



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE PAR LA REGION NOUVELLE- AQUITAINE

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
RECOMMANDATIONS.....	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	6
1 LE TRAIT DE CÔTE : DÉFINITION, ACTEURS ET RESPONSABILITÉ	8
2 UNE INTERVENTION SUR LE TRAIT DE CÔTE S'APPUYANT LARGEMENT SUR DES STRUCTURES RÉGIONALES SPÉCIALISÉES	10
2.1 Une gouvernance historiquement structurée autour d'organismes <i>ad hoc</i> , fortement mobilisés par la région	10
2.1.1 Le projet « Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine », producteur historique de données au service d'une meilleure connaissance du risque	11
2.1.2 Le GIP Littoral, coordonnateur et animateur des stratégies de gestion de la bande côtière	11
2.1.3 Le GIP Aménagement du Territoire et Gestion des Risques, diffuseur de données.....	12
2.1.4 Le projet de relocalisation de l'unité de recherche risques côtiers et changement climatique.....	13
2.2 Une expertise externe ; une mobilisation limitée des effectifs de la région.....	13
3 UNE STRATÉGIE RÉGIONALE ORIENTÉE VERS L'ADAPTATION DES TERRITOIRES	14
3.1 La stratégie régionale de gestion de la bande côtière, un instrument partenarial auquel se réfère la région	14
3.1.1 Un document partagé avec les membres du GIP Littoral.....	14
3.1.2 Un instrument structurant malgré son inopposabilité juridique	15
3.2 Un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires encourageant l'anticipation	20
3.2.1 Des objectifs et règles générales centrés sur l'anticipation et l'adaptation.....	21
3.2.2 Un recul insuffisant pour apprécier la mise en œuvre de ces orientations	23
3.2.3 L'actualisation de ces règles	27
3.3 Des documents qui s'inscrivent dans un paysage réglementaire complexe	28
4 UN RÔLE PIVOT DANS LE COFINANCEMENT DES ACTIONS DE GESTION DE LA BANDE CÔTIÈRE	30
4.1 Les moyens financiers de la région : ordres de grandeur	31
4.1.1 Aperçu du budget général de la région Nouvelle-Aquitaine.....	31
4.1.2 Les moyens en faveur du trait de côte : des fonds européens et régionaux.....	32

4.2 Le FEDER, des fonds essentiels pour la gestion du trait de côte, distribués par la région.....	34
4.2.1 Un programme FEDER 2014-2020 marqué par la différence de traitement entre les anciennes régions de l'actuelle Nouvelle-Aquitaine	34
4.2.2 Le programme FEDER 2021-2027 : des moyens en hausse, à destination de l'ensemble du littoral régional	35
4.3 Le soutien par la région sur ses fonds propres aux stratégies locales et aux acteurs spécialisés dans la gestion du trait de côte	35
4.3.1 Des subventions sur fonds propres principalement dédiées à l'investissement.....	35
4.3.2 Le soutien financier au fonctionnement des acteurs locaux spécialisés.....	36
4.4 Des aides qui font l'objet d'un suivi <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> par la région.....	37
4.5 L'articulation des moyens financiers régionaux avec ceux de l'État à travers les contrats de plan État-région.....	38
4.5.1 Des CPER 2015-2020 distincts entre les anciennes régions de l'actuelle Nouvelle-Aquitaine	38
4.5.2 Un CPER 2021-2027 qui intègre la gestion du littoral sur l'ensemble de la région Nouvelle-Aquitaine	39
ANNEXES.....	41
Annexe n° 1. Définition des principaux concepts	42
Annexe n° 2. Liste des abréviations	43

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, analysant les outils juridiques, financiers et opérationnels mobilisés par les divers échelons concernés (État, région, groupement d'intérêt public Littoral en Nouvelle-Aquitaine – « GIP Littoral », intercommunalités, communes) afin de prévenir et gérer les conséquences de ce phénomène.

Pour évaluer le risque que présente l'érosion du trait de côte, la région Nouvelle-Aquitaine se réfère aux diagnostics externes élaborés par les partenaires de l'Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine (OCNA) ou par des établissements dédiés à la connaissance du littoral, en particulier le GIP Littoral, qui s'intéressent respectivement à la caractérisation de l'aléa et à la mesure de la vulnérabilité face à celui-ci, à l'horizon 2050. Elle adhère également au GIP Aménagement du Territoire et Gestion des Risques qui joue un rôle important de diffusion des connaissances sur une plateforme d'échange de données dédiée aux risques naturels.

La région oriente les actions publiques de gestion du trait de côte selon deux documents stratégiques principaux, la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC) d'une part, et son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) d'autre part, seul le second étant élaboré en propre par ses services.

La SRGBC est l'instrument stratégique de l'ensemble des membres du GIP Littoral - État, collectivités territoriales et leurs groupements – à l'origine de son élaboration, de son adoption et de sa mise en œuvre. La région faisant partie de ces membres, elle se réfère à ce document pour déterminer ses actions dans le domaine. Cette stratégie est la première déclinaison régionale de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte arrêtée la même année 2012. Le document a fait ensuite l'objet de déclinaisons locales, dotant chacune des zones d'Aquitaine les plus exposées à l'érosion d'une stratégie locale de gestion de la bande côtière. Quoique juridiquement inopposable et non actualisée, la SRGBC a contribué à structurer et à fonder sur des critères objectifs les choix de gestion du trait de côte pour chaque territoire. Une réelle opposabilité de cette stratégie régionale pourrait toutefois être mise en œuvre si la région prévoyait, au sein de son propre règlement d'intervention en faveur du littoral, une conditionnalité accrue de ses financements à son respect, ce que son président s'est engagé à examiner.

La région a intégré, en 2020, à son SRADDET deux règles en matière de gestion du trait de côte, pour que les territoires littoraux anticipent l'élévation du niveau de la mer et intègrent dans leurs documents de planification et d'urbanisme les évolutions de la bande côtière. Si elles ont le mérite d'aborder le trait de côte, ces règles, centrées sur l'adaptation des territoires, auraient pu être enrichies, pour, par exemple, reprendre plusieurs orientations de la SRGBC et renforcer ainsi l'opposabilité de celle-ci, ce qui devrait être fait lors de la prochaine révision du schéma. De surcroît, ce volet du SRADDET pourrait être actualisé afin de tenir compte de la dégradation des projections de changement climatique, ce qui sera le cas lors de cette révision, l'hypothèse, privilégiée par la région, du scénario le plus optimiste de réchauffement apparaissant aujourd'hui contestable.

Si la région Nouvelle-Aquitaine ne mène pas d'actions en propre de gestion du trait de côte, elle est en revanche un cofinanceur incontournable des actions conduites dans le cadre des stratégies locales de gestion de la bande côtière, mais seule une part de ce rôle engage ses fonds propres.

Elle est, d'abord, l'autorité gestionnaire des fonds européens, singulièrement du fonds européen de développement régional (FEDER) qui représente environ 60 % de l'effort financier total consenti par la région en faveur de la gestion du trait de côte (étant entendu que ce financement total est l'addition des fonds FEDER et des fonds propres de la région). De 2015 à 2020, seules les actions des territoires de l'ancienne Aquitaine ont été éligibles au FEDER, puisque l'ex-région Poitou-Charentes n'avait prévu aucune action en ce sens. Le montant du FEDER, couvrant la période 2021-2027 en Nouvelle-Aquitaine, est en légère hausse par rapport au précédent (+ 2,8 %) mais le détail de son allocation n'est pas encore connu. La région octroie, en outre, des subventions d'investissement sur ses fonds propres. Ces subventions ont constitué un peu plus de 11 M€ entre 2013 et 2021. Elles sont attribuées quasi-exclusivement au bloc communal, selon les règles posées par le règlement d'intervention en faveur du littoral. Le cumul des fonds européens et des subventions régionales en faveur du trait de côte a représenté, entre 2013 et 2021, environ 28 M€, soit, depuis 2016, une moyenne annuelle de près de 4 M€, majoritairement européens. Les seuls fonds européens distribués par la région représentent en moyenne, à l'échelle régionale, environ 32 % du cofinancement.

Ce montant est à rapprocher de l'estimation des biens publics et privés menacés en Nouvelle-Aquitaine à l'horizon 2050 qui se chiffre en centaines de millions d'euros. Les dépenses correspondantes ont pour principale finalité de cofinancer les stratégies locales, dont le reste à charge pour les collectivités ou établissements porteurs atteint généralement le plancher de 20 % du coût total. Elles viennent également soutenir le fonctionnement de l'OCNA et des structures en lien avec le trait de côte tels le GIP Littoral.

La région tâche de coordonner ses moyens en faveur du trait de côte avec l'État, autre cofinanceur des stratégies locales à travers les contrats de plan État-région. Deux séries de contrats de ce type ont été signées au cours de la période sous revue : l'une, de 2015 à 2020, avec les deux anciennes régions, qui fléchait environ 7,1 M€ de dépenses en faveur du trait de côte ; l'autre, pour la période 2021-2027, prévoit près de 47 M€ de dépenses en faveur du littoral néo-aquitain, sans que le détail des fonds dédiés spécifiquement à la gestion du trait de côte soit encore connu.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : inscrire dans le règlement d'intervention en faveur du littoral la conditionnalité systématique des financements régionaux d'actions de gestion du trait de côte au respect des règles de la stratégie régionale **[en cours de mise en œuvre]**.

Recommandation n° 2 : reporter dans le prochain schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires les orientations de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière **[en cours de mise en œuvre]**.

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières, le contrôle des comptes et de la gestion de la région Nouvelle-Aquitaine était inscrit au programme 2022 de la chambre régionale des comptes.

Le contrôle a exclusivement porté sur le rôle de la collectivité 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 du groupement d'intérêt public Littoral en Nouvelle-Aquitaine et de plusieurs collectivités territoriales ou établissements (établissements publics de coopération intercommunale, communes).

La période a été marquée par la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2016, des régions Aquitaine et Poitou-Charentes au sein de la région Nouvelle-Aquitaine (le Limousin ne comprenant pas de littoral). Cette région est présidée, depuis cette date, par M. Alain Rousset, qui se trouvait à la tête de l'ancienne région Aquitaine au début de la période sous revue. L'ancienne région Poitou-Charentes était présidée, jusqu'en 2015, successivement par Mme Ségolène Royal (jusqu'en avril 2014) et M. Jean-François Macaire.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 18 janvier 2022 à M. Rousset, ordonnateur en fonctions, qui l'a réceptionnée le 27 janvier 2022. Une même lettre, datée du 18 janvier 2022, a également été envoyée aux deux anciens ordonnateurs, Mme Royal et M. Macaire, qui l'ont réceptionnée respectivement les 24 et 20 janvier 2022. L'entretien de début de contrôle avec le président en fonctions et en présence de M. Henri Sabarot, conseiller régional délégué à la forêt, au bois et au littoral, a eu lieu le 17 mars 2022. Celui avec son prédécesseur, M. Macaire, s'est tenu par téléphone le 3 mai 2022.

L'entretien préalable de fin d'instruction a eu lieu le 10 novembre 2022, avec M. François Poupard, directeur général des services de la région ayant reçu délégation du président pour le représenter par arrêté du 15 juillet 2021. Celui avec son prédécesseur pour l'ancienne région Poitou-Charentes, M. Macaire, s'est tenu par téléphone le 19 octobre 2022. Aucun de ces entretiens n'a pu se tenir avec Mme Royal malgré les diligences pour ce faire.

La chambre régionale des comptes a délibéré ses observations provisoires le 7 décembre 2022. Ces observations ont été communiquées, le 7 février 2023, au président du conseil régional, qui en a accusé réception le même jour. Il y a répondu par un courrier du 7 mars, enregistré au greffe le 8 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-après.

