

Remarques sur le rapport parlementaire de Monsieur Stéphane Buchou, député de Vendée (octobre 2019)

Le rapport est intitulé « Quel littoral pour demain. Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique ».

Le titre du résumé présenté en préalable au rapport reprend le texte de la lettre de mission signée du Premier Ministre : « Repenser l'élaboration de nos politiques publiques sur le littoral face à l'érosion côtière ».

1. Tout le rapport est construit sur l'idée que l'érosion côtière est « inexorable » et qu'elle est accélérée par le changement climatique.

La terminologie utilisée n'est pas anodine, car elle reflète un a priori assumé dès le départ : **l'érosion côtière est assimilée à la « dynamique littorale »**. « La mission recommande d'introduire dans le Droit, une définition, aussi simple et succincte que possible, de l'érosion côtière que nous souhaitons « rebaptiser » dynamique littorale, terme plus en phase avec les projets de territoire qui traduiront la mise en œuvre de la politique d'aménagement littoral ». La dynamique littorale est considérée comme un phénomène « progressif » (p. 8) et « graduel » (p. 19, R1 ; p. 28), amplifié par l'élévation du niveau de la mer, et qui mène inexorablement à l'érosion côtière. Elle a « pour conséquence, une mise en cause de la pérennité des espaces et des activités humaines situées à proximité du rivage » (p. 28).

Ces affirmations et les recommandations associées soulèvent de nombreuses objections d'ordre scientifique. Pour nous, la définition « juridique » de la dynamique littorale telle qu'elle est proposée p. 28 (R1) doit être sérieusement amendée. La dynamique littorale ne se résume pas à l'érosion côtière. Pour un scientifique, c'est un phénomène complexe qui met en jeu de nombreux paramètres (marins, éoliens, biologiques, anthropiques). Elle dépend de la houle incidente, des vagues à la côte, de la marée, des courants, du vent, des agents biologiques et anthropiques. **Elle se manifeste par des transferts de sédiments** longitudinaux ou transversaux par rapport au trait de côte, quantifiables au sein de **cellules hydrosédimentaires** réparties le long du littoral et s'inscrivant dans un **système côtier** associant une partie marine (petits fonds, avant-plage et zone intertidale) et une partie continentale (haut de plage, dunes bordières, falaises). Les estuaires sont des espaces mixtes appartenant alternativement au domaine marin et au domaine continental.

Ce qui caractérise cette dynamique est qu'elle **dépend de facteurs parfaitement prévisibles que sont les marées et les courants induits et en même temps de facteurs parfaitement aléatoires et imprévisibles que sont les tempêtes**. L'énergie qui fait fonctionner la dynamique littorale est donc extrêmement variable dans le temps et l'espace, en fonction de l'occurrence des tempêtes et de l'élévation soudaine et momentanée du niveau de la mer (« surcote ») qui peut être 1000 fois plus importante (de 1 à plus de 3m en quelques heures) que celle due au réchauffement climatique (de 1 à 3 mm/an). On notera qu'il n'y a rien de « graduel » ou de « progressif » dans cette définition de la dynamique littorale.

Le plus important à retenir est que la dynamique littorale implique une ***mobilité naturelle du trait de côte qui est une conséquence directe des transferts de sédiments***. Cette mobilité s'inscrit dans une bande littorale plus ou moins large selon les caractéristiques locales (de quelques mètres à plus de 100m). Dans cet « ***espace de mobilité*** » le trait de côte fluctue dans un sens ou dans l'autre. Quand le système fonctionne sans être perturbé par l'homme, les transferts de sédiments se traduisent concrètement par des secteurs en érosion (exportation de sédiments), et des secteurs en accrétion (accumulation de sédiments) et d'autres stables (égalité entre sorties et entrées de sédiments). Dans une nature non perturbée par l'homme, rien ne se perd et ce qui s'en va d'un endroit va se redéposer ailleurs, le long de la côte ou de part et d'autre de la côte (en mer ou dans les dunes ou les estuaires). Il est important de noter que ***l'érosion (= exportation de sédiments) va entraîner, soit le recul du trait de côte quand il est libre de fluctuer, soit l'abaissement de la plage quand il est bloqué par une digue ou des enrochements***. Or ces deux phénomènes requièrent des traitements différents.

