



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LE REcul DU TRAIT DE CÔTE BASSIN D'ARCACHON

(Département de la Gironde)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 6 juin 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
1 PROCÉDURE	7
2 LE BASSIN D'ARCACHON ET SON TRAIT DE CÔTE.....	8
2.1 Un système hydro-sédimentaire complexe.....	8
2.2 Les caractéristiques socio-économiques du territoire	11
2.3 Gestion du trait de côte : une gouvernance locale associant de multiples échelons	14
3 LA CONNAISSANCE DU RISQUE ET SA PRISE EN COMPTE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME	16
3.1 Un diagnostic risque solide et adapté aux différents secteurs du bassin d'Arcachon	16
3.1.1 Une méthodologie d'élaboration homogène pour les deux communes ..	16
3.1.2 Perspectives du trait de côte à horizon 2045 et enjeux menacés.....	17
3.2 La prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme.....	24
3.2.1 De nombreux documents encadrent la prévention des risques naturels à l'échelle du bassin d'Arcachon.....	24
3.2.2 Une absence de SCoT sur le périmètre préjudiciable à une prise en compte actualisée du risque.....	25
3.2.3 Des plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux en attente du SCoT.....	26
4 LES STRATÉGIES LOCALES MISES EN ŒUVRE SUR LE BASSIN D'ARCACHON	28
4.1 La stratégie de Lège-Cap-Ferret.....	29
4.1.1 Une méthodologie de mise en œuvre conforme au cahier des charges régional.....	29
4.1.2 L'évaluation des scénarios de gestion de la bande côtière.....	29
4.1.3 L'avis du GIP Littoral	33
4.1.4 Présentation des modes de gestion et plans d'actions retenus dans la stratégie	34
4.1.5 Bilan de la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Lège-Cap-Ferret.....	38
4.2 La stratégie de La Teste-de-Buch.....	41
4.2.1 Une méthodologie de mise en œuvre techniquement conforme, mais sans concertation avec le public et les acteurs privés.....	41
4.2.2 Une conception et une évaluation des modes de gestion adaptées à un littoral hétérogène.....	42
4.2.3 Modes de gestion choisis et bilan des actions mises en œuvre	44
4.3 Principaux constats soulevés par les stratégies locales de première génération	49

4.3.1 Une sous-exécution des stratégies induites par plusieurs facteurs.....	49
4.3.2 Un portage qui mériterait d'être requestionné.....	50
5 GESTION DES OUVRAGES PRIVÉS : À LA RECHERCHE D'UN CADRE JURIDIQUE PÉRENNE	52
5.1 L'association syndicale autorisée : instrument de gestion harmonisée de ouvrages.....	53
5.1.1 L'ASA « Les Riverains de Pyla-sur-Mer » : une surveillance de l'entretien des ouvrages privés.....	53
5.1.2 La zone des 44 hectares : une gestion au coup par coup des autorisations domaniales sans garantie du niveau d'entretien des ouvrages	57
5.1.3 Le coût de l'entretien des ouvrages privés	59
5.2 Ré-ensablement de la pointe du Ferret : jusqu'où intégrer l'initiative privée dans la gestion du trait de côte ?.....	62
5.2.1 Les échecs successifs d'une gestion pluriannuelle publique du ré-ensablement de la Pointe	64
5.2.2 Des opérations de ré-ensablement privées récurrentes sur le domaine public maritime	67
6 LE COÛT DE LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE SUR LE BASSIN D'ARCAChON DEPUIS 2011	70
7 GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI) : UNE COMPÉTENCE MORCELÉE.....	71
7.1 La question du périmètre de cette compétence au regard de l'érosion côtière	71
7.1.1 Une composante de la compétence GEMAPI du SIBA depuis 2021	71
7.1.2 Une acceptation inégale de l'extension de la compétence à l'érosion côtière	73
7.1.3 Ré-ensablement des plages : une illustration de la limite de l'acceptabilité d'un financement mutualisé du recul du trait de côte.....	75
7.2 Le SIBA, autorité gémapienne du bassin d'Arcachon	78
7.2.1 Une compétence transférée en deux étapes.....	78
7.2.2 Un transfert dont la portée juridique est diversement appréciée	79
7.2.3 Des modalités très différentes de contrôle <i>a posteriori</i> des dépenses.....	80
7.3 Le SIBA : une autorité gémapienne privée de la maîtrise de l'outil de financement <i>ad hoc</i>	82
7.3.1 Une taxe affectée, exclusivement à la main des deux communautés d'agglomération	82
7.3.2 Une contribution statutaire au SIBA spécifique pour les opérations GEMAPI.....	83
7.3.3 Les règles relatives au vote du produit de la taxe GEMAPI ne sont pas respectées par la COBAS	84
7.3.4 Imputation comptable des contributions statutaires : une confusion entre investissement et fonctionnement	86

ANNEXES	88
Annexe n° 1. Glossaire.....	89
Annexe n° 2. Définition des principaux concepts	91
Annexe n° 3. Caractérisation de l'aléa à horizon 2045 – commune de La Teste-de-Buch	92
Annexe n° 4. Imputations comptables des opérations GEMAPI	94

SYNTHÈSE

Le recul du trait de côte dans le bassin d'Arcachon, bordé par dix communes littorales, s'organise selon un système hydro-sédimentaire complexe, et ne concerne que deux communes situées à l'entrée des passes du bassin, La Teste-de-Buch au sud et Lège-Cap-Ferret au nord des passes.

La gestion de ce risque donne lieu à une gouvernance locale à trois niveaux : des stratégies locales de gestion de la bande côtière portées par les deux communes, des opérations réalisées essentiellement sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA), et financées pour partie par les deux communautés d'agglomération (du Bassin-d'Arcachon-Nord – COBAN – et du Bassin-d'Arcachon-Sud – COBAS) qui sont les membres de ce dernier. Au plan juridique, la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), dont la composante érosion n'est pas totalement acceptée, connaît une gouvernance locale d'une grande complexité. Le SIBA s'est vu transférer cette compétence par ses deux membres, mais ces derniers ont gardé la maîtrise des recettes de la taxe affectée correspondante. Certaines évolutions récentes tendent néanmoins à définir l'autorité gemapienne (le SIBA en l'espèce) comme étant la plus pertinente pour porter les stratégies locales de gestion de la bande côtière, ce qui contribuerait à aplanir les dissensions locales.

La connaissance du risque d'érosion est fondée sur une étude de 2015, affinée en 2016 et 2017 à l'échelle de chacune des deux communes concernées, dans le cadre de l'élaboration de leurs stratégies locales. Les enjeux menacés ont été estimés à l'horizon 2045, représentant pour chacune des communes plusieurs centaines de millions d'euros, même si les deux méthodes d'estimation diffèrent. Ces deux stratégies ont été élaborées conformément au cahier des charges régional édicté par le GIP Littoral, les choix de gestion ayant été arrêtés sur la base d'une analyse de chacun des scénarios de gestion envisagés.

Au terme d'une première phase de mise en œuvre, les programmes d'actions adoptés dans le cadre des stratégies font l'objet d'une sous-exécution, essentiellement liée à leur caractère trop ambitieux, à une surestimation du coût des actions par les bureaux d'études et à un manque de volonté de certains partenaires, notamment privés. Dans un secteur où près de 90 % du linéaire côtier appartient à des propriétaires privés, ces acteurs devraient être pleinement investis dans les stratégies locales. A Pyla-sur-Mer (La Teste-de-Buch) où existe une association syndicale autorisée de propriétaires, le suivi des ouvrages et leur entretien régulier, sur le point de s'inscrire dans une convention de concession d'occupation domaniale avec l'État, concourt à la gestion du trait de côte. À l'inverse, à la pointe du cap Ferret, les interventions privées sur le domaine public maritime, quoique souvent régularisées ou subventionnées, ne s'inscrivent dans aucun cadre réglementaire pérenne et la maîtrise par les acteurs publics de la qualité des ouvrages et des actions de ré-ensablement est très limitée.

Globalement sur le secteur du bassin d'Arcachon, la gestion de la bande côtière a coûté 14 M€ depuis 2011, investissements privés à La Teste-de-Buch compris.

Financièrement dépendant des deux communautés d'agglomération, le SIBA reste soumis à leur contrôle, diversement exercé. La COBAN s'inscrit dans une logique de compétence transférée en reconnaissant au SIBA une réelle autonomie d'action. La COBAS, bien que dessaisie de la compétence, utilise le levier financier pour exercer un contrôle assimilant le SIBA

à un simple prestataire de service, la traduction comptable de cette logique ayant entraîné plusieurs irrégularités auxquelles il convient de remédier.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (commune de La Teste-de-Buch) : procéder sans délai et *a minima* à une révision du PLU afin d'y intégrer le risque d'érosion côtière (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 2 (communes de La Teste-de-Buch, Lège-Cap-Ferret et SIBA) : élever le portage de la stratégie locale de gestion de la bande côtière en le confiant au SIBA, compétent en tant qu'autorité gémapienne (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 3 (communes de La Teste-de-Buch, Lège-Cap-Ferret et SIBA) : associer davantage les propriétaires privés d'ouvrages aux stratégies locales de gestion de la bande côtière, a fortiori lorsqu'ils sont constitués en ASA (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 4 (COBAS) : mettre pleinement en œuvre le transfert de la compétence au SIBA en respectant sa compétence exclusive d'intervention en matière de GEMAPI (**refus de mise en œuvre**).

Recommandation n° 5 (COBAN, COBAS et SIBA) : imputer correctement les contributions statutaires en affectant comptablement la totalité en section de fonctionnement au chapitre 74 pour le SIBA et 65 pour les deux EPCI à fiscalité propre (**non mise en œuvre**).

1 PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a inscrit à sa programmation 2022 une enquête portant sur la gestion du trait de côte. Parmi les secteurs identifiés comme soumis à l'aléa d'érosion du trait de côte figure le bassin d'Arcachon.

À ce titre, les communes de La Teste-de-Buch, Lège-Cap-Ferret, le syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA), les communautés d'agglomération du Bassin d'Arcachon-Nord (COBAN) et -Sud (COBAS) ont fait l'objet d'un examen des comptes et de la gestion portant exclusivement sur la gestion du trait de côte.

L'ouverture du présent contrôle a été notifiée à M. Yves Foulon, président du SIBA et actuel ordonnateur, le 19 février 2022, ainsi qu'à son prédécesseur, M. Michel Sammarcelli le 22 avril 2022, à M. Philippe de Gonneville, maire de Lège-Cap-Ferret, le 23 mai 2022, ainsi qu'à son prédécesseur M. Michel Sammarcelli le 24 mai 2022, à M. Patrick Davet, maire de La Teste-de-Buch le 20 mai 2022, ainsi qu'à son prédécesseur, M. Jean-Jacques Eroles le 25 août 2022, à M. Bruno Lafon, président de la COBAN le 12 juillet 2022 et à Mme Marie-Hélène des Esgaulx, présidente de la COBAS le 11 juillet 2022.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 25 octobre 2022 avec M. de Gonneville à la mairie de Lège-Cap-Ferret, avec Mme des Esgaulx à la mairie de Gujan-Mestras, avec M. Foulon au siège du SIBA et le 26 octobre 2022 avec M. Davet, à la mairie de La Teste-de-Buch.

Des échanges téléphoniques ont également eu lieu avec M. Eroles le 2 novembre et avec M. Lafon le 17 novembre. L'état de santé de M. Sammarcelli ne lui a pas permis de tenir cet entretien.

Par application de l'article L. 243-11 du code des juridictions financières, la chambre formule ses observations provisoires dans un rapport unique, commun aux cinq organismes concernés, délibéré en formation plénière le 5 janvier 2023.

Les ordonnateurs du SIBA, de la COBAS, de la COBAN, ainsi que de Lège-Cap-Ferret et La-Teste-de-Buch ont reçu copie intégrale du rapport. Un extrait a été adressé aux anciens ordonnateurs du SIBA, de Lège-Cap-Ferret et La-Teste-de-Buch. Enfin, le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral en Nouvelle-Aquitaine, la région Nouvelle-Aquitaine, le syndicat mixte pour la Révision et le Suivi du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre (SYBARVAL), l'association syndicale autorisée des Riverains de Pyla-sur-Mer, l'association de Défense de la Pointe du Cap-Ferret, M. Benoît Bartherotte ont également été destinataires d'un extrait du rapport, en leur qualité de tiers mis en cause.

M. Davet, maire de la Teste-de-Buch, M. Foulon, président du SIBA et Mme des Esgaulx, présidente de la COBAS ont répondu aux observations provisoires de la chambre par courrier du 16 mars 2023, M. de Gonneville, maire de Lège-Cap-Ferret par courrier du 17 mars 2023. La présidente du SYBARVAL a répondu aux observations provisoires de la chambre par courrier du 2 mars 2023, M. Bartherotte en sa double qualité de riverain de la pointe du Cap-Ferret et président de l'association de Défense de la Pointe du Cap-Ferret par courriers du 13 mars 2023, le président du conseil régional Nouvelle-Aquitaine par courrier du 16 mars 2023.

M. Eroles, ancien maire de La-Teste-de-Buch, ainsi que les président du GIP Littoral et de l'association syndicale autorisée des Riverains de Pyla-sur-Mer ont indiqué à la chambre n'avoir aucune observation à formuler.

La chambre a adopté les observations définitives qui suivent le 6 juin 2023, après l'audition à sa demande de M. Bartherotte, accompagné de M. du Fau de Lamothe et à la demande de la chambre, de Mme des Esgaulx.

2 LE BASSIN D'ARCACHON ET SON TRAIT DE CÔTE¹

Le territoire du bassin d'Arcachon occupe une superficie de 786 km², dans le sud-ouest de la Gironde. Son pourtour est entouré par dix communes : Lège-Cap-Ferret, Arès, Andernos-les-Bains, Lanton, Audenge, Biganos, Le Teich, Gujan-Mestras, La Teste-de-Buch et Arcachon.

Carte n° 1 : communes du bassin d'Arcachon



Source : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon

2.1 Un système hydro-sédimentaire complexe

Définition du trait de côte² : pour la côte sableuse, il s'agit de la séparation entre la dune et la plage et pour la côte rocheuse, il s'agit de la limite entre la falaise et l'estran (partie du littoral recouverte par les marées).

¹ Définition des phénomènes et des politiques publiques en annexe n° 2.

² Définition issue du rapport « caractérisation de l'aléa recul du trait de côte sur le littoral de la côte aquitaine aux horizons 2025 et 2050 », BRGM/RP-66277-FR, décembre 2016.

Le bassin d'Arcachon est une lagune située dans les landes de Gascogne, en Gironde, entre les villes de La Teste-de-Buch au sud, Lège-Cap-Ferret à l'ouest et le delta de la Leyre à l'est, fleuve côtier prenant sa source dans le département des Landes et se jetant dans le bassin d'Arcachon (également appelé Eyre).

Largement ouvert sur l'océan Atlantique par l'intermédiaire des passes, le bassin d'Arcachon constitue la seule discontinuité d'importance du cordon dunaire de la Côte d'Argent long de 250 kilomètres qui s'étend de l'estuaire de la Gironde à l'embouchure de l'Adour. Sa superficie oscille entre 174 km² à marée haute et 60 km² à marée basse³.

Carte n° 2 : description de l'embouchure du bassin d'Arcachon

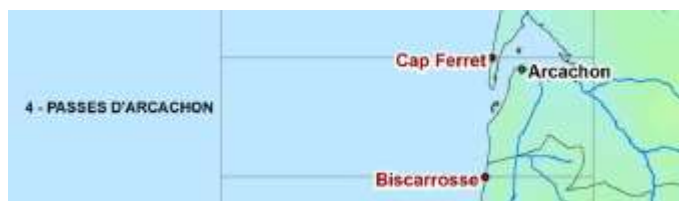


Source : rapport Artelia / Géotransfert, Érosion au niveau des passes du bassin d'Arcachon, 2015

Au plan hydro-sédimentaire, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a déterminé un découpage du littoral de Nouvelle-Aquitaine en sept cellules homogènes. La cellule 4 des « Passes d'Arcachon » s'étend de la pointe du cap Ferret à Biscarrosse et est soumise à la dynamique de l'embouchure du bassin.

³ Source <http://www.observatoire-cote-aquitaine.fr/>

Carte n° 3 : détail de la cellule hydro-sédimentaire 4 « Passes d'Arcachon »



Source : OCNA, 2016

Les cartes bathymétriques⁴ démontrent une instabilité du relief terrestre du bassin d'Arcachon, inscrite sur un temps long. En effet, au fil des siècles, la flèche sableuse du cap Ferret a connu des phases d'avancée et de recul qui ont abouties à son allongement, accentuant le caractère lagunaire du bassin d'Arcachon. Sa configuration devient triangulaire et semi-fermée, ce qui lui donne la caractéristique d'une zone d'embouchure vers l'océan Atlantique.

Cette zone est soumise à des conditions d'agitation particulièrement dynamiques. D'une part, les mécanismes qui contrôlent les transits sédimentaires sont particulièrement complexes sous l'effet de la houle et des courants de marée. D'autre part, les bancs de sable larges de dix kilomètres sont très mobiles et entrecoupés de plusieurs chenaux dont les plus importants sont appelés des « passes ». On observe une érosion marine chronique des rives nord (pointe du cap Ferret) et sud (plages de Pyla-sur-Mer jusqu'au Petit Nice situées sur la commune de La Teste-de-Buch).

Ces caractéristiques ont valu au bassin d'Arcachon de ne pas être intégré à la stratégie régionale de gestion du trait de côte élaborée par le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral en 2012 : « malgré les connaissances fines accumulées par l'Observatoire de la côte aquitaine sur le littoral aquitain, certains secteurs en érosion échappent encore à la compréhension et aux capacités des techniciens et des scientifiques d'en prédire une évolution fiable. C'est le cas des passes du bassin d'Arcachon qui, en plus de subir les effets de la dérive littorale liée aux houles océaniques, s'inscrivent dans une dynamique complexe liée aux flux et reflux des marées dans le bassin d'Arcachon. En raison de cette méconnaissance, de l'incapacité à définir un aléa robuste et à réaliser des projections fiables de trait de côte sur les secteurs des passes du bassin d'Arcachon, ce sujet est pour l'heure exclu de l'approche stratégique régionale ici développée »⁵.

La caractérisation de l'aléa érosion du trait de côte a donc été renvoyée aux études conduites localement, dans le cadre de l'élaboration des stratégies de gestion des deux communes du bassin d'Arcachon soumises à l'aléa érosion : La Teste-de-Buch et Lège-Cap-Ferret.

Le linéaire côtier concerné représente 8,5 kilomètres sur la commune de Lège-Cap-Ferret (de la plage de l'horizon côté océan à la jetée de Bélisaire côté bassin) et 16 kilomètres sur la commune de La Teste-de-Buch (de la jetée du Moulleau à la limite de la commune de Biscarrosse, incluant le secteur du wharf de la Salie).

Plusieurs ouvrages de protection sont implantés. Sur la commune de Lège-Cap-Ferret, on relève notamment la présence de cinq épis au niveau de la Pointe, (aujourd'hui disparus) sur la façade est de la Pointe (zone dite des « 44 hectares ») un enrochement linéaire de 750 mètres édifié par les propriétaires riverains, sur la façade Mimbeau (enracinement de la flèche) deux

⁴ Bathymétrie : mesure des profondeurs et du relief de l'océan afin de déterminer la topographie du sol.

⁵ GIP Littoral, « introduction à la stratégie régionale de gestion de la bande côtière », 2012.

épis sur les quatre restent présents sur un linéaire d'environ 40 mètres. Sur la commune de La Teste-de-Buch, un linéaire de 4,5 kilomètres allant de la Corniche à la jetée du Moulleau est protégé par un système de perrés et d'épis jusqu'au musoir de la Corniche.

À noter également, la présence du wharf, sur la plage de la Salie (La Teste-de-Buch), ouvrage sur pilotis de 800 mètres de long édifié en 1973 afin de rejeter en mer, après traitement, les effluents de la papeterie de Facture (Biganos) ainsi que les eaux usées des 10 communes riveraines du bassin d'Arcachon (station d'épurations : Biganos, La Teste de Buch et Cazeaux). Cet ouvrage ne semble toutefois pas avoir d'impact sur le transit littoral car il n'a pas d'effet d'épi.

Photo n° 1 : wharf de la Salie (La Teste-de-Buch)



Source : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon

Le secteur des passes est fortement exposé aux tempêtes. Les événements majeurs les plus récents (tempêtes Martin des 27 et 28 décembre 1999, Klaus le 24 janvier 2009 ou encore Xynthia le 28 février 2010) ont généré des phénomènes de submersion marine (notamment dans les villages ostréicoles de la flèche du Ferret et à La Teste-de-Buch dans la zone ostréicole et le quartier de l'Aiguillon) et des reculs massifs du trait de côte (40 mètres au niveau de la pointe du Ferret et de la plage du Petit Nice à La Teste).

2.2 Les caractéristiques socio-économiques du territoire

La population des dix communes bordant le bassin d'Arcachon était de 120 737 habitants en 2018, après une forte croissance de 8,6 % entre 2013 et 2018⁶, signe de l'attractivité du territoire.

⁶ Source : Insee, 2018.

Tableau n° 1 : principaux indicateurs sociaux-économiques

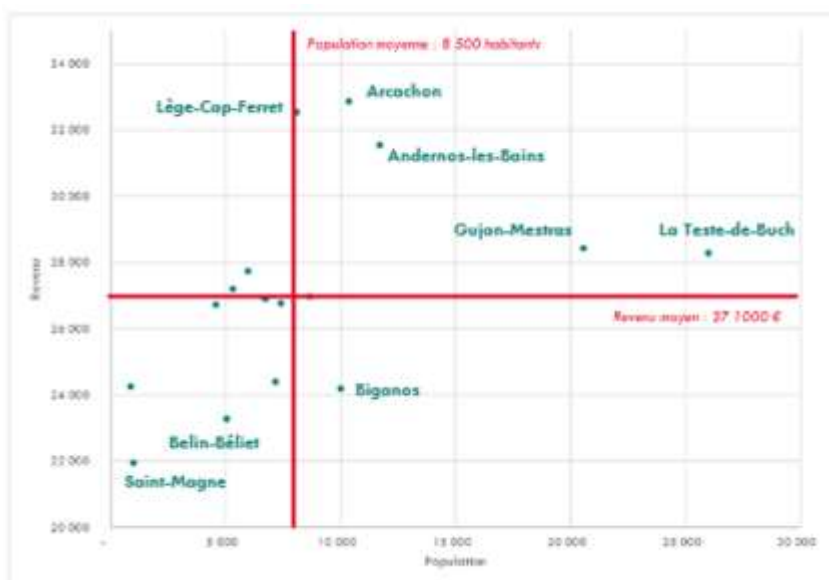
	Lège-Cap-Ferret	La-Teste-de-Buch	Dpmt de la Gironde
Population	8352	26168	1623749
Part des plus de 60 ans dans la population (en %)	39,8	37	24,9
Densité (nbre d'habitants au km ²)	89,2	145,2	162,8
Part des résidences principales (en %)	34,7	70,4	84,9
Part des résidences secondaires (en %)	63,3	26,4	8,8
Médiane de revenu disponible par unité de consommation (en euros)	25060	23080	22640
Taux d'activité des 15 à 64 ans	73,8	76,7	74,7

Source : Insee, 2019

Si l'on observe plus précisément les communes de La Teste-de-Buch et Lège-Cap-Ferret, comparativement au département de la Gironde, on constate un territoire moins densément peuplé, surtout sur le territoire de Lège-Cap-Ferret (89,2 habitants au km² contre 163 en moyenne dans le département) et une population plus âgée, la part des plus de 60 ans étant supérieure de plus de 10 points au reste du département.

Si le taux d'activité sur ces deux communes est très proche de celui constaté en Gironde, le revenu médian est en revanche supérieur, *a fortiori* pour la commune de Lège-Cap-Ferret.

Une analyse plus fine conduite en 2018 par le département de la Gironde⁷ dans le cadre du projet de schéma de cohérence territoriale « bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre » révèle de fortes disparités de revenus parmi les communes du territoire.

Graphique n° 1 : revenu moyen par commune du bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre

Source : département de la Gironde, fiche commerce, SCoT bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre, juillet 2018

⁷ Analyse réalisée sur la base des données de la direction départementale des finances publiques, bureau des études statistiques en matière fiscale, revenus 2015

Autre caractéristique du territoire, reliée à l'importance de sa vocation touristique : la part considérable de résidences secondaires dans le parc de logements, qui en constitue plus d'un quart à La Teste-de-Buch (26,4 %) et près des deux tiers à Lège-Cap-Ferret (63,3 %), chiffres sans commune mesure avec la moyenne départementale (8,8 %).

Le prix de l'immobilier à Lège-Cap-Ferret se situe en moyenne à 10 640 €/m² pour les maisons et 10 220 €/m² pour les appartements⁸ et à La Teste-de-Buch à 4 950 €/m² pour les maisons et 4 590 €/m² pour les appartements. Dans ces secteurs, certains biens d'exception situés en bordure de littoral se vendent plusieurs millions d'euros (17,5 M€ en 2021 pour une propriété située sur la façade est de la pointe du cap Ferret⁹).

En termes d'activité touristique, le bassin d'Arcachon représente 26 % des nuitées touristiques en Gironde¹⁰, soit 0,8 million de nuitées pour 1,8 million de séjours. Sept communes sur dix sont d'ailleurs classées : tourisme et climatique (Arcachon – 2013), tourisme et balnéaire (Andernos-les-Bains – 2010, La Teste-de-Buch – 2017 puis catégorie I en 2021), tourisme (Arès, Gujan-Mestras et Lège-Cap-Ferret en 2017, Lanton en 2019).

Graphique n° 2 : répartition des nuitées selon les bassins touristiques de Gironde



Source : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon, mai 2022

Le secteur compte près de 40 % de l'offre départementale d'hébergement avec une capacité d'accueil de 79 747 lits touristiques marchands¹¹ et 113 590 non marchands (résidences secondaires). La part des lits en résidences secondaires faisant l'objet de locations saisonnières marchandes est estimée à 25 %.

Graphique n° 3 : répartition des hébergements des secteurs marchands et non marchands



Source : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon, mai 2022

⁸ Source : site internet immobilier des notaires (immobilier.notaires.fr), pour la période de janvier à mars 2022.

⁹ Source : base déclaration des valeurs foncières (DVF).

¹⁰ Source : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon, recueil des données touristiques, mai 2022.

¹¹ Sources : Gironde Tourisme/BVA, 2019.

Graphique n° 4 : répartition des types d'hébergements du secteur marchand



Source : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon, mai 2022

2.3 Gestion du trait de côte : une gouvernance locale associant de multiples échelons

Le bassin d'Arcachon est structuré autour de deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : la communauté d'agglomération du Bassin-d'Arcachon-Nord (COBAN), EPCI d'appartenance de la commune de Lège-Cap-Ferret, et la communauté d'agglomération du Bassin-d'Arcachon-Sud (COBAS), EPCI d'appartenance de la commune de La Teste-de-Buch. Sur les 12 communes rassemblées au sein de ces deux EPCI, seules Mios et Marcheprime dans la COBAN n'ont pas de façade littorale.

Carte n° 4 : composition des EPCI à fiscalité propre du bassin d'Arcachon



Source : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon

Le syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA) a été créé en 1966 afin de procéder au balisage fixe des chenaux intérieurs du bassin. En 1973, il fusionne avec le syndicat intercommunal d'assainissement des communes riveraines du Bassin d'Arcachon, la dénomination du syndicat demeurant inchangée.

Il devient syndicat mixte fermé en 2001, afin de permettre l'adhésion de la COBAS nouvellement créée. Sur la partie nord-bassin en revanche, les membres sont les communes d'Andernos-les-Bains, Arès, Audenge, Biganos, Lanton, Lège-Cap-Ferret. Les communes de Mios et Marcheprime ayant adhéré au SIBA au 1^{er} janvier 2020, ce n'est qu'à compter de cette extension de périmètre que la COBAN a acquis la qualité de membre du SIBA, par représentation-substitution des communes (article L. 5216-7 du CGCT). Le SIBA est donc depuis le 1^{er} janvier 2020 composé de deux EPCI à fiscalité propre.

Au vu de la version en vigueur des statuts du SIBA, approuvés par arrêté préfectoral du 30 décembre 2019, il détient deux compétences susceptibles d'être liées à la gestion du trait de côte :

- « études et travaux maritimes et fluviaux », dont le ré-ensablement des plages et la réalisation de mesures topographiques et bathymétriques ;
- « gestion des milieux aquatique et la prévention des inondations (GEMAPI) », dont la défense contre les inondations et contre la mer, la gestion des systèmes d'endiguement concourant à la protection des populations contre les inondations et par submersion marine.

Il est à noter que la lutte contre l'érosion côtière ne figure pas expressément parmi les missions confiées au SIBA. Sur ce point, il a été précisé que : « Depuis 2002, le SIBA détient une compétence maritime au titre de laquelle il réensable certaines portions du littoral, ces travaux peuvent être considérés comme concourant au maintien du trait de côte mais l'objectif poursuivi reste l'accueil balnéaire. [...]. Depuis la constitution de la compétence GEMAPI en 2018, le SIBA, lors de la précédente mandature, ne souhaitait pas s'impliquer sur les missions en lien avec la gestion du trait de côte [...] En juillet 2020, le nouveau Président du SIBA a souhaité une implication de la collectivité sur le volet érosion au titre de la GEMAPI »¹².

Dans ce contexte, les deux stratégies locales de gestion de la bande côtière sont portées par les communes de Lège-Cap-Ferret (mise en œuvre en 2017) et La Teste-de-Buch (mise en œuvre en 2019). Ces communes figurent par ailleurs sur le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

Enfin, en matière de planification et d'urbanisme, il y a lieu d'évoquer le syndicat mixte pour la révision et le suivi du schéma de cohérence territoriale du Bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre (SYBARVAL), qui intervient sur les périmètres de la COBAN, de la COBAS et de la communauté de communes du Val de l'Eyre, soit 17 communes. Il a pour objet statutaire l'élaboration, le suivi, l'évaluation, la modification ou la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT), l'élaboration, l'adoption, le suivi et la mise en œuvre du plan climat air énergie territorial (PCAET)¹³.