DESTINATAIRE	DATE DE L'ENVOI ET DE L'ACCUSÉ RÉCEPTION (AR)	RÉPONSE REÇUE
<i>M. Jean-François Macaire, ancien président de la région Poitou-Charentes</i>	7 (envoi) et 14 (AR) février 2023	Absence de réponse
<i>Mme Ségolène Royal, ancienne présidente de la région Poitou-Charentes (sous couvert de son éditeur, seul contact connu)</i>	7 (envoi) et 13 (AR) février 2023	Absence de réponse
<i>Mme la présidente directrice générale du Bureau de recherches géologiques et minières</i>	7 février 2023 (envoi et AR)	Réponse du 9 mars 2023, enregistrée au greffe le 10 mars 2023
<i>M. le directeur du groupement d'intérêt public Littoral</i>	7 (envoi) et 13 (AR) février 2023	Absence de réponse
<i>Mme la directrice générale de l'Office national des forêts</i>	7 (envoi) et 14 (AR) février 2023	Absence de réponse

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

1 LE TRAIT DE CÔTE : DÉFINITION, ACTEURS ET RESPONSABILITÉ

Définition

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 dune, 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 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 Cf. 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 schéma de cohérence territoriale (SCoT) et délimités par le plan local d'urbanisme (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.

Acteurs et responsabilité

La loi du 16 septembre 1807 pose en principe que la charge des ouvrages de défense contre la mer revient aux propriétaires des biens protégés, sauf cas exceptionnels d'aide publique¹⁵. Elle reste en vigueur. 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 »). L'aide publique dont peut parfois bénéficier le propriétaire d'un bien menacé par l'érosion ou endommagé par ses conséquences n'est ainsi ni acquise ni homogène et varie selon la situation locale. 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

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 ou 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.

compétences exercées diversement auparavant, visait à rapprocher la prévention des inondations 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 UNE INTERVENTION SUR LE TRAIT DE CÔTE S'APPUYANT LARGEMENT SUR DES STRUCTURES RÉGIONALES SPÉCIALISÉES

2.1 Une gouvernance historiquement structurée autour d'organismes *ad hoc*, fortement mobilisés par la région

En matière de gestion du trait de côte, la région, en tant que financeur des stratégies de gestion de la bande côtière, intervient essentiellement pour inciter les collectivités locales à anticiper le phénomène d'érosion à travers leurs documents de planification et d'urbanisme.

Sur le plan opérationnel, elle s'appuie très largement sur des organismes dédiés au suivi des problématiques environnementales ou littorales, structurant de longue date l'action des pouvoirs publics.

En matière de connaissance du risque, la région a indiqué que « *les services ne disposent pas en propre de service technique qui émettrait un document de diagnostic/prospective. Cette production est externalisée, selon l'organisation choisie en Nouvelle-Aquitaine, à l'Observatoire de la côte qui ainsi assiste les acteurs de l'aménagement littoral : il dispose de tous les éléments nécessaires et intervient à la demande pour expliquer et utiliser les informations. C'est une de ses principales missions. [...] C'est donc un outil direct des services régionaux. Les rapports et atlas d'évolution, ainsi que les cartographies de projection établis par l'Observatoire de la côte constituent les documents d'appui des services de la région. La production d'information est donc externalisée* »¹⁶.

Les deux rapports de l'Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine (OCNA) faisant référence sont celui sur la caractérisation de l'aléa de recul du trait de côte sur le littoral de la côte aquitaine aux horizons 2025 et 2050 (2016) et celui sur la caractérisation du même aléa en Charente-Maritime aux horizons 2025 et 2050 (2022)¹⁷.

¹⁶ Réponse au questionnaire n° 1.

¹⁷ BRGM, *Rapport RP-66277-FR*, décembre 2016 et *Rapport RP-71334-FR*, mars 2022.

2.1.1 Le projet « Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine », producteur historique de données au service d'une meilleure connaissance du risque

Dès les années 1990, le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'office national des forêts (ONF) ont sensibilisé l'État et la région Aquitaine aux dangers de l'érosion littorale dans des secteurs de plus en plus urbanisés et artificialisés. Face à la faiblesse des connaissances des acteurs publics et privés (aménageurs notamment) sur ce phénomène, l'Observatoire de la côte Aquitaine (OCA jusqu'à la création de la région Nouvelle-Aquitaine) a été créé en 1996, dans le cadre du contrat de plan État-région (CPER) pour les années 1994 à 1999, conçu dès l'origine comme un réseau partenarial organisé par la convention d'application du CPER.

L'observatoire poursuivant un but essentiellement technique, son portage a été confié au BRGM, établissement public orienté vers la recherche et l'expertise sur les principaux risques côtiers, et à l'ONF, gestionnaire de 80 % du littoral sableux de la région au titre de sa mission d'intérêt général de protection des dunes et du littoral.

Plusieurs partenaires techniques sont associés au projet : le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral, l'unité mixte de recherche « environnements et paléoenvironnements océaniques et continentaux » (EPOC) de l'université de Bordeaux, le programme régional pluridisciplinaire « environnement et ressources des milieux marins aquitains » (ERMMA) basé à Biarritz, le centre de la mer de Biarritz ainsi que le laboratoire des sciences pour l'ingénieur appliquées à la mécanique et au génie électrique (SIAME) de l'université de Pau et des Pays de l'Adour doté notamment d'une équipe travaillant sur les interactions vagues-structures, le Cerema et le laboratoire Littoral environnement et sociétés (LIENSs), unité mixte de recherche interdisciplinaire de l'université de La Rochelle et du centre national de la recherche scientifique qui étudie les enjeux du développement durable en lien avec le littoral.

L'observatoire est financé par le BRGM, l'ONF, l'État, la région, l'Union européenne *via* le Fonds européen de développement régional (FEDER), les départements de la Gironde, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et de la Charente-Maritime ainsi que le syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA).

L'OCNA est un outil d'observation du littoral qui produit et diffuse de la connaissance relative à l'évolution géomorphologique du littoral néo-aquitain, ainsi qu'aux aléas côtiers (érosion, submersion). Son programme d'actions annuel est préparé en comité technique puis validé en comité de pilotage. Ces actions sont présentées par un comité d'utilisateurs qui évalue également les besoins (des collectivités, des services de l'État, du GIP Littoral, du Conservatoire du littoral...).

En matière de gestion du trait de côte, l'OCNA peut intégrer dans le cadre de son programme d'actions des besoins émis par le GIP Littoral, après analyse en comité technique et validation en comité de pilotage.

2.1.2 Le GIP Littoral, coordonnateur et animateur des stratégies de gestion de la bande côtière

Le GIP Littoral en Nouvelle-Aquitaine, créé en 2006, rassemble les services de l'État, la région, les départements littoraux d'Aquitaine (Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques) ainsi que la totalité des EPCI à fiscalité propre littoraux de ces départements, rejoints au 1^{er} janvier 2021 par ceux de la Charente-Maritime et par le département.

Institué dans le cadre du CPER 2000-2006, 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* »¹⁸.

Missionné par l'ensemble de ses membres, le GIP Littoral a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (2012). Outil de coordination et d'appui au service des collectivités locales, il intervient notamment dans les phases d'élaboration et de suivi des stratégies locales des gestion de la bande côtière portées au niveau communal ou intercommunal.

La région participe aux instances statutaires du GIP (conseil d'administration et assemblée générale). Sur un plan plus opérationnel, elle siège au comité régional de suivi des stratégies locales de gestion de la bande côtière qui suit la mise en œuvre de la stratégie régionale, émet des avis sur les méthodologies d'élaboration de ces stratégies locales et contribue à leurs bilans.

Enfin, des agents de la région participent au groupe technique « risques littoraux » qui réunit les agents des membres du GIP Littoral et des partenaires techniques (OCNA, conservatoire du littoral, SIBA etc.) afin d'échanger sur l'animation des stratégies régionale et locales de gestion de la bande côtière.

2.1.3 Le GIP Aménagement du Territoire et Gestion des Risques, diffuseur de données

Le GIP Aménagement du Territoire et Gestion des Risques (ATGeRi) a été créé par arrêté préfectoral du 18 novembre 2005. Il regroupe l'État, la région, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de Dordogne, de Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques, l'association régionale de défense des forêts contre l'incendie, l'Office national des forêts (ONF), l'institut national de l'information géographique et forestière, le département de la Gironde et le syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest.

Lors de la tempête Martin de décembre 1999, l'utilisation des cartes du massif aquitain établies par l'association régionale de défense des forêts contre l'incendie avait été déterminante dans la gestion de crise. Forts de cette expérience, les différents acteurs nationaux et locaux concernés avaient conclu à l'intérêt de disposer d'une structure réunissant de plus larges compétences.

Essentiellement tournées sur la connaissance des risques et la gestion de crise, le GIP ATGeRi produit des cartographies opérationnelles et des outils d'analyse utilisés notamment par les SDIS lors de la gestion des sinistres. Si le contexte historique de sa création confère à ce GIP une expertise en matière de feux de forêts, ses outils couvrent également les risques de tempête et d'inondation.

En matière d'érosion du trait de côte, il participe à diffusion de la connaissance *via* la plateforme d'échanges de données en Nouvelle-Aquitaine (PIGMA), qu'il a développée en 2008. Cette plateforme mutualise les informations de 780 organismes au bénéfice des acteurs publics partenaires qui peuvent ainsi accéder à plus de 1 150 types de données visualisables, couvrant de nombreux champs (environnement et urbanisme, environnement et climat, mobilités et transport, mer et littoral etc.).

¹⁸ Article 3 de la convention constitutive du GIP Littoral, 2006.

Dans le cadre de l'OCNA, le BRGM transmet et publie les données et métadonnées qu'il produit ou collecte sur le site PIGMA, de manière cohérente avec son propre site internet. Certaines informations publiées sur le site de l'OCNA (articles, rapports) sont aussi publiées sur le site internet de l'Observatoire régional des risques en Nouvelle-Aquitaine (ORRNA), animé par le GIP ATGéRi.

2.1.4 Le projet de relocalisation de l'unité de recherche risques côtiers et changement climatique

Dans le cadre de son contrat d'objectif 2018-2022¹⁹, le BRGM a décidé de relocaliser son unité de recherche dans le domaine des risques littoraux et du changement climatique (dite « R3C »), historiquement implantée à Orléans, en Nouvelle-Aquitaine. La région et le BRGM ont ainsi conclu une convention de partenariat qui est entrée en vigueur le 5 septembre 2022, définissant les modalités d'accompagnement de ce projet par la collectivité sur trois ans.

Sur le plan scientifique, le BRGM portera des projets de recherche structurants pour le territoire régional, en accord avec les politiques régionales. La région s'engage à favoriser le développement des capacités de recherche du BRGM sur les risques littoraux à travers l'octroi d'une enveloppe d'aide de 1,32 M€ pour l'implantation des personnels en région et le cofinancement de projets de recherche. Un comité de suivi est chargé de réaliser des bilans réguliers du partenariat.

2.2 Une expertise externe ; une mobilisation limitée des effectifs de la région

En matière de gestion du trait de côte, aucun doublonnage de moyens ne vient se surajouter aux expertises externes sur lesquelles s'appuie la région. Seuls deux chargés de mission du service de la transition écologique, rattaché à la direction de l'environnement de la région ont un périmètre d'action couvrant les problématiques littorales, dont la gestion du trait de côte²⁰. Leur rôle consiste essentiellement à assurer des actions de coordination en matière de gestion et préservation des littoraux et à être les référents de la région auprès des structures extérieures.

La coordination avec les organismes extérieurs, parmi lesquels le GIP Littoral et l'OCNA occupent une place importante, passe par la comitologie ainsi que des échanges plus informels, dans un cadre resserré.

La convention de partenariat liant les structures porteuses de l'OCNA²¹ à ses partenaires et financeurs prévoit la présence des services de la région au sein du comité technique. Les réunions du comité de pilotage (COPIL) sont préparées en collaboration entre les services de la région, de l'ONF et du BRGM. Enfin, des échanges bilatéraux réguliers ont lieu avec les deux

¹⁹ Objectif 5.1 : s'associer aux dynamiques scientifiques régionales d'excellence sur des secteurs ciblés et définir des stratégies de sites.

²⁰ Source : organigramme de la direction de l'environnement, juin 2021.

²¹ Convention d'appui à la gestion opérationnelle de l'aménagement côtier et des milieux littoraux, prise en application du CPER 2015-2020 et ses avenants, liant l'État, la région Nouvelle-Aquitaine, les départements littoraux de cette région, le SIBA, l'ONF et le BRGM ; une nouvelle convention pour les années 2022 à 2027 est en cours d'approbation et de signature.

opérateurs de l'OCNA ainsi qu'avec le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), services de l'État.

S'agissant du GIP Littoral, les services de la région participent régulièrement aux différents groupes techniques, dont le groupe technique « risques » qui traite de l'érosion côtière. Des réunions bilatérales entre GIP et région ont lieu aussi souvent que nécessaire pour échanger sur des dossiers en particulier, des postures à adopter, les nouveaux outils à mobiliser. Le GIP présente chaque fin d'année aux services de la région une proposition de programme d'actions annuel pour l'année suivante. Cet échange permet de partager les orientations et les priorités d'actions.

Au final, la région estime à 0,5 équivalent temps plein (ETP), la part de ses effectifs affectée à la gestion du trait de côte, soit 5 % de l'effectif total du service de la transition écologique et des territoires de la collectivité, hors effectifs des services instructeurs FEDER et personnel d'encadrement.

3 UNE STRATÉGIE RÉGIONALE ORIENTÉE VERS L'ADAPTATION DES TERRITOIRES

Deux documents principaux déterminent les orientations fondamentales de la région Nouvelle-Aquitaine en matière de gestion du trait de côte : la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC) d'une part, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) d'autre part. Un troisième instrument, « Néo Terra », feuille de route dédiée à la transition énergétique et écologique adoptée en 2019, prévoit, face aux changements climatiques et à leurs conséquences, de « *privilégier l'adaptation et la résilience au travers de [...] solutions fondées sur la nature* », en lieu et place de l'approche défensive mise en œuvre auparavant²².

3.1 La stratégie régionale de gestion de la bande côtière, un instrument partenarial auquel se réfère la région

3.1.1 Un document partagé avec les membres du GIP Littoral

La région se réfère, d'abord, à la SRGBC, instrument partenarial élaboré et mis en œuvre sous l'égide du GIP Littoral dont la collectivité est l'un des membres. Cette stratégie, initiée par le groupement qui a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration et approuvée par son conseil d'administration, n'est donc pas un document propre à la Région Nouvelle-Aquitaine.

²² Ambition n° 5 « Développer et systématiser un urbanisme durable », défi n° 3.

Il s'agit de la première déclinaison, à une échelle régionale, de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) du 2 mars 2012. Dans d'autres régions, des démarches comparables existent mais ne lui sont pas strictement identiques. En effet, certaines 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 Loire²³ ou dans la région Sud²⁴. 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 Bretagne²⁵ ou de l'Occitanie²⁶.

3.1.2 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 souple²⁷.

Inopposable juridiquement, ainsi qu'elle l'indique elle-même²⁸, elle pose néanmoins des lignes directrices²⁹ 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.

Elle comporte un volet consacré à la sensibilité régionale à l'érosion côtière, correspondant au diagnostic régional élaboré par l'OCNA et le GIP Littoral, un document d'orientation et d'actions ainsi qu'un guide de l'action locale.

²³ La région des Pays de la Loire, les services de l'État, les conseils départementaux 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 conseils départementaux 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.

²⁴ Le conseil régional s'est doté, 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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).

²⁷ 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).

²⁸ 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* ».

²⁹ 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 ;
- « *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 ;
- « *gérer de façon optimale les situations existantes* » par l'application du mode de gestion le plus adapté aux différentes catégories de territoires exposés et en encadrant la mise en œuvre de ces modes de gestion ;
- « *préparer et gérer les crises* », à travers la mise en place des plans communaux de sauvegarde et l'établissement d'un retour d'expérience des événements extrêmes ;
- « *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.

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



Source : GIP Littoral

La Charente-Maritime a intégré tardivement la démarche régionale, plusieurs années après la fusion des anciennes régions Aquitaine et Poitou-Charentes, 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)³⁰ et multicritères (AMC)³¹ ;
- 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.

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, il³² 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 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 [puisque] 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* »³³.

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

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² Il est composé de représentants du conseil régional et des conseils départementaux 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, préfetures) et de personnalités qualifiées (OCNA, CEREMA, etc.).

³³ Compte rendu du conseil d'administration du GIP Littoral du 29 juin 2015.

du FEDER³⁴ et du CPER³⁵, 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 (cf. *infra*, 4.3.1) : 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* »³⁶.

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. En effet, cette conditionnalité 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.

La chambre régionale des comptes recommande donc à la région de renforcer l'opposabilité des orientations fixées par la SRGBC, en prévoyant, au sein de son règlement d'intervention en faveur du littoral, une conditionnalité systématique de ses financements au respect des règles de cette stratégie, en particulier de celles d'élaboration d'une stratégie locale. Le président du conseil régional, qui estime déjà conditionner les financements de la région au respect des règles de la SRGBC tout en ménageant une certaine souplesse, s'est engagé à examiner la pleine mise en œuvre de cette recommandation lors de la prochaine révision du règlement d'intervention. Il a rappelé les garanties déjà apportées par l'accompagnement du GIP dans l'élaboration des stratégies locales et 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.

Recommandation n° 1 : inscrire dans le règlement d'intervention en faveur du littoral la conditionnalité systématique des financements régionaux d'actions de gestion du trait de côte au respect des règles de la stratégie régionale.

³⁴ 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* ».

³⁵ 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.

³⁶ Règlement d'intervention de la région Nouvelle-Aquitaine en faveur du littoral, axe 3, p. 7.

3.2 Un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires encourageant l'anticipation

Les causes naturelles de l'évolution du trait de côte, et singulièrement de son recul, sont aggravées par l'artificialisation des sols³⁷ et le changement climatique, deux problématiques traitées par les documents de planification régionaux.

La Nouvelle-Aquitaine s'est dotée, le 27 mars 2020, trois années après son lancement, d'un SRADDET, outil planificateur dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la mobilité des populations et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Jusqu'en 2021, l'artificialisation des sols ne figurant pas parmi les domaines obligatoires du SRADDET, en Nouvelle-Aquitaine, elle n'est donc évoquée que par le prisme de la protection et de la restauration de la biodiversité³⁸, sous réserve des évolutions à venir du schéma (cf. *infra*, 3.2.3). En revanche, la gestion du trait de côte dans le contexte de changement climatique est traitée.

Si la gestion du trait de côte n'est pas au nombre des objectifs de moyen et long termes ni des règles générales destinées à contribuer à l'atteinte des objectifs obligatoires du SRADDET³⁹, depuis 2016, elle peut y figurer, l'article L. 321-14 du code de l'environnement permettant aux régions comportant des territoires littoraux d'assortir leur SRADDET d'« *objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte* ». Ces objectifs doivent être cohérents avec la SNGITC, depuis sa reconnaissance par la loi en 2021.

L'inscription de l'évolution du trait de côte dans le rapport d'objectifs et le fascicule des règles générales du SRADDET est justifiée, dans la synthèse de l'état des lieux du schéma, par deux constats. D'une part, l'attractivité de la région a des manifestations tangibles sur le littoral que le recul du trait de côte va affecter. 50 % de la population se concentrent déjà à moins de 60 km de l'océan et la pression démographique et touristique est à l'origine de tensions foncières et immobilières importantes sur les côtes. Or, une large part du million d'habitants supplémentaire attendu en Nouvelle-Aquitaine d'ici à 2050 devrait s'installer sur le littoral. D'autre part, la région se distingue par un patrimoine naturel côtier d'une grande diversité mais fragile face aux aléas climatiques comme aux risques naturels et au rythme, prononcé et croissant, d'artificialisation des sols.

Le schéma régional d'aménagement formule, en réponse à ces constats, quatre priorités stratégiques, dont la dernière vise à adapter les territoires exposés au changement climatique et anticiper la montée du niveau de l'océan. Elle relève que les risques d'érosion et de submersion, couplés à la montée du niveau des eaux induite par le changement climatique, impliquent une planification à long terme des aménagements et de l'habitat. La planification doit prendre en compte ces perspectives aux horizons 2050 et 2100, afin de protéger les personnes et les biens et limiter leur vulnérabilité.

³⁷ Définie par l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme « *comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ».

³⁸ Objectif 40 et règle générale n° 33.

³⁹ En vertu de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

3.2.1 Des objectifs et règles générales centrés sur l'anticipation et l'adaptation

Quatre-vingts objectifs régionaux découlent de ce schéma. Quatre sont en lien avec l'évolution du trait de côte : deux abordent les conséquences de son recul sur le secteur du tourisme (objectifs 7 et 9) et deux autres traitent de l'anticipation des impacts du changement climatique sur les territoires littoraux (objectifs 62 et 63).

Tableau n° 1 : liste des objectifs du SRADDET liés à l'évolution du trait de côte

N°	Intitulé	Description
7	Développer des destinations touristiques durables avec les acteurs locaux	Participation à l'aménagement des espaces touristiques et à la réflexion sur la relocalisation d'activités pour les zones littorales affectées par le changement climatique : appels à projets, outils techniques et financiers
9	Anticiper les impacts du changement climatique pour le secteur du tourisme	Meilleure répartition des flux touristiques et prise en compte de la réversibilité des aménagements : définition de stratégies touristiques et innovation en faveur de structures mobiles ou démontables
62	Définir et appliquer les stratégies locales d'adaptation par une anticipation des risques	<p>Démarche systématique d'anticipation et mise en œuvre du principe de précaution pour garantir la sécurité des biens et des personnes et l'économie territoriale : plans locaux et régionaux d'adaptation d'ici à 2030, 2050 et 2080, capitalisation collective des connaissances et implication des habitants dans leur conception, plan régional d'adaptation, sensibilisation de la population, développement de la recherche</p> <p>Application des stratégies locales d'adaptation et de prévention des risques : interdiction de toute construction en zone inondable, déplacement vers l'intérieur des terres des infrastructures de transport menacées, reconversion d'espaces pour la sécurisation des populations et des biens (zones tampon)</p>
63	Reconquérir et renaturer les espaces naturels littoraux et rétro-littoraux pour limiter les conséquences des risques côtiers amplifiés par les dérèglements climatiques	Maintenir et reconquérir la nature dans les espaces proches du rivage au fort potentiel d'amortissement des submersions et de l'érosion : intégration de ces espaces dans les stratégies de gestion côtière sur la base du service rendu, articulation de ces stratégies avec celles de gestion des risques littoraux, globalisation des travaux de connaissance et de surveillance pour améliorer la cohérence de l'action à l'échelle de la façade maritime, renforcement des partenariats avec les opérateurs de maîtrise foncière (conservatoires du littoral et des espaces naturels, départements)

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après le rapport d'objectifs du SRADDET de Nouvelle-Aquitaine

Deux règles – les n^{os} 25 et 26 – sont principalement destinées à concrétiser les objectifs 9, 62 et 63.

La règle n° 25 prévoit que « les SCoT [schémas de cohérence territoriaux] des territoires littoraux intègrent les scénarios GIEC [groupe international d'experts sur le climat] 2050 et 2100 pour anticiper l'élévation du niveau de la mer » à l'occasion de leur élaboration ou révision. Ce faisant, la région a été précurseur, en retenant pour horizons de référence des échéances proches

de celles définies, deux années plus tard, par la loi « Climat et résilience »⁴⁰. Elle recommande à cette fin d'enrichir le diagnostic général des SCoT par le scénario le plus optimiste du GIEC ou ses nouveaux scénarios, complétés de leurs déclinaisons régionales et locales, lorsqu'elles existent, et de présenter une ou plusieurs stratégies de recomposition spatiale, comme y invite désormais le code de l'urbanisme⁴¹. Pour accompagner la mise en œuvre de cette règle, le conseil régional a financé, aux côtés de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), un appel à projet sur la vulnérabilité et l'adaptation du territoire face au changement climatique. Sur les dix territoires néo-aquitains sélectionnés, deux littoraux – la communauté d'agglomération de La Rochelle et la communauté de communes de l'île d'Oléron – ont bénéficié d'un accompagnement spécifique pour évaluer leur vulnérabilité au changement climatique.

La règle n° 26 prévoit que « *les documents de planification et d'urbanisme (SCoT, PLUi et PLU) anticipent les évolutions de la bande côtière et réduisent les risques côtiers* ». Pour ce faire, elle recommande que ces documents :

- intègrent, dans leur diagnostic, la connaissance des risques côtiers prévisibles (recul du trait de côte et submersion marine notamment) et leurs possibles évolutions d'ici à 2050 ;
- facilitent l'information préventive et la culture du risque ;
- définissent des projets de territoire à moyen et long termes tenant compte de ces risques et leurs évolutions, en s'appuyant sur des stratégies locales ;
- proposent de nouvelles modalités d'organisation du territoire et de son développement en réduisant l'exposition à ces risques et en facilitant l'adaptation aux évolutions du trait de côte (constructibilité temporaire et réversibilité des installations, relocalisations, etc.) ;
- imposent des prescriptions adaptées à ces risques, comme en interdisant toute construction nouvelle ou reconstruction susceptible d'exposer leurs occupants à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité ;
- facilitent la protection et la restauration des espaces naturels jouant un rôle dans la réduction de la vulnérabilité du territoire face à ces risques (préservation des zones humides, gestion cohérente des sédiments, préservation des cordons dunaires...).

Ces deux règles sont cohérentes avec les orientations retenues par la SRGBC, dont l'articulation avec le SRADDET a été facilitée par la participation du GIP Littoral à l'élaboration de ce schéma. Le groupement a ainsi contribué aux ateliers SRADDET de la région en 2017 et 2018, en a coanimé un consacré au littoral et a apporté son expertise sur les problématiques relevant de sa compétence, en proposant, par exemple, des modifications aux projets de règles. 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 les préconisations du guide de l'action locale de la SRGBC.

⁴⁰ Depuis la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme prévoit que le document graphique du règlement du plan local d'urbanisme applicable dans les communes considérées comme particulièrement exposées au recul du trait de côte doit délimiter, sur le territoire de ces communes, la zone exposée au recul à l'horizon de 30 ans et à un horizon compris entre 30 et 100 ans.

⁴¹ Depuis 2020, l'article L. 141-13 du code de l'urbanisme prévoit que le document d'orientation et d'objectifs du SCoT définisse les orientations d'adaptation des territoires au recul du trait de côte, par exemple en identifiant les secteurs d'accueil de projets de relocalisation.

En inscrivant dans son SRADDET ces deux règles, le conseil régional n'a cependant pas épuisé le champ des compétences que lui assigne la loi puisqu'il peut décider, comme c'est le cas, de fixer des objectifs en matière de gestion du trait de côte. Dans ce cas, l'article L. 321-14 du code de l'environnement prévoit que le schéma « *précise les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations* ». De surcroît, il devrait déterminer « *les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire* ». Or, les deux règles générales du SRADDET néo-aquitain, centrées sur l'adaptation territoriale, ne portent que partiellement sur les mesures d'amélioration des connaissances ou de prévention et d'information des populations. Elles renvoient aux documents d'urbanisme le soin de les proposer, sans en préciser les contours⁴². Les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire ne sont pas davantage détaillées⁴³.

Par ailleurs, le conseil régional aurait pu faire le choix de reporter dans le SRADDET plusieurs des orientations de la SRGBC, ce qui aurait eu pour effet de renforcer leur opposabilité. En consacrant l'existence de la SNGITC et celle des stratégies élaborées par les collectivités et établissements compétents en matière de défense contre la mer, le législateur a d'ailleurs confirmé, en creux, le SRADDET comme l'instrument régional pertinent.

Enfin, le conseil régional n'a pas étendu la portée des deux règles générales qu'il a formulées en matière de risques côtiers à d'autres documents programmatiques, tels que les plans de mobilité et les plans climat-air-énergie territoriaux, alors que ces documents peuvent concourir, dans leur domaine, à l'adaptation des territoires au recul du trait de côte.

La chambre régionale des comptes recommande donc à la région d'enrichir, dans son prochain SRADDET, le contenu et la portée des règles générales en matière de gestion du trait de côte, en reportant dans son schéma l'ensemble des orientations de la SRGBC. Le président du conseil régional, qui a fait valoir le contexte d'élaboration de ce schéma, « *document issu d'une région fusionnée qui n'avait pas encore fait le tour de son état des connaissances en matière de risques* », s'est engagé à intégrer les principes de la SRGBC au schéma lors de sa prochaine révision.

Recommandation n° 2 : reporter dans le prochain schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires les orientations de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière.

3.2.2 Un recul insuffisant pour apprécier la mise en œuvre de ces orientations

Les SCoT, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu ainsi que les plans de mobilité (PDM) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) doivent prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec ses règles générales⁴⁴. En outre, depuis 2021, les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte

⁴² Par exemple, la règle n° 26 se borne à prévoir que « *les SCoT, PLUi et PLU peuvent faciliter l'information préventive et la culture du risque à destination du grand public et des professionnels* ».

⁴³ La même règle recommande de faciliter la protection et la restauration des espaces naturels, en prenant pour exemple une « *gestion cohérente des sédiments (qualité et quantité)* », sans en déterminer les modalités.

⁴⁴ Article L. 4251-3 du CGCT.

élaborées par les collectivités territoriales et les groupements compétents doivent être compatibles avec ces objectifs et règles générales⁴⁵.

Les deux règles se rapportant à l'évolution du trait de côte du SRADDET néo-aquitain ont vocation à s'appliquer de manière indifférenciée sur le littoral et le rétro-littoral⁴⁶, sans que, sur ces espaces, des territoires à enjeux spécifiques aient été identifiés.

L'effectivité de la stratégie de mise en œuvre du SRADDET repose sur un dispositif de suivi de ses orientations au sein des documents de planification et d'urbanisme.

En premier lieu, le dialogue avec les collectivités territoriales concernées et leurs établissements s'est poursuivi après la fin de la concertation sur le SRADDET. Un « groupe des planificateurs », associant des parcs naturels régionaux, des structures porteuses de SCoT et des intercommunalités non engagées dans une démarche de SCoT, s'est réuni à deux reprises, en décembre 2020 autour de la présentation des outils de mise en œuvre du schéma et en novembre 2021 pour présenter et échanger sur le bilan et ses perspectives d'évolution. Des événements thématiques sur le climat, la biodiversité ou le foncier, ont également été organisés par les services de la région, afin de faire connaître et promouvoir les objectifs régionaux du SRADDET.

En deuxième lieu, le conseil régional promeut un principe de « proximité territoriale », en réaffirmant l'importance de son rôle de personne publique associée à l'élaboration des documents de planification locaux. Priorité a été donnée à l'accompagnement des SCoT littoraux charentais, girondins et des Pyrénées-Atlantiques, ceux des Landes étant majoritairement en vigueur à la date du bilan. En revanche, contrairement à ce que le schéma envisageait, la région n'a pas conclu de convention d'application du SRADDET avec des EPCI, comme le lui permet l'article L. 4251-8 du CGCT⁴⁷. Les services de la collectivité ont justifié ce choix par la préférence donnée à la consolidation du « dialogue « à façon » au fil de l'élaboration des documents de planification locaux » et la réorientation de « sa politique contractuelle d'aménagement du territoire de manière à ce que celle-ci contribue de manière renforcée à l'accélération des transitions écologiques, énergétiques, climatiques, économiques, sociales et territoriales que le SRADDET promeut »⁴⁸. La chambre régionale des comptes observe cependant que cette préférence n'est pas incompatible avec la conclusion de conventions d'application du SRADDET avec des EPCI.

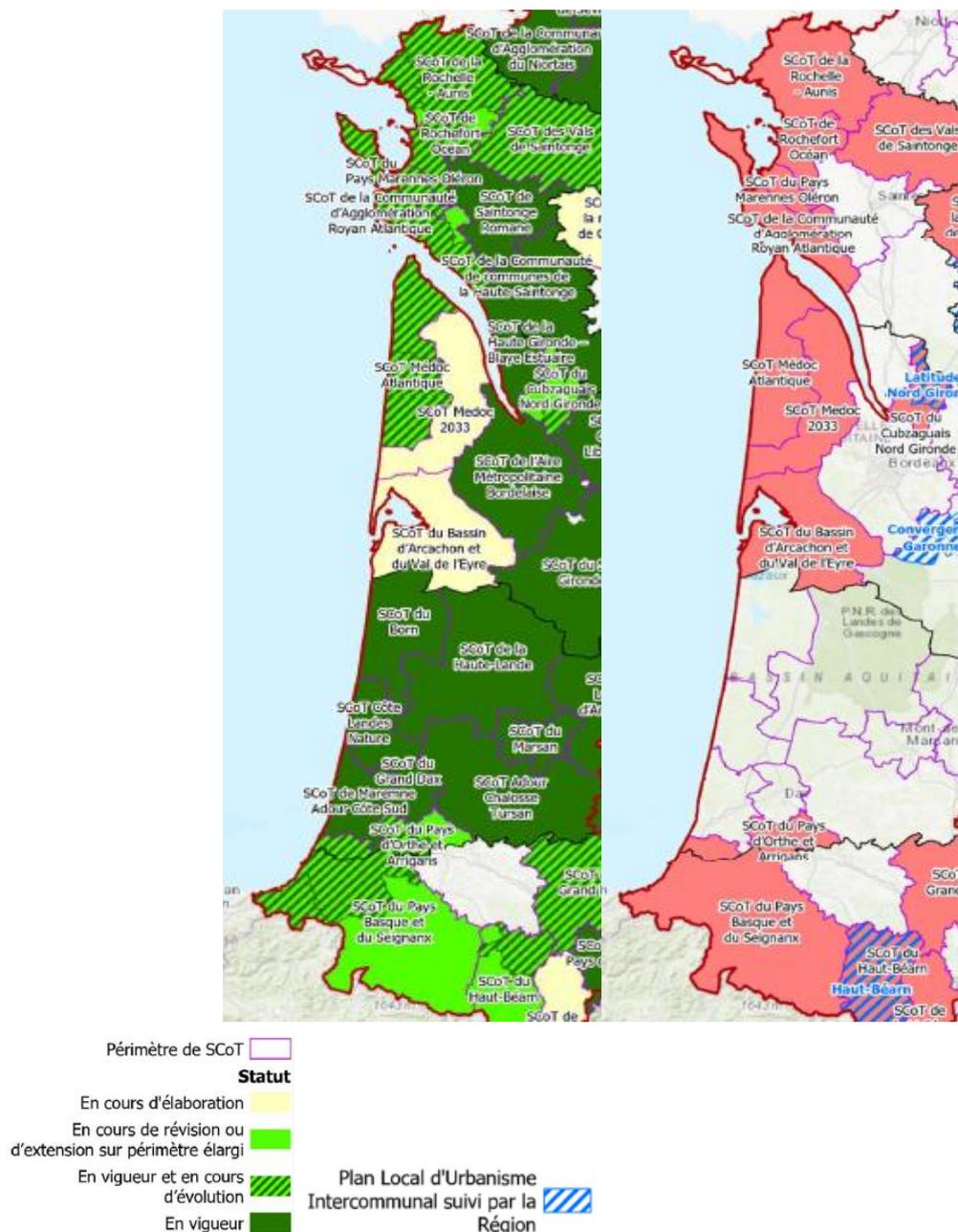
⁴⁵ Article L. 321-16 du code de l'environnement créé par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴⁶ Type d'espace situé à l'arrière du littoral, dont il subit ou bénéficie certaines des influences.

⁴⁷ Qui prévoit que « pour la mise en œuvre du schéma, la région peut conclure une convention avec un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier » afin de préciser « les conditions d'application du schéma au territoire concerné ».

⁴⁸ Réponse des services de l'ordonnateur.

Carte n° 2 : statut des SCoT littoraux et démarches d'élaboration ou de révision suivies par le conseil régional



Source : bilan et dynamique de mise en œuvre du SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine, pp. 12 et 15, décembre 2021

En troisième lieu, la région a déployé des mesures d'aide, notamment les dispositifs d'observation (OCNA et observatoire régional des risques de Nouvelle-Aquitaine), un guide d'application des règles générales publié en septembre 2020 et enrichi en février 2022, comprenant un cahier technique sur les règles n^{os} 25 et 26, et des moyens d'ingénierie.

En quatrième lieu, les orientations du SRADDET ont fait l'objet de déclinaisons dans les documents de programmation financière, notamment le CPER et les règlements d'intervention (cf. *infra*, 4). 53 territoires de projet, regroupant plusieurs EPCI, ont ainsi été identifiés pour la conclusion de contrats de développement et de transitions destinés à mettre en œuvre les orientations promues par le schéma. Le cadre d'intervention de cette politique contractuelle territoriale pour les années 2023 à 2025, qui formalise ces engagements, ne mentionne cependant pas expressément l'adaptation aux risques naturels ou littoraux.

En dernier lieu, un dispositif de suivi et d'évaluation des règles générales et de leurs incidences, surtout au niveau des SCoT et PDM, a été mis en place. La région a défini « *les modalités et indicateurs de suivi et d'évaluation de l'application de ces règles et de leurs incidences* », qui doivent lui permettre de transmettre à l'État toutes les informations relatives à la mise en œuvre du schéma⁴⁹.

Deux indicateurs sont destinés au suivi des règles n^{os} 25 et 26 :

- le nombre de SCoT littoraux intégrant les projections du GIEC pour 2050 et 2100 ;
- le nombre de SCoT littoraux s'articulant avec les stratégies locales de gestion des risques.

Trois indicateurs ont vocation à évaluer les résultats obtenus par la mise en œuvre de ces règles :

- la surface et la population des communes littorales et rétro-littorales intégrées dans la démarche GIEC 2050 et 2100 ;
- la population menacée par le risque de submersion marine ;
- le nombre de projets de relocalisation (assorti des surfaces et du nombre d'habitants concernés).

Ces indicateurs ne sont ni individualisés par règle ni assortis d'une temporalité pour l'atteinte des objectifs de référence, ce qui en limite leur portée. Un dispositif de suivi environnemental est également prévu⁵⁰, sous la forme d'un indicateur propre aux risques de submersion et d'érosion, intitulé « Populations menacées par le risque submersion marine » mais qui est encore en cours de construction.

Conformément à l'article L. 4251-10 du CGCT⁵¹, un premier bilan du SRADDET a été dressé en décembre 2021. L'exercice n'a pas permis d'apprécier l'atteinte des objectifs en matière de gestion du trait de côte, les procédures d'élaboration et de révision des documents de planification et d'urbanisme s'inscrivant dans un temps plus long que la période – de moins de deux ans – qui s'est ouverte depuis l'approbation du schéma. Le bilan relevait, à cette date, que « *concernant l'adaptation à l'élévation régulière du niveau de la mer et au recul du trait de côte [...], les SCoT littoraux [...] semblent disposer d'une marge de progression très conséquente* », un seul, parmi les 15 existants, s'articulant pleinement avec la stratégie locale de gestion des risques et aucun n'intégrant complètement les projections du GIEC.

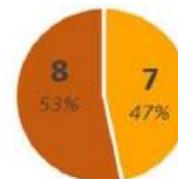
⁴⁹ Dernier alinéa de l'article R. 4251-8 du CGCT.

⁵⁰ 7° du II de l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

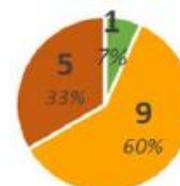
⁵¹ « *Dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux, le président du conseil régional présente au conseil régional un bilan de la mise en œuvre du schéma. Celui-ci délibère et peut décider le maintien en vigueur du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, sa modification, sa révision partielle ou totale ou son abrogation.* »

Schéma n° 1 : suivi des indicateurs du volet climat-air-énergie du SRADDET relatifs à l'adaptation des territoires au recul du trait de côte

21. Nombre de SCOT littoraux intégrant les projections 2050 et 2100 du GIEC ou ses déclinaisons régionales



22. Nombre de SCOT littoraux s'articulant avec les stratégies locales de gestion des risques (articulation avec stratégies locales, si elles existent, et/ou formulation d'orientations de recomposition et limitation de la vulnérabilité)



Source : bilan et dynamique de mise en œuvre du SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine, p. 33, décembre 2021

3.2.3 L'actualisation de ces règles

La région s'est engagée dans l'actualisation de ce schéma afin de se conformer à la loi « Climat et résilience », qui a posé un objectif national d'absence de toute artificialisation nette⁵² des sols en 2050 et imposé aux SRADDET de fixer des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. Ces objectifs doivent se traduire « *par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranche de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional* »⁵³.

La région envisage, sous réserve des évolutions à venir, une déclinaison à l'échelle des SCoT ou de regroupements d'intercommunalités non couverts par des SCoT, en fonction de leurs caractéristiques communes. Parmi les territoires concernés par les mêmes objectifs quantitatifs et qualitatifs de sobriété foncière pourraient figurer ceux littoraux et rétro-littoraux, qui seraient soumis à un effort de sobriété foncière renforcée. Sur ces territoires, l'adaptation aux aléas côtiers et aux effets du changement climatique pourrait constituer une priorité d'aménagement, à travers :

- la préservation des espaces naturels littoraux à fort potentiel d'amortissement de l'avancée ou de la montée des eaux ;
- la renaturation des espaces urbains menacés ;
- la mise en place de stratégies de relocalisation sur des secteurs non soumis aux aléas, en tenant compte des objectifs de consommation d'espaces des territoires.

⁵² Solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatés sur un périmètre et une période donnés (article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme).

⁵³ Article L. 4251-1 du CGCT.

En revanche, interrogée sur une mise à jour du SRADDET dans ses dispositions relatives à la gestion du trait de côte, la région a répondu ne pas l'envisager.

La chambre régionale des comptes observe cependant que les modalités de mise en œuvre de la règle n° 25 du schéma, qui prévoit que « *les SCoT des territoires littoraux intègrent les scénarios GIEC 2050 et 2100 pour anticiper l'élévation du niveau de la mer* », mériteraient d'être adaptées aux nouvelles projections climatiques. La prise en compte, par le diagnostic général du SCoT, du scénario le plus optimiste du GIEC pouvait se justifier au moment de l'élaboration du SRADDET. Elle correspondait au respect des engagements internationaux de la France et de l'Union européenne, parties à l'accord de Paris sur le climat de 2015, qui prévoit de limiter la hausse de la température moyenne à 1,5 °C en 2100, correspondant à ce scénario. Elle était de surcroît cohérente avec l'évolution projetée, sur la côte atlantique, de ce scénario⁵⁴. Elle apparaît aujourd'hui plus contestable, le GIEC estimant en 2021 que le seuil de réchauffement global de 1,5 °C sera franchi avant 2040 quel que soit le scénario d'émission retenu et que celui de 2° C pourrait l'être au cours du 21^e siècle, sauf réduction importante des émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre⁵⁵.

Une fois les scénarios du GIEC traduits en projections régionalisées pour la France, le SRADDET devrait être actualisé en conséquence, ce à quoi le président du conseil régional s'est engagé.

3.3 Des documents qui s'inscrivent dans un paysage réglementaire complexe

Le trait de côte est abordé par une pluralité de documents nationaux et régionaux

Les plans nationaux d'adaptation au changement climatique (PACC) et leurs déclinaisons locales comportent des constats ou orientations rejoignant ceux de la SNGITC. Cette convergence est facilitée par le fait que la SNGITC comme les PACC sont tous deux issus de la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique de 2006. La déclinaison de ces plans à l'échelle des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne obligent, face à l'élévation du niveau de l'océan et à la vulnérabilité du trait de côte vis-à-vis des risques d'érosion et de submersion marines, à mettre en place un mode de gestion adaptée à ces risques, assise sur l'amélioration de la connaissance et le développement de la culture du risque.

À ceux-ci s'ajoutent les documents-cadres en lien avec le domaine maritime ou de l'eau.

Une stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) a été adoptée en 2017, dont les orientations en matière d'adaptation de l'aménagement du littoral au changement global convergent avec celles de la SNGITC (préservation du littoral, anticipation des évolutions liées aux phénomènes d'érosion côtière et de submersion, etc.). Le document stratégique⁵⁶ de la façade (DSF) Sud-Atlantique, arrêté par l'État en 2019, traduit les orientations de cette stratégie, en se concentrant sur la préservation écologique des milieux marins et la coordination des activités en mer. Parmi les 40 objectifs stratégiques qu'il se fixe, cinq se rattachent directement à l'évolution

⁵⁴ Telles qu'elles figurent sur le portail DRIAS (Donner accès aux scénarios climatiques Régionalisés français pour l'Impact et l'Adaptation de nos Sociétés et environnement).

⁵⁵ GIEC, *Sixième rapport d'évaluation*, premier volume, 2021.

⁵⁶ Un document stratégique de façade définit les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral tels qu'ils figurent au sein de la stratégie nationale pour la mer et le littoral pour chaque façade maritime (articles L. 219-3 et L. 219-4 du code de l'environnement).

du trait de côte : trois objectifs environnementaux centrés sur la préservation des espaces naturels et habitats marins⁵⁷ et deux objectifs socio-économiques orientés vers la planification et la surveillance des risques littoraux⁵⁸.

En outre, la France a arrêté, en 2014, après la transposition de la directive « Inondations »⁵⁹, une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. Cette stratégie considère que, « *sur le littoral, la conjonction possible de plusieurs risques, submersions marines, érosion côtière, crue d'un fleuve, etc., appelle un traitement coordonné à la bonne échelle en termes de diagnostic et de gestion des risques, rendu d'autant plus important par l'impact du changement climatique* »⁶⁰. Elle est déclinée à l'échelle de chaque bassin hydrographique⁶¹ par des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) et, sur le périmètre des territoires identifiés à risques importants d'inondation (TRI), en stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI). Ces documents traitent de la question du trait de côte à travers l'examen des submersions marines. En Nouvelle-Aquitaine, les PGRI Loire-Bretagne et Adour-Garonne convergent vers la réduction de la vulnérabilité des territoires (amélioration de la connaissance et de la culture du risque, intégration des ouvrages de protection dans une approche globale, aménagement durable des territoires, etc.). Ces plans font l'objet de déclinaisons spécifiques sur cinq TRI en tout ou partie littoraux⁶², sous la forme de SLGRI. Les stratégies élaborées diffèrent selon l'ampleur constatée de l'emprise simultanée de l'aléa d'inondation par submersion marine avec celui d'érosion côtière. Lorsque celle-ci est jugée faible, la stratégie se concentre sur l'inondation pour renvoyer la gestion de la bande côtière à une stratégie distincte (bassin d'Arcachon, La Rochelle) ; dans les autres cas, les deux aléas sont retenus conjointement dans le diagnostic et les orientations de la stratégie, sans préjudice de l'existence d'une stratégie propre à l'érosion (baie de l'Aiguillon, littoral Charentais).

Le nombre important de documents stratégiques applicables, directement ou indirectement, à la gestion du trait de côte au niveau régional, se justifie par des différences de source et de finalité. Alors que le SRADDET, pour les aspects d'aménagement et de développement durable de la compétence du conseil régional, et le DSF, par une approche maritime de l'État, s'adressent aux documents de planification, les SRGBC, les SLGRI et les PGRI constituent des documents de cadrage pour la mise en œuvre de projets de gestion locaux. Leur portée prescriptive diffère également⁶³.

⁵⁷ Objectif n° 1 : limiter ou éviter les perturbations physiques d'origine anthropique impactant le bon état écologique des habitats littoraux ; objectif n° 8 : réduire les apports excessifs en nutriments et leur transfert dans le milieu marin ; objectif n° 9 : éviter les pertes et perturbations physiques des habitats marins liés aux activités maritimes et littorales.

⁵⁸ Objectif n° 9.1 : prendre en compte les risques naturels et le changement climatique dans la planification pour des territoires littoraux plus résilients ; objectif n° 10.3 : optimiser les moyens de surveillance.

⁵⁹ Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

⁶⁰ Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, p. 8.

⁶¹ Zone dans laquelle les eaux de ruissellement convergent vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta. Il est constitué de sous-bassins, souvent désignés bassins versants.

⁶² Baie de l'Aiguillon, La Rochelle-Île de Ré, Littoral Charentais, Bassin d'Arcachon et Côtier basque.

⁶³ Un rapport de compatibilité avec ces documents, c'est-à-dire de non-contradiction avec leurs options fondamentales, est généralement prévu. Plusieurs documents de planification (SCoT ou PLU, documents en tenant lieu et cartes communales notamment) doivent ainsi être compatibles avec les objectifs et dispositions du document de façade maritime. De même, le PGRI a une portée directe sur les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau, les PPR, les SCoT, PLU(i) et le SRADDET. En revanche, les SLGRI ne sont en principe pas opposables ; toutefois, le PGRI, en intégrant une synthèse des SLGRI, peut leur donner une portée juridique.

Mais une cohérence globale de ces documents entre eux à parfaire

Cette diversité témoigne de l'ampleur de l'effort consenti, à partir des années 2010, par les pouvoirs publics pour définir des orientations stratégiques afin d'adapter les zones littorales aux risques auxquels elles sont exposées. En Nouvelle-Aquitaine, l'existence du GIP Littoral, par sa nature partenariale et collaborative et son expertise sur les principales problématiques côtières, facilite la transversalité des initiatives locales pour mettre en œuvre les prescriptions de ces documents. La cohérence d'ensemble ne paraît pas remise en cause, même si, en l'absence de bilan unique, conjoint ou comparable de leur mise en œuvre, il n'est pas possible de s'en assurer.

La multiplicité de ces documents comme l'hétérogénéité de leur contenu lorsqu'ils traitent de l'érosion côtière nuisent toutefois à l'identification des responsables de l'action publique dans ce domaine. Confrontés à une conjonction de risques se cumulant les uns aux autres ou s'alimentant les uns les autres, dans un contexte de changement climatique, les territoires littoraux sont ainsi l'objet d'une diversité d'instruments qui, sans être contradictoires, ne formulent pas d'orientations identiques (nombre, structuration et formulation) et relèvent d'autorités prescriptrices distinctes.

La coexistence de ces documents souligne l'absence de traitement conjoint des deux principaux aléas littoraux, alors que les pouvoirs publics privilégient, depuis 2012, une gestion intégrée de leurs conséquences. Cette situation étonne d'autant plus que le législateur a rendu possible, en 2021, l'adoption, sur le périmètre d'exercice de la GEMAPI, d'un document unique de gestion intégrée du trait de côte et des risques d'inondation⁶⁴. Selon le président du conseil régional, l'adoption d'un document unique pour la gestion des risques côtiers, à laquelle il est favorable, « *impliquerait l'harmonisation des dispositifs de financement* », et notamment « *l'éligibilité des stratégies locales de gestion du trait de côte au fonds de prévention des risques naturels majeurs* ». La chambre observe toutefois que rien ne s'oppose à ce qu'un document stratégique unique fasse l'objet, selon les actions, leur nature ou leur finalité, de modalités de financement distinctes.

4 UN RÔLE PIVOT DANS LE COFINANCEMENT DES ACTIONS DE GESTION DE LA BANDE CÔTIÈRE

La région ne détient pas de compétence particulière en matière de gestion de la bande côtière et n'est pas maître d'ouvrage en la matière, ce rôle incombant aux collectivités locales et leurs établissements.

Ceux-ci recherchent toutefois systématiquement un soutien financier extérieur pour les actions prévues, notamment, dans le cadre de leurs stratégies locales de gestion de la bande côtière (SLGBC), généralement autofinancées à hauteur du plancher légal de 20 %. L'essentiel du coût de ces stratégies locales est pris en charge par le cofinancement de partenaires. Il s'agit,

⁶⁴ 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* ».

en très grande majorité, de l'UE, *via* le FEDER, de la région sur ses fonds propres et de l'État, principalement *via* le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

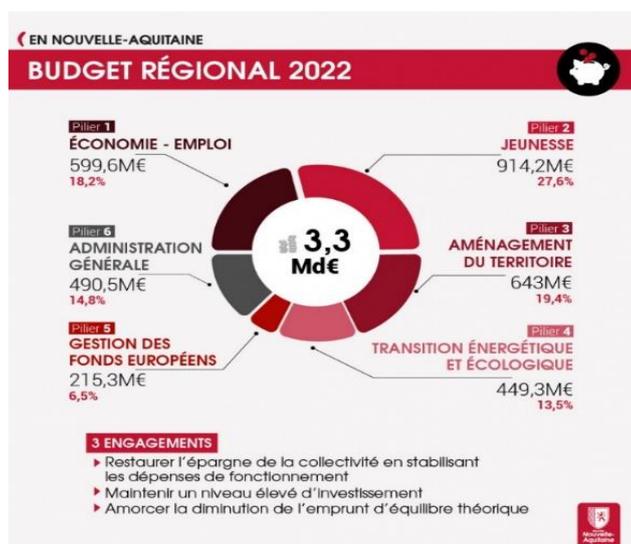
Dans ce contexte, la région constitue un acteur central de coordination entre les cofinanceurs dans la mesure où elle est chargée de la répartition des fonds européens. Elle tâche également de se coordonner avec l'État en matière d'aménagement du territoire *via* les CPER.

De manière exceptionnelle et au-delà de ce rôle de financement et de coordination, la région réalise ponctuellement des actions de communication sur le trait de côte. Peuvent par exemple être citées une conférence lors du G7 de Biarritz en août 2019 ou la rédaction d'articles à l'occasion d'événements emblématiques, à l'instar de l'acquisition foncière du centre hélio-marin de Labenne par le conservatoire du Littoral en 2022.

4.1 Les moyens financiers de la région : ordres de grandeur

4.1.1 Aperçu du budget général de la région Nouvelle-Aquitaine

Graphique n° 1 : présentation schématique du budget primitif 2022 de la région



Source : site internet de la région

La région Nouvelle-Aquitaine a été créée le 1^{er} janvier 2016 à la suite de la fusion des régions opérée par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Depuis sa création et jusqu'en 2021, elle a disposé d'un budget principal de fonctionnement doté de 2,2 Md€ de ressources moyennes annuelles pour 1,4 Md€ de dépenses.

Cela a porté, en moyenne annuelle, sa capacité d'autofinancement (CAF) brute à 432 M€⁶⁵ et sa capacité d'autofinancement nette à 297 M€⁶⁶.

Elle a réalisé en moyenne 243 M€ de dépenses d'investissement par an, financées par la CAF nette et les recettes d'investissement hors emprunt. Elles ont été également financées par l'emprunt, l'encours de dette moyen du budget principal au 31 décembre ayant été de 2,1 Md€ sur la période.

Tableau n° 2 : principales données financières de la région 2016 – 2021

Au 31 décembre, en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Produits de gestion</i>	1 975 477 141	2 181 956 569	2 337 281 502	2 416 156 051	2 200 983 642	2 342 251 942
<i>Charges de gestion</i>	1 554 579 758	1 697 382 176	1 830 391 610	1 905 912 872	1 787 979 989	1 824 531 077
<i>CAF brute</i>	378 507 948	453 003 392	466 078 458	480 039 663	337 268 138	479 404 190
<i>CAF nette</i>	238 165 844	341 726 116	338 720 519	350 351 027	201 493 609	316 760 517
<i>Recettes d'investissement hors emprunt</i>	92 911 816	130 693 052	398 293 973	327 514 674	370 187 223	371 688 289
<i>Financement propre disponible</i>	331 077 660	472 419 168	737 014 492	677 865 701	571 680 832	688 448 806
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	1 845 152 749	2 010 266 473	2 083 103 275	2 103 414 640	2 424 427 515	2 659 478 546

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion

Ce budget général finance l'ensemble des missions conduites par le conseil régional au bénéfice des 6 010 289 d'habitants de Nouvelle-Aquitaine, répartis dans les 153 EPCI que compte le territoire. Par comparaison les 16 EPCI concernés par le recul du trait de côte comptent quant à eux 1 010 386 habitants, soit 16,8 % de la population régionale⁶⁷. Leurs recettes de fonctionnement se montent, elles aussi, à environ 18% des recettes totales de tous les EPCI de Nouvelle-Aquitaine.

4.1.2 Les moyens en faveur du trait de côte : des fonds européens et régionaux

En Nouvelle-Aquitaine, la gestion du trait de côte fait l'objet de préoccupations de la part des communes et EPCI concernés depuis le début des années 2010, date à laquelle ont été initiées les premières démarches de diagnostic qui ont abouti, quelques années plus tard, aux premières stratégies locales de gestion de la bande côtière sur le littoral aquitain puis, plus récemment, picto-charentais.

Ces démarches stratégiques, ainsi que l'ensemble des actions de lutte contre le recul du trait de côte, sont soutenues par le conseil régional *via* plusieurs canaux. Par ordre d'importance viennent, d'abord, les fonds européens⁶⁸ (environ 60 % de l'effort régional total en faveur du trait de côte), plus précisément le FEDER, puis les subventions sur fonds propres de la région (environ 40 % de l'effort régional total en faveur du trait de côte) aux différents acteurs locaux impliqués dans la gestion du recul du trait de côte.

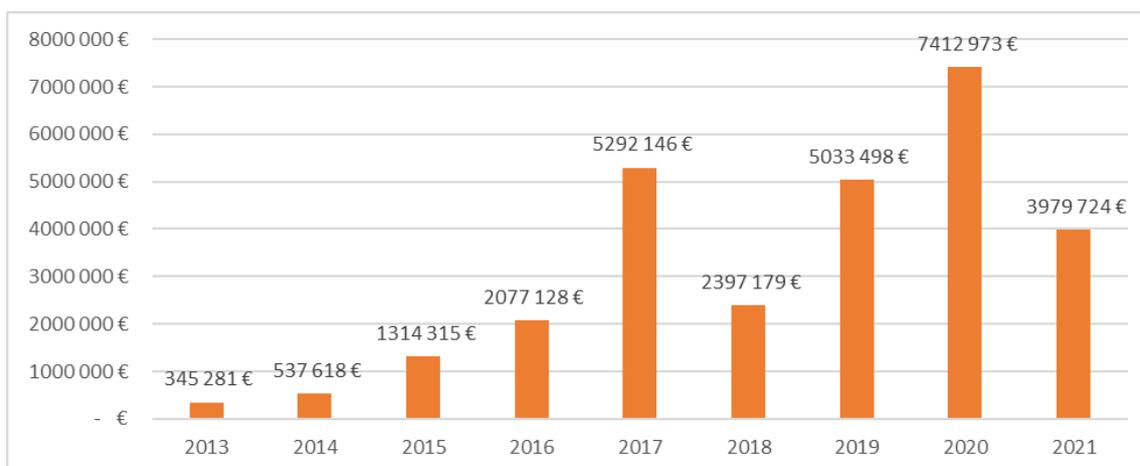
⁶⁵ La CAF brute correspond à l'épargne de gestion diminuée des charges d'intérêts (également appelée autofinancement brut ou CAF : capacité d'autofinancement).

⁶⁶ La CAF nette correspond à la CAF brute diminuée du capital de la dette.

⁶⁷ Source : Insee, RP2019 exploitations principales en géographie au 1^{er} janvier 2022.

⁶⁸ Les régions sont chargées de la distribution, sur leur territoire, des crédits du FEDER pour la France.

Graphique n° 2 : évolution 2013 -2021 des dépenses régionales de gestion du trait de côte, y compris fonds FEDER – en €



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données de la région

Prises globalement, ces dépenses ont représenté 28 839 862 € sur l'ensemble de la période 2013-2021, dont un peu plus de 20 M€ pour les SLGBC. Leur niveau annuel était inférieur au million d'euros jusqu'en 2015 pour s'établir en moyenne à 4 M€ annuels jusqu'en 2021.

Tableau n° 3 : le soutien européen et régional aux stratégies locales au 6 juin 2022 (y compris études préalables) – en €⁶⁹

Stratégies	FEDER			Région			TOTAL
	Études	Travaux	Total	Études	Travaux	Total	
Point Médoc nord et sud		1 720 020	1 720 020	15 000	969 200	984 200	2 704 220
Lacanau		1 127 245	1 127 245		676 761	676 761	1 804 006
Passes bassin d'Arcachon (Lège Cap Ferret, la Teste de Buch, Biscarosse)		1 782 333	1 782 333	111 000	1 064 200	1 175 200	2 957 533
Mimizan	77 280	1 835 325	1 912 605	18 000	1 261 316	1 279 316	3 191 921
Capbreton Hossegord Sud landes		1 805 509	1 805 509	14 000	1 650 998	1 664 998	3 470 507
Cote basque nord et sud	2 327 658	2 449 054	4 776 712	92 000	1 320 599	1 412 599	6 189 311
Vieux Boucau			-	15 960	261 750	277 710	277 710
Molliets			-	18 000	43 514	61 514	61 514
Total	2 404 938	10 719 486	13 124 424	283 960	7 248 338	7 532 298	20 656 722
	18%	82%	100%	4%	96%	100%	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données de la région

Ces dépenses ont bénéficié essentiellement aux EPCI désormais porteurs de stratégies locales ou en phase de l'être, au cours d'une phase de prise de conscience du phénomène de recul du trait de côte et donc d'actions portant plutôt sur l'acquisition de connaissances que sur des travaux, davantage coûteux. Elles ont également soutenu l'écosystème des acteurs locaux techniques et scientifiques, notamment, qui sont des structures légères assumant essentiellement des frais de personnel.

⁶⁹ Non incluses dans ce récapitulatif car non encore officiellement lancée, la future SLGBC de la communauté d'agglomération de Rochefort-Atlantique a bénéficié d'un soutien du conseil régional de 57 000 € en 2022 pour financier les études préalables.

4.2 Le FEDER, des fonds essentiels pour la gestion du trait de côte, distribués par la région

4.2.1 Un programme FEDER 2014-2020 marqué par la différence de traitement entre les anciennes régions de l'actuelle Nouvelle-Aquitaine

La région a pour mission d'allouer aux projets locaux éligibles les moyens financiers issus du FEDER. Ce dernier fonctionne par programmes pluriannuels que les conseils régionaux déclinent en programmes opérationnels (PO-FEDER). Un premier programme a été mis en œuvre au cours de la période 2014-2020. Le nouveau programme, non encore définitivement adopté, couvrira la période 2021-2027. À la fin 2022, le FEDER représentait 31,9 % du soutien financier aux SLGBC néo-aquitaines depuis leur lancement⁷⁰.

La région Nouvelle-Aquitaine a été créée pendant la mise en œuvre du précédent programme FEDER. Il n'a alors pas été décidé une fusion des programmes des anciennes régions et de leurs règles mais un simple transfert à la nouvelle entité régionale. Ainsi, la région Nouvelle-Aquitaine a géré trois enveloppes de 2016 à 2020 : l'enveloppe Aquitaine (368 M€), l'enveloppe Poitou-Charentes (222 M€) et l'enveloppe Limousin (125 M€).

Parmi ces trois enveloppes, seul le PO-FEDER Aquitain prévoyait le soutien aux territoires touchés par le recul du trait de côte dans son axe n° 4 « *Poursuivre l'engagement de l'Aquitaine sur la voie de la transition écologique et énergétique* » pour lequel le soutien européen était de 122 M€. Au sein de cet axe, la gestion de la mobilité du trait de côte relevait de l'objectif 4.5 « *Réduire la vulnérabilité des populations les plus exposées aux risques d'inondation, d'érosion-submersion et de pollution de l'eau* ». Les résultats attendus étaient l'anticipation des risques par l'accroissement de la connaissance et la réduction de la vulnérabilité des populations. Il était assorti de critères de sélection des projets, établis par la région lors des comités de suivi annuels du FEDER. La vérification du respect de ces critères se fait à l'instruction des dossiers puis lors du paiement.

D'après les données communiquées par la région, 17 306 909 € de fonds FEDER sur le programme 2014-2020 ont été alloués à la gestion du trait de côte au sens large (c'est-à-dire aux porteurs de stratégies locales ainsi qu'aux organismes extérieurs). Seul le littoral de l'ex-région Aquitaine en a bénéficié. La Charente-Maritime n'a été destinataire d'aucun fonds FEDER, mais a perçu des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « fonds Barnier »), témoignant de la prépondérance du risque de submersion.

Tableau n° 4 : évolution et répartition des montants FEDER accordés entre 2014 et 2021 – en €

Bénéficiaires des fonds	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Communes		92 782	1 127 245			2 042 625	895 739	4 158 391
EPCI's		758 452	1 569 206	77 280	1 720 020	2 088 804	2 392 021	8 605 783
Départements						360 250		360 250
Organismes extérieurs (BRGM / ONF / GIP Littoral / SHOM)	230 049	346 990	326 400	577 401	714 458	1 987 187		4 182 485
TOTAL	230 049	1 198 224	3 022 851	654 681	2 434 478	6 478 866	3 287 760	17 306 909

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données de la région

⁷⁰ Le soutien de la région sur ses fonds propre représentait, à la même date, 18,3 % du soutien financier total aux SLGBC néo-aquitaines depuis leur lancement.

Les trois quarts de ces fonds (environ 76 %) ont été octroyés aux porteurs des stratégies locales que sont les communes et les EPCI. Ils ont servi à financer les études préalables puis les actions prévues par ces stratégies. Le solde est allé aux acteurs locaux de gestion du trait de côte, en particulier l'OCNA et le GIP Littoral.

Un soutien de 360 250 € a également été apporté au département des Pyrénées-Atlantiques en 2020 pour une action prévue au titre de la stratégie locale de la côte basque. Il s'est agi de la renaturation d'Erretegia à Bidart, espace naturel sensible situé sur le domaine public du département. Les enrochements présents sur le site ont été supprimés et les habitats naturels recréés.

4.2.2 Le programme FEDER 2021-2027 : des moyens en hausse, à destination de l'ensemble du littoral régional

Le nouveau PO-FEDER en Nouvelle-Aquitaine pour la période 2021-2027 n'est pas encore définitivement adopté. Le montant des fonds FEDER attribués à la région est toutefois connu : il sera de 735 M€, soit une très légère hausse (+ 2,8 %) par rapport à la période 2014-2020.

D'après les éléments transmis par la région, la gestion du trait de côte continuera de figurer parmi les actions éligibles. Il s'agit de l'objectif spécifique n° 2.4 « *Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophes et la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes* ». Pourront être financées au titre de cet objectif les actions contenues dans les stratégies locales, comme l'acquisition de connaissances, la surveillance de l'érosion, la sensibilisation du public, les ouvrages de protection ou des actions de relocalisation (y compris les acquisitions foncières).

La région prévoit d'allouer 38 M€ à cet objectif, à raison de 13 M€ pour les risques d'inondations et de glissements de terrains et 25 M€ pour les risques de tempêtes et de sécheresse. Il est toutefois impossible, à ce stade, de connaître avec précision le montant des fonds qui seront alloués à la gestion de la mobilité du trait de côte dans la mesure où l'objectif 2.4 du futur PO-FEDER ne porte pas seulement sur les risques littoraux mais inclut également les risques naturels à l'intérieur des terres et la lutte contre la pollution des eaux.

Ces fonds sont essentiels pour les porteurs de stratégies locales. En moyenne, ils représentent environ un tiers du financement de leurs programmes d'actions. Ils sont donc un outil déterminant pour la conduite des stratégies locales de gestion de la bande côtière.

4.3 Le soutien par la région sur ses fonds propres aux stratégies locales et aux acteurs spécialisés dans la gestion du trait de côte

4.3.1 Des subventions sur fonds propres principalement dédiées à l'investissement

La région accorde des subventions aux porteurs de stratégies locales. Elles ont représenté environ 40 % du soutien financier régional sur la période 2013-2021, soit un total de 11 082 953 €. Elles sont versées sous réserve du respect de conditions posées dans le règlement d'intervention en faveur du littoral, qui limite en principe l'intervention régionale aux « actions

et ouvrages inscrits dans le cadre d'une stratégie locale de gestion du trait de côte ou ayant utilisé une méthodologie similaire » ; toutefois, le règlement prévoit que « 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 (SRADDET, NeoTerra notamment) »⁷¹.

Une rupture importante en termes de volume de subvention est observée à compter de l'exercice 2017, date à laquelle s'instaure une relative stabilité. D'après les données reçues en cours d'instruction, la région n'avait pas versé de subventions pour le trait de côte avant 2013.

Les destinataires de ces subventions sont principalement le bloc communal (communes et EPCI). Les organismes extérieurs en ayant reçu environ un tiers au cours de la période. Le montant moyen annuel de subventions s'établit autour de 1 M€ à compter de 2016, date à laquelle ont été lancés les premiers plans d'actions de stratégies locales en Nouvelle-Aquitaine.

Tableau n° 5 : évolution et répartition des subventions régionales pour la gestion du trait de côte, hors fonds FEDER

Bénéficiaires	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
<i>Communes</i>	40 600	14 000	675 000	560 814	321 400	312 698	789 700	200 000	373 264	3 287 476
<i>EPCI</i>	57 000			50 000	1 500 795	969 200	1 137 621	373 307		4 087 923
<i>Départements</i>							156 599			
<i>Organismes extérieurs</i>	247 681	523 618	409 266	268 090	447 100	460 600	515 100	360 800	318 700	3 550 955
TOTAL	345 281	537 618	1 084 266	878 904	2 269 295	1 742 498	2 599 020	934 107	691 964	11 082 953

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données de la région

Ces dépenses sont en majeure partie des subventions d'investissement. Sur la période étudiée (2013-2021), la part des subventions de fonctionnement était d'environ 37 % du total des subventions versées, soit 4 071 368 €, principalement au soutien en fonctionnement du GIP Littoral.

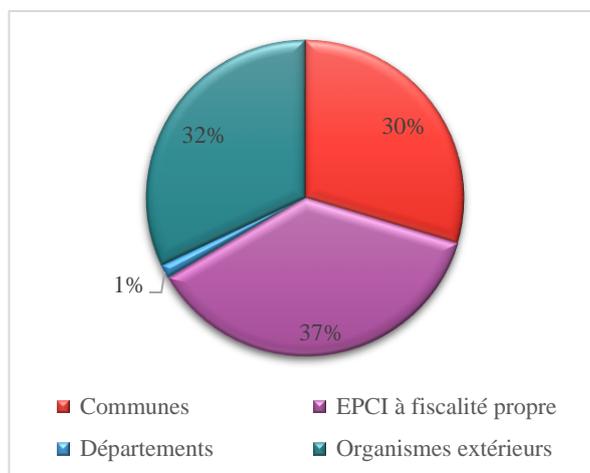
Pour la période à venir, le conseil régional n'envisage pas d'évolution à la hausse de subventions sur fonds propres qu'il alloue aux acteurs impliqués dans la gestion du trait de côte.

4.3.2 Le soutien financier au fonctionnement des acteurs locaux spécialisés

La région verse également une quote-part d'adhésion au GIP Littoral depuis 2013 en sa qualité de membre du groupement. Elle s'élevait à 78 900 € en 2013, et a été portée à 110 000 € en 2021 soit une progression de 39 % en cohérence, notamment, avec l'évolution des effectifs du GIP Littoral qui sont passés de cinq à huit agents en ETP sur la période (notamment en raison de l'extension du périmètre du groupement à la Charente-Maritime en 2022). Sur l'ensemble de la période ces quotes-parts représentent un total de cumulé de 795 600 € à la fin de l'année 2021.

⁷¹ Axe 3 (« Gestion des risques naturels côtiers ») du règlement d'intervention en faveur du littoral, pp. 6-10.

Graphique n° 3 : destinataires des financements régionaux en faveur du trait de côte (2013-2021), hors fonds FEDER



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données de la région

Le GIP a également perçu 132 760 € de subventions de fonctionnement de la part de la région au cours de la période 2013-2021. Structure de coopération et d'accompagnement, il ne perçoit en revanche pas de subvention d'investissement. Toutes dépenses confondues, la région a soutenu le GIP à hauteur de 982 706 € entre 2013 et 2021, soit une moyenne d'environ 123 000 € par an.

L'OCNA, qui n'est pas un organisme mais un « projet » réunissant divers acteurs, est également soutenu par la région à travers les organismes qui l'animent. Il s'agit du BRGM, qui a perçu 2,129 M€ de subventions de fonctionnement sur la période 2013-2021, et de l'ONF, qui a reçu 0,57 M€ sur la même période.

Il convient de préciser qu'en plus de sa contribution à l'Observatoire, l'ONF conduit également des projets spécifiques pour la préservation des dunes. Ceux-ci sont indirectement liés à l'érosion marine, puisqu'ils traitent de l'érosion éolienne et de la préservation de la biodiversité. La région a soutenu ces projets à hauteur de 200 000 € par an en 2019, 2020 et 2021. Enfin, le conseil régional a également soutenu le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) sur ses fonds propres à hauteur de 159 000 € entre 2018 et 2019.

4.4 Des aides qui font l'objet d'un suivi *ex ante* et *ex post* par la région

Les aides régionales et européennes font l'objet d'un suivi régulier en termes de gestion financière et de suivi technique.

Avant l'octroi de l'aide, les services instructeurs de la région sont associés à l'élaboration des projets au sein des instances *ad hoc* (comités de pilotage dédiés) et à travers des échanges bilatéraux avec les bénéficiaires pour la construction du plan de financement. La région s'appuie sur la méthodologie de la SRGBC, dont le respect est garanti par le GIP Littoral, ainsi que sur l'expertise des partenaires techniques de l'OCNA.

Les projets font ensuite l'objet de suivis bilatéraux entre leurs porteurs et les services de la région, ainsi que de comités techniques et de pilotage permettant de vérifier le bon usage des subventions et les ajustements nécessaires.

Les relations entre les bénéficiaires d'aides et la région, tant en matière de fonds propres qu'europeens, sont cadrées par des conventions de financement obligeant, notamment, à signaler toute modification éventuelle du projet au préalable, et permettant d'ajuster le financement en conséquence.

Des livrables sont déterminés dès le début du processus afin d'attester, en fin de projet, de sa bonne réalisation et de la bonne utilisation des subventions. Chaque paiement est effectué sur la base de ces justificatifs.

4.5 L'articulation des moyens financiers régionaux avec ceux de l'État à travers les contrats de plan État-région

Pour partie, les moyens financiers mobilisés par la région pour le trait de côte s'inscrivent dans le cadre des CPER⁷². Ces contrats sont des outils programmatiques non contraignants. Malgré leur appellation, ils n'entraînent pas de conséquences juridiques pour leurs signataires. Ils ont été créés à la suite des lois de décentralisation au début des années 1980 dans le but de partager la compétence de l'aménagement du territoire entre l'État, qui l'assumait seul auparavant, et les collectivités locales qui venaient d'être créées.

Ces contrats comprennent différents axes stratégiques sur lesquels l'État et la région s'accordent pour concentrer leurs moyens financiers pour la période à venir. Selon le terme consacré, il s'agit de « catalyseurs » d'investissement public. Toutefois, leur fonction n'est qu'indicative. Ils permettent d'identifier les grands projets d'infrastructures à venir et de donner les ordres de grandeur, par thème, des sommes que l'État et la région prévoient de dépenser sur une période donnée.

Ils présentent à la fois les crédits « contractualisés », que les deux signataires envisagent de dépenser sur la période, et les crédits « valorisés », que les signataires auraient de toute façon dépensés sur la période du fait de l'exercice normal de leurs compétences ou de projets déjà engagés auparavant.

Au cours de la période examinée, deux vagues de CPER se sont succédé. La première, de 2015 à 2020, au cours de laquelle les régions ont été fusionnées. La seconde, en cours de mise en œuvre, qui couvrira la période 2021-2027. Toutes deux portent notamment sur l'aménagement du littoral face à la mobilité du trait de côte.

4.5.1 Des CPER 2015-2020 distincts entre les anciennes régions de l'actuelle Nouvelle-Aquitaine

La précédente génération de CPER avait été adoptée juste avant la fusion des régions, en 2015. Au sein du périmètre de ce qui est désormais la Nouvelle-Aquitaine, avaient ainsi été signés trois CPER pour les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes.

⁷² Ces contrats sont un mode de gestion publique par lequel l'État et une ou plusieurs régions s'engagent sur une programmation et un financement pluriannuels autour d'objectifs communs en matière d'aménagement du territoire. D'une durée de cinq à sept ans, les CPER ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

À eux trois, ces contrats prévoyaient 3,54 Md€ de dépenses publiques pour la période 2015-2020 (2,04 Md€ pour l'État, dont 600 M€ de « crédits valorisés », et 1,5 Md€ pour la région, dont 170 M€ de « crédits valorisés »). Toutefois, seuls les CPER des régions littorales (Aquitaine et Poitou-Charentes) prévoyaient des dépenses en faveur du trait de côte.

Le CPER aquitain 2015-2020 mentionnait au sein de son « volet territorial » un axe 6.3, intitulé « Déployer une gestion intégrée du littoral ». Cet axe visait l'approfondissement de la connaissance sur l'érosion, la facilitation de la gouvernance de la stratégie de développement durable du littoral et l'accompagnement des SLGBC. Il prévoyait à cet effet 12,8 M€ de dépenses réparties à parité entre les deux signataires. Toutefois, sur ce total, 5,7 M€ étaient dédiés à l'aménagement durable des plages. Les dépenses qu'il était effectivement prévu de fléchir vers la gestion du trait de côte s'élevaient en réalité à 7,1 M€ (3,05 M€ pour l'État et 3,05 M€ pour la région).

Le CPER picto-charentais, pour sa part, abordait également le trait de côte au travers de son article 18 (« Gestion intégrée du littoral »). Lui-même subdivisé en sous-articles, il prévoyait 13,2 M€ de dépenses sur la période, dont 8 M€ pour des travaux de renforcement d'un pont sur le territoire de la commune de Rochefort. Les fonds qu'il était prévu d'allouer à des actions susceptibles de concourir à la gestion du trait de côte représentaient 5,2 M€, dont 2,5 M€ à la charge de l'État. Ils s'inscrivaient dans les sous-articles « Protection du littoral » (2,3 M€ dont 1,8 M€ à la charge de la région pour conduire des actions de connaissance, de communication et de soutien aux stratégies locales) et « Aménagement durable et préservation du patrimoine » (2,5 M€ intégralement financés par l'État pour protéger, notamment, le patrimoine historique situé sur le littoral).

Au total, au sein du périmètre de l'actuelle Nouvelle-Aquitaine, les CPER signés pour la période 2015-2020 prévoyaient 12,3 M€ de dépenses spécifiquement dédiées à la gestion du trait de côte.

La région n'a pas fourni à la chambre de documents de suivi de la consommation des crédits prévisionnels inscrits dans ces plans.

En l'absence de ces documents retraçant avec précision les dépenses effectivement engagées par l'État et la région dans le cadre de ces contrats, il est impossible à la chambre de se prononcer sur leur sincérité et le respect de leurs stipulations. Néanmoins, le faible écart entre le niveau total de dépenses prévisionnelles et les dépenses effectivement réalisées par la seule région laisse supposer que, soit l'État n'a pas tenu ses engagements, soit la région a financé sur fonds propres des projets qui ne sont pas entrés dans le cadre posé par les CPER.

Dans tous les cas, la précision et la fiabilité du contenu de ces documents, ainsi que le suivi de leurs engagements devraient être améliorés afin de permettre de les évaluer. Le bilan de leur réalisation pourrait utilement être mis à la disposition du public.

4.5.2 Un CPER 2021-2027 qui intègre la gestion du littoral sur l'ensemble de la région Nouvelle-Aquitaine

Le nouveau CPER pour la période 2021-2027 a été approuvé par le conseil régional le 21 mars 2022. Il a été conclu dans un contexte particulier, en raison de l'inachèvement de certains axes importants des CPER précédents en matière de mobilité qui ont été prolongés, et de la mise en place, après la crise sanitaire, d'un « accord régional de relance » (ARR) par lequel la région a complété l'effort financier exceptionnel apporté par l'État dans le cadre du plan de relance.

Tableau n° 6 : dépenses de gestion du trait de côte prévues au CPER 2021-2027

(En M€)	État	Région	Sous total	Total
<i>CPER 2021 - 2027</i>				
<i>Crédits contractualisés</i>	868	1053	1921	4920
<i>Crédits valorisés</i>	989	843	1832	
<i>ARR</i>	555	612	1167	
<i>Axe "transition écologique"</i>				
<i>Crédits contractualisés</i>	391	420	811	1039
<i>Crédits valorisés</i>		100	100	
<i>ARR</i>	39	89	128	
<i>Sous-axe "Littoral"</i>				
<i>Crédits contractualisés</i>	11	36,4	47,4	56,1
<i>ARR</i>		8,7	8,7	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données de la région

Pour ces raisons, le nouveau CPER prévoit, outre les crédits contractuels « classiques », les fonds issus de l'ARR ainsi que, comme pour la période précédente, les crédits dits « valorisés » (cf. *supra*, 4.5.1). Le cumul de ces moyens prévisionnels représente environ 4,9 Md€ (les crédits dédiés à la mobilité non « consommés » sur le précédent CPER ne sont pas inclus dans ce calcul).

Les signataires du contrat prévoient d'allouer 811 M€ à la transition écologique, dont 47,3 M€ spécifiquement pour l'axe 2.4.2 consacré au littoral. Cet axe apporte peu de nouveautés par rapport aux CPER précédents : il encourage le soutien à l'acquisition de connaissances sur l'érosion, à la mise en œuvre des stratégies locales, à la préservation et à la valorisation des paysages littoraux ainsi que, et ce sont deux nouveautés, à la préservation des écosystèmes marins et à la constitution « d'espaces d'échanges » entre les acteurs.

Ces 47,3 M€ seront financés à hauteur de 11 M€ par l'État (FNADT) et de 36,4 M€ par la région. Cette dernière distingue les crédits dédiés au trait de côte (29,8 M€) et ceux dédiés à l'aménagement durable des stations (6,5 M€).

Le texte du CPER prévoit que le versement des aides sera soumis au respect, par les porteurs de projets, à des règles d'éco-conditionnalité et de limitation de l'artificialisation. Il exige également que les projets s'inscrivent dans les règles contenues dans les schémas et stratégies applicables localement tels que, notamment, le SRADDET et la SRGBC, sans en préciser toutefois le détail. Ce qui pourrait utilement être fait pour pouvoir respecter cette exigence.

ANNEXES

Annexe n° 1. Définition des principaux concepts	42
Annexe n° 2. Liste des abréviations	43

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

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

<i>ABRÉVIATIONS</i>	<i>DÉFINITION DU TERME</i>
<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



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des grands hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

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