article 14 de la convention constitutive). Depuis juillet 2021, le président du conseil d'administration est M. Henri Sabarot qui a succédé à M. Renaud Lagrave.

Le directeur général du GIP (article 16 de la convention constitutive) est l'ordonnateur du groupement. À ce titre, dans ses rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci, il en est le représentant légal et le représente dans tous les actes de la vie civile.

Le directeur exerce ses missions sous l'autorité du conseil d'administration et dans les conditions fixées par l'assemblée générale.

2.2 Objet du GIP Littoral : animer des plans d'action en vue d'un développement durable, équilibré et solidaire du territoire

2.2.1 La lutte contre l'érosion côtière, un défi identifié dès la création du GIP

Selon les termes de la convention constitutive initiale, le groupement a pour objet « *la conception et la mise en œuvre d'une stratégie partagée pour un développement durable, équilibré et solidaire du littoral Aquitain* ». Dans ce cadre, il intervient sur quatre thématiques que sont l'organisation de l'espace littoral, la gestion de la bande côtière, l'aménagement touristique durable, et la préservation des milieux et espaces naturels, via des programmes pluriannuels d'actions dont il assure l'animation.

Le premier plan d'action, dénommé « plan pluriannuel de développement du littoral aquitaine » (PPDLA) adopté en 2007 identifiait déjà l'érosion côtière parmi les défis liés à la « gestion des risques ». Ce plan, conçu à échéance 2020, préconisait « *une meilleure connaissance des phénomènes naturels et une approche multirisque à renforcer* » précisant que la côte aquitaine « *est affectée par un certain nombre de risques dont les principaux sont l'érosion du trait de côte et le déplacement des dunes de sable* ». Durant le processus d'intégration des collectivités de Charente-Maritime (2017-2019), le PPDLA a été adapté afin de maintenir les actions sur le périmètre de l'ancienne région tout en animant la réflexion sur le nouveau périmètre.

Le second plan d'action approuvé par l'assemblée générale du 2 décembre 2019 baptisé « Littoral 2030 » couvre la période 2021-2030. Ce document, à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, identifie quatre défis dont « des risques littoraux, menaçant les territoires à différents horizons temporels, qui imposent de repenser la prévention en lien avec l'aménagement », précisant qu'« *en matière de risques littoraux, ce sont principalement l'érosion côtière et la submersion marine qui sont présents, à l'interface terre-mer* ». Livrant une analyse plus détaillée de l'aléa d'érosion que le premier plan d'action, le programme « Littoral 2030 » mentionne, à l'égard des risques naturels :

- un besoin continu de connaissance et de suivi des risques littoraux ;
- des cadres stratégiques, réglementaires et des outils opérationnels à adapter et conforter pour répondre aux enjeux de court et long terme ;
- une articulation planification –prévention à développer.

L'aléa d'érosion côtière est donc inscrit dans les plans d'action du GIP Littoral depuis 2007. Les acteurs locaux et étatiques ont très vite donné une portée opérationnelle à l'objectif tenant à une meilleure connaissance du risque en lançant dès 2009, les démarches d'élaboration d'une stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC) adoptée en 2012 (cf. *infra*, 5.2).

2.2.2 Les outils de coordination et d'animation dédiés à la gestion de la bande côtière

En matière de trait de côte, dans le cadre de ses missions de coordination, d'animation de partenariats techniques et de réseaux d'acteurs, le GIP Littoral s'appuie sur plusieurs outils de comitologie, de communication et de partenariat.

Parmi les instances dédiées figure le groupe technique « planification et risques littoraux », composé de techniciens des structures membres du groupement. Cette instance se réunit en amont des réunions du conseil d'administration ou de l'assemblée générale pour préparer les dossiers techniques et assurer les opérations du GIP. Elle constitue un lieu de partage d'informations, d'échanges d'expériences et de mutualisation des connaissances.

Le comité régional de suivi veille à la mise en œuvre de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC), émet des avis sur les projets de stratégies locales, notamment sur leur conformité au cahier des charges régional et participe à l'élaboration de leur bilan.

Dans son rôle d'animation du réseau d'acteurs, le GIP Littoral organise chaque année des journées thématiques réunissant ses membres, des partenaires scientifiques et des interlocuteurs extérieurs venus de l'étranger ou d'autres façades maritimes nationales. Des carnets de bord au format standardisé et accessibles en ligne viennent systématiquement rendre compte des échanges tenus lors de ces événements.

La première de ces journées a eu lieu le 6 juillet 2017 à Marcheprime (Gironde) et portait sur la mobilité dans les démarches d'aménagement durable des stations. Ce sujet, bien que non spécifiquement estampillé « érosion », y est tout de même rattaché d'une certaine manière puisque l'étude de l'implantation des parkings et des circuits de mobilité douce jusqu'aux plages est un axe majeur à prendre en compte dans le cadre des éventuelles relocalisations futures.

Une journée spécifique à l'érosion côtière a été organisée le 15 mars 2019 à Bordeaux. Elle a réuni les membres du groupement porteurs de stratégies locales, des experts scientifiques et des gestionnaires du littoral en provenance de l'étranger (Italie et Royaume-Uni) ainsi que de la quasi-totalité des façades maritimes nationales (Occitanie, Corse, Normandie, Hauts-de-France et Pays de la Loire). Lors de cette journée d'échanges, ont été évoqués la connaissance des phénomènes littoraux, les modes de gestion et d'action retenus au Royaume-Uni, la gouvernance adoptée dans les différentes régions maritimes françaises et les stratégies mises en place face au recul du trait de côte.

En 2019, deux autres journées thématiques ont été organisées. L'une, le 14 juin 2019 à Capbreton, consacrée aux plages (aménagement, sécurité, qualité environnementale), l'autre, le 27 septembre 2019 à Bayonne, dédiée à la planification et aux espaces naturels. Si la première ne présentait pas de lien direct avec l'érosion, la seconde en revanche y faisait écho en ce qu'elle a principalement porté sur l'artificialisation des sols. Ont ainsi été abordés les grands enjeux et les perspectives en la matière ainsi que la régulation de cette artificialisation dans les documents d'urbanisme. Sur un tel sujet, la réunion des échelons régionaux, intercommunaux et communaux s'avère particulièrement pertinente au regard de l'imbrication des échelons de planification territoriale et des différents documents qu'ils ont la charge de rédiger (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU) notamment).

Au cours des années 2020 et 2021, les journées thématiques organisées par le GIP ont pris la forme de webinaires en raison des contraintes imposées par la crise sanitaire. Le premier a été organisé, en décembre 2020, sur les mobilités. Il a notamment constitué l'occasion de présenter la démarche conduite par la commune de Lacanau visant à déplacer les parkings de son front de mer en zone rétro-littorale et à mettre en place des modes de mobilité douce pour rejoindre les plages. Le second s'est tenu en mai et juin 2021 et a porté sur les « plans plages ».

En 2022, enfin, le GIP a pu de nouveau organiser un événement en présentiel. Il s'est tenu en juillet à Bordeaux, en présence de la préfète de région et du président de la région, selon un format nouveau intitulé « Les rencontres littorales ». La nouveauté a consisté à ne pas dédier la journée à un seul thème mais au contraire à en aborder plusieurs de manière croisée. Ainsi ont été organisées trois tables rondes dédiées à la vie à l'année sur le littoral, aux défis et aux coûts de l'adaptation des communes littorales et aux solutions mises en œuvre sur les façades maritimes atlantiques (*via*, notamment, l'intervention de représentants des Pays de la Loire, d'Espagne et de la présidente de l'association nationale des élus du littoral (ANEL)). Des « présentations flash », dont une sur le changement climatique ont également été proposées.

En matière partenariale, le GIP établit des liens avec des acteurs extérieurs, susceptibles d'être mobilisés ou consultés en matière de gestion de la mobilité du trait de côte.

Certaines collaborations sont formalisées. Il s'agit tout d'abord du partenariat avec la Banque des territoires (Caisse des dépôts), initié depuis 2016 via une première convention de partenariat, renouvelée en 2021, portant notamment sur l'accompagnement de la mission expérimentale de relocalisation à Biscarrosse. Lors de son renouvellement en 2021, cette convention prévoyait 62 400 € de concours financiers de la part de la Banque des territoires au

profit de deux études²¹ dont le coût total était estimé à 528 000 € (soit une participation d'environ 12 %). En mars 2022, un avenant a été signé portant la participation financière de la Banque des territoires à 335 600 €. Cet avenant et les moyens qu'il prévoit ont vocation à soutenir différentes démarches poursuivies par le GIP au cours de la période à venir. Concernant spécifiquement le trait de côte, peuvent être citées des études complémentaires dans le cadre de la stratégie locale de l'Île d'Oléron (pour lesquelles la Banque des territoires prévoit d'apporter 37 500 €, soit 10 % du montant prévisionnel total) ainsi que des prestations d'expertise financière et juridiques, en particulier concernant la prochaine stratégie locale de Lacanau qui prévoit de gros investissements (ces prestations sont prises en charge directement par la Banque des territoires pour un coût estimé à 47 000 € environ).

Il s'agit également de la collaboration avec le GIP Aménagement du territoire et gestion des risques (ATGeRi) pour la mise en œuvre technique des plans plages ainsi que le stockage et la mise en ligne des données collectées dans le cadre de ces plans. Cette collaboration a débuté par la signature d'une convention de partenariat à la fin 2021, couvrant la période 2022–2025.

Il s'agira, enfin, à compter de 2023, de l'officialisation de la relation entre le GIP et l'office national des forêts (ONF) ainsi qu'entre le GIP et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Pour le moment, ces relations prennent la forme de rencontres annuelles systématiques au cours desquelles chacune des parties expose son programme de travail et échange sur la période écoulée.

Les collaborations non formalisées concernent essentiellement le monde économique. Elles prennent la forme d'échanges avec les entreprises proposant des solutions de lutte contre l'érosion (dont certaines innovantes), des relations avec l'agence régionale de l'innovation (région Nouvelle-Aquitaine) et de la mise en relation entre des structures pertinentes et les collectivités. À Lacanau par exemple, le GIP a mis en relation la commune avec les entreprises du secteur des travaux publics et avec le cluster Odéys, spécialisé dans l'aménagement durable.

3 LES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS MOBILISÉS

3.1 Des dépenses en hausse, rarement couvertes par les ressources

En 2021, le GIP Littoral a reçu 865 000 € de produits de fonctionnement et a effectué 905 000 € de dépenses de fonctionnement. De manière générale, il ne finance pas d'opérations d'investissement.

En effet, les actions qu'il met en œuvre sont de produire, directement ou indirectement, de la connaissance sur l'érosion, de coordonner, de suivre et d'animer les stratégies locales, ainsi que d'effectuer des actions de sensibilisation et de communication autour de la mobilité du trait de côte. Il a également un rôle d'animation de réseau et de mise en relation entre les acteurs du trait de côte.

²¹ Il s'agissait de cinq études conduites dans le cadre de démarches ADS et d'une étude sur le foncier touristique.

Dans ce contexte, ses dépenses se décomposent en deux grands postes : les dépenses de personnel d'abord, les honoraires des prestataires extérieurs ensuite. Ses produits, quant à eux, sont presque exclusivement des subventions d'exploitation issus de l'État, des collectivités membres, de la région et de l'Union européenne via le fonds européen de développement régional (FEDER).

3.1.1 Des charges qui augmentent plus rapidement que les produits

3.1.1.1 Des charges de fonctionnement en hausse

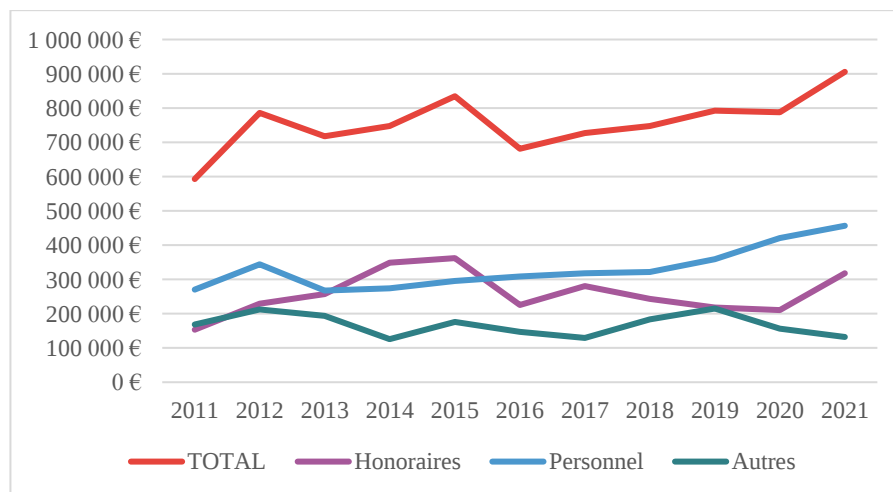
En 2021, les dépenses de fonctionnement du GIP Littoral se sont élevées à 905 655 €, en hausse de 53 % par rapport à 2011 où elles atteignaient 592 800 €.

Les charges de personnel constituent la part principale part de ces dépenses (50 % en 2021, soit 456 578 €) et sont le facteur essentiel de leur progression (+ 69 % depuis 2011). Ceci est dû au quasi-doublement des effectifs sur la période examinée, passant de cinq ETP en 2011, à six en 2017, sept en 2019 et, enfin, huit à partir de 2020.

Le personnel exerçant pour le compte du groupement est constitué par des agents issus des services de ses membres et des personnes recrutées directement par contrat.

Le second poste majeur de dépenses est la rémunération d'intermédiaires et les honoraires versés. Cela désigne les études commandées par le GIP auprès de tiers. En 2021, cela représentait 317 473 € (soit 35 % du montant total des charges de l'exercice). À l'instar des charges de personnel, ces dépenses sont également en hausse sur la période examinée. En 2011, leur niveau était de 153 290 €. Elles ont donc plus que doublé en 2021 (progression de 107 %).

Graphique n° 1 : évolution 2011 – 2021 des dépenses du GIP Littoral



Source : chambre régionale des comptes (CRC) Nouvelle-Aquitaine, d'après données du GIP Littoral

Le reste des charges (168 797 € en 2021) est principalement constitué des frais de structure (locaux), pour environ 50 000 € par an, des frais d'information, de publication et de relations publiques (environ 60 000 € par an) et des frais de déplacement, mission, réception (environ 40 000 € par an).

3.1.1.2 Des produits qui croissent moins vite que les charges

En 2021, les produits de fonctionnement ont atteint 865 260 €, en hausse de 50 % par rapport à 2011 où ils étaient de 577 835 €.

Le GIP Littoral est une personne morale sans capital initial. Les droits des membres sont représentés par des droits statutaires attribués à chacun d'eux. Aux termes de l'article 9.1 de la convention constitutive²² du groupement, « *les contributions des membres au financement sont régies par les principes suivants :*

- *le financement des charges de fonctionnement est intégralement couvert par les participations des membres et les autres ressources qu'ils sont susceptibles de mobiliser à cet effet [...] ;*
- *le financement des programmes d'activité est déterminé selon le principe de la participation des seuls membres intéressés aux dits programmes ;*
- *lorsque les décisions impliquent la mobilisation de moyens financiers, elles doivent être soumises à l'accord favorable des institutions appelées à contribuer financièrement.*

Ces contributions peuvent être fournies sous forme :

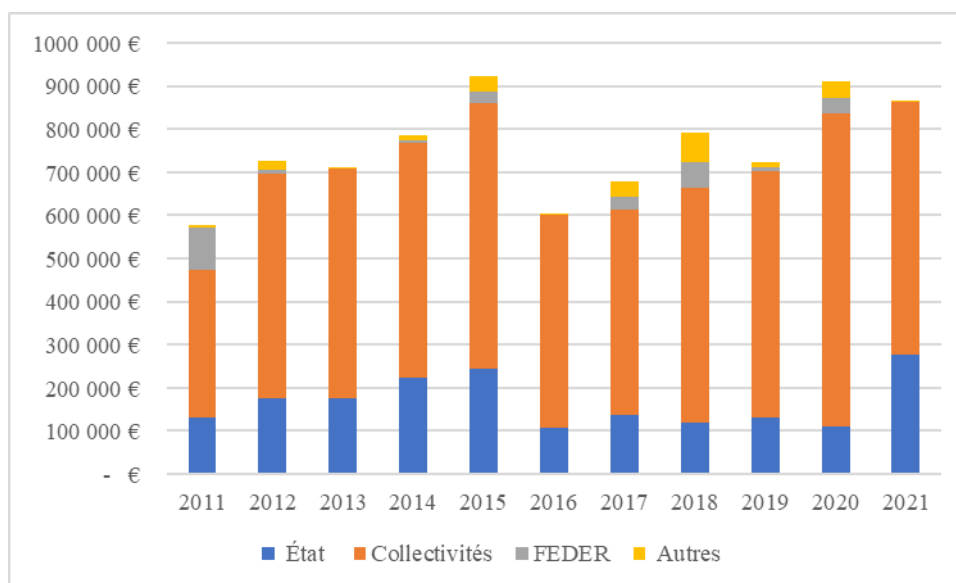
- *de participation financière au budget annuel ;*
- *de mise à disposition de personnel ;*
- *de mise à disposition de locaux, matériels, équipements et services généraux ;*
- *de toute autre contribution au fonctionnement du groupement ».*

La région, membre du groupement, est également l'autorité à laquelle échoit la mission de distribuer les fonds européens sur le territoire régional, en particulier le FEDER. De ce fait, elle octroie des ressources au GIP à deux titres, de par sa contribution de membre, d'une part, et de par les financements FEDER, d'autre part. En effet, les actions de production de connaissance conduites par le GIP font partie des objectifs soutenus par les programmes opérationnels FEDER successifs de Nouvelle-Aquitaine²³.

En 2021, la participation des membres du groupement (hors État) ainsi que les fonds FEDER apportés par la région représentaient 586 806 €, soit 68 % des produits totaux perçus par le GIP cette année-là. Ces contributions ont cru de + 33 % entre 2011 et 2021. Cela s'explique par l'évolution des missions du groupement et la hausse de ses effectifs.

²² Convention constitutive du GIP Littoral approuvée par arrêté du préfet de la Gironde en date du 16 octobre 2006.

²³ Programme opérationnel FEDER région Aquitaine 2015 – 2020, point 6.3 « déployer une gestion intégrée du littoral » / Programme opérationnel FEDER région Nouvelle-Aquitaine 2021 – 2027, point 2.4.2 « Littoral ».

Graphique n° 2 : évolution 2011 – 2021 des ressources du GIP Littoral

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données du GIP Littoral

Le solde des ressources provient de l'État. Ce dernier verse, d'une part, une subvention d'exploitation au GIP et, d'autre part, participe financièrement à ses études au cas par cas selon les exercices. Au total, ces ressources ont représenté 276 324 € en 2021, soit 32 % des ressources totale du groupement. Leur niveau était de 132 074 € en 2011, elles ont donc plus que doublé sur la période examinée (+ 109 %).

3.1.2 Jusqu'à présent, un déficit de fonctionnement chronique

Les charges du GIP Littoral ont cru de 53 % entre 2011 et 2021 tandis que les produits n'ont augmenté que de 50 %, créant un déficit chronique.

Sur les dix exercices examinés, seuls trois présentent un résultat positif. Les sept autres se sont caractérisés par une part plus importante de dépenses que de recettes. Les déficits varient de 5 400 € à 82 300 € selon les années, le déficit annuel moyen étant de 53 000 €.

Tableau n° 3 : situation financière générale 2011 – 2021 du GIP Littoral – en k€

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits	578	726	713	781	894	605	645	730	713	874	862
Charges	593	786	718	748	834	681	728	747	792	788	906
Résultat	-15	-60	-5	33	59	-76	-82	-16	-79	87	-40
CAF	-15	-60	3	37	61	-76	-82	-16	-74	92	-34

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données du GIP Littoral

En conséquence, le GIP ne constitue pas de capacité d'autofinancement. Au contraire, il affiche un besoin de financement sur la plupart des exercices examinés, traduisant des difficultés à établir des prévisions de recettes et de dépenses sincères en début d'exercice puis à les maîtriser en cours d'exécution. Ce besoin de financement est en augmentation. Il était de 14 946 € en 2011 et s'élève à 33 883 € en 2021, soit une hausse de 126 % en dix ans.

Le cumul des pertes réalisées par le GIP au cours des années étudiées s'élève à 194 000 €, qu'il a financé par prélèvement sur son fonds de roulement, réduisant peu à peu ce dernier. Le niveau relativement faible du déficit moyen n'empêche que cette tendance ne sera pas tenable à long terme et n'est pas conforme aux statuts qui prévoient que les charges de fonctionnement doivent être intégralement couvertes par les contributions des membres. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le GIP a indiqué qu'en raison du décalage entre la création du groupement, lors de laquelle l'ensemble des contributions ont été reçues, et le lancement des activités (recrutements des agents, montée en puissance des missions), il avait constitué un important fonds de roulement (484 000 € en 2009). C'est pourquoi il a assumé de combler ses déficits annuels ultérieurs *via* ce dernier. Quatorze ans plus tard, cet excédent ponctuel de fonds de roulement devrait être résorbé et n'a plus vocation à absorber les déficits de fonctionnement du groupement. La continuation de ces déficits n'est pas tenable à long terme et, surtout, n'est pas conforme aux statuts du groupement qui prévoient que les charges de fonctionnement doivent être intégralement couvertes par les contributions des membres. La chambre l'invite donc à améliorer la sincérité de ses prévisions budgétaires et la maîtrise de ses charges de fonctionnement, ce à quoi il s'est engagé.

Pour augmenter ses ressources, le GIP a noué un partenariat avec la Banque des territoires *via* une première convention, signée en mars 2022, qui visait à apporter un financement supplémentaire de cette banque aux besoins en ingénierie identifiés par le GIP et mis en œuvre par les collectivités membres, afin de pouvoir préparer au mieux les phases préalables aux travaux envisagés et accélérer à chaque fois que possible la partie pré-opérationnelle. D'après les réponses du GIP aux observations provisoires de la chambre, *« près de 20 opérations, pour un montant de 312 000 €, ont ainsi été initiées. Un projet de seconde convention de partenariat, sur la période 2023-2027, est en cours de préparation en vue d'une signature en avril prochain. Il prévoit un soutien financier à hauteur de 610 000 € pour 2023 avec une volonté encore plus marquée d'apporter au GIP et aux collectivités concernées un soutien permettant le déclenchement des opérations prévues »*.

3.2 La difficile lisibilité des moyens spécifiques de gestion du trait de côte

Pour suivre son activité, le GIP Littoral a mis en place une comptabilité analytique au sein de laquelle les dépenses strictement liées à la gestion du trait de côte figurent sous l'appellation « gestion des risques ».

Les dépenses regroupées sous ce libellé comprennent tout d'abord les frais de personnel. Ceux-ci sont calculés en fonction du temps passé par les équipes du GIP sur la thématique spécifique de gestion de la mobilité de l'érosion. Exprimés en jours travaillés, les agents du groupement ont consacré 343 jours à cette thématique en 2021, sur un total de 1 533 jours travaillés cette même année. Il est précisé que cette unité de compte s'entend comme le volume total de temps consacré à une thématique par l'ensemble des agents au cours de l'année.

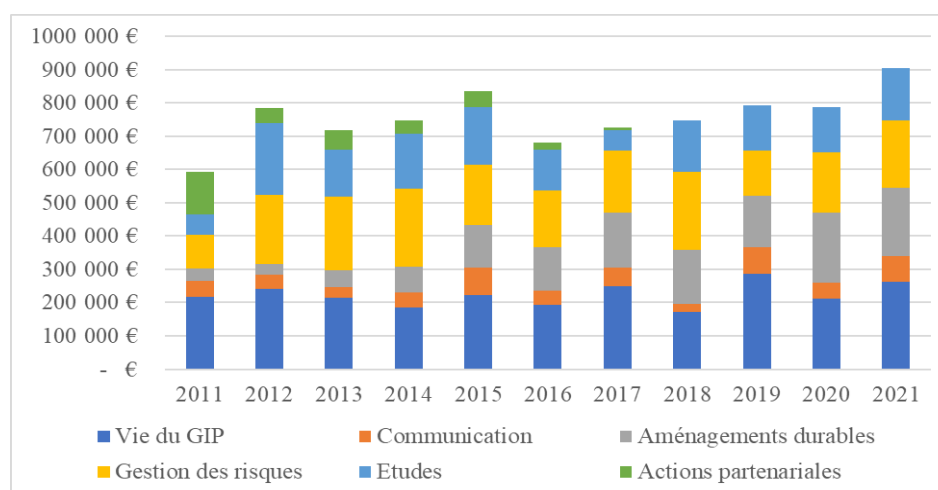
Tableau n° 4 : gestion du trait de côte dans la comptabilité analytique du GIP (2011 – 2021)

Exercice	Personnel (ETP)	Dépenses de fonctionnement – en €	Dépenses de gestion du trait de côte – en €	Nombre de jours travaillés totaux	Nombre de jours dédiés à la gestion du trait de côte
2011	5	592 800	101 117	938	160
2012	5	785 672	205 875	1 080	283
2013	5	717 967	222 434	1 162	360
2014	5	748 028	235 038	958	301
2015	5	834 237	181 126	1 262	274
2016	5	681 836	171 415	1 276	321
2017	6	727 286	187 554	1 237	319
2018	6	747 124	234 392	1 326	416
2019	7	791 968	136 286	1 261	217
2020	8	787 589	180 131	1 421	325
2021	8	905 655	202 635	1 533	343
Évolution 2011-2021	60 %	53 %	100 %	63 %	114 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données du GIP Littoral

Le GIP compte désormais huit équivalents temps plein (ETP) qui sont essentiellement des agents contractuels (seuls le directeur et son assistante sont des agents titulaires en détachement). Parmi ces agents figure un chargé de mission dédié à la gestion des risques. Il a reçu, d'octobre 2021 à mars 2022, le renfort temporaire d'un chargé d'études risques littoraux.

Les dépenses comprennent ensuite les frais induits par les commandes d'études auprès de prestataires externes, spécifiquement sur l'érosion. En revanche, la comptabilité utilisée par le GIP ne permet pas de les isoler au sein des dépenses globales liées à la gestion des risques²⁴.

Graphique n° 3 : évolution et structure des dépenses du GIP Littoral par mission (2011–2021)

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données du GIP Littoral

²⁴ Il convient d'être prudent quant à une éventuelle confusion entre l'activité intitulé « études » qui figure dans la comptabilité analytique du GIP (reprise dans le graphique n° 9, ci-dessous), qui désigne les études non relatives au trait de côte, et les études qui y sont relatives et qui sont intégrées dans l'item « gestion des risques ».

La « gestion des risques » a représenté 202 635 € de dépenses en 2021 soit 22 % des dépenses totales du groupement au cours de l'exercice. Ce volume de dépenses s'est avéré globalement stable tout au long de la période 2011–2021. La moyenne s'établit à 187 000 € par an.

En valeur, la « gestion des risques » constitue le deuxième poste de dépenses du GIP Littoral derrière les « aménagements durables » (204 407 € en 2021). Ces deux activités concentrent près de la moitié des charges annuelles (45 % en 2021).

Il convient de souligner les limites de cette comptabilité par mission et par jour travaillé, qui empêche d'établir des constats fiables quant à l'effort financier précis consenti pour la gestion du trait de côte. En effet, certaines opérations d'aménagement durable concourent aux plans d'action mis en œuvre dans le cadre des stratégies locales de gestion de la bande côtière. Par exemple, la démarche aménagement durable des stations (ADS)²⁵ conduite par la commune de Lacanau comprend des actions de relocalisation des parkings du front de mer en zone rétro-littorale. Le GIP a participé au financement des études relatives à ce projet, illustrant ainsi la porosité entre les différents items de sa comptabilité analytique.

Dans le même esprit, la « communication » et les « actions partenariales », contribuent, elles aussi, dans une certaine mesure, à la gestion de la mobilité du trait de côte bien qu'une décomposition précise des moyens alloués soit impossible à établir en l'état des données financières fournies.

4 UN DIFFUSEUR DE CONNAISSANCES SUR LE RISQUE D'ÉROSION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

4.1 L'acquisition et le partage de données : une mission au cœur des activités du GIP Littoral

4.1.1 Une mission inscrite dans les conventions constitutives du groupement

Les conventions constitutives successives (2006, 2014 et 2021) du groupement d'intérêt public littoral en Nouvelle-Aquitaine (ci-après dénommé GIP Littoral) définissent son objet comme la « *conception et la mise en œuvre d'une stratégie partagée pour un développement durable, équilibré et solidaire du littoral aquitain* ».

Pour satisfaire à cet objectif d'un développement maîtrisé du littoral, le GIP Littoral s'est vu confier plusieurs missions, dont l'acquisition et la diffusion de données, qui figurent explicitement dans chacune des conventions constitutives précitées : « *assurer, si ses membres le décident, la maîtrise d'ouvrage de certaines actions notamment de collecte et de diffusion des*

²⁵ Les démarches ADS s'effectuent dans le cadre d'un appel à projets lancé par le GIP Littoral à partir de 2013. Elles concernent les stations du littoral néo-aquitain confrontées au défi de la requalification et de l'adaptation de leur offre touristique.

connaissances », « le groupement met en place un dispositif [...] d'accès aux connaissances relatives au littoral, commun à l'ensemble des membres du groupement ».

4.1.2 Fiabiliser les diagnostics dans un environnement de profusion de données

En matière de dynamique du trait de côte, de nombreux acteurs produisent et diffusent des données : établissements publics nationaux suivant leurs stratégies propres (Bureau de recherches géologiques et minières - BRGM, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA), bureaux d'études privés dans le cadre de marchés publics, chercheurs (réseau de recherche littoral aquitain²⁶, AcclimaTerra²⁷), observatoire régional des risques de Nouvelle-Aquitaine (ORRNA²⁸) etc.

Dans cet environnement quelque peu foisonnant, le GIP Littoral a indiqué qu'il « *existe justement pour renforcer la coordination entre des acteurs légitimes sur les sujets littoraux, chacun restant dans son rôle* ». De fait, alors que la multiplicité des sources de données pourrait faire craindre un morcellement des constats, nuisible à la fiabilité du diagnostic qui fonde la stratégie régionale de gestion de la bande côtière, le GIP Littoral observe une certaine constance dans le processus de production des données.

En matière de méthode, dès 2009, lorsque le GIP Littoral a été désigné pour lancer la démarche stratégique de gestion de la bande côtière, un comité scientifique *ad hoc* a été constitué afin de valider les modalités de caractérisation du trait de côte. Ce comité, dissous depuis, s'est réuni quatre fois entre 2009 et 2010. Il associait des scientifiques dont certains intervenaient au titre du réseau de recherche littoral aquitain, ainsi que des compétences en économie (université Bordeaux III), environnement (office national des forêts – ONF, conservatoire botanique...) et urbanisme (agences d'urbanisme).

En complément, un marché d'étude « stratégie de gestion du trait de côte – façade océanique atlantique » a été confié au bureau d'études SOGREAH, qui a notamment suivi la phase d'élaboration méthodologique.

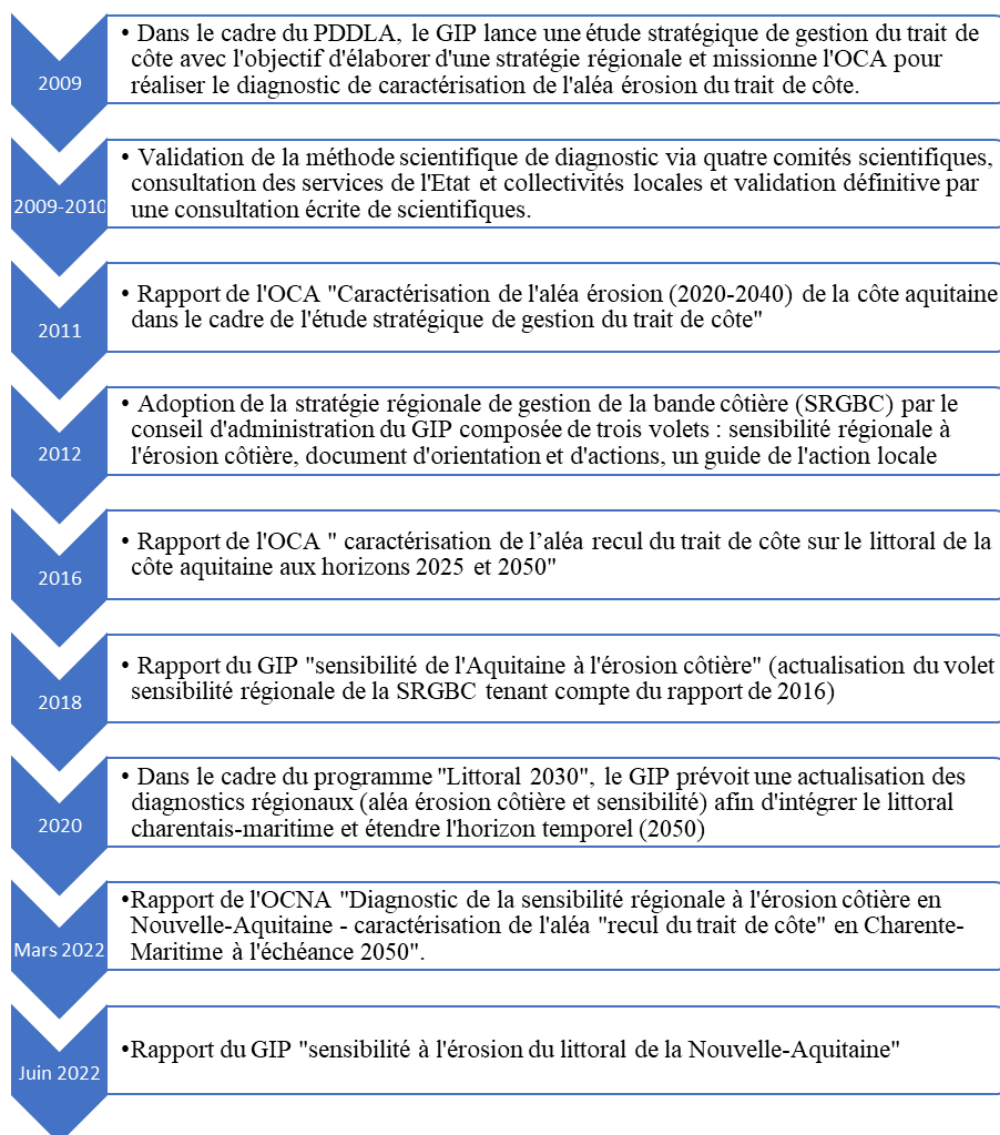
En matière de source, le schéma est inchangé depuis 2009 : l'observatoire de la côte aquitaine (OCA), devenu observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine (OCNA) en 2021, est chargé de caractériser l'aléa érosion côtière, le GIP Littoral évaluant la sensibilité du littoral à cet aléa.

²⁶ Projet associant des universités et ponctuellement des écoles d'ingénieurs régionales et des établissements publics nationaux (CNRS, IFREMER, BRGM, ONF, INRA).

²⁷ AcclimaTerra : comité scientifique régional sur le changement climatique, association Loi 1901 créée à l'initiative de la région Nouvelle-Aquitaine.

²⁸ Structure portée par le groupement d'intérêt public aménagement du territoire et gestion des risques (GIP ATGeRI) et associant la DREAL, le BRGM, le CEREMA, région Nouvelle-Aquitaine, le département de la Gironde.

Schéma n° 1 : connaissance du risque - chronologie des rapports produits depuis 2009



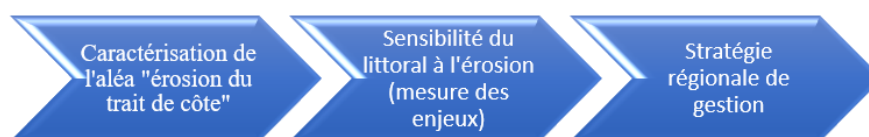
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

En complément, afin d'aboutir à un niveau d'expertise le plus fin possible, le GIP Littoral enrichit le niveau de connaissance du risque par les données infrarégionales, produites par les communes et EPCI dans le cadre de l'élaboration des stratégies locales de gestion de la bande côtière. Le GIP Littoral a confirmé cette acquisition ascendante de données en indiquant que *« dans le cas où il y a des décalages avec la cartographie régionale, les cartographies locales ont vocation à remplacer la cartographie régionale »*.

4.2 Entre aléa et enjeux : un diagnostic coconstruit par le GIP Littoral et l'observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine

« La connaissance de l'aléa est la base du diagnostic sur lequel doit s'appuyer une approche risque »²⁹. Suivant ce principe, la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC) est fondée sur un double diagnostic de l'aléa³⁰ érosion côtière (positionnement actuel et futur du trait de côte) et de la sensibilité régionale à l'érosion (mesure des enjeux soumis à l'aléa).

Schéma n° 2 : phases d'élaboration des stratégies de gestion de la bande côtière



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

4.2.1 La connaissance de l'aléa érosion du trait de côte : préalable indispensable aux stratégies de gestion de la bande côtière

4.2.1.1 Une mission confiée à l'observatoire de la côte de Nouvelle-Aquitaine

Dès 2009, la caractérisation de l'aléa érosion, consistant à identifier le positionnement actuel et futur du trait de côte sur la base de la méthode validée par le comité scientifique, a été réalisée par l'observatoire de la côte Aquitaine (OCA) dans le cadre de son programme d'actions annuel. Ce programme vise à répondre aux besoins des financeurs (État, région et collectivités) tout en étant coordonné avec les missions GIP Littoral.

L'OCA, est devenu observatoire de la côte de Nouvelle-Aquitaine (OCNA) en 2021, l'extension du projet au périmètre à la Charente-Maritime ayant été actée par la convention de partenariat 2022-2027. Il s'agit d'un outil scientifique et technique dédié à l'observation et la connaissance du littoral régional. Créé en 1996, il n'est pas une structure mais un projet porté par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'office national des forêts (ONF), initié dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER).

Durant la période du CPER 2015–2020, le partenariat a été formalisé *via* une convention d'appui à la gestion opérationnelle de l'aménagement côtier et des milieux littoraux conclue entre les financeurs (État, région, départements de la Gironde, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques, syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon) et les opérateurs (BRGM et ONF). Conclue en juillet 2016 pour une durée de six ans, elle a été modifiée par deux avenants en septembre 2021, l'un tenant compte de l'adhésion du département de la Charente-Maritime, l'autre prolongeant

²⁹ Stratégie régionale de gestion de la bande côtière, introduction générale, GIP Littoral, 2012

³⁰ Définition : l'aléa est un « événement d'origine naturelle ou humaine potentiellement dangereux dont on essaie d'estimer l'intensité et la probabilité d'occurrence par l'étude des périodes de retour ou des prédispositions du site », ministère de l'écologie.

sa durée jusqu'au 31 décembre 2021. Un projet de convention 2022–2027 est en cours de validation par les partenaires.

En termes de moyens, ni la convention initiale, ni le projet en cours n'individualisent la part des crédits CPER accordés à l'OCNA dans le cadre de ce partenariat.

GIP Littoral et OCNA s'associent mutuellement à leurs travaux respectifs, le groupement qualifiant de « fructueuses », les relations de travail qu'il entretient avec le BRGM et l'ONF dans ce cadre. L'introduction générale à la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (2012) soulignait d'ailleurs que *« L'avance aquitaine en matière de stratégie de gestion de la bande côtière repose donc en grande partie sur l'organisation exemplaire de la collecte et de l'analyse de données de recul du trait de côte par l'Observatoire de la côte aquitaine. À ce jour, peu de régions françaises disposent d'un tel niveau de connaissance et d'organisation de l'observation »*.

Le rôle de l'OCNA, spécificité néo-aquitaine, est d'ailleurs reconnu par certains acteurs, y compris nationaux. Le CEREMA³¹ notamment, constate qu'en Nouvelle-Aquitaine contrairement à d'autres territoires, il n'est pas sollicité sur des diagnostics régionaux d'ensemble mais plutôt sur des points d'expertise particuliers (en matière d'ouvrages de protection notamment).

Cette réflexion pose la question de l'équilibre entre les acteurs compétents, ayant vocation à intervenir aux niveaux régional et local en matière de gestion côtière. Instance de coordination par nature, le GIP Littoral qui considère que *« la gestion du trait de côte est un domaine de l'action publique qui s'est structuré récemment »* a naturellement vocation à contribuer à l'émergence de ce point d'équilibre.

4.2.1.2 Rapports de caractérisation de l'aléa érosion du trait de côte : socle commun de connaissance

2011 : premier diagnostic régional de caractérisation de l'aléa

Le rapport « caractérisation de l'aléa érosion (2020–2040) de la Côte Aquitaine dans le cadre de l'étude stratégique de gestion du trait de côte » publié en 2011 constitue le premier diagnostic de référence. La stratégie régionale de gestion de la bande côtière précise que : *« cet aléa défini à une échelle régionale constitue le socle de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière. Le rapport du BRGM et les données produites dans le cadre de ce travail constituent désormais une nouvelle base de connaissance fiable et objective sur laquelle les acteurs publics pourront asseoir leurs décisions »*.

2016 : actualisation des connaissances afin de tenir compte des événements majeurs

Ce premier rapport a été actualisé en 2016, afin de tenir compte de l'impact des tempêtes hivernales de l'hiver 2013–2014 qui ont particulièrement éprouvé le littoral, et étendre l'horizon temporel de projection à 2025 et 2050. La méthodologie mise en œuvre pour mesurer l'état du trait de la côte sableuse est la suivante :

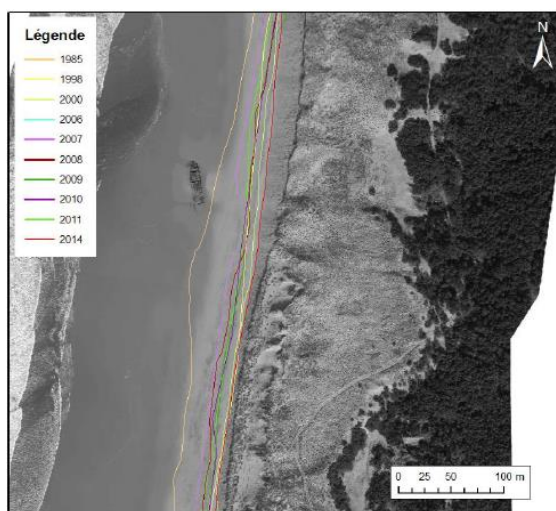
- le trait de côte de référence est celui de 2014, considéré comme le plus récent et le plus précis disponible, qui tient compte de l'impact des tempêtes hivernales 2013–2014. L'OCA

³¹ CEREMA, entretien avec les équipes de contrôle, 24 novembre 2021.

a cartographié ce trait de côte par combinaison de données aériennes et de mesures de terrain ;

- les taux d'évolution du trait de côte ont été calculés sur la base d'une analyse statistique selon la position de neuf traits de côte historiques établis sur la période 1985–2014. Ce mode de calcul est conforme au guide méthodologique d'élaboration des plans de prévention des risques littoraux (PPRL)³² qui considère que la connaissance des évolutions sur plusieurs années autorise à projeter dans le futur les tendances passées ;
- l'impact des événements climatiques majeurs a été caractérisé par observation des reculs observés suite à l'hiver 2013–2014 ;
- les études réalisées dans le cadre des stratégies locales en cours d'élaboration à l'époque (Nord Médoc, Lacanau, passes du bassin d'Arcachon, Mimizan, Capbreton), l'étude « gestion de la bande côtière – plan plage » de Vieux-Boucau et l'étude de BRGM de 2015 d'estimation de l'évolution du trait de côte sur le secteur de la dune du Pilat et de Capbreton ont été analysées. Il en a été tenu compte dans la mesure où les données sources et les hypothèses d'évolution étaient comparables avec la méthodologie mise en œuvre pour le rapport de l'OCA.