¹² SIBA, réponse au questionnaire n° 1.

¹³ Statuts du SYBARVAL, 3 mars 2020, article 2.

3 LA CONNAISSANCE DU RISQUE ET SA PRISE EN COMPTE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

3.1 Un diagnostic risque solide et adapté aux différents secteurs du bassin d'Arcachon

3.1.1 Une méthodologie d'élaboration homogène pour les deux communes

Le littoral des communes de Lège-Cap-Ferret, La Teste-de-Buch et Biscarrosse se situe dans la cellule dite des « passes du bassin d'Arcachon » qui présente un fonctionnement hydro-sédimentaire complexe.

Conformément au guide sur l'action locale, de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC)¹⁴ et préalablement à l'élaboration de leur stratégie locale, ces communes ont fait établir, sous leur maîtrise d'ouvrage et celle du SIBA¹⁵, un diagnostic global et commun sur l'érosion à l'échelle des passes du bassin d'Arcachon.

Produit en 2015 par le cabinet Artelia/Géotransfert, il a été la référence sur laquelle les communes ont ensuite réalisé des études préparatoires à la définition et l'élaboration de leur propre stratégie. Confiée au bureau d'études Casagec, ces études se décomposent en cinq étapes¹⁶ :

- étape n° 1 : diagnostic du fonctionnement du littoral et reconnaissance des enjeux ;
- étape n° 2 : définition des objectifs territoriaux ;
- étape n° 3 : mise au point des scénarios de gestion ;
- étape n° 4 : évaluation et comparaison des scénarios ;
- étape n° 5 : communication et formalisation des choix de gestion.

La connaissance du risque est abordée dans l'étape n° 1 de l'étude¹⁷. L'aléa érosion et la projection du trait de côte sont caractérisés à partir des études existantes, notamment le diagnostic commun, en tenant compte des scénarios les plus pessimistes, en raison du système singulier des « passes du bassin d'Arcachon ».

L'aléa est présenté par secteur, avec les taux de recul moyens du trait de côte et une distance de recul brutal lors d'un évènement de tempête (« L_{max} »), ainsi qu'une cartographie de la projection du recul du trait de côte à 2045.

¹⁴ Chapitre n° 2 – La réflexion stratégique locale : un préalable à l'action – Comment définir la méthode et l'organisation d'une étude locale de gestion de la bande côtière (page 31).

¹⁵ Convention de partenariat du 7 octobre 2013.

¹⁶ Pour la commune de Lège-Cap-Ferret, s'ajoute à ces cinq étapes une étude juridique.

¹⁷ Casagec Ingénierie - Rapport n°CI-16457-A-rev02-Novembre 2017.

Conformément au guide de la SRGBC, l'aléa érosion est enrichi de précisions sur l'état des ouvrages de protection¹⁸, et il est évalué selon deux hypothèses : en considérant les ouvrages et modes de gestion actuels pérennes, et en considérant ces ouvrages et modes de gestion inexistant¹⁹.

Concernant les enjeux présents sur les secteurs étudiés, l'étude s'est basée sur la nomenclature de classification des enjeux littoraux établie dans le guide de l'action locale de la SRGBC²⁰. Ce cadre méthodologique d'évaluation décline la sensibilité à l'érosion en deux grandes familles : sensibilité socio-économique et sensibilité environnementale et patrimoniale. Les enjeux de type habitations, activités économiques et équipements publics ont été dénombrés dans la bande d'aléa et un chiffrage est présenté sur la base des données fiscales²¹.

La chambre observe que les données de référence datent de 2015 et ne prennent que faiblement en compte les effets du changement climatique sur l'érosion côtière. Or, compte tenu de la forte dégradation des estimations les plus optimistes²² du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) s'agissant de l'élévation du niveau de la mer et la fréquence des événements majeurs, une révision ultérieure des diagnostics et scénarios semble nécessaire.

3.1.2 Perspectives du trait de côte à horizon 2045 et enjeux menacés

3.1.2.1 Commune de La Teste-de-Buch

Le périmètre de l'étude est le littoral, de son intersection avec la limite communale avec Arcachon au nord-ouest à celle avec Biscarrosse au sud. Les prés salés donnant sur l'intérieur du bassin d'Arcachon sont exclus du périmètre étudié.

L'aléa érosion est complété par l'aléa « migration dunaire » qui présente un caractère important sur le secteur de la dune du Pilat. L'étude s'appuie sur un rapport de l'observatoire de la côte aquitaine de 2015 (BRGM/RP-64723-FR).

Comme détaillé dans le tableau ci-après, tous les secteurs sont concernés par l'aléa érosion avec un recul moyen annuel du trait de côte qui s'établit entre - 1 m/an et - 8 m/an. Quant au « L_{max} », il varie de -10 à 20 mètres selon les secteurs.

¹⁸ Chapitre n° 2 – La réflexion stratégique locale : un préalable à l'action – Quelles sont les étapes d'une réflexion locale ? (page 68).

¹⁹ Annexe 3 – Cahier des charges type étude locale de gestion de la bande côtière (page 95).

²⁰ Chapitre n° 2 – La réflexion stratégique locale : un préalable à l'action - Quelles sont les étapes d'une réflexion locale ? (page 39).

²¹ Les plages et les milieux naturels sont exclus de cette estimation car leur valeur non-marchande est difficilement évaluable. L'impact sur ces espaces est intégré dans l'analyse multicritères.

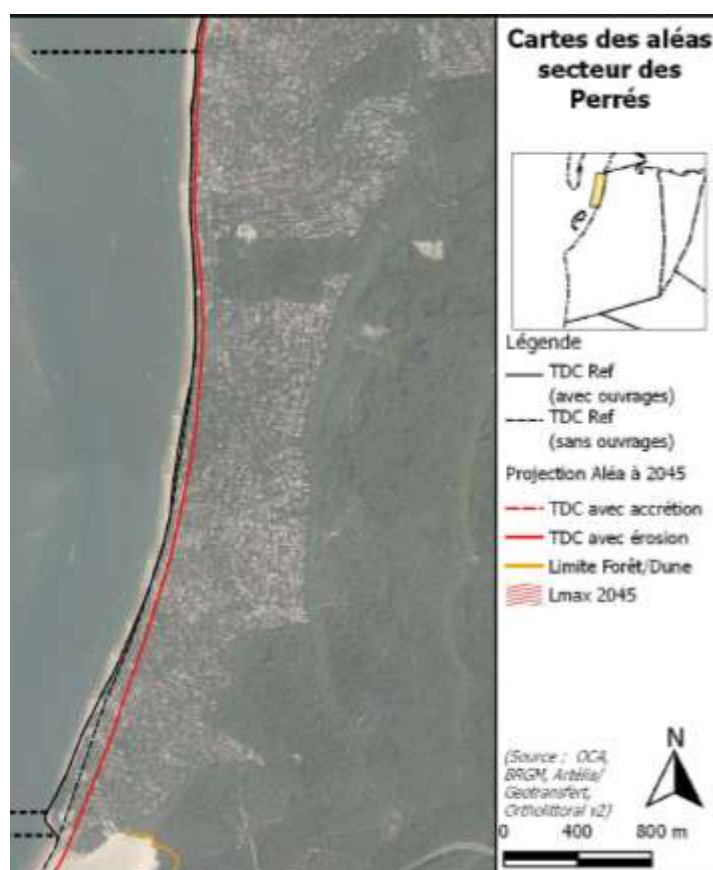
²² Deuxième volet du 6^e rapport du GIEC, février 2022.

Tableau n° 2 : projections de l'aléa de référence et « L_{max} » par secteur – horizon 2045

Secteur	Projection TDC - Erosion - Rapport source	Recul moyen m/an	L _{max} ⁺ en m
Perrés	ARTELLIA/GEOTRANSFERT - Novembre 2015 Scénarios sans ouvrage	- 2	- 10
Corniche	ARTELLIA/GEOTRANSFERT - Novembre 2015 Scénarios sans ouvrage	- 4	- 10
Dune du Pilat - Campings	BRGM - Août 2011 Reprojetée à 2045	- 2	- 10
Plans plages	BRGM - Août 2011 Reprojetée à 2045	- 2 à - 8	- 20
Teste Sud	BRGM - Août 2011 Reprojetée à 2045	- 1 à - 6	- 20

* L_{max} : recul brutal du trait de côte en cas d'évènement majeur

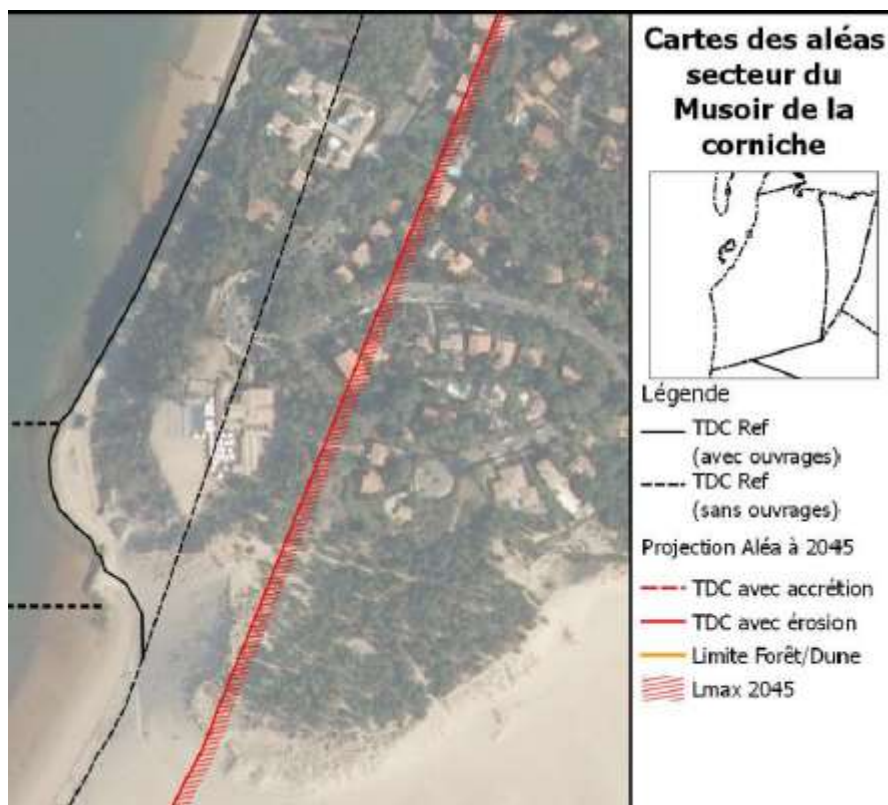
Source : rapport CASAGEC - n°CI-16457-C-rev03 - Novembre 2017

Carte n° 5 : caractérisation de l'aléa à l'horizon 2045²³ (secteurs des perrés)

Source : Casagec, rapport n° CL-16457-A, novembre 2017

²³ Cartographie des secteurs dune du Pilat – campings, plans plages et La Teste sud, cf. annexe n° 3.

Carte n° 6 : caractérisation de l'aléa à l'horizon 2045 (secteurs du musoir de la corniche)



Source : Casagec, rapport n° CL-16457-A, novembre 2017

Deux particularités supplémentaires sont à relever sur le littoral étudié :

- sur le secteur de la dune du Pilat, s'ajoute à l'aléa érosion, le recul dunaire évalué entre - 1 m/an et -3 m/an ;
- sur le secteur des plans plages, et plus spécifiquement de la plage de la Salie, l'évolution du trait de côte varie entre l'érosion et l'accrétion notamment au niveau de l'ouvrage du wharf.

En synthèse (tableau n° 2), les enjeux menacés dans le périmètre de l'étude sont :

- 86 % des habitations de première ligne et 10 % de professionnels notamment deux établissements 5 étoiles (hôtels La Corniche et l'Ha(a)ïtza), ainsi que l'emprise foncière de cinq campings concernés par l'avancée dunaire ;
- 6 % concernent des équipements publics : ouvrages de protection (perrés, épis) et le wharf ;
- la valeur des enjeux menacés varie du simple au double selon la méthode d'estimation utilisée et se situe entre 263,1 et 613,3 M€.

La chambre relève que la méthodologie d'évaluation des dommages retient la seule valeur vénale des biens, sans prendre en compte d'éventuels coûts variables associés (valeur ajoutée des entreprises, fiscalité professionnelle et des ménages) contrairement à la commune de Lège-Cap-Ferret où cet indicateur est significatif (la part variable représentant environ 65 % de la part fixe).

Tableau n° 3 : total des enjeux menacés par les aléas érosion et recul dunaire à l'horizon 2045

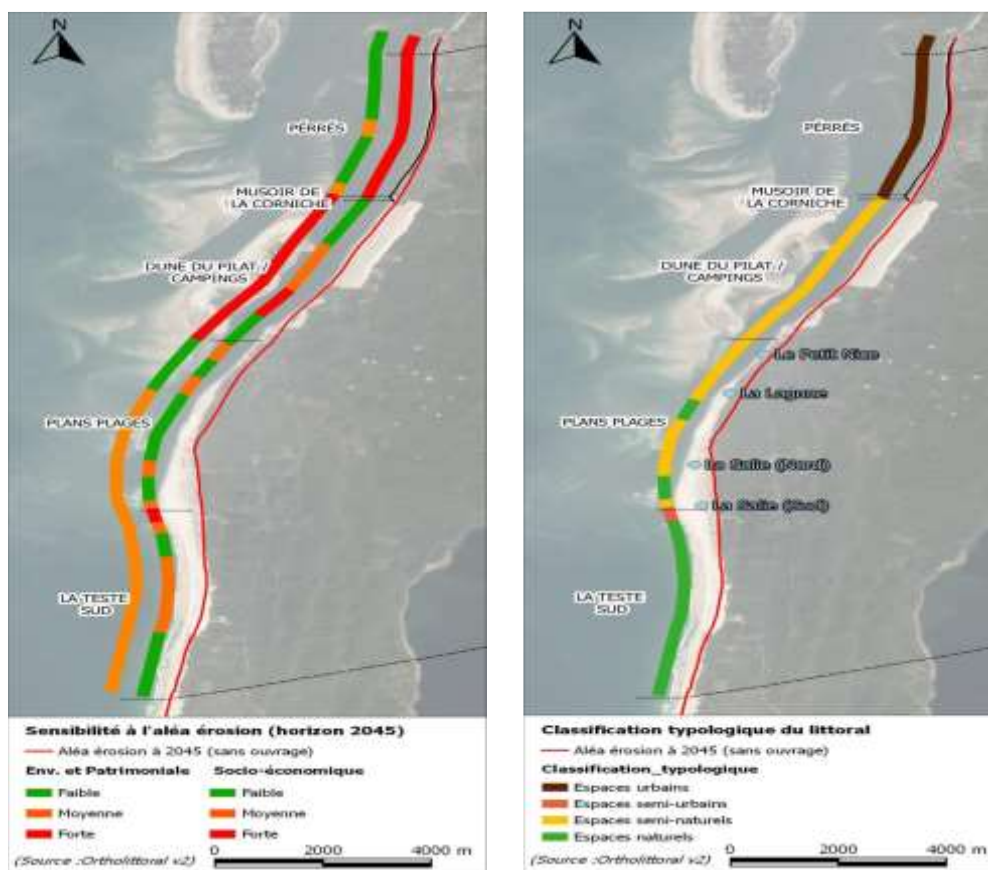
Secteur	Habitations	Professionnels	Equipements publics	TOTAL	%
Perrés					
nombre d'enjeux menacés	421	5	9	435	88 %
estimation par comparaison	503 406 000 €	8 724 000 €	53 394 000 €	565 524 000 €	92 %
estimation par capitalisation	232 558 000 €	5 534 000 €	1 754 000 €	239 845 000 €	91 %
Corniche					
nombre d'enjeux menacés	4	17	0	21	4 %
estimation par comparaison	1 330 000 €	15 504 000 €	3 438 000 €	20 272 000 €	3 %
estimation par capitalisation	971 000 €	3 546 000 €	- €	4 517 000 €	2 %
Dune du Pilat - Campings					
nombre d'enjeux menacés	1	26	0	27	5 %
estimation par comparaison	326 000 €	16 520 000 €	1 299 000 €	18 145 000 €	3 %
estimation par capitalisation	109 000 €	11 582 000 €	928 000 €	12 619 000 €	5 %
Plans plages					
nombre d'enjeux menacés	0	4	7	11	2 %
estimation par comparaison	- €	3 858 000 €	5 514 000 €	9 372 000 €	2 %
estimation par capitalisation	- €	2 507 000 €	3 624 000 €	6 131 000 €	2 %
Teste Sud					
nombre d'enjeux menacés	0	0	2	2	1 %
estimation par comparaison	- €	- €	- €	- €	0 %
estimation par capitalisation	- €	- €	- €	- €	0 %
Total					
nombre d'enjeux menacés	426	52	18	496	
en %	86 %	10 %	6 %		
estimation par comparaison	505 062 000 €	44 606 000 €	63 645 000 €	613 313 000 €	
estimation par capitalisation	233 638 000 €	23 169 000 €	6 306 000 €	263 113 000 €	

Source : rapport CASAGEC - n°CI-16457-C-rev03 - Novembre 2017

Les secteurs des perrés et de la Corniche ressortent comme ceux concentrant les enjeux socio-économiques les plus importants. Le premier regroupe la majorité des enjeux urbanisés du littoral des secteurs du périmètre de l'étude. Le second, où se situe l'ouvrage du musoir de la Corniche, porte également des enjeux urbains mixant propriétés publiques et privées, auxquels s'ajoutent des enjeux environnementaux avec la proximité du site classé de la dune du Pilat.

Ces constats sont en corrélation avec la cartographie de la sensibilité du littoral de la commune à l'érosion, qui croisée au niveau d'aléa, montre que ce sont les zones les plus exposées (carte n° 2).

Carte n° 7 : carte de sensibilité socio-économique et environnementale-patrimoniale à l'érosion marine et classification typologique du littoral de La Teste-de-Buch



Source : rapport CASAGEC - n°CI-16457-C-rev03 - Novembre 2017

3.1.2.2 Commune de Lège-Cap-Ferret

Le périmètre de cette étude comprend le littoral de la presqu'île de Lège-Cap-Ferret qui s'étend sur 8,8 kilomètres, de la plage de l'Horizon côté océan Atlantique à la jetée Bélisaire côté bassin d'Arcachon. Ce périmètre se divise en quatre secteurs pour lesquels les aléas sont très différents : érosion marine, submersion marine et avancée dunaire.

Il est à noter que, dans le cadre de cette étude, l'aléa submersion marine a été caractérisé, sur la base des cartographies établies par le BRGM en 2019 dans le cadre de l'élaboration du plan de prévention des risques de submersion marine (PPRSM). Dans la bande d'aléa submersion, une estimation des enjeux menacés et du type de sensibilité (environnementale et patrimoniale ou socio-économique) ont été définis. Toutefois, le comité technique d'élaboration de la stratégie locale, lors de sa réunion du 31 août 2016 n'a pas souhaité l'élaboration de scénarios spécifiques à la submersion, qui a été prise en compte dans le cadre de l'analyse multicritères (AMC).

Comme détaillé dans le tableau ci-après, que les scénarios soient établis avec ou sans ouvrage et avec un allongement ou pas de la pointe du Cap Ferret, tous les secteurs de la presqu'île sont concernés par l'aléa érosion. Selon ces secteurs, le recul moyen annuel du trait de côte s'établit entre 0 m/an et - 5 m/an et le « Lmax » varie de 10 à 20 mètres.

Tableau n° 4 : projections du trait de côte sur la presqu'île de Lège-Cap-Ferret à horizon 2045

Secteur	Recul moyen m/an	Lmax* en m
Façade océanique sans ouvrages avec ouvrages	- 2 à 5 m/an	- 20 m
La Pointe sans ouvrages avec ouvrages	- 5 m/an	- 20 m
44 ha sans ouvrages avec ouvrages	- 4 m/an 0 m/an	- 10 m
Mimbeau sans ouvrages avec ouvrages	- 2 m/an - 0,5 m/an	- 10 m

* Lmax : recul brutal du trait de côte en cas d'évènement majeur

Source : rapport ARTELIA/GOETRANSFERT - 2015

Carte n° 8 : commune de Lège-Cap-Ferret - cartes d'aléas à l'horizon 2045 par secteur



Figure 34. Aléa érosion du trait de côte pour les différents scénarios établis par ARTELIA/GOETRANSFERT, 2015. Scénario C3 et sans ouvrages existants à partir de l'alignement de la pointe «...».



Figure 35. Aléa érosion du trait de côte pour les différents scénarios établis par ARTELIA/GOETRANSFERT, 2015. Scénario C2 et avec ouvrages existants à partir de l'alignement de la pointe «...».

Source : rapport ARTELIA/GOETRANSFERT - 2015



Figure 26. Aléa Érosion du trait de côte pour les différents scénarios climatiques établis par ARTELIA/GEOTRANSFERT, 2015. Scénario C3 et avec couverture actuelle et pas d'allongement de la pointe.



Figure 27. Aléa Érosion du trait de côte pour les différents scénarios climatiques établis par ARTELIA/GEOTRANSFERT, 2015. Scénario C3 et avec couverture actuelle et reprise de l'allongement de la pointe vers le Sud.

Source : rapport ARTELIA/GEOTRANSFERT - 2015

Sur les secteurs de la Pointe, des 44 ha et du Mimbeau s'ajoute à l'aléa érosion, l'aléa submersion qualifié de faible à modéré.

Pour l'estimation des enjeux menacés à l'horizon 2045, le périmètre choisi correspond au scénario le plus défavorable en termes de surface et de terrains impactés. Le nombre d'enjeux, leur valeur et la population sont considérés comme constants par rapport à la date de l'étude.

L'estimation du coût total des dommages attribués à l'aléa érosion s'élève à 652 M€, dont 98 % se concentrent sur les trois secteurs des 44 ha, du Mimbeau et de Bélisaire, qui supportent des enjeux urbanisés importants, notamment des habitations.

Ces constats sont en corrélation avec la cartographie de la sensibilité du littoral de la commune à l'érosion, qui, croisée avec le niveau d'aléa montre que ce sont les zones les plus exposées (carte n° 4).

Tableau n° 5 : typologie et répartition en nombres d'immeubles et financière des enjeux dans la bande d'érosion marine à horizon 2045

Secteur	Maisons	Appartements	Locaux commerciaux ou industriels	TOTAL	%
Façade océanique	-	-	-	-	-
Pointe	6	12	3	21	4 %
44 ha	124	9	1	134	25 %
Mimbeau (Flèche)	13	-	-	13	3 %
Mimbeau (Conche)	136	-	40	176	33 %
Bélisaire	71	71	43	185	35 %
Total	350	92	87	529	
en %	66 %	18 %	16 %		

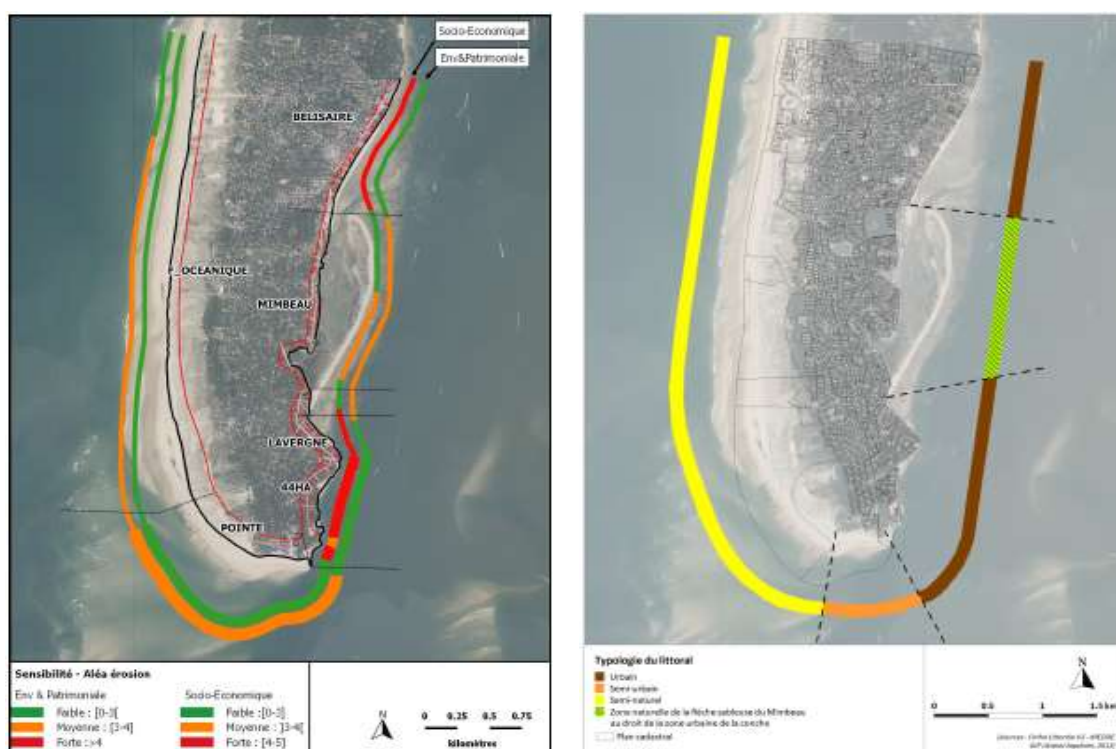
Source : rapport CASAGEC - n°CI-16399-C-rev01 - Novembre 2016



La chambre relève que la méthodologie choisie pour évaluer les dommages n'a retenu que l'hypothèse de la valeur actuelle des biens sur le marché (dite « valeur de comparaison »). Contrairement à la méthodologie développée par la commune de La-Teste-de-Buch, aucune décote n'a été appliquée aux biens menacés (méthode dite « par capitalisation ») afin de tenir compte de la perte de valeur induite par l'exposition aux risques.

Les différences de méthode entre les deux communes (tenant compte, ou, non de la part variable et de la décote des biens) doivent conduire à considérer avec prudence les sommes en jeu, qui ne sont pas strictement comparables.

Carte n° 9 : carte de sensibilité socio-économique et environnementale-patrimoniale à l'érosion marine et classification typologique du littoral de la Lège-Cap-Ferret



Source : rapport CASAGEC - n°CI-15399-A-rev01 - Novembre 2016

3.2 La prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme

3.2.1 De nombreux documents encadrent la prévention des risques naturels à l'échelle du bassin d'Arcachon

Le bassin d'Arcachon, notamment les communes de Lège-Cap-Ferret et de La Teste-de-Buch, possède un linéaire côtier affecté par un risque littoral regroupant plusieurs phénomènes :

- la migration dunaire : le mouvement des dunes vers l'intérieur des terres. Il s'agit d'un phénomène éolien à ne pas confondre avec l'érosion dunaire provoquée par le recul du trait de côte ;

- l'érosion côtière par recul du trait de côte, abaissement de l'estran ou de la plage ;
- la submersion marine.

Outre les stratégies locales de gestion de la bande côtière, plusieurs outils s'articulent afin de prévenir et de gérer ces risques :

- un plan de prévention des risques submersion marine (PPRSM) approuvé en 2019 ;
- un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) ;
- un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ;
- deux plans de prévention des risques d'avancée dunaire et de recul du trait de côte (PPRAD) approuvés en 2001 ;
- deux plans locaux d'urbanisme.

En outre, un schéma de cohérence territoriale (SCoT) est en cours d'élaboration.

Dans les développements qui suivent, seul l'examen du risque du recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme sera abordé.

3.2.2 Une absence de SCoT sur le périmètre préjudiciable à une prise en compte actualisée du risque

Le SCoT est un document de planification et d'urbanisme qui définit les grandes orientations d'aménagement pour un territoire donné sur le long terme (15 à 20 ans). Dans son document d'orientations et d'objectifs, le SCoT doit notamment définir les « *orientations (...) de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte* » et peut également identifier « *des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation* »²⁴. Sur le bassin d'Arcachon, l'élaboration du SCoT relève de la compétence du syndicat mixte du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre (SYBARVAL).

Un SCoT approuvé en 2013 a fait l'objet d'une annulation par le juge administratif en 2017²⁵, au motif notamment d'un rapport de présentation se limitant à un état des lieux de la consommation d'espace sans analyser les phénomènes décrits et sans justification des chiffres de consommation des espaces naturels retenus. Le 9 juillet 2018, le conseil syndical du SYBARVAL a prescrit l'élaboration d'un nouveau SCoT, selon un calendrier prévisionnel prévoyant une échéance à la fin 2023.

Dans une note du 23 juillet 2019 adressée au SYBARVAL, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Gironde rappelle au syndicat la nécessité de prendre en compte de manière actualisée la prévention des risques relatifs à la gestion du trait de côte dans l'élaboration du document.

Ainsi, cette note précise notamment que « (...) toutes les études basées sur une expertise reconnue et contribuant à la connaissance des aléas connus, doivent être considérées pour l'élaboration du SCoT (...). Les stratégies de gestion de la bande côtière réalisées par les communes de Lège-Cap-Ferret et de La Teste-de-Buch, de même que l'étude conduite par

²⁴ Article L. 141-13 du code l'urbanisme.

²⁵ Tribunal administratif de Bordeaux par décision du 18 juin 2015 et Cour administrative d'appel de Bordeaux le 29 décembre 2017.

l'Observatoire de la Côte Aquitaine sur les projections su trait de côte à 2025 et 2050, comportent des données sur les aléas qui doivent être utilisées et traduites en dispositions adaptées dans le SCoT, en complément des PPRL, afin de ne pas augmenter les enjeux dans les zones exposées et viser la réduction de la vulnérabilité dans les secteurs déjà urbanisés ».

