

Recomposer les territoires littoraux en les adaptant au changement climatique, une urgence ?

Table ronde, 29/9/2023 (Festival International de Géographie – Hôtel de Ville de Saint-Dié)

Vincent BAWEDIN, Docteur en géographie,

Chargé de mission « Gestion du trait de côte & planification » à la CdC des Grands Lacs (40).

L'intervention est celle d'un chargé de mission, responsable au sein d'un EPCI¹ landais, du pilotage de la Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC) de Biscarrosse, station balnéaire située au sud du bassin d'Arcachon connue pour ses plages de sable fin, son triptyque lacs/forêts/océan et spot de surf très apprécié.

Si la reconnaissance – et l'incitation – de telles stratégies locales est officielle depuis la loi « Climat & résilience » d'août 2021, elles existent en Nouvelle-Aquitaine depuis 2012, grâce à un organisme qui a donné à la gestion intégrée du littoral en Aquitaine un temps d'avance : le GIP Littoral² (Groupement d'Intérêt Public littoral), émanation de l'Etat et de la Région (Nouvelle-)Aquitaine (document 1) dans un esprit proche de celui de la défunte MiACA.

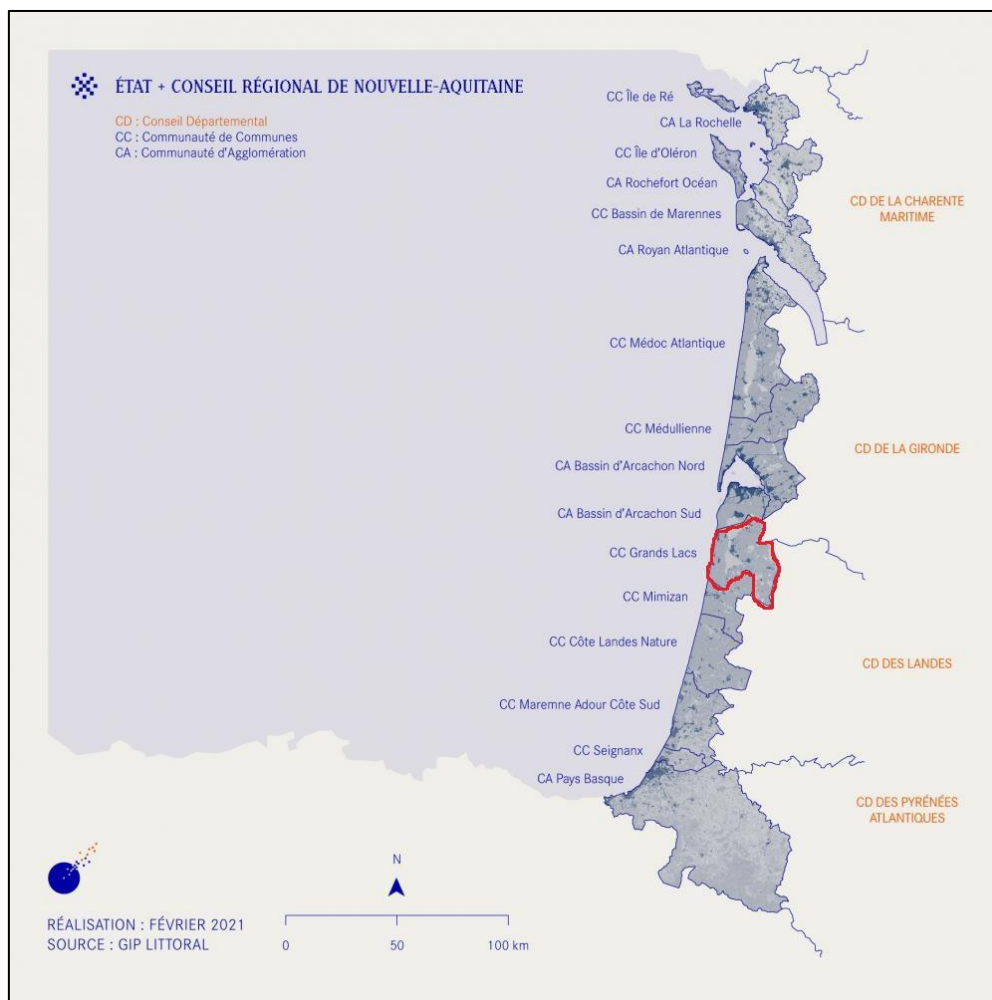
La plupart des territoires néo-aquitains portant une stratégie locale ont été contrôlé par la Chambre Régionale des Comptes (CRC), non pas par le simple prisme du contrôle financier mais celui, plus large, du thème de la gestion du trait de côte, considéré comme très important à l'aune des conséquences du changement climatique. Les 3 axes de l'investigation de la CRC portaient sur la façon dont les aléas et les enjeux étaient appréhendés par le gestionnaire, sur les moyens mis en œuvre pour y répondre (choix de gestion, stratégie, gouvernance...) et sur la solidité financière des porteurs de projets. Ce sur les exercices de 2011 à aujourd'hui. Les rapports d'observation, particulièrement riches car recelant des informations fouillées et pertinentes, sont accessibles sur la page web de cette institution³.

Ils méritent que tous s'y attardent, citoyens, chercheurs et universitaires comme décideurs. Cette initiative de la Cour des comptes va être étendue à l'ensemble des régions côtières dans le courant de l'année 2024. La concomitance de ce calendrier avec celui du récent Comité National du Trait de Côte (CNTC) est intéressante à souligner. Ce comité, présidé par la députée du bassin d'Arcachon Sophie Panonacle, a été installé au printemps dernier. Il s'est donné un an de concertation pour réfléchir à une stratégie de financement du risque érosion et imaginer le littoral de 2050.

¹La Communauté de communes des Grands Lacs (CdC des Grands Lacs), Etablissement Public de Coopération Intercommunale de + 30 000 habitants : <https://www.cgrandslacs.fr/> (cliquer sur « Aménagement & urbanisme » puis « gestion de la bande côtière » pour accéder à la page dédiée à la gestion du trait de côte)

²Pour plus d'infos : <https://www.giplittoral.fr/>

³Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle-Aquitaine : <https://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine>



Document 1 : les EPCI et Départements membres du GIP Littoral (en rouge, la CdC des Grands Lacs), d'après ©GIP Littoral

« 2050 », c'est précisément le littoral à + 30 ans par rapport à l'année de référence 2020, choisie en Nouvelle-Aquitaine comme base pour la cartographie de l'aléa érosion à +30 et +100 ans. Exercice obligatoire pour les communes inscrites dans la liste du décret du 29 avril 2022 (modifié l'été dernier pour porter leur nombre, croissant, à 242, dont Biscarrosse) qui n'ont pas de Plan de Prévention des Risques, ces tracés seront à intégrer aux PLU/PLUi dans un délai de 4 ans après la délibération inscrivant la commune dans la liste.