Quel est le lien avec le réchauffement climatique ? Dans leur définition de la dynamique littorale les auteurs du rapport le considèrent comme implicite. Pourtant ils admettent aussi que cette dynamique existe depuis « l'époque glaciaire » (sic, p. 15), donc bien avant le réchauffement climatique actuel. Les scientifiques qui se sont penchés sur le problème montrent que le rôle du « changement climatique » sur l'érosion côtière serait avéré si on pouvait prouver que les tempêtes deviennent plus nombreuses et intenses. Or de très nombreuses études françaises et étrangères concluent qu'il n'en est rien. Le rapport reconnaît que seuls 20% des côtes françaises sont soumis à l'érosion (p. 21), ce qui contredit l'idée que le recul est inexorable...

2. L'autre idée force du rapport est qu'il ne faut plus parler de « gestion intégrée du trait de côte » mais « d'aménagement littoral ».

Il propose de transformer le « Comité National de suivi et de gestion intégrée du trait de côte » en « Comité National de l'Aménagement Littoral » et de passer de « la logique de gestion du risque, qui avait jusqu'alors prévalu, à celle de l'aménagement de l'espace » (p. 13). C'est en fait un ***revirement complet de philosophie et un retour en arrière*** : on revient 50 à 60 ans en arrière (missions Racine de 1963 et MIACA dans les années 1970, entre autres) quand l'objectif était de faire de la côte languedocienne une nouvelle Floride. Il fallait urbaniser le plus près possible de la mer pour que chacun profite au maximum de la plage. On construisait sur les dunes, on aménageait des digues promenades. A Wissant par exemple, dans les années 1960-1970, on détruisait méticuleusement les champs de dunes embryonnaires qui se développaient naturellement en haut de plage et préparaient la formation de nouvelles avant-dunes. Il ne fallait surtout pas que les résidents du front de mer se retrouvent en arrière de dunes qui leur auraient caché la mer. Cet « aménagement » du littoral n'était pas nouveau car les premières stations balnéaires du 19^{ème} siècle ont presque toutes été construites sur des dunes et parfois même sur le haut de plage. Mais les années 1960-1970 ont vu la généralisation du phénomène. Tout cela était fait sans tenir compte de la mobilité naturelle du trait de côte. L'aménagement du littoral était indissociable de la ***défense contre la mer***, puisqu'il fallait bien protéger les nouvelles constructions en front de mer.

Le tournant des années 1980-1990 a vu la naissance puis la confirmation du **concept de « gestion intégrée » des zones côtières**. Il fallait désormais intégrer tous les éléments du système côtier, biotiques et abiotiques pour arriver à une gestion raisonnée du littoral. Cela s'est fait en parallèle avec les progrès de la recherche scientifique. Une meilleure diffusion des connaissances a incité les élus à modifier la législation et l'appareil réglementaire sur le littoral français. Les mauvaises pratiques du passé n'ont pas complètement disparu mais elles sont plus rares. On peut donc dire sans se tromper que cette nouvelle approche (de l'aménagement à la gestion intégrée) a été un immense progrès, car *désormais il fallait tenir compte de l'espace de mobilité du trait de côte et de la préservation des écosystèmes¹ littoraux*.

De même qu'on ne doit pas construire dans une zone inondable, de même on ne doit plus construire dans l'espace de mobilité naturelle du trait de côte.