En outre, la note indique que « (...) le code de l'urbanisme permet aux plans locaux d'urbanisme (PLU) d'élargir la bande littorale en fonction de motifs liés à l'érosion côtière. L'extension de cette bande littorale doit être envisagée pour la faire coïncider autant que possible avec les zones d'aléa recul du trait de côte (telles qu'identifiées dans les études précitées), cela permet de ne pas augmenter les enjeux en zones d'aléa en autorisant toutefois des constructions ou installations nécessaires à des services publics ou des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans des espaces non urbanisés de la bande littorale. Le SCoT pourrait prescrire aux PLU l'utilisation de cette disposition ».

Le SCoT en cours d'élaboration devra donc être prescriptif sur la prévention et la gestion des risques relatifs au recul du trait de côte.

3.2.3 Des plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux en attente du SCoT

Sur le territoire du bassin d'Arcachon, les PLU sont de compétence communale aucun des EPCI à fiscalité propre n'ayant élaboré de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

3.2.3.1 La commune de Lège-Cap-Ferret

Par délibération du 18 juillet 2019, la commune a adopté son PLU. Antérieurement, cette dernière était sous le régime du règlement national d'urbanisme, puisque son PLU précédent avait été annulé par le tribunal administratif de Bordeaux le 8 juillet 2013.

Dans les différents documents constitutifs du PLU (rapport de présentation, projet d'aménagement et développement durable et règlement), les risques « avancée dunaire » et « érosion du trait de côte » figurent parmi ceux auxquels la commune est exposée²⁶.

En pratique, les servitudes d'utilité publique issues du plan de prévention des risques avancée dunaire et recul du trait de côté (PPRAD) ont été prises en compte lors de la révision du PLU. La création d'une bande de 50 mètres inconstructible (sauf exceptions²⁷) entre la jetée Bélisaire et le Mimbeau a été instituée, ainsi que sur le secteur des 44 hectares.

L'aléa érosion et avancée dunaire est cartographié, tout comme la submersion marine. Il est à noter que si les données prises en compte datent de 2001 (PPRAD), elles correspondent aux secteurs définis dans les études préalables à la stratégie.

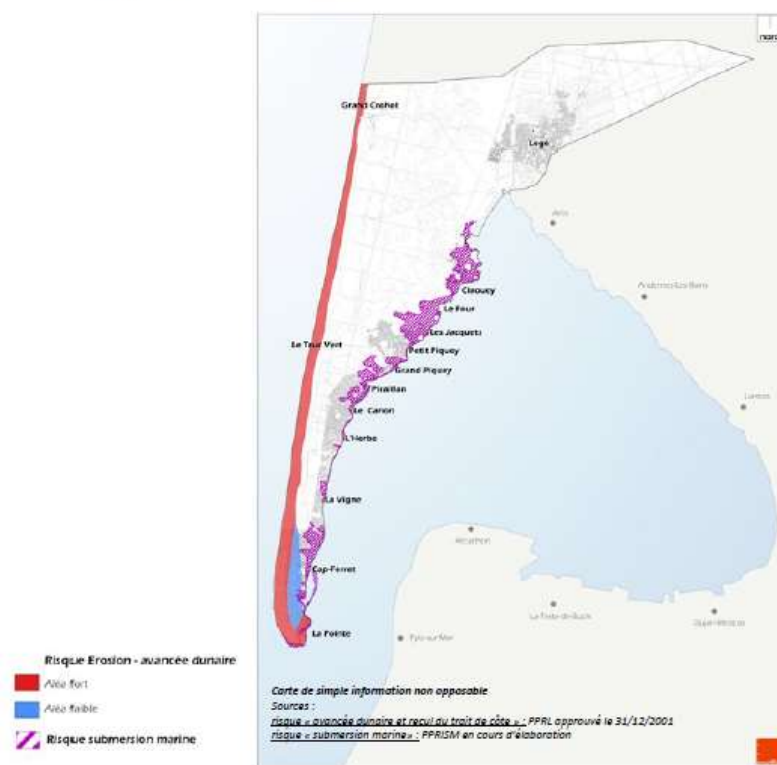
Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Lège-Cap-Ferret a précisé que le PLU est en cours de révision, concomitamment avec la révision du PPRL engagée par les services de l'État : « dans le cadre de la révision du PLU, il est prévu que soient intégrés d'une part les nouvelles données cartographiques et réglementaires du PPRL révisé, et d'autre part, le PPRL révisé en sa qualité de servitudes d'utilité » publiques ».

²⁶ Partie 4.1. Les risques littoraux.

²⁷ Cf. règlement PLU (exceptions tenant aux équipements publics notamment).

Carte n° 10 : PLU – commune de Lège-Cap-Ferret – carte aléas érosion et avancée dunaire

4.1 - Les risques littoraux



Source : PLU - Commune de Lège-Cap-Ferret

3.2.3.2 La commune de La Teste-de-Buch

Le PLU en vigueur sur le périmètre communal a été approuvé par délibération du 6 octobre 2011, modifié en 2019. Le PPRAD, approuvé par délibération du 13 décembre 2001, ne concerne qu'une partie du littoral communal, de la limite avec Arcachon dans le secteur du Moulleau à la limite avec Biscarrosse.

Approuvé après le PPRAD, le PLU reprend les dispositions relatives aux zones d'aléas. Ainsi, le secteur du Pyla est en zone constructible sous condition que les ouvrages de protection soient entretenus. Sur les cartographies, les zones concernées par le PPRAD sont identifiées en rouge. Tout comme pour la commune de Lège-Cap-Ferret, ces zones identifiées à risque sont identiques à celles retenues dans les études préalables à la stratégie.

Toutefois, le PLU de la commune de La Teste-de-Buch ne fait pas apparaître de document graphique sur les risques d'érosion et d'avancée dunaire. De plus, le PADD qui date de janvier 2009 n'aborde aucunement le risque lié au recul du trait de côte.

Pour la commune de La Teste-de-Buch, cette circonstance se cumule avec un PPRAD datant de 2001, pour lequel l'État n'a encore prescrit aucune révision.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de La-Teste-de-Buch a indiqué que « le PLU approuvé le 6 octobre 2011 a été mis en révision par délibération du conseil municipal en date du 123 avril 2022. C'est dans ce cadre que nous solliciterons le bureau d'études nous accompagnant dans cette démarche afin d'y intégrer le risque d'érosion

côtière. L'approbation de ce document est programmée à l'horizon 2025. De plus, le SCOT, document intégrateur, lorsqu'il sera approuvé demandera aux communes, via les PLU, d'intégrer ce risque dans leur document. ».

Sur ce dernier point, la présidente du SYBARVAL a fait part à la chambre du « bon déroulé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. Le calendrier prévisionnel d'approbation reste fixé à la fin de l'année 2023 ».

Recommandation n° 1. (commune de La Teste-de-Buch) : procéder sans délai et *a minima* à une révision du PLU afin d'y intégrer le risque d'érosion côtière.

4 LES STRATÉGIES LOCALES MISES EN ŒUVRE SUR LE BASSIN D'ARCACHON

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte adoptée par le ministre en charge de l'environnement le 2 mars 2012 s'est appuyée sur un premier programme d'actions (2012-2015) comportant l'objectif suivant « *dans les territoires à risques d'érosion : élaborer des stratégies locales des risques d'érosion* »²⁸.

Déclinaison des principes et méthodes d'actions fixés au niveau national, la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC), adoptée en 2012 par le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral souligne, en creux, la nécessité d'une réflexion conduite localement : « *la stratégie régionale de gestion de la bande côtière a défini à l'échelle régionale des modes de gestion de référence par type de secteur. Ce travail, même s'il a été réalisé avec méthode et rigueur, et a intégré le maximum de connaissances, ne pouvait pas tenir compte de l'ensemble des projets des territoires et des dynamiques locales. Il n'était donc pas possible, ni souhaitable, de définir des préconisations de gestion fine pour l'ensemble du littoral aquitain* ».

Elle définit ce qu'est une stratégie locale « *la stratégie locale, portée par les collectivités ayant une véritable volonté politique locale, constitue un cadre de gestion permettant d'affiner localement les orientations définies régionalement et de les adapter à un projet de territoire* »²⁹. Cet outil doit permettre une meilleure connaissance du phénomène d'érosion côtière, des enjeux menacés et des différentes solutions envisageables afin de choisir les mieux adaptées. Il s'agit d'aboutir à un projet de territoire visant une planification des actions tout en favorisant l'émergence d'une culture du risque au sein de la population.

Le document d'orientations et d'actions de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière a défini plusieurs secteurs prioritaires en matière de stratégies locales, parmi lesquels figurent les passes du bassin d'Arcachon en soulignant la « *nécessité préalable d'affiner la connaissance du mouvement des passes* ».

²⁸ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, axe B action n° 3.

²⁹ GIP Littoral, guide de l'action locale, 2012, p. 28.

Un important volet de la SRGBC est consacré aux stratégies locales de gestion de la bande côtière (SLGBC) à travers le guide de l'action locale³⁰. Il en constitue le cahier des charges, encadrant les phases d'études, d'élaboration et de mise en œuvre, dont le respect est apprécié par un comité régional *ad hoc*, constitué sous l'égide du GIP Littoral.

4.1 La stratégie de Lège-Cap-Ferret

4.1.1 Une méthodologie de mise en œuvre conforme au cahier des charges régional

L'élaboration de la stratégie locale de Lège-Cap-Ferret a respecté les prescriptions fixées au niveau régional et figurant dans le guide de l'action locale élaboré par le GIP Littoral.

Tout d'abord, son élaboration a été largement partenariale. Entre février 2016 et mars 2017, le comité de pilotage s'est réuni à quatre reprises, le comité technique à trois reprises et cinq « réunions directes » de format plus restreint ont été organisées. Le rythme, relativement linéaire des échanges a permis aux partenaires locaux, régionaux et services de l'État d'échanger presque chaque mois sur la stratégie.

Le volet de la concertation avec le public a donné lieu à l'organisation de trois réunions en mai 2016, la première réunissant les élus municipaux, la seconde les propriétaires riverains titulaires d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) sur le domaine public maritime (DPM) et la troisième avec des représentants associatifs. En complément, un questionnaire a été diffusé en ligne.

Bien que le nombre de réponses soit faible (53), il est intéressant de constater que le risque d'érosion marine est perçu comme le risque principal, constituant une préoccupation de court terme voire très court terme, contrairement au risque de submersion marine qui n'apparaît qu'en cinquième position et représente une préoccupation de moyen terme.

La phase d'étude a bien suivi les cinq étapes préconisées : diagnostic risque, définition des objectifs territoriaux, analyse des scénarios de gestion de la bande côtière, évaluation et comparaison des scénarios, élaboration d'un programme d'actions.

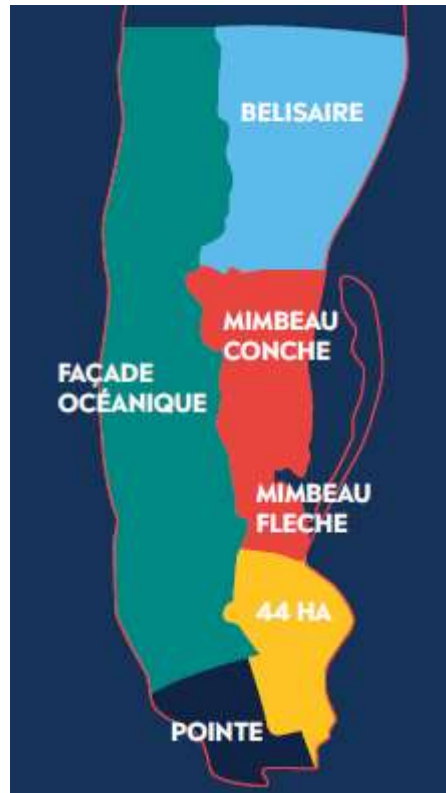
4.1.2 L'évaluation des scénarios de gestion de la bande côtière

Le choix des modes de gestion de la stratégie de Lège-Cap-Ferret résulte d'une méthodologie conforme au cahier des charges régional, notamment au regard de l'analyse coûts/avantages (ACA) et de l'analyse multicritères (AMC) qui ont été conduites.

Au plan méthodologique, l'analyse des divers scénarios de gestion a été menée distinctement pour chacun des secteurs identifiés : façade océanique, Pointe, 44 hectares, Flèche du Mimbeau, Conche du Mimbeau, Bélisaire.

³⁰ GIP Littoral, guide de l'action locale, 2012.

Carte n° 11 : secteurs de la stratégie locale de gestion de la bande côtière



Source : commune de Lège-Cap-Ferret

Des objectifs territoriaux sont édictés pour chaque secteur (exemple de la Pointe : préserver les espaces naturels et la biodiversité, assurer la pérennité du cordon dunaire, maintenir un accès pérenne à la plage, etc.).

Les différents scénarios sont ensuite présentés. Les deux hypothèses imposées par le cahier des charges régional : scénario « inaction » avec arrêt de toutes les actions et effacement des ouvrages de protection et le scénario « repli stratégique » d'arrêt total des actions avec des enjeux préalablement relocalisés hors de la zone de risque sont systématiquement repris. Viennent s'y ajouter d'autres scénarios choisis selon le secteur considéré (exemple de la Pointe : scénario 3A lutte active souple par rechargement depuis les crochons sableux de la façade océanique, scénario 3B : lutte active souple par rechargement depuis des dragages sur le flanc ouest du banc du Bernet).

L'analyse coûts/avantages (ACA) mesure l'impact de chaque scénario envisagé. Les avantages résultent ici des dommages évités en distinguant les avantages fixes (enjeux sauvegardés de types bâtis – immobilier, infrastructures) et les avantages variables (produits fiscaux liés au bâti – impôts ménages et économiques). Les coûts correspondent aux charges (investissements, entretien, repli stratégique) et pertes monétisables (disparition de surfaces agricoles). Les biens non marchands difficilement monétisables (atteinte sur les écosystèmes par exemple) sont exclus de l'ACA pour être traités dans l'AMC. La performance d'un scénario s'exprime par un indicateur de valeur actualisée nette (VAN), servant de comparateur.

Tableau n° 6 : analyse coûts/avantages sur le secteur de la Pointe

	S0 Inaction	S1 Repli stratégique	S2 Fil de l'eau (lutte active souple actuelle)	S3a Lutte active souple (extractions sur les crochons sableux)	S3b Lutte active souple (dragage sur le flanc Ouest du banc du Bernet)
Dommages	-13 626 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
Dommages évités	-	13 626 k€	13 626 k€	13 626 k€	13 626 k€
Repli stratégique	-	-10 052 k€	-5 077 k€	-181 k€	-181 k€
Travaux	-	0 k€	-589 k€	-2 152 k€	-6 839 k€
VAN	-	3 574 k€	7 960 k€	11 293 k€	6 605 k€

Source : Casagec Ingénierie, 2017

Premier outil d'aide à la décision, l'ACA est ensuite complétée par l'AMC permettant de confronter les divers scénarii à une grille d'analyse plus complète. Certains critères d'ordre purement qualitatif (non monétisables), font l'objet d'une hiérarchisation selon trois niveaux (bon, moyen et mauvais). Si l'on prend l'exemple du critère « effet sur les espaces naturels et leurs fonctionnement » la hiérarchisation s'opèrera selon que la solution envisagée les conserve (bon), les dégrade (moyen) ou risque d'entraîner leur disparition (mauvais).

L'étude préalable à la stratégie de Lège-Cap-Ferret a respecté tous les critères préconisés par le guide de l'action locale. De surcroît, des critères complémentaires ont été intégrés à l'analyse :

- « *impact du scénario sur la dynamique hydro-sédimentaire* » à l'échelle de la pointe du cap Ferret et du bassin d'Arcachon ;
- « *faisabilité juridique* » définit comme « *le degré de complexité des mécanismes juridiques nécessaires à la mise en œuvre du scénario envisagé et des risques juridiques auxquels sont exposés les personnes publiques et privées* » ;
- le critère « *capacité de financement du scénario* » prescrit au niveau régional a été affiné localement en deux critères distincts « *capacité de financement public* », « *capacité de financement privé* ».

Cet effort d'enrichissement des critères prévus au niveau régional traduit la volonté de retenir des scénarios les plus adaptés aux spécificités locales : la complexité de la dynamique hydro-sédimentaire des passes et la forte présence d'ouvrages privés (90 % du linéaire d'ouvrages à Lège-Cap-Ferret).

La combinaison de l'ACA et de l'AMC permet d'éclairer le choix du mode de gestion par la commune, porteuse de la stratégie. L'intérêt de cette approche combinée ressort notamment si l'on prend l'exemple du scénario retenu pour la façade océanique (gestion « au fil de l'eau ») le plus défavorable au stade de l'ACA (- 546 k€) mais le plus pertinent au regard de l'AMC.

Tableau n° 7 : résultats de l'analyse des scénarios (secteur de la façade océanique)

Critères	S0 Inaction	S1 Repli stratégique	S2 Fil de l'eau (accompagnement des processus naturels)
COÛTS	-	0 k€	-536 k€
VAN	-	-13 k€	-546 k€
Protection aux risques de submersion	3	1	2
Protection aux risques d'érosion	3	1	1
Compatibilité objectifs territoriaux	3	2	1
Mise en œuvre du scénario	1	2	1
Robustesse/Efficacité	3	2	2
Persistance/Pérennité	3	2	2
Effets sur les espaces naturels	3	2	1
Effets des travaux sur l'env.	1	2	1
Impact hydrosédimentaire	2	1	1
Effets paysagers / image	3	2	1
Capacité de financement public	1	2	2
Capacité de financement privé	1	3	3
Acceptabilité locale	3	2	1
Faisabilité juridique	1	2	1
Moyenne	2.2	1.9	1.4

Source : Casagec Ingénierie, 2017

Sur le volet juridique, il est à noter que chaque scénario fait l'objet d'une analyse complémentaire, non prévue dans le guide de l'action locale, évaluant les responsabilités susceptibles d'être mises en jeu. Cette approche paraît très pertinente, *a fortiori* lorsque l'entretien d'ouvrages privés nécessite d'intervenir sur le DPM et que de nombreux enjeux privés sont exposés au risque.

Tableau n° 8 : analyse juridique des scénarios (secteur des 44 ha – extraits)

Scénario	Mécanismes juridiques	Responsabilité Etat	Responsabilité Commune	Responsabilité Privés
S0	Inaction	Risque de contentieux indemnitaire/ Fonds Barnier	Très exposée car risque sérieux d'atteinte à la sécurité des personnes/biens	Peu exposés (absence d'ouvrage)
S1	Relocalisation de biens privés : cadre juridique actuel inadapté	Risque de contentieux indemnitaire/ Fonds Barnier	Risque très fort de contentieux/ légalité de la relocalisation	Peu exposés (abandon des ouvrages)
S2	Entretien des ouvrages dans le respect du droit de l'environnement, du DPM et du Parc Naturel Marin Relocalisation ultérieure	Contentieux envisageable/ délivrance et contrôle des AOT	Risques d'atteinte à la sécurité des personnes/biens en cas de défaillance des ouvrages	Responsabilité des gestionnaires d'ouvrages/ dommages au tiers

Source : Casagec Ingénierie, 2017

4.1.3 L'avis du GIP Littoral

Une fois achevée la phase d'études, les projets de stratégies locales sont présentés au comité régional de suivi des stratégies de gestion de la bande côtière, instauré par décision du conseil d'administration du GIP Littoral du 29 juin 2015 afin de mettre en œuvre l'action 9.2 de la stratégie nationale de gestion du trait de côte qui prévoit l'institution de commissions régionales.

Le comité régional de suivi a pour objectif de piloter la mise en œuvre et l'actualisation de la stratégie régionale et favoriser l'émergence et la mise en œuvre de stratégies locales de gestion de la bande côtière. Il n'a pas pour mission de valider les stratégies, compétence qui reste l'apanage de la commune. Son avis apporte toutefois un éclairage sur la compatibilité du projet aux préconisations établies au niveau régional.

Le 5^e comité régional de suivi des stratégies de gestion de la bande côtière du 6 juillet 2017 a ainsi été consacré au projet de la commune de Lège-Cap-Ferret. Ces échanges ont reposé sur une analyse produite spécifiquement par l'observatoire de la côte aquitaine (OCA) sur le diagnostic et les impacts hydro-sédimentaires et une analyse du GIP Littoral sur le respect du cahier des charges régional.

Globalement, le GIP Littoral considère que la commune de Lège-Cap-Ferret est « *un territoire où la stratégie a été parmi les plus compliquées à élaborer* » et que « *la stratégie locale de Lège-Cap-Ferret, élaborée entre 2016 et 2017, a fait l'objet d'un travail conséquent et de grande qualité. Les partenaires ont été associés lors de multiples comités techniques et de pilotage, ce qui fait de cette étude une démarche exemplaire* ».

Au plan technique, l'OCA relève que « *la dynamique hydro-sédimentaire du secteur des passes du bassin d'Arcachon est effectivement très complexe, et que compte tenu des lacunes de connaissance et des incertitudes existantes, les choix formulés dans la stratégie locale sont tout à fait appropriés, il n'aurait pas été possible de faire mieux pour le bureau d'études* ». Une réserve est toutefois émise sur la notation du critère « pérennité »³¹ de l'AMC de certains scénarios, sans que cela ne remette en cause les résultats de l'étude.

Dans le détail, l'étude est jugée conforme au cahier des charges et les modes de gestions retenus en accord avec les orientations nationales et régionales³². Concernant les actions de lutte active souple, il est recommandé que les actions de rechargement soient coordonnées au sein de la cellule hydro-sédimentaire, en particulier avec la commune de La Teste-de-Buch. Les actions de lutte active dure appellent, selon le GIP Littoral, « *une coordination au plus haut niveau entre la collectivité, les services de l'État, pour rendre crédible ce projet auprès des riverains* » car « *la structuration des propriétaires privés, qui passera par la mise en place d'associations syndicales autorisées demandera un travail de concertation important et long* ».

³¹ Le critère de pérennité est préconisé dans le cahier des charges régional. Il mesure l'efficacité dans le temps de la solution envisagée (exemple : un rechargement risquant de disparaître sera noté avec un mauvais niveau de pérennité).

³² La stratégie régionale de gestion de la bande côtière retient cinq modes de gestion : inaction, évolution naturelle surveillée, accompagnement des processus naturels, lutte active contre l'érosion, repli stratégique ou suppression, déplacement, relocalisation des biens et activités.

4.1.4 Présentation des modes de gestion et plans d'actions retenus dans la stratégie

Le guide de l'action locale précise que « la stratégie locale de gestion de la bande côtière telle qu'imaginée par les acteurs aquitains dans la stratégie régionale ne s'inscrit pas dans un contexte réglementaire existant. Il n'existe donc pas d'étape formelle d'arrêt et/ou d'approbation de la stratégie locale. [...] Afin de donner un caractère décisionnel aux choix de gestion et d'arrêter un projet, il est nécessaire de formaliser la prise de décision étant donné que la stratégie locale doit être portée par une collectivité ou un groupement (intercommunalité de préférence), il est souhaitable que le choix de gestion soit arrêté sous la forme d'une décision de l'assemblée délibérante ».

Le comité de pilotage, lors de sa réunion du 2 décembre 2016, a retenu un scénario global par secteur.

Tableau n° 9 : scénarios de gestion retenus par secteur

Secteur	Scénario retenu	Description
Façade océanique	S2 - Fil de l'eau (accompagnement des processus naturels)	Gestion des espaces dunaires, suivi du littoral et repli stratégique du poste secours et de la gare du Petit Train lorsque nécessaire
Pointe	S3a/S3b - Lutte active souple de confortement dunaire par apports sableux extérieurs	Confortement dunaire par apports depuis les crochons sableux situés au Nord du village de blockhaus en cas d'urgence et/ou depuis le dragage du flanc Ouest du banc du Bernet Gestion des espaces dunaires, suivi du littoral
44 ha	S3b - Lutte active par remise à niveau des ouvrages selon CdC et comblement des fosses d'érosion	Remise à niveau des désordres des ouvrages de première ligne sur la base d'un cahier des charges précis – maîtrise d'ouvrage principalement privée Remblaiement progressif et régulier des fosses par apports de sables depuis le dragage du flanc Ouest du Bernet – maîtrise d'ouvrage principalement publique Suivi des ouvrages et des petits fonds
Flèche du Mimbeau	S4a - Lutte active souple par rechargements de l'enracinement de la flèche du Mimbeau	Transferts mécaniques des sables depuis le lobe Nord vers le centre et l'enracinement de la flèche – maîtrise d'ouvrage principalement publique Rechargements de l'enracinement de la flèche par apports de sables depuis le dragage du flanc Ouest du Bernet en vue de la réalimentation du transit littoral naturel – maîtrise d'ouvrage principalement publique Surveillance de l'évolution de la fosse et du talus
Conche du Mimbeau	S3 - Lutte active dure par remise à niveau des ouvrages défectueux selon Cdc	Maintien des ouvrages et réfection de l'ensemble des ouvrages défectueux selon cahier des charges précis – maîtrise d'ouvrage principalement privée Maintien de l'hydraulique de la conche du Mimbeau par des curages ponctuels du chenal d'entrée – maîtrise d'ouvrage principalement publique
Bélisaire	S3 - Lutte active dure par remise à niveau des ouvrages défectueux selon Cdc	Maintien des ouvrages et réfection de l'ensemble des ouvrages défectueux selon cahier des charges précis – maîtrise d'ouvrage principalement privée Traitement des accès submersion marine par la mise en place de batardeaux amovibles – maîtrise d'ouvrage principalement publique

Source : Casagec Ingénierie, 2017

La traduction financière des scénarios retenus est de 39 M€ à échéance 2030 pour une valeur des enjeux menacés estimés à 652 M€ à horizon 2045.

Tableau n° 10 : coûts actualisés des scénarios de gestion retenus

Secteur	Scénario de gestion retenu	Coûts actualisés *	Dont part publique *	Dommages évités
Façade océanique	S2 - Fil de l'eau (accompagnement des processus naturels)	678 k€	100%	132 k€
Pointe	S3a / S3b - Lutte active douce de confortement dunaire par apports sableux extérieurs	4 700 k€	100%	13 600 k€
44 Ha	S3b - Lutte active par remise à niveau des ouvrages selon cahier des charges et comblement des fosses d'érosion	24 800 k€	20%	165 500 k€
Flèche du Mimbeau	S4a - Lutte active douce par rechargement de l'enracinement de la flèche du mimbeau	4 200 k€	100%	16 400 k€
Conche du Mimbeau	S3 - Lutte active dure par remise à niveau des ouvrages défectueux selon cahier des charges	3 400 k€	42%	289 400 k€
Bélisaire	S3 - Lutte active dure par remise à niveau des ouvrages défectueux selon cahier des charges	1 400 k€	13%	166 800 k€
	Total	39 178 k€	41,21%	651 832 k€

* Coûts actualisés sur la période 2020 - 2030 / * Part publique : commune, intercommunalité, département, région, Union européenne

Source : CASAGEC, rapport CL615399-B, novembre 2017

Il est à noter que le secteur de la façade océanique est le seul sur lequel des actions de recomposition spatiale sont prévues. Sur la plage de l'Horizon (plage océane surveillée du village du Cap-Ferret), la commune prévoit une relocalisation d'infrastructures publiques : poste de surveillance de la baignade et gare du petit train touristique, qui sera couplée à une réfection paysagère de l'accès à l'océan, *via* le plan plage mis en œuvre avec le GIP Littoral. Un reprofilage dunaire, notamment sur la zone qui accueillera le futur poste de secours, doit être réalisé au préalable.

Photo n° 2 : projet de relocalisation plage de l'horizon



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, actuel poste de secours et dune à reprofiler pour l'implantation future

Les études techniques préalables à ces relocalisations sont en cours, pour une relocalisation effective prévue en 2024.

Déclinaison opérationnelle des divers scénarios, un plan d'actions a été formalisé, conformément au guide de l'action locale. Il s'articule autour de huit axes, décomposés en 16 actions et 54 sous actions.

Tableau n° 11 : détail des axes et actions de la stratégie locale

AXE 1 - POURSUITE DE LA CONNAISSANCE DE L'ALEA EROSION ET DE LA CONSCIENCE DU RISQUE
Poursuite de la connaissance de l'aléa
Communication et culture du risque
AXE 2 - SURVEILLANCE ET PREVISION DE L'EROSION
Observation et surveillance de l'érosion
Prévision de l'érosion
AXE 3 - ALERTE ET GESTION DE CRISE
Révision des documents de gestion des risques
Gestion d'un recul brutal du trait de côte et/ou d'une rupture d'ouvrage
AXE 4 - PREVENTION – INTEGRATION DES RISQUES EROSION
Cohésion avec les autres stratégies du territoire
Actualisations des mesures d'urbanisme et de prévention des risques
AXE 5 - ACTIONS DE REDUCTION DE LA VULNERABILITE DES BIENS ET DES PERSONNES DONT RELOCALISATION
Actualisation des mesures d'urbanisme et prévention des risques
AXE 6 - ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DES PROCESSUS NATURELS, OU DE LUTTE ACTIVE SOUPLE CONTRE L'EROSION
Actions d'accompagnement des processus naturels en milieu dunaire
Opérations préalables ou annexes à la réalisation des actions de lutte active souple
Actions de lutte active souple - rechargements d'entretien, d'urgence ou massifs
Actions de lutte active souple - comblement des fosses
AXE 7 - GESTION DES OUVRAGES DE PROTECTION ET ACTIONS DE LUTTE ACTIVE DURE CONTRE L'EROSION
Préfiguration pour une gestion cohérente des ouvrages
Actions de lutte active dure - remise à niveau des ouvrages selon cahier des charges
AXE 8 - PORTAGE, ANIMATION ET COORDINATION DE LA STRATEGIE LOCALE
Coordination de la stratégie locale animation de la mise en oeuvre

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Alors que le cahier des charges régional prévoit que « *ce plan opérationnel peut définir sur une période de 5-10 ans les actions à entreprendre* », la stratégie locale de Lège-Cap-Ferret a défini des plannings d'actions chiffrés à échéance de 2030. Le fait d'établir une analyse financière prospective déclinée sur 15 ans à compter de 2015, pour connaître la charge publique à assumer sur la période la plus importante en termes d'enjeux, paraît pertinent.