S'y trouvent des communes dont la présence surprend, tant leur vulnérabilité au risque érosion est faible. Je citerai, dans la Somme, celle de Saint-Quentin-en-Tourmont où le risque en termes de biens et de personnes est quasi nul. D'autres en revanche sont absentes, alors que le risque qui les concerne est bien réel voire prégnant ! Sans citer de nom, on remarquera que deux départements des côtes de la Manche ont été peu enclins à voir leurs communes « investir » cette liste. 242, c'est bien faible comparé aux 864 identifiées comme vulnérables à l'érosion, selon Madame Panonacle⁴.

⁴ citée dans un article de MCM Presse pour Localtis / Banque des Territoires, 16 mars 2023 : <https://www.banquedesterritoires.fr/debut-dun-de-travaux-pour-le-nouveau-comite-national-du-trait-de-cote>

Beaucoup de maires ne sont pas pressés, c'est un euphémisme. Pour rappel, suite à l'adoption par le gouvernement, de l'ordonnance relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte (article 248 de la loi « Climat & Résilience), l'Association Nationale des Elus des Littoraux (ANEL) et l'Association des Maires de France (AMF) ont saisi le Conseil d'Etat afin de garantir la sécurité juridique de l'ensemble du dispositif et d'accompagner l'action des élus locaux.

Cela m'incite, car je pense qu'il y a un lien, à revenir sur la dichotomie concernant la façon dont sont considérées la submersion marine et l'érosion. Ce **distinguo submersion versus érosion** constituera le 1^{er} point de mon intervention.

J'évoquerai la **Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC)** propre à Biscarrosse, et, comparaisons faites, comment elle s'inscrit dans l'actualité de la stratégie nationale de la gestion intégrée du trait de côte et de recomposition spatiale des territoires côtiers.

Je terminerai sur la notion d'« urgence ». La question ne sera pas de savoir si elle est évidente au regard des conséquences du changement climatique (+30 + 100 ans) mais sur le sérieux de ce vocable quand on sait quelle est la latitude d'action (tant financière que réglementaire) pour les collectivités locales d'une part, et le temps nécessaire entre la prise de décision politique et sa réalisation effective d'autre part (le cas du Signal à Soulac/Mer étant en ce sens éclairant).

Autrement dit : **donne-t-on les moyens d'agir aux acteurs locaux et, le cas échéant, d'agir vite ?**

I. L'érosion : un risque littoral !

Les géographes Catherine Meur-Férec, Stéphane Costa et Caroline Lummert rédigeaient il y a deux ans, avec la juriste Gaëlle Ezan (Meur-Férec *et al.*, 2021), une tribune intitulée « Erosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », signée par plus d'une trentaine de chercheurs dont plusieurs sont aujourd'hui autour de la table. Elle est publiée après la promulgation de la loi « Climat et résilience » et concerne notamment son chapitre V.

Elle souligne le dogme entretenu par le Ministère de ne pas considérer l'érosion comme un risque, au motif que « le recul du trait de côte est un phénomène progressif pouvant être anticipé » et que « (...) ce phénomène est prévisible. Il est certain qu'il va survenir et il est possible de prévoir son occurrence ».

La volonté de l'Etat de persister dans cette voie s'explique pour des raisons financières : l'érosion côtière ne figure pas parmi les risques naturels éligibles aux indemnisations en cas de catastrophe.

Il paraîtrait pourtant opportun, et scientifiquement sérieux, de distinguer « érosion » et « érosion brutale » et d'intégrer cette dernière dans le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (ce que propose, par exemple, la Fabrique Ecologique⁵).

⁵ ... qui n'est pas une « officine militante déraisonnable » puisqu'on trouve dans son Conseil d'Orientation des personnalités telles Arnaud Gossement, Chantal Jouanno ou encore Hubert Védrine (<https://www.lafabriqueecologique.fr/>).

Prenons des exemples concrets : le trait de côte recule dans le nord des Landes de 1,7 m / an en moyenne (données OCNA/BRGM). C'est certain, c'est prévisible, on peut l'anticiper. Cela permet de dire qu'à ce rythme, dans 10 ans, on avoisinera un recul de 17 mètres.

Suite à la série de tempêtes mémorables de l'hiver 2013/2014, encore dans l'esprit de beaucoup de gascons, le trait de côte a reculé à Biscarrosse de 20 à 25 mètres. L'encoche d'érosion la plus importante enregistrée sur la commune suite à une situation météorologique paroxysmique est de 40 mètres. C'était le 02 janvier 2012 (Artelia, 2023), lors de la tempête Andrea... qui est pourtant passée sur le Nord de l'Europe. Tout cela n'était ni certain, ni prévisible – et encore moins progressif – et ça c'est pourtant bel et bien produit.

Une érosion brutale, accélérée par des facteurs climatiques ou anthropiques – comme la présence de points durs (blockhaus, enrochements...) ; voire les deux (documents 2 à 4) – n'a plus rien à voir avec ce phénomène dont l'Etat semble penser qu'il cheminerait gentiment et de façon homogène.

Ajoutons à cela le fait que l'érosion et la submersion se confondent dans bien des cas, ou que la première entraîne la seconde : c'est bien suite à l'affaissement d'une maison sur la plage par recul de la dune au sommet de laquelle elle se trouvait, à l'image de nombreux blockhaus, que celle-ci sera recouverte par les flots de la prochaine grande marée.



Document 2 : *photo de l'érosion après la succession de quatre tempêtes, de novembre à décembre 2021 (Amélie, Sébastien, Atiyah et Fabien). Elle est ici amplifiée par la présence du blockhaus. Ce dernier n'est pas perceptible en saison estivale ©CdC des Grands Lacs, Biscarrosse (40) le 09 décembre 2021*

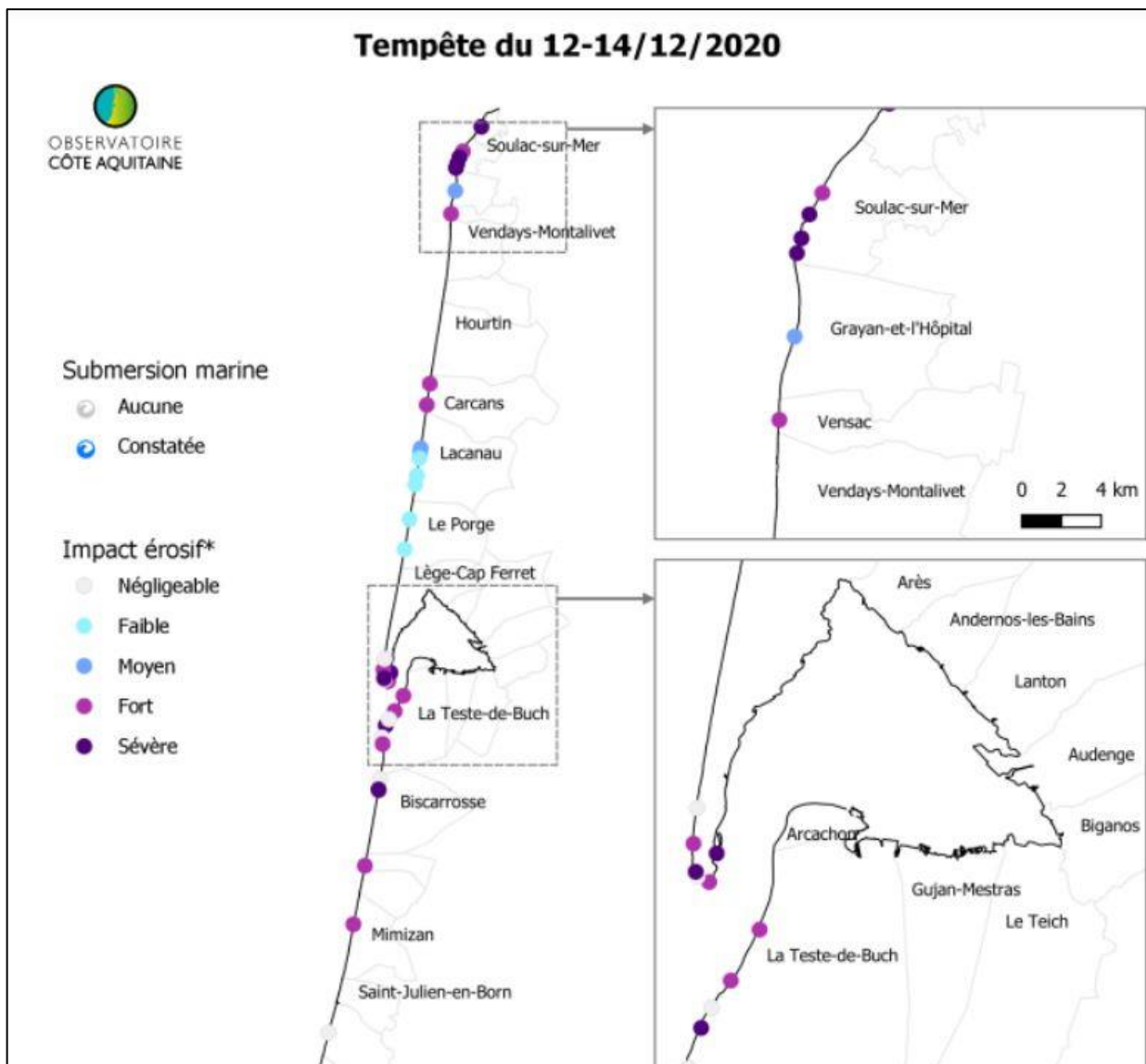


Document 3 : photo du retrait nécessaire (une première !) du poste de secours MNS (maître-nageur sauveteur) suite à la tempête Bella (27-29/12/2020) ©CdC des Grands Lacs, Biscarrosse (40) le 15 janvier 2021



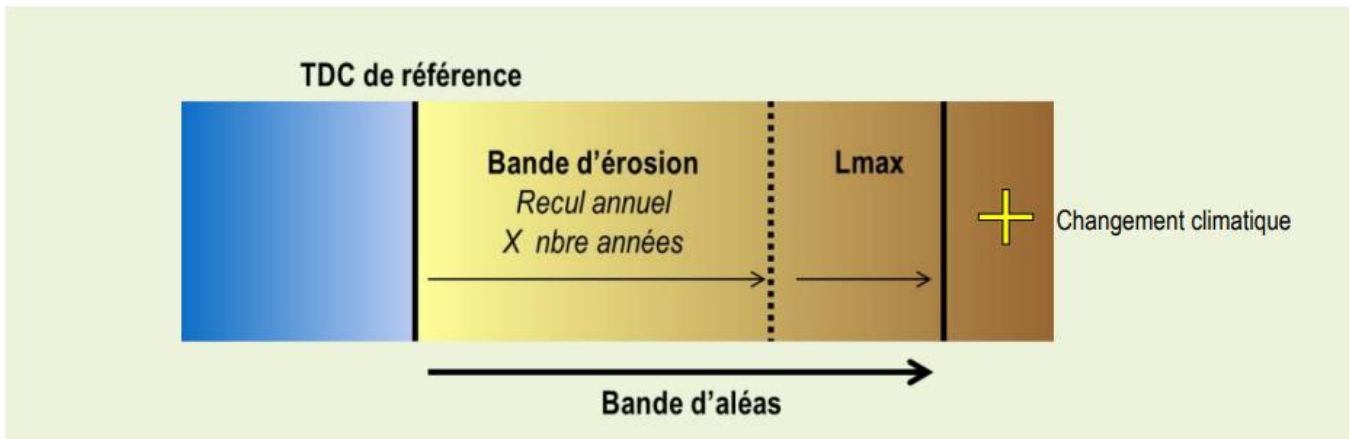
Document 4 : photographie de la plage sud de Biscarrosse après la série de tempêtes de l'hiver 2013/2014, ici en mars. Géotextiles et accès plages ont été détruits, laissant place à une falaise de plus de 6 mètres de hauteur. Le recul enregistré par endroit atteint 25 mètres ©SPAD 2014.

La Communauté de communes des Grands Lacs a rejoint le « réseau tempêtes », mis en place par l'Observatoire de la Côte Nouvelle-Aquitaine (OCNA). Cela lui permet de recevoir les alertes d'impacts (submersion + érosion) lors d'aléas forts sur le littoral aquitain. Là encore, chaque commune n'est pas « logée à la même enseigne », et un même événement peut engendrer des conséquences qui, sur une échelle d'impact érosif, varient de 1 à 5 (document 5). Dans l'exemple du document qui suit, Biscarrosse figure parmi les stations les plus fortement touchées, avec – chose classique – la pointe du Médoc.



Document 5 : Biscarrosse est identifiée en situation « d'impact érosif sévère » (soit le maximum) lors de la tempête du 12 au 14 décembre 2020 ©Observatoire de la Côte Nouvelle Aquitaine/Réseau tempêtes

Il est aussi instructif de noter que le BRGM et le Cérema, organismes publics sous tutelle de l'Etat, dans leur récent ouvrage de recommandation pour guider les collectivités dans leur cartographie locale de recul du trait de côte à +30 et +100 ans (BRGM et Cérema, 2022) proposent, comme méthode de calcul, celle utilisée par nombre de bureaux d'études : (document 6). On y voit que l'érosion, et son impact en termes de recul du trait de côte, ne se calcule ni de façon linéaire, ni de façon homogène, puisque trois paramètres entrent en compte. Parmi eux, 2 correspondent à des situations extrêmes ou résultant des conséquences du changement climatique, donc par définition peuvent difficilement être anticipées.



Document 6 : méthode de calcul de l'aléa érosion suivant les recommandations nationales ©ARTELIA

Que la bande d'érosion correspondant au recul annuel multiplié par le nombre d'années, que l'on pourrait appeler « érosion moyenne classique », soit prévisible et programmable peut s'entendre.

Que les bandes correspondant respectivement au Lmax, c'est-à-dire au recul extrême dû à des situations météorologiques exceptionnelles, et aux conséquences du changement climatique (très variables selon les méthodes de calcul... règle de Bruun ou autre) ne peuvent sérieusement pas être considérées comme progressives, régulières et anticipables.

Elles correspondent davantage à une érosion brutale ou soudaine, ou « sur-érosion ». D'ailleurs, combien de fois intégrer « Lmax » dans une projection à 30 ans ou 100 ans, quand on sait qu'à Biscarrosse, sur les 10 derniers hivers, au moins 3 ont été tempétueux et très impactants pour le trait de côte ?

Il y a donc de quoi trouver des arguments pour considérer l'érosion, ou une forme d'érosion, comme un véritable risque... y compris au sein des ouvrages de services sous tutelle de l'Etat si on confronte leurs recommandations à la réalité vécue du terrain. La prise en compte de celle-ci y est d'ailleurs fortement recommandée.

II. La SLGBC de Biscarrosse : une gouvernance évolutive et adaptative

La stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC) de Biscarrosse est portée par la Communauté de communes des Grands Lacs dans le cadre des compétences GEMAPI qui permet également, pour peu qu'il y ait une volonté politique, la lutte contre l'érosion.

La compétence GEMAPI est composée des missions visées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. **L'alinéa 5° portant sur la défense contre la mer** doit être interprété comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de **gestion intégrée du trait de côte** contribuant à la prévention de l'érosion des côtes notamment par des techniques dites « souples » mobilisant les milieux naturels, ainsi que des techniques dites « dures » qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution. (Source : MEEM, 2017, *Tous savoir sur la GEMAPI, fascicule de 12 p.*)

Nombre de territoires néo-aquitains l'ont montré (CF. les stratégies locales et le GIP Littoral).

A) Un triptyque qui fonctionne

Les SLGBC se déclinent en 8 axes, à l'image des PAPI, ce qui montre la similitude, en termes de gestion publique, des phénomènes « submersion » (PAPI) et « érosion » (SLGBC), même si une SLGBC peut aussi traiter du risque submersion (document 7). Un argument supplémentaire pour considérer les deux phénomènes comme des risques littoraux.

| | PAPI | SLGBC |
|--------------|---|--|
| Axe 1 | amélioration de la connaissance et de la conscience du risque | amélioration de la connaissance et de la conscience du risque |
| Axe 2 | surveillance, prévision des crues et des inondations | surveillance et prévision de l'érosion et de la submersion |
| Axe 3 | alerte et gestion de crise | alerte et gestion de crise |
| Axe 4 | prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme | prise en compte des risques érosion et submersion dans l'urbanisme |
| Axe 5 | réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens | réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens (dont « relocalisation ») |
| Axe 6 | ralentissement des écoulements | accompagnement des processus naturels, lutte active souple) |
| Axe 7 | gestion des ouvrages de protection hydrauliques | gestion des ouvrages de protection et action de lutte active dure contre l'érosion |
| Axe 8 | animation du PAPI | portage, animation & coordination de la stratégie locale |

Document 7 : Les 8 axes des SLGBC – à droite –, inspirés des axes des Plans d'Action et de Prévention des Inondations – à gauche –. A Biscarrosse, l'axe n° 7 n'est pas retenu © CdC des Grands Lacs, 2022.

La SLGBC a donné lieu à deux plans d'actions. Le premier, de 2018 à 2021, en comportait 13. Le deuxième, en cours, est prévu pour 6 ans et compte 29 actions. Inscrit dans une continuité, ils s'appuient sur le triptyque suivant :

- accompagnement des processus naturels au droit des dunes (partenariat avec l'ONF)
- lutte active souple... et réversible (transferts sédimentaires mécaniques)
- étude de relocalisation des biens menacés (3 bâtiments)

Ce choix stratégique permet de gérer à la fois l'urgence (rechargements en sable) et anticipe le moyen et long terme (repli stratégique). Cette stratégie assume également d'avoir écartées

les solutions dures d'enrochements et autres digues ou épis. Les seuls enrochements qui existent, au droit des villas jumelles, résultent de l'action des propriétaires dans les années 1980 et non des pouvoirs publics. Ils sont aujourd'hui sur le DPM (les vagues les atteignent régulièrement) et la question de leur légalité peut légitimement être mise à l'ordre du jour. La CRC, dans son récent rapport (CRC, *op. cite*), évoque même la régularisation urgente de leur statut s'ils devaient être maintenus. Pour autant, et afin d'espérer aboutir à une relocalisation à l'amiable, les pouvoirs publics semblent relativement souples et bienveillants...

Précisons cependant que les rechargements en sable de la plage n'ont pas pour vocation première la protection de ces biens privés, qui ne concernent qu'une centaine de mètres de linéaire côtier sur les plus de 1 kilomètre de plages protégés par la stratégie locale.

B) L'irruption de la justice dans la gestion des risques

Des 3 piliers de la stratégie, celui de la relocalisation demeure le point faible. L'imbrroglio juridique, entre la mairie de Biscarrosse et certains propriétaires de biens menacés, n'a pas aidé.

En juin 2019, plusieurs arrêtés sont pris par le maire pour « péril imminent » concernant une des deux villas jumelles (La Rafale) et la terrasse du Grand Hôtel. Cette décision intervient après un hiver éprouvant en termes d'érosion et quelques jours après une tempête en plein mois de juin, la tempête « Miguel », qui entrainera la mort de trois marins de la SNSM sur les côtes de Vendée.

Ils ont été annulés par le Tribunal Administratif de Pau respectivement en mars 2021 pour l'Hôtel et en mai 2021 après plusieurs recours du Syndicat des copropriétaires de la villa. Si le caractère avéré du risque était reconnu (il est bien question de « risque »), il était considéré comme ne pouvant entrainer une dégradation de l'immeuble que de façon évolutive, avec une faible probabilité de survenance d'un effondrement soudain (CRC Nouvelle-Aquitaine, 2023). Une dégradation évolutive n'est donc pas constitutive d'un « danger grave et imminent » selon le juge. Ce n'est pas la notion de « risque » qui est ici remise en cause, mais celle de l'imminence du danger.

Ceci explique vraisemblablement que les arrêtés pris depuis, successivement fin décembre 2020 et 2021 pour évacuation des mêmes bâtiments au moment des tempêtes n'aient pas été remis en cause par les co-propriétaires. Les arrêtés d'évacuation n'ont qu'une durée temporaire.

En ce qui concerne les annulations des arrêtés de péril de 2019, la commune a décidé de ne pas faire appel. L'écueil ne serait-il pas que la problématique des risques littoraux devienne un sujet avant tout juridique ?

La lecture des documents de l'Atelier de terrain tenu en 2022 à Biscarrosse (EUCC-France 2022 a, 2022 b) à l'initiative de l'association EUCC (European Union for Coastal Conservation), dont la branche française a été créée par le géographe Roland Paskoff, ainsi que le rapport de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine précité apporteront de nombreuses précisions sur ces questions à la croisée de l'environnement, la politique, du droit et de l'urbanisme.

C) Partenariats scientifiques et stratégiques dans la lutte active souple

La SLGBC de Biscarrosse comprend également de nombreux suivis scientifiques, avec des partenariats précieux tels que ceux du BRGM et de l'ONF via l'Observatoire de la Côte Nouvelle-Aquitaine (OCNA). Des mesures régulières, pré et post-opérations de rechargements en sable notamment, ont lieu sur le plan topographique, bathymétrique et prochainement un suivi d'écoulement de nappes va être initié avec une installation de piézomètres dans les dunes entre lacs et océan. Le ministère des armées fait aussi partie des partenaires, puisqu'une partie importante du sable marin redéployé sur la plage de la station balnéaire provient de l'estran situé en aval-dérive, sur les plages de la DGA-EM (Direction Générale des Armées – Essais de Missile), anciennement Centre d'Essais des Landes. Le lieu de prélèvement se situe au sud de la plage à réengraisser, c'est-à-dire en aval-dérive de manière à respecter le sens de la dérive littorale. Emprunter, au sein de la même cellule sédimentaire, le sable pour l'amener environ 1 kilomètre plus au Nord, c'est accompagner la dynamique naturelle puisque ce sable sera redéployé *in fine* dans la cellule et repartira vers le sud. Un « effet Shaddock » souvent raillé, mais qui a l'avantage d'être respectueux de la dynamique côtière (contrairement à la lutte active en dur) et bien moins coûteux, comme démontré par l'étude d'accompagnement de la SLGBC de Biscarrosse menée de 2016 à 2018 (Analyse Coût Bénéfice, analyse multicritères, etc....) –Artelia et *al.*, 2018 –. Ce choix (document 8) a remplacé celui suggéré par le bureau d'études qui avait envisagé que le sable soit pris plus au Nord, au droit du Wharf de La Salie à La Teste de Buch. Les volumes ont aussi été revus à la hausse, en fonction des besoins. La demande auprès de l'Etat (DDTM des Landes) est passé de 15 000 m³ par an à 70 000 m³. Dans le cadre du renouvellement d'autorisation (Déclaration d'Intérêt Général pluriannuelle 2024-2029), c'est plus près de 90 000 m³ qui devraient être sollicités.



Document 8 : illustration des opérations de transferts sédimentaires mécaniques (rechargements en sable). A gauche, les prélèvements, ou emprunts, à droite, les dépôts en haut de plage et/ou pied de dune, à + d'un kilomètre au Nord (©CdC des Grands Lacs, Biscarrosse le 21 mars 2023)

D) L'importance de la culture du risque

Nous ne pourrions terminer la présentation de la stratégie locale sans évoquer son axe n°1, peut-être le plus important. Celui de la connaissance et de la culture du risque. De nombreuses actions sont menées, et réitérées (la répétition est une des caractéristiques de l'enseignement) par le biais de table ronde, conférences-débats (dans le cadre de la fête de la mer et des littoraux, par exemple), de diffusion d'information dans les magazines de la ville de Biscarrosse et de l'intercommunalité, distribués à plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires, de panneaux d'exposition, de parcours interactifs avec des panneaux extérieurs, et même d'une vidéo en motion design réalisée avec un prestataire (documents 9 & 10).



Document 9 : un des 6 panneaux interactifs installés sur un parcours de 1 kilomètre, présentant les aléas, enjeux et risques littoraux ainsi que la stratégie adoptée localement ©CdC des Grands Lacs (parcours géoréférencé à retrouver sur : <https://www.biscagrandslacs.com/espace-pro/biscarrosse-plage-decouverte-interactive-du-phenomene-erosion>)

Une station CoastSnap va également voir le jour courant octobre avec l'appui de l'OCNA⁶, sur la dune surplombant la plage sud de Biscarrosse (Document 11). Véritable projet de science participative permettant à chacun de contribuer à la transmission de données pour le suivi de l'évolution de la plage, pour une meilleure connaissance et prise de conscience de la vulnérabilité du littoral face au risque érosion. Le système consiste à photographier la plage depuis un support fixe adapté, et envoyer le ou les clichés. Biscarrosse accueillera ainsi la quatrième station CoastSnap d'Aquitaine, après Lacanau (33), Capbreton (40) et Saint-Jean-de-Luz (64).

⁶ Dans le cadre de l'Observatoire de la Côte de Nouvelle-Aquitaine (OCNA), des stations CoastSnap, inspirées d'une initiative australienne, sont installés sur des sites emblématiques en matière d'érosion. Pour + d'infos : <https://coastsnap-nouvelle-aquitaine.fr/>



Document 10 : extrait de la vidéo en Motion Design consacrée à la SLGBC de Biscarrosse. Accessible sur le net, elle est notamment diffusée localement sur les écrans des offices de tourisme ©CdC des Grands Lacs : <https://www.youtube.com/watch?v=B0EvApYu2jc>



Document 11 : séance d'essai pour choisir la meilleure localisation de la plateforme CoastSnap à Biscarrosse-plage ©CdC des Grands Lacs, juin 2023

III. « Urgence » et « recul stratégique » : antagonisme sémantique ? Quels outils pour avancer ?

Les difficultés rencontrées pour la relocalisation des biens menacés de première ligne résident, nous l'avons vu, dans l'aspect aléatoire du procédé à l'amiable, dans l'acceptation de l'idée d'imminence du risque (quand le risque lui-même n'est pas tout simplement nié), mais aussi dans la faisabilité législative, juridique et financière.

Deux « outils » permettent d'avancer dans cette (longue) entreprise de recomposition spatiale, qui englobe le concept de relocalisation pour le secteur de Biscarrosse. Le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) et ceux issus de la loi Climat et résilience d'août 2021.

A) Le PPA trait de côte

Le Projet Partenarial d'Aménagement est un contrat entre l'Etat et les collectivités locales, le plus souvent un Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI). Outil de droit commun (article L312.1 du code de l'urbanisme), il est issu de la loi ELAN de 2018 (J-M Quéméner)⁷

Son objectif est d'aider la collectivité à une opération d'aménagement complexe, et en ce qui concerne les PPA « trait de côte », à expérimenter une recomposition de territoire soumis à l'aléa érosion.

Ces derniers sont au nombre de 5 en France : trois issus de l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) du ministère de 2021 (Lacanau, Saint-Jean-de-Luz et Coutances) et deux issus de l'AMI de 2022 : Biscarrosse et Sète Agglopôle Méditerranée. D'autres viendront s'ajouter, un AMI ayant été lancé cette année dans le cadre d'une mesure « Adaptation au recul du trait de côte » du nouveau Fonds Vert.

A Biscarrosse, la rédaction du contrat, et de son plan d'actions, qui sera signé entre l'Etat (Préfecture des Landes), la Communauté de communes des Grands Lacs, la ville de Biscarrosse, le GIP Littoral et la Région Nouvelle-Aquitaine (sans participation financière pour cette dernière), sont en cours. Le travail a commencé avec l'acte de candidature (juin 2022), l'officialisation et l'installation du comité de pilotage en préfecture des Landes (février 2023), et devrait aboutir à la signature contractuelle au dernier trimestre 2023. A la clé, des financements de l'Etat sur l'enveloppe du Programme 135 du Ministère « Politique d'aménagement de l'Etat ». La durée de ce contrat est actée pour 10 ans (2023-2032). Le montant des financements, qui devraient être versés annuellement, n'est pas encore connu précisément mais était fléché à hauteur de 5 M € pour les lauréats de l'AMI 2022 dont fait partie Biscarrosse.

⁷ Informations issues de l'interview de Jean-Marie Quéméner et Marie Courtet (Ministère de la Transition Ecologique DHUP/DGALN) réalisée par Gérard Yann et Vincent Johan en novembre 2021 et retranscrite en février 2022 sur le site fonciers-en-debat.com/ (<https://fonciers-en-debat.com/le-ppa-trait-de-cote-peut-il-bouleverser-lusage-du-foncier-littoral/>).

Le projet de recomposition spatiale de Biscarrosse dépasse la seule frange littorale puisque le PPA fait suite, et même intègre, le projet de démarche ADS (Aménagement Durable des Stations) engagé par la Commune en juin 2021 (document 12). Ce ne sera pas la première fois qu'une démarche ADS précède et/ou aboutit à un PPA puisque le même cas de figure existe à Lacanau.



**18 MOIS D'ÉTUDES,
DE JUIN 2021 À
DÉCEMBRE 2022**

D'abord, le rond-point nord

Inlassablement, l'océan grignote la dune, engendrant chaque année la nécessité d'opérations de réensablement de la plage, pour un coût de 300 000 € environ. Ces opérations sont pilotées par la Communauté de Communes dans le cadre de la Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière.

Proposition phare de l'étude ADS, la renaturation progressive du front de mer qui vise à protéger la seconde ligne où se situent habitations et commerces, en rendant la première ligne plus souple face aux assauts de l'océan.

Renaturer veut dire recréer un front de mer avec des dunes naturelles et leur végétation, tout en maintenant une promenade chère aux Biscarrossais et aux estivants, accessible à tous. C'est aussi **limiter la place de la voiture** : repositionner les aires de stationnement, en les éloignant du bord de plage, revoir le plan de circulation, piétonniser...

Document 12 : extrait du magazine de la Ville de Biscarrosse (*Le Lien* n° 101, printemps 2023), annonçant la renaturation du front de mer, synonyme, à terme, de relocalisation des bâtiments de première ligne (page 6). Même si, les travaux se faisant du nord au sud, le cout d'envoi de la recomposition sera le rond-point nord, comme annoncé dans le sous-titre ©Mairie de Biscarrosse

L'opportunité pour la commune de bénéficier d'un PPA pour élargir le champ d'actions, en matière de projet urbain, est compréhensible à l'heure où son PLU est en cours de modification. D'autant plus que la problématique « trait de côte » va amener à revoir, à terme, les modes de circulation, de stationnement (projet de parkings rétro-littoraux), de flux touristiques, etc.... . Biscarrosse a l'avantage de bénéficier de foncier et de zones pour le repli des bâtiments de première ligne, ce qui n'est pas le cas de certaines communes littorales de forte densité. La ville a pour atout supplémentaire de border deux lacs très importants (Cazaux/Sanguinet au nord et Biscarrosse/Parentis au sud) : un partage de l'espace entre plages océanes, malmenées par l'érosion, et lacustres, plus accueillantes notamment pour les familles, pourra aussi être à l'ordre du jour. Une nouvelle répartition spatiale des usages, de nouveaux modes de déplacements, la liste est longue des enjeux qui, par « effet domino » partent de la nécessaire réorganisation du front de mer.

Si la version finale du PPA trait de côte de Biscarrosse n'est pas encore sortie, on sait déjà qu'elle comprendra au moins huit grands chapitres d'actions réparties en trois thématiques :

- recomposition du front de mer (renaturation du front de mer et repli stratégique des biens)

- requalification de l'entrée et du cœur de station (schéma de mobilité)
- polarités complémentaires au fil des saisons (aménagement lacs nord et sud)

Il s'agit là véritablement d'un vaste projet d'aménagement urbain, potentiellement éligible au titre de Grande Opération d'Urbanisme (GOU) selon l'article L.312-3 du code de l'urbanisme. Difficile, dans ce cas, de parler « d'urgence » de la relocalisation lorsqu'on sait combien de temps nécessitent l'ensemble des démarches à mettre en œuvre : marchés, études, aide à maîtrise d'ouvrage, prévision des coûts – à l'amiable ou pas –, recours éventuels... Et pourtant l'érosion continue.

Il est opportun de rappeler que lors du premier programme de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte (2012-2015), suite au rapport Cousin, Lacanau faisait partie des cinq sites expérimentaux pour lesquels une relocalisation était programmée. Plus de dix ans après, nous en sommes encore loin. La SLGBC de Lacanau, portée par la Communauté de communes Médoc Atlantique, a opté pour la mise en œuvre d'« opérations sans regrets », en lien avec la démarche ADS. Le plan d'actions a été réalisé en concertation avec le grand public, de la même manière que la ville de Biscarrosse a mené sa démarche ADS.

Mais les premiers travaux consistent en un confortement des ouvrages existants et la construction d'un ouvrage dit « 2050 », devant protéger le front de mer à cet horizon parallèlement au réaménagement envisagé du front de mer dans le cadre du PPA.

Un horizon à plus long terme (100 ans) est identifié. Afin de laisser le temps de la décision du choix de gestion à long terme qui sera mené : lutte active en dur ou relocalisation. Ces horizons temporels correspondent à ceux pour lesquels une cartographie de l'aléa « érosion » doit être réalisé (+30 et + 100 ans), ce à quoi s'est engagé Lacanau dans le cadre de sa stratégie locale.

On le voit, comme à Biscarrosse, les outils SLGBC, ADS et PPA se complètent pour envisager, globalement, les actions d'envergure à mener. L'objectif affiché de Biscarrosse est d'être une station durable et résiliente.

Lacanau prend le temps nécessaire pour la relocalisation, en raison des moyens, législatifs d'abord (les outils étaient moins avancés en 2012) et surtout financiers. C'est l'anticipation. Et la ville poursuit voire renforce sa lutte active en dur, puisque sa situation l'exige (contrairement à Biscarrosse). C'est la gestion du présent.

Si Biscarrosse et Lacanau ont de nombreux points communs, comme la gouvernance littorale mise en œuvre (SLGBC > ADS > PPA trait de côte) et le fort risque érosion (intercommunalité parmi la plus vulnérable de leur département respectif), une différence de taille les distingue : celle des enjeux. Le nombre de logements vulnérables à Lacanau dépasse 1 200. A Biscarrosse, si le Grand Hôtel et les deux villas jumelles représentent trois bâtiments, ils recèlent plus de 22 logements, ce qui reste comparativement bien peu. Même si on y ajoute les 54 appartements d'une résidence de seconde ligne qui sera concernée d'ici 2050 (et est intégrée au PPA).

⁸ informations issues du site web du GIP Littoral sur la page consacrée à la SLGBC de Lacanau : <https://www.giplittoral.fr/projets/strategie-locale-de-lacanau>

Difficile de dire, à ce stade, le temps nécessaire à la relocalisation effective des trois bâtiments de première ligne. Le gestionnaire ne peut espérer qu'une chose, c'est que la disparition de ces bâtiments résulte bien de la décisions des pouvoirs publics et non pas d'une série de tempêtes et/ou d'un recul brutal de la dune. On ne pourra pas dire que le risque n'a pas été souligné. La cartographie, d'ici 2026, de l'aléa érosion à + 30 et + 100 ans permettra, si nécessaire et si rien ne s'est produit d'ici là, un rappel.

A noter que le risque aujourd'hui ne concerne plus seulement ces trois bâtiments eux-mêmes (auquel on ajoutera le restaurant « La Playa » qui bénéficie d'un bail commercial jusque fin 2026) mais tout ce qui est situé en leur aval-dérive (c'est-à-dire plus au sud), ainsi que la capacité d'accueil de la plage.

En toute logique, pour qui connaît le fonctionnement de la dynamique côtière, la plage la plus étroite et la plus basse est celle située au droit des enrochements.

Autrement dit, le maintien de ces biens privés et de ce qui prétend les protéger tout en constituant un point dur présente un risque pour la capacité balnéaire de la plage sud, un poste MNS, une bibliothèque saisonnière de plein air, un bar-restaurant... tout un ensemble de biens publics précisément décrit dans le bilan de la phase 1 de la SLGBC de Biscarrosse, unanimement validé fin 2021 (CdC des Grands Lacs, 2022 a). Ou de la défense des biens privés versus l'intérêt général. Un grand classique.

B) Les « outils » de la loi « Climat & Résilience »

On ne s'appesantira pas sur ces outils qui ont été analysés par d'autres, notamment lors de cette table ronde.

On saluera la prise en compte des stratégies nationale et locales de gestion du trait de côte et la volonté de leur donner une portée réglementaire.

On saluera l'obligation, pour les communes de l'ordonnance d'avril 2022 (les nouvelles 242), que soit donnée aux futurs acheteurs ou locataires la situation concernant le recul du trait de côte. Il faudra pour cela que l'information soit disponible (PLU/PLUi) et que les agences immobilières et notariales y aient facilement accès. La remise de l'état de la situation dès la première visite d'un bien sera en effet requise et les moyens d'accéder à ces informations devront être exposés par les dites agences. Nous restons dans le domaine du porté à connaissance.

Sur un plan plus opérationnel, la nouveauté réside dans l'obligation, pour les zones exposées au recul du trait de côte à long terme (30-100 ans), de conditionner les autorisations de construire à une démolition future avec dépôt d'une consigne auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations par les propriétaires trois ans avant la période jugée « ne pouvant plus présenter de sécurité au regard du recul du trait de côte ». Voilà une initiative qui va ravir nombre de cabinets d'avocats, notamment pour la détermination de ladite période.

Concernant la mise en œuvre du repli stratégique, les choses restent assez floues et complexes. De plus, ces outils ne sont pas accompagnés d'un budget dédié ou pérenne.

Un fonds consacré à l'érosion côtière avait été proposé par la députée Sophie Panonacle par le biais d'un amendement qui n'a, au final, pas été retenu après la séquence du 49.3. (Document 13).

Sudouest.fr Pays Basque
18 octobre 2022 · 🌐

Porté par Sophie Panonacle, la députée Renaissance du bassin d'Arcachon, un amendement au budget de l'État 2023 qui crée un fonds « érosion côtière » a été adopté par l'Assemblée. Il doit servir à financer des projets de protection ou de relocalisation des biens menacés par les flots. Survivra-t-il au 49.3 ?



SUDOUEST.FR
Littoral : un fonds consacré à l'érosion côtière émerge des débats à l'Assemblée

Document 13 : *article publié sur la page Facebook du quotidien régional d'information Sud-Ouest, 18 octobre 2022.*

Concernant le droit de préemption, ses modalités d'application (article 244 de la loi) montrent que les choses ne sont pas si simples à mettre en œuvre. Idem concernant les modalités d'évaluation de biens exposés au recul du rivage. Un bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC) a été instauré mais il est essentiellement adapté aux réserves foncières constituées par l'Etat ou les collectivités locales.

On attend en revanche les outils qui émaneront des réflexions du nouveau Comité National du Trait de Côte, davantage centré sur la problématique « érosion », attendus courant 2024, plus particulièrement sur le « modèle de financement des projets de recomposition spatiale » et l'actualisation de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte qui, depuis ses deux précédents programmes d'actions (2012-2015 et 2017-2019) s'est montrée plutôt discrète.

Une lenteur qui peut surprendre le géographe littoraliste à l'heure où l'on parle d'urgence en matière d'adaptation au changement climatique, qui plus est en zone côtière.

Conclusion

Il faut reconnaître les avancées quand elles sont là. Le « *changement de paradigme* », annoncé en 2012 avec la mise en place de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte (SNGITC) est bel et bien ancré.

Ses prémices étaient même détectables avec le rapport Cousin (2011), rapport malheureusement post-Xynthia rappelant que parfois, à ne pas assez anticiper et écouter les scientifiques, les pouvoirs publics agissent après les catastrophes. Il fut le premier à évoquer officiellement le « recul stratégique » (et, pur hasard, la photo de sa page de garde montre les villas jumelles de Biscarrosse). Les rapports qui ont marqué l'histoire des politiques consacrées à la gestion du littoral (Piquard en 1973, Bonnot en 1995, Cousin, *op. cite* et Buchou, 2019) ont progressivement imprégné les esprits de nombre de décideurs, de l'échelon national à, plus intéressant encore, l'échelon local. C'est d'abord la prise en compte du risque submersion qui est à saluer, avec la mise en place d'outils tels que les PAPI. Le « risque » (avec des guillemets, donc) érosion l'est depuis plus récemment, le député de Vendée auteur du dernier rapport et la loi Climat et résilience y étant pour une part.

Certes il y a encore beaucoup à dire. Mais on sait désormais ce qu'il faut faire et, surtout, ce qu'il ne faut plus faire. Il est loin le temps de l'aménagement avec une vision fixiste et anthropocentrique de domination de la nature. Le littoral est un système qui, pour être en équilibre, doit pouvoir bouger, se mouvoir, permettre les échanges sédimentaires utiles à sa pérennité.

Après les concepts et la stratégie, les moyens se font attendre. Il faut du temps. Une course contre la montre entre l'érosion et les décideurs ? A suivre...

Bibliographie

- ARTELIA (coord.), Interland, O. Lozachmeur, 2018, *Etude d'accompagnement à l'élaboration de la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Biscarrosse*, Ville de Biscarrosse, Réf. : 8713730, Artelia Agence Bordeaux, doc. final, 493 p.
- ARTELIA, 2023, *Etude hydro sédimentaire – détermination de la bande d'aléa « érosion »*, comité de pilotage, CdC des Grands Lacs, 27 juin 2023 (document de travail interne)
- Bonnot Y., 1995, *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, Rapport au 1^{er} Ministre, Coll. des rapports officiels, La Documentation française, Paris, 151 p.
- BRGM et Cérema, 2022, *Recommandations pour l'élaboration de la carte locale d'exposition au recul du trait de côte*, MTECT, 96 p.
- Buchou S., 2019, *Quel littoral pour demain ? Vers un aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de la Transition Ecologique & Solidaire, Assemblée Nationale, 113 p.

- Chambre Régionale des Comptes (CRC) de Nouvelle-Aquitaine, 2023, *La gestion du trait de côte par la Communauté de communes des Grands Lacs et la commune de Biscarrosse (Département des Landes) – Exercices 2011 et suivants*, Rapport d'observations définitives, rendu public le 5 septembre 2023, 76 p.
 - Communauté de Communes des Grands Lacs, 2022 a, *Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC) de Biscarrosse : BILAN. Phase 1 (2018-2021), plan d'actions sur 4 ans*, 73 p.
 - Communauté de Communes des Grands Lacs, 2022 b, *Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC) de Biscarrosse. SLGBC nouvelle génération : plan d'actions pluriannuel 2022-2027*, 26 p.
 - Cousin A., 2011, *Proposition pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Rapport au Premier Ministre, Grenelle de la Mer, Paris, 61 p.
 - EUCC-France, 2022 a, *Stratégie de gestion de la bande côtière de Biscarrosse : pour une station balnéaire durable*, Livret-guide de l'Atelier de Biscarrosse, 7-8 avril 2022, J. Favennec et V. Bawedin (coord.), 92 p. (<https://ateliereuccbiscarrosse.wordpress.com/>).
 - EUCC-France, 2022 b, *Compte-rendu de l'Atelier EUCC-France de Biscarrosse, Nord des Landes – 7 et 8 avril 2022*, C. Lair, S. Aubié et J. Favennec (coord.), 27 p. (<https://ateliereuccbiscarrosse.wordpress.com/>).
 - MEDDE, 2013, *Vers la relocalisation des activités et des biens. 5 territoires en expérimentation*. Actes du séminaire national de lancement, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, 14 février 2013, Paris, 60 p.
 - Meur-Férec C., Costa S., Lummert C. et Ezan G. (coord.), 2021, *Erosion côtière : un risque (pas) comme les autres ?*, Tribune signée par 35 chercheurs, 7 pages, <http://anel.asso.fr/wp-content/uploads/2021/06/Tribune-Le-risque-d%C3%A9rosion-c%C3%B4ti%C3%A8re.pdf>
 - Piquard M., 1973, *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*, Rapport au Gouvernement, DATAR, Paris, 58 p.
-