



Conseil d'administration
Séance du 24 septembre 2013

Point n° 2.1.1

LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE: PRINCIPES D'ACTION

Contexte

Le trait de côte a pour caractéristique d'évoluer sous l'influence de phénomènes d'érosion/accrétion et de submersion. A la suite de la tempête Xynthia, mais aussi des prévisions en matière d'élévation du niveau de la mer, il est apparu nécessaire au MEDDE, d'établir une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Celle-ci, adoptée par le gouvernement en 2012, comporte quatre grands axes :

- *Axe A: développer l'observation du trait de côte et identifier territoires à risque érosion pour hiérarchiser l'action publique ;*
- *Axe B: élaborer des stratégies partagées entre les acteurs publics et privés ;*
- *Axe C: évoluer vers une doctrine spatiale de recomposition spatiale du territoire ;*
- *Axe D: Préciser les modalités d'intervention financière.*

Par ailleurs et parallèlement à ce travail, l'Etat a pris, à la suite de la tempête Xynthia, une série de mesures complémentaires afin de renforcer la prévention des risques de submersion rapide et d'inondation sur le littoral :

- prescription de nombreux plans de prévention des risques littoraux (PPRL ou PPRI),
- élaboration et mise en œuvre d'un plan submersions rapides en 2011,
- développement des programmes d'action pour la prévention des risques d'inondation (PAPI),
- mise en œuvre de la directive européenne de 2007 sur la gestion des risques d'inondation.

Contribution du Conservatoire du littoral à la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte

Il s'agit pour le Conservatoire d'inscrire ses interventions dans le programme d'actions de la stratégie nationale en relation étroite avec les autres acteurs sur le littoral (services de l'Etat, collectivités territoriales, gestionnaires d'espaces naturels, ONF...). A ce titre :

.../...

1. Le Conservatoire du littoral, avec ses partenaires et l'expertise de son conseil scientifique, contribue à l'amélioration des connaissances (Axe A de la stratégie).

- Au niveau local, citons le réseau d'observation du littoral normand picard conduit par le Syndicat mixte du littoral normand sur la base de financements des régions Haute Normandie, Basse Normandie et Picardie qui a pour mission notamment de constituer un centre de ressources interrégional permettant la mise en réseau et la mutualisation des connaissances sur les évolutions de la bande côtière dont notamment le suivi des phénomènes d'érosion et de submersion.
- Par ailleurs, l'évolution du trait de côte et son impact sur les sites sont appréciés dans le cadre de l'évaluation de l'état des sites du Conservatoire.
- Citons aussi les études menées par le Conservatoire montrant qu'à l'horizon 2050, 2,5 % de la surface détenue par l'établissement sera soumise à des phénomènes d'érosion et 20 % à des phénomènes de submersion.

2. Le Conservatoire du littoral avec ses gestionnaires cherchent à initier de nouvelles formes d'aménagements (Axe B de la stratégie).

De manière générale, le Conservatoire et ses gestionnaires entretiennent les sites, confortent les dunes et la végétation, restaurent et gèrent au quotidien les systèmes hydrauliques. Dans certains cas, ils sont confrontés à des situations exceptionnelles d'érosion et de submersion, en raison de leur ampleur, qui les invitent à adopter dorénavant et déjà des stratégies de recul ou de protection. Citons par exemple:

- le cas du polder de Mortagne-sur-Gironde envahi par la mer à la suite d'une tempête. Le Conservatoire a fait le choix de laisser ce polder dont il est propriétaire, ouvert à la mer ;
- sur le site de Sainte Lucie dans l'Aude, la gestion des anciennes salines a fait l'objet d'une réflexion approfondie pour déterminer les solutions de gestion les plus appropriées en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux ;
- le cas de l'île Nouvelle dans la Gironde qui fait aujourd'hui l'objet d'un plan d'aménagement tenant compte de la submersion marine ;
- l'étude menée en Baie des Veys dans le département de la Manche pour déterminer les impacts de plusieurs options de gestion (ouverture plus ou moins grande à la mer) ;
- Certains sites ont nécessité des opérations de protection légères, comme à Groffliers dans le Pas-de-Calais (comblement de sifflets par apport de sable), ou plus importants dans le marais Poitevin (la construction de digues et de baisses). Dans tous ces cas, les travaux de protection n'ont pas été financés par le Conservatoire.

Actuellement, il est envisagé de mener des expérimentations de gestion sur une dizaine de sites, contribuant pleinement à la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Citons, à titre d'exemple:

- dans les Côtes d'Armor la petite plaine littorale de Lancieux, gagnée sur la mer par deux endiguements successifs, au Moyen-âge d'abord, puis plus tardivement. Le site potentiellement soumis aux submersions marines comprend un secteur proche de la mer, entre les deux digues, exploité par l'agriculture, puis un deuxième secteur en arrière de la digue « des moines », occupé majoritairement par l'agriculture mais aussi un camping et quelques maisons en limite du bourg. Le projet consiste à réhabiliter l'ancienne digue « des moines » à l'identique et de créer une levée de terre en limite d'urbanisation pour préserver celle-ci des risques de submersion. Le Conservatoire pourrait acquérir le secteur compris entre les deux premières digues, assurerait les travaux de réfection et organiserait la reconversion des parcelles d'agriculture intensive en prairie humide permanente. La

collectivité territoriale prendrait à sa charge la levée de terre de troisième rang et assurerait la responsabilité de l'entretien du système de défense dans son ensemble.

3. *Le Conservatoire du littoral participe au souhait d'une évolution collective vers une doctrine de recomposition spatiale (Axe C de la stratégie) .*

Le Conservatoire a fait réaliser une étude prospective achevée en 2012, permettant d'étudier les stratégies possibles d'action selon des profils de côtes (stratégie défensive, recul des enjeux et recomposition territoriale, actions mixtes). Elles ont fait l'objet d'un livret pédagogique.

Il a aussi organisé un *Atelier du Conservatoire* tenu à Montpellier en décembre 2012 pour réfléchir, avec ses partenaires, aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur leurs actions respectives. Il en est ressorti les enseignements suivants :

- Le trait de côte doit pouvoir évoluer à l'intérieur d'une "bande incertaine à la fois terre et mer" au gré des phénomènes d'accrétion/érosion et de submersion marine ;
- Il serait sans doute intéressant de donner un statut à cette frange littorale, aujourd'hui comprenant du domaine public maritime et du domaine terrestre et assurer une mobilité des usages et des vocations du sol tenant compte de la réalité des phénomènes ;
- Il est fait le constat de la (très) faible acceptabilité sociale en France (contrairement à la Grande Bretagne par exemple) de l'idée « d'abandonner des terres à la mer » ;
- Il convient de renforcer la connaissance afin de mieux caractériser le fonctionnement, les services écosystémiques et les usages socio-économiques possibles d'un tel espace.

Principes pour l'action

C'est dans ce contexte, avec la volonté de s'inscrire dans la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, et fort de son expérience, que le Conservatoire souhaite formaliser des principes d'action :

- dans le domaine de **l'intervention foncière** (faut-il acquérir des terrains submersibles? Faut-il se positionner sur les futurs rivages?...)
- **dans le domaine de l'aménagement et la gestion des sites** (quelles activités accueillir, quels aménagements et travaux de protection accepter, quelle ouverture à la mer accepter?).

Ces principes figurent dans la note ci-jointe.

Il est clair que l'établissement n'a pas vocation à intervenir dans un but de défense contre la mer à des fins de prévention des risques ni à se substituer aux mécanismes réglementaires ou financiers.

Mais, le Conservatoire du littoral, au cours de son activité d'acquisition de terrains littoraux, est devenu propriétaire d'un certain nombre de terrains comportant des digues agricoles. Ces ouvrages sont au nombre d'une **cinquantaine** et représentent un linéaire de près de **100 km**. Certaines de ces digues font l'objet, depuis un ou deux ans, d'un classement dans le cadre des dispositions en vigueur pour la sécurité des ouvrages hydrauliques. Ces classements peuvent entraîner des obligations qui vont au-delà des missions habituelles de préservation du Conservatoire. Les évolutions encore à venir du contexte législatif en matière d'organisation des responsabilités vis-à-vis des risques d'inondation auront donc un impact important sur celui-ci.

Il est demandé au conseil d'administration de se prononcer sur ces principes d'action tels qu'énoncés dans la note annexée au présent rapport.

Orientations stratégiques et principes d'action du Conservatoire du littoral en matière de gestion du trait de côte

LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU CONSERVATOIRE EN MATIÈRE DE GESTION DU TRAIT DE CÔTE

- 1- **Orientations générales.** Le Conservatoire du littoral place son action dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. La stratégie d'intervention à long terme de l'établissement, elle-même, intègre la problématique de l'évolution du trait de côte. Aussi, le Conservatoire contribue de par ses missions intrinsèques à la gestion intégrée du trait de côte et à la protection des enjeux présents sur le littoral dès lors qu'il est démontré que la maîtrise foncière des écosystèmes naturels littoraux peut y contribuer. Sur les sites sous sa protection, il met en œuvre une gestion souple du trait de côte comprise comme un élément d'une meilleure interface terre-mer, tout en intégrant l'environnement proche et en tenant compte des différents enjeux en arrière. Il agit en étroite relation avec les gestionnaires de ses sites et les pouvoirs publics. Les choix d'intervention et d'aménagement sont concertés au sein des comités de gestion et des conseils de rivages et pour les orientations nationales du conseil d'administration .

- 2- **Le Conservatoire du littoral accepte les mouvements du trait de côte affectant ses propriétés.** En effet, il considère les fluctuations de la côte comme un phénomène naturel qu'il faut laisser évoluer dans la mesure de l'acceptable. Dès lors, il n'envisage pas que soient réalisés sur son domaine (ou sur le domaine public maritime naturel qui lui serait affecté au droit de ses propriétés) des ouvrages lourds destinés à protéger ses terrains. Ce principe général doit cependant s'appliquer dans le respect de la sécurité des personnes et la prise en compte d'éventuels intérêts patrimoniaux majeurs :
 - En cas de danger avéré, le Conservatoire peut autoriser la construction d'ouvrage sur son terrain dès lors qu'aucune alternative n'est possible, via une « superposition d'affectation » telle que prévue par le code général de la propriété des personnes publiques, permettant au maître d'ouvrage de la protection d'implanter celle-ci sur son domaine, dans des conditions définies au préalable.
 - Le seul cas où, exceptionnellement, le Conservatoire peut être amené à participer à des travaux de protection « en dur » de ses terrains concernent les seules zones historiquement endiguées, dont le maintien de la qualité écologique ou paysagère justifierait qu'elles le demeurent.

- 3- **Le Conservatoire du littoral intervient dans des zones en forte évolution pour contribuer à conforter des zones tampons** entre terre et mer où s'amortit l'énergie de la houle. Le Conservatoire du littoral considère que les milieux naturels en bord de mer participent en eux-mêmes à la protection des intérêts économiques et humains littoraux mais aussi à la connectivité biologique terre-mer. Ce rôle est d'autant plus efficace que les sédiments sont mobiles. Dès lors,
 - le Conservatoire du littoral ne conçoit pas la structure en front de mer comme une défense fixe et ultime. Au contraire, elle doit être constituée d'éléments souples, éventuellement dépassés par les vagues, et pouvant facilement laisser l'eau regagner la mer.

- Le Conservatoire préconise que la protection de référence, dimensionnée pour protéger les enjeux humains, se situe en amont de la zone tampon, entre les milieux naturels proches de la mer et les zones à protéger (zones habitées, éventuelles zones naturelles à enjeux patrimoniaux exceptionnels).
- Dans l'espace constitué entre le front de mer et la protection de référence, le Conservatoire accueille des activités qui présentent une faible vulnérabilité.
- Le Conservatoire cherche à anticiper la modification des milieux situés en zones susceptibles d'être régulièrement submergées et envisage d'accompagner cette évolution et de composer avec elle plutôt que de tenter de s'y opposer.
- Le Conservatoire réalise des travaux légers pour stabiliser les dunes vis-à-vis de l'érosion éolienne. Cependant, les systèmes dunaires restent des milieux naturels qui n'ont pas vocation à être fixés artificiellement de façon à résister à l'érosion marine, ils présentent une meilleure efficacité lorsqu'ils adaptent leur profil au gré des cycles sédimentaires, alternant des périodes d'apport et des périodes de reprise, à des échelles d'espace et de temps variables. Pour cela, la présence d'espaces suffisamment larges et libres d'enjeux en arrière du front de mer reste un enjeu essentiel.

4- **L'intervention foncière et les choix d'aménagement des sites soumis aux risques d'érosion et de submersion marine reposent sur une analyse au cas par cas du bilan coûts/avantages** intégrant en particulier quatre paramètres :

- la qualité des écosystèmes,
- la valeur paysagère et culturelle,
- la gestion des risques
- les aspects financiers.

I. LES PRINCIPES D' ACTIONS ET OBJECTIFS POUR LA PÉRIODE 2013-2015

A. EN MATIÈRE D'INTERVENTION FONCIÈRE

Sur la base des études multi-critères précitées, le Conservatoire admet la possibilité d'acquérir des terrains sans certitude de les maintenir strictement dans le domaine terrestre, afin de contribuer à la constitution de zones tampons et intermédiaires.

Le Conservatoire sollicitera l'affectation à son profit des terrains qui du fait de phénomènes d'érosion ou de submersion auront été classés dans le domaine public maritime naturel alors qu'ils constituaient auparavant des parcelles du domaine propre de l'établissement.

Le Conservatoire n'a pas pour mission d'assurer la maîtrise foncière globale d'opérations de recul stratégique. Il peut contribuer auprès des porteurs de projets (EPF, SAFER, collectivités...) à définir la vocation des espaces ainsi libérés, en identifiant notamment ceux qui, en entrant dans son patrimoine, pourraient contribuer à la mise en œuvre des principes décrits plus haut.

B. EN MATIÈRE DE GESTION DES SITES

Le Conservatoire mènera une dizaine d'expérimentations de gestion innovantes visant à recréer des zones de dynamique littorale libre, par exemple par effacement, reconfiguration ou recul des ouvrages de protection du littoral (digues, épis, enrochements...) ou par la renaturation de petits estuaires.

Ces expérimentations, dont certaines sont déjà engagées, parfois sous l'influence des tempêtes de 1999 et 2010, seront menées dans le cadre de projets de territoire associant l'ensemble des parties prenantes et dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Il est essentiel, à cet égard, que les discussions préalables permettent de s'assurer une adhésion parfaite des acteurs locaux.

C. EN MATIÈRE DE CONTRIBUTION A LA REFLEXION, D'ÉTUDES ET DE COMMUNICATION

Le Conservatoire contribuera aux réflexions menées par les services de l'Etat, notamment dans le cadre du comité de pilotage sur la stratégie nationale de gestion du trait de côte, de l'appel à projets « relocalisation » et de la révision du décret du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Il participera aussi aux travaux engagés par le Commissariat général au développement durable en matière d'aménagements et de défense contre la mer.

Afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'adaptation, le Conservatoire continuera à s'associer aux efforts de pédagogie en la matière. Dans le cadre du projet européen Licco (« *Living with un changing coast* »), associant les rivages du sud de l'Angleterre et ceux de Normandie, il accompagne les populations côtières pour comprendre, se préparer et s'adapter aux effets du changement climatique, en alliant les expertises naturalistes aux expertises sociales et économiques.

Il proposera aux collectivités volontaires la déclinaison des exercices de prospective menés jusqu'à présent –en particulier résultats de l'atelier du Conservatoire de 2012- sous forme d'ateliers locaux.

Par ailleurs, dans la continuité des cycles d'études menées depuis 2004, une thèse en sciences humaines est actuellement menée sur l'approche psycho-sociale des élus du littoral, grâce au soutien d'un mécène. Ce travail accorde une large part aux questions de changements globaux auxquels sont soumis les territoires concernés et devrait s'achever en 2014.

Enfin, le Conservatoire poursuivra une démarche de publication à caractère didactique et d'information sur ces sujets. La stratégie d'intervention révisée du Conservatoire à l'horizon 2030-2050, sera l'occasion de faire un nouveau point sur ce sujet en 2015.