Plusieurs actions prioritaires ont également été définies, avec un objectif de mise en œuvre à échéance 2020.

Tableau n° 12 : actions prioritaires de la stratégie locale

<i>Secteurs</i>	<i>Actions prioritaires</i>
<i>Ensemble du territoire</i>	Recrutement d'une chargée de mission stratégie Gouvernance du suivi de la stratégie Communication
<i>Façade océanique</i>	Relocalisation de la gare du petit train et du poste de secours
<i>Pointe</i>	Étude technique sur le risque de brèche du cordon dunaire Étude sur les rechargements d'urgence
<i>Bélisaire à 44 ha</i>	Concertation / médiation Réalisation d'un cahier des charges d'entretien des ouvrages Remise à niveau des ouvrages
<i>Flèche du Mimbeau à la Pointe</i>	Études préliminaires et études d'impact Travaux de rechargement massif / entretien / urgence

Source : commune de Lège-Cap-Ferret, 2017

4.1.5 Bilan de la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Lège-Cap-Ferret

Tableau n° 13 : bilan de mise en œuvre de la stratégie locale de gestion de la bande côtière

en €	Coût prévisionnel		Coût exécuté	
	CASAGEC	Réajusté		
AXE 1 - POURSUITE DE LA CONNAISSANCE DE L'ALEA EROSION ET DE LA CONSCIENCE DU RISQUE				
1.1 - Poursuite de la connaissance de l'aléa				
1.1.1	Evaluation des besoins en informations, archivage et capitalisation	-	-	-
1.1.2	Etude technique sur les risques de brèche du cordon dunaire au niveau de la pointe	20 000	-	-
1.1.3	Etude technique sur les risques de défaillance des ouvrages	30 000	30 000	12 481
1.1.4	Réalisation d'un état d'avancement de la connaissance d'aléa	20 000	-	-
1.2 - Communication et culture du risque				
1.2.1	Vulgarisation et diffusion d'information public (via site web, journal, ...)	-	-	-
1.2.2	Liaison avec les outils de prévention du risque existants et à venir	-	-	-
1.2.3	Développement de la culture du risque et participation de la population	10 000	41 480	8 514
1.2.4	Mise en place et suivi de marqueurs de l'érosion (pour sensibiliser la population sur le recul observé du trait de côte)	10 000	-	-
AXE 2 - SURVEILLANCE ET PREVISION DE L'EROSION				
2.1 - Observation et surveillance de l'érosion				
2.1.1	Définition d'une stratégie de protocoles de suivi d'observation et de surveillance	20 000	-	-
2.1.2	Surveillance régulière des espaces distincts : espaces subtidiaux, estrans, plage, dune, ouvrages	60 000	20 000	19 020
2.1.3	Intensification des mesures et pérennisation des suivis	20 000	77 000	22 000
2.1.4	Intensification des mesures et pérennisation des suivis annuels sur les ouvrages privés	-	-	-
2.2 - Prévision de l'érosion				
2.2.1	Prévision des conditions océano-météorologiques (modélisation prévisionnelle, alerte érosion et vagues/submersion)	-	-	-
2.2.2	Analyse des suivis des talus et de la plage et comparaison aux seuils limites de déclenchement des procédures d'intervention	-	-	-
2.2.3	Analyse des suivis des ouvrages et comparaison aux seuils limites de déclenchement des procédures d'intervention	-	-	-
2.2.4	Vérification de l'efficacité des actions et ajustement des protocoles de gestion	-	-	-
AXE 3 - ALERTE ET GESTION DE CRISE				
3.1 - Révision des documents de gestion des risques				
3.1.1	Actualisation du DICRIM	10 000	20 000	12 250
3.1.2	Mise à jour du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) de la commune	10 000	-	-
3.2 - Gestion d'un recul brutal du trait de côte et/ou d'une rupture d'ouvrage				
3.2.1	Définition d'un protocole pour la réalisation anticipée d'actions d'urgence et anticipation des impacts qui pourraient en découler pour le milieu marin.	10 000	-	-
3.2.2	Planification de la mise en place d'arrêtés en cas de conditions défavorables afin d'assurer la sécurité des personnes.	10 000	-	-
AXE 4 - PREVENTION - INTEGRATION DES RISQUES EROSION				
4.1 - Cohésion avec les autres stratégies				
4.1.1	Cohérence avec les différents acteurs, stratégies et plans de gestion	-	-	-
4.2 - Actualisations des mesures d'urbanisme et de prévention des risques				
4.2.1	Intégration avec le PPRL	-	-	-
4.2.2	Révision du PLU et des modalités de gestions des biens	-	-	-
4.2.3	Actualisation du R111-2 suites aux différentes études menées et compléments de connaissances	-	-	-
AXE 5 - ACTIONS DE REDUCTION DE LA VULNERABILITE DES BIENS ET DES PERSONNES DONT RELOCALISATION				
5.1 - Opérations de repli stratégique				
5.1.1	Etude de faisabilité pour la relocalisation du poste de secours et de la gare du petit train.	25 000	25 000	-
5.1.2	Mise en œuvre de la relocalisation du poste de secours et de la gare du petit train	220 000	-	-
5.1.3	Etude prospective pour la relocalisation des enjeux sensibles au recul du trait de côte	80 000	60 000	-
AXE 6 - ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DES PROCESSUS NATURELS, OU DE LUTTE ACTIVE SOUPLE CONTRE L'EROSION				
6.1 - Actions d'accompagnement des processus naturels en milieu dunaire				
6.1.1	Pérennisation des convention avec le Conservatoire du Littoral et l'ONF	-	-	-
6.1.2	Mise en œuvre de l'accompagnement des processus naturels	120 000	87 326	98 751
6.1.3	Communication et sensibilisation sur la préservation des milieux dunaires	12 000	-	-
6.1.4	Gestion des équipements de fréquentation (accès, caillebotis, WC, douches...)	24 000	-	-
6.2 - Opérations préalables ou annexes à la réalisation des actions de lutte active souple				
6.2.1	Réalisation des études d'amélioration de la connaissance du Bassin	100 000	-	-
6.2.2	Réalisation des études environnementales et réglementaires	200 000	148 360	120 702
6.2.3	Réalisation des études projet	100 000	-	-
6.3 - Actions de lutte active souple - rechargements en sable				
6.3.1/6.3.2	Réalisation des travaux d'investissement de lutte active souple	2 110 000	430 456	324 056
6.3.3	Réalisation des travaux d'urgence en cas de situation de crise pour la sécurité des personnes (cf. 1.1)	25 000	533 048	499 129
6.4 - Action de lutte active souple - comblement des fosses				
6.4.1	Réalisation des travaux d'investissement de comblement des fosses d'érosion	500 000	-	-
AXE 7 - GESTION DES OUVRAGES DE PROTECTION ET ACTIONS DE LUTTE ACTIVE DURE CONTRE L'EROSION				
7.1 - Préfiguration pour une gestion cohérente des ouvrages				
7.1.1	Concertation et médiation avec les acteurs	30 000	-	-
7.1.2	Volet juridique	20 000	-	-
7.1.3	Réalisation d'un cahier des charges type compatible avec les futures préconisations de délivrance des AOT	4 000	-	-
7.1.4	Etudes préliminaires	5 000	-	-
7.2 - Actions de lutte active dure – travaux de gestion des ouvrages				
7.2.1	Réhabilitation des ouvrages publics (sur la base du cahier des charges établi)	2 508 000	-	-
7.2.2	Réhabilitation des ouvrages privés (sur la base du cahier des charges établi)	1 003 000	-	-
7.2.3	Entretien des ouvrages privés (sur la base du cahier des charges établi)	196 000	-	-
7.2.4	Entretien des ouvrages publics (sur la base du cahier des charges établi)	78 600	-	-
AXE 8 - PORTAGE, ANIMATION ET COORDINATION DE LA STRATEGIE LOCALE				
8.1 - Coordination de la stratégie locale et animation de la mise en œuvre				
8.1.1	Organisation de la gouvernance pour le suivi de la stratégie	-	-	-
8.1.2	Nécessité d'une personne ressource sur la période 2018-2020 équivalent à 0,5 ETP	75 000	86 250	81 077
TOTAL		7 665 600	1 558 920	1 197 980

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les tableaux du SIBA

Sur le plan du calibrage financier, il apparaît assez nettement un décalage entre le coût de la stratégie estimé par le bureau d'étude (7,6 M€) et celui établi par les maîtres d'ouvrage (1,5 M€) après avoir modifié le périmètre de la stratégie (suppression des actions prévues au titre de l'axe 7 et révision du coût des actions de lutte active souple, notamment suite à l'abandon du projet de grand ré-ensablement de la Pointe).

Au plan qualitatif, on constate une sous-exécution du plan d'actions, deux axes (4 et 7) n'ayant donné lieu à aucune action depuis 2018. Mise à part la lutte active souple, consistant pour l'essentiel en des travaux de ré-ensablement, une très large part des opérations engagées sont des études de connaissance ou de suivi du phénomène d'érosion et des études d'impact environnementales et règlementaires.

En définitive, sur la période 2018-2022, la stratégie aura coûté environ 1,2 M€ dont 80 % pris en charge par des subventions de la région, de l'État au titre du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) et de l'Union européenne au titre du fonds européen de développement régional (FEDER).

Tableau n° 14 : coût par acteur de la stratégie locale de gestion de la bande côtière (2018-2022)

<i>en €</i>	Commune	SIBA	TOTAL
Coût à terme de la stratégie	825 017	372 961	1 197 978
Acompte subventions perçues au 30/09/2022 par la commune et reversée pour partie au SIBA	56 185	301 577	357 762
Subventions restant à percevoir	602 463	-	602 463
<i>dont subventions FNADT</i>	<i>150 637</i>	<i>-</i>	<i>150 637</i>
<i>dont subventions FEDER réajustées</i>	<i>553 226</i>	<i>-</i>	<i>553 226</i>
<i>dont subventions à restituer au Conseil régional</i>	<i>- 101 400</i>	<i>-</i>	<i>- 101 400</i>
Montant autofinancé à terme	166 369	71 384	237 753

Source : tableau CRC Nouvelle-aquitaine, d'après tableau de la commune et du SIBA

Au 30 septembre 2022, le SIBA avait perçu auprès de la commune, la totalité des subventions lui revenant au titre des actions dont il assure la maîtrise d'ouvrage (travaux de ré-ensablement). L'article 3 de la convention de partenariat pour l'animation de la stratégie locale de gestion de la bande côtière³³ prévoit que : « *si dans le cadre de ses compétences, le SIBA engage des travaux maritimes et des études projets, règlementaires et environnementales prévus dans la SLGBC et pour lesquels les communes ont obtenu des subventions, les deux communes et le SIBA s'engagent à respecter la même procédure administrative et financière que dans le point 2.2 de l'article 2* », à savoir un remboursement au SIBA des subventions perçues par la commune.

Or, les subventions reversées par la commune proviennent d'un acompte versé par la région Nouvelle-Aquitaine alors que l'article 9 de la convention de financement³⁴ précise que : « *le bénéficiaire s'interdit en outre de reverser tout ou partie de la subvention considérée à d'autres associations, sociétés, collectivités* ». Le montage financier mis en œuvre entre la commune et le SIBA est donc contraire au principe d'interdiction de reversement fixé par la région.

³³ Convention de partenariat pour l'animation de la stratégie locale de gestion de la bande côtière, 22 juillet 2022.

³⁴ Contrat de financement pour la stratégie locale de gestion du trait de côte, 29 janvier 2018.

Alerté sur ces reversements de subventions, le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a fait part de sa volonté de « *renforcer la vigilance des services à l'avenir sur la spécificité de certains montages, notamment liés à la complémentarité entre compétence GEMAPI et autres actions prévues au sein des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte* ». Il souligne toutefois que « *les modalités de mise en œuvre de cette compétence GEMAPI sur le littoral en matière de prévention de l'érosion côtière sont complexes. Elles n'ont été que très récemment précisées par des réponses du gouvernement aux questions parlementaires et par la loi climat et résilience* ».

Déduction faite des subventions reversées par la commune, le SIBA assume sur ses fonds propres 71 384 € au titre de la stratégie locale de gestion de la bande côtière.

La commune de Lège-Cap-Ferret supporte encore sur son budget une part importante du coût de la stratégie, du fait de la temporalité du versement des subventions. En effet, les financements sont accordés pour la durée de la stratégie, soit pour la commune de Lège-Cap-Ferret, de 2018 à 2022. Ce n'est donc qu'au terme de la stratégie que les soldes de subventions peuvent être demandés, pour un versement probable en 2023 et 2024, voire 2025 pour le FEDER dont les versements interviennent au terme de nombreux contrôles. Il est d'ailleurs à noter, qu'eu égard aux difficultés générées par l'instruction des demandes de subventions FEDER, la commune a délibérément choisi de ne demander aucun acompte au titre de ce financement.

De surcroît, les ajustements intervenant en cours de mise en œuvre de la stratégie modifient l'assiette des dépenses éligibles avec de possibles remboursements de trop-perçu, venant alourdir le coût de la stratégie, le temps que l'ensemble des financements soient versés. Au cas d'espèce, alors que l'assiette prise en compte par la région pour accorder les financements était de 1 558 920 €, le montant finalement exécuté n'est que de 1 197 980 €, générant une demande de remboursement de 101 400 € au titre de l'acompte de 50 % versé à la commune (321 400 €).

Ainsi, alors que la commune devrait à terme, autofinancer la stratégie locale à hauteur de 166 369 € elle porte aujourd'hui sur son budget 870 232 €, tenant compte des 101 400 € de remboursement auquel elle va devoir procéder, en attendant de percevoir le solde de financements attendus, soit 703 863 €. L'avance de trésorerie ainsi consentie par la commune représente 73 % du coût global de la stratégie.

Le décalage mécanique induit par les délais de versement des subventions pose la question de la durée des stratégies locales. Ainsi, dans le cas de Lège-Cap-Ferret, les soldes de financements interviendront en 2024, voire 2025, pour un programme d'actions initié en 2018. Ce reste à charge, même provisoire, pourrait être d'autant plus pénalisant à l'avenir que les stratégies arrivant actuellement à terme comportent essentiellement des études préalables aux travaux, qui interviendront sans doute au cours des stratégies de seconde génération, avec des investissements beaucoup plus lourds.

Pour ne pas avoir à subir ces délais, les porteurs de stratégies locales pourraient être tentés à l'avenir d'en minimiser l'impact budgétaire en raccourcissant la durée ou en les redimensionnant de manière drastique.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine confirme les constats opérés et indique que les services de « *travaillent actuellement à leur apporter des solutions opérationnelles conciliant une vision de moyen terme pour la gestion du trait de côte (5-6 ans), le respect des compétences de chaque*

collectivité, et la plus grande effectivité possible en termes de gestion des subventions et de trésorerie des porteurs de projets ».

4.2 La stratégie de La Teste-de-Buch

4.2.1 Une méthodologie de mise en œuvre techniquement conforme, mais sans concertation avec le public et les acteurs privés

La commune de La Teste-de Buch a produit un ensemble d'éléments techniques compatibles avec le guide de l'action locale : un diagnostic du fonctionnement du littoral, de l'aléa érosion et des enjeux, des analyses coûts/avantages (ACA) et multicritères (AMC).

L'élaboration de cette stratégie a été largement partenariale en réunissant les acteurs et partenaires institutionnels (office national des forêts, *bureau de recherches géologiques et minières*, préfecture, bureau d'études, GIP Littoral) lors de quatre comités de pilotage³⁵ et deux comités techniques³⁶.

En revanche, comme le relève le GIP Littoral dans son avis sur la SLGBC du 22 juillet 2019, aucune information du public et des acteurs privés n'a été réalisée durant cette phase de choix des modes de gestion. Ainsi, la commune a approuvé par délibération du conseil municipal du 26 septembre 2019 le principe des opérations et du plan de financement³⁷, sans phase de communication et/ou concertation.

Ce lien avec les acteurs privés, préconisé par la SRGBC³⁸, est d'une acuité particulière sur la commune de La Teste-de-Buch, où le linéaire d'ouvrages privés est très important. L'association syndicale des riverains de Pyla-sur-Mer étant d'ailleurs mentionnée comme maître d'ouvrage dans la stratégie, la phase de concertation avec les acteurs privés aurait été particulièrement appropriée.

Il convient également de relever que la commune de La Teste-de-Buch a porté parallèlement à sa stratégie un projet d'aménagement des plages (« plan plages ») en collaboration avec le GIP Littoral. Cette démarche présente un caractère pertinent puisqu'elle associe la gestion de l'érosion aux enjeux opérationnels d'aménagement et de planification. Les deux démarches sont conjointes, mais « le plan plages », mentionné dans la SLGBC, a fait l'objet d'une étude et d'un plan d'actions spécifique.

³⁵ 9 octobre 2017, 7 mars, 23 juillet et 24 septembre 2018.

³⁶ 20 avril et 20 décembre 2017.

³⁷ Réponse de la commune au 1^{er} questionnaire (question 2.8).

³⁸ Guide l'action locale (page 61).

4.2.2 Une conception et une évaluation des modes de gestion adaptées à un littoral hétérogène

4.2.2.1 Un processus conforme de mise au point des scénarios

Conformément au cahier des charges régional, la définition des scénarios par la commune a reposé sur le processus suivant :

- une élaboration par secteur, afin de tenir compte des singularités propres à chacun, tant en termes d'enjeux que d'ouvrages présents ;
- pour chaque secteur, une définition des objectifs territoriaux adaptée, une projection avec au minimum les scénarios de « l'inaction », du « repli stratégique » et « au fil de l'eau ». Eu égard à leurs spécificités, les secteurs des perrés et de la Corniche comportent des scénarios complémentaires combinant notamment lutte active dure ou souple avec la suppression, l'optimisation ou le réaménagement des ouvrages ;
- chaque scénario comprend une cartographie de la projection du trait de côte et des impacts attendus sur les enjeux. Chaque évaluation s'appuie sur une ACA et une AMC³⁹, excepté pour un secteur où seul le second critère était pertinent (secteur La Teste sud).

Dans ce contexte, la commune a scindé son littoral en cinq secteurs et a défini pour chacun d'entre eux des objectifs territoriaux qui ont été soumis aux différents partenaires et validés lors du comité de pilotage du 9 octobre 2017. En synthèse, pour chaque secteur, les objectifs territoriaux visés ont été définis et hiérarchisés comme suit :

- les perrés : assurer la protection des personnes et des biens, maintenir le niveau de sable afin de préserver la qualité balnéaire des plages et la stabilité des ouvrages, protéger les enjeux urbains du Pyla (habitations) ;
- le musoir de la Corniche : optimiser les caractéristiques de l'ouvrage qui soutient l'ensemble du système de protection des perrés, maintenir les activités socio-économiques, conserver le caractère environnemental du grand site de la dune du Pilat et l'accès aux plages ;
- la dune du Pilat : préserver le grand site naturel de la dune, ses espaces naturels, la biodiversité et maintenir les enjeux touristiques qui y sont liés (plus de deux millions de visiteurs par an), ainsi que ceux portés par les cinq campings situés derrière la dune ;

³⁹ Guide de l'action locale – chapitre 2 – 4.1) L'analyse coûts/avantages ACA -« L'analyse coûts/avantages est un outil d'aide à la décision qui permet d'établir la valeur économique d'un projet pour l'ensemble de la société et de comparer entre elles plusieurs variantes de ce projet (scénarios)[...] L'objectif de l'ACA est d'évaluer la rentabilité économique d'un scénario en comparant les coûts liés à ce scénario par rapport à ses avantages, de la manière la plus complète possible. » 4.2) L'analyse multicritères AMC – « Pour ne pas baser la décision d'une stratégie de gestion de la bande côtière uniquement sur une analyse économique, l'ACA doit donc être complétée par une analyse multicritères. L'AMC est un outil d'aide à la décision permettant d'orienter le choix en se basant sur la comparaison de plusieurs critères estimés pour chacun des scénarios envisagés [...] À l'issue de l'AMC, il se peut que le scénario retenu ne soit pas le plus rentable économiquement. La lisibilité de cette méthode permet alors d'identifier sur quels critères le choix a été réalisé. Les critères sur lesquels l'AMC sera basée doivent être clairement définis. Il convient d'intégrer une grande palette de critères qui représentent l'ensemble des aspects de la société influencés par la gestion de la bande côtière ».

- les « plans plages » du Petit Nice, de la Lagune, de l'Observatoire et de la Salie : maintenir la présence d'équipements, de stationnements et la qualité des plages ;
- la Teste sud : préserver le wharf.

Il est à noter que le GIP Littoral et la commune avaient répondu à un appel à projets national lancé par le ministère de l'écologie en 2015 portant sur la relocalisation des activités et des biens. En l'occurrence, la réflexion avait porté sur les cinq campings situés derrière la dune du Pilat, menacés par le recul dunaire. A horizon 2100, l'étude prévoit une perte globale de surface de 70 %, le camping le plus touché perdant une surface estimée à 40 % dès 2040. L'enjeu économique est important pour la commune car le chiffre d'affaires du tourisme est de 115 M€, les campings de la dune représentant 50 % de celui de l'hébergement marchand.

L'objectif ne vise pas uniquement une relocalisation des campings mais une évolution globale de l'offre d'hébergement, tenant compte des risques naturels et de la préservation de l'environnement : *« comme le montre l'analyse du risque, la question à 2040 est davantage l'évolution de l'activité « tourisme » que l'existence d'une offre d'hébergements de plein air. Bien que réduite, celle-ci fera toujours partie du « panier » touristique testerin à un horizon de 25 ans⁴⁰».*

Les travaux préalables à l'élaboration du SCOT, conduits par le SYBARVAL avaient identifié quatre sites mobilisables en vue d'une relocalisation de ces activités (Cazaux, Becquet, Petit Bordes et Forêt de Pyla Plage) auxquels un cinquième a été ajouté (le Bois du Pyla). Le SCoT ayant été annulé, les espaces fonciers identifiés ne sont inscrits dans aucun zonage permettant de les réserver en vue de futures relocalisations.

En outre, la destruction importante des cinq campings par les incendies survenus au mois de juillet 2022 devrait sans doute induire une réflexion sur les modalités de leur reconstruction, qui devrait inclure la question de leur localisation.

4.2.2.2 Une évaluation complète et solide des scénarios

Comme relevé par le GIP Littoral dans son avis sur la SLGBC, l'analyse des différents scénarios est complète et précise. L'analyse de l'ACA, adaptée aux besoins de chaque secteur, permet une vision détaillée des impacts économiques des différents modes de gestion à horizon 2030 et 2045.

Quant à l'AMC, elle tient compte des critères proposés dans le cahier des charges régional auxquels ont été ajoutés des critères appropriés aux secteurs, tels que *« les effets paysagers »* pour le grand site de la dune du Pilat ou la *« faisabilité juridique et réglementaire »*. Sur ce dernier point, une analyse juridique détaillée pour chaque scénario est jointe au rapport d'évaluation.

En outre, au regard des nombreux critères retenus pour l'AMC (plus d'une dizaine par secteur), la notation détaillée de chaque scénario a été soumise et partagée avec l'ensemble des partenaires de l'étude et adaptée selon leurs retours et propositions. L'ensemble de ces avis a été mentionné dans le document relatif aux choix de gestion.

⁴⁰ GIP Littoral, résumé non technique des études à La Teste-de-Buch, 2015.

Les résultats des analyses ACA et AMC et les modes de gestion choisis (voir tableau ci-après) démontrent que la commune de La Teste-de-Buch s'est appuyée sur la complémentarité des deux approches.

Sur le secteur de la Corniche par exemple, l'ACA fait ressortir à horizon 2045 le scénario S3C comme le plus intéressant économiquement, contre le scénario S3D à horizon 2030. Toutefois, l'analyse AMC classe ce scénario en 4^{ème} position du fait notamment de son impact environnemental sur le grand site de la dune du Pilat et sur les effets des opérations sur le milieu marin notamment. On observe d'ailleurs que la stratégie a retenu deux scénarios (S3A et S3B), renvoyant l'arbitrage définitif à la réalisation d'études techniques complémentaires.

Tableau n° 15 : SLGBC La Teste-de-Buch - synthèse des analyses ACA et AMC

Secteurs	Scénarios	Analyse Coûts Avantages - ACA				Analyse Multicritères		Scénarios choisis
		VAN 2030	Classement	VAN 2045	Classement	Moyenne	Classement	
Perrés	S1 - Repli stratégique	- 29,3 M€	4	- 38,8 M€	4	2,2	2	
	S2 - Fil de l'eau	202,7 M€	2	395,3 M€	2	2,3	3	
	S3A - Suppression des épis	185,2 M€	3	382,7 M€	3	2,0	4	
	S3B - Optimisation des ouvrages	258,1 M€	1	488 M€	1	2,5	1	x
La Corniche	S1 - Repli stratégique	- 1 M€	5	- 1,4 M€	5	2,1	2	
	S2 - Fil de l'eau	33,5 M€	1	73,7 M€	4	1,8	3	
	S3A - Reprise ouvrage + Rechargements	33 M€	2	81,7 M€	3	2,1	2	x
	S3B - Reprise ouvrage + Géotube	32,2 M€	4	83,5 M€	2	2,2	1	x
	S3C - Prolongation de l'ouvrage	32,6 M€	3	84,7 M€	1	1,7	4	
	S3D - Diminution de l'ouvrage	33,5 M€	1	73,7 M€	4	2,1	2	
La Dune du Pilat	S1 - Repli stratégique	10,1 M€	2	45,1 M€	2	2,4	2	
	S2 - Optimisation de la gestion actuelle + Relocalisation des campings	13,3 M€	1	52,9 M€	1	2,5	1	x
La Teste Sud	S1 - Repli stratégique					1,6	2	
	S2 - Optimisation de la gestion actuelle					2,6	1	x

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après l'étude d'accompagnement du cabinet CASAGEC

4.2.3 Modes de gestion choisis et bilan des actions mises en œuvre

4.2.3.1 Des scénarios diversifiés et appropriés à chaque secteur

Les scénarios retenus lors du comité de pilotage du 7 mars 2018 sont résumés dans le tableau présenté ci-après.

Tableau n° 16 : SLGBC La Teste-de-Buch - modes de gestion choisis à horizon 2045

Les Perrés	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <u>Poursuite de la lutte active dure et souple</u> <ul style="list-style-type: none"> - évolution des statuts de l'association syndicale autorisée (ASA) ; - réorganisation du système de protection (perrés et épis) ; - optimisation des rechargements en sable.
La Corniche	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <u>Poursuite la lutte active dure</u> <ul style="list-style-type: none"> - intégration de l'ouvrage du musoir dans le périmètre de l'ASA ; - reprise de l'ouvrage pour améliorer la transition hydro-sédimentaire ; - optimiser les rechargements en sable ; - après étude, envisager une option de consolidation du pied de dune (encoche dunaire).
Dune du Pilat	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <u>Poursuite de l'évolution naturelle surveillée</u> <ul style="list-style-type: none"> - réflexions sur le repli stratégique des campings ; - accompagnement des processus naturels (gestion de l'érosion éolienne) au niveau de la dune des Gaillouneys.
Plans plages	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <u>Repli stratégique des équipements d'accueil du public</u> <ul style="list-style-type: none"> - reconfiguration des équipements dans les plans plages existants ; - transfert éventuel du plan plage du Petit Nice vers un nouveau plan plage sur la plage de l'Observatoire ; - préserver la capacité d'accueil en stationnement.
La Teste	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <u>Evolution naturelle surveillée</u> <ul style="list-style-type: none"> - accompagnement des processus naturels (gestion de l'érosion éolienne) ; - gestion du niveau de sable au niveau du wharf de la Salie si besoin pour assurer la pérennité de son fonctionnement ;

La SLGBC de la commune de La Teste-de-Buch définit des actions de réduction des risques à court et moyen terme, en articulant des modes de gestion d'accompagnement des processus naturels, de lutte active dure et souple et de repli stratégique. Comme précisé par le GIP Littoral dans son avis, les modes de gestion retenus sont proportionnés au diagnostic et aux enjeux présents sur chaque secteur du périmètre d'étude.

Les scénarios choisis sont conformes à la synthèse des analyses ACA et AMC. Concernant le secteur de la Corniche pour lequel les classements des ACA et AMC divergeaient, la collectivité a opté pour un scénario de base, auquel elle a adossé des études complémentaires sur la faisabilité et l'efficacité de la consolidation de l'encoche dunaire. Cette étude actuellement en cours, ajoutée à une intégration de l'ouvrage dans le périmètre de l'association syndicale autorisée de Pyla-sur-Mer, devrait permettre son réaménagement à court terme.

Photo n° 3 : encoche dunaire au niveau du musoir de la Corniche



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Concernant le secteur des plans plages qui fait l'objet d'un projet d'aménagement spécifique, il repose sur le développement de la mobilité douce et la gestion environnementale.

4.2.3.2 Bilan quantitatif et financier des actions mises en œuvre

Les choix de gestion retenus ont été déclinés dans un programme d'actions prévisionnel, structuré en huit axes thématiques composés chacun d'actions et de sous actions. Ce programme d'actions totalisait un coût de 55,2 M€ HT à horizon 2030 décomposé en deux phases : 2019-2022 pour 11,2 M€ et 2023-2030 pour 44 M€.

Un bilan de cette première tranche du programme d'actions est prévu pour 2023. Le tableau présenté ci-après retrace pour cette période, les actions et sous actions prévisionnelles et réalisées, ainsi que leurs coûts respectifs, constatés à la clôture de la SLGBC.