Carte n° 1 : cartographie des différents traits de côte (Nord de Lacanau)



Source : OCA, 2016

La méthodologie mise en œuvre pour la caractérisation de l'aléa de la côte rocheuse est la suivante :

- les marqueurs du trait de côte retenus pour la côte rocheuse sont les sommets de falaises et le haut de plage pour les plages en fond de baies non dominées par une falaise ;
- reprise des deux études réalisées par le BRGM en 2014 dans le cadre des stratégies locales des anciennes agglomérations de Côte-Basque-Adour et Sud-Pays-Basque. Ces études, qui

³² Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, guide méthodologique : plan de prévention des risques littoraux, mai 2014.

couvrent l'ensemble de la côte rocheuse, définissent un taux moyen annuel de recul et une distance de recul liée à un évènement climatique majeur ;

- trait de côte de référence est celui de 2014 (précision +/- 5 mètres) défini sur la base de clichés aériens et levés de points au GPS différentiel ;
- l'analyse du phénomène d'érosion a été déterminée de façon statistique à partir des traits de côte historiques sur la période 1954 à 2009, sans tenir compte des ouvrages, à l'exception de ceux considérés comme majeurs (digues du port de Bayonne, de la baie de Ciboure – Saint-Jean-de-Luz, d'Hendaye).

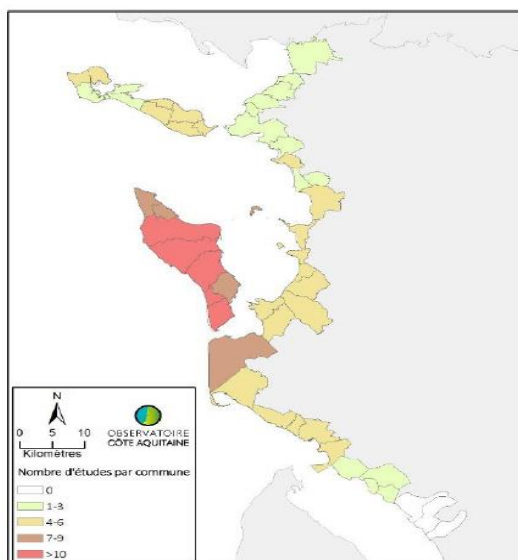
2022 : une méthodologie adaptée aux spécificités du littoral charentais-maritime

Faisant suite à l'adhésion des collectivités de la Charente-Maritime au GIP Littoral, un rapport de caractérisation de l'aléa sur ce territoire a été publié en mars 2022. L'élaboration du cahier des charges des études à mener a été confiée à un comité technique associant le GIP Littoral, maître d'ouvrage, l'OCNA, les EPCI littoraux, l'État, la région, le LIENSs³³, le CEREMA et ponctuellement d'autres partenaires (ONF notamment).

Comparativement aux autres départements littoraux déjà étudiés, la Charente-Maritime comporte certaines particularités :

- la disponibilité de nombreuses études a largement permis d'alimenter le diagnostic. Plus des trois quarts du littoral étant couvert par des études préexistantes, 80 % des taux annuels moyens d'évolution et 74 % des reculs liés à un évènement majeurs en ont ainsi été extraits ;

Carte n° 2 : nombres d'études relatives au trait de côte par commune littorale



Source : OCNA, 2022

³³ Le laboratoire Littoral environnement et sociétés (LIENSs) est une unité mixte de recherche interdisciplinaire université de La Rochelle – CNRS étudiant les enjeux du développement durable en lien avec le littoral.

- sur les 419 km de côte étudiés, 10 environnements littoraux distincts ont été identifiés (plage de poche, cordon de galets, cordon sableux, dune littorale, marais maritime, flèche sableuse, grande flèche sableuse, falaise rocheuse, polder et port), chacun ayant sa propre mécanique d'évolution et donc une sensibilité particulière à l'érosion ;
- la forte exposition du territoire au phénomène de submersion marine a nécessité sa prise en compte dans la caractérisation de l'aléa érosion en distinguant les secteurs où la submersion est prégnante sur l'érosion, ceux où le recul du trait de côte est un facteur aggravant de la submersion à échéance 2050, ceux uniquement soumis à l'érosion.

Sur la base de ces constats, la méthodologie d'analyse, validée par un comité scientifique a reposé sur plusieurs principes :

- s'appuyer autant que possible sur les études et données déjà existantes (22 études ou projets recensés ainsi que des jeux de données créés par certains acteurs dans le cadre de leurs compétences) pour caractériser l'aléa ;
- en l'absence d'études, l'aléa a été défini à dire d'expert, soit en attribuant les valeurs des tronçons adjacents de même configuration, soit à l'aide d'analyses statistiques sur la base des valeurs départementales ;
- identification du trait de côte historique à partir de l'orthophotographie de l'institut géographique national (IGN) de 2018 (précision estimée à + ou – cinq mètres) ;
- après caractérisation des différentes natures de trait de côte composant la bande littorale, les hypothèses de pérennité (ou non) des ouvrages longitudinaux de protection à horizon 2050 ont été arrêtées ;
- la définition d'un taux annuel moyen d'évolution du recul (« Tx ») et celui lié à un événement majeur (« Lmax »), ainsi que la projection d'un taux d'évolution à échéance 2050 ;
- la cartographie à horizon 2050 a exclu les secteurs en présence d'ouvrages longitudinaux jugés pérennes à cette échéance, de même que ceux situés devant des zones basses terrestres connectées à l'océan (certains ports et polders).

4.2.2 La prise en compte du changement climatique sur le recul du trait de côte

Dans son rapport de 2016 de caractérisation de l'aléa recul du trait de côte³⁴, l'OCA a mesuré l'impact du changement climatique sur l'érosion côtière, tout en précisant les limites de cette analyse *« cette quantification du recul engendré par le changement climatique constitue une première approximation ; elle pourra être précisée par des investigations plus poussées sur ce sujet, qui relèvent encore aujourd'hui du domaine de la recherche »*.

L'hypothèse retenue, issue des travaux du BRGM³⁵, est celle d'une élévation du niveau marin de 10 à 50 centimètres à l'horizon 2050 en Nouvelle-Aquitaine, susceptible d'amplifier le recul du trait de côte de 20 mètres sur la côte sableuse et de 10 mètres sur la côte rocheuse, par rapport au taux de recul annuel moyen.

³⁴ BRGM/RP 66277-FR, décembre 2016.

³⁵ BRGM/RP 66465-FR, conséquences du changement climatique sur les risques côtiers en Nouvelle-Aquitaine : état des connaissances, septembre 2016.

Cette amplification du recul du trait de côte liée au changement climatique n'a pas été prise en compte par le GIP Littoral dans ses travaux. Dans son rapport de 2018 sur la sensibilité du littoral aquitain à l'érosion côtière, le GIP Littoral indique que *« le changement climatique est évidemment un facteur qui pourrait amplifier le recul naturel du trait de côte, notamment du fait de l'élévation du niveau marin. [...] Cependant, il s'avère que ce paramètre n'est actuellement pas le moteur principal de l'érosion sur le littoral aquitain, qui reste aujourd'hui principalement expliquée par les vagues, le bilan sédimentaire et les épisodes de tempêtes pour la côte sableuse, et par la nature des roches, les précipitations et l'agitation marine pour la côte rocheuse. [...] L'analyse des effets du changement climatique sur l'ensemble de ces paramètres, leur quantification et leur combinaison est un véritable défi scientifique. Dans la mesure où il n'existe pas d'approche générique pour répondre à ces problèmes la poursuite des recherches dans ce domaine est une nécessité »*.

Le GIP Littoral a donc seulement tenu compte du taux moyen annuel du recul (Tx) et du recul lié à un événement majeur (Lmax) pour mesurer les enjeux menacés à horizon 2050. La chambre considère qu'il serait pertinent que le GIP Littoral intègre également les estimations relatives au changement climatique dans ses prochains travaux sur la vulnérabilité du littoral.

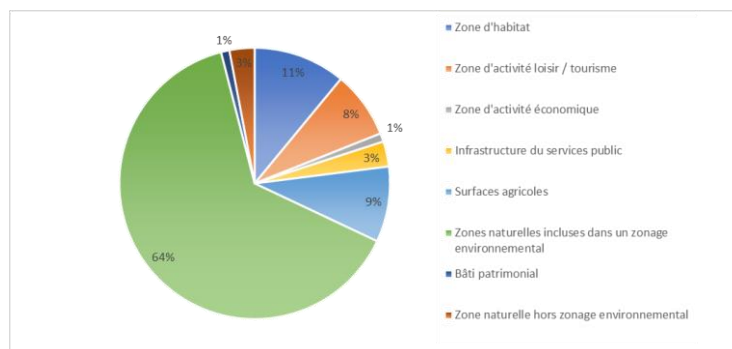
Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur du GIP Littoral indique partager le point de vue de la chambre, tout en précisant que : *« Jusqu'à présent, la prise en compte du changement climatique dans les projections de recul du trait de côte relevait du domaine de la recherche scientifique et académique, au vu de l'absence de modélisations opérationnelles et de l'ampleur des incertitudes. De plus, les scientifiques estiment que les effets de l'élévation du niveau marin ne seront perceptibles dans les projections qu'à partir de 2050, c'est-à-dire au-delà de l'horizon retenu pour nos projections. Cependant, la loi climat et résilience remet le sujet en question avec la prescription de projections à 100 ans. Il reste toutefois un frein à la prise en compte du changement climatique dans les évaluations du recul du trait de côte, qui est qu'à cet horizon temporel, l'élévation du niveau marin affectera autant l'aléa érosion côtière que l'aléa submersion marine, et que l'absence actuelle de prise en compte des interactions entre ces deux phénomènes dans les évaluations de l'aléa, et donc dans les projets de gestion et d'aménagement, limite une intégration pleine et entière des effets du changement climatique sur les risques littoraux »*.

4.2.3 La sensibilité du littoral à l'aléa recul du trait de côte : mesurer les enjeux

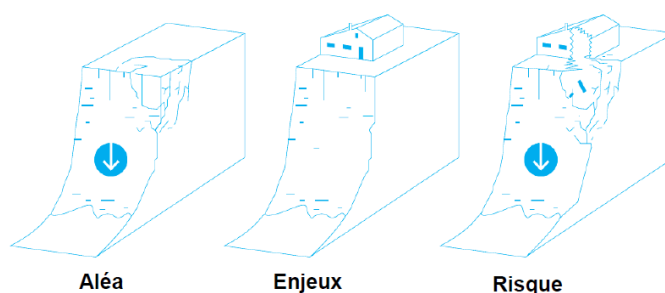
Une fois établies les projections du trait de côte (aléa), la mobilisation de diverses sources d'inventaires d'occupation des sols (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL, institut géographique national - IGN, ONF, conservatoire du littoral) permet de mesurer les enjeux et d'estimer les risques sur la « bande côtière active »³⁶. Les secteurs les plus sensibles au phénomène d'érosion peuvent ainsi être identifiés.

Il est toutefois à noter que l'évaluation des enjeux au niveau régional peut différer des diagnostics locaux, les hypothèses retenues pouvant être différentes (horizons temporels, prise en compte des ouvrages de protection existants ou non, méthode de dénombrement des logements ou bâtiments...).

³⁶ Bande côtière active : dimension transversale du littoral à considérer pour l'analyse de la sensibilité à l'érosion marine.

Graphique n° 4 : proportions des différentes occupations des sols du système littoral régional

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Schéma n° 3 : logique d'analyse aléa / enjeux / risque

Source : GIP Littoral

La mesure de cette sensibilité du littoral à l'érosion côtière a évolué dans le temps, le GIP Littoral intégrant dans son analyse de nouveaux enjeux, en s'attachant à définir les horizons temporels du risque.

4.2.3.1 2012 : une classification des degrés de sensibilité ...

Le premier diagnostic de sensibilité à l'aléa date de 2012, élaboré dans le cadre de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière, afin de définir la sensibilité socio-économique et environnementale-patrimoniale. La méthodologique d'analyse a été élaborée et validée par le comité de pilotage associant les partenaires techniques et institutionnels de l'étude.

Les enjeux ont été répartis en huit rubriques³⁷ et classés selon un système de note de valeur comprises entre 0 (valeur relative nulle) et 5 (valeur relative très forte). La sensibilité socio-économique retient des indicateurs tels que la valeur du terrain au m², celle des équipements et activités économiques présents, le chiffre d'affaires généré (zone industrielle, plage) ou sa vocation sociale (emploi). La sensibilité environnementale-patrimoniale s'appuie sur le potentiel faunistique et floristique, leur caractère rare et irremplaçable, la valeur architecturale et historique des lieux.

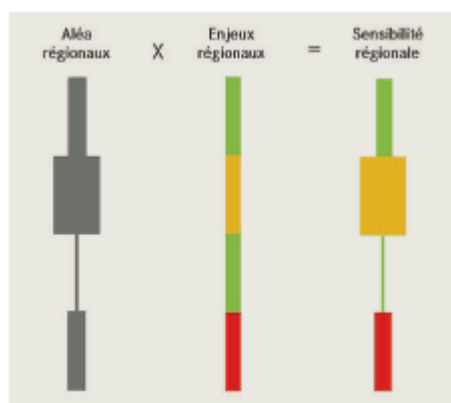
³⁷ Rubriques de classification des enjeux : zone d'habitat, d'activité de loisir et de tourisme, d'activité économique, d'infrastructure du service public, surfaces agricoles, zone de protection environnementale réglementaire, de bâti patrimonial, zone naturelle non protégée réglementairement.

Tableau n° 5 : extrait du tableau de synthèse des notes de valeur

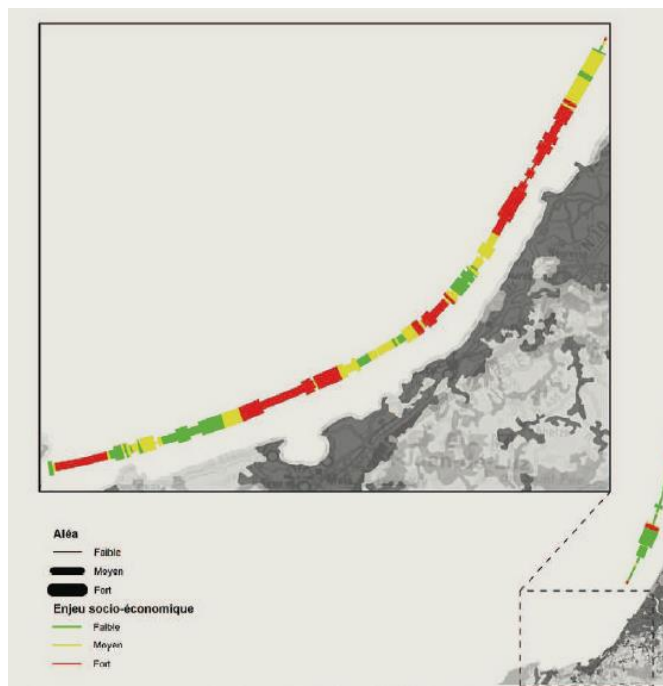
Rubrique	Descripteur régional	Note de valeur socio-économique	Note de valeur patrimoniale et environnementale
1. Zone d'habitat	1.1 Dense	5	0
	1.2 Diffus	4	1
2. Zone d'activité loisir / tourisme	2.1 Zone touristique	4	0
	2.2 Camping	3	1
	2.3 Présence d'équipements	3	0
	2.4 Espace vert	2	2
	2.5 Plage de fréquentation faible / plage inaccessible plage de naturalité générale très bonne	1	4
	2.6 Plage de fréquentation moyenne / plage de naturalité générale bonne	2	3
	2.7 Plage de fréquentation forte / plage de naturalité générale moyenne	3	2
	2.8 Plage de fréquentation très forte / plage de naturalité générale mauvaise ou très moyenne	4	1
3. Zone d'activité économique (hors agriculture)	3.1 Zone industrielle commerciale	5	0
4. Infrastructure du service public	4.1 Transport (routes, voies ferrées)	4	0
	4.2 Port	5	0
	4.3 Autres réseaux (échelle régionale : STEP, phares, grand équipement et émissaires en mer)	4	0
	4.4 Militaire	3	1
5. Surface agricole	5.1 Terre cultivée	3	2
	5.2 Prairie cultivée et surface en herbe	1	3

Source : GIP Littoral

La restitution cartographique de la sensibilité littorale procède d'un croisement entre le niveau d'aléa (épaisseur du trait) et des enjeux (couleur du trait) tel qu'illustré dans le schéma et la carte ci-dessous.

Schéma n° 4 : explication de la caractérisation de la sensibilité littorale

Source : GIP Littoral

Carte n° 3 : exemple de cartographie de la sensibilité à l'aléa érosion

Source : GIP Littoral

4.2.3.2 ... enrichie d'une estimation de la valeur des enjeux et des coûts de la lutte active contre l'érosion en 2018

Le second rapport sur la sensibilité littorale, publié par le GIP Littoral en 2018 repose sur une logique identique mais fournit une analyse des risques socio-économiques plus précise. Les nouvelles données apportent une vision détaillée des enjeux (biens et activités) menacés en évaluant leur durée de vie prévisionnelle, leur valeur économique et le coût prévisionnel d'une lutte active contre l'érosion.

Il est à noter que la mesure de la sensibilité du littoral, tout comme celle de l'évaluation de la valeur des biens menacés et du coût des mesures de lutte active présente des limites, soulevées par le GIP lui-même dans ses rapports. Les partis pris méthodologiques, aussi rationnels soient-ils, ne couvrent évidemment pas toutes les incertitudes tenant au phénomène étudié. Pour autant, cette étude sur la sensibilité littorale présente un réel intérêt théorique en fournissant une approche de l'impact économique et environnemental de l'érosion littorale.

Estimation de la valeur des enjeux menacés

Cette analyse, basée sur les prévisions de recul du trait de côte de l'OCNA, repose sur quatre scénarios combinant deux facteurs :

- ouvrages de protection : 1^{ère} hypothèse similaire à celle utilisée par l'OCNA pour la caractérisation de l'aléa à savoir absence de prise en compte des ouvrages autres que majeurs, 2^{de} hypothèse de pérennité des ouvrages à 2050 ;
- survenance ou non d'événements majeurs (tempêtes ou mouvement de falaises).

Tableau n° 6 : scénarii d'estimation des enjeux menacés

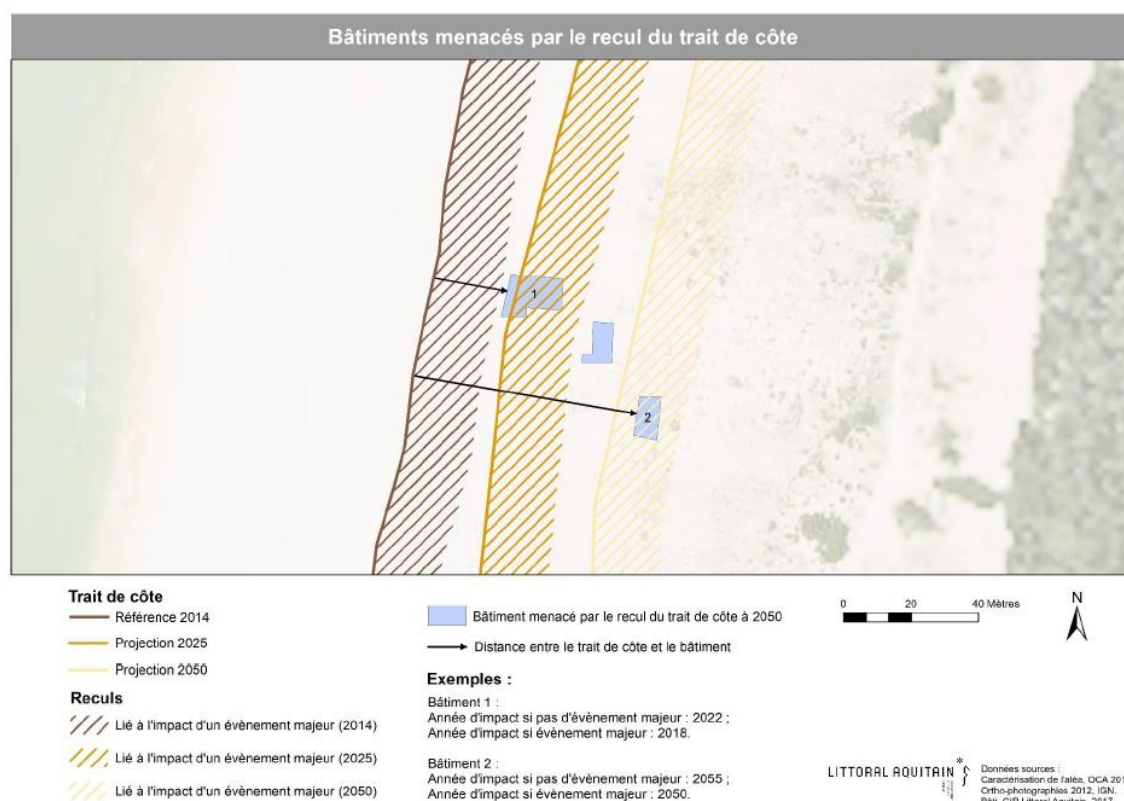
	Sans évènement majeur	Avec un évènement majeur
Sans ouvrage	S-SO	S-SO-Lmax*
Avec ouvrage	S-AO	S-SO-Lmax

* Lmax : recul maximum constaté ou estimé du trait de côte en cas de survenue d'évènement majeur

Source : GIP Littoral

Quant aux ouvrages majeurs retenus dans les quatre scénarios, il s'agit des digues portuaires du Verdon, de Capbreton, de l'Adour, de Saint-Jean-de-Luz et de la Bidassoa. Sont pris en compte dans les scénarios « avec ouvrage », les ouvrages dont la pérennité est considérée comme acquise à horizon 2050. Il s'agit des ouvrages sous gestion publique inscrits dans un cadre de gestion stabilisé (plans d'action et de prévention des inondations – PAPI - notamment), à l'exclusion des ouvrages privés, considérés comme non pérennes par principe.

L'évaluation des enjeux repose sur le recensement des logements, bâtiments d'activités, infrastructures et bâtiments publics inclus dans la bande côtière active, l'identification de ceux susceptibles d'être menacés à horizon 2025 et 2050 et l'estimation de leur durée de vie par projection de systèmes d'information géographique pour chacun des quatre scénarii retenus.

Carte n° 4 : exemple de cartographie de la durée de vie estimée des bâtiments

Source : GIP Littoral

L'estimation de la valeur vénale des enjeux menacés a été opérée de la façon suivante :

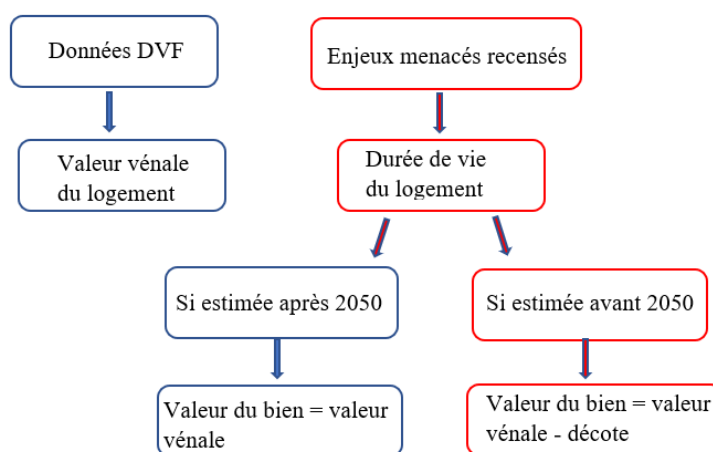
- logements et locaux d'activité : prise en compte des données du service « demandes de valeurs foncières » (DVF) de la direction générale des finances publiques permettant de connaître le montant des transactions immobilières intervenues au cours des cinq dernières années. Une décote (voir encadré) est appliquée aux logements dont la durée de vie estimée (par évolution naturelle du trait de côte ou survenue d'un événement majeur) est inférieure à l'horizon 2050 ;
- activités économiques : cumul de la valeur immobilière des locaux et de la valeur du fonds de commerce établie selon un barème tenant compte du chiffre d'affaires³⁸ ;
- infrastructures publiques : valeur de construction (routes, pistes cyclables, parking etc.).

La problématique de l'estimation des logements exposés à un risque

Le rapport publié en 2018 sur la sensibilité du littoral à l'érosion côtière indique que pour les logements menacés « *chaque année passée pour un bien sur le littoral diminue sa valeur économique [...] cette tendance n'est pas prise en compte actuellement sur le marché de l'immobilier, où les prix ont plutôt tendance à monter du fait de la forte demande dans les secteurs littoraux, en particulier pour les bâtiments au plus près de l'océan* », « *le marché de l'immobilier prend très rarement en compte le risque dans l'évaluation de la valeur du bien, jusqu'à ce que le bien n'ait finalement plus aucune valeur, faute d'acquéreur potentiel* ».

Afin de tenir compte de la dépréciation des logements menacés, une seconde estimation a été effectuée selon la méthode dite de « capitalisation », qui permet d'appliquer à la valeur vénale du bien issue du fichier « DVF » une décote proportionnelle à sa durée de vie estimée. Plus la durée de vie estimée est courte, plus la décote est importante.

Schéma n° 5 : méthode d'évaluation des enjeux par capitalisation



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

³⁸ Barème issu du mémento fiscal Francis Lefebvre.

Exemples de calcul

Le GIP littoral considère un taux de capitalisation observé pour l'immobilier résidentiel de 3 à 4 %, correspondant à une durée de retour sur investissement de l'ordre de 25 à 30 ans.

Exemple d'un bien d'une valeur vénale de 300 000 euros (sur la base d'un taux de capitalisation moyen de 3,5 %).

Rendement locatif annuel : 10 500 € / Durée de retour sur investissement : 28,5 années.

Hypothèse 1 : bien menacé à horizon de 30 années (> à la durée de retour sur investissement) – pas de décote.

Hypothèse 2 : bien menacé à horizon de 20 ans (< à la durée de retour sur investissement) – application d'une décote équivalente à 8,5 années soit une valeur par capitalisation de 210 750 euros.

Comme le précise le rapport : « l'ensemble des évaluations présentées dans cette partie de l'étude ne sont que des approximations, à prendre comme des ordres de grandeur de la valeur des enjeux exposés au recul du trait de côte. Des marges de progression existent sur ces évaluations [...] En l'état, cette étude va suffisamment loin pour que les chiffres clés produits puissent servir d'aide à la décision en matière de définition de politiques publiques de gestion ».

Estimation de la valeur des mesures de lutte active contre l'érosion

La lutte active englobe les protections dures ayant pour objectif de fixer le trait de côte (enrochements, brise-lames etc.) et les protections souples qui compensent ou ralentissent le recul du trait de côte (transferts des sables, reprofilage de plages etc.). L'estimation des coûts de ces interventions est complexe car les travaux s'effectuent dans des conditions particulières (alternance de marées de coefficients variables, météorologie impliquant parfois des pauses).

Au plan de la méthode, une synthèse des coûts, tels qu'ils résultent des stratégies locales a été effectuée selon le type de protection, leur durée de vie prévisionnelle et le type de côte. Des fourchettes hautes et basses de coûts, applicables à l'ensemble du littoral aquitain, ont ainsi été estimées (voir tableau ci-dessous).

Tableau n° 7 : synthèse des coûts de lutte active sur le littoral aquitain

		Coût HT	
		Minimum	Maximum
Investissement	Côte sableuse	2 M €	25 M €
	Côte rocheuse	7 M €	35 M €
Entretien	Lutte active dure	Entretien annuel : 3% du coût d'investissement	
	Lutte active souple	50 000 €	500 000 €

Source : GIP Littoral

Une fois établies ces fourchettes de coûts, une estimation du linéaire côtier nécessitant une lutte active a été déduite de la cartographie de la sensibilité socio-économique, en considérant que plus les enjeux menacés sont importants, plus les moyens employés doivent être durs (voir tableaux ci-après).

Tableau n° 8 : échelle des coûts associés à la côte sableuse

<i>En € par km linéaire</i>		Enjeux socio-économiques		
		Faibles	Moyens	Forts
Aléas	Faibles	Pas de protection	Lutte active souple 80 – 200 k€	Lutte active dure 4 – 12 M€
	Moyens	Pas de protection	Lutte active souple 200 – 400 k€	Lutte active dure 4 – 12 M€
	Forts	Pas de protection	Lutte active dure 12 – 20 M€	Lutte active dure 12 – 20 M€

Source : GIP Littoral

Tableau n° 9 : échelle des coûts associés à la côte rocheuse

<i>En € par km linéaire</i>		Enjeux socio-économiques		
		Faibles	Moyens	Forts
Aléas	Faibles	Pas de protection	Lutte active dure 9 – 22 M€	Lutte active dure 9 – 22 M€
	Moyens	Pas de protection	Lutte active dure 9 – 22 M€	Lutte active dure 22 – 35 M€
	Forts	Pas de protection	Lutte active dure 22 – 35 M€	Lutte active dure 22 – 35 M€

Source : GIP Littoral

4.3 État des diagnostics sur la connaissance du risque

4.3.1 Diagnostic relatif à l'aléa de l'érosion

4.3.1.1 Situation actuelle du trait de côte³⁹

Les développements suivants aborderont distinctement le littoral de l'ex-région Aquitaine et celui de la Charente-Maritime, les traits de côte de référence étant différents (2014 et 2018).

S'agissant du périmètre ex-aquitain, le littoral courant de l'embouchure de la Gironde à celle de la Bidassoa représente 270 km, dont 230 km de côte sableuse et 40 km de côte rocheuse constituée par les falaises du Pays Basque. Ces caractéristiques conduisent à une définition différente du trait de côte constitué de la séparation entre la dune et la plage pour la côte sableuse et par la séparation entre la falaise et l'estran pour la côte rocheuse.

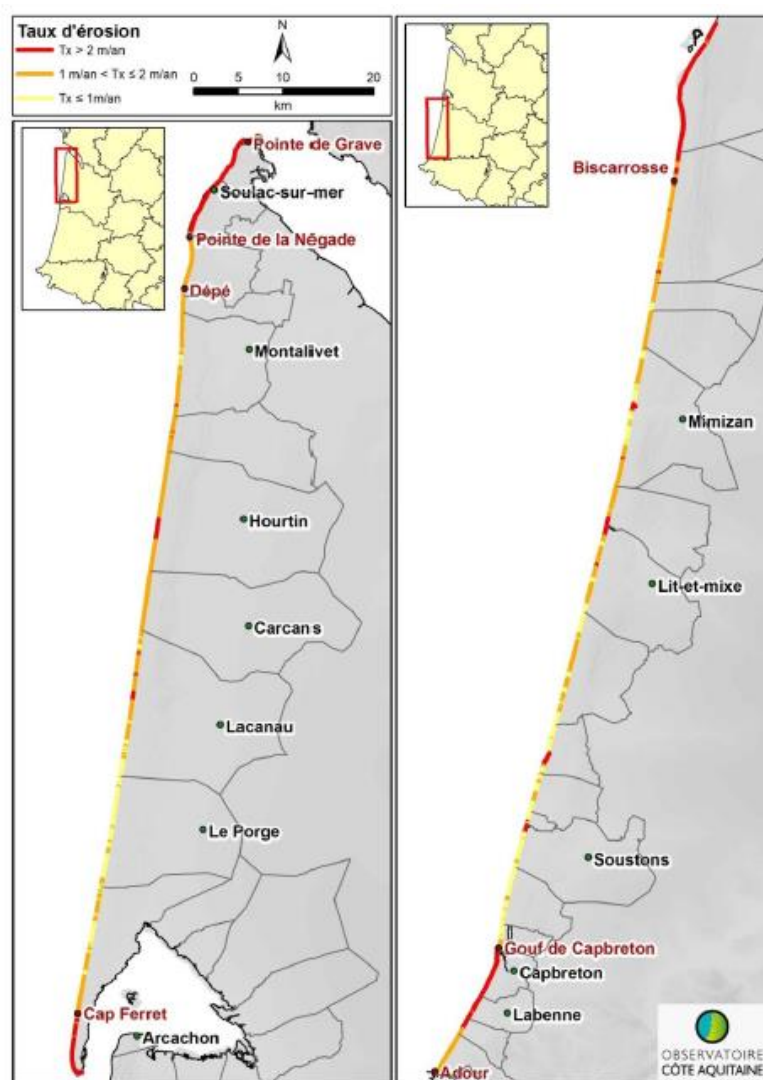
L'érosion de la côte sableuse (littoral ex-aquitain)

Le littoral sableux apparaît globalement rectiligne et préservé avec seulement 10 % de linéaire urbanisé. Sa composition lui confère une mobilité naturelle, sous l'effet de forçages météo-marins (marées, houle et surcotes marines).

³⁹ OCA, rapport sur la caractérisation de l'aléa recul du trait de côte sur le littoral de la côte aquitaine aux horizons 2025 et 2050, 2016

L'étude réalisée constate une érosion généralisée du littoral à des taux moyens de 2,5 m/an en Gironde et 1,7 m/an dans les Landes. Sur la côte girondine, des faibles taux d'érosion sont constatés entre le sud de Lacanau jusqu'au nord de Lège-Cap-Ferret, tandis qu'ils sont plus dispersés le long de la côte landaise. Les zones de plus forte érosion se situent au niveau des embouchures.

Carte n° 5 : taux d'érosion annuels moyens sur les côtes sableuses girondines et landaises

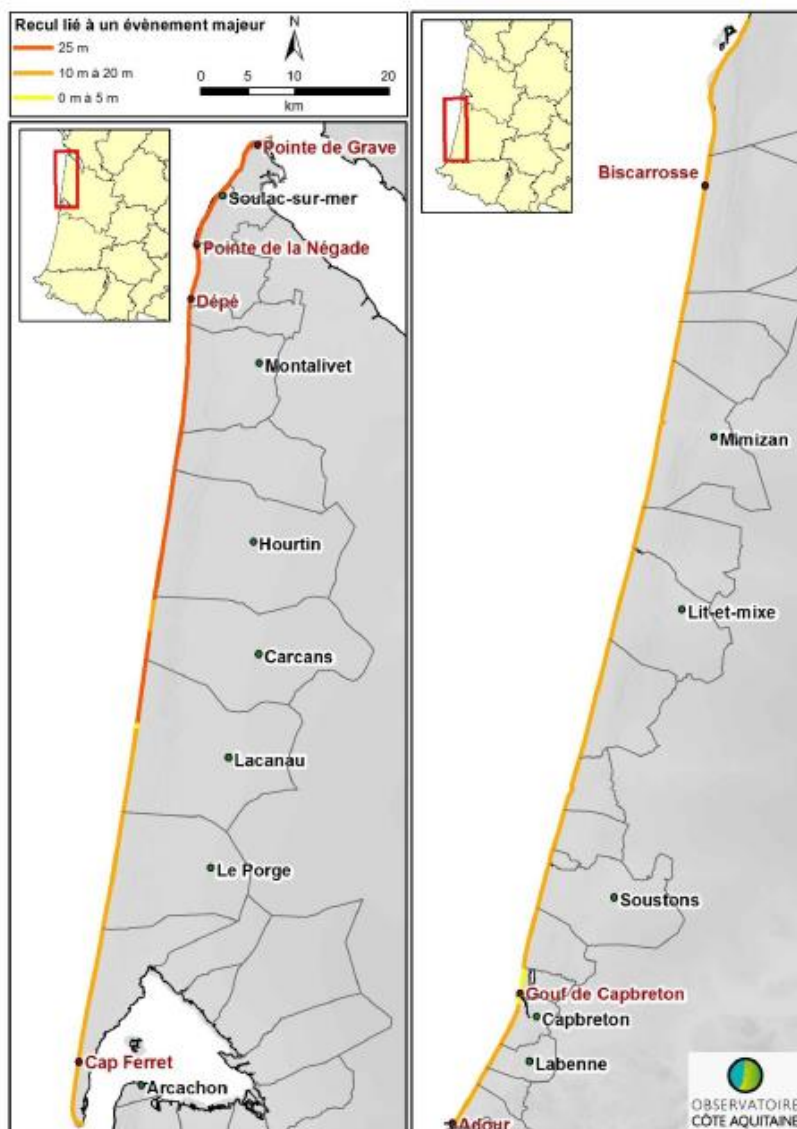


Source : rapport OCA, 2016

Les événements climatiques majeurs génèrent des entailles dans le cordon dunaire (« coups de cuillère ») plus importantes en Gironde et dans les Landes, mais dont il n'est pas possible de prévoir la position future. Entre 2011 et 2014, plus de 150 entailles majeures ont été identifiées pour des reculs variant de six à 35 mètres, exceptionnellement plus de 80 mètres.

Pour représenter ces impacts, sans tenir compte des extrêmes, il a été retenu un recul moyen de 25 mètres après un événement majeur sur la côte Girondine, 20 mètres pour les Landes et des valeurs moindres de 10 mètres sur le secteur moins exposé de Capbreton à l'Adour.

Carte n° 6 : reculs moyens retenus suite à un évènement climatique majeur



Source : rapport OCA, 2016

L'érosion de la côte rocheuse (littoral ex aquitain)

La côte rocheuse, délimitée au nord par l'embouchure de l'Adour (Anglet) et au sud par celle de la Bidassoa (Hendaye), alterne des secteurs urbanisés (70 % du linéaire) et des secteurs naturels remarquables. Les formations géologiques composent des paysages variés avec sept types de côte définis selon la nature de la roche.

Plusieurs phénomènes sont à l'origine des mouvements que connaît cette côte, en particulier, l'érosion marine liée au façonnage et à l'abrasion de la roche par la houle et les vagues et un réseau hydrographique comptant 173 km de fleuves et rivières susceptibles d'aggraver les mouvements de terrain. Ces deux facteurs se conjuguent, le rapport précisant que « *les données disponibles à ce jour sur ces instabilités montrent que l'eau continentale joue un rôle prépondérant dans les processus d'érosion. La dynamique marine joue principalement une action de déblaiement du pied de falaise, empêchant la formation d'un profil d'équilibre [...]* ».

L'estimation des taux moyens d'évolution a été réalisée par secteur homogène et aboutit, pour le secteur de l'ancienne agglomération de Côte-Basque-Adour à des reculs de 0,15 m/an à 0,80 m/an, tandis que ceux constatés sur le secteur de l'ancienne agglomération de Sud-Pays-Basque sont moindres (de 0,05 à 0,15 m/an).

Tableau n° 10 : taux d'évolution par secteur sur l'agglomération de Côte-Basque-Adour

Commune	Secteur	Taux d'évolution (m/an)	Type	Source
Anglet	Plage de la Barre	-0.60	Plage	entre 1954 et 2009
Anglet	Plages de Cavaliers-VVF	-0.80	Plage	entre 1954 et 2009
Anglet/Biarritz	VVF-Miramar	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Biarritz	Côte des Basques	-0.20	Falaise	entre 1954 et 2009
Biarritz	Côte des Basques	-0.50	Falaise	entre 1954 et 2009
Biarritz	Atalaye	0.00	Falaise	entre 1954 et 2009
Biarritz	Grande Plage	-0.15	Plage	entre 1954 et 2009
Biarritz	Milady	-0.35	Falaise	entre 1954 et 2009
Biarritz	Plage d'Ilbarritz	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Biarritz	Marbella	-0.35	Falaise	entre 1954 et 2009
Bidart	Erretegia-Pavillon Royal	-0.35	Falaise	entre 1954 et 2009
Bidart	Chemin falaise	-0.20	Falaise	entre 1954 et 2009
Bidart	Golf d'Ilbarritz	-0.20	Falaise	entre 1954 et 2009
Bidart	Erretegia Sud	-0.20	Falaise	entre 1954 et 2009
Bidart	Chapelle-Uhabia	-0.05	Falaise	entre 1954 et 2009
Bidart	Plage de l'Uhabia	-0.15	Plage	entre 1954 et 2009
Bidart	Uhabia	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Bidart	Parlementia	-0.30	Falaise	entre 1954 et 2009

Source : OCA, 2016

Tableau n° 11 : taux d'évolution par secteur sur l'agglomération de Sud-Pays-Basque

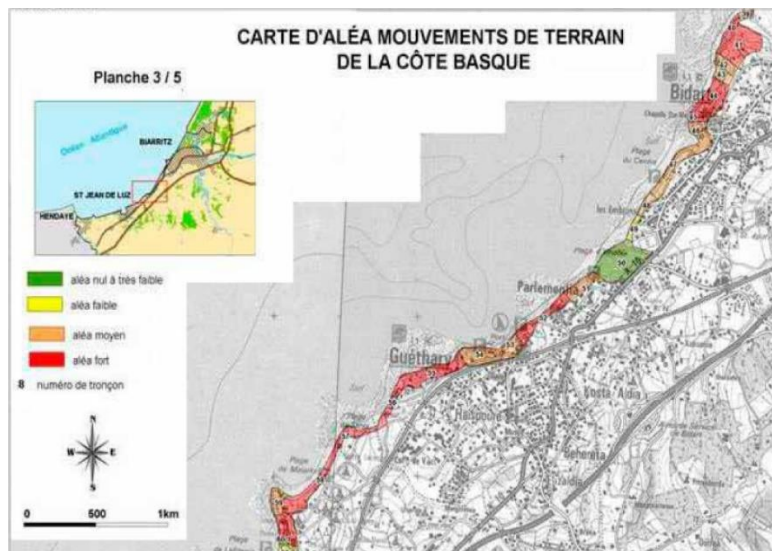
Commune	Secteur	Taux évolution (m/an)	Type	Source
Guéthary	Harotzen-Port	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Guéthary	Senix Nord	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Saint-Jean-de-Luz	Lafitenia-Senix	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Saint-Jean-de-Luz	Erromardie plage	-0.15	Plage	entre 1954 et 2009
Saint-Jean-de-Luz	Erromardie Sud	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Saint-Jean-de-Luz	Pointe Sainte-Barbe	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Saint-Jean-de-Luz	Baie de Saint Jean	-0.15	Falaise	entre 1954 et 2009
Saint-Jean-de-Luz	Baie de Saint Jean	-0.15	Plage	entre 1954 et 2009
Ciboure	Baie de Saint Jean	-0.15	Plage	entre 1954 et 2009
Urrugne	La Corniche	-0.10	Falaise	entre 1954 et 2009
Hendaye	Baie de Loya	-0.10	Falaise	entre 1954 et 2009
Hendaye	Pointe Sainte-Anne	-0.05	Falaise	entre 1954 et 2009
Hendaye	Plage d'Hendaye	-0.15	Plage	entre 1954 et 2009

Source : OCA, 2016

L'impact des phénomènes climatiques majeurs sur la côte rocheuse sont par nature ponctuels et instantanés, fortement soumis à la configuration des falaises. Sur la base d'une étude réalisée par le BRGM⁴⁰ qui caractérisait des tronçons homogènes par type d'aléa, les stratégies locales ont déterminé des hypothèses de recul liées à des événements majeurs à + 10 ans (recul de 0,5 ou 10 mètres) et + 30 ans (application d'un coefficient multiplicateur de 2,5 au recul estimé à + 10 ans).

⁴⁰ BRGM, synthèse des études réalisées sur les instabilités de la côte basque entre 2001 et 2004, février 2006.