Il reste néanmoins à gérer au mieux les erreurs du passé et nous pensons que c'est cela qui aurait dû être au cœur des réflexions de la mission parlementaire commandée par le Premier Ministre. En effet si seuls 20% des côtes françaises sont affectées par l'érosion marine, ces 20% concentrent l'essentiel des enjeux (stations balnéaires, complexes urbains, portuaires et industriels). On attendait du rapport qu'il propose des solutions « intégrées » (combinant les aspects technique, économique, financier et sociétal) applicables à ces 20% de côtes. Force est de constater qu'il ne répond pas aux nombreuses interrogations que se posent les gestionnaires du littoral et ceux qui doivent prendre aujourd'hui des décisions qui vont engager l'avenir du littoral.

3. Erosion marine, risques naturels et régime CatNat

Dans un rapport parlementaire, le vocabulaire doit respecter les définitions proposées par les scientifiques, même s'il n'est pas destiné à des scientifiques. Or le rapport reprend souvent celles d'un « dictionnaire de l'environnement » (cf. p. 27) qui n'a malheureusement pas de base scientifique solide.

P. 28 nous lisons à propos de l'érosion côtière « *son caractère de phénomène naturel et graduel n'en fait pas un aléa permettant de la qualifier de risque* ». Dans cette phrase, les termes d'aléa et de risque ne sont pas utilisés correctement. Le risque n'existe que si un aléa menace des enjeux. Et l'érosion côtière n'est pas un aléa en soi mais peut résulter d'un ou de plusieurs aléas. Elle peut aussi résulter des activités et interventions humaines comme l'a bien dit Mme la députée Panonacle (citée p. 28).

P. 30, la même erreur se répète à propos de la dynamique côtière et de la submersion marine que le rapport veut absolument opposer : ces « deux aléas (sic) sont de nature différente : phénomène continu et graduel pour le premier, même s'il peut connaître des phases d'accélération et de répit, et, phénomène accidentel et brutal pour le second, même si les fréquences d'occurrence sont de plus en plus nombreuses ». En fait les deux phénomènes sont souvent étroitement liés, dans le temps et l'espace.

¹ Il est symptomatique que le mot « écosystème » n'est jamais utilisé dans ce rapport

P. 73, le rapport reprend l'idée soutenue par les assureurs que « l'érosion côtière est un phénomène prévisible » donc non éligible au Fonds Barnier, créé pour financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel. Pourtant le Fonds a servi à indemniser les propriétaires de maisons évacuées suite à - ou en prévision de- l'effondrement d'une falaise, un phénomène tout à fait prévisible, alors même que le recul d'une côte sableuse peut être imprévisible au départ mais brutalement accélérée par des interventions humaines le long du littoral en « amont-dérive ».

Dans le rapport on lit (p. 73) : « si le recul brutal de rivages rocheux a pu ainsi voir ses conséquences financées par le Fonds, il n'en va pas de même des côtes sableuses dont le recul est par définition graduel (sauf ouverture de brèches dans une dune ?) ». En fait **le recul des falaises rocheuses est assimilé par les juristes à l'aléa « mouvement de terrain »** (interprétation de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement, décision du Conseil Constitutionnel n° 2018-698 QPC, rendue le 6 avril 2018). **Mais l'interprétation des juristes n'est pas celle des géologues et géomorphologues**, car ils méconnaissent les modalités complexes de recul d'une falaise rocheuse et celles des transferts sédimentaires le long d'une côte sableuse. L'injustice de cette inégalité de traitement des biens menacés avait été soulignée dans le rapport parlementaire de la députée Pascale Got (rapport n° 3959 du 23 novembre 2016) qui préconisait d'y mettre fin et de faire évoluer le régime CatNat. Ce problème n'est malheureusement pas du tout analysé dans le présent rapport et c'est tout à fait surprenant.

4. Un oubli majeur dans ce rapport : le rechargement massif des plages ou de l'avant-plage

Le tableau de la page 46 présente une « typologie des méthodes d'adaptation à l'érosion côtière » mais oublie ce qui est « la » solution adoptée dans beaucoup de pays dits « développés », entre autres les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis et de plus en plus la France. Comment les auteurs du rapport ont-ils pu faire l'impasse sur cette **pratique de gestion** qui a l'avantage d'utiliser la nature et de compenser les effets néfastes des perturbations anthropiques des transferts de sédiments le long des côtes ? L'unique évocation d'un rechargement concerne le système de « by-pass » utilisé à Capbreton (et non « Cap-Breton » comme c'est écrit !).

Pourquoi les auteurs du rapport n'ont-ils pas visité les sites français concernés par ces rechargements ? Pourquoi ne sont-ils pas allés voir ce qui se faisait chez nos voisins belges et néerlandais ? Pourquoi n'ont-ils pas tenu compte des nombreux travaux scientifiques faisant état des suivis post-opératoires et montrant tout l'intérêt de ces rechargements ? C'est surprenant ...

Le rapport se focalise uniquement sur la relocalisation des biens et des activités. C'est un parti-pris difficile à comprendre et qui laisse de côté ce qui est sans doute l'un des meilleurs, sinon le meilleur moyen d'accompagner la dynamique littorale, de prévenir les risques côtiers et de protéger les enjeux économiques sur les 20% de côtes où se concentrent les enjeux économiques. Du coup **le rapport passe à côté de ce qui risque de devenir un enjeu majeur des prochaines décennies : la gestion durable des ressources en sable de la frange littorale et la constitution de réserves stratégiques pour le rechargement des plages**. Car n'oublions pas que le sable qui

quitte les plages se retrouve en mer. Le plus grand danger qui guette notre littoral est l'exploitation de ce sable pour différents usages industriels.

5. La grande oubliée du rapport : l'ONG EUCC-France et ses ateliers de terrain (www.euccfrance.fr)

Parmi les quelques sites évoqués dans ce rapport, presque tous ont accueilli un atelier de terrain organisé par cette ONG, créée en 1994 pour rapprocher les élus du littoral, les gestionnaires et les scientifiques, diffuser la connaissance scientifique auprès de ceux qui vont décider de l'avenir du littoral pour les 20, 30, 50 ans à venir et contribuer aux réflexions sur les politiques publiques sur le littoral. C'est le cas d'Ault, de la côte des Havres (baie de Sienne), de Capbreton, de l'île d'Oléron, de Vias, de Giens-Hyères, de la Camargue, de la côte basque, de la Martinique, de la Guyane... Les livrets-guides et les comptes-rendus des ateliers de terrain sont pourtant disponibles en ligne et les documents de synthèse des derniers ateliers en Guyane et sur la côte d'Opale avaient été adressés au rapporteur. Leur lecture aurait permis une meilleure prise en compte de la complexité des réalités du terrain.

Il est également surprenant que le rapport ne cite pas deux excellentes études synthétiques récentes : 1°) *l'atlas morphodynamique de la côte aquitaine* produit en 2018 par le BRGM et l'Observatoire de la côte aquitaine, 2°) l'ouvrage *Dynamiques et évolution du littoral. Synthèse des connaissances* (3 fascicules déjà publiés), produit par le CEREMA.

Conclusion

Vu par des scientifiques ce rapport est déroutant (et décevant), car il ignore tout le travail qui a été fait ces dernières années, tant par les chercheurs que par les grandes institutions nationales (BRGM, ONF, CEREMA entre autres) et les groupes de travail pilotés par le Ministère en charge de l'environnement, dans le cadre de la Stratégie nationale de gestion du trait de côte. Sous prétexte d'innover on revient 50-60 ans en arrière et on tire un trait sur des avancées majeures dans le champ de la connaissance scientifique et de l'adaptation des politiques publiques à la mobilité naturelle du littoral.

Yvonne Battiau-Queney
Professeur émérite de l'Université de Lille
Présidente de l'association EUCC-France

Décembre 2019