Tableau n° 17 : commune de La Teste-de-Buch – exécution de la stratégie 2019-2022

	Coût prévisionnel		Coût exécuté au 09/09/22	
	CASAGEC	Réajusté		
en €				
AXE 1 - POURSUITE DE LA CONNAISSANCE DE L'ALEA EROSION ET DE LA CONSCIENCE DU RISQUE				
1.1 - Poursuite de la connaissance de l'aléa				
1.1.1	Évaluation des besoins en informations, archivage et capitalisation	5 000	5 000	-
1.1.2	Réalisation d'un état d'avancement de la connaissance de l'aléa et de la dynamique des passes	20 000	20 000	-
1.2 - Communication et culture du risque				
1.2.1	Vulgarisation et diffusion d'information public	10 000	10 000	-
1.2.2	Développement de la culture du risque et participation des acteurs concernés (ASA, campings, ...)	10 000	10 000	-
1.2.3	Mise en place et suivi de marqueurs de l'érosion	8 000	8 000	-
AXE 2 - SURVEILLANCE ET PREVISION DE L'EROSION				
2.1 - Observation et surveillance de l'érosion				
2.1.1	Définition d'une stratégie de protocoles de suivi d'observation et de surveillance	-	-	-
2.1.2	Surveillance régulière des espaces distincts (Recherche de mutualisation avec l'OCA)	75 000	75 000	26 980
2.1.3	Intensification des mesures et pérennisation des suivis annuels sur les ouvrages de l'ASA	75 000	-	-
2.2 - Prévision de l'érosion				
2.2.1	Prévision des conditions océano-météorologiques	-	-	-
AXE 3 - ALERTE ET GESTION DE CRISE				
3.1 - Révision des documents de gestion des risques				
3.1.1	Actualisation du DICRIM	10 000	10 000	20 800
3.1.2	Mise à jour du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) de la commune avec intégration de l'érosion côtière	10 000	10 000	
3.2 - Gestion d'un recul brutal du trait de côte et/ou d'une rupture d'ouvrage				
3.2.1	Définition d'un protocole pour la réalisation anticipée d'actions d'urgence (rechargement, suivi d'ouvrages,...) et anticipation des impacts qui pourraient en découler pour le milieu marin.	30 000	30 000	-
3.2.2	Planification de la mise en place d'arrêtés en cas de conditions défavorables afin d'assurer la sécurité des personnes.	-	-	-
AXE 4 - PREVENTION - INTEGRATION DES RISQUES EROSION				
4.1 - Cohésion avec les autres stratégies				
4.1.1	Cohérence avec les différents acteurs, stratégies et plans de gestion	-	-	-
4.2 - Actualisations des mesures d'urbanisme et de prévention des risques				
4.2.1	Intégration avec le PPRL	-	-	-
4.2.2	Orientation d'aménagement des Plans Plages	-	-	-
AXE 5 - ACTIONS DE REDUCTION DE LA VULNERABILITE DES BIENS ET DES PERSONNES DONT RELOCALISATION				
5.1 - Opérations de repli stratégique				
5.1.1	Étude de faisabilité pour la relocalisation des campings	30 000	30 000	-
5.1.3	Préparation/anticipation des mesures de relocalisation-Enjeux de première ligne en fonction des reculs du trait de côte	30 000	30 000	30 000
AXE 6 - ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DES PROCESSUS NATURELS, OU DE LUTTE ACTIVE SOUPLE CONTRE L'EROSION				
6.1 - Actions d'accompagnement des processus naturels en milieu dunaire				
6.1.1	Pérennisation des conventions avec le Conservatoire du Littoral / ONF / Syndicat Dune Pilat dans les secteurs de la dune du Pilat et des plans plages	-	-	-
6.1.2	Première opération de mise en oeuvre de gestion des transports éoliens dans le secteur de la Corniche	160 000	160 000	-
6.1.3	Suivi de l'accompagnement des processus naturels	229 000	254 000	-
6.2 - Opérations préalables ou annexes à la réalisation des actions de lutte active souple				
6.2.1	Réalisation des études d'amélioration de la connaissance morphosédimentaire à l'échelle des passes du Bassin	50 000	50 000	-
6.2.2	Réalisation des études environnementales et réglementaires (Rechargement Corniche/Plages des perrés)	10 000	10 000	-
6.2.3	Réalisation des études projet de rechargement de la Corniche	20 000	50 000	29 280
6.3 - Actions de lutte active souple - rechargements en sable				
6.3.1	Réalisation des rechargements d'entretien de l'estran et des plages du secteur des Perrés	3 000 000	1 500 000	397 916
6.3.2	Réalisation des rechargements de l'encoche dunaire	30 000	60 000	-
6.4 - Action de lutte active souple - comblement des fosses				
6.4.1	Entretien de l'exutoire du Wharf - Maintien de l'opérationalité l'exutoire du Wharf	120 000	120 000	-
6.4.2	Anticipation des actions d'urgence du Wharf	124 000	124 000	-
AXE 7 - GESTION DES OUVRAGES DE PROTECTION ET ACTIONS DE LUTTE ACTIVE DURE CONTRE L'EROSION				
7.1 - Préfiguration pour une gestion cohérente des ouvrages				
7.1.1	Concertation et médiation entre les acteurs de la gestion des ouvrages de lutte active dure (démarrage en 2018)	35 000	35 000	-
7.1.2	Volet juridique : modification des statuts de l'ASA	10 000	10 000	-
7.1.3	Étude réglementaire pour la réhabilitation des épis et de l'ouvrage de la Corniche	130 000	130 000	-
7.1.4	Réalisation des études projets de réhabilitation des épis et de l'ouvrage actuel de la Corniche	20 000	20 000	21 258
7.2 - Actions de lutte active dure – travaux de gestion des ouvrages				
7.2.1	Réalisation des travaux d'investissement d'amélioration de l'ouvrage de la Corniche	-	-	-
7.2.3	Réhabilitation et entretien des ouvrages de l'ASA + études AVP/PRO	6 900 000	-	-
7.3 - Actions de lutte active souple – Confortement de l'encoche dunaire sur le secteur de la Corniche (scénario optionnel - S3B)				
7.3.1	Études réglementaires pour l'ouvrage de confortement de l'encoche dunaire (S3B)	10 000	10 000	-
7.3.2	Réalisation et entretien de l'ouvrage de confortement de l'encoche dunaire	-	-	-
AXE 8 - PORTAGE, ANIMATION ET COORDINATION DE LA STRATEGIE LOCALE				
8.1 - Coordination de la stratégie locale et animation de la mise en oeuvre				
8.1.1	Organisation de la gouvernance pour le suivi de la stratégie	6 000	6 000	-
8.1.2	Nécessité d'une personne ressource sur la période 2019-2030 équivalent à 0,5 ETP	78 000	78 000	72 355
TOTAL		11 245 000	2 855 000	598 589

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les tableaux du SIBA

Au terme de cette première phase 2019-2022, on observe un décalage important entre les prévisions financières initiales du bureau d'étude (11,2 M€) et le chiffrage réalisé par les maîtres d'ouvrage (2,9 M€).

Ce décalage résulte tout d'abord d'une modification du périmètre d'action par les maîtres d'ouvrage, dont la suppression de la totalité des actions de l'axe 7. S'agissant précisément de cet axe, qui concerne la gestion des ouvrages privés, le fait que les maîtres d'ouvrage l'aient supprimé du prévisionnel financier ne signifie aucunement que les particuliers n'ont réalisé aucune action.

Sur les 2,9 M€ prévus par les maîtres d'ouvrages, le SIBA a exécuté à ce jour 598 589 €, soit un peu plus de 20 % du budget prévisionnel. Cet écart s'explique par divers facteurs détaillés à la partie 4.3. du rapport.

Comme le montre le tableau présenté ci-après, la commune n'a demandé à ce jour aucune subvention, au vu de la lourdeur des procédures. Le SIBA porte donc l'intégralité du financement, en attente du versement des subventions. Une fois celles-ci perçues, le coût assumé pour cette première phase du programme d'actions sera de 96 000 € pour la commune (80 %) et 24 000 € pour le SIBA (20 %).

Tableau n° 18 : coût de la stratégie 2019/2022 - répartition par acteur

<i>en €</i>	Commune	SIBA	TOTAL
Coût de la stratégie	478 871	119 718	598 589
Acompte subventions perçues au 30/09/2022 par la commune et reversée pour partie au SIBA	-	-	-
Montant avancé par le SIBA	478 871	119 718	598 589
Montant prévisionnel de subventions attendues	383 097	95 773	478 870
Montant prévisionnel autofinancé à terme	95 774	23 943	119 717

Source : tableau CRC Nouvelle-aquitaine, d'après tableau de la commune et du SIBA

4.3 Principaux constats soulevés par les stratégies locales de première génération

4.3.1 Une sous-exécution des stratégies induites par plusieurs facteurs

On observe, pour chacune des deux stratégies locales de gestion de la bande côtière, une sous-exécution des programmes d'actions, induite par plusieurs facteurs.

En premier lieu, il s'agit de stratégies locales de première génération, pour lesquelles les collectivités porteuses n'avaient aucun référentiel permettant de les calibrer au mieux. Sur ce point, la trame de plan d'actions proposée par le cahier des charges régional présentait déjà une architecture complexe, susceptible de déboucher sur des plans d'actions trop ambitieux et mal maîtrisés.

On relève d'ailleurs des actions totalement redondantes, non identifiées par le comité régional de suivi du GIP Littoral, ni par les porteurs de stratégies eux-mêmes. L'exemple le plus flagrant, dans le plan d'actions de la commune de La Teste-de-Buch, sont les actions 1.1.2 « *réalisation d'un état d'avancement de la connaissance de l'aléa et de la dynamique des passes* » et 6.2.1 « *réalisation des études d'amélioration de la connaissance morpho-sédimentaire à l'échelle des passes du bassin* ».

En second lieu, certaines surestimations des coûts par les bureaux d'études ont fortement concouru à une sous-exécution financière. C'est notamment le cas pour les travaux de réensablement générant à eux seuls un écart de 2,5 M€ pour la commune de La Teste-de-Buch et de 1,3 M€ pour la commune de Lège-Cap-Ferret. À l'avenir, ces chiffrages prévisionnels gagneraient à être fondés sur les coûts d'opérations similaires déjà menées. S'agissant du réensablement, le SIBA mène ce type d'opérations depuis de nombreuses années déjà et une étude tenant davantage compte des expertises locales aurait pu éviter un décalage aussi marqué, susceptible d'avoir de lourdes conséquences dans le calcul des subventions.

Enfin, entre les ambitions affichées et la mise en œuvre, les maîtres d'ouvrage se sont parfois heurtés au manque de volonté ou au défaut d'information de leurs partenaires, notamment privés. C'est ce qui explique, à Lège-Cap-Ferret, l'inexécution totale de l'axe 7 « *gestion des ouvrages et actions de lutte active dure* » qui reposait essentiellement sur l'adhésion des propriétaires d'ouvrages privés (1,1 M€ prévu).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine souligne « *la difficile articulation entre les actions publiques coordonnées dans la stratégie par la collectivité et privées menées par ailleurs sur le domaine public maritime relevant de l'État* ». Selon lui, « *ces stratégies locales ne permettent pas aujourd'hui d'interdire certaines actions, y compris à des opérateurs privés. Or, cela permettrait de respecter une approche globale de la problématique de gestion de l'érosion, et d'éviter des effets de voisinage indésirables de certaines actions engagées par des tiers* ». Enfin, il estime nécessaire de « *mieux coordonner les autorisations et refus d'autorisations de l'État en matière de gestion du domaine public maritime avec les stratégies locales de gestion de la bande côtière* » afin de « *respecter les options prises par les acteurs publics porteurs de la stratégie, et optimiser ainsi l'argent public investi dans ces actions* ».

4.3.2 Un portage qui mériterait d'être requestionné

Le guide de l'action locale indique que « *le périmètre retenu pour lancer les stratégies locales devra intégrer des considérations scientifiques et techniques liées au fonctionnement des systèmes et de l'aléa : cellule hydro-sédimentaire (ou sous cellule) [...]* ».

Satisfaire à la préconisation d'un portage à l'échelle de la cellule hydro-sédimentaire est objectivement difficile, dans la mesure où celle des passes du bassin d'Arcachon englobe également la commune de Biscarrosse, située dans le département voisin des Landes et ne participant à aucune instance de gouvernance commune avec les autres communes concernées, susceptible d'intervenir sur l'ensemble du périmètre. Cependant l'étude préalable à l'élaboration des stratégies locales⁴¹, qui constitue la première caractérisation de l'aléa érosion, avait bien été réalisée à l'échelle de la cellule hydro-sédimentaire (étude mutualisée entre les communes de Biscarrosse, Lège-Cap-Ferret, La Teste-de Buch et le SIBA).

Le portage des stratégies locales de gestion de la bande côtière a été assuré au niveau communal de La Teste-de-Buch et Lège-Cap-Ferret. Ce choix s'explique par plusieurs éléments de contexte :

- contrairement au risque de submersion qui concerne les dix communes entourant le bassin d'Arcachon, l'exposition au risque érosion ne concerne que ces deux communes. Le caractère très localisé du phénomène peut expliquer qu'aucune des deux intercommunalités n'ait souhaité porter à son niveau la stratégie locale ;
- entre 2015 et 2017 (années d'élaboration des stratégies) le SIBA n'avait aucune compétence en matière d'érosion, d'où une absence de positionnement du syndicat pour porter ces projets ;
- la compétence GEMAPI n'a été instituée qu'au 1^{er} janvier 2018, alors que les choix de portage étaient opérés depuis trois ans, lorsqu'aucun lien ne pouvait être fait entre cette compétence et les SLGBC.

Une fois arrivées à échéance (2022 pour Lège-Cap-Ferret et 2023 pour La Teste-de-Buch), le bilan des stratégies locales sera l'occasion de questionner la pertinence du portage communal. En effet, si les communes sont à l'origine de la définition des plans d'actions, le SIBA en assure la déclinaison opérationnelle et financière, rôle qui est d'ailleurs largement reconnu par les acteurs locaux.

Le SIBA a été chargé de l'animation et de la coordination des stratégies locales de gestion de la bande côtière dès 2019. Une première convention tripartite de partenariat a été conclue le 9 août 2019 entre La Teste-de-Buch, Lège-Cap-Ferret et le SIBA, dont le préambule rappelle que « *depuis le 1^{er} janvier 2018, le SIBA exerce officiellement la compétence GEMAPI [...] Par ailleurs, le SIBA possède une compétence maritime qu'il exerce, entre autres, autour d'opérations de ré-ensablement des plages et de dragage des chenaux, ressources importantes pour les actions de lutte active souple contre l'érosion [...] Bien que l'emprise territoriale soit différente, les stratégies (inondation et érosion) supposent une animation coordonnée d'où le souhait des élus de la confier au SIBA* ».

Cette convention, reconduite par avenant le 22 juillet 2022, prévoit le recrutement par le SIBA d'un chargé de mission, responsable de l'animation des deux stratégies. Cet agent, en poste

⁴¹ Artelia – Geotransfert, érosion au niveau des passes du bassin d'Arcachon, diagnostic risque, juillet 2015.

depuis 2019, élabore et suit les dossiers de demandes de subventions pour le compte des deux communes, réalise les dossiers de consultation et de suivi de travaux, y compris les démarches liées aux études environnementales et réglementaires, assure le suivi des stratégies, anime le réseau des partenaires techniques et financiers.

Pour autant, si le SIBA a développé en interne des compétences en matière de gestion du trait de côte, force est de constater que les deux stratégies locales sont très peu coordonnées. Deux porteurs différents, deux études préalables différentes, deux horizons temporels différents, l'élaboration des actuelles stratégies locales portait les germes de ce fonctionnement « en silo ».

Or, compte tenu de la vision transversale acquise par le SIBA, cette structure pourrait être un échelon pertinent pour conduire les prochains plans d'actions à une échelle plus en phase avec la cellule hydro-sédimentaire. Certaines évolutions récentes tendent vers un tel choix.

L'article L. 321-16 du code de l'environnement, issu de la loi dite « climat et résilience », prévoit que *« des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent être élaborées par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer en application du 5° du I de l'article L. 211-7 »*. Par cette disposition, certes non prescriptive, le législateur établit un lien entre la compétence GEMAPI et la gestion de la bande côtière.

Sur le plan du financement, il semblerait que l'octroi des fonds FEDER, qui représentent 46 % des subventions, soit désormais clairement conditionné au respect des champs de compétences, notamment au regard de la GEMAPI. Dans un courrier du 23 novembre 2021, la région a ainsi précisé que : *« il s'est notamment posé la question de la légitimité de la commune à intervenir sur les travaux de défense contre la mer (« lutte active souple contre l'érosion »), ceux-ci relevant de la compétence GEMAPI depuis le 1^{er} janvier 2018. [...] Mes services seront tenus réglementairement de vérifier que la maîtrise d'ouvrage des travaux de défense contre la mer a été assurée par la structure compétente, à savoir le SIBA lorsqu'il ne s'agit pas de travaux d'urgence. Les travaux réalisés par la commune en matière de lutte active souple, et pour lesquels il ne peut pas être démontré qu'il s'est agi d'une urgence relevant de la responsabilité du maire, devront être écartés de l'assiette des dépenses éligibles »*⁴². Cette position rejoint la doctrine de l'État tendant à considérer la lutte contre l'érosion côtière comme une composante de la compétence GEMAPI (cf. partie 7).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la Teste-de-Buch considère *« cohérent au regard de sa compétence et de son périmètre d'action qu'il lui soit confié [au SIBA] le portage global et intégral de ces stratégies, ce qui apporterait une vision d'ensemble plus cohérente et plus efficiente de la gestion de ce risque »*. De son côté, le président du SIBA *« s'engage à proposer le portage des prochaines générations de stratégies locales de gestion de la bande côtière »*.

⁴² Région Nouvelle-Aquitaine, courrier au maire de Lège-Cap-Ferret, 23 novembre 2021.

Recommandation n° 2. (communes de La Teste-de-Buch, Lège-Cap-Ferret et SIBA) : élever le portage de la stratégie locale de gestion de la bande côtière en le confiant au SIBA, compétent en tant qu'autorité gémapienne.

5 GESTION DES OUVRAGES PRIVÉS : À LA RECHERCHE D'UN CADRE JURIDIQUE PÉRENNE

Les communes de Lège-Cap-Ferret et de La Teste-de-Buch présentent comme caractéristique d'avoir environ 90 % de leur linéaire d'ouvrages côtiers appartenant à des propriétaires privés. Leur édification par les riverains, très ancienne, est intervenue de manière anarchique, de sorte que certains ouvrages sont aujourd'hui considérés comme orphelins (le musoir de la Corniche sur le secteur nord Pyla notamment).

Le principe de l'entretien des ouvrages privés de défense à la mer par les propriétaires riverains a été établi par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais : « *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer [...] la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux* ».

Sur le bassin d'Arcachon, le secteur dit des « 44 hectares » à Lège-Cap-Ferret et celui du nord Pyla à La Teste-de-Buch comporte de tels ouvrages, dénommés perrés, dont l'entretien incombe aux riverains, chacun au droit de sa propriété.

Photo n° 4 : secteur dit des « perrés » - Pyla-sur-Mer



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

L'enjeu, sur ces secteurs, est de coordonner et d'harmoniser la surveillance et l'entretien des ouvrages, de sorte à garantir la qualité des travaux effectués et donc la pérennité des perrés. Cet objectif passe par deux étapes : structurer des collectifs de propriétaires riverains et autoriser l'occupation du DPM pour la réalisation des travaux.

Les deux stratégies locales de gestion de la bande côtière prévoyaient des actions en ce sens qui n'ont pas été mises en œuvre, pour des raisons diverses. Dans un cas, on observe une absence de volonté des propriétaires d'inscrire l'entretien de ces ouvrages dans un cadre juridique stable. Dans l'autre, les propriétaires sont actifs mais leur niveau d'engagement reste méconnu.

5.1 L'association syndicale autorisée : instrument de gestion harmonisée de ouvrages

Les associations syndicales autorisées (ASA) sont définies à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires qui prévoit que : *« peuvent faire l'objet d'une association syndicale de propriétaires la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrages ou la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun, en vue : a) De prévenir les risques naturels [...] »*.

En matière de lutte contre l'érosion côtière, des ASA peuvent être constituées afin de regrouper les propriétaires d'ouvrages privés de défense à la mer, dans le but de mettre en place une gestion coordonnée.

Le bassin d'Arcachon présente deux situations très différentes : le secteur du nord Pyla, sur lequel une ASA a été structurée de longue date et celui des 44 hectares (Lège-Cap-Ferret) où la gestion des ouvrages reste individualisée.

5.1.1 L'ASA « Les Riverains de Pyla-sur-Mer » : une surveillance de l'entretien des ouvrages privés

Sur la commune de La Teste-de-Buch, l'ASA « Les Riverains de Pyla-sur-Mer » a été créée par arrêté préfectoral du 15 septembre 1926. Elle regroupe 160 propriétaires, sur 4,25 kilomètres de linéaire d'ouvrages. La commune de La Teste-de-Buch, propriétaire d'environ 9 % du linéaire des perrés (situés au droit des voies d'accès au front de mer) est également membre de l'ASA.

5.1.1.1 Une modification statutaire en cours afin de tirer les conséquences d'un contentieux relatif à la responsabilité de l'entretien des perrés

L'article 29 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires *« à l'exception des ouvrages réalisés, le cas échéant en dehors de son périmètre, sur le domaine public d'une personne publique, l'association syndicale autorisée est propriétaire des ouvrages qu'elle réalise en qualité de maître d'ouvrage dans le cadre de son objet statutaire et, à ce titre, en assure l'entretien. Toutefois, les statuts peuvent prévoir, pour certaines catégories d'ouvrages, que leur propriété ou leur entretien peuvent être attribués à un ou plusieurs membres de l'association »*.

S'agissant du secteur de Pyla-sur-Mer, le droit de propriété des riverains n'a jamais fait débat, contrairement à l'obligation d'entretien qui a généré un contentieux.

En l'espèce, l'article 5 des statuts 22 juillet 2009 (actuellement en vigueur) indique que l'association syndicale a notamment pour objet de : *« 1) assurer l'exécution et l'entretien des travaux de protection et de défense contre la mer ; 2) percevoir toute indemnité ou assurance ayant trait à ces travaux ; 3) contracter toute assurance en vue de couvrir le risque de destruction de ces travaux et de ces défenses »*.

Bien que la formulation retenue au 1) confie à l'ASA la mission *« d'assurer l'exécution et l'entretien des travaux de protection »*, les propriétaires riverains ont historiquement toujours assumé l'entretien de leurs perrés respectifs. Nonobstant la formulation statutaire, l'ASA limitait

ainsi son rôle à la surveillance du bon entretien des perrés en rappelant éventuellement les propriétaires à leurs obligations.

Un désaccord a émergé en 2017 avec un couple de riverains, lesquels, se fondant sur les statuts de l'ASA, considéraient que les travaux d'entretien de leur perré incombaient à cette dernière. Au contentieux, la cour administrative d'appel de Bordeaux a donné droit au couple requérant, considérant au vu des statuts que « *les travaux de réfection du perré qui longe la propriété de M. et Mme E. n'incombent pas à ces derniers, mais à l'association syndicale, en sa qualité de maître de l'ouvrage* »⁴³. Cette décision s'est traduite par une dépense exceptionnelle de 78 000 € pour l'ASA⁴⁴.

Suite à cette affaire, l'ASA a souhaité modifier ses statuts et a adopté un projet de texte lors de son assemblée générale du 16 août 2021, soumis à une enquête publique clôturée le 20 octobre 2022. Le projet d'article 4 nouveau « objet et missions de l'association » précise que « *l'association a pour objet de veiller à que ses membres procèdent aux travaux d'urgence mais aussi aux travaux nécessaires à la construction / reconstruction, à l'entretien, au confortement, à la réparation du perré qui leur appartient et qui borde leur propriété* ». L'article 21 nouveau indique en outre que « *en application du 2^{ème} alinéa de 29 de l'ordonnance de 2004, il est prévu que chaque membre de l'association reste propriétaire de la partie de perré qui borde sa propriété y compris la partie établie sur le domaine public maritime* ».

5.1.1.2 Un suivi de la qualité des travaux et une garantie de mise en œuvre via une procédure d'exécution d'office

L'ASA a déposé en septembre 2019 une demande d'examen au cas par cas en vue de la régularisation de l'existence des perrés au titre de la loi sur l'eau et de l'exécution des travaux sur l'ensemble du linéaire de ces perrés. Cette demande est fondée sur une étude réalisée par le bureau d'études SAFEGE⁴⁵ en 2018, comportant une évaluation des incidences Natura 2000 et distinguant trois types de travaux :

- les travaux d'entretien courant (tous les un à trois ans), ne nécessitant pas de présence d'engins sur le DPM ;
- les travaux de confortement visant une reconstruction complète du perré suite à une dégradation totale ou, plus fréquent, une reconstruction en conservant une partie de la structure, nécessitant la présence d'engins sur le DPM ;
- travaux d'urgence en période hivernale en cas de sinistre consécutif à une tempête afin de pallier les risques d'affouillement en pied d'ouvrages, nécessitant la présence d'engins sur le DPM.

Par arrêté préfectoral du 28 octobre 2019 pris sur le fondement de l'article R. 122- 3 du code de l'environnement⁴⁶, l'ASA a été autorisée à régulariser l'existence des perrés du

⁴³ CAA Bordeaux, 5^{ème} chambre, 9 mars 2021, n° 19BX00305.

⁴⁴ PV assemblée générale du 10 août 2022, rapport moral du trésorier, p. 2.

⁴⁵ SAFEGE Consulting, 15 novembre 2018, travaux d'entretien et de confortement des perrés du Pyla-sur-Mer.

⁴⁶ Art. R. 122-23 du code de l'environnement : « *Pour les projets relevant d'un examen au cas par cas en application de l'article R. 122-2, le maître d'ouvrage décrit les caractéristiques de l'ensemble du projet, y compris les éventuels travaux de démolition ainsi que les incidences notables que son projet est susceptible d'avoir sur l'environnement [...] L'autorité environnementale dispose d'un délai de trente-cinq jours à compter de la réception du formulaire complet pour informer le maître d'ouvrage par décision motivée de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale* ».

Pyla-sur-Mer et procéder aux travaux sur l'ensemble du linéaire de ces perrés sans étude d'impact préalable.

S'agissant de la surveillance et de la coordination des travaux, l'ASA a souhaité s'adjoindre une compétence technique dans le suivi des perrés. En 2011, le bureau d'étude SAFEGE a réalisé un état des lieux complet des ouvrages puis a conclu avec l'ASA un contrat d'assistance technique comportant plusieurs prestations :

- une surveillance annuelle approfondie en novembre donnant lieu à la rédaction d'une fiche d'inspection avec préconisations d'entretien, aboutissement à un classement de l'état des perrés selon trois niveaux. Il est à noter que depuis 2021, le SIBA prend cette mission de surveillance en charge au titre de sa compétence GEMAPI ;
- depuis 2017, une seconde inspection au mois de juin afin de faire un bilan de la saison hivernale et vérifier le suivi des préconisations d'entretien.

Le bureau d'étude a également élaboré un cahier des charges des travaux et tient à la disposition des propriétaires une liste d'entreprises qualifiées dans ce secteur d'activité. Hors convention d'assistance, SAFEGE effectue ponctuellement des missions de maîtrise d'œuvre sur commande des propriétaires privés et à leur frais.

En cas de défaillance d'un propriétaire, le projet de statuts prévoit l'instauration d'un mécanisme d'exécution d'office par l'association, inexistant dans les statuts actuels : *« en cas de manquement de l'un de ses membres à l'une de ses obligations d'entretien, de confortement ou de réparation du perré et après mise en demeure restée infructueuse dans le délai d'un mois, [l'association] procède ou fait procéder aux travaux d'office par toute entreprise choisie à cette fin par appel d'offres⁴⁷, aux opérations restant nécessaires. Dans le cas d'une situation d'urgence et / ou de péril, nécessitant une intervention immédiate ne permettant pas de respecter la procédure de mise en demeure, les travaux afférents peuvent être exécutés d'office par décision du président qui en rendra compte au préfet ».*

Ce mécanisme statutaire vise à garantir les travaux nécessaires à la solidité des ouvrages, qui représentent un enjeu de sécurité publique dans la mesure où ils ont comme vocation première la protection contre la submersion marine.

Sur le plan juridique, certains travaux impliquent des interventions sur le DPM. L'arrêté préfectoral du 28 octobre 2019 indique d'ailleurs que *« de par sa nature, le projet devra faire l'objet [...] de demande de concession du domaine public maritime (DPM) lorsque les travaux de confortement / reconstruction empièteront sur le DPM ».* Le projet de modification statutaire prévoit à l'article 4 que *« l'association assure la reconnaissance de l'ouvrage au titre du code de l'environnement et la gestion administrative du perré, notamment la demande de concession d'utilisation du domaine public maritime ».*

La convention de concession d'utilisation du DPM a été signée par la présidence de l'ASA le 15 septembre 2022. Son préambule rappelle que *« ce titre domanial régularise l'occupation existante et prévoit une extension limitée de l'occupation dans le cadre des travaux de réfection ou de reconstruction [...]. L'ASA devient donc en tant que concessionnaire l'interlocuteur unique des services de l'État [...] les propriétaires membres de l'ASA restant, pour leur part, tenus par les règles statutaires, s'agissant notamment de l'exécution et du financement des travaux d'entretien, de réparation et de reconstruction des perrés ».*

Il est prévu un mécanisme d'agrément, par les services de l'État, des projets de travaux sur les perrés : *« le concessionnaire est tenu de soumettre à l'agrément du service gestionnaire du domaine public maritime, en vue de leur approbation, les projets d'exécution ou de modification des perrés [...]. Pour ce faire, le concessionnaire peut être accompagné par un bureau d'étude spécialisé, agréé par l'ASA. [...] Tous les travaux seront exécutés conformément aux projets approuvés par le concédant, en matériaux de bonne qualité mis en œuvre suivant les règles de l'art ».* La convention prévoit également une exécution d'office des travaux, aux frais de l'ASA, après mise en demeure des services de l'État restée sans effet, l'association pouvant *in fine* se retourner contre les propriétaires défaillants.