Carte n° 7 : cartographie du niveau d'aléa mouvement de terrain (exemple du secteur de Guéthary à Bidart)



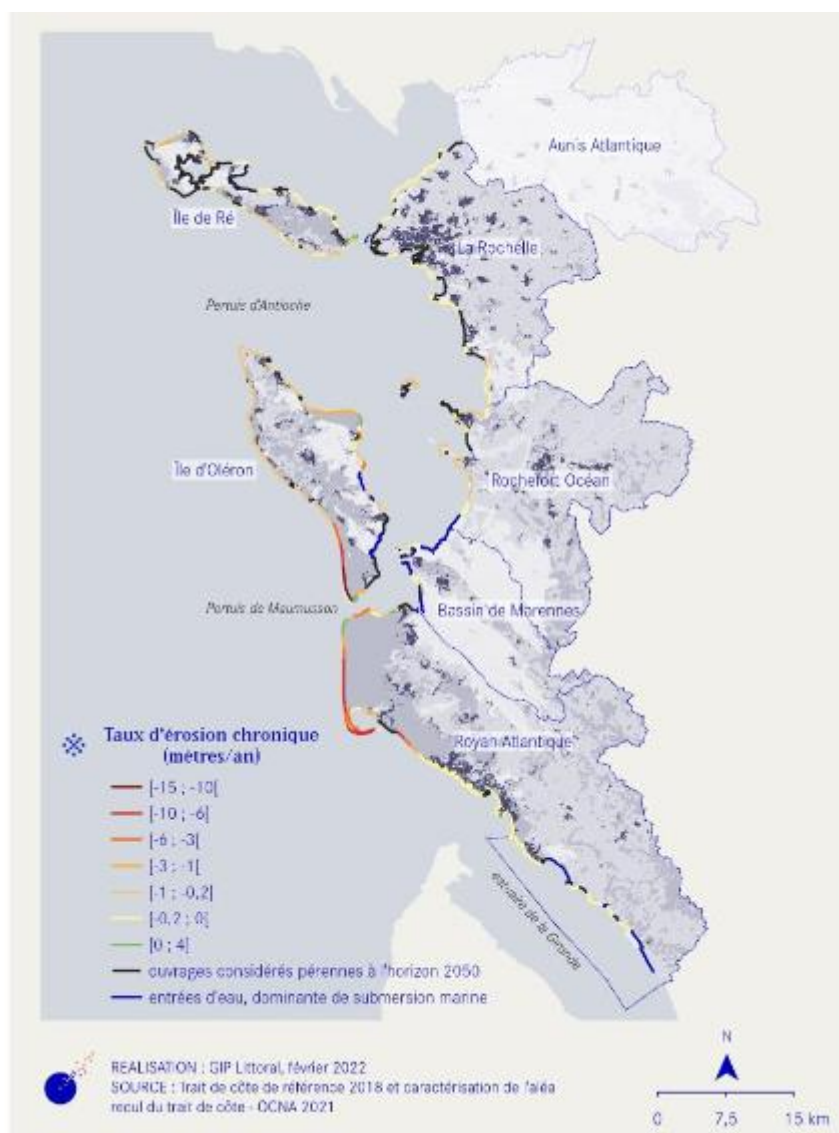
Source : rapport BRGM, 2006

L'érosion de la côte charentaise-maritime

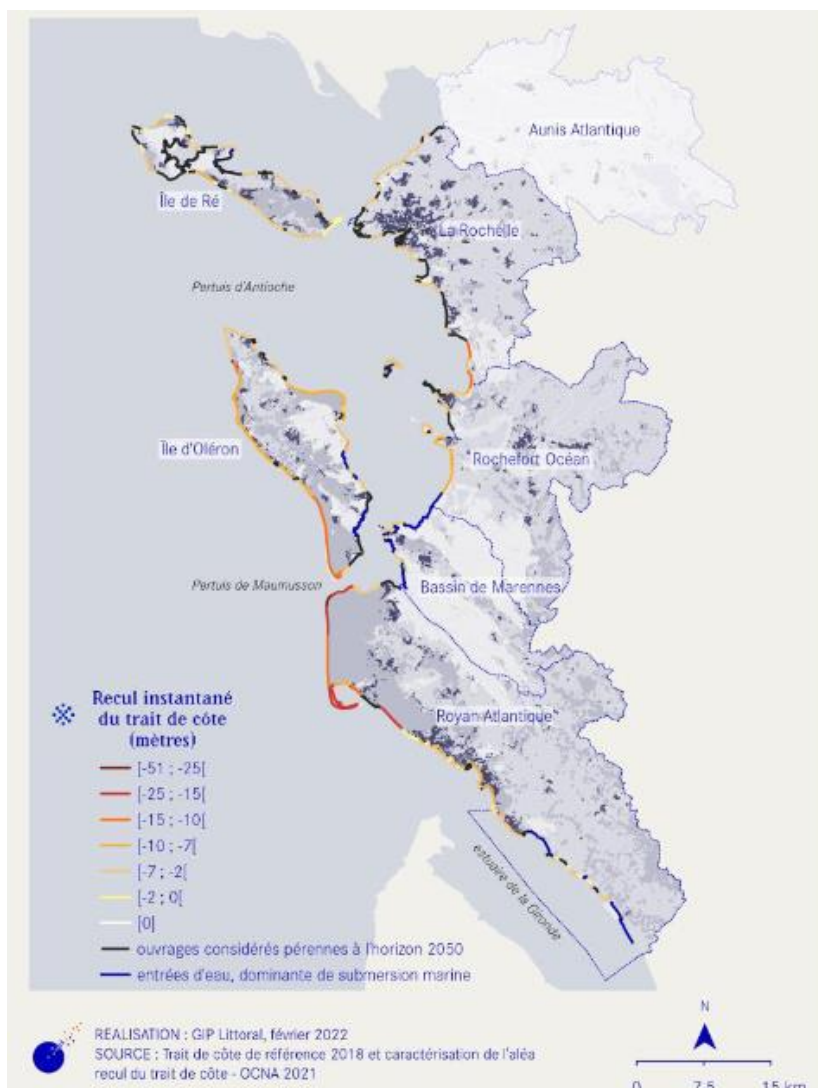
L'OCNA conclut à de forts contrastes entre les intercommunalités, qu'il s'agisse de l'ampleur de l'aléa ou de son origine, disparités résultant des profils géomorphologiques.

Ainsi la communauté d'agglomération de Royan-Atlantique, la communauté de communes de l'Île d'Oléron et la communauté d'agglomération de Rochefort-Océan ont plus de 60 % de leur linéaire côtier soumis à l'érosion. La communauté de communes de l'Île-de-Ré, la communauté d'agglomération de La Rochelle et la communauté de communes du Bassin-de-Marennes sont moins exposées (environ 40 % de la bande côtière). Au nord du département, la communauté de communes d'Aunis-Atlantique compte une unique commune littorale (Charron) non concernée par l'érosion.

Carte n° 8 : taux d'érosion chronique en Charente-Maritime



Source : GIP Littoral, 2022

Carte n° 9 : recul instantané du trait de côte en cas d'évènement majeur

Source : GIP Littoral, 2022

4.3.2 Les prévisions d'évolution

Les prévisions d'évolution du trait de côte à horizon 2025 et 2050 procèdent d'une analyse statistique des tendances constatées par le passé, reprise par une cartographie à dire d'expert afin de gommer les anomalies d'origine purement technique liées au traitement numérique, intégrer les connaissances historiques et géomorphologiques du milieu et ajuster les prévisions dans les secteurs soumis à une évolution particulière (embouchure de la Gironde et passes du bassin d'Arcachon notamment).

Outre le recul maximum (Lmax) susceptible de résulter d'un évènement majeur, les potentiels effets du changement climatique ont également été estimés, selon deux scénarios d'élévation du niveau marin de 10 et 50 cm, soit des hypothèses de recul de 7 à 35 mètres.

Prévisions d'évolution de la côte sableuse (littoral ex-aquitain)

Les distances prospectives ont été mesurées *via* l'outil géomatique « proche » qui calcule la distance la plus proche entre deux lignes (en l'occurrence le trait de côte 2014 et les traits de côte projetés 2025 et 2050, découpés en tronçon de 100 m). Les résultats figurent dans le tableau ci-après.

Tableau n° 12 : distances estimées par rapport au trait de côte de référence (2014)

Trait de côte	Distance moyenne (m)	Distance médiane (m)	Distance minimum (m)	Distance maximum (m)
2025	23,9	18,5	0,0	189,1
2050	64,7	46,7	13,3	533,1

Source : OCA, 2016

Les distances médianes sont les plus fiables car peu dépendantes des extrêmes. Il convient d'y ajouter les distances de recul liées à de possibles événements majeurs (25 m en Gironde, 10 à 20 m dans les Landes). Les distances moyennes en revanche sont biaisées par les calculs portant sur les zones très exposées à l'érosion que sont le « secteur du banc Saint-Nicolas » à Soulac-sur-Mer, le Cap-Ferret et le « Petit-Nice-la-Salie » à la Teste-de-Buch.

En termes de superficie globale du littoral exposée au recul du trait de côte, les projections sont les suivantes :

- horizon 2025 : 10,9 km² (6,2 km² dus à l'érosion / 4,7 km² dus aux événements majeurs) ;
 - horizon 2050 : 20,6 km² (15,9 km² dus à l'érosion / 4,7 km² dus aux événements majeurs)
- Si l'on ajoute le recul dû au changement climatique (4,6 km²), la superficie totale due au recul en 2050 serait de 25,2 km².

Prévisions d'évolution de la côte rocheuse

La méthodologie retenue est un compartimentage en zones homogènes sur la base d'un trait de côte déterminé en 2014. Pour chaque tronçon, le recul est calculé et la position du trait de côte peut ainsi être déterminée aux horizons 2025 et 2050. Les composantes « érosion » et « événement majeur » ont été distinguées.

Tableau n° 13 : prévisions d'évolution par rapport au trait de côte de référence (érosion uniquement)

Horizon	Recul minimum "Tx" en m	Recul maximum "Tx" en m	Recul moyen "Tx" en m pondéré par le linéaire
2025	0,0	13,2	2,7
2050	0,0	43,2	9,0

Source : OCA, 2016

Tableau n° 14 : prévisions d'évolution par rapport au trait de côte de référence (incluant les évènements majeurs et changement climatique)

Horizon	Recul total minimum en m	Recul total maximum en m	Recul total moyen en m pondéré par le linéaire
2025	1,7	49,1	11,7
2050	5,4	81,1	28,6

Source : OCA, 2016

En termes de superficie du littoral exposée au recul du trait de côte, les projections sont les suivantes (elles ne concernent que le littoral basque) :

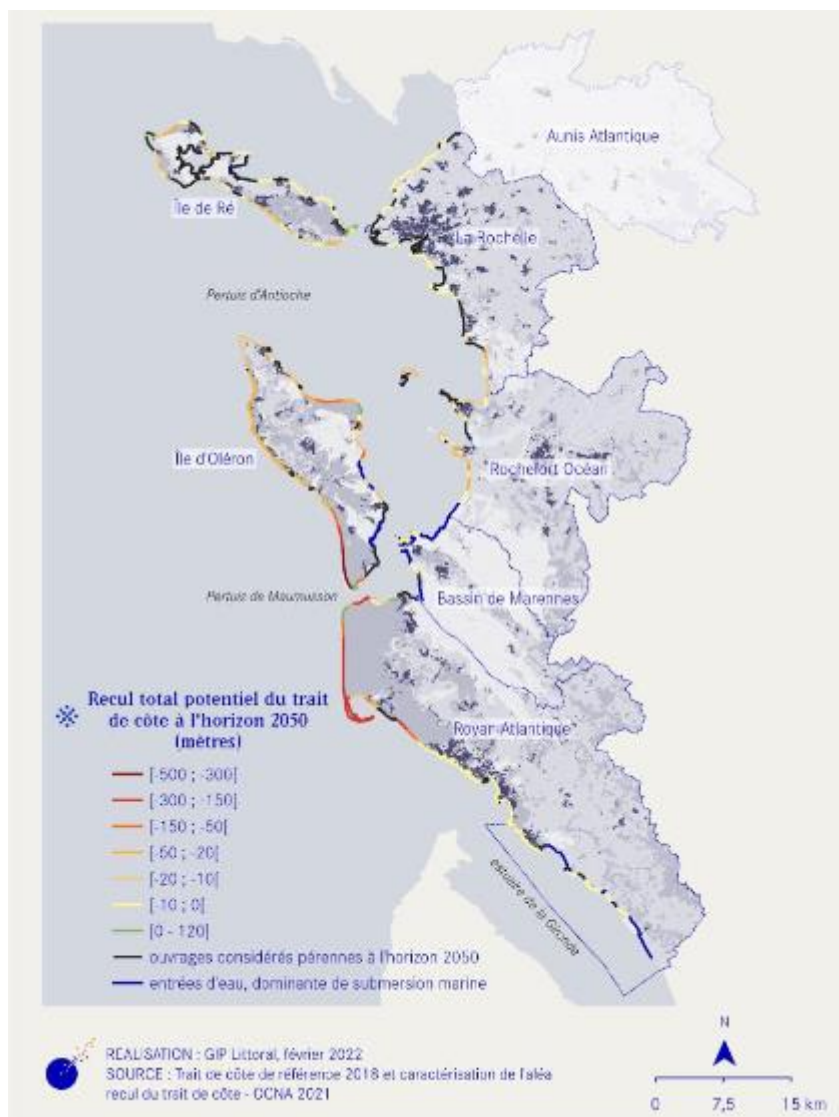
- horizon 2025 : 0,47 km² (0,11 km² dus à l'érosion / 0,36 km² dus aux évènements majeurs ;
- horizon 2050 : 1,12 km² (0,36 km² dus à l'érosion / 0,76 km² dus aux évènements majeurs), si l'on ajoute le recul lié au changement climatique (0,42 km²), la superficie totale exposée est de 1,53 km².

Prévisions d'évolution de la côte charentaise-maritime

Le rapport de l'OCNA publié en juin 2022 estime qu'environ 1 000 hectares sont soumis à l'aléa de recul du trait de côte à échéance 2050 sur un linéaire de 239 km soit 57,1 % de la bande littorale. Les 42,9 % restant sont soit protégés par des ouvrages pérennes à horizon 2050, soit prioritairement soumis à un risque de submersion, soit stables, ou en accrétion.

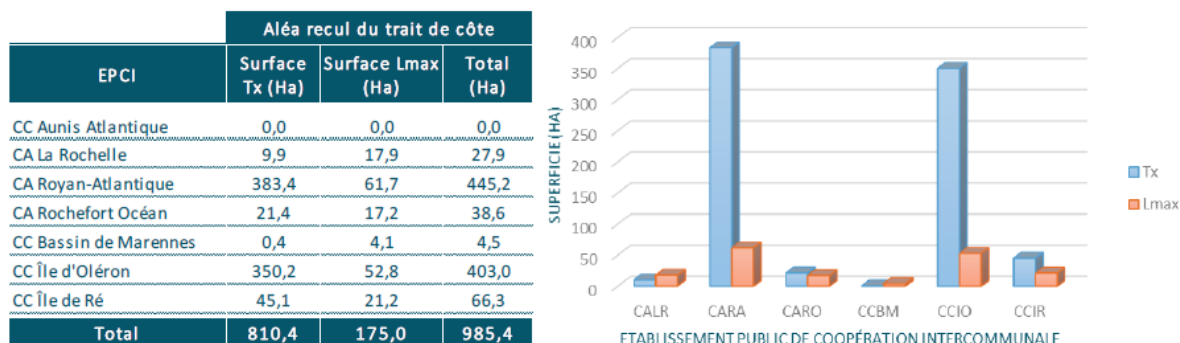
Il est à noter que la part importante d'ouvrages de protection considérés comme pérenne (32 % du linéaire total des ouvrages) tient à l'existence de cadres de gestion établis (principalement les programmes d'action de prévention des inondations -PAPI - en lien avec le risque de submersion marine) garantissant leur maintien.

Carte n° 10 : recul potentiel du trait de côte à horizon 2050



Source : GIP Littoral, 2022

Selon ces projections, la communauté d'agglomération Royan-Atlantique et la communauté de communes de l'Île d'Oléron sont particulièrement concernées puisqu'elles concentrent à elles deux 86 % de la surface de recul du trait de côte.

Graphique n° 5 : superficies affectées par l'aléa « recul du trait de côte » à échéance 2050

Source : OCNA, mars 2022

Par ailleurs, 13 % du linéaire côtier pourrait être soumis à une exposition accrue ou nouvelle au phénomène de submersion marine, sous l'effet de l'érosion du trait de côte.

4.4 La sensibilité du littoral régional à l'aléa d'érosion

Sur la base du « système littoral »⁴¹ étudié, le périmètre d'évaluation des enjeux susceptibles d'être affectés par le recul du trait de côte atteint 280 km² en 2022, pour 695 km de linéaire côtier.

Près de la moitié (48 %) des surfaces concernées sont en Charente-Maritime, la Gironde et les Landes en constituant respectivement 27 % et 23 %, les Pyrénées-Atlantiques n'en représentant que 2 %. La majeure partie est occupée par des espaces naturels (68 % de l'occupation du sol), les zones d'habitat et d'activités de loisirs ou de tourisme et les zones agricoles ne représentant que respectivement 19 % et 9 % de cette occupation.

Il existe toutefois une disparité entre les départements. Les zones d'habitat et d'activité sont plus importantes en Charente-Maritime et Pyrénées-Atlantiques, comparativement à la Gironde et aux Landes où les zones naturelles sont davantage présentes.

⁴¹ Le système littoral est « défini comme une bande plus large que la bande côtière active » et « permet d'intégrer dans l'analyse à la fois les écosystèmes « plage/dune » et « estran/falaise », et les activités économiques directement sous l'influence de la bande d'aléa », sur une emprise « définie arbitrairement (...) à une profondeur de 600 m depuis le trait de côte 2014 (pied de dune) pour la côte sableuse, et de 100 m depuis le trait de côte 2014 (sommet de falaise) pour la côte rocheuse » (source : GIP Littoral, sensibilité de l'Aquitaine à l'érosion côtière, avril 2018).

4.4.1.1 La sensibilité régionale socio-économique, patrimoniale et environnementale à l'érosion côtière

Les modalités d'occupation propres à chaque côte dessinent deux tendances principales :

- là où prédominent les milieux naturels (côtes sableuses de la Gironde et des Landes), une surexposition aux enjeux environnementaux et patrimoniaux, les secteurs les plus exposés à la dimension socio-économique de cette érosion se concentrant là où l'urbanisation est la plus importante (pointe du Médoc, Lacanau, La Teste-de-Buch, Biscarrosse, Mimizan, Vieux-Boucau-les-Bains, Soorts-Hossegor et Capbreton) ;
- une surexposition des côtes rocheuses (Pyrénées-Atlantiques et agglomération royannaise) aux conséquences socio-économiques du recul du trait de côte, en raison de la densité urbaine, même si la moitié du littoral basque présente également de forts enjeux environnementaux et patrimoniaux en raison des sites classés et inscrits présents à Hendaye, Urrugne, Saint-Jean-de-Luz et Bidart.

À la différence de la sensibilité socio-économique, la sensibilité environnementale n'emporte pas nécessairement une perte de valeur des milieux concernés mais soulève plutôt la problématique de leur transformation. En tout état de cause, les secteurs les plus sensibles à l'érosion, combinant un aléa important à des enjeux forts, sont ceux où des stratégies locales ont été élaborées ou mises en œuvre.

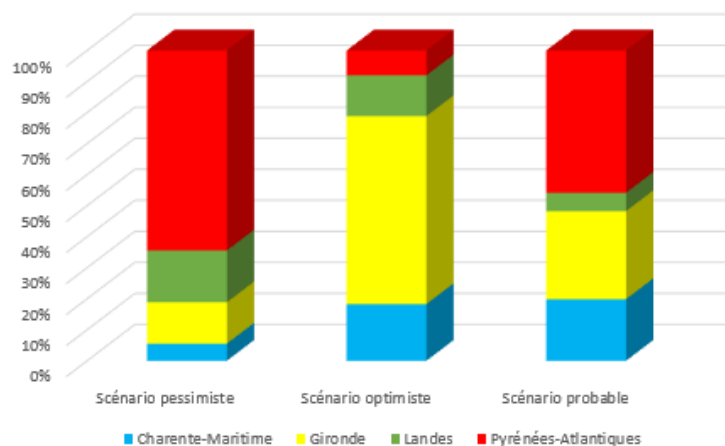
4.4.1.2 L'évaluation du nombre et de la valeur des biens menacés

L'évaluation de la sensibilité socio-économique du littoral à l'érosion côtière comporte une estimation, en volume et en valeur, des enjeux menacés par cet aléa en fonction de quatre scénarios.

Dans l'hypothèse la plus pessimiste (absence d'ouvrages avec survenance de phénomènes majeurs) il est dénombré, à horizon 2050 environ 6 022 logements, 723 activités, 122 structures publiques et 99 km de voiries menacés, pour une valeur totale oscillant entre 1,8 et 2,7 Md€ selon l'application ou non de la décote liée au risque d'érosion (cf. 1.2.2.2). Ces chiffres sont ramenés, dans le scénario le plus optimiste (avec ouvrage et sans événement majeur), à des niveaux nettement plus faibles (387 logements, 48 activités, 38 infrastructures publiques et 25 km de voiries, pour une valeur totale de 182 M€ à 215 M€).

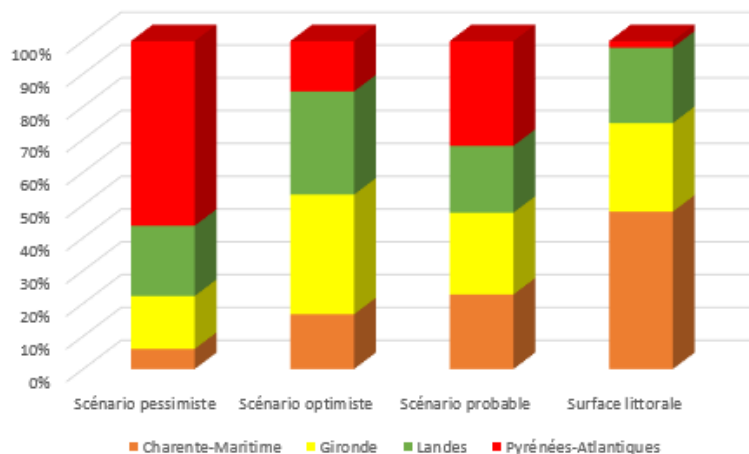
Dans l'hypothèse, jugée la plus probable, où les ouvrages de protection existants seraient conservés et les événements extrêmes pris en compte, 664 logements, 91 activités, 54 infrastructures publiques et 39 km de voiries seraient exposés, pour une valeur totale de 271 M€ à 391 M€.

Graphique n° 6 : répartition par département du volume des enjeux* à horizon 2050



* Hors axes de déplacement
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Graphique n° 7 : répartition par département de la valeur des enjeux* à horizon 2050



*hors axes de déplacement
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 15 : nombre et valorisation des enjeux socio-économiques susceptibles d'être menacés par l'érosion côtière en 2025 et 2050

Horizon	2050	2050	2050	2050
Scénario	<i>Sans ouvrage ni évènement majeur</i>	<i>Sans ouvrage et avec un évènement majeur ("pessimiste")</i>	<i>Avec ouvrage et sans évènement majeur ("optimiste")</i>	<i>Avec ouvrage et un évènement majeur ("le plus probable")</i>
Nombre d'appartements	969	5 260	258	414
Nombre de maisons	179	762	129	250
Nombre de locaux d'activités	959	723	48	91
Valeur de ces biens sans dépréciation éventuelle (vénale) (en M€)	2 107	2 615	182	335
Valeur de ces biens (hors locaux d'activités) prenant en compte le risque d'érosion (par capitalisation) (en M€)	467	547	69	88
Nombre d'infrastructures publiques	94	122	38	54
Linéaire d'axes de déplacement (routes et pistes cyclables)	65	99	25	39
Valeur de remplacement des infrastructures publiques (parkings et axes de déplacement) (en M€)	98	144	33	56
Valeur totale des biens et équipements menacés (hors axes de déplacement) sans prise en compte d'une dépréciation éventuelle (en M€)	2 205	2 759	215	391
Valeur totale des biens et équipements menacés (hors axes de déplacement) avec prise en compte du risque d'érosion (en M€)	1 524	1 798	182	271

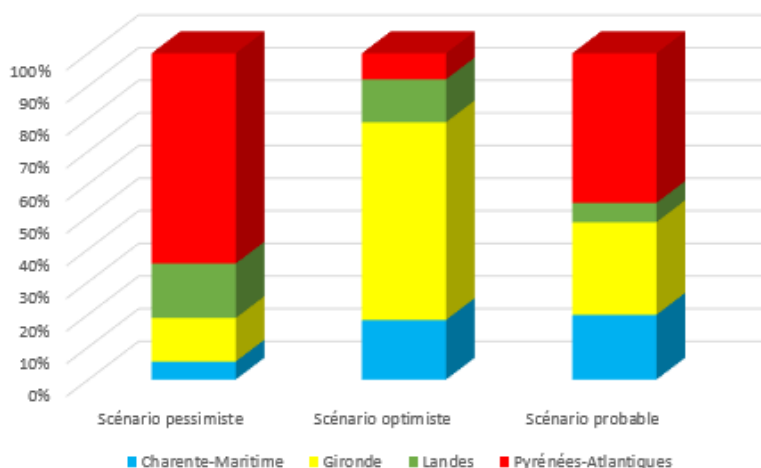
Nota bene : chiffres arrondis à l'entier supérieur

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après GIP Littoral, Sensibilité de l'Aquitaine à l'érosion côtière, avril 2018

L'étude conduite en 2022 sur la sensibilité du littoral à l'érosion tire deux bilans principaux :

- une sensibilité accrue de la côte rocheuse aux événements majeurs, entraînant une durée de vie prévisionnelle plus courte des locaux qui y sont recensés. Si l'on retient l'hypothèse intégrant la survenue d'événement majeur en présence d'ouvrages de protection, 60 % et 96 % des locaux menacés à horizon 2050 dans les départements de la Charente-Maritime et des Pyrénées-Atlantiques ont une durée de vie inférieure à 15 ans (contre 13,5 % pour les Landes et 5,2 % pour la Gironde) ;
- dans la lignée des constats issus de la précédente étude (2018), les ouvrages de protection jugés non pérennes jouent un rôle protecteur important. Leur maintien et leur confortement permettrait de sécuriser environ 90 % des enjeux d'habitation et d'activités économiques menacés à l'horizon 2050.

Graphique n° 8 : répartition par département des locaux dont la durée de vie estimée est inférieure à 15 ans



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

4.4.1.3 L'estimation du coût prévisionnel de la lutte active contre l'érosion

Dans son rapport sur la sensibilité du littoral publié en 2018, le GIP Littoral a réalisé une estimation des coûts de la lutte active (dure et douce) à l'échelle du périmètre aquitain. Les chiffres qui en découlent sont basés sur un scénario délibérément maximaliste du « tout lutte active », dont le GIP Littoral lui-même a soulevé les limites « *ces évaluations théoriques ne tiennent pas compte des choix de gestion que les collectivités locales seront amenées à faire [...] elle ne représente pas le coût optimal de gestion de l'érosion, mais plutôt le coût maximal de cette dernière, si le mode de gestion de lutte active était généralisé dans l'espace et dans le temps, ce qui n'est pas techniquement réalisable partout, ni un objectif souhaitable en termes de projet de territoire local à long terme* ».

En tout état de cause, cette estimation n'a pas été actualisée à la faveur du rapport sur la sensibilité du littoral de Nouvelle-Aquitaine publié en 2022 et n'intègre donc pas le département de la Charente-Maritime. Compte tenu des partis pris méthodologiques, d'une part, et de la différence de périmètre d'analyse, d'autre part, l'estimation des coûts citée ci-après ne peut être directement mise au regard de la valeur de biens menacés (cf. tableau n° 15).

Dans l'hypothèse tenant uniquement compte des ouvrages de protection majeurs⁴², 15 % du linéaire côtier devraient faire l'objet d'actions de gestion, principalement par de la lutte active dure (36 km, soit 13 %) et, de manière plus marginale, par de la lutte active souple (6 km, soit 2 %), pour un coût total évalué, d'ici à 2050, entre 1,1 et 2 Md€, répartis entre des dépenses d'investissement (estimées entre 554 et 970 M€) et d'entretien des ouvrages et de rechargement (de 532 à 942 M€).

En cohérence avec le diagnostic sur la sensibilité régionale à l'érosion côtière, ces actions de gestion sont concentrées sur la côte rocheuse du Pays Basque, dont les deux-tiers du linéaire sont concernés et où 75 % des coûts seraient localisés (de 0,8 à 1,5 Md€). Bien que plus réduits en comparaison avec les Pyrénées-Atlantiques, ces coûts sont élevés pour la Gironde et les Landes, avec respectivement de 180 à 300 M€ et de 80 à 140 M€, et dont seuls 8 % des côtes sableuses seraient concernées.

Dans l'hypothèse intégrant les ouvrages majeurs ainsi que ceux jugés pérennes à horizon 2050, le coût global de la lutte active serait ramené de 650 M€ à 1,2 Md€, les dépenses d'investissement étant inférieures (de l'ordre de 145 à 237 M€) à celles d'entretien de ces ouvrages (estimées de 495 à 942 M€).

4.5 Des données produites en réponse aux problématiques locales spécifiques

Outre les rapports produits dans le cadre de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière, l'accompagnement des acteurs locaux se traduit également par de la production de données, sous l'égide du GIP Littoral dont notamment :

- les études relatives aux « commune test » (Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne) de l'appel à projet « *Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par des risques littoraux* » lancé en 2011 par le ministère chargé de l'écologie. Ces travaux ont été produits entre 2011 et 2015 par des bureaux d'études privés (Sogreah, ISL Casagec, IRSTEA, EREA Asca) et le BRGM ;
- une étude visant à dresser un bilan d'expérience des tempêtes de 2013–2014 (*Prise en compte de l'expérience des événements tempétueux de l'hiver 2013-2014 dans l'actualisation des stratégies de gestion de la bande côtière*, réalisé par Casagec ingénierie en 2018).

Il propose également des actions d'accompagnement ciblées à vocation plus opérationnelle. On citera notamment la commune de Labenne qui, en 2017, avait été épaulée par le GIP pour l'élaboration de son cahier des charges en matière de réversibilité des installations et aménagements face au risque de recul du trait de côte.

⁴² Digues portuaires du Verdon, de Capbreton, de l'Adour, de Saint-Jean-de-Luz et de Bidassoa.

La commune de Biscarrosse bénéficie également de l'appui du GIP afin d'évaluer la faisabilité de l'une des actions inscrites dans le plan d'action de sa stratégie locale : « expérimentation du repli stratégique ». Il s'agit d'envisager la relocalisation d'un hôtel et de deux copropriétés comprenant 22 appartements dans un nouvel établissement situé en retrait du littoral et, par suite, le transfert de propriété des parcelles à la puissance publique pour que celle-ci conduise les opérations de déconstruction. D'un coût prévisionnel de 150 000 € et prévue sur une durée de deux ans (finalement portée à quatre), cette action comprenait une tranche de négociation foncière et une tranche d'études techniques. Elle a été conduite en partenariat avec l'État, la région et la Banque des territoires. Cette dernière a notamment apporté une contribution en nature, à savoir du temps d'expertise de ses agents sur les montages financiers envisageables.

Au-delà des études techniques, le GIP analyse et vulgarise, sur la base d'une veille active, les évolutions juridiques qui ont trait à la gestion de la mobilité du trait de côte.

5 LE PRESCRIPTEUR D'UNE STRATÉGIE RÉGIONALE DE GESTION DU TRAIT DE CÔTE

5.1 La définition d'une stratégie interne prônant une gestion intégrée du risque d'érosion côtière

5.1.1 Un enjeu priorisé au sein des feuilles de route du groupement

Les deux documents stratégiques internes au GIP, le PDDLA jusqu'en 2020 puis « Littoral 2030 » pour les années 2021 à 2030 (cf. *supra*) traitent de l'érosion côtière, en la ciblant comme un enjeu prioritaire.

L'adoption d'une stratégie régionale, la SRGBC, combinant prévention et protection en fonction de l'analyse de l'aléa et des enjeux exposés, constituait l'un des objectifs de l'axe dédié à l'environnement et aux risques naturels du PPDLA dans sa version initiale. Lors de son actualisation en 2017, le plan identifiait, s'agissant du recul du trait de côte, trois séries d'actions à conduire :

- la finalisation de stratégies locales de gestion de la bande côtière, déclinaisons de la stratégie régionale sur les secteurs identifiés comme prioritaires ;
- la contribution à l'élaboration du volet du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) consacré au trait de côte ;
- l'accompagnement des membres du groupement à la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) sur le littoral.

« Littoral 2030 » a défini de nouveaux objectifs, dont l'encouragement de la mise en œuvre de stratégies locales (poursuite des démarches précédentes, accompagnement opérationnel, expérimentation du repli stratégique, etc.). Il prévoit d'accompagner la prise en compte des risques littoraux dans les documents de planification, les stratégies de développement

économique et les projets d'aménagement. Il projette de favoriser les démarches concourant à la résilience des territoires littoraux face à ces risques (renaturation d'espaces, conception de constructions démontables, valorisation des marais maritimes, etc.).

Par ailleurs, le trait de côte ressort des autres volets de ces feuilles de route, à commencer par ceux relatifs à la connaissance et à l'innovation, qui, par nature, concourent à une compréhension et une prévision renforcée des phénomènes affectant le littoral.

Au sein du PDDLA initial, les développements consacrés à l'aménagement, au tourisme et aux espaces naturels convergeaient autour de la préservation d'une frange littorale naturelle. Les principes directeurs définis en matière d'aménagement⁴³ visaient à poser les bases d'une vision commune de la planification territoriale, « *réserve le foncier proche de la mer aux activités nécessitant une proximité immédiate de l'eau et [...] instaurant une armature naturelle littorale* »⁴⁴. Le développement d'une offre touristique durable, par la mise en valeur du caractère naturel du littoral, reposait sur la finalisation et la mise en œuvre d'un schéma « plans plages », schéma directeur de l'aménagement des plages satisfaisant certaines exigences en termes de services, de sécurité et de prise en compte des enjeux environnementaux notamment. Enfin, la gestion du trait de côte était abordée à travers les objectifs définis en faveur de la valorisation des espaces naturels, susceptibles de rendre des services dans la lutte contre l'érosion (zones tampons). L'actualisation du PDDLA en juillet 2017 a renforcé l'articulation entre les axes stratégiques d'intervention du GIP. Des objectifs communs en matière d'aménagement ont été identifiés, dont un suivi actif de la planification littorale.

Le projet « Littoral 2030 », bien qu'organisé différemment, n'a pas remis en cause ces orientations. L'axe dédié à l'attractivité des territoires littoraux identifie plusieurs objectifs pour une planification spatiale compatible avec l'évolution du trait de côte⁴⁵. Celui consacré à la préservation des espaces naturels promeut toujours la prise en compte de la multifonctionnalité de ces espaces et des services rendus par ceux-ci ainsi que l'organisation et la gestion durable des plages. L'axe relatif aux activités économiques et dynamiques territoriales poursuit l'objectif d'aménagement durable des stations et des plages afin d'adapter les territoires littoraux aux défis auxquels ils sont exposés (cf. *infra*, 5.3).

5.1.2 Une approche multirisque toutefois inaboutie

Le PDDLA promouvait une approche multirisque pour faire face à la multiplicité des aléas littoraux. L'axe dédié à l'environnement et aux risques prévoyait même d'intégrer le risque de submersion marine à la SRGBC. Lors de son actualisation pour les années 2018 à 2020, le volet du PDDLA consacré aux risques naturels avait été complété pour renforcer l'articulation du risque d'érosion avec les autres.

⁴³ Organiser l'occupation de l'espace en préservant l'équilibre entre espaces aménagés et espaces naturels ; coordonner et mutualiser les démarches de planification littorales ; s'appuyer sur l'application de la loi dite « Littoral » dans un objectif équilibré de valorisation et de protection.

⁴⁴ PDDLA, p. 33.

⁴⁵ Accompagner les territoires sur l'intégration des spécificités littorales dans les SCoT et PLUi ; organiser un retour d'expérience sur la déclinaison de la loi « Littoral » et du SRADDET dans les SCoT et les PLUi ; encourager l'élaboration de stratégies foncières prenant en compte les spécificités littorales, en lien avec les acteurs du foncier ; mettre à disposition et actualiser les ressources issues des études sur les fonciers littoraux pour prévenir les friches et anticiper les opportunités de requalification, mutation ou renaturation.

Le bilan tiré de la mise en œuvre du PDDL A en 2016, avant son actualisation, laisse apparaître la faiblesse des réalisations en termes d'approche conjointe des aléas d'érosion et de submersion, comparativement aux avancées en termes de gestion du trait de côte.

Tableau n° 16 : liste des actions se rapportant directement à la gestion du trait de côte au sein du PDDL A 2009-2020

Objectif	Action	Porteur	Principale traduction
<i>Adopter une stratégie régionale de gestion du trait de côte / combiner prévention et protection en fonction de l'analyse de l'aléa et des enjeux</i>	Confirmation de la mission d'expertise et de caractérisation de l'aléa côtier par l'OCA et diffusion des études	Membres du GIP	-
	Identification des outils opérationnels et financiers permettant la mise en œuvre de la stratégie	Membres du GIP	-
	Élaboration d'une stratégie régionale pour définir les actions à envisager face au recul du trait de côte et hiérarchiser les sites prioritaires d'intervention	GIP	Validation de la SRGBC en 2012
	Accompagnement des collectivités dans leur approche des risques littoraux	GIP	Accompagnement des démarches de stratégies locales
	Liaison permanente entre le GIP et l'OCA	GIP	Travail commun sur la SRGBC et les stratégies locales ; GIP au comité technique de l'OCA
<i>Évaluer le risque lié à l'élévation relative du niveau de la mer et l'intégrer</i>	Mieux connaître le risque de submersion et les solutions pour s'y adapter	Membres du GIP	-
	Intégrer le risque dans la stratégie régionale de gestion du trait de côte	GIP	Tendances d'élévation du niveau de la mer dans la SRGBC
	Suivre les études du Conservatoire du littoral sur l'impact d'une élévation du niveau de la mer et du programme de recherche Barcasub (étude des impacts de la submersion marine dans le bassin d'Arcachon et d'une possible gestion du risque par la dépoldérisation)	GIP	Association à des programmes de recherche et d'observation
<i>Intégrer l'ensemble des risques et définir une approche multirisques</i>	Liaison avec les programmes européens ANCORIM (réseau atlantique pour la gestion des risques côtiers) et ARCOPOL (réponse des régions atlantiques au risque d pollution côtière)	GIP	Participation au lancement d'ANCORIM
	Liaison entre le GIP Littoral aquitain et le GIP Aménagement du territoire et gestion des risques (ATGeRi)	GIP	Convention pour le partage d'informations

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le PDDL A 2009-2020

« Littoral 2030 » prolonge la volonté initiale, l'axe dédié aux risques littoraux prévoyant d'« *articuler davantage la gestion des inondations / submersions et la gestion de l'érosion côtière* » (promotion d'une approche mixte de ces risques, valorisation des démarches locales de gestion des submersions marines, etc.).

Si elle ne disparaît pas des ambitions stratégiques du groupement, l'approche multirisque ne s'est pas pleinement concrétisée. Hors le cas de la Charente-Maritime, qui dispose désormais d'une caractérisation de l'érosion tenant compte de la submersion, aucune étude de ce second aléa sur le reste du littoral néo-aquitain n'est intervenue dans le cadre du GIP. Aucun programme d'actions commun aux deux aléas n'a été conçu *a fortiori*. Le GIP a justifié la situation par une position de l'État « *prémices de la doctrine nationale, récente, de dissociation des deux sujets, pour des raisons financières principalement* ». Pourtant, le législateur a rendu possible, en 2021, l'adoption, au niveau infrarégional, d'un document unique de gestion intégrée du trait de côte et des risques d'inondation⁴⁶. En réponse aux observations provisoires, le directeur du groupement a regretté cette limitation de ses marges de manœuvre pour l'instauration d'une approche intégrée des aléas littoraux, qu'il estime « *quasi inapplicable par l'organisation même de l'administration de l'État. Ces incohérences persistantes font que les marges de manœuvre du GIP Littoral pour l'instauration d'une réelle approche intégrée entre les différents risques littoraux au niveau régional restent actuellement très limitées* ».

5.2 La conception d'une stratégie régionale prescriptive de bonnes pratiques en matière de gestion du trait de côte

5.2.1 Le cadre posé au niveau national

L'action des pouvoirs publics dans ce domaine est encadrée par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) du 2 mars 2012, issue de deux années de réflexion suivant le Grenelle de la mer de l'été 2009. Cette stratégie, en cours de révision, définit des principes communs et orientations stratégiques, dont :

- l'amélioration de la connaissance des aléas côtiers, notamment à l'aune du changement climatique, ainsi qu'une information accrue des décideurs et de la population ;
- l'adaptation à la mobilité du trait de côte, par l'arrêt de l'urbanisation des secteurs les plus à risques et la planification des recompositions géographiques nécessaires ;
- la conception d'une réponse globale au phénomène, en lien avec les autres aléas littoraux, prenant en compte l'ensemble des enjeux exposés, privilégiant les solutions naturelles et innovantes et se traduisant dans un projet géographiquement et temporellement pertinent ;
- l'articulation des échelles de diagnostic des aléas, de prévention des risques, de planification des choix d'urbanisme et d'aménagements opérationnels.

⁴⁶ Le deuxième alinéa de l'article L. 321-16 du code de l'environnement prévoit ainsi que « *lorsqu'il existe une stratégie locale de gestion des risques d'inondation [...], la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte s'articule avec elle pour former des actions et opérations cohérentes. Le cas échéant, elles font l'objet d'un document unique* ».

Cette stratégie a été assortie de deux programmes d'actions, détaillés en l'annexe n° 1. Le premier (2012 à 2015) s'est traduit par l'insertion de la gestion du trait de côte dans plusieurs documents de planification régionaux ayant trait à l'aménagement du littoral ou à la prévention des inondations⁴⁷. Il a également conduit à l'avancée des réflexions sur la relocalisation des activités et biens menacés par l'érosion et l'amélioration de la prise en compte des risques littoraux dans les SCoT, objet d'expérimentations en 2018, dont une dans le pays Marennes-Oléron, autour des communautés de communes de l'Île d'Oléron et du Bassin-de-Marennes⁴⁸. Le second (2017 à 2019) a prolongé les orientations du précédent, en visant une meilleure intégration du trait de côte dans les documents et outils de planification locaux et en valorisant le rôle des espaces naturels comme zones tampons entre la terre et la mer. Des démarches ont été initiées en matière de gestion souple du trait de côte, dans le cadre d'un appel à projets (notamment sur deux sites néo-aquitains, à Soulac-sur-Mer⁴⁹ et Bidart⁵⁰) et du projet « Adapto »⁵¹ développé par le Conservatoire du littoral (avec trois sites pilotes en Nouvelle-Aquitaine⁵²).

5.2.2 La préparation et l'adoption de la première stratégie régionale

Les partenaires du GIP Littoral ont permis l'adoption, dès 2012, de la première stratégie régionale de gestion du trait de côte, dans le sillage de la stratégie nationale.

Ailleurs, des démarches comparables existent mais ne lui sont pas strictement identiques. Certaines régions ont inclus des orientations spécifiques à la gestion du trait de côte au sein de documents stratégiques de portée plus large ou ont conventionné avec l'État et des collectivités sur cette question, comme dans les Pays de la Loire⁵³ ou dans la région PACA⁵⁴.

⁴⁷ La directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation définit cette dernière comme la « *submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal* », pouvant comprendre « *les inondations dues à la mer dans les zones côtières* ».

⁴⁸ Ces deux communautés de communes n'étant pas membres du GIP à l'époque, ce dernier ne les a pas accompagnées dans sa mise en œuvre.

⁴⁹ Projet de recomposition spatiale et renaturation partielle du centre de vacances de la SNCF, porté par celle-ci pour un montant total de 240 400 €, pris en charge à 70 % par l'État et 30 % par la SNCF.

⁵⁰ Projet de réaménagement de l'accès à la plage d'Erretegia pour favoriser la libre évolution du littoral.

⁵¹ Projet porté par le Conservatoire du littoral en partenariat avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), financé à 60 % par l'Union européenne et visant à démontrer l'intérêt des milieux naturels dans la gestion des risques littoraux, sur la base de 10 démarches locales.

⁵² Marais de Moëze en Charente-Maritime, estuaire de la Gironde et delta de la Leyre en Gironde.

⁵³ La région des Pays de la Loire, les services de l'État, les départements de la Vendée et de la Loire-Atlantique et les acteurs régionaux de la mer réunis au sein de l'Assemblée régionale de la mer et du littoral ont élaboré, en 2018, une stratégie « Ambition maritime régionale ». Par ailleurs, la région, ces départements et l'État sont parties à une convention régionale de gestion durable du littoral depuis 2012, définissant des orientations et des règles de soutien aux opérations menées dans ce domaine.

⁵⁴ La région s'est dotée, en 2017, d'un plan climat « Gardons une COP d'avance », et, en 2019, d'un plan « Mer et Littoral », dont l'une des actions prioritaires est l'adaptation des littoraux à l'évolution du trait de côte en lien avec le changement climatique.

D'autres se sont dotées d'une stratégie régionale, mais sur l'initiative des services de l'État et non dans le cadre d'une démarche partenariale, à l'instar de la Bretagne⁵⁵ ou de l'Occitanie⁵⁶.

Le GIP Littoral a joué un rôle central dans la définition de cette stratégie, à l'origine de laquelle il se trouve, dont il a été le maître d'ouvrage de l'élaboration et que son conseil d'administration a formellement approuvée en 2012. Son rôle a consisté à animer les discussions entre ses membres et partenaires, identifier les constats, produire les documents de référence et proposer des décisions. Ces étapes se sont déroulées de 2009 à 2012, en même temps que des expérimentations locales étaient menées, sur trois sites représentatifs de l'ancienne région Aquitaine⁵⁷, afin de tester les éléments de méthode et poser les linéaments d'un prototype de stratégie locale de gestion de la bande côtière. La définition de la stratégie régionale a été précédée de phases de concertation et d'échanges (comités de pilotage ou techniques, locaux ou régionaux, journées d'information, réunions départementales, débats au sein du conseil d'administration du GIP, consultations et séminaires techniques, etc.).

5.2.3 Un instrument structurant malgré son inopposabilité juridique

Bien que dépourvue de consécration législative, la stratégie régionale est de même nature que celle, nationale, dont elle transpose et adapte les objectifs : elle constitue un instrument de droit souple⁵⁸. Inopposable juridiquement, ainsi qu'elle l'indique elle-même⁵⁹, elle pose néanmoins des lignes directrices⁶⁰ auxquelles les collectivités territoriales et leurs groupements sont fortement incités à se conformer, au regard de son mode d'élaboration, partenarial, et de son contenu, d'une large portée et d'une grande précision.

Outre un volet consacré à la sensibilité régionale à l'érosion côtière (cf. *supra*, 4.2.3), elle comporte en effet un document d'orientation et d'actions ainsi qu'un guide de l'action locale.

⁵⁵ Le guide méthodologique d'une approche prospective pour une gestion durable du trait de côte, arrêté en 2017 à l'issue d'une expérimentation avec plusieurs collectivités volontaires, propose une synthèse de la connaissance et de la réglementation dans ce domaine ainsi que des fiches d'aide à la réflexion et à l'action.

⁵⁶ Dont la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, arrêtée en 2018, pose le cadre d'intervention de l'État à destination des collectivités (critères d'octroi d'une subvention par exemple).

⁵⁷ Lacanau en Gironde (côte sableuse, station avec front de mer urbanisé, érosion marine moyenne), Contis à Saint-Julien-en-Born dans les Landes (côte sableuse, petite station balnéaire, érosion marine faible et courant – cours d'eau côtier) et Ciboure dans les Pyrénées-Atlantiques (côte rocheuse, enjeux portuaires, mouvements de terrain sur falaises).

⁵⁸ Dans l'étude annuelle qu'il lui a consacrée en 2013, le Conseil d'État définit le droit souple comme l'ensemble des instruments ayant pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires, en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion, sans créer par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour ces destinataires mais en présentant, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparent aux règles de droit (Conseil d'État, *Le droit souple*, 2013, p. 61).

⁵⁹ Un avertissement préalable au sein du document d'orientation et d'actions rappelle ainsi que « le présent document [...] n'a aucune valeur réglementaire en tant que tel » et « ne lie pas les collectivités et les services de l'État membres du GIP Littoral Aquitain pour le financement des actions qui y sont développées ».

⁶⁰ Un tribunal administratif a d'ailleurs considéré, s'agissant de la stratégie régionale d'Occitanie, de nature différente de celle néo-Aquitaine, que ses prescriptions s'apparentaient à des lignes directrices en raison des « effets notables » qu'elles peuvent avoir au niveau local, les rendant susceptibles de recours devant lui (TA Montpellier, 21 mars 2021, *Commune de Vias*, n° 1905928).

Les orientations stratégiques et grands principes retenus rejoignent ceux posés au niveau national en termes de connaissance, de prévention et d'anticipation de l'aléa. Ils s'en distinguent par trois préoccupations majeures, moins présentes dans la SNGITC :

- la préservation des fonctionnalités économiques et sociales du littoral, et pas seulement de celles environnementales : deux orientations sont ainsi consacrées au maintien des activités économiques, portuaires et touristiques de la côte afin de conserver son attractivité ;
- un souci de cohérence des diverses politiques et d'optimisation des nombreuses interventions publiques dans ce domaine, qui justifie l'existence même du GIP Littoral ;
- une attention portée à la gestion des situations préoccupantes immédiates ou urgentes.

Le document d'orientation et d'actions, décliné en 42 objectifs, est structuré autour de cinq grands principes :

- « *prévoir le risque, améliorer la connaissance et développer la culture du risque* », en approfondissant et en précisant le diagnostic, en modernisant les outils d'observation et de projection et en favorisant l'accès aux données collectées comme à la culture du risque (objectifs n^{os} 1 à 12) ;
- « *prévenir le risque* » par l'adaptation des processus de prévention et de planification (plans de prévention des risques (PPR), documents d'urbanisme, opérations d'aménagement) afin qu'ils intègrent l'érosion et les autres aléas littoraux ainsi que l'impact sur ceux-ci du changement climatique (objectifs n^{os} 13 à 17) ;
- « *gérer de façon optimale les situations existantes* » par l'application du mode de gestion le plus adapté (évolution naturelle surveillée, accompagnement des processus naturels, lutte active et repli stratégique) aux différentes catégories de territoires exposées (espaces naturels ou semi-naturels, semi-urbains et urbains, cas particuliers...), dont le détail figure en annexe n^o 2, et en encadrant la mise en œuvre de ces modes de gestion (objectifs n^{os} 18 à 29) ;

Tableau n^o 17 : synthèse des modes de gestion par catégorie d'espaces selon le GIP Littoral

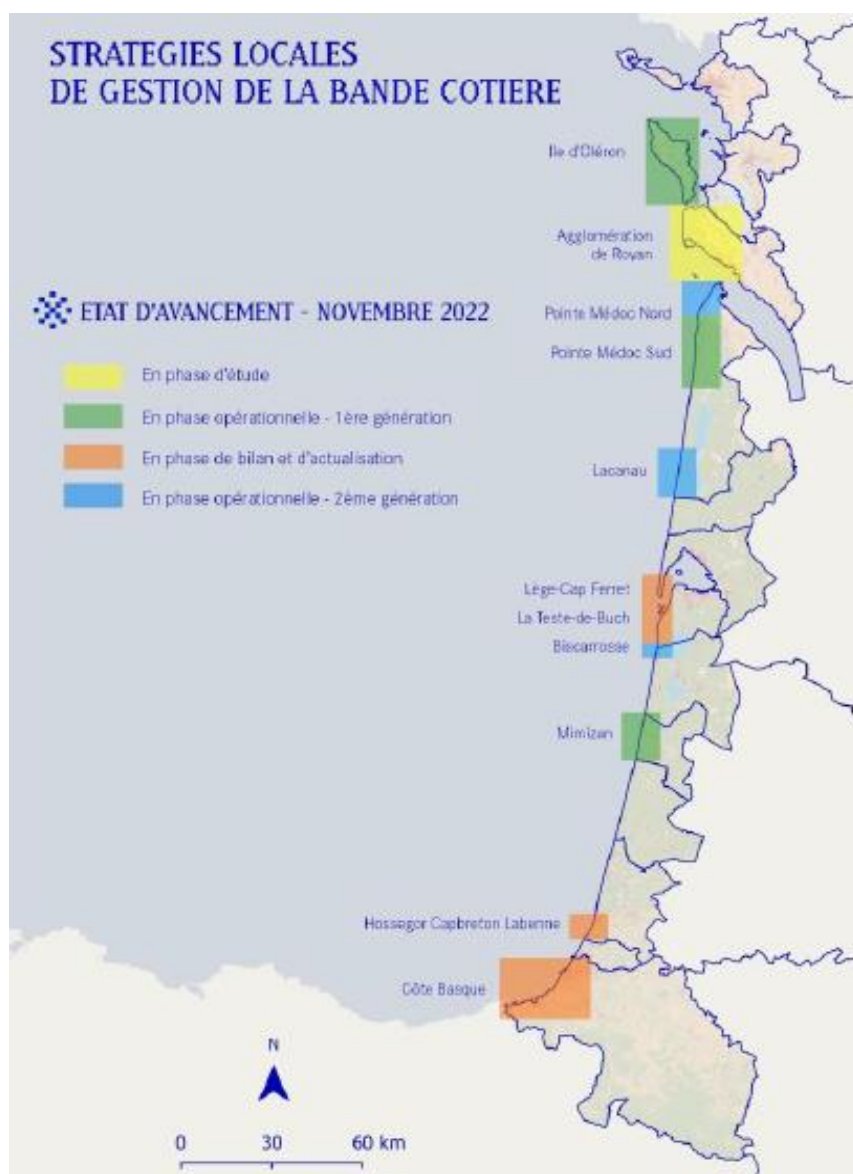
Mode de gestion	Description du mode de gestion		Espaces de mise en œuvre
	Côte sableuse	Côte rocheuse	
Inaction	Aucune intervention humaine		-
Évolution naturelle surveillée	Suivi des évolutions du trait de côte		Espaces naturels
Accompagnement des processus naturels	Gestion souple de l'espace dunaire	Gestion souple de la falaise	Espaces naturels ou semi-naturels
Lutte active contre l'érosion	Interventions souples ou dures	Interventions faibles ou fortes	Espaces urbains ou semi-urbains
Repli stratégique et relocalisations	Déplacement, suppression ou relocalisation d'équipements ou d'activités		Espaces semi-naturels, semi-urbains ou urbains

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le document d'orientation et d'actions de la SRGBC

- « *préparer et gérer les crises* », à travers la mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS) et l'établissement d'un retour d'expérience des événements extrêmes (objectifs n^{os} 30 à 32) ;
- « *faciliter la mise en œuvre et la cohérence des actions de gestion* » par l'animation de la stratégie régionale et l'adoption de stratégies locales, prioritairement dans les secteurs les plus exposés (pointe du Médoc, Lacanau, passes d'Arcachon, Biscarrosse, Mimizan, Hossegor-Capbreton-Labenne et Côte basque), associant tous les acteurs compétents et fondées sur des analyses justifiant les solutions (objectifs n^{os} 33 à 42).

Cette dernière orientation a permis que les zones les plus exposées à l'érosion marine soient aujourd'hui couvertes par une stratégie locale de gestion de la bande côtière. En juillet 2022, dix stratégies locales avaient été approuvées avec des programmes d'actions en cours de réalisation ou d'achèvement.

Carte n° 11 : état d'avancement en 2022 des stratégies locales de gestion de la bande côtière accompagnées par le GIP



Source : GIP Littoral

La Charente-Maritime a intégré tardivement la démarche régionale, plusieurs années après la création de la région Nouvelle-Aquitaine, le temps que le département et les EPCI littoraux soient intégrés au GIP Littoral. Le territoire, très avancé dans la gestion du risque de submersion marine, est, pour cette raison, peu couvert par des stratégies locales de gestion du trait de côte. La première, d'intention, a été adoptée en 2021 par la communauté de communes de l'Île d'Oléron, tandis que les communautés d'agglomération de Royan-Atlantique et Rochefort-Océan s'engagent seulement dans la préparation des leurs.

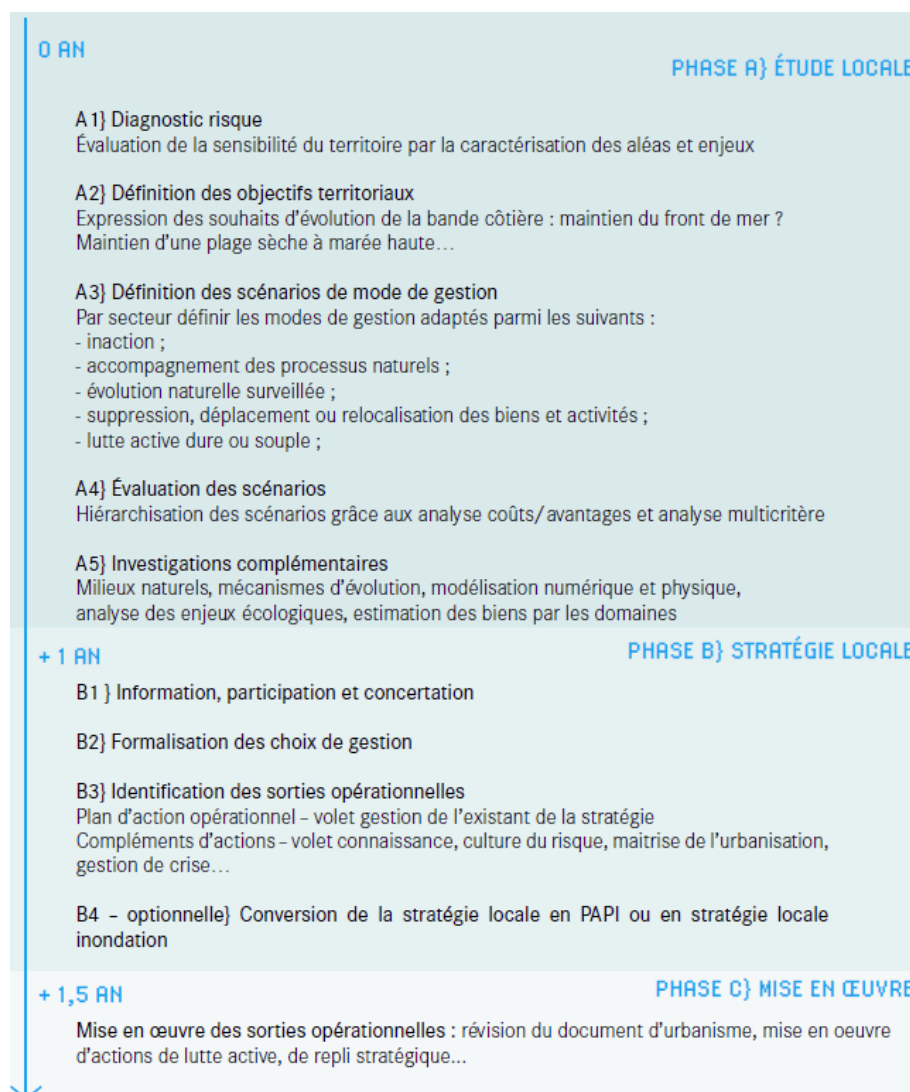
De tous les documents constitutifs de la SRGBC, le guide de l'action locale a le plus vocation à orienter les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière de gestion du trait de côte. Après le rappel du rôle de chacun, il pose le cadre d'élaboration d'une stratégie locale. Ce cadre définit l'échelle spatiale et temporelle d'organisation des travaux et la liste des partenaires dont il est conseillé de s'adjoindre le concours. Il décrit, dans une sorte de cahier des charges régional, les étapes à suivre :

- une phase d'étude doit permettre de diagnostiquer et cartographier le risque (contexte physique, étude historique, caractérisation de l'aléa, analyse des enjeux exposés) puis de définir et d'évaluer les objectifs et les scénarios de gestion possibles, après leur comparaison au terme d'analyses coûts-avantages (ACA)⁶¹ et multicritères (AMC)⁶² ;
- la deuxième phase, consacrée à la définition de la stratégie proprement dite, doit être l'occasion de partager avec l'ensemble des acteurs du territoire les options de gestion, d'arrêter les choix pour gérer la situation existante (plan d'action opérationnel) et les actions de long terme (planning d'intervention pluriannuel) ;
- la dernière phase, de mise en œuvre, doit conduire à intégrer les décisions arrêtées dans les documents d'urbanisme et les PPR et mettre en œuvre les modes de gestion retenus.

⁶¹ L'ACA est définie par le document comme un outil d'aide à la décision qui permet d'établir la valeur économique d'un projet pour l'ensemble de la société et de comparer entre elles plusieurs variantes de ce projet, en comparant, en euros, les coûts économiques d'un scénario par rapport à ses avantages économiques.

⁶² L'AMC est définie par le document comme un outil d'aide à la décision permettant d'orienter le choix en se fondant sur la comparaison de plusieurs critères ne se limitant pas à une analyse économique de chaque scénario.

Schéma n° 1 : le déroulement d'une stratégie locale de gestion de la bande côtière



Source : SRGBC de Nouvelle-Aquitaine, guide de l'action locale, p. 38

Le GIP Littoral s'assure du respect de la SRGBC au niveau local à l'aune de ces étapes et des bonnes pratiques mises en lumière par le guide de l'action locale. Ce contrôle est opéré au sein du comité régional de suivi de la stratégie régionale et des stratégies locales. Émanation du conseil d'administration du GIP Littoral qui l'a créé en 2015, le comité a pour mission de « *piloter la mise en œuvre de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière et de favoriser l'émergence, la mise en œuvre et les échanges autour des stratégies locales de gestion de la bande côtière telles que prévues par les stratégies nationale et régionale* ». Il est composé de représentants de la région et des départements membres de l'assemblée générale du GIP, de représentants de l'État (secrétaire général aux affaires régionales, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, directions départementales des territoires et de la mer, préfectures) et de personnalités qualifiées (OCNA, CEREMA etc.). Il se réunit en fonction de l'état d'avancement des stratégies locales, en présence du porteur de celle examinée. Ses réunions peuvent être précédées par un comité technique du GIP Littoral et un avis de l'OCNA, dont les travaux sont en pratique systématiquement joints au compte rendu de celles-ci. Si le comité peut émettre des recommandations ou préconisations « *afin de tendre vers*

une cohérence entre stratégies nationale, régionale et locale », il « n'a pas pour vocation de se substituer à l'État pour les compétences qu'il exerce en matière de gestion des risques naturels, [...] aux financeurs [puisqu'] les travaux de ce comité n'engagent pas les collectivités et l'État dans le financement des stratégies locales [...] [ni] aux collectivités en matière de planification, de conduite de stratégies locales et de maîtrise d'ouvrage associés »⁶³.

Le comité prolonge, par sa composition collégiale, le caractère partenarial de la stratégie régionale. Il s'est réuni une dizaine de fois, depuis son installation.

Aucune disposition statutaire ou stipulation conventionnelle liant les membres du GIP ne conditionne l'octroi de subventions de leur part au respect, par le porteur d'une stratégie locale, de l'ensemble des préconisations de la SRGBC. Toutefois, l'accompagnement et le suivi qu'en réalise le groupement incitent fortement à s'y conformer ou à justifier de s'en écarter. De surcroît, le GIP a indiqué être parfois associé à la rédaction des règlements d'intervention financiers de ses membres, qui subordonnent l'octroi de subventions à des projets locaux. Cette association n'est pas systématique et tous ces règlements, comme les programmes opérationnels financiers du fonds européen de développement régional (FEDER)⁶⁴ et du contrat de plan État-région (CPER)⁶⁵, ne mentionnent pas explicitement les prescriptions de la stratégie régionale à respecter. C'est en partie le cas du règlement d'intervention de la région en faveur du littoral : les aides régionales sont en principe subordonnées au respect des principes de la SRGBC mais *« les dossiers qui s'écartent du cadre de cette stratégie sont étudiés au cas par cas en fonction des enjeux, de la pérennité des actions envisagées et de leur cohérence avec les documents structurants de la politique régionale »⁶⁶.*

Conditionner le soutien financier des partenaires de stratégies locales au respect par les porteurs de celles-ci d'un cahier des charges devrait être une piste de réflexion des membres du GIP. Cette obligation serait de nature à mieux garantir la cohérence entre les objectifs stratégiques nationaux, régionaux et locaux en matière de gestion du trait de côte ainsi que la définition rigoureuse et objective des modes de gestion. Les avis rendus par le comité régional de suivi des stratégies locales de gestion de la bande côtière pourraient permettre à l'ensemble des partenaires de se prononcer sur la conformité, partielle ou totale, de celles-ci au cahier des charges. Chaque financeur pourrait en tirer les conséquences utiles dans l'octroi de ses subventions, selon des modalités précisées par son règlement d'intervention.

⁶³ Compte rendu du conseil d'administration du GIP Littoral du 29 juin 2015.

⁶⁴ En ce qui concerne le FEDER pour la période 2014-2020, l'objectif spécifique 4.5 du programme opérationnel aquitain prévoyait seulement que les *« travaux d'aménagement en matière de gestion du trait de côte seront soutenus prioritairement dans la mesure où ils auront été définis dans le cadre d'une stratégie locale ou après expertise de l'Observatoire de la Côte Aquitaine »*.

⁶⁵ Les axes d'intervention inscrits dans le CPER 2021-2027 au titre du volet mer-littoral prévoient un appui aux démarches et opérations d'amélioration des territoires littoraux, par l'*« accompagnement des projets issus des stratégies locales de gestion de la bande côtière, par une approche globale d'adaptation des littoraux à l'érosion, dont un appui aux réflexions / démarches expérimentales de relocalisation des activités et des biens et aux solutions fondées sur la nature »*. Il est seulement précisé que les cadres d'intervention des schémas et stratégies, comme la SNGITC ou la SRGBC, devront être respectés.

⁶⁶ Règlement d'intervention de la région Nouvelle-Aquitaine en faveur du littoral, axe 3, p. 7.

En réponse aux observations provisoires, le directeur du GIP a indiqué soutenir la proposition de la chambre. Le président du conseil régional a souligné les garanties déjà apportées par l'accompagnement du GIP dans l'élaboration des stratégies locales, de la nécessité de préserver une certaine souplesse pour le traitement des situations spécifiques. Il a également fait valoir les critères déjà posés par le programme opérationnel du FEDER, qui conditionne notamment le soutien à la lutte active dure à plusieurs critères, mais qui ne concerne pas les aides versées sur les fonds propres de la région.

5.2.4 Un document jamais actualisé

Lors de son actualisation en juillet 2017, le PDDLA prévoyait que « *l'opportunité d'actualiser le document d'orientation et d'actions et le guide de l'action locale [...] sera à évaluer dans les années à venir* ». Interrogé sur la mise en œuvre de cette action depuis 2018, le GIP a indiqué envisager cette actualisation après un bilan des stratégies locales mises en œuvre et l'analyse des incidences des évolutions ayant affecté le cadre d'intervention dans ce domaine, comme la révision de la SNGITC.

L'absence d'actualisation de ces documents, plus de dix ans après leur conception, n'a pas eu pour effet de les rendre obsolètes ou caducs, les orientations définies au niveau national étant demeurées relativement les mêmes sur la période. Leur stabilité peut être interprétée, au contraire, comme la démonstration de leur robustesse face à la complexité des réponses exigées par l'évolution du trait de côte au niveau local. Elle a pu également contribuer à faciliter l'acculturation des territoires aux principes et conseils qu'ils comportent et permettre le traitement homogène de l'ensemble des stratégies locales nées depuis 2012. De fait, le comité régional de suivi, dans les avis rendus sur les différentes stratégies locales, a le plus souvent conclu au respect des étapes d'élaboration et au formalisme du plan d'action, sous certaines réserves toutefois. La chambre a pu apprécier les effets de cette méthodologie commune sur l'homogénéité formelles des stratégies locales et des plans d'action, qui en facilite la lisibilité.

Le guide de l'action locale aurait toutefois pu être mis à jour afin de tenir compte de l'évolution des règles applicables dans ce domaine, en particulier à la suite du transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI à fiscalité propre. En effet, cette compétence emporte, pour son titulaire, une série de missions obligatoires, parmi lesquelles figure « la défense contre les inondations et contre la mer » mentionnée au 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Cette mission comprend, de manière certaine, la création, la gestion et la régularisation d'ouvrages de protection contre les inondations. Mais ses implications en matière de gestion du trait de côte sont plus incertaines, seuls quelques éléments de doctrine, sans portée réglementaire, ayant été formulés par l'État⁶⁷, ce qui conduit à des disparités d'application.

⁶⁷ Des réponses du Gouvernement à des questions parlementaires (réponses à la question écrite n° 22509 de M. Jean-François Rapin, sénateur, publiée le 1^{er} septembre 2016, à la question écrite n° 91281 de Mme Pascale Got, députée, publiée le 27 septembre 2016, et à la question orale n° 1655 de M. Yves Foulon, député, publiée le 15 février 2017) et une foire aux questions des ministères compétents (ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, *Questions-réponses sur la compétence GEMAPI*, mai 2019, pp. 10-11).

La chambre régionale des comptes recommande donc de procéder à l'actualisation du guide de l'action locale de la SRGBC. Cette actualisation devrait amener l'État, membre du GIP, à clarifier sa position sur les effets de la GEMAPI en matière de gestion du trait de côte. Le directeur du groupement s'est montré ouvert à la mise en œuvre de cette recommandation dans les années à venir après avoir achevé le bilan des évolutions, législatives et administratives notamment, intervenues et à venir aux niveaux national et local. Il a souligné la nécessité préalable que l'État clarifie sur le plan réglementaire les implications précises de la GEMAPI en matière de gestion du trait de côte, afin que le guide de l'action locale puisse en tenir compte. La chambre invite donc l'ensemble des acteurs du trait de côte à avancer conjointement et sans attendre sur ces sujets.

Recommandation : actualiser le guide de l'action locale de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière.

5.2.5 L'articulation avec le SRADDET

À côté de la stratégie régionale, le SRADDET, instrument stratégique approuvé en 2020 par la région Nouvelle-Aquitaine, comporte deux règles d'anticipation pour les documents de planification locaux :

- la règle n° 25 prévoit que « *les SCoT des territoires littoraux intègrent les scénarios GIEC 2050 et 2100 pour anticiper l'élévation du niveau de la mer* » à l'occasion de leur élaboration ou révision ;
- la règle n° 26 pose que « *les documents de planification et d'urbanisme (SCoT, PLUi et PLU) anticipent les évolutions de la bande côtière et réduisent les risques côtiers* ».

Ces règles sont cohérentes avec les orientations de la SRGBC en matière de prévention du risque d'érosion côtière.

L'articulation de la stratégie régionale avec le SRADDET a été facilitée par la participation du GIP à l'élaboration de ce schéma, lors de la définition de ses principes dès 2016 et tout au long de leur déclinaison. Le groupement a ainsi participé aux ateliers SRADDET de la région en 2017 et 2018, en a animé un consacré au littoral et a apporté son expertise sur les problématiques relevant de sa compétence. De même, le GIP a participé à la production, la relecture et la diffusion du guide régional de mise en œuvre du SRADDET sur le littoral, afin de garantir la cohérence de la méthodologie avec l'organisation partenariale structurée autour du groupement et les préconisations du guide de l'action locale de la SRGBC.

5.3 L'élaboration d'autres instruments stratégiques concourant à la gestion du trait de côte

La gestion du trait de côte peut trouver à s'enrichir, de manière plus indirecte, des autres stratégies d'aménagement définies et animées par le GIP Littoral.

5.3.1 L'aménagement durable des stations

L'évolution et l'adaptation des stations et territoires touristiques ont donné lieu, depuis 2013, à la définition d'un cadre régional de réflexion et d'action. D'abord testée sous la forme d'une expérimentation sur trois zones⁶⁸, cette démarche consiste à identifier les enjeux et périmètres d'intervention prioritaires pour la modernisation d'une station touristique et à définir son développement futur, par une planification dans le temps et dans l'espace des actions à engager pour un aménagement cohérent et durable de son territoire.

Dans le référentiel d'innovation élaboré en 2015 afin d'encadrer cette démarche, la modification du trait de côte constitue l'un des trois principaux facteurs d'évolution des stations littorales, avec les transformations du marché touristique et l'intégration croissante de leurs territoires dans une aire métropolitaine. La mobilité du trait de côte implique pour ces stations de se conformer à des exigences d'adaptabilité renforcées pour anticiper les replis nécessaires, sécuriser les zones à risque et protéger celles (forestières, humides, etc.) susceptibles de former des espaces tampons.

Carte n° 12 : état d'avancement de la démarche d'aménagement durable des stations en 2022



Source : bilan d'activité du GIP Littoral pour 2021, p. 21

⁶⁸ À Audenge et de Bidart ainsi que sur le territoire de la communauté de communes de Mimizan.

Par sa nature multidimensionnelle et son caractère global, la démarche d'aménagement durable des stations s'articule avec les orientations d'une stratégie locale de gestion de la bande côtière. La première a vocation à traduire, dans une feuille de route opérationnelle tenant compte des autres évolutions à réaliser sur le territoire, le repli stratégique à opérer sur les secteurs identifiés par la seconde.

Les deux lauréats néo-aquitains – Lacanau et Saint-Jean-de-Luz – des projets partenariaux d'aménagement (PPA)⁶⁹ sur la recomposition spatiale des littoraux menacés par l'érosion, signés à la fin de l'année 2021, illustrent tout particulièrement la complémentarité des deux instruments stratégiques définis par le GIP Littoral.

Dans le cas de Lacanau, le projet de requalification des espaces publics du front de mer, objet du contrat de PPA, fait suite à l'étude préalable d'aménagement durable de la station finalisée en 2017, laquelle avait vocation à traduire une partie des orientations retenues par la stratégie locale de gestion de la bande côtière adoptée dès 2012. Ce projet repose sur un réaménagement urbain et paysager du littoral communal, tenant compte des réflexions entreprises sur les risques naturels, l'adaptation au changement climatique, les problèmes de mobilités et la diversité des besoins actuels et futurs (quotidiens et touristiques).

À Saint-Jean-de-Luz, le PPA de recomposition spatiale du nord de la commune s'appuie sur les travaux réalisés dans le cadre de l'étude préalable à l'aménagement durable de la station en 2018, tenant compte du recul du trait de côte dans la zone concernée, en cohérence avec la stratégie locale de gestion des risques littoraux. L'objectif du programme est de concevoir et mettre en œuvre la recomposition de la frange littorale exposée à l'érosion en maintenant l'attractivité résidentielle et touristique du territoire.

5.3.2 L'aménagement durable des plages

Les « plans plages », hérités de la MIACA, visent à favoriser l'accès au littoral en préservant l'environnement. Ils ont été renouvelés à la création du GIP Littoral pour tenir compte du renforcement de la protection de ces espaces par la « loi Littoral » et de la diversification de leur occupation.

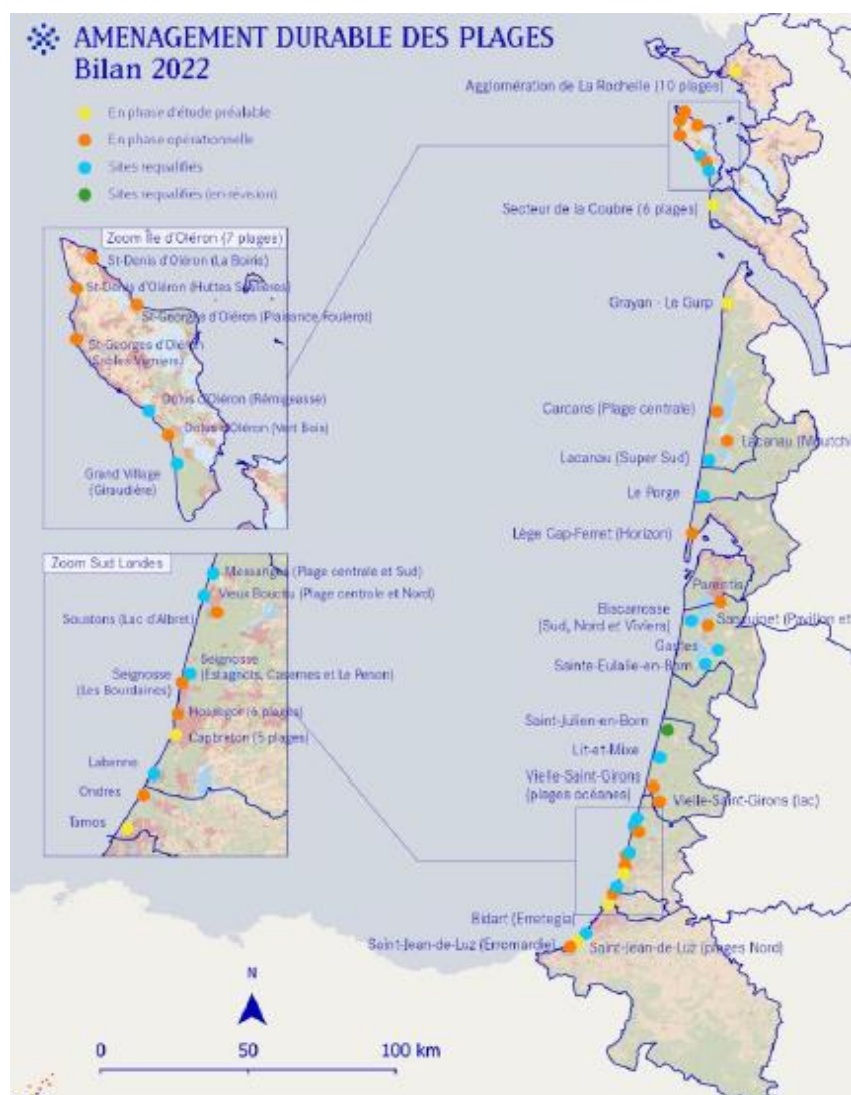
La réalisation d'un schéma régional « plans plages » a constitué l'une des premières actions du GIP en 2010. Ce schéma structure et encadre la politique régionale de réaménagement des plages autour de principes communs susceptibles d'être adaptés aux situations locales. Il s'agit d'assurer la sécurité des sites et la protection des personnes, de préserver et restaurer les milieux et paysages, d'améliorer la qualité de l'accueil du public, de développer et d'encourager les modes de déplacements doux par la mise en place de solutions alternatives à la voiture et la maîtrise des flux, d'assurer la gestion environnementale du site et de gérer les pratiques et l'animation sportives et pédagogiques.

⁶⁹ Issu de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, le contrat de PPA permet d'encourager, sur un territoire, la réalisation d'une ou de plusieurs opérations d'aménagement complexes destinées à répondre aux objectifs de développement durable des territoires, sous la forme d'une série d'engagements contractuels réciproques, notamment financiers, entre acteurs publics et privés.

Le schéma identifie l'érosion littorale comme un élément à prendre en compte au stade du diagnostic préalable, au titre des conséquences de ce phénomène sur la sécurité des personnes, ce que confirment les attendus du cahier des clauses techniques particulières élaboré par le GIP Littoral pour réaliser ce diagnostic. Le recul du trait de côte transparait aussi indirectement des objectifs du schéma en termes de restauration et de protection des milieux naturels côtiers, les travaux de protection dunaire, qui contribuent à l'érosion, constituant d'ailleurs l'un des principaux postes de dépenses des « plans plages », avec l'adaptation des postes de secours en structures légères, mobiles et démontables⁷⁰.

En avril 2019, près de 140 « plans plages » avaient été réalisés ou étaient en cours depuis leur renouvellement par le GIP Littoral⁷¹. En 2022, ces plans couvraient la quasi-totalité du littoral néo-aquitain.

Carte n° 13 : état d'avancement de la démarche d'aménagement durable des plages en 2022



Source : bilan d'activité du GIP Littoral pour 2021, p. 18

⁷⁰ GIP Littoral, *Rapport d'évaluation du schéma plans plages*, septembre 2019.

⁷¹ *Idem.*

Les opérations réalisées au niveau local consistent, pour l'essentiel, dans des travaux destinés à fluidifier l'accès aux plages, améliorer l'accueil du public, mieux protéger les espaces naturels et renforcer la sécurité⁷².

Une articulation est prévue entre ces plans et les stratégies locales de gestion du trait de côte adoptées en déclinaison de la SRGBC.

Là où une stratégie locale existe, ses préconisations et modes de gestion sont intégrées dans le « plan plage », à l'image du réaménagement de la plage d'Erretegia à Bidart en 2020 et 2021. L'opération a ainsi mis en œuvre le repli décidé par la stratégie locale de gestion de la bande côtière basque face à l'érosion importante subie par ce secteur largement constitué d'espaces naturels tout en permettant d'améliorer l'accueil du public, de mieux gérer les flux de touristes et de restaurer la biodiversité.

Là où, en l'absence d'enjeux importants, aucune stratégie locale de gestion du trait de côte n'existe, l'étude préalable qui accompagne chaque « plan plage » tient compte du recul du trait de côte, en vertu du cahier des charges-type de l'étude préalable établi par le GIP et dont le respect conditionne le versement de financements tiers⁷³.

À titre d'exemple, à Vieux-Boucau, commune du sud des Landes modérément exposée à l'érosion marine, le « plan plage » initié en 2015 et visant à moderniser son offre d'accueil et d'équipement et à pérenniser les activités économiques a intégré cet aléa à son étude préalable. Selon le GIP Littoral, la réflexion conduite localement a été « *similaire méthodologiquement à une stratégie locale de petite emprise* », permettant de définir différents modes de gestion du recul du trait de côte en fonction des secteurs, incluant la réservation d'un espace pour la relocalisation de restaurants-bars menacés à court et moyen termes par l'évolution du trait de côte et le déplacement d'un poste de secours.

Il en va de même du réaménagement de la plage centrale d'Ondres, commune située plus au sud dans le même département, qui s'est engagée, à la fin de l'année 2021, dans une nouvelle phase de son « plan plage » débuté en 2013, comportant un important projet de recul global de sa plage (aménagements et équipements totalement réversibles, réservation d'espaces susceptibles d'accueillir les activités menacées à terme par l'érosion, etc.).

5.3.3 Les perspectives du GIP Littoral en matière d'actions

À la suite de l'achèvement de la phase de lancement des stratégies locales « historiques », le GIP a procédé à une redéfinition des contours de son action en 2019, année durant laquelle il a publié, en décembre, sa nouvelle feuille de route intitulée « Littoral 2030 ».

⁷² GIP Littoral, *Rapport d'évaluation du schéma « Plan Plages »*, pp. 6-7.

⁷³ Cette problématique figure parmi les sept thématiques obligatoirement étudiées dans le cadre de l'étude préalable, aux côtés de la sécurité et la protection des personnes, la gestion environnementale du site, la qualité de l'accueil du public, la préservation des espaces naturels et des caractéristiques paysagères du site, le développement des modes de déplacements doux et la gestion des pratiques et de l'animation sportives et pédagogiques.

L'axe n° 4 de cette feuille de route est intitulé « Des risques littoraux, menaçant les territoires à différents horizons temporels, qui imposent de repenser la prévention en lien avec l'aménagement ». Il prévoit, outre l'appui à la mise en œuvre des stratégies locales :

- une meilleure articulation de la gestion des inondations / submersions et de la gestion de l'érosion côtière ;
- une meilleure prise en compte des risques littoraux dans les documents de planification, les stratégies de développement économique et les projets d'aménagement ;
- la préservation des espaces naturels concourant à la résilience des territoires littoraux.

Dans cette lancée, les rapports d'activité du GIP ont évolué à compter de 2021 et comprennent désormais un second volet intitulée « Exécution Littoral 2030 » sous forme d'un tableau complet des résultats de l'exercice par axes et objectifs du projet.

La première version de ce tableau a été publiée en décembre 2021 et le constat qui peut être fait est la montée en puissance des sujets touchant à la relocalisation et au repli. Ainsi, le groupement a finalisé et partagé le retour d'expérience relatif à l'expérimentation de repli stratégique à Biscarrosse, il a animé un comité sur la faisabilité de la relocation dans le Nord-Médoc et suivi les études de faisabilité du repli des projets partenariaux d'aménagement de Lacanau et Saint-Jean-de-Luz.

Pour la période à venir, l'enjeu principal sera d'exploiter les bénéfices de l'élargissement du travail du GIP à la Charente-Maritime. Cela concerne tout d'abord le diagnostic de sensibilité à l'érosion et ensuite la création de nouvelles stratégies locales, davantage axées sur les problématiques de submersion. Malgré sa relative jeunesse, l'institution capitalise d'ores et déjà une solide expérience en matière de coordination de la gestion du trait de côte en Nouvelle-Aquitaine, que les nouveaux enjeux à venir sont appelés à enrichir.

Comme évoqué précédemment, la Banque des territoires constituera un partenaire important pour le financement et la réalisation de ce programme d'action. À ce stade, la convention de partenariat entre les deux acteurs prévoit un soutien à de nombreuses études, notamment en Charente-Maritime, concernant les démarches ADS et d'aménagement durable des plages (ADP) (dont il a été expliqué qu'elles contribuent, en partie, à la gestion de la mobilité du trait de côte), ainsi qu'une plus grande implication qu'auparavant sur les sujets de relocalisation avec en particulier un soutien technique et juridique de la Banque des territoires sur leur faisabilité opérationnelle. Le financement de l'ouvrage de protection prévu dans la stratégie de Lacanau, à l'instar du financement des autres stratégies locales dites de deuxième génération (davantage coûteuses que les précédentes), constituera un axe important de ce partenariat financier et technique au cours de la période à venir. La convention de partenariat devrait être adoptée en avril 2023.

ANNEXES

Annexe n° 1. Définition des principaux concepts	72
Annexe n° 2. Liste des abréviations	73

Annexe n° 1. Définition des principaux concepts

Accompagnement des processus naturels : interventions limitées et réversibles destinées à accompagner le processus d'érosion, sans l'empêcher (végétalisation des dunes, pose de branchages, ganivelles etc.).

Érosion côtière (ou recul du trait de côte) : terme désignant d'une façon indifférenciée l'érosion marine sur les côtes sableuses et les mouvements de falaises sur les côtes rocheuses, bien que les processus physiques en jeu soient différents.

Évolution naturelle surveillée : laisser le milieu évoluer naturellement, sans aucune intervention humaine autre que la surveillance, afin d'anticiper la mise en place d'un autre mode de gestion si nécessaire

Lutte active : intervention humaine directe visant à contrer l'érosion côtière en fixant les évolutions du trait de côte pour maintenir les enjeux littoraux en place.

Lutte active dure : fixation du trait de côte par l'implantation d'ouvrages de protection côtiers (perrés, digues, épis etc.).

Lutte active souple : interventions visant à réalimenter le littoral en déficit sédimentaire (rechargements en sable).

Rechargement (ou ré-ensablement) : technique dite « douce » consistant à alimenter artificiellement une plage en sable ou galet de manière à compenser son déficit sédimentaire. En prélevant du sable sur une zone source pour alimenter la plage, en une fois ou graduellement, le rechargement permet généralement d'élargir et d'élever le niveau topographique de la plage.

Repli stratégique : soustraction des enjeux de la bande littorale soumis à l'aléa érosion. Ce repli peut s'opérer par déplacement (translation directe d'un bien déplaçable, sans démolition préalable), par suppression (démolition du bien sans réimplantation sur le territoire littoral), par relocalisation (suppression du bien en vue de sa réimplantation sur le territoire littoral).

Submersion marine : inondation d'une zone littorale par débordement, franchissement ou rupture d'ouvrages de protection qui peut cependant être aggravée par l'érosion, en particulier dans les zones basses, lorsque le recul du trait de côte a pour effet d'abaisser une dune ou de fragiliser une falaise.

Trait de côte : limite entre la terre et la mer, atteinte lors des marées de plus hautes eaux. Il est généralement constitué par le pied de dune pour la côte sableuse et le sommet de la falaise pour la côte rocheuse.

Annexe n° 2. Liste des abréviations

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
ACA	Analyse coûts-avantages
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMC	Analyse multicritères
ARR	Accord régional de relance
ATGeRi	Aménagement du territoire et gestion des risques
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAF	Capacité d'autofinancement
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CPER	Contrat de plan État-région
COFIL	Comité de pilotage
CRC	Chambre régionale des comptes
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIAS	Donner accès aux scénarios climatiques régionalisés français pour l'impact et l'adaptation de nos sociétés et environnement
DSF	Document stratégique de façade
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPOC	Environnements et paléoenvironnements océaniques et continentaux
ETP	Équivalent temps plein
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP	Groupement d'intérêt public
LIENSs	Littoral ENvironnement et Sociétés
OCNA	Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine
ONF	Office national des forêts
PACC	Plan d'adaptation au changement climatique
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>PDM</i>	Plan de mobilité
<i>PGRI</i>	Plan de gestion des risques d'inondation
<i>PIGMA</i>	Plateforme d'échanges de données en Nouvelle-Aquitaine
<i>PLU</i>	Plan local d'urbanisme
<i>PO</i>	Programme opérationnel
<i>PPR</i>	Plan de prévention des risques
<i>SCoT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>SDIS</i>	Service départemental d'incendie et de secours
<i>SGAR</i>	Secrétariat général aux affaires régionales
<i>SIAME</i>	Sciences pour l'ingénieur appliquées à la mécanique et au génie électrique
<i>SIBA</i>	Syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon
<i>SLGBC</i>	Stratégie locale de gestion de la bande côtière
<i>SLGRI</i>	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
<i>SNGITC</i>	Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
<i>SNML</i>	Stratégie nationale pour la mer et le littoral
<i>SRADDET</i>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<i>SRGBC</i>	Stratégie régionale de gestion de la bande côtière
<i>TRI</i>	Territoires à risques importants d'inondation
<i>UE</i>	Union européenne



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des grands hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine