Stratégies de gestion de la bande littorale sur les côtes de France

Jean Favennec – 12 mai 2021

Table des matières

1. LE LONG PROCESSUS D'ÉVOLUTION DES CONCEPTS....3
1.1 - Les précurseurs....3
1.2 - Les années 1960-1970, un intense développement touristique....3
La Mission « Racine » pour le Languedoc, de 1963 à 1983....3
La Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine : MIACA de 1967 à 1984 (et MiACA régionale de 1985 à 1992)....3
1.3 - Les années 1970-1980, émergence d'un souci de « protection des milieux naturels »....4
1.4 - Les années 1990-2010, vers la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC)....5
1.5 - Les années 2010-2020, inquiétudes face au changement climatique, les risques au centre des débats....6
Un arsenal juridique et réglementaire complexe....6
Des difficultés d'application de la gestion des risques côtiers au niveau local....7
2. LES OUTILS DE SUIVI ET DE CONNAISSANCE....8
2.1 - Les observatoires du « trait de côte » : une situation hétérogène....8
Observatoire de la côte aquitaine (OCA)....8
Réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts-de-France (ROL)....9
Réseau d'observation du littoral de Corse (ROL Corse)....9
En Occitanie, littoral de l'ancienne région du Languedoc-Roussillon....9
En PACA, l'observatoire « mon littoral »....9
En Bretagne, projet d'observatoire des risques côtiers (OSIRISC)....9
D'autres observatoires de secteurs côtiers plus restreints, en métropole....9
Des observatoires du littoral concernent l'Outre-mer....9
2.2 - Synthèse des connaissances sur la dynamique et l'évolution de la bande côtière....10
2.3 - Diffusion et accompagnement de la connaissance, le rôle de médiation des associations....10
EUCC-France, des ateliers de terrain....10
ANEL, Association nationale des élus du littoral....10
Rivages de France....11
Les conservatoires de Botanique Nationaux (CBN)....11
3. LES STRATÉGIES DE GESTION DE LA BANDE LITTORALE EN COURS ACTUELLEMENT..11
3.1 - Stratégies nationales....11
La stratégie nationale pour la mer et le littoral....11
La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte....12

3.2 - Stratégies régionales....13
En Aquitaine : Stratégie de gestion de la bande côtière….13
En Occitanie....13
En Bretagne....14
Dans les Hauts-de-France, une stratégie en étude....14
3.3 - Stratégies locales....14
En Aquitaine....14
En Occitanie, sur la côte du Golfe du Lion....15
3.4 - Traduction des stratégies en termes d'aménagement et d'urbanisme....15
3.5 - Évolutions de la stratégie, les débats en cours....15
4. EN GUISE DE CONCLUSION....18
Un profond changement de paradigme....18
Un consensus sur les grands principes de GIZC....18
Une mise en pratique encourageante....18
… mais des écueils, particulièrement sur les fronts urbains trop proche du rivage....19
ANNEXES....19
Annexe 1 : Des références sur la stratégie de gestion de la bande côtière....19
Annexe 2 : Quelques sites internet nationaux concernant la gestion de la bande côtière....20
Annexe 3 : Documents pédagogiques sur la gestion de la bande côtière....20

En matière de stratégie de gestion de la zone de contact entre terre et mer, on parle souvent de « gestion du trait de côte ». Si à l'échelle nationale ou continentale, cette zone est bien un trait, à l'échelle locale il s'agit plutôt d'une bande de territoire étroite et changeante. Sur les côtes sableuses, cette bande s'étend de la plage immergée à la dune, le trait de côte (ligne des hautes eaux) fluctuant à l'intérieur de ce ruban, en avancée ou en recul, selon la quantité de sédiment disponible. Sur les côtes rocheuses, la bande côtière est plus étroite, et ses fluctuations sont moins rapides et presque toujours en recul. Pour des raisons naturelles de pénurie sédimentaire, aggravée par une pression humaine excessive (prélèvements, barrages…), c'est le recul des côtes qui domine. Cette dynamique côtière est exacerbée par le réchauffement climatique.

Entre la période des « trente glorieuses » de l'après-guerre (avec une urbanisation très forte du littoral) et l'époque actuelle (dominée par les inquiétudes face au changement climatique), de nouveaux éléments de langage jalonnent la transition entre une époque de certitudes techniques et la prise de conscience d'une consommation excessive des espaces littoraux. Cette phase historique, relativement courte, a connu une véritable révolution conceptuelle au cours de laquelle les espaces « naturels » sont passés du statut d'espaces libre pour les « aménagements » à celui de « solutions fondées sur la nature »… Quelles sont les lignes de force et les évolutions temporelles de la stratégie de gestion dite du trait de côte ? Quelles sont les avancées ? Quels sont les principaux écueils ?

1. LE LONG PROCESSUS D'ÉVOLUTION DES CONCEPTS

1.1 - Les précurseurs

Depuis longtemps, des scientifiques relevant des sciences de la nature (notamment géographes, géomorphologues et géologues) ont exprimé la nécessaire prise en compte des changements constants qui caractérisent la dynamique des littoraux… Bien avant la prise de conscience du *global change*, les processus de mobilité naturelle des côtes étaient connus… mais pas, ou peu, pris en compte, car le monde des décideurs politiques et celui des scientifiques ne se recoupent pas suffisamment.
En France, parmi ces précurseurs, on peut citer notamment Abel Briquet dont les recherches portent sur l'évolution des rivages du nord de la France (thèse de 1930), André Guilcher qui a étudié tous les littoraux et publié en 1954 son célèbre ouvrage de « Morphologie littorale et sous-marine »… Un peu plus tard, en 1970, dans « Les littoraux, impact des aménagements sur leur évolution » Roland Paskoff met en exergue les liens entre plages et dunes : « la dune bordière constitue un élément essentiel de l'équilibre dynamique d'une plage pour laquelle elle représente une réserve en sable » ; il défend aussi la théorie de la « pénurie sédimentaire » initiée par d'autres auteurs (l'allemand H. Valentin, l'américain R. J. Russel…). Dans les années 80/90 Pierre Barrère aide l'Office national des forêts à mettre en place une gestion souple des dunes littorales de la côte atlantique...

1.2 - Les années 1960-1970, un intense développement touristique

Au cours des « trente glorieuses » (1946-1973), la France a connu la plus forte expansion économique de son histoire. C'est dans la deuxième partie de la période que cette expansion a touché le littoral avec une forte impulsion de l'État qui, sous l'égide de la DATAR créée en 1963, met en place deux « Missions » d'aménagement du littoral :

La Mission « Racine » pour le Languedoc, de 1963 à 1983

La Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, dite « Mission Racine », du nom de son président, est née en 1963 d'une volonté de l'État de développer le tourisme de masse, et de concurrencer l'attrait de la côte espagnole. C'est la première mission de ce type ; placée sous l'autorité du Premier Ministre, elle bénéficie d'une grande liberté et d'importants financements. De grands travaux d' « assainissement » (démoustication…) ont précédé la réalisation des infrastructures. Le littoral est structuré autour de 5 « unités touristiques » (La Grande Motte, Le Cap d'Agde, Gruissan, Leucate-Barcares, et Saint Cyprien) séparées par des espaces naturels. L'aménagement des stations nouvelles est concédé à 4 sociétés d'économie mixte, sous le contrôle de la Mission. Ces grands travaux ont connu un coup d'arrêt avec le « choc pétrolier » de 1973, et l'émergence d'une prise de conscience écologique… Cette côte du Languedoc-Roussillon a connu un formidable essor touristique, mais en même temps une exposition de forts enjeux face à des risques d'érosion et de submersion peu -ou mal- pris en compte.

La Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine : MIACA de 1967 à 1984 (et MiACA régionale de 1985 à 1992)

La MIACA a été créée dans la même logique que la Mission précédente. De 1967 à 1984, c'est une mission interministérielle, et de 1985 à 1992 elle devient mission d'aménagement rattachée à la Région.
Son premier Président, l'humaniste Philippe Saint-Marc, souhaitait un épanouissement de l'homme dans la nature ; son plan qui accordait une grande place au tourisme social et à la conservation de la nature fut jugé trop idéaliste, et abandonné. C'est son successeur Emile Biasini qui finalise le ***Schéma MIACA***, une série de zones urbanisées (UPA, Unités principales d'aménagement) séparées par des espaces naturels (SEN, Secteurs d'équilibre naturel). Ce plan comportait aussi un volet de tourisme social : villages de vacances, plan camping… La forêt domaniale des dunes d'Aquitaine, implantée par l'État au XIXème

siècle, constitue la majeure partie des SEN ; son existence a facilité la mise en œuvre du schéma d'aménagement ; elle a tout de même été amputée dans certaines UPA. Ce plan d'aménagement à grande échelle n'est pas exempt de critiques, certains ensembles urbains ont été construits trop près des plages, cependant il peut être considéré comme un aménagement équilibré, voire protecteur, au regard des critères de l'époque.
Dans sa version régionale, la MiACA a impulsé la mise en œuvre de ***plans plages,*** en étroite collaboration avec l'Office national des forêts, l'Etat et les collectivités locales. C'est une opération de grande envergure, qui se poursuit, et toujours dans le cadre du triptyque : accueil d'un public nombreux tout en assurant sa sécurité, et la protection de l'environnement.

1.3 - Les années 1970-1980, émergence d'un souci de « protection des milieux naturels »

Le CIAT du 13 mai 1971 décide la création d'un « groupe d'étude sur les perspectives à long terme du littoral français ». Ce groupe **-**dirigé par Michel Piquard**-** produira le « **rapport Piquard** », approuvé en 1973, qui propose diverses mesures pour freiner l'urbanisation des côtes, dont la principale est la création d'un Conservatoire de l'espace littoral...

Création du Conservatoire du littoral par la loi du 10 juillet 1975. Son objectif à long terme est la protection définitive, par acquisition, du tiers du littoral en métropole. Ce concept de « tiers sauvage » semble émaner de conseillers généraux bretons dans les années 1972.

10 juillet 1976, loi sur la protection de la nature. La notion de sauvegarde de l'environnement est introduite, tous les travaux importants seront soumis à étude d'impact. La protection du littoral devient un impératif national… Une **directive du 25 août 1979** précise l'application de la loi de 1976 sur le littoral.

La loi du 3 janvier 1986, dite « loi littoral », relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » a remplacé la loi de 1976 pour l'adapter à la décentralisation. Cette loi n'a pas empêché une poursuite de la pression humaine sur le littoral, cependant elle a limité des dégâts… Elle est considérée comme une bonne base de gestion intégrée qu'il serait imprudent de remettre en cause.

Objectifs de la loi Littoral

- Préserver les espaces naturels, les sites, les paysages et l'équilibre écologique du littoral
- Développer les activités économiques liées à la proximité de l'eau
- Mettre en place une protection graduée en fonction de la proximité avec le rivage
- Donner aux décideurs locaux les moyens de parvenir à un aménagement durable des territoires littoraux
- Permettre la réalisation de projets proportionnés et adaptés aux enjeux économiques et environnementaux
- Laisser aux décideurs locaux la possibilité d'adapter la loi au territoire pour s'adapter aux spécificités locales
- Renforcer la recherche et l'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral

C'est pendant cette période que, sous l'égide du Ministère de l'Environnement, plusieurs publications mettent en exergue la fragilité des dunes, particulièrement par surfréquentation, mais aussi face aux effets des tempêtes :
- En **1984** (Bretagne) et **1986** (Golfe du Lion et Nord) trois études régionales font le point sur l'état des dunes et leurs modes de gestion… Ce sont principalement les processus éoliens qui sont détaillés, cependant l'importance des échanges entre plages et dunes est soulignée.
- En **1987**, une approche nationale d'« Aménagement et gestion des dunes littorales », qui s'appuie sur la thèse de Claudine Boucheron (1986), retrace l'histoire des dunes en France et leur mode de gestion en cours.

1.4 - Les années 1990-2010, vers la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC)

La gestion intégrée des zones côtières est un mode de gouvernance qui prend en compte tous les enjeux d'un secteur cohérent : enjeux terrestres et marins, enjeux naturels, économiques et sociaux… C'est une approche globale qui s'appuie sur une collaboration entre tous les acteurs, en vue d'une régulation des équilibres entre activités humaines et ressources naturelles… Ces principes de gouvernance sont inspirés de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement de **Rio en 1992,** un« sommet de la terre » qui a préconisé des politiques de « développement durable »...

Rapport de Yvon Bonnot en janvier 1995 « Pour une politique globale et cohérente du littoral en France » ; le Député-Maire de Perros-Guirec plaide pour une valorisation des produits de la mer et une protection de l'environnement.

L'Union Européenne lance en 1999 un programme de démonstration pour l'Aménagement Intégré des Zones Côtières… Les enseignements de ce programme sont traduits par une ***Recommandation du Parlement et du Conseil du 30 mai 2002*** qui incite les États membres à mettre en œuvre cette gestion intégrée.
La France décide au cours du Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003 de mettre en œuvre cette recommandation, c'est pourquoi la DATAR lance en **janvier 2005 un appel à projets** qui retient 25 sites d'expérimentation de GIZC pilotés par diverses collectivités littorales… Un ***Conseil National du Littoral*** **créé en 2005 -**après le Grenelle de la mer- deviendra en 2011 le ***Conseil national de la mer et des littoraux.*** Officiellement mis en place en 2013, c'est une instance de réflexion stratégique pour les politiques relatives à la mer et aux littoraux.

Le Grenelle de la mer fait suite au Grenelle de l'environnement (2007) qui comprenait un groupe de « gestion intégrée de la mer et du littoral ». Au cours de 4 tables rondes en **juillet 2009** sont retenues plusieurs propositions, dont le développement d'une série d'aires marines protégées sur 20 % de la ZEE française avant 2020… Le grenelle de la mer, synthétisé dans un « **livre bleu** », allie des enjeux économiques et des mesures favorables à la biodiversité ; la plupart de ces mesures concernent la mer, mais sont aussi pris en compte les mangroves, lagunes, estrans… Le Conservatoire du littoral se voit affecter une partie du DPM...

Le rapport Cousin (Député de la Manche) est remis au Ministre de l'écologie en novembre 2011. Ce rapport présente des « Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales » ; il propose notamment la mise en œuvre d'une série de chantiers expérimentaux de relocalisation...

L'adoption de la charte de gestion intégrée du trait de côte, en 2012, émane du Grenelle de la mer, à la suite du rapport d'Alain Cousin. Cette charte, qui deviendra une première version de la ***stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte***, impulse la mise en œuvre de plusieurs programmes d'actions :
- Un programme 2012-2015 autour de 4 axes : développer l'observation et la cartographie, élaborer des stratégies de gestion, favoriser la relocalisation des activités et des biens situés dans les zones à haut risque, préciser les principes de financement entre l'État et les collectivités territoriales. Il s'appuie sur 7 chantiers d' « expérimentation de la relocalisation des activités et des biens ; recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux » : Ault (Somme), Lacanau et La Teste (Gironde), Labenne (Landes), Vias (Hérault), Hyères (Var) et Petit-Bourg en Guadeloupe.
-Un programme 2017-2019 qui sera rattaché à la « Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte » redéfinie en février 2017, en continuité avec le programme 2012-2015.

Ces programmes sont structurés en 2 parties : principes et recommandations, puis axes d'actions. Parmi les recommandations on trouve la « protection et restauration des écosystèmes côtiers (…) qui constituent des espaces de dissipation d'énergie de la mer ... »… ; c'est une forte inflexion vers une prise en compte de la mobilité des systèmes littoraux qui doivent disposer d'un « espace de liberté » suffisant pour jouer ce rôle de défense.

1.5 - Les années 2010-2020, inquiétudes face au changement climatique, les risques au centre des débats

Rappelons que le risque émane de la conjonction entre un aléa et un enjeu… Une partie des effets dramatiques de la tempête Xynthia aurait été évitée si l'on n'avait pas construit un lotissement dans un secteur manifestement inapproprié...

Un arsenal juridique et réglementaire complexe

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN), un cadre de référence
Les PPRN ont été mis en place par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », qui remplace toutes les lois antérieures concernant les risques naturels.

A la suite des dégâts de la tempête Xynthia, dans la nuit du 27 au 28 février 2010, les pouvoirs publics ont engagé une profonde refonte du cadre juridique de la gestion des risques d'inondation et de submersion. Ces nouvelles lois et plans d'action ont un fort impact sur la stratégie de gestion de la bande littorale.

Plan de submersions rapides (PSR)
Le PSR, adopté en juillet 2010, anticipe dans l'urgence la mise en place de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. Son objectif est d'inciter les différents territoires à bâtir des projets de prévention des risques liés aux submersions marines, aux inondations par ruissellement ou crues soudaines et aux ruptures de digues fluviales ou maritimes, par une démarche pragmatique sur des zones cohérentes vis-à-vis du risque (à plus grande échelle, par exemple celle du SCOT, c'est le PAPI qui est pertinent). L'obtention d'un « label PSR » permet de financer sur des « fonds Barnier » des travaux de consolidation des ouvrages de protection contre les submersions marines…

Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) adoptée en octobre 2014
Cette approche proactive en matière de prévention des risques inondation (submersion marine ou cours d'eau) poursuit 3 objectifs : a) augmenter la sécurité des populations ; b) réduire le coût des dommages ; c) raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés...

Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)
Les PGRI sont établis à l'échelle des bassins hydrographiques, ils fixent les grands objectifs en matière de risques d'inondation. Sur les bases d'une évaluation préliminaire des risques (EPRI), des cartographies sont effectuées sur les territoires à risques importants d'inondation (TRI) dont une partie concerne la bande littorale (voir carte).

Plan de prévention des risques d'inondation (PPRi)
Le PPRi est un cas particulier de PPRN qui cartographie les risques de submersion marine et qui réglemente l'urbanisation des zones concernée. Les PPRi ont valeur de servitude d'utilité publique et sont annexés aux plans d'urbanisme. Prescrits et élaborés par l'État, en lien avec les collectivités locales, ils produisent des cartes de zones exposées aux risques… Un décret du 5 juillet 2019 précise les modalités de cartographie des zones inondables.

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)
La GEMAPI découle des lois de décentralisation de 2015. Cette compétence est confiée à partir du 1 janvier 2018 aux EPCI à fiscalité propre ; elle prend en compte les risques de submersion. La prise en compte de l'érosion marine fait débat , les deux risques sont pourtant très interdépendants :
« 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... (dans Techni. Cités, 21/10/2016).

Programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)
Les PAPI, portés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, ont pour objet de promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation sur un ***bassin de risque*** cohérent. Les PAPI doivent au moins couvrir une cellule hydrosédimentaire ; ils se traduisent par des études et des actions combinant la gestion de l'aléa (réhabilitation des zones d'expansion des crues, ouvrages de protection…), et la réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et des territoires.

Plan communal de sauvegarde (PCS)
Le PCS est un outil de planification, à l'échelle communale, des actions de gestion du risque ; son objectif est l'information préventive et la protection des populations… Un dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) informe sur les risques et les moyens de s'en protéger.

Des difficultés d'application de la gestion des risques côtiers au niveau local...

Dans un article de 2014, la géographe Catherine Meur-Férec et le juriste Yann Rabuteau montrent, en s'appuyant sur le cas d'une commune bretonne fictive, la grande complexité de mise en œuvre sur le terrain de ces plans et directives. On trouvera ci-dessous un extrait de leur conclusion.

> La plupart des mesures présentées dans cet article existaient déjà avant les années 2000. La loi Barnier notamment avait prévu dès 1995 la mise en place des Plans de prévention des risques naturels et des possibilités d'expropriation qui auraient pu…, si elles avaient été appliquées strictement, éviter la croissance des enjeux dans les zones exposées. La catastrophe (annoncée) de *Xynthia* et les échéances européennes liées à la Directive Inondation de 2007, notamment les Plans de gestion des risques d'inondation (Pgri), ont récemment abouti à une profusion d'outils, souvent mis en place dans la précipitation face à des échéances imposées.
>
> Ainsi, les différents textes, juridiques, stratégiques se multiplient et s'entrecroisent confrontant les élus locaux à l'extrême complexité de leur application (...) dans le domaine des risques côtiers où la nécessaire « fixité » du droit est confrontée à la mobilité d'espaces restreints (...). Il faut également considérer le contraste existant entre les stratégies développées au niveau global, qui aboutissent assez facilement au consensus (...) et la réalité sur le terrain, où les conflits d'intérêts se multiplient au fur et à mesure que l'espace littoral disponible se raréfie et enchérit. L'option de la relocalisation des enjeux, préconisée au niveau national et majoritairement rejetée localement, illustre parfaitement cette dissonance.
>
> Finalement, sauvegarder les populations et les biens exposés en renforçant les ouvrages de défense contre la mer (...) et en améliorant la gestion de crise, d'une part, tout en arrêtant la construction de nouveaux enjeux (...) et d'autre part, en étudiant l'option de la relocalisation des activités et des biens (...), telle est la gageure actuelle de la gestion des risques côtiers. Les deux positions, défense et repli, ne sont pas forcément incohérentes puisqu'elles peuvent correspondre à deux échelles temporelles différentes: mettre à l'abri aujourd'hui et préparer des relocalisations pour demain. Mais leur articulation semble néanmoins confuse et il devient difficile pour un élu

local aujourd'hui de s'y retrouver (…).

La commune de Plonevez-les-Flots, comme beaucoup, va donc avec pragmatisme mettre en place un plan communal de sauvegarde devenu obligatoire depuis l'approbation du plan de prévention des risques, soumettre à l'État un plan submersions rapides pour conforter ses défenses contre la mer, préparer un programme d'action de prévention des inondations pour prévoir des travaux de protection plus ambitieux, tout en cherchant par tous les moyens légaux des marges de manœuvre pour bâtir encore quelques logements, en tentant d'éviter les situations pouvant mettre en cause sa responsabilité et… remettre à plus tard, voire aux générations futures, les préoccupations d'adaptation à la remontée du niveau marin…

2. LES OUTILS DE SUIVI ET DE CONNAISSANCE

La stratégie nationale de gestion du trait de côte souligne l'importance d'approfondir, et partager, la connaissance. Dans cet esprit est mis en place un réseau des observatoires du trait de côte, et une synthèse nationale des connaissances est en cours d'élaboration. Les Universités participent également à l'élaboration et au partage de la connaissance.

Au-delà de la question de la bande côtière, un « Observatoire national de la mer et du littoral » (ONML) collecte des données géographiques, démographique, climatique, économiques et environnementales sur la mer et le littoral. Ces données servent à construire des indicateurs de l'état du littoral, et à évaluer la qualité de la gestion et de l'exploitation des milieux et ressources marines…
Animé depuis 2012 par le Service de l'Observation et des Statistiques, l'Ifremer et l'Agence des aires marines protégées, cet observatoire est maintenant intégré au service de la donnée et des études statistiques (SDES), perdant un peu son particularisme.

2.1 - Les observatoires du « trait de côte » : une situation hétérogène

Divers observatoires de tailles très variables, et utilisant des démarches distinctes, sont en place depuis 10/20 ans… Face à cette situation hétérogène est créé en 2008 un portail du réseau national des observatoires du trait de côte pour favoriser les échanges entre ces différents acteurs. Citons quelques uns de ces observatoires :

Observatoire de la côte aquitaine (OCA)

Dans le cadre du Contrat de plan Etat/Région 1994-1999, le Conseil Régional d'Aquitaine décide de se doter d'un outil de gestion permanent de la côte aquitaine, et commande une étude BRGM/IFREMER, avec participation de l'ONF. Cette étude, de **1996 à 2001**, a dressé un état des lieux, un diagnostic, et des propositions de prolongement. A la suite de cette première étude, l'État et la Région chargent le BRGM et l'ONF de mettre en place un outil de suivi et d'expertise qui sera nommé « Observatoire de la côte aquitaine »… Un réseau de mesures est mis en place dès 2001, il concerne d'abord la côte sableuse sur 230 km, puis la côte rocheuse sur 30 km, et plus tard le Bassin d'Arcachon sur 80 km… L'OCA élargit maintenant son action au département de Charente-Maritime, littoral nord de la Nouvelle-Aquitaine.
UN GIP Littoral a été créé en 2006 ; il est opérationnel depuis 2009. Réunissant les services de l'Etat et les Collectivités locales, il est chargé de mettre en œuvre les stratégies de développement durable du littoral aquitain (élargi à la Nouvelle-Aquitaine). L'Observatoire de la Côte Aquitaine travaille en étroite collaboration avec le GIP Littoral et les universités de Bordeaux, de Pau et des Pays de l'Adour et de La Rochelle ainsi que le Centre de la mer de Biarritz, le Conservatoire du littoral et le Cerema.

Réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts-de-France (ROL)

Des mesures de suivi du littoral de Basse-Normandie ont été engagées dès 1990 par la station marine de l'Université de Caen à Luc-sur-Mer ; c'était l'amorce de ce qui deviendra le ROL. Les anciennes Régions Basse et Haute-Normandie, Picardie, ainsi que le Conservatoire du littoral, ont créé en 2010 le Réseau d'Observation du Littoral Normand et Picard (ROLNP). Ce réseau a élargi en 2016 son domaine d'observation au littoral des deux nouvelles régions, la Normandie et les Hauts-de-France. Afin de pérenniser cet observatoire, l'État, les 2 Régions, et le Conservatoire du littoral ont créé un GIP en mars 2020. Sous la gouvernance du GIP, le ROL fournit une expertise pour éclairer les décisions en matière de stratégie de gestion du trait de côte, de la baie du Mont Saint-Michel à la frontière belge.

Réseau d'observation du littoral de Corse (ROL Corse)

Le Réseau d'Observation du Littoral de Corse est un programme de mesures de suivi de l'évolution morphologique de 17 sites représentatifs, ou particulièrement sensibles.

En Occitanie, littoral de l'ancienne région du Languedoc-Roussillon

Pas d'observatoire, au sens strict, mais un réseau de suivi mis en place par la DREAL… Ce réseau informel, animé par les Services maritimes, a réalisé les études qui constituent le socle de la stratégie actuelle de la Région Occitanie… On peut citer notamment les « Orientations stratégiques pour la gestion de l'érosion en Languedoc-Roussillon » de juin 2003…

En PACA, l'observatoire « mon littoral »

Lancement en 2020 de l'observatoire « mon littoral » pour la connaissance de l'évolution du littoral de la Région PACA. Ce projet piloté par la DREAL s'appuie sur une large collaboration : CEREMA, BRGM, CEREGE de l'Université… Un rattachement au Réseau national des observatoires du trait de côte est prévu.

En Bretagne, projet d'observatoire des risques côtiers (OSIRISC)

Porté par les Universités de Bretagne, dans le cadre d'un financement de la Fondation de France, est mené un projet 2016-2019 de mise en œuvre d'un Observatoire intégré des risques côtiers d'érosion/submersion qui fait suite au programme COCORISCO (voir ci-après).

D'autres observatoires de secteurs côtiers plus restreints, en métropole

Observatoire de la côte catalane (ObsCat)
Observatoire citoyen du littoral morbihannais (OCLM)
Observatoire du littoral des Pays-de-Monts (OLPM)
Observatoire régional des risques côtiers en Pays-de-la-Loire (OR2C)…

Des observatoires du littoral concernent l'Outre-mer

Observatoire de la dynamique côtière de Guyane (ODYC)
Observatoire du littoral de Mayotte (OLM)
OBSCOT de La Réunion. Depuis 2004, le BRGM, en collaboration avec la DEAL et la Région, mène un suivi morphodynamique afin de développer la connaissance des dynamiques littorales réunionnaises.

2.2 - Synthèse des connaissances sur la dynamique et l'évolution de la bande côtière

2010 : Publication par le Ministère de l'écologie de « La gestion du trait de côte » (éditions Quae). Cet ouvrage collectif propose de passer de la défense contre la mer à la gestion du trait de côte ; il fait le point sur les phénomènes en jeu, et préconise des solutions de remédiation.

2011-2015, COCORISCO (Connaissance, compréhension et gestion des risques côtiers), un projet piloté par l'Université de Bretagne occidentale (UBO) et financé par l'ANR produit un riche état des connaissances sur les risques littoraux… Cette approche multidisciplinaire, qui s'appuie sur des sites bretons, prend largement en compte l'impact sur « les gens »… Divers documents présentent les résultats de ce programme : Actes du colloque de juillet 2014 et Guide méthodologique de gestion des risques d'érosion et de submersion marine…

2016, le Ministère de l'écologie publie un document qui fait le point sur l'avancement de la stratégie nationale, et sur l'état des connaissances : **«** Développer la connaissance et l'observation du trait de côte - Contribution nationale pour une gestion intégrée ».

Une synthèse des connaissances, pilotée par le CEREMA, est en cours d'élaboration. Elle s'appuie sur la mise à jour des « catalogues sédimentologiques » préconisée par la stratégie nationale. Des « fascicules » sont prévus pour chaque province sédimentaire (10 en métropole, 7 outre-mer). Actuellement (mai 2021) sont disponibles 7 fascicules en métropole et 7 outre-mer.

2.3 - Diffusion et accompagnement de la connaissance, le rôle de médiation des associations

Au delà du travail des Universitaires, des Observatoires, des institutions… les connaissances doivent être portées au plus près des acteurs de terrain, dont la perception apporte un autre regard sur la gestion de la bande côtière. Cette médiation est essentielle à la réussite des actions qui se heurtent souvent à l'acceptabilité sociale. Citons quelques associations qui animent cette médiation au niveau national :

EUCC-France, des ateliers de terrain

EUCC-France est la branche française d'une association européenne, The Coastal union-EUCC (ex EUCC, European Union for Coastal Conservation). Cette branche française -créée en 1994 par le professeur Roland Paskoff- est actuellement présidée par Yvonne Battiau-Queney, professeur émérite de l'Université de Lille (Labo CNRS, Océanologie et Géosciences). Depuis 20 ans le cœur de l'action de EUCC-France est l'organisation d'***ateliers de terrain*** (environ 2 par an) qui réunissent autour de cas concrets tous les acteurs concernés : scientifiques, élus, techniciens et praticiens, gestionnaires, associations… La journée sur le terrain est suivie d'une demi journée de débat et de synthèse. Les ateliers d'outre-mer durent plusieurs jours. Chaque atelier fait l'objet d'un livret guide et d'un compte rendu publiés sur le site de l'association. Les enseignements des 21 ateliers réalisés entre 2000 et 2009 sont publiés en 2010 dans l'ouvrage « Les ateliers de l'EUCC-France - De la connaissance des systèmes littoraux à la gestion intégrée des zones côtières », aux éditions de l'Union des océanographes de France. Entre 2010 et 2019, 16 ateliers ont été réalisés, dont 4 outre-mer.

ANEL, Association nationale des élus du littoral

L'ANEL a été fondée en 1978, elle rassemble des élus du littoral autour des enjeux de développement et de protection des littoraux, en métropole et outre-mer. L'ANEL est membre de droit du Conseil national

de la mer et du littoral ; c'est un lieu d'échanges d'expériences, et aussi un interlocuteur des pouvoirs publics sur les questions relatives au littoral. L'ANEL organise des journées nationales d'étude...

Rivages de France

Depuis 1990, l'association Rivages de France anime le réseau national des gestionnaires de sites littoraux préservés. Ce sont principalement des sites du Conservatoire du littoral, mais aussi des Espaces naturels sensibles de départements, des sites communaux ou domaniaux, des Réserves et Parcs nationaux… Rivages de France apporte aux gestionnaires une assistance technique et juridique, des séminaires de formation… A l'issue d'une étude menée de 2008 à 2010, Rivages de France a publié un remarquable *guide méthodologique de nettoyage raisonné des plages*.

Les conservatoires de Botanique Nationaux (CBN)

Le réseau des CBN, fédération de 12 Conservatoires botaniques -agréés par le Ministère de la transition écologique- apportent un concours précieux à la connaissance et la conservation du patrimoine végétal.

De nombreuses autres associations participent à la diffusion de connaissance de la bande littorale… On ne peut toutes les citer :
Association MerTerre ; Surfrider foundation Europe ; groupe Mer et Littoral du comité français de l'UICN ; association Bretagne vivante ; CPIE Littoral basque ; CPIE Médoc-Curuma ; CPIE Flandre Maritime ; association les Amis de la baie de Wissant ; association Terre et Océan ; association des amis du littoral de Anglet (ADALA)…

3. LES STRATÉGIES DE GESTION DE LA BANDE LITTORALE EN COURS ACTUELLEMENT

3.1 - Stratégies nationales

La stratégie nationale, selon le site du Ministère de la transition écologique (Géolittoral), relève de deux domaines : les « stratégies maritimes » orientées vers la mer et l'économie maritime, et l'« érosion côtière et autres risques littoraux » centré sur le contact entre terre et mer, souvent dénommé « trait de côte ». Les interférences entre les deux domaines ne manquent pas, cependant, la gestion de la bande côtière est principalement rattachée à ce dernier.

La stratégie nationale pour la mer et le littoral

Faisant suite au Grenelle de la mer (2009), aux Assises de la mer et du littoral (2013), à la COP 21… est actée fin 2017 une « stratégie nationale pour la mer et le littoral » avec la mise en place du ***Conseil national de la mer et des littoraux*** et des ***Conseils maritimes de façade et de bassin ultramarins***…
Cette stratégie contient quatre objectifs de long terme : transition écologique, développement de l'économie « bleue », bon état écologique du milieu marin, rayonnement de la France…
Elle prévoit l'élaboration de « **Documents stratégiques de façade** » en métropole (4 façades : Manche Est-mer du Nord, Nord Atlantique-Manche ouest, Sud Atlantique, Méditerranée), et de « **Documents de bassin** » Outre-mer… Ces documents stratégiques de façade qui comprennent un état des lieux des activités, un état écologique, les enjeux, les objectifs, les vocations… sont élaborés par l'État en concertation avec les autres acteurs du littoral réunis au sein du Conseil Maritime de Façade… On trouvera sur le site du Ministère de la Transition écologique le détail de ces DSF qui traitent essentiellement des questions marines (ressource, qualité de l'eau, pêche…).

Cette stratégie constitue le volet mer et littoral de la stratégie nationale pour la biodiversité adoptée par la France en 2004 pour la mise en œuvre des recommandations de la Convention pour la Diversité Biologique (RIO 1992).

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte

En mars 2017, le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer confirme la stratégie définie en 2012, et en définit la poursuite dans le document : ***Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, programme d'actions 2017-2019*** dont le but est à la fois de développer les activités économiques et de protéger la biodiversité…
Les réalisations du programme d'actions 2012-2015 sont rappelées, citons en quelques unes :
- Cartographie de l'indicateur national d'érosion côtière,
- Synthèse des connaissances,
- Evolution des stratégies et documents de planification pour y intégrer la gestion du trait de côte
    - dans les SRADDET -Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires- en métropole, et les SAR -Schémas d'Aménagement Régionaux- outre-mer
    - dans les PPR (zone rouge dans les zones touchées à l'horizon 100 ans)
- Pistes de solutions émanant des 5 chantiers de relocalisation (voir les actes du séminaire national de restitution du 30 juin 2015).

Le programme d'actions 2017-2019, enrichi par les réflexions du Comité national de suivi et par les ateliers présidés par deux députés (Chantal Berthelot et Pascale Got), est marqué par la montée en puissance de l'adaptation au changement climatique ; il est structuré en plusieurs parties :
- Des principes généraux (dont l'élaboration d'un véritable projet territorial intégrant les territoires arrière-littoraux)
- Des recommandations stratégiques : Réserver les opérations de protection artificialisant le trait de côte aux zones à fort enjeu en les concevant de façon à permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens… et aussi protéger et restaurer les écosystèmes côtiers -dunes, mangroves...- qui contribuent à dissiper l'énergie de la mer...
- Le programme d'action décliné selon 5 axes :
    Axe A : Développement et partage de la connaissance (dont la mise en place d'un réseau national des observatoires...)
    Axe B : Élaborer et mettre en œuvre des stratégies territoriales partagées (intégrer la gestion du trait de côte dans les documents de planification et de gestion existants -SRADDET, SAR, SCOT, PLU, GEMAPI, PAPI...-; évaluer les services rendus par les espaces naturels et agricole ; préserver la dynamique des systèmes dunaires et leur rôle de protection des littoraux...)
    Axe C : Développer des démarches expérimentales pour faciliter la recomposition spatiale.
    Axe D : Identifier des modalités d'interventions financières… (financement de l'État conditionné à la mise en place d'une stratégie locale de gestion du trait de côte partagée...)
    Axe transversal : Communiquer, former aux enjeux de la gestion du trait de côte...

Ce programme d'action incite à valoriser le rôle des écosystèmes naturels dans les projets de recomposition spatiale ; il se concrétise par des actions telles que les suivantes :
- L'appel à projet lancé en juillet 2019 par le Ministère de la Transition écologique **« *Des solutions fondées sur la nature pour des territoires littoraux résilients* »** (neuf lauréats désignés en février 2020).
- **le *programme Adapto,*** *un projet Life (2017-2021)* initié par le Conservatoire du littoral, associé au BRGM… Il comprend 10 sites pilotes (9 en métropole, 1 en Guyane) et vise à trouver des solutions de gestion littorale souple face au changement climatique...

Au delà de ces stratégies nationales, au sens strict, des établissements publics nationaux chargés de la gestion d'espaces littoraux disposent d'une longue expérience pratique qui est venu alimenter la construction de la stratégie nationale. C'est le cas de L'**Office national de forêts** qui gère depuis le

courant du 19éme siècle de nombreux espaces littoraux, dont 320 km de dunes domaniales sur la côte atlantique. C'est aussi le cas du **Conservatoire du littoral** créé en 1975. Ces deux établissements publics, qui agissent pour le compte de l'État, dialoguent pour une cohérence et une complémentarité de leurs pratiques. Cette collaboration se traduit par une convention, dont la dernière a été signée en septembre 2018. Il s'agit notamment de mettre en synergie leurs compétences pour atteindre l'objectif de la protection définitive du « tiers sauvage »…

3.2 - Stratégies régionales

Les stratégies régionales émanent principalement de la ***stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte***, elles sont aussi influencées par des recommandations de la *stratégie nationale pour la mer et le littoral*… Ajoutons que la stratégie nationale s'est aussi nourrie des initiatives locales.
Les stratégies régionales sont très variées, selon les particularités géographiques, selon les organisations qui les pilotent… Elles sont parfois embryonnaires, et parfois très élaborées… Citons en quelques exemples :

En Aquitaine : Stratégie de gestion de la bande côtière…

On passe du *trait de côte* à la *bande côtière*, cette inflexion sémantique est de bon augure…
Le littoral aquitain dispose d'une stratégie régionale de gestion du risque d'érosion côtière. Elle est issue d'une réflexion partagée entre l'État et les collectivités littorales, réunis au sein du GIP Littoral, avec l'appui de l'Observatoire de la côte aquitaine. Lancée en juillet 2009 et finalisée en juin 2012, cette stratégie propose à l'ensemble des acteurs publics du littoral aquitain une vision partagée permettant de faire face aux risques d'érosion côtière ; elle offre une boîte à outils pour mettre en œuvre, localement, une gestion durable de la bande côtière. Elle met en avant le principe de prévention, elle encourage à développer la connaissance et la culture du risque, elle engage à étudier toutes les possibilités techniques pour gérer un risque existant, sans exclusion ni tabou, notamment sur le repli stratégique.

Le document de stratégie régionale comprend quatre parties : une introduction générale, une présentation de la sensibilité régionale à l'érosion côtière, un document d'orientations et d'actions et un guide de l'action locale. Ces documents n'ont pas de valeur réglementaire, mais ils visent à orienter les politiques publiques menées en Aquitaine pour mieux gérer la bande côtière. Le cadre régional défini dans cette stratégie a vocation à être adapté et affiné par des réflexions plus locales, au sein des stratégies locales de gestion de la bande côtière...

En Occitanie

En Occitanie, une stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte validée en juin 2018 est détaillée dans le document *Littoral Occitanie 2018-2050*.
Cette stratégie concerne la côte de l'ancienne région du Languedoc-Roussillon, sur 200 km, de la Petite Camargue à la frontière espagnole. Jusque dans les années 50, cette côte était très peu urbanisée. A partir de 1963 la Mission « Racine » a « aménagé » ce littoral ; une forte urbanisation -souvent très proche des plages- est venue bouleverser les dynamiques sédimentaires… Après la fin de cette Mission, en 1982, l'urbanisation s'est encore amplifiée, de très forts enjeux (dont 24 ports) sont exposés aux risques d'érosion et de submersion.
En 2001 est de nouveau mis en place une Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral (MIAL) qui produit en 2003 des « ***Orientations stratégiques pour la gestion de l'érosion en Languedoc-Roussillon*** » qui constituent le socle de l'actuelle stratégie. Ces orientations stratégiques sont basées sur **10 principes stratégiques** : il est naturel que le littoral bouge… les réponses à l'érosion ne peuvent être apportées qu'à l'échelle de la cellule sédimentaire… il est indispensable de restaurer un espace de liberté… le recul stratégique doit être favorisé… la protection des cordons dunaires est essentielle...

La stratégie actuelle distingue 3 catégories d'espace : les espaces naturels, les espaces à enjeux diffus et/ou déplaçables, les espaces urbanisés. Des mesures de gestion adaptée à chacun de ces territoires sont préconisées : suivi et surveillance, gestion souple, gestion dure, recomposition spatiale immédiate. Des cartes de synthèse présentent les différents secteurs et leur vulnérabilité face à l'érosion. La cartographie des inondations potentielles par submersion marine est également incluse.
Des règles de **financement** sont prévues : toute subvention de l'état sera conditionnée par la production des résultats d'une étude de recomposition spatiale ; les projets de protection douce seront subventionnés à un taux plus élevé que les protections dures ; face à la pénurie de sédiments les travaux de rechargement de plage ne seront acceptés qu'à des fins de protection contre les aléas littoraux et en aucun cas pour des plages d'agrément...
Il n'est pas mis en place un Observatoire dédié à cette stratégie, mais la décision publique émane d'un large appui scientifique (BRGM, SHOM, CEREMA, EID, Universités de Perpignan et de Montpellier…) formalisé dans des programmes successifs du Contrat de projet Etat-Région.

En Bretagne

En Bretagne, pas de stratégie proprement dite, mais une ***approche prospective pour la gestion durable du trait de côte en Bretagne*** exprimée dans un ***Guide méthodologique*** publié en 2017 en conclusion du travail mené sur 3 « territoires volontaires » (Parc naturel régional du golfe du Morbihan, Lamballe Terre et Mer, Communauté Lesneven côte des légendes)… Par ailleurs, un Observatoire est en gestation (voir OSIRISC ci-dessus).

Dans les Hauts-de-France, une stratégie en étude

En lien avec de nombreux acteurs littoraux, la DREAL coordonne une étude qui vise à disposer d'un outil de gestion unifié et partagé… L'étude a débuté en janvier 2020 et s'étale sur 18 mois, elle comporte 3 phases : **1)** Un diagnostic du territoire, synthèse des aléas et enjeux, avec bilan en termes de vulnérabilité… Réalisation d'un atlas cartographique des aléas et enjeux à l'échelle régionale et à différentes échelles de temps(court, moyen et long terme)… **2)** Une typologie des territoires par croisement des aléas centennaux et enjeux… **3)** Proposition de scénarios puis d'un mode de gestion du littoral pour chaque type de territoire.

3.3 - Stratégies locales

Les stratégies locales émanent des stratégies régionales, lorsqu'elles existent et sont à un stade suffisamment avancé. L'ancienne Région Aquitaine a mis en place une stratégie locale très détaillée.
Par ailleurs, de nombreuses stratégies locales, communales ou intercommunales, sont également mises en pratique sur toutes les façades maritimes, sans émaner explicitement de stratégies régionales...

En Aquitaine

En Aquitaine, la ***stratégie régionale de gestion de la bande côtière*** contient un Guide de l'action locale… et prévoit la réalisation d'une série de plans d'action. C'est en effet dans « les territoires » que va se jouer la pertinence et la validation de la gestion intégrée… Fin 2020, 8 sites disposent d'une stratégie locale en phase opérationnelle (7 sur la côte sableuse, 1 sur la côte sableuse et rocheuse du Pays Basque). Un financement de 50 millions est à mobiliser pour les 5 années 2020-2024...
Une série de fiches synthétiques sur ces stratégies locales fait le point de leur avancement, citons en quelques exemples :
Stratégie locale de gestion de la bande côtière de Soulac-sur-Mer et Le Verdon-sur-Mer (Gironde)
C'est la pointe nord de la grande côte sableuse d'Aquitaine, marquée par une forte érosion marine…
Un premier programme d'action de 3,5 millions (2018-2021) s'appuie sur 3 piliers : a) entretien des ouvrages existants au droit des zones urbanisées ; b) réduction de la vulnérabilité en supprimant, ou en

relocalisant, certains bâtiments ou enjeux menacés ; c) en ré-ensablant massivement la plage (étude de faisabilité d'apporter des sédiments issus du dragage des passes d'entrée de la Gironde).

Stratégie locale de gestion de la bande côtière de Biscarrosse (Landes)

Problème d'érosion marine qui menace la station touristique de Biscarrosse-Plage. Après une phase d'élaboration de la stratégie (2015-2018), un premier programme d'action (2019-2021) est en cours. Il prévoit une intensification de la lutte active souple (contrôle de la mobilité des dunes et transferts sédimentaires mécaniques en sable pour recharger la plage), et une étude de faisabilité de repli stratégique des quelques bâtiments de première ligne.

La plupart de ces plans d'action locale prévoient des rechargements en sable, la question de la disponibilité de sédiment est alors cruciale… NB : il faut bien distinguer les « retroussages de plage » qui consistent à remonter le sédiment vers le haut de plage et les vrais rechargements qui consistent à injecter du sable prélevé hors de la cellule hydrosédimentaire dont on veut rééquilibrer le budget sédimentaire...
Par ailleurs, certains plans d'action locale envisagent des « relocalisations » dont la réalisation effective est encore dépendante de questions juridiques et financières… et aussi de l'acceptabilité par la population locale.

En Occitanie, sur la côte du Golfe du Lion

La stratégie régionale de l'Occitanie ne propose pas une stratégie locale au sens strict. Cependant des principes d'action sont prévus selon les situations rencontrées. Des cartes de vulnérabilité permettent d'orienter les actions locales, les sites prioritaires sont clairement identifiés.

3.4 - Traduction des stratégies en termes d'aménagement et d'urbanisme

Les schémas régionaux et locaux de gestion du trait de côte ont un impact sur les différents documents d'aménagement et d'urbanisme :
- Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) peut fixer des objectifs en matière de gestion côtière…
- Le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) doit intégrer les objectifs du SRADDET. Les choix d'aménagement opérationnels à l'échelle de la cellule sédimentaire, par exemple, sont à prendre en compte dans les SCOT…
- Le PLU (Plan local d'urbanisme) doit être compatible avec le SCOT…

Par ailleurs, les divers plans et directives liés à la gestion des risques (PPRI, PGRI, GEMAPI, PAPI...) doivent être pris en compte dans ces documents d'urbanisme.

3.5 - Évolutions de la stratégie, les débats en cours...

Un projet de loi « **portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique** » fut présenté en **juillet 2016** par les députés Bruno Leroux, Pascale Got et Chantal Berthelot. Il prévoyait des solutions juridiques pour ne pas bloquer l'évolution du patrimoine bâti existant dans les zones inconstructibles des PPRL… Approuvé par l'Assemblée nationale en **janvier 2017**, transmis au Sénat en février, il est resté sans suite pour cause de suspension des travaux parlementaires en fin de législature.

En **janvier 2018**, la commission de l'aménagement du territoire du Sénat adopte la proposition de loi « relative au développement durable des territoires littoraux » présentée en septembre 2017 par des membres du Sénat, et qui vise à relancer l'examen du projet de loi précédent qui n'a pu aboutir.

Ce texte comprend trois chapitres :

- Le chapitre 1er consacre l'existence de stratégies de gestion intégrée du trait de côte…

- Le chapitre 2 vise à identifier le risque de recul du trait de côte. Il propose notamment de :
  - définir le recul du trait de côte en droit positif ;
  - permettre la création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) en cas de risque de recul du trait de côte ;
  - prévoir que les préfets transmettent aux collectivités ou à leurs groupements compétents dans un document unique les informations dont ils disposent sur les risques naturels existants sur leurs territoires ;
  - étendre les règles d'information du preneur d'un bien au risque de recul du trait de côte pour les biens situés dans une ZART.

- Le chapitre 3 contient les dispositions visant à encourager le développement durable des territoires littoraux. Parmi les mesures contenues dans ce chapitre figurent :
  - la dérogation au principe de continuité de la loi Littoral pour permettre l'urbanisation des dents creuses des hameaux, la relocalisation des activités et la réalisation d'annexes de taille limitée ;
  - l'actualisation des motifs d'élargissement de la bande des cent mètres, en y ajoutant la prévention des submersions marines ;
  - l'interdiction pour l'État, les collectivités locales et pour leurs groupements d'aliéner les immeubles de leur domaine privé situés dans une zone d'un plan de prévention des risques littoraux identifiant un risque de recul du trait de côte ;
  - l'organisation des modalités de préemption et de délaissement d'un bien menacé par le recul du trait de côte ;
  - la création d'un nouveau type de bail, le bail réel immobilier littoral (BRILI), destiné à prendre en compte le risque de recul du trait de côte dans les ZART ;
  - l'application aux entreprises nouvelles signataires d'un BRILI des mêmes exonérations fiscales que celles applicables en zones de revitalisation rurale.

En **octobre 2018**, le Gouvernement commande une mission sur la « recomposition spatiale des territoires littoraux » à trois Inspections générales (écologie, administration et finances). Leur rapport publié en mars 2019 propose de passer de la logique de risques à celle d'aménagement… et d'inventer une « nouvelle urbanité côtière » capable de susciter l'adhésion.

Au cours de la réunion du 17 **avril 2019** du ***Comité national de suivi de la stratégie nationale de gestion du trait de côte***, le député de Vendée Stéphane Buchou, qui préside ce Comité, s'est vu confier une mission d'information parlementaire sur l'adaptation des territoires littoraux aux évolutions du littoral, dans l'esprit des conclusions du rapport des Inspections générales.

Octobre 2019 : rapport Buchou intitulé « Quel littoral pour demain ? - Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers au changement climatique »
Ce rapport constate que les collectivités ont conscience de l'irréductibilité des phénomènes érosifs et de la pertinence d'insérer les actions dans un projet global de territoire. Il propose les éléments d'un dispositif juridique, technique et financier afin de « susciter une nouvelle étape d'installation littorale des activités humaines... ». Les constructions supplémentaires ne seraient autorisées que dans des projets de ***recomposition spatiale***, à l'échelle au moins intercommunale, validés par l'État. Pour éviter le délaissement prématuré de biens menacés sont proposées des ***conventions littorales d'occupation*** dissociant la nue-propriété acquise par la collectivité et l'usufruit des biens laissé aux habitants actuels. Les projets validés bénéficieraient d'une ressource fiscale correspondant à un pourcentage des transactions immobilières effectuées sur le territoire des intercommunalités littorales.
En conclusion, le rapport souligne les illusions sur notre capacité de résistance, les protections « dures » n'étant qu'un moyen de gagner le temps indispensable à l'élaboration d'un véritable projet de territoire

dont l'« urbanisation contemporaine » et les « solutions fondées sur la nature » sont les composantes principales.

Ce rapport donne des pistes pour franchir l'un des principaux écueils de la mise en œuvre d'une gestion intégrée « soutenable », la reconstitution d'un espace de liberté pour la dynamique littorale sur les fronts de mer occupés par une urbanisation trop proche du rivage. Le concept d' « urbanisation contemporaine » reste encore à concrétiser, la possibilité de constructions provisoires suscite des inquiétudes.

L'appel à partenaires lancé en octobre 2019 par le CEREMA et l'ANEL en vue d' « accompagner les collectivités territoriales pour la gestion intégrée de la mer et du littoral » fait suite au Rapport Buchou en accordant une place à la planification territoriale. Il s'agit de co-construire des projets de territoire, dont les thématiques peuvent concerner la préservation de l'environnement, la gestion du trait de côte, la mise en œuvre de la GEMAPI. En décembre 2020, 19 collectivités ont été retenues, en métropole et outre-mer.

Mai 2021, la loi « climat et résilience »
La proposition de loi du Sénat (janvier 2018) qui relançait le projet de loi de 2016, n'a pas eu de suite en matière législative, en raison de la complexité du débat autour de questions très sensibles (assouplissement de la loi Littoral, financement des dégâts liés à l'érosion marine…) et aussi à cause de la lourde pandémie qui a mis en retrait tous les autres sujets… Cependant, une partie des propositions de ces projets de loi a été reprise dans la **loi « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets »**, dite loi « climat et résilience », votée en première lecture par le Parlement le 4 mai 2021.

Cette loi prend en compte le recul du trait de côte, en tant que composante des politiques locales d'urbanisme et d'aménagement, dans le dernier volet du titre IV (se loger) dont le chapitre V (adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique) est consacré au phénomène de l'érosion côtière ; il comprend notamment :

- un dispositif d'information des acquéreurs et des locataires (art. 58 A) ;
- un zonage des territoires exposés (art. 58 B) ;
- un régime de constructibilité graduée ; selon que la zone concernée se trouve exposée à plus ou moins long terme, certains droits à construire seront assortis à obligation de démolition aux frais du propriétaire. (art. 58 E) ;
- l'intégration du dispositif dans les documents d'urbanisme (SCOT,PADD, PLU) en vue d'accompagner les projets de recomposition territoriale (art 58 F) ;
- un élargissement des missions des Établissements publics fonciers (EPF) d'État et locaux pour leur permettre d'acheter et gérer des terrains menacés par l'érosion.

Quelques autres mesures seront possibles par voie d'ordonnance, il s'agit principalement :

- de la possibilité de créer un nouveau régime de ***bail réel de longue durée*** pour permettre de gérer temporairement des biens amenés à disparaître ;
- de définir ou d'adapter les outils d'aménagement foncier (...) notamment en ajustant les missions des gestionnaires de foncier public et en définissant les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte tout en prenant en compte l'état des ouvrages de protection et les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, ainsi que, le cas échéant, les modalités de calcul des indemnités d'expropriation et les mesures d'accompagnement.

4. EN GUISE DE CONCLUSION

Un profond changement de paradigme

On est passé du trait de côte, frontière entre la terre et la mer, à une bande côtière, dans laquelle se conjuguent terre et mer ; les techniques de protection n'apportent qu'une correction temporaire. L'illusion de protection a été à la source de nombreux équipements qui aujourd'hui sont menacés ; il faut maintenant passer de l'aménagement au « ménagement ».
Une fertile inventivité sémantique illustre l'évolution des modes de pensées, de nouveaux mots jalonnent le changement de paradigme :

- sur la stratégie : gestion intégrée, défense souple, défense dure, espace de liberté, repli stratégique, relocalisation, recomposition spatiale, réorganisation urbaine...
- sur la question des sédiments : cellules sédimentaires, bilan -et/ou budget- sédimentaire, réservoirs de sédiments, plan de gestion de sédiments...
- sur les dunes : de la fixation au contrôle souple...

Un consensus sur les grands principes de GIZC

Au cœur d'un entrelacs de processus, de lois, de directives, d'enjeux environnementaux et économiques… comme toutes les questions complexes, la gestion intégrée de la bande côtière ne peut se résumer à quelques idées simples. Cependant, certaines analyses, certaines pistes d'action, semblent porteuses de réponses adaptées, et amplement partagées :

La question du budget sédimentaire est au centre de la problématique de gestion raisonnable des littoraux sableux. On a pris conscience des limites de disponibilité de cette ressource qui est à la base de la défense souple des côtes… Les plans de gestion des sédiments sont une bonne piste, encore trop peu développée ; l'accent doit être mis sur une connaissance approfondie des stocks sédimentaires, et de leur dynamique… La situation est hétérogène ; quelques secteurs, tels que la Manche orientale, disposent d'une bonne ressource sédimentaire ; cependant la faible abondance générale de ces sédiments obligera à des arbitrages. Ces sédiments constituent une ressource stratégique qu'il faut réserver en priorité aux rechargements de plage et ne pas utiliser comme granulats…
Les dunes, compartiment terrestre de ce budget sédimentaire, sont passées du statut de source de danger d'ensablement de l'arrière-pays, à celui de milieu original et fragile que l'on doit protéger, puis commencent à être considérées comme un maillon du système de défense souple...

La meilleure défense à long terme s'appuie sur la reconstitution d'un « espace de liberté » pour les processus de la dynamique sédimentaire… Après les événements érosifs, il est possible que s'effectuent des réajustements sédimentaires naturels qui redonnent à la bande côtière une bonne capacité de résilience… mais, cette aptitude de cicatrisation exige un espace suffisant pour permettre la translation du système vers ce nouvel équilibre provisoire qui, lors du prochain événement érosif, sera le plus apte à absorber le choc.

Dans les zones urbanisées menacées par des risques d'érosion et de submersion, la défense dure ne peut être que provisoire, et doit laisser place à une réorganisation urbaine...

Une mise en pratique encourageante...

Le développement de multiples chantiers de gestion intégrée du trait de côte démontre un passage effectif des orientations stratégiques à l'action. Cependant cette première période de mise en pratique de la GIZC touche principalement des zones naturelles, ou bien des enjeux urbains relativement modestes…

… mais des écueils, particulièrement sur les fronts urbains trop proche du rivage

Les mesures les plus lourdes, comme les recompositions spatiales urbaines, se heurtent à de nombreux freins : acceptabilité sociale, financement, disponibilité de foncier de remplacement, manque d'outils juridiques adaptés… Il est probable que, durant une période transitoire, se poursuive un « tâtonnement » au cours duquel des savoir-faire locaux permettront d'enrichir la construction de nouvelles stratégies encore à inventer. Certaines mesures de la loi « climat et résilience » -si elle est bien adoptée- ouvriront des pistes pour faire avancer ces opérations complexes. Cependant, la question clé des financements reste posée ; quelle répartition entre l'État, les collectivités, et les propriétaires particuliers ?

Les moyens financiers requis sont énormes, on devra faire preuve de sobriété dans les choix d'aménagement, et aussi dans les usages de cette bande littorale, bien commun qu'il nous faut réparer, pour lui redonner toutes ses potentialités écologiques et sociales.

La réussite de la stratégie de gestion intégrée de la bande côtière dépend aussi de notre capacité à réduire les effets du changement climatique qui vient accentuer la vulnérabilité des littoraux.

ANNEXES

Annexe 1 : Des références sur la stratégie de gestion de la bande côtière

2010 : Publication d'un ouvrage collectif « ***La gestion du trait de côte*** » (Editions Quae)

2011 : Rapport Cousin « ***Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, de recul stratégique et de défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*** »

2012 : ***Littoral aquitain, stratégie régionale de gestion de la bande côtière, volet 1, érosion côtière***

2012-2013 : **Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte**-Vers la relocalisation des activités et des biens

2014 : « ***Coastal dunes management strategies and practices*** », actes de la conférence internationale organisée par EUCC, à Merlimont les 17-19 juin 2014. Publié dans la revue *Dynamiques environnementales*, LGPA, Université de Bordeaux.

2015 : ***Vers la relocalisation des activités et des biens – 5 territoires en expérimentation*** (actes du séminaire national de restitution du 30 juin 2015)

2016 : ***Développer la connaissance et l'observation du trait de côte – contribution nationale pour une gestion intégrée***

2017 : ***Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte – Programme d'actions 2017-2019***

2018 : ***Stratégie régionale de gestion du trait de côte en Occitanie, Littoral Occitanie 2018-2050***

2018 : Publication du « ***Guide de la gestion des dunes et des plages associées*** » (éditions Quae), ouvrage collectif, sous la direction de Loïc Gouguet de l'ONF.

2020 : ***Adaptation des territoires aux évolutions du littoral*** (site du Ministère de la transition écologique) Le point sur l'actualité de la stratégie, avec mise en exergue du rôle des milieux naturels…

2020 : Note de « La fabrique écologique » sur L'adaptation au changement climatique sur le littoral

Annexe 2 : Quelques sites internet nationaux concernant la gestion de la bande côtière

Ministère de la transition écologique, Géolittoral (le portail de la mer et du littoral)

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Conservatoire du Littoral

ONF, Office national des forêts. Voir notamment :
- Le génie écologique au service de la gestion des dunes
- « Evolutions de la gestion des dunes », dans les « Rendez-vous techniques » de l'été 2007, pages 21 à 60

Voir aussi les sites des Observatoires (OCA, ROL…), des associations (EUCC-France, ANEL, Rivages de France…), des Universités...

Annexe 3 : Documents pédagogiques sur la gestion de la bande côtière

Film du BRGM « **Gestion du trait de côte sur le littoral sableux de la Région Occitanie** »

Des films pour mieux comprendre les risques côtiers réalisés dans le cadre de l'Observatoire de la Côte Aquitaine

Film vidéo de l'Office national des forêts : « l'ONF par nature, protéger les dunes littorales »

« **La gestion du trait de côte sur le littoral sableux méditerranéen** », une présentation illustrée et ludique de la question par France Nature Environnement

Film de Arte (2017) « **Le sable : Enquête sur une disparition** »… Excellent documentaire qui démontre le caractère planétaire du déficit sédimentaire, la responsabilité de nos modes de vie… et les limites de toutes les méthodes de défense.