⁴⁷ Art. 44 alinéa 1 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 : *« Les règles du code des marchés publics applicables aux collectivités territoriales le sont également aux associations syndicales autorisées sous réserve des dispositions prévues dans le présent article. Sont constituées une ou plusieurs commissions d'appel d'offres à caractère permanent. Une commission spéciale peut aussi être constituée pour la passation d'un marché déterminé ».*

5.1.2 La zone des 44 hectares : une gestion au coup par coup des autorisations domaniales sans garantie du niveau d'entretien des ouvrages

L'axe 7 de la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Lège-Cap-Ferret prévoit une action 7.1 « préfiguration pour une gestion cohérente des ouvrages » qui précise que la lutte active dure contre l'érosion « *ne peut être efficace que par la mise en œuvre d'une gestion cohérente et uniforme des ouvrages, réhabilités dans les règles de l'art et régulièrement suivis. Les gestionnaires d'ouvrages ne sont pas toujours définis et le cas échéant ils ne sont généralement pas regroupés en ASA* ». La mise en place d'une structure de gestion de type ASA et la réalisation d'un cahier des charges compatible avec les futures préconisations de délivrance d'AOT étaient prévues au titre de cette action.

La création d'une ASA peut relever de l'initiative des propriétaires intéressés ou d'une création d'office par le préfet (art. 11 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires). Or, sur le secteur des 44 hectares, aucune ASA n'a été créée par manque de volonté des propriétaires riverains.

Dès lors, les ambitions de gestion coordonnée des ouvrages affichées dans la stratégie ont cédé la place à une gestion morcelée, *via* deux outils : les AOT et un suivi harmonisé des ouvrages.

La délivrance des AOT du domaine public s'inscrit dans une démarche de régularisation de ces ouvrages, établis depuis une cinquantaine d'année. Les arrêtés préfectoraux portant autorisation d'occupation temporaire d'une dépendance du DPM délivrés sur ce secteur précisent d'ailleurs que « *dans le cadre de la démarche de régularisation administrative des ouvrages concernés, le principe de l'attribution d'une AOT aux riverains qui en font la demande a été adopté* ».

Cette démarche de régularisation demeure toutefois imparfaite car sur 22 propriétaires riverains, 13 sont titulaires d'AOT jusqu'au 31 décembre 2026, six ont demandé des AOT en cours d'instruction, trois n'ont pas demandé d'AOT.

En matière d'entretien des ouvrages, les arrêtés préfectoraux précités précisent que « *les interventions sur les ouvrages de la Pointe doivent faire l'objet d'une programmation sur le moyen et le long terme. Ainsi, le bénéficiaire de l'AOT indiquera à la DDTM avec copie au CEREMA et à la commune, annuellement, les interventions envisagées sur les 2-3 années à venir afin d'être en capacité d'harmoniser les pratiques et d'anticiper certaines interventions. De la même manière, à l'occasion de ce point annuel, un bilan sur les interventions de l'année écoulée devra être réalisé [...]* ».

Les arrêtés préfectoraux ayant délivré la première vague d'AOT ont été pris fin octobre 2021 et arrivent donc au terme d'une année de mise en œuvre, avec un bilan annuel qui devrait intervenir en fin d'année 2022. Interrogés sur leur connaissance des travaux envisagés ou réalisés sur le secteur des 44 hectares, les services de la direction des territoires et de la mer ont indiqué n'avoir été destinataires d'aucune information sur des travaux envisagés ou réalisés.

Faute d'avoir pu mettre en place un protocole d'entretien des ouvrages, les services de l'État sont en revanche parvenus à instaurer un protocole de suivi, élaboré conjointement par les services du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et de la DDTM. Ce document validé par la DDTM le 25 mai 2021

indique les modalités techniques de surveillance des ouvrages⁴⁸ (relevés bathymétriques et topographiques notamment). Il est annexé aux AOT domaniales.

L'exemple du secteur de Pyla-sur-Mer illustre l'intérêt des ASA, qui facilitent la mise en œuvre et le suivi d'un cadre de gestion. Pour les ouvrages d'un seul tenant, comme les perrés, une gestion morcelée ne permet objectivement pas d'en garantir la pérennité. Sur le secteur des 44 hectares, on observe d'ailleurs une brèche causée par les tempêtes de l'hiver 2013-2014 qui n'a jamais donné lieu à des travaux de reconstruction.

Or, les perrés présentant des enjeux de sécurité publique, l'État doit être assuré de l'effectivité et de la qualité de leur entretien, en prenant au besoin l'initiative de créer des associations syndicales de propriétaire.

Faute de susciter la volonté des propriétaires riverains, la constitution d'association syndicale peut en effet intervenir d'office, sur le fondement de l'article 43 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires : « *pour les ouvrages ou travaux mentionnés aux a à c de l'article 1^{er} pour lesquels existe une obligation légale à la charge des propriétaires et si une association syndicale autorisée n'a pu être constituée, l'autorité administrative peut constituer d'office une association syndicale regroupant l'ensemble des propriétaires intéressés* ». En l'espèce, les conditions semblent réunies car l'entretien d'ouvrages de défense à la mer concerne des travaux mentionnés à l'article 1.a (prévention des risques naturels) et l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais crée une obligation légale d'entretien à la charge des propriétaires.

Photo n° 5 : perrés au niveau de la zone des 44 hectares (Lège-Cap-Ferret)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, brèche causée par les tempêtes de l'hiver 2013-2014

Au-delà des enjeux de protection, l'entretien de ces ouvrages conditionne également l'accès du public au DPM, ainsi que l'illustre la fermeture du cheminement piétonnier du cap Ferret pendant plus de trois ans.

⁴⁸ La surveillance des ouvrages est exercée par le SIBA, sur la base d'une convention conclue avec la DDTM le 31 août 2021 (convention portant sur les modalités d'acquisition et d'échange des données recueillies dans le cadre de la surveillance du trait de côte de Lège-Cap-Ferret).

Sur la base d'un rapport d'expertise du CEREMA du 28 septembre 2018 relatif aux risques littoraux sur le secteur de la pointe du Cap Ferret, le préfet de département avait demandé au maire d'interdire le cheminement du public au titre de son pouvoir de police⁴⁹. Par arrêté municipal en date du 7 février 2019, l'accès du public a été interdit sur l'essentiel du linéaire des perrés (depuis « Chez Hortense » jusqu'à la Pointe). Ce chemin n'a été réouvert qu'en 2022, par arrêté municipal du 5 juillet, sur autorisation de la préfète de la Gironde. Dans un courrier du 1^{er} octobre 2021, faisant référence à un nouveau rapport d'expertise du CEREMA, la préfète précise que : « *il ressort de cette analyse que la zone s'étendant entre la Pointe Hortense et la Cap-Ferret est caractérisée par un risque élevé d'instabilité lié à des effondrements chroniques. [...] Cependant, le rapport du CEREMA laisse la possibilité d'ouvrir la circulation « sur le cheminement situé en retrait, à une distance raisonnable du bord extérieur des ouvrages »* ».

Au-delà de la réalisation effective des travaux, les associations syndicales offrent aux acteurs publics l'avantage de disposer d'interlocuteurs identifiés, évitant de devoir négocier au cas par cas avec des particuliers. Dès lors, dans la perspective d'une gestion coordonnée du trait de côte, ces associations devraient être davantage incluses dans les stratégies locales de gestion de la bande côtière afin de parvenir notamment à l'élaboration et la mise en œuvre de cahiers des charges d'entretien commun au public et au privé, avec une qualité de suivi identique.

5.1.3 Le coût de l'entretien des ouvrages privés

Évaluer le coût de la lutte contre l'érosion côtière implique de tenir compte de l'investissement privé, *a fortiori* sur des territoires comportant un important linéaire d'ouvrages privés. Or, mesurer cet investissement est complexe dans la mesure où les particuliers ne communiquent pas sur le coût d'entretien des perrés. Sur le secteur de Pyla-sur-Mer, il a toutefois été possible d'établir une estimation de l'effort financier consenti.

5.1.3.1 Les dépenses prises en charge par l'ASA des riverains de Pyla-sur-Mer

Il y a, d'une part, les charges supportées par l'ASA elle-même. La structure et le volume budgétaire de l'ASA des riverains de Pyla-Sur-Mer ont fait l'objet d'un rapport du trésorier lors de l'assemblée générale du 10 août 2022.

⁴⁹ Courrier du préfet de la Gironde en date du 23 janvier 2019.

Tableau n° 19 : présentation générale du budget 2021

Recettes en k€		Dépenses en k€	
Total (cotisations des membres)	405	Total	433
		dont principaux postes :	
		prime d'assurance	212
		honoraires divers (juridiques, SAFEGE, comptable)	NC
		litige entretien des perrés	78
		amortissement de l'opération de réensablement de 2003	86
		Résultat de l'exercice budgétaire	- 27
		Solde de trésorerie de l'exercice	50
		Trésorerie au 10/08/2022	2 000

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le PV d'assemblée générale du 10/08/2022

En 2021, les ressources de l'ASA étaient uniquement constituées des contributions de ses membres (95 € du mètre linéaire en 2022). Aucune subvention ne lui a été allouée dans le cadre de l'exercice de ses missions.

Les dépenses atteignent 433 000 €, soit un volume correspondant à un exercice budgétaire classique (437 000 € en 2020). La prime d'assurance de 212 000 € payée en 2021 (207 000 € en 2020) représente à elle seule près de la moitié des dépenses.

Outre l'intérêt qu'elle représente en matière de surveillance des travaux, l'ASA joue en effet un rôle fondamental en matière d'assurance des ouvrages, inscrit à l'article 5 des statuts en vigueur relatif à ses missions : « *contracter toutes assurances en vue de couvrir le risque de destruction de ces travaux et ces défenses* ». Le président de l'association a précisé⁵⁰ que les perrés sont couverts en cas de dégradation ou de destruction totale, sans condition de reconnaissance préalable d'un état de catastrophe naturelle. Le niveau de franchise de 200 000 € réserve toutefois cette garantie à des réparations conséquentes (en 2013, les perrés du secteur avaient subi 750 000 € de sinistre).

À noter également une ligne d'amortissement liée à une opération de ré-ensablement massif en 2003, à laquelle l'ASA avait contribué à hauteur de 1,7 M€. Le SIBA menant des opérations de ré-ensablement des plages du Pyla tous les deux ans, il n'est pas prévu de rechargement massif à court terme. Lors de son assemblée générale du 10 août 2022, il a d'ailleurs été précisé que : « *Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'association n'a pas eu à prendre en charge la franchise de 200 k€ prévue par le contrat d'assurance. Cette absence de dégâts constitue un signe plutôt positif. Il est probablement lié à l'opération de ré-ensablement organisé tous les deux ans [...]* ».

Au terme de l'exercice budgétaire 2021, l'ASA affiche un niveau de trésorerie de 2 M€, qu'elle envisage d'employer de deux manières :

- combler le différentiel entre le niveau de couverture par l'assurance (800 000 €) et le coût estimé d'une reconstruction totale des ouvrages (20 M€). La trésorerie pourrait être mobilisée pour composer un *mix* entre une assurance externe et de l'auto-assurance. L'article 4 du projet de statuts prévoit d'ailleurs cette possibilité : « *Le syndicat*

⁵⁰ Entretien téléphonique du 3 octobre 2022.

contracte toutes assurances au nom et pour le compte des riverains en vue de couvrir tous les risques de dommages constatés sur les perrés. Selon l'état et l'évolution du marché, le syndicat ne s'interdit pas le cas échéant la mise en place d'un système d'auto assurance » ;

- financer une nouvelle grande opération de ré-ensablement, l'article 4 du projet de statuts prévoyant également cette mission « *l'association pourra accomplir certaines activités accessoires contribuant à l'accomplissement de son objet principal ou qui en sont le complément naturel, notamment les travaux de ré-ensablement ou d'encrochement qui paraîtraient nécessaires* ».

Au plan opérationnel, la réalisation de travaux de ré-ensablement par l'ASA paraît difficile. En effet, ces opérations sont conduites par le SIBA au titre de sa compétence « travaux maritime », qui a d'ailleurs déposé une demande d'autorisation environnementale pour un projet de ré-ensablement sur dix ans, en cours d'instruction. Il est donc peu probable que l'ASA obtiendrait l'autorisation d'effectuer des travaux similaires sur le DPM.

En tant qu'établissement public administratif, les ASA sont régies par un principe de spécialité, limitant leur champ d'intervention à leur objet statutaire. Si le projet de statuts prévoyant les missions de ré-ensablement était adopté, l'ASA des riverains du Pyla-sur-Mer pourrait participer financièrement aux travaux du SIBA.

Côté syndicat mixte en revanche, seule la disposition de l'article L. 5212-19 3° pourrait juridiquement fonder une telle prise en charge : « *Les recettes du budget du syndicat comprennent : [...] 3° Les sommes qu'il reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu* », à supposer que les travaux de ré-ensablement puissent être qualifiés de « service rendu » à une administration publique (ici un établissement public administratif).

5.1.3.2 Les dépenses d'entretien des perrés prises en charge par les propriétaires riverains

Il n'a pas été possible de connaître avec précision le montant des travaux réalisés par les propriétaires riverains sur une période récente. L'étude préalable à la stratégie locale de gestion de la bande côtière⁵¹ de La Teste-de Buch mentionne toutefois des chiffres permettant de déduire le coût moyen des travaux d'entretien/reconstruction : « *À titre indicatif, le coût d'une réparation mineure (colmatage, etc.) varie entre 1 000 € et 5 000 € par perré tandis qu'une réfection globale de l'ouvrage varie entre 8 000 € et 10 000 € par mètre linéaire* ». Ces chiffres sont cohérents avec ceux communiqués par le président de l'ASA : 1 000 à 4 000 € annuels par perrés, 10 000 € par mètre linéaire pour des reconstructions après sinistre.

Sur cette base, une estimation des charges supportées par les membres de l'ASA a pu être réalisée, en incluant la cotisation annuelle à l'association qui finance essentiellement la prime d'assurance et la surveillance des ouvrages.

⁵¹ Casagec, étape 1 – diagnostic du fonctionnement du littoral et reconnaissance des enjeux, p. 53.

Tableau n° 20 : estimation du coût d'entretien des ouvrages privés (secteur de Pyla-sur-Mer)

	Fourchette de coût	Coût moyen	Coût annuel moyen global
Cotisation à l'ASA des Riverains du Pyla <i>sur la base d'un linéaire moyen de 26 mètres par perré</i>	95 € / m linéaire	2 548 €	407 680 €
Entretien courant annuel <i>Sur la base de 160 propriétaires riverains</i>	1 000 à 5 000 € / perré	3 000 €	480 000 €
Réfection globale <i>sur la base d'une opération de réfection chaque année, sur un perré d'un linéaire moyen de 26 mètres</i>	8 000 à 10 000 € / m linéaire	9 000 €	234 000 €
		Total	1 121 680 €

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Hors reconstruction de perrés, les membres de l'ASA engagent annuellement environ 1 M€ de dépenses, soit à titre de comparaison un montant supérieur au coût sur fonds publics de la stratégie locale de gestion de la bande côtière durant quatre ans.

La part de l'investissement privé dans la lutte contre l'érosion ne doit donc pas être négligée, d'autant que l'ASA ne perçoit aucune subvention publique. Les ASA, lorsqu'il en existe, devraient donc être reconnues comme des actrices à part entière des stratégies locales de gestion de la bande côtière.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SIBA a indiqué que « *dans le cadre des prochaines générations de SLGBC, les propriétaires des ouvrages seront associés aux SLGBC via un comité de suivi des associations et des riverains* ». La chambre prend acte de cet engagement, dont la mise en œuvre, suppose un portage effectif des stratégies locales par le SIBA (cf. recommandation n° 2).

Recommandation n° 3. (communes de La Teste-de-Buch, Lège-Cap-Ferret et SIBA) : associer davantage les propriétaires privés d'ouvrages aux stratégies locales de gestion de la bande côtière, a fortiori lorsqu'ils sont constitués en ASA.

5.2 Ré-ensablement de la pointe du Ferret : jusqu'où intégrer l'initiative privée dans la gestion du trait de côte ?

Située à la jonction de la façade océanique et de la passe nord du bassin d'Arcachon, la pointe du cap Ferret est soumise à des courants particulièrement violents induisant une très forte érosion.

Depuis le milieu des années 1980, M. Benoit Bartherotte, dont la propriété est située à l'extrême pointe du cap Ferret, a construit une digue prolongée par un musoir, dans le but de contenir le phénomène d'érosion. Cet ouvrage, construit sans autorisation, mais qui faisait l'objet d'une entente entre propriétaires privés voisins, a récemment fait l'objet d'une déclaration d'existence au titre de son antériorité sur la loi sur l'Eau, telle que prévue par l'article R. 214-53 du code de l'environnement.

Photo n° 6 : pointe du cap Ferret

Source : SIBA, juin 2020

La présence de cet ouvrage, en termes de fonctionnement hydro-sédimentaire, a pour effet de piéger le sable issu de la dérive littorale le long de la façade océanique.

Cet ouvrage n'est pas neutre en termes de sécurité publique puisque le sable accumulé s'effondre épisodiquement dans l'océan, entraînant le glissement d'une partie de la plage (cf. photo n° 7). Face au risque que ce phénomène représente pour la sécurité des personnes, un arrêté préfectoral du 20 avril 2016 a interdit l'accès à la plage de la Pointe du cap Ferret au motif des « *risques réguliers, imprévisibles et subits d'effondrement de la plage à la Pointe du cap Ferret* ».

Photo n° 7 : sud de la pointe – effondrement de la plage

Source : CEREMA, janvier 2020

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. Bartherotte mentionne que « *le rapport PAB⁵²/SOGREAH de janvier 1997 [...] a identifié la seule solution pérenne de défense consistant à conforter et prolonger l'ouvrage de défense [...], a préconisé d'allonger le musoir de mon ouvrage de 50 mètres afin de permettre la stabilisation de la plage et de l'extrémité sud de la pointe, dont celui-ci conditionne désormais la longueur. L'allongement de mon ouvrage a été suspendu à compte de décembre 95 [...] et celui-ci n'a pu reprendre que fin 2018.* » Postérieurement à l'ouvrage, la position de l'État s'est précisée avec l'approbation du plan de prévention des risques littoraux de Lège-Cap-Ferret (arrêté préfectoral du 31 décembre 2001). En 2019, l'État a constaté « *les difficultés d'application du [...] plan de prévention des risques liés au littoral et l'absence de prise en compte du risque recul du trait de côte sur une partie du périmètre soumis à érosion* », et souhaitant également tenir compte des impacts des tempêtes de l'hiver 2013-2014, a prescrit la révision du PPRL (arrêté du 12 février 2019). Lors de son audition, M. Bartherotte estime que cet arrêté du 12 février 2019 valide sa solution. « *Depuis ces derniers travaux, il est démontré [...] que la plage s'est considérablement élargie et en partie stabilisée* »⁵³. La chambre ne partage pas l'opinion de M. Bartherotte sur la seule analyse de cet arrêté, qui s'il revoit les procédures à mettre en œuvre s'agissant du PPRL et évoque « *les structures de protection côtières existantes* » et « *la nécessité de préciser les modalités de prise en compte de ces ouvrages* », ne valide pas explicitement ses solutions. Il y a lieu de noter que lors d'une réunion ultérieure le 19 novembre 2019, la préfecture a donné son accord explicite à la reprise par M. Bartherotte des études nécessaires à l'instruction des demandes d'autorisation des travaux de l'ouvrage et notamment son extension, mais sans que l'issue de ces demandes soit garantie à ce stade.

La volonté locale de défense de la pointe du cap Ferret a également donné lieu à la création de l'association de Défense de la Pointe du Cap Ferret (ADPCF) en janvier 2011. Selon son président, M. Bartherotte, cette association avait initialement pour but de « *mutualiser les coûts, trop lourds dès lors qu'ils incombaient aux propriétaires riverains de la pointe* » résultant des obligations de suivi des ouvrages de défense de la Pointe (zone des 44 hectares comprise), logique de mutualisation étendue par la suite à la nécessité de « *faire face aux désordres entraînés par la carence de certains propriétaires avec l'efficacité requise* ».

5.2.1 Les échecs successifs d'une gestion pluriannuelle publique du ré-ensablement de la Pointe

La commune intervient épisodiquement afin de consolider le cordon dunaire au niveau du « Belvédère ». La dune y étant amoindrie, il existe un risque de brèche en cas de tempête. Ces travaux sont réalisés le plus souvent en urgence, sur le fondement de l'article R. 214-44 alinéa 1 du code de l'environnement : « *Les travaux destinés à prévenir un danger grave et présentant un caractère d'urgence peuvent être entrepris sans que soient présentées les demandes d'autorisation ou les déclarations auxquelles ils sont soumis, à condition que le préfet en soit immédiatement informé* ».

⁵² Port autonome de Bordeaux.

⁵³ Le procès-verbal du 21 octobre 2003 du comité de suivi des PPRL du bassin d'Arcachon, présidé par la préfecture de Gironde, comme le compte-rendu de la réunion animée par la préfète le 19 novembre 2019, concluent tous deux que, en ce qui concerne la protection conférée par l'ouvrage « l'intérêt particulier de M. Bartherotte rejoint l'intérêt général ».

Soucieux de sortir d'une logique d'urgence, les acteurs locaux souhaiteraient évoluer vers un programme pluriannuel de ré-ensablement. Le SIBA a porté trois projets en ce sens, dont aucun n'a abouti.

En 2019, un premier projet dit de « grand ré-ensablement » consistait à alimenter la Pointe à hauteur de 1,15 million de m³ sur dix ans, à partir d'une zone d'extraction marine : le banc du Bernet. Les dossiers règlementaires⁵⁴ ont été déposés en novembre 2019, avant que le président du SIBA et le maire de Lège-Cap-Ferret abandonnent le projet en septembre 2020, en raison notamment de la difficulté à satisfaire aux demandes d'études complémentaires formulées par les services de l'État.

En 2021, un second projet prévoyait de mobiliser la réserve de sable accumulée au pied de l'ouvrage de M. Bartherotte. La logique était essentiellement économique : jusqu'à 18 € par m³ de sable transféré par transport routier, contre 5,5 € pour un m³ de sable mis en œuvre sur place⁵⁵.

Photo n° 8 : projet de ré-ensablement pluriannuel (2021)



Source : SIBA

Ce projet prévoyait deux types d'opérations : des travaux d'urgence sous maîtrise d'ouvrage communale afin d'éviter le risque de brèche, des travaux d'entretien sous maîtrise d'ouvrage du SIBA (50 000 m³/an) afin de consolider le cordon dunaire. Un arrêté préfectoral du 22 février 2021 portant décision d'examen dite au cas par cas⁵⁶ indiquait que « *ce futur programme pluriannuel fera l'objet d'une étude d'impact, que la phase expérimentale objet de la présente décision et l'ensemble des travaux et recueil de données déjà menés viendront alimenter ; qu'aucune nouvelle demande d'examen au cas par cas de projet visant le même objectif n'aura à être examinée. [...] que le projet nécessite une procédure d'autorisation au titre de la réglementation sur l'occupation du DPM* ». Le montage prévu, qui satisfaisait à

⁵⁴ Autorisation loi sur l'Eau (art. L. 181-1 du code de l'environnement), travaux soumis à étude d'impact (L. 122-1 du même code), déclaration d'intérêt général (art. L. 211-7 du même code).

⁵⁵ Source : SIBA, comité de suivi de la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Lège-Cap-Ferret, 27 juillet 2021.

⁵⁶ Article R. 122-3 du code de l'environnement : « *Pour les projets relevant d'un examen au cas par cas en application de l'article R. 122-2, le maître d'ouvrage décrit les caractéristiques de l'ensemble du projet, y compris les éventuels travaux de démolition ainsi que les incidences notables que son projet est susceptible d'avoir sur l'environnement [...] L'autorité environnementale dispose d'un délai de trente-cinq jours à compter de la réception du formulaire complet pour informer le maître d'ouvrage par décision motivée de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale* ».

l'objectif d'une gestion pluriannuelle du ré-ensablement, a échoué au stade de la délivrance des autorisations domaniales (cf. 5.2.2.).

En octobre 2021, le SIBA a commandé une nouvelle étude⁵⁷ au consultant habituel de l'ADPCF. Sur la base de ce rapport technique, la préparation des dossiers règlementaires a été commandée par le SIBA, avant que cette démarche soit abandonnée à son tour.

Il est à noter que ces trois tentatives inabouties ont généré 84 756 € HT de frais d'études pris en charge par la commune pour le premier projet (56 520 € HT) et le SIBA (28 236 € HT) pour les deux suivants.

En janvier 2022, la commune et le SIBA ont conclu une convention rappelant la nécessité « *d'inscrire ces travaux dans le cadre règlementaire* ». Comme dans le second projet initié en 2019, les travaux pluriannuels sont distincts des actions de ré-ensablement d'urgence et deux zones d'occupation du DPM sont délimitées, l'une publique l'autre privée. La seule différence entre les zones réside dans ce que la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux de ré-ensablement sur la partie publique, y compris pluriannuels, est confiée à la commune qui interviendrait « *pour le compte du SIBA* », autorité gémapienne juridiquement compétente. Ce dernier montage en date n'est aujourd'hui adossé à aucune AOT et n'a jamais été mis en œuvre.

Schéma n° 1 : détail des zones d'emprises envisagées sur le secteur de la Pointe



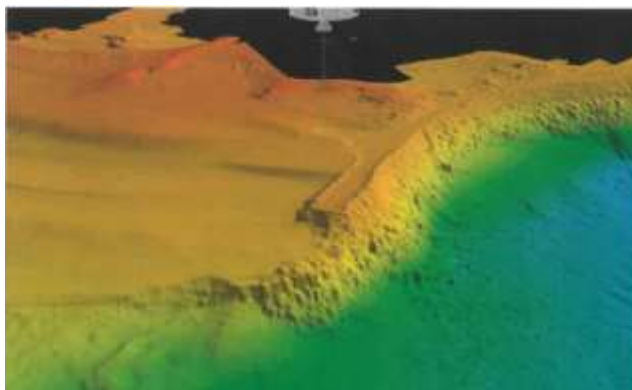
Source : convention SIBA / commune de Lège-Cap-Ferret, 10 janvier 2022

⁵⁷ Benoit Waeles consultant génie côtier, « *Programme pluriannuel de rechargement en sable de la Pointe du Cap-Ferret – Diagnostic du risque de brèche (dans le cordon dunaire) et de submersion marine et définition technique du programme de rechargement (à partir de la conception initiale de l'ADPCF)*, 23 mars 2022

5.2.2 Des opérations de ré-ensablement privées récurrentes sur le domaine public maritime

Des opérations de ré-ensablement d'initiative privée sont régulièrement menées sur le DPM. Elles consistent à prélever du sable accumulé au pied du musoir et le remonter sur la dune située dans le prolongement de la propriété de M. Bartherotte. Certains volumes de sable sont parfois réétalés sur la parcelle voisine, propriété du Conservatoire du littoral. Ces travaux sont financés par l'ADPCF qui reçoit des dons privés et des subventions publiques (23 000 € versés par la commune de Lège-Cap-Ferret en 2021 et 2022).

Photo n° 9 : vue 3D du secteur de la Pointe du cap Ferret



Source : SIBA, relevés bathymétriques- SARL Parallèle 45 - juin 2022

Ces travaux font l'objet de délivrances d'AOT au coup par coup, voire d'AOT de régularisation pour des interventions sur le DPM effectuées sans autorisation préalable.

Photo n° 10 : périmètre des AOT délivrées ou envisagées sur le secteur de la Pointe



Source : SIBA

Le 31 octobre 2018, une AOT a été délivrée à M. Bartherotte en sa qualité de gérant de la société civile immobilière (SCI) Carpe Diem pour une période de cinq mois, soit jusqu'au 31 mars 2019 afin de réaliser sur l'emprise autorisée « les travaux de prélèvement de sable [...]

Ces travaux sont destinés à assurer le renforcement d'une dune artificielle contre l'érosion marine de la propriété du bénéficiaire ».

En septembre 2020, une demande de renouvellement d'AOT portant sur un périmètre plus étendu n'a pas été validée par les services de l'État.

En mars 2021, dans le cadre du second projet de programme de ré-ensablement, il était envisagé de délivrer à M. Bartherotte une AOT au droit de sa propriété mais également au droit du Belvédère, afin qu'il réalise lui-même les opérations de ré-ensablement sur la totalité du secteur.

Saisi pour avis, le parc naturel marin du bassin d'Arcachon (PNMBA) s'est opposé à la délivrance d'une AOT portant sur un tel périmètre⁵⁸. Cette opposition était pour partie liée aux compétences transférées localement : *« Le projet d'AOT est motivé par l'intérêt public des rechargements en sable qui jouent un rôle majeur dans la protection des biens et des personnes. Il ne fait cependant pas mention du SIBA pour la conduite des travaux, acteur qui porte pourtant la compétence GEMAPI « érosion » et qui a également été identifié par la commune de Lège-Cap-Ferret pour [...] la mise en œuvre de sa stratégie locale de gestion de la bande côtière ».* Elle tenait pour autre partie à la place ainsi accordée à un acteur privé dans la mise en œuvre de projets publics : *« il n'est pas acceptable d'adosser la mise en œuvre de l'action publique définie dans le cadre de cette stratégie, qui bénéficie par ailleurs de financements publics, à une autorisation délivrée gracieusement à un particulier pour agir, avec une ambiguïté inévitable entre les intérêts privés, les moyens mobilisés par le bénéficiaire et l'engagement public du SIBA ».*

En réaction à cet avis, un montage alternatif de périmètre a émergé en avril 2021 reposant sur la délivrance de deux AOT : l'une à M. Bartherotte au droit de sa propriété, l'autre au SIBA, au niveau de la dune amoindrie. A ce stade, M. Bartherotte s'est désolidarisé de la démarche et a effectué, sans autorisation, des travaux de ré-ensablement dont une partie (environ 150 mètres linéaires) sur la propriété du Conservatoire du littoral.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Bartherotte, en sa qualité de président de l'ADPCF, indique qu'au cours de l'hiver 2020/2021 l'association *« a seule été en mesure d'intervenir en urgence et de financer et d'organiser avec les collectivités concernées et l'accord de l'État »*, les prélèvements de sable *« pour reconstituer le cordon dunaire amoindri sur un linéaire de 150 mètres, face aux terrains du conservatoire, situés à ma mitoyenneté »*. Il précise que *« le coût de l'opération menée sous maîtrise d'ouvrage de l'ADPCF a été de 300 000 € pour un peu plus de 100 000 m³, mis en place sur 100 m de linéaire du cordon dunaire devant notre propriété, et 150 m linéaires devant les terrains publics du Conservatoire. [...] Il était également convenu [d'un commun accord avec les nouveaux responsables de la municipalité et du SIBA] que le sable mis en place devant les terrains publics et privés serait facturé et acquitté au prorata des volumes mis en place devant les terrains publics et privés au prix coutant de 3€ le mètre cube. Ainsi 44 204 m³ nous ont été facturés [à l'ADPCF] et ont été réglés le jour même, tandis que les 67 854 m³ mis en place devant le Belvédère de la Pointe pour protéger le domaine public ont été facturés à la collectivité 203 562 €, mais n'ont pu être acquittés pour des raisons administratives [...]. Face à ces difficultés administratives qui ne sont à ce jour pas prêtes à être réglées, la municipalité nous a alloué deux subventions de 23 000 euros et le SIBA a réglé des factures d'engins représentant un total de 35 760 €. Les travaux [...] ont donc été financés pour*

⁵⁸ Parc naturel marin du bassin d'Arcachon, courrier à la préfète de la Gironde, 2 avril 2021.

l'essentiel avec des fonds privés, provenant des généraux donateurs de l'ADPCF. Je précise qu'ils ont été l'objet d'une autorisation tacite du directeur des territoires et de la mer ».

La chambre prend acte de ces éléments inhérents au montage et aux coûts de ces travaux. Elle rappelle toutefois qu'au plan juridique, une AOT ne peut être accordée tacitement, cette décision étant de surcroît une compétence exclusive du préfet et non du DDTM. Par conséquent, ces travaux ont bien été entrepris irrégulièrement sur le domaine public maritime.

Par arrêté préfectoral du 16 septembre 2021, il a été délivré à M. Bartherotte, en sa qualité de président de l'ADPCF, une AOT de régularisation *a posteriori* des travaux déjà effectués sur le DPM, qui retient pour motifs « *les évolutions successives du projet, notamment l'augmentation du périmètre, puis la proposition de distinguer deux zones et deux pétitionnaires [...]* », le fait que « *ce premier projet n'a pu ni aboutir ni être présenté au bureau de PNMBA prévu le 7 mai 2021 à la demande du bénéficiaire* » et que « *ces travaux ont dû être réalisés durant la période d'instruction de la présente demande, au regard de la situation* ».

Le 22 novembre 2021, M. Bartherotte, agissant au nom de la SCI Carpe Diem, a déposé une demande de renouvellement d'AOT, sur un périmètre excédant le linéaire situé devant sa propriété, refusée par le sous-préfet d'Arcachon dans un courrier du 25 janvier 2022 précisant que : « *les travaux de ré-ensablement doivent s'inscrire dans le cadre de la stratégie locale de gestion de la bande côtière et être mis en œuvre, dès lors qu'ils présentent un caractère d'intérêt général, par la collectivité qui en a la compétence au titre de la GEMAPI. Ainsi, en application de ce principe, sachant qu'une AOT ne peut être délivrée qu'au maître d'ouvrage des travaux, une AOT ne pourra pas vous être délivrée sur la totalité de l'emprise demandée, mais elle pourra l'être au droit de votre propriété pour vous permettre d'en assurer la défense contre les assauts de la mer. Par ailleurs, ces travaux devant s'inscrire dans le cadre réglementaire approprié [...] doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et devront également être autorisés au titre de la loi sur l'eau* ». Ce faisant, la délivrance d'une AOT est soumise à une double condition : que les travaux n'excèdent pas la défense de la propriété de M. Bartherotte et qu'ils soient précédés des évaluations et autorisations préalables prévues par le code de l'environnement.

Quoique plus de trois fois inférieurs au mètre cube comparés au ré-ensablement par du sable hors-zone convoyé par la route (cf. *supra*), les montants avancés pour ces opérations de 2021 interpellent. En effet, si sur les 203 562 € facturés (à la commune ou au SIBA), les interventions d'engins représentent 35 760 €, on peut s'interroger sur la nature des 167 802 € restants et leur imputabilité.

La chambre relève également que la subvention accordée à l'ADPCF par la commune de Lège-Cap-Ferret par délibération du 9 décembre 2021 est irrégulière. Cette délibération accorde 23 000 € à ladite association pour la période 2021-2022 « *afin d'apporter un soutien financier aux travaux de défense contre l'érosion réalisés par cette dernière. Compte tenu de l'intérêt général des actions engagées [...]* ». Or, au cas d'espèce, aucune AOT n'ayant été délivrée, tous travaux engagés par l'ADPCF sur le DPM seraient irréguliers, circonstance excluant par principe l'octroi de subventions publiques. Au surplus, les services de l'État ayant expressément indiqué en janvier 2022 que si une AOT était délivrée, celle-ci le serait dans l'unique but de permettre à M. Bartherotte de défendre sa propriété, ceci semble réduire pour toute action entreprise par l'ADPCF sa dimension d'intérêt général.

Comme déjà évoqué, M. Bartherotte, en sa qualité de propriétaire riverain, justifie l'octroi des subventions communales comme une compensation de la facture de 203 562 € émise par l'ADPCF, partiellement prise en charge. Selon lui l'absence de paiement de la totalité de la

facture par la commune et le SIBA serait liée à une impossibilité juridique, tenant aux conditions de mise en œuvre de la compétence GEMAPI par le SIBA et au périmètre d'intervention d'urgence de la commune, qui serait limité à l'évacuation de personnes menacées. Selon lui, cette impossibilité de financer et au-delà d'agir justifierait que les riverains interviennent sur le fondement de la loi de 1807, en l'occurrence via l'ADPCF. Sur ce point, la chambre rappelle que la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais n'autorise en aucun cas les propriétaires privés à intervenir sur des parcelles voisines, propriété d'une personne publique (en l'espèce le Conservatoire du littoral), *a fortiori* en conduisant ces travaux irrégulièrement, sans autorisation d'occupation du DPM et sans aucun cadre juridique conventionnel prévoyant l'intervention de l'ADPCF en tant que maître d'ouvrage.

Ces principes étant rappelés, la chambre observe que le financement public éventuel de telles opérations de ré-ensablement ne pourrait intervenir qu'après clarification et formalisation de la dimension d'intérêt général des travaux réalisés.

Sur le secteur de la pointe du cap Ferret, la question du ré-ensablement répond donc à une double vocation : défendre une propriété privée et éviter que se forme une brèche dans le cordon dunaire susceptible d'entraîner une submersion marine. Quels que soient les rapports de force en présence, il appartient à l'État, seul maître du DPM, de définir si les enjeux de sécurité publique doivent être défendus par une personne privée ou une association sur fonds privés, comme cela est actuellement le cas, sauf pour les travaux d'urgence, ou si cette mission incombe aux seuls acteurs publics locaux ou étatiques. Il est également seul compétent pour délivrer les autorisations ou concessions d'occupation domaniale correspondantes au mode de gestion qu'il valide, et le cas échéant, constater et sanctionner les occupations et emprises irrégulières sur le DPM. Il appartient donc à l'État de décider si la pointe du cap Ferret doit continuer à faire l'objet d'une cogestion publique/privée en urgence, au gré des événements climatiques, ou si elle nécessite des programmes pluriannuels de travaux sous maîtrise d'ouvrage publique, ou s'il faut y appliquer tout autre modèle respectueux des lois et règlements et compétences de chaque acteur.

6 LE COÛT DE LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE SUR LE BASSIN D'ARCACHON DEPUIS 2011

Si l'on tient compte des coûts des deux stratégies locales de gestion de la bande côtière (dont certaines actions ont été exécutées au titre de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » du SIBA), des investissements publics et privés réalisés sur les perrés du secteur de Pyla-sur-Mer et des dépenses engagées par les communes depuis 2011, hors stratégies locales, la lutte contre l'érosion côtière à l'échelle du bassin d'Arcachon a coûté environ 14 M€.

Tableau n° 21 : coût estimé de la lutte contre d'érosion à l'échelle du bassin d'Arcachon (2011–2022)

	Coût en €
Commune de Lège-Cap-Ferret	
Stratégie locale - 2018-2022	1 197 978,00
Dépenses communales hors stratégie depuis 2011	2 080 543,00
Commune de La-Teste-de-Buch	
Stratégie locale 2019-2022	598 589,00
Dépenses communales hors stratégie depuis 2011 (perrés du Pyla)	2 579 351,93
Entretien des perrés 2011-2022 - Financements privés (riverains de Pyla sur mer) - (sur la base d'une moyenne annuelle de 714 000 €)	7 854 000,00
TOTAL	14 310 461,93

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données des communes

7 GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI) : UNE COMPÉTENCE MORCELÉE

7.1 La question du périmètre de cette compétence au regard de l'érosion côtière

7.1.1 Une composante de la compétence GEMAPI du SIBA depuis 2021

La notion de « *défense contre les inondations et contre la mer* » de l'article L. 211-7 du code de l'environnement intègre-t-elle la gestion de l'érosion côtière ? La question s'est posée très tôt, notamment au regard du dimensionnement de la taxe GEMAPI, affectée au financement des opérations relevant de cette compétence.

Les parlementaires ont interrogé le gouvernement à plusieurs reprises⁵⁹, dont M. Yves Foulon, actuel président du SIBA et alors député de Gironde, qui avait soulevé la problématique des enjeux financiers liés à une conception extensive de la compétence GEMAPI incluant la gestion du trait de côte : « *Le déploiement des stratégies nationales relatives à la gestion du risque inondation et du trait de côte s'effectue selon une cohérence territoriale spécifique inévitablement différente selon les démarches et dont les porteurs animateurs sont distincts [...] l'efficacité des structurations en cours implique une certaine stabilité législative, garante d'une bonne gestion publique. Dans cet état d'esprit, il convient de limiter la mission du 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement de la GEMAPI à la lecture initiale de lutte et de prévention des inondations et de défense contre la mer [...] Cette demande est d'autant plus légitime que cet item de l'article précité n'a jamais été appliqué auparavant pour la gestion du trait de côte et que l'évaluation financière de la loi MAPTAM n'intègre pas cette dimension dans la compétence, ce qui est susceptible de reconfigurer totalement la taxe GEMAPI, voire de dissuader les structures potentiellement porteuses de cette compétence* ».

⁵⁹ Question écrite n° 22509 de M. Jean-François Rapin, sénateur, publiée le 1^{er} septembre 2016, à la question écrite n° 91281 de Mme Pascale Got, députée, publiée le 27 septembre 2016, et à la question orale n° 1655 de M. Yves Foulon, député, publiée le 15 février 2017.

Les réponses du gouvernement aux questions précitées allaient toutes dans le sens d'une intégration de l'érosion à la compétence GEMAPI : *« la nouvelle compétence GEMAPI confiée aux intercommunalités à compter du 1^{er} janvier 2018 vise à concilier urbanisme, prévention des risques d'inondation et gestion des milieux aquatiques. La gestion du trait de côte relève bien de cette compétence, au même titre que la prévention des inondations. En effet, l'article L. 211-7 du code de l'environnement, au titre de la GEMAPI vise « la défense contre les inondations et contre la mer » et « la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines » »⁶⁰.*

Malgré ces réponses ministérielles, dont il convient de rappeler l'absence de valeur normative, les élus du SIBA, réunis en bureau des maires le 16 octobre 2017⁶¹, ont décidé d'exclure l'érosion côtière du champ de la compétence GEMAPI. De fait, la comptabilité analytique du SIBA pour les exercices 2018 à 2020 inclus mentionne des postes de dépenses « *submersion marine – PAPI* » et « *submersion marine – ouvrage* » mais aucun engagement financier relative à l'érosion côtière.

En 2019, les ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, dans un document⁶² reprenant largement les réponses aux questions parlementaires précitées, ont indiqué que la défense contre la mer *« doit être interprétée 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 »*. Elle intègre *« la gestion de tous les ouvrages naturels ou artificiels de défense contre la mer destinés à sauvegarder les territoires des effets des submersion marines ou des reculs du trait de côte »*.

Sur un volet plus local, saisie par la commune de Lège-Cap-Ferret, la préfète de la Gironde avait recueilli l'analyse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales dans un courrier daté du 13 février 2020 qui confirme les analyses antérieures. Dans des termes encore une fois très largement empruntés aux réponses ministérielles de 2017, le ministère indique ainsi que *« les opérations de gestion intégrée du trait de côte, lesquelles contribuent à la prévention de l'érosion des côtes par des techniques dites soit « souples » (mobilisation des milieux naturels », soit « dures » (ouvrages naturels ou artificiels), sont rattachés au volet « défense contre la mer ». [...] La compétence GEMAPI intègre donc la gestion de tous les ouvrages naturels ou artificiels de défense contre la mer destinés à sauvegarder les territoires des effets de submersions marines ou des reculs du trait de côte »*.

À la suite du changement de gouvernance issu des élections du 24 juillet 2020, l'item « *érosion* » a fait son apparition dans la comptabilité analytique GEMAPI à compter de l'exercice 2021.

⁶⁰ Réponse de la secrétaire d'État chargée de la biodiversité à la question orale n° 1655, 15 février 2017.

⁶¹ SIBA, note technique compétence GEMAPI, 3 décembre 2019, page 14.

⁶² Ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, question-réponses sur la compétence GEMAPI, 27 mai 2019.

7.1.2 Une acceptation inégale de l'extension de la compétence à l'érosion côtière

Les deux communautés d'agglomération du territoire divergent dans leur positionnement sur la question de la lutte contre l'érosion en tant que composante de la compétence GEMAPI.

La communauté d'agglomération du Bassin-d'Arcachon-Nord (COBAN) considère qu'« elle n'a aucun rôle dans la stratégie locale de gestion de la bande côtière. [...] Le SIBA, devenu autorité GEMAPIENNE par transfert de compétence, détermine seul les actions de gestion du trait de côte relevant de la compétence GEMAPI et de la stratégie locale établie »⁶³.

La communauté d'agglomération du Bassin-d'Arcachon-Sud (COBAS) indique au contraire que « le Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA) et la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS) n'ont engagé ou réalisé aucune opération au titre de la gestion du trait de côte sur le territoire dans le cadre de la compétence « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) ». En effet, la gestion de la bande côtière ne rentre pas dans le champ d'actions de la compétence GEMAPI transférée à l'EPCI par la Loi NOTRé et déléguée au SIBA par modifications statutaires approuvées en date du 6 avril 2017 et confirmées en date du 13 novembre 2017⁶⁴».

La position de la COBAS est d'autant plus surprenante que son directeur des finances a lui-même communiqué à la chambre des documents faisant clairement apparaître des prévisions ou réalisations de dépenses liées à l'érosion côtière (en l'espèce des études relatives à l'encoche dunaire). Il s'agit des tableaux prévisionnels annexés aux délibérations du comité syndical, et donc adoptés notamment par les élus représentant la COBAS, qui ne peuvent dès lors en ignorer l'existence. Il s'agit en outre des extractions des grands livres de compte transmises à l'appui des titres de recettes émis par le SIBA, dont le contenu ne pouvait être ignoré par la direction des finances, d'autant plus qu'elle exerce en matière de GEMAPI un contrôle particulièrement resserré (cf. 7.2.3).

Tableau n° 22 : extrait du tableau prévisionnel des actions GEMAPI pour 2021

EROSION / STRATEGIES LOCALES	POSTE Chargé de mission stratégies locales érosion	50 000 €		40 000 €	10 000 €	ALL
	LCF - surveillance du trait de côte - fonds marins (ouvrages et fosses - Bathymétrie multifaisceaux)	66 000 €		52 800 €	13 200 €	COBAN
	LCF - surveillance du trait de côte - surveillance structurel des ouvrages	36 000 €		28 800 €	7 200 €	COBAN
	LCF - surveillance du trait de côte - plages, dunes... (levés topographiques)	24 000 €		19 200 €	4 800 €	COBAN
	LCF - Action de protection des habitations/enjeux - définition d'un projet de réensablement à la Pointe	30 000 €		24 000 €	6 000 €	COBAN
	LTB - Surveillance du trait de côte - surveillance de l'encoche dunaire de la Comiche (caméra + levés topographiques)	60 000 €		48 000 €	12 000 €	COBAS
	LTB - Action de lutte active souple - Définition d'un projet de réensablement de l'encoche dunaire de la Comiche	30 000 €		24 000 €	6 000 €	COBAS
	LTB - Action de protection des habitations/enjeux - Définition d'un projet de réhabilitation des épis du Pyla	30 000 €		24 000 €	6 000 €	COBAS

Source : annexe à la délibération du comité syndical du 8 février 2021

⁶³ COBAN, réponse au questionnaire n° 1.

⁶⁴ COBAS, réponse au questionnaire n° 1.

Tableau n° 23 : extrait des pièces produites à l'appui du paiement (actions 2021)

SYNDICAT MIXTE DU BASSIN D'ARCACHON
SIBA PRINCIPAL

Exercice : 2021

Grand Livre des Dépenses par Imputation - Exercice 2021

Imputation : 2021.766.0031 - GEMAPI COBAS				Mouvements : Réel									
Anné	Bord	mandat	Intitulé mandat	Imputation	Mut	Code tiers	Intitulé tiers	N° enga	Montant budget	Montant HT	Montant TVA	Montant TTC	
20/10	001155	002300	LA TESTE ETUDE CONFORTEM ENCOCHE DUNAIRE C	2021.766.0031	R	0143	ARTELIA	2021001046	12 876,00	10 730,00	2 146,00	12 876,00	
15/11	001320	002428	MARCHE ETUDES HYDRAULIQUES COURS SAU COTI	2021.766.0031	R	144	JOURNAUX OFFICIELS		536,54	447,12	89,42	536,54	
15/11	001330	002467	CONVENTION APPLICATION MOHYS 02 2016 ANNEE 2	2021.766.0031	R	1170	SRGM CENTRE SCIENTIFIQ	2021000130	23 946,40	19 872,00	3 974,40	23 946,40	
Imputation : 2021.766.0031 - GEMAPI COBAS													
									Mts : Réel	37 258,94	31 049,12	6 209,82	37 258,94

Source : COBAS

La gestion du trait de côte représente toutefois une très faible proportion des dépenses réalisées dans le cadre de la compétence GEMAPI (0,5 % en 2021).

Tableau n° 24 : prévisions et réalisations des dépenses d'investissement GEMAPI⁶⁵

en €

		2021	2022
COBAS	Montant prévisionnel GEMAPI	3 370 352	607 400
	dont lutte contre l'érosion en €	120 000	69 600
	dont lutte contre l'érosion en %	3,6	11,5
	Montants exécutés GEMAPI	2 489 418	-
	dont lutte contre l'érosion	12 876	-
	dont lutte contre l'érosion en %	0,5	-
COBAN	Montant prévisionnel GEMAPI	394 423	68 464
	dont lutte contre l'érosion en €	156 000	28 420
	dont lutte contre l'érosion en %	39,6	41,5
	Montants exécutés GEMAPI	148 169	-
	dont lutte contre l'érosion	7 772	-
	dont lutte contre l'érosion en %	5,2	-

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données du SIBA

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de la COBAS a indiqué que « les élus n'étaient pas suffisamment éclairés sur l'étendue et la mise en œuvre de cette compétence GEMAPI et son périmètre » lorsque le conseil communautaire a adopté la modification statutaire actant le transfert de cette compétence au SIBA⁶⁶. Elle avance divers arguments tendant à exclure l'érosion côtière de la compétence GEMAPI : « le recul du trait de côte soulève des enjeux financiers auxquels la taxe GEMAPI n'a pas vocation à faire face », une absence de volonté du législateur qui s'il « souhaitait explicitement que la gestion du trait de côte ou l'érosion fasse partie intégrante de la GEMAPI, l'aurait clairement mentionné comme item de cette disposition légale [art. L. 211-7 du code de l'environnement] ».

D'autres éléments visent à désigner l'échelon communal comme seul compétent pour les actions de gestion du trait de côte qui « relèvent de prime abord, de la responsabilité communale notamment en matière d'urbanisme et de pouvoir de police du maire », et de s'appuyer sur la

⁶⁵ Les montants prévisionnels retenus tiennent uniquement compte des opérations affectées à l'un des deux EPCI à fiscalité propre. Il s'agit des montant TTC, subventions incluses, tels qu'annexés aux délibérations du comité syndical.

⁶⁶ COBAS, délibération du 13 novembre 2017 approuvant la modification statutaire du SIBA

« loi « climat et résilience » du 22 août 2021 qui « impose l'établissement d'une liste des communes devant s'adapter à l'érosion du littoral, et à ce titre, intégrer de nouvelles servitudes dans leurs documents d'urbanismes. C'est d'ailleurs bien l'échelon communal qui est retenu dans le décret n° 2022-750 du vendredi 29 avril 2022 qui établit la liste des communes concernées » ; « l'EPCI n'est pas concerné par ces dispositions [...] L'EPCI n'est donc pas impliqué dans ce processus n'étant pas détenteur d'un PLUi ».

Pour autant, l'ordonnatrice de la COBAS mentionne une fiche technique du CEREMA⁶⁷ qui confirme l'analyse de la chambre sur la compétence de l'autorité gémapienne en matière d'actions de lutte contre l'érosion côtière : « chacune des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement peut avoir un impact sur le trait de côte. Il revient donc à la collectivité territoriale en charge de la GEMAPI d'apprécier au travers d'une analyse du fonctionnement de son territoire, et au regard des enjeux présents, la nécessité ou la pertinence de mener des actions GEMAPI en lien avec le trait de côte. [...] ». Le CEREMA établit par ailleurs un lien entre l'exercice de la compétence GEMAPI et l'élaboration de stratégie locale de gestion du trait de côte, soulignant ainsi l'importance du niveau de portage des stratégies : « À ce titre, est rappelé que l'autorité compétente en matière de GEMAPI n'a pas l'obligation de protéger l'ensemble de son territoire contre les phénomènes littoraux. Elle est, en revanche, invitée à identifier les secteurs sensibles, les milieux naturels et les ouvrages de maintien du trait de côte qu'elle souhaite gérer, ainsi que les actions qu'elle entend mettre en œuvre pour y parvenir. L'élaboration ou l'existence d'une stratégie locale de gestion du trait de côte peut l'y aider ».

Au vu de ces réponses contrastées, la gestion de la bande côtière *via* la compétence GEMAPI continue manifestement de susciter un débat local. On peut y percevoir, en creux, la question de l'acceptabilité d'un financement mutualisé de la lutte contre le recul du trait de côte, sur un secteur où seules deux communes sur les 10 littorales et sur les 12 membres du SIBA sont concernées par l'érosion côtière. Les travaux de ré-ensablement que mène régulièrement le SIBA sont, à cet égard, assez emblématiques.

Au vu de ces réponses contrastées, la gestion de la bande côtière *via* la compétence GEMAPI continue manifestement de susciter un débat local. On peut y percevoir, en creux, la question de l'acceptabilité d'un financement mutualisé de la lutte contre le recul du trait de côte, sur un secteur où seules deux communes sur les 10 littorales et sur les 12 membres du SIBA sont concernées par l'érosion côtière. Les travaux de ré-ensablement que mène régulièrement le SIBA sont, à cet égard, assez emblématiques.

7.1.3 Ré-ensablement des plages : une illustration de la limite de l'acceptabilité d'un financement mutualisé du recul du trait de côte

Le SIBA procède depuis de nombreuses années à des travaux de ré-ensablement ciblés. Trois secteurs sont concernés : celui des plages d'Arcachon Nord Pyla, celui des plages de Pyla sur mer sur le territoire de la COBAS et celui des plages intra-bassin sur la commune de Lège-Cap-Ferret, territoire de la COBAN. Les rechargements en sable effectués sur le premier secteur ont représenté 200 000 m³ depuis 2011 871 000 m³ et 265 000 m³ sur le second secteur, (pour la période 2005-2014) et 265 000 m³ sur le troisième secteur dont 120 000 m³ sur le seul site du

⁶⁷ CEREMA, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, fiche n°2 « GEMAPI et gestion du trait de côte », décembre 2022

Mimbeau. Seuls les ré-ensablements des plages du Pyla sur mer et du Mimbeau font l'objet d'une demande de subvention au titre des SLGBC.

Photo n° 11 : opération de ré-ensablement de la plage du Pyla



Source : SIBA, campagne 2009

Ces travaux sont soumis à autorisation environnementale délivrée par le préfet de département. Pour le secteur des plages intra-bassin, un arrêté préfectoral d'autorisation de ré-ensablement pour dix ans a été délivré le 9 août 2022, une enquête publique préalable à une autorisation similaire s'est achevée le 11 octobre 2022 pour le secteur du nord Pyla.

Tableau n° 25 : volumes et coûts des programmes de rechargement 2022-2032

Secteur	Volumes prévisionnels	Coût prévisionnel
Arcachon – Nord Pyla	550 000 m ³	2 500 000 € HT ⁶⁸
Plages intra-bassin	268 000 m ³	2 948 000 € TTC ⁶⁹

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Ces travaux poursuivent deux objectifs : la préservation de la qualité d'accueil balnéaire et le maintien du trait de côte. Ils sont d'ailleurs cités, tant par le dossier de demande d'autorisation environnemental du nord Pyla « *le programme de rechargement répond à la problématique de l'érosion naturelle du trait de côte ainsi qu'au maintien de l'attractivité du territoire, notamment des plages publiques* » que par l'autorisation de travaux sur les plages intra-bassin fondée sur « *la nécessité de réaliser chaque année des actions de ré-ensablement des plages afin, d'une part, d'améliorer la configuration des plages pour l'accueil balnéaire [...] mais également pour assurer un niveau de sable satisfaisant en pied des ouvrages de protection et ainsi garantir leur stabilité face à l'érosion* ».

Il est d'ailleurs à noter qu'en février 2016, l'État avait notifié au SIBA l'attribution d'une subvention de 174 322 € pour les travaux de ré-ensablement des plages de Pyla-sur-Mer « *aux*

⁶⁸ Source : SIBA, dossier de demande d'étude environnementale, rapport Safège, novembre 2021.

⁶⁹ Source : SIBA, dossier de demande d'étude environnementale, rapport Casagec, novembre 2021.

fins de gestion dynamique du trait de côte [...] dans le double objectif de reconstituer l'estran [...] et de maintenir la capacité d'accueil des plages ». La chambre note que le SIBA ne détenait à l'époque aucune compétence en matière de lutte contre l'érosion côtière.

Le SIBA, s'il admet la double utilité de ces travaux, indique que : « *depuis 2002, le SIBA détient une compétence maritime au titre de laquelle il réensable certaines portions du littoral, ces travaux peuvent être considérés comme concourant au maintien du trait de côte mais l'objectif poursuivi reste l'accueil balnéaire* »⁷⁰.

Ces travaux pourraient être réalisés, au moins en partie, au titre de la compétence GEMAPI du SIBA, compte tenu de leur impact sur la fixation du trait de côte. Bien que les volumes de rechargement autorisés ne soient pas intégralement mis en œuvre, l'augmentation conséquente des volumes maximum de rechargement prévus, comparativement à ceux réalisés (+ 245 % au Nord Pyla et + 141 % sur les plages intra-bassin) pourraient justifier un tel changement de paradigme. Pourtant, nonobstant le fait qu'« *en juillet 2020, le nouveau Président du SIBA a souhaité une implication de la collectivité sur le volet érosion au titre de la GEMAPI* », le syndicat continue à faire primer la vocation balnéaire de ces travaux et les conduit exclusivement au titre de la compétence travaux maritimes.

Les acteurs locaux (SIBA, communes et communautés d'agglomération) sont réservés, voire réticents, à l'idée que les travaux de rechargement puissent intégrer le champ de la compétence GEMAPI.

L'origine de cette persistance à maintenir ces opérations dans le champ des travaux maritimes n'est sans doute pas liée à la question du financement par les communautés d'agglomération. En effet, quelle que soit la compétence mise en œuvre par le SIBA, l'essentiel de ses ressources provient de la contribution de ses membres. Ainsi, qu'il s'agisse de travaux maritimes ou de GEMAPI, les deux EPCI à fiscalité propre sont de toute façon les financeurs, via leurs contributions statutaires.

La différence réside peut-être davantage dans ce que la qualité d'accueil balnéaire profite à l'ensemble du territoire, là où la lutte contre l'érosion ne concerne que deux communes, *a fortiori* sur des segments littoraux où le prix de l'immobilier atteint un niveau considérable. Dès lors, le principe d'une prise en charge mutualisée de la gestion de la bande côtière peut poser des difficultés d'acceptabilité, surtout dans le cadre de la compétence GEMAPI donnant lieu à la perception d'une taxe affectée.

Bien que plafonnée, la pression fiscale peut être accrue de manière significative. À cet égard, la présidente de la COBAS indique que : « *l'article 1530 bis du code général des impôts plafonne à 40 € par an et par habitant le montant du produit GEMAPI. [...] le nombre d'habitants ne correspond pas au nombre de foyers acquittant ce produit fiscal. En effet, les enfants et les administrés non-imposables sont intégrés dans le périmètre du nombre d'habitants. Par conséquent, dans l'hypothèse où le montant plafonné (40 €) aurait été voté, l'avis d'imposition pour certains administrés imposables auraient été de plusieurs centaines d'euros, soit un niveau disproportionné, inéquitable [...]* ».

La difficulté à situer le cadre juridique, et donc financier, dans lequel s'exerce la lutte contre l'érosion côtière est accrue par la gouvernance en place sur le secteur du bassin d'Arcachon. Entre des stratégies locales portées par l'échelon communal, dont le SIBA assure une part importante de la maîtrise d'ouvrage et la compétence GEMAPI, transférée au SIBA, il

⁷⁰ SIBA, réponse au questionnaire n° 1.

est difficile de définir les actions relevant purement des stratégies de celles relevant de la GEMAPI.

7.2 Le SIBA, autorité gémapienne du bassin d'Arcachon

7.2.1 Une compétence transférée en deux étapes

La compétence GEMAPI, instaurée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM), comporte plusieurs missions mentionnées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, dont au 5° « *la défense contre les inondations et contre la mer* ». La loi MAPTAM attribuait cette compétence au bloc communal avant que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) la confie aux EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2018.

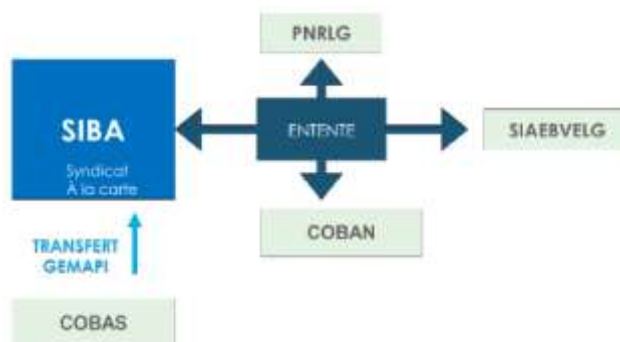
Ce transfert, destiné à clarifier les responsabilités et compétences, visait à rapprocher la prévention des inondations des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. La COBAS et la COBAN, titulaires de cette compétence au 1^{er} janvier 2018, en ont confié l'exercice au SIBA, selon des modalités différentes.

La COBAS, qui avait la qualité de membre du SIBA au 1^{er} janvier 2018, a opéré un transfert plein et entier de la compétence GEMAPI, sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT.

Pour la COBAN en revanche, qui n'avait pas la qualité de membre puisque seules six communes sur huit adhéraient au SIBA, un mécanisme conventionnel a été mis en place, fondé sur l'article L. 5221-1 du CGCT qui prévoit que : « *deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs* ».

Une convention d'entente pour la gestion en commun des milieux aquatiques et la prévention des inondations a donc été conclue le 24 mai 2018 entre la COBAN, le SIBA, le syndicat intercommunal d'Aménagement des Eaux du Bassin Versant et Étangs du Littoral Girondins (SIAEBVELG) et le syndicat mixte du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne (PNRLG). Les trois syndicats signataires figurent dans le schéma de coopération intercommunale de la Gironde en tant que structures compétentes sur le territoire de la COBAN, selon une logique de bassin versant.

Schéma n° 2 : montages juridiques mis en œuvre en 2018 au titre de la compétence GEMAPI



Source : SIBA, note technique « la compétence GEMAPI », 3 décembre 2019

Selon les termes de l'article 3.1 de la convention d'entente, la compétence GEMAPI est organisée comme suit :

- le SIBA intervient au titre de la prévention du risque d'inondations par submersion marine sur l'ensemble du territoire et peut intervenir au titre de la gestion des milieux aquatiques, lorsque l'objectif poursuivi concourt également à la prévention des inondations ;
- le SIAEBVELG et le PNRLG interviennent au titre de la gestion des milieux aquatiques ;
- la COBAN, titulaire de la compétence, assure la coordination des interventions.

Les statuts du SIBA ont été modifiés le 27 mars 2018 afin d'y inscrire la compétence GEMAPI à titre optionnel, pour tenir compte du mécanisme conventionnel conclu avec la COBAN.

Au 1^{er} janvier 2020, les communes de Mios et Marcheprime ayant rejoint le SIBA, la COBAN a acquis le statut de membre du syndicat, selon le principe de représentation-substitution. Elle a à son tour transféré la compétence GEMAPI au SIBA. Dès lors, cette compétence a cessé d'être optionnelle, pour intégrer pleinement le champ de l'objet statutaire du syndicat, qui n'était alors plus « à la carte ». Une nouvelle modification des statuts du syndicat est intervenue le 30 décembre 2019 afin d'acter à la fois le changement de périmètre et le transfert de compétence.

7.2.2 Un transfert dont la portée juridique est diversement appréciée

Au plan juridique, la compétence GEMAPI est transférée au SIBA par la COBAS depuis le 1^{er} janvier 2018 et la COBAN⁷¹ le 1^{er} janvier 2020. Par application des dispositions de l'article L. 5211-5 III° du CGCT « *Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5. [...]. L'établissement public de coopération*

⁷¹ Délibérations respectives des 13 novembre 2017 et 30 septembre 2019.

intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ».

Tout transfert de compétences a ainsi pour corollaire un principe d'exclusivité qui entraîne un dessaisissement total des collectivités à l'origine du transfert. Au cas d'espèce, c'est donc bien au SIBA et non plus aux communautés d'agglomération, qu'il revient de déterminer et conduire les opérations relatives à la GEMAPI.

Interrogée sur les modalités d'élaboration des programmes d'actions relevant de cette compétence, la COBAN a indiqué à l'équipe de contrôle qu'« *elle ne porte pas d'appréciation sur l'opportunité ou la pertinence des actions menées par le SIBA, mais fixe seulement le montant de la taxe GEMAPI. Le SIBA, devenu autorité GEMAPIENNE par transfert de compétence, détermine seul les actions de gestion du trait de côte relevant de la compétence GEMAPI et de la stratégie locale établie* ». Au plan formel, « *le programme prévisionnel des opérations n'est pas soumis à l'approbation du conseil communautaire ou toute autre instance de gouvernance interne*⁷² ».

La COBAS a quant à elle répondu que : « *concernant les opérations relatives à la GEMAPI, à la demande de la COBAS, le SIBA propose sur la base de son expertise technique un programme prévisionnel d'études, de travaux et d'ingénierie [...]. À la lecture de ce programme prévisionnel, la COBAS l'approuve ou l'amende après consultations consécutives des instances communautaires (Conférence des Maires, puis Bureau et enfin Conseil Communautaire)*⁷³ ».

Au vu des textes précités, l'analyse développée par la COBAS, tendant à considérer le SIBA comme un prestataire de services qu'elle sollicite en tant que de besoin, pour conduire des opérations dont elle garde la pleine maîtrise, est erronée.

Il y a manifestement une confusion entre les instances compétentes. Si les élus de la COBAS souhaitent exercer un contrôle sur les actions du SIBA au titre de la GEMAPI, ils ne peuvent le faire qu'au sein du comité syndical. Une fois que cette instance a validé les actions prévues ou réalisées, la COBAS n'a aucun pouvoir juridique d'infléchir, contrôler ou revenir sur ces décisions.

7.2.3 Des modalités très différentes de contrôle *a posteriori* des dépenses

Interrogée sur l'existence d'un contrôle *a posteriori* des dépenses exécutées par le SIBA dans le cadre des actions GEMAPI, la COBAN a indiqué que : « *il existe un contrôle des dépenses engagées et payées par le SIBA, au moment du mandatement de la contribution de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord, lors de la réception de l'avis de sommes à payer* ». Ce contrôle se limite toutefois aux justificatifs produits à l'appui du titre de recettes : « *la communauté d'agglomération ne fait pas de contrôle complémentaire et le mandatement est effectué sur la base des documents fournis par le SIBA, servant de pièces justificatives à l'appui du titre. À cet égard, il n'est pas demandé de copie de factures, ni de contrôle sur place des actions menées*⁷⁴ ».

⁷² COBAN, réponse au questionnaire n° 1.

⁷³ COBAS, réponse au questionnaire n° 1.

⁷⁴ COBAN, réponse au questionnaire n° 1.

La COBAS précise quant à elle, que « dans le cadre d'un appel de fonds du SIBA au titre des conventions de financement précitées, il est effectué par le pôle stratégies financières et ressources de la COBAS un contrôle approfondi et exhaustif des dépenses présentées et rattachées à la compétence GEMAPI par la méthode dite de rapprochement. En parallèle du titre de recettes émis, le SIBA communique à la COBAS un tableau Excel listant tous les paiements effectués par année et par opérations. Un pointage est alors réalisé entre chaque dépense et chaque facture, avec vérification de la conformité de l'objet (en lien avec une opération « gémapienne »), de la date (dans la période conventionnée) et du montant. Ainsi, en cas de pièces manquantes ou d'écarts relevés, il est demandé au SIBA de les transmettre ou de fournir les explications correspondantes. Ce contrôle est matérialisé dans un fichier Excel où les factures conformes sont valorisées en vert, les factures qui présentent des écarts sont valorisées en orange et les factures non-fournies sont valorisées en rouge ⁷⁵».

L'exercice d'un tel degré de contrôle des actions mises en œuvre de la part d'une intercommunalité ayant juridiquement transféré une compétence n'est pas compatible avec le principe d'exclusivité découlant de l'article L. 5211-5 III° précité du CGCT.

Cette forme d'anomalie de fonctionnement a d'ailleurs été également relevée par la fédération des collectivités concédantes et régies, dans une note⁷⁶ adressée au SIBA, relative à l'exercice de la compétence GEMAPI : « Le fonctionnement du SIBA est « dual ». La COBAN et la COBAS lui ont transféré l'intégralité de la compétence GEMAPI, mais son fonctionnement s'apparente à une logique de délégation de compétence. À la lecture de ses statuts, on constate que le SIBA cumule deux inconvénients, l'un propre au transfert et l'autre à la délégation. Tandis que la COBAN et la COBAS ont transféré l'intégralité des responsabilités qui sont attachées à la compétence GEMAPI au SIBA, ce dernier ne dispose pas pour autant de l'ensemble des moyens d'actions qui résultent d'un transfert de compétence. »

La délégation de compétence est régie par l'article L. 1111-8 du CGCT qui prévoit notamment que : « Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public délégant. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire ». Tel semble être, en effet, le schéma dans lequel la COBAS a entendu inscrire ses relations avec le SIBA.

Cette conception se heurte toutefois à deux obstacles juridiques. Le transfert d'une part, qui implique de plein droit le dessaisissement total de la COBAS. Le régime juridique de la délégation de compétence d'autre part, que le législateur n'a pas autorisé entre un EPCI à fiscalité propre et un syndicat mixte⁷⁷.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de la COBAS a indiqué que « selon le code général des impôts, les contributions doivent être versées sur la

⁷⁵ COBAS, réponse au questionnaire n° 1.

⁷⁶ Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, note compétence GEMAPI, août 2022

⁷⁷ Article L. 1111-8 du CGCT : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tout ou partie d'une compétence dont elle est attributaire, y compris pour la réalisation ou la gestion de projets structurants pour son territoire. Lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, avec l'accord de ses communes membres, exprimé par délibérations concordantes de tous les conseils municipaux, peut également déléguer à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée par ses communes membres ».

base des dépenses prévisionnelles mais la COBAS en tant que responsable de la bonne utilisation des deniers publics, a honoré ses contributions sur la base des dépenses réellement mandatées par le SIBA, après vérification des factures présentées ».

Aucune disposition du code général des impôts ne fixe les modalités de calcul des contributions statutaires qui sont, par définition, établies par les statuts du SIBA. L'article L. 1530bis du CGI cité *infra* porte sur le produit de taxe GEMAPI susceptible d'être voté par les assemblées délibérantes. En l'occurrence, les statuts applicables prévoient effectivement que la contribution statutaire liée à l'exercice de la compétence GEMAPI est établie sur la base des dépenses réellement exécutées (cf. 7.3.2), justifiées dans les pièces jointes à l'appui des titres de recettes.

La présidente précise en outre que « *cette démarche avait pour objet de justement prouver à tout à chacun (citoyen, associations de contribuable, juridictions ...) que la collectivité exerce un contrôle de l'utilisation conforme des fonds publics alloués afin d'éviter tout enrichissement sans cause ou une requalification de ces montants en libéralités. Pour rappel, le SIBA ne s'est jamais opposés à de tels contrôles par la COBAS.* »

La chambre s'étonne de ce souci « *d'éviter tout enrichissement sans cause ou requalification en libéralités* » s'agissant de flux financiers avec un syndicat mixte dont la COBAS est adhérente. Les délégués communautaires siégeant au conseil syndical délibèrent eux-mêmes sur le montant des contributions statutaires appelées par la SIBA en fin d'exercice, et il appartient également au conseil syndical, ou en son sein les délégués de chaque membre, de vérifier *a posteriori* que les délibérations votées ne génèrent ni enrichissement sans cause, ni versement de libéralités.

En tout état de cause, le degré de contrôle exercé *a posteriori* par la COBAS sur les dépenses du SIBA porte atteinte à l'autonomie de gestion de l'autorité gémapienne, en violation de l'article L. 5211-5 III° précité du CGCT.

Recommandation n° 4. (COBAS) : mettre pleinement en œuvre le transfert de la compétence au SIBA en respectant sa compétence exclusive d'intervention en matière de GEMAPI.

7.3 Le SIBA : une autorité gémapienne privée de la maîtrise de l'outil de financement *ad hoc*

Le financement de la compétence GEMAPI est encadré par des règles spécifiques tenant au fait qu'une taxe affectée facultative peut être instituée localement. Au surplus, le schéma de financement sur le secteur du bassin d'Arcachon est rendu plus complexe du fait du transfert de la compétence à un syndicat mixte.

7.3.1 Une taxe affectée, exclusivement à la main des deux communautés d'agglomération

Afin de financer les opérations de GEMAPI, l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI) prévoit que : « *Les communes qui exercent, en application du I bis de l'article L. 211-7 du*

code de l'environnement, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du présent code, instituer et percevoir une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations [...] Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se substituent à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du présent code, instituer et percevoir cette taxe en lieu et place de leurs communes membres [...] ».

Le législateur n'ayant pas prévu qu'un syndicat mixte sans fiscalité propre puisse instituer et percevoir cette taxe, le SIBA, bien que titulaire de la compétence, n'a pas la maîtrise de cet instrument financier. Cette dichotomie entre l'exercice de la compétence et l'outil fiscal *ad hoc* restreint l'autonomie d'action du SIBA.

7.3.2 Une contribution statutaire au SIBA spécifique pour les opérations GEMAPI

Par application des articles L. 5212-19 et suivants du CGCT, les recettes du budget du syndicat comprennent notamment les contributions de ses membres, ces contributions étant obligatoires pendant la durée du syndicat.

Les statuts du SIBA⁷⁸, prévoient une contribution statutaire spécifique au titre de la compétence GEMAPI, fixée selon les modalités et clef de répartition suivantes : « *les communautés d'agglomération supportent obligatoirement les dépenses correspondantes à la compétence GEMAPI, transférée au syndicat, dans les conditions suivantes :*

- *si la dépense envisagée est spécifique à une communauté d'agglomération, l'imputation de la dépense est rattachée à l'EPCI concerné ;*
- *si la dépense est globale aux deux communautés d'agglomération, l'imputation est définie selon la règle de proportionnalité à la population.*

La contribution est établie sur la base des dépenses réellement réalisées (déduites des subventions perçues) et sera fixée annuellement par délibération du comité syndical ».

En pratique, une réunion se tient annuellement en septembre, entre le SIBA et chacune des deux communautés d'agglomération adhérentes afin de constater les dépenses de fonctionnement et d'investissement réalisées au titre des opérations GEMAPI de l'année et définir le programme et le budget prévisionnels de l'exercice suivant. L'ensemble des éléments ainsi convenus entre le SIBA et les communautés d'agglomération sont ensuite formellement approuvés par un vote du comité syndical intervenant au mois de décembre.

Sur la base des dépenses constatées par le comité syndical, le SIBA émet des titres de recettes distincts en fonctionnement et investissement en fin d'année, afin d'appeler la contribution statutaire spécifique à la GEMAPI.

Outre ces dispositions statutaires, une convention de financement a été conclue entre le SIBA et la COBAS⁷⁹, à la demande de cette dernière. Cette convention décrit les étapes

⁷⁸ Statuts du SIBA, approuvés par le comité syndical du 27 juin 2022.

⁷⁹ Convention de financement COBAS/SIBA 2018-2020 du 5 mars 2020 et 2021-2022 du 27 juin 2022.

d'élaboration du programme d'actions et l'émission des titres de recettes, telles que décrites ci-dessus. Il n'existe pas de convention équivalente avec la COBAN.

7.3.3 Les règles relatives au vote du produit de la taxe GEMAPI ne sont pas respectées par la COBAS

La COBAS a instauré la taxe GEMAPI par délibération du 25 juin 2019 et la COBAN par délibération du 13 février 2018. Elles délibèrent ensuite chaque année pour en déterminer le produit, selon les principes fixés par l'article précité du CGI : « *Le produit de cette taxe est arrêté chaque année dans les conditions prévues à l'article 1639 A par l'organe délibérant de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale, dans la limite d'un plafond fixé à 40 € par habitant [...] Sous réserve du respect du plafond fixé au premier alinéa du présent II, le produit voté de la taxe est au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, telle qu'elle est définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement [...]*⁸⁰ ».

Les assemblées délibérantes ne votent pas un taux d'imposition mais le montant de produit attendu, dans la limite du plafond fixé à 40 € par habitant. Ce produit doit être fixé au regard des dépenses prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement à intervenir au titre de la GEMAPI, l'année de perception de la taxe, sans en dépasser le montant.

Interrogée sur la manière dont elle calibre le produit de la taxe GEMAPI, la COBAN a indiqué que « *la taxe GEMAPI de l'exercice N est fixée en fonction des appels prévisionnels de l'exercice en cours* », ce qui semble conforme aux principes fixés par le CGI. Vérification faite, le produit voté annuellement est effectivement « *au plus égal* » au prévisionnel de dépenses (investissement et fonctionnement).

Tableau n° 26 : COBAN - produit de taxe GEMAPI voté au regard des dépenses prévues

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Montant prévisionnel de dépenses	115 240	207 206	265 000	147 408	142 450
Produit de taxe voté	100 000	171 000	171 000	146 000	140 000

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

La COBAS se fonde quant à elle sur une logique totalement décorrélée du principe fixé par le législateur : « *Compte tenu du volume financier à engager au titre de la création du bassin de régulation de Canteranne et la reconstruction de barrages sur le Canal des Landes⁸¹, estimé à une dizaine de millions d'euros toutes taxes comprises, il a été décidé de couvrir ce besoin par un emprunt dédié afin d'en lisser la charge dans le temps. [...] Ainsi, le montant du produit GEMAPI voté chaque année est calculé sur la base de l'annuité (capital + intérêts financiers) à honorer portant sur les emprunts contractés à cet effet en miroir des subventions d'investissement versées au SIBA. [...] Un premier emprunt a été souscrit en 2020 pour un montant global de 7,5 M€ avec une annuité fixée à 500.000 €, expliquant le produit GEMAPI*

⁸⁰ COBAN, réponse au questionnaire n° 1.

⁸¹ Opérations engagées au titre du volet « prévention des inondations » de la compétence GEMAPI.

voté en 2020 et 2021. Un second emprunt a été souscrit en 2022 pour un montant de 3 M€ avec une annuité fixée à 200.000 €, expliquant le produit GEMAPI voté en 2022 (700 000 € = 500 000 € + 200 000 €)⁸²».

Tableau n° 27 : COBAS - produit de taxe GEMAPI voté au regard des dépenses prévues

<i>en €</i>	2020	2021	2022	2023
Montant prévisionnel	3 007 031	3 291 121	547 190	-
Produit de taxe voté	500 000	500 000	700 000	-
Annuités d'emprunt	500 412	499 986	504 239	703 939

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Cette logique de calibrage de la taxe GEMAPI par la COBAS appelle plusieurs observations.

En premier lieu, le produit de la taxe n'est pas déterminé conformément au référentiel désigné par le législateur, à savoir les prévisions de dépenses de fonctionnement et d'investissement en année N+1.

En second lieu, le recours à l'emprunt par la COBAS est irrégulier. L'article L. 1530 bis du CGI prévoit que : « *Le produit de cette imposition est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement, y compris celles constituées par le coût de renouvellement des installations ainsi que par le remboursement des annuités des emprunts, résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations* ». La COBAS, se fondant sans doute sur cette disposition a indiqué que : « *Le remboursement des annuités d'emprunt pouvant être affecté au produit de cette imposition fiscale, il a été décidé de recourir à cette solution de financement* »⁸³.

Toutefois, par application de l'article L. 2331-8 du CGCT, le produit des emprunts souscrits par les collectivités locales doit financer exclusivement des dépenses d'investissement. Or, les montants dont s'acquitte la COBAS ne constituent ni des dépenses directes d'équipement, ni même des subventions d'investissement mais bien des contributions statutaires qui constituent des dépenses de fonctionnement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de la COBAS indique que « *il a semblé opportun pour la collectivité de recourir à l'emprunt pour financer des investissements de protection majeurs et structurants [...] dont les estimations financières initiales s'élevaient environ en cumulé à une dizaine de millions d'euros, impossible à faire supporter sur un ou deux exercices en fonctionnement et surtout avec une taxe GEMAPI plafonnée à 40 € par habitant qui ne pouvait pas couvrir de tels montants. Pour la COBAS, il apparaît que ce sont bien des dépenses d'investissement qui ont été financées par l'emprunt [...]* ».

La chambre n'ignore pas la nécessité pour les collectivités de répartir sur plusieurs exercices la charge budgétaire résultant d'opérations d'investissement particulièrement conséquentes. L'analyse de la présidente de la COBAS n'en reste pas moins erronée puisqu'au

⁸² COBAS, réponse au questionnaire n° 1.

⁸³ COBAS, réponse au questionnaire n° 1.

cas d'espèce, l'EPCI ne disposait plus d'aucune capacité juridique pour décider et encore moins réaliser ces opérations d'équipement.

Si besoin était de lisser les montants dus par la COBAS, afin de maintenir un faible niveau de taxe GEMAPI, c'est au SIBA qu'il revenait de souscrire le ou les emprunts nécessaires au financement des opérations, puis d'ajuster les contributions statutaires en conséquence. Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le document « *questions-réponses sur la compétence GEMAPI* » : « *Lorsque d'importants travaux sont votés par l'organe délibérant du syndicat mixte, ce dernier appelle les contributions des EPCI à fiscalité propre membres en fonction des recettes dont il a besoin. Il peut également avoir recours à l'emprunt et annualiser le remboursement de l'emprunt pour lisser les contributions annuelles de ses membres. En revanche, les EPCI à fiscalité propre membres du syndicat mixte ne peuvent avoir recours à l'emprunt pour honorer leur contribution statutaire. Les emprunts sont en effet exclusivement destinés à financer des investissements* »⁸⁴.

Il est à noter que l'emprunt irrégulièrement souscrit ne pourra en aucun cas être transféré au SIBA, dans la mesure où il a été conclu postérieurement au transfert de la compétence GEMAPI, ce qui rend inapplicable le transfert de plein droit de l'actif et du passif prévu par l'article L. 5211-17 du CGCT.

7.3.4 Imputation comptable des contributions statutaires : une confusion entre investissement et fonctionnement

Cette vision de la compétence GEMAPI se traduit dans les comptes des trois organismes, puisque ces derniers imputent irrégulièrement les écritures afférentes.

En effet, comme le montre le tableau présenté en annexe, certaines écritures sont portées par la section d'investissement des organismes, alors que seule la section de fonctionnement devrait assumer l'ensemble de ces écritures puisqu'il s'agit de contributions statutaires, tant côté SIBA que côté EPCI. De surcroît, les écritures passées en section de fonctionnement ne sont pas imputées aux bons comptes.

Comme démontré précédemment, quelle que soit l'origine des dépenses, la COBAS et la COBAN s'acquittent d'une contribution statutaire. Ainsi, comptablement, le SIBA devrait émettre un titre unique par EPCI au chapitre 74 « dotations et participations » (compte 7475 – groupements de collectivités, collectivités à statut particulier et établissements publics) et la COBAN et la COBAS devraient mandater au chapitre 65 « autres charges de gestion courante » (compte 6558 – autres contributions obligatoires).

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de la COBAS indique que « *l'État n'a pas fourni de modus operandi, ni de schéma d'écritures comptables précis à appliquer, dans le cadre des dépenses et recettes gémapiennes laissant les collectivités décider des solutions comptables à adopter* ». La chambre rappelle que l'absence de schéma d'écritures comptables n'exonère pas les collectivités du respect de la nomenclature applicable, sur la base d'une juste analyse de la nature des recettes et des dépenses, dont découle la correction des

⁸⁴ Ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, question 5-003 « Quelles sont les modalités de financement de la compétence GEMAPI en cas de transfert de son exercice à un syndicat mixte ? », mai 2019.

imputations comptables sur lesquelles les collectivités ne disposent d'aucune marge décisionnelle.

Or, la présidente de la COBAS indique que « pour la COBAS, il apparaît que ce sont bien des dépenses d'investissement qui ont été financées par l'emprunt puisque les subventions d'équipement versées au SIBA (chapitre 204 de la nomenclature comptable M14) font bien partie de la section d'investissement ».

Vu le montant important des opérations GEMAPI menées pour le compte de la COBAS, il est vraisemblable que les élus aient voulu éviter d'en faire peser la charge sur la section de fonctionnement du budget. La convention de financement avait sans doute pour objectif de justifier l'imputation d'une partie des contributions en investissement, qui n'en reste pas moins irrégulière, et justifier le recours à l'emprunt, irrégulier lui aussi.

L'analyse de la temporalité du traitement comptable et budgétaire des opérations GEMAPI relatives au territoire de la COBAS permet de faire plusieurs observations.

Tableau n° 28 : chronologie du traitement budgétaire des opération GEMAPI (COBAS)

	2018	2019	2020	2021
Dépenses GEMAPI titrées à la COBAS	134 034,00 €	3 939 155,47 €	3 115 011,44 €	2 020 261,00 €
Date du titre	18-déc.-18	31-déc.-19	24-déc.-20	20-déc.-21
Date du recouvrement		5-mars-19	21-févr.-20	11-févr.-21
Souscription de deux emprunts par la COBAS			7 500 000,00 €	
Date des emprunts			7-oct.-20	

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les documents du SIBA et de la COBAS

En instaurant la taxe GEMAPI à compter de 2020, la COBAS a fait le choix de financer les opérations GEMAPI des exercices 2018 et 2019 à partir de son fonds de roulement, soit 4 M€. En instaurant la taxe GEMAPI en 2020, afin de couvrir les annuités d'un emprunt destiné notamment à financer, *a posteriori*, les opérations GEMAPI 2018 et 2019, la COBAS a conféré à cette taxe une portée rétroactive totalement contraire à l'article L. 1530 bis du CGCI.

On observe enfin que jusqu'à l'exercice 2020 inclus⁸⁵, les titres de recettes émis en année N, sont systématiquement mandatés en année N+1. Or, les sommes correspondantes n'apparaissent pas dans les charges à payer de la COBAS, ce qui affecte la sincérité budgétaire de près de 4 M€ en 2019 et 3 M€ en 2020. Les mêmes montants figuraient bien dans les restes à recouvrer du SIBA.

Le président du SIBA s'engage pour sa part à régulariser les imputations comptables à partir du prochain exercice.

Recommandation n° 5. (COBAN, COBAS et SIBA) : imputer correctement les contributions statutaires en affectant comptablement la totalité en section de fonctionnement au chapitre 74 pour le SIBA et 65 pour les deux EPCI à fiscalité propre.

⁸⁵ Lors de la fin de l'instruction, les comptes 2021 et 2022 n'étaient pas encore disponibles.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	89
Annexe n° 2. Définition des principaux concepts	91
Annexe n° 3. Caractérisation de l'aléa à horizon 2045 – commune de La Teste-de- Buch	92
Annexe n° 4. Imputations comptables des opérations GEMAPI	94

Annexe n° 1. Glossaire

A

ACA : analyse coûts/avantages

AMC : analyse multicritère

AOT : autorisations d'occupation temporaire

ASA : association syndicale autorisée

B

BRGM : bureau de recherches géologiques et minières

C

COBAN : communautés d'agglomération du bassin d'Arcachon-Nord

COBAS : communautés d'agglomération du bassin d'Arcachon-Sud

D

DDTM : direction départementale des territoires et de la mer

DPM : domaine public maritime

E

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

F

FEDER : fonds européen de développement régional

FNADT : fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire

G

GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

GIP : groupement d'intérêt public

L

Lmax : mesure de recul brutal du trait de côte lié aux événements climatiques majeurs

O

OCA : observatoire de la côte aquitaine

P

PAPI : programme d'actions de prévention des inondations

PCAET : plan climat air énergie territorial

PLU : plan local d'urbanisme

PPRAD : plans de prévention des risques d'avancée dunaire et de recul du trait de côte

PPRL : plans de prévention des risques littoraux

PPRSM : plan de prévention des risques submersion marine

S

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SIBA : syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon

SLGBC : stratégie locale de gestion de la bande côtière

SMVM : schéma de mise en valeur de la mer

SRGBC : stratégie régionale de gestion de la bande côtière

SYBARVAL : syndicat mixte pour la révision et le suivi du schéma de cohérence territoriale du bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre

V

VAN : valeur actualisée nette

Annexe n° 2. Définition des principaux concepts

Accompagnement des processus naturels : interventions limitées et réversibles destinées à accompagner le processus d'érosion, sans l'empêcher (végétalisation des dunes, pose de branchages, ganivelles etc.).

Érosion côtière (ou recul du trait de côte) : terme désignant d'une façon indifférenciée l'érosion marine sur les côtes sableuses et les mouvements de falaises sur les côtes rocheuses, bien que les processus physiques en jeu soient différents.

Évolution naturelle surveillée : laisser le milieu évoluer naturellement, sans aucune intervention humaine autre que la surveillance, afin d'anticiper la mise en place d'un autre mode de gestion si nécessaire.

Lutte active : intervention humaine directe visant à contrer l'érosion côtière en fixant les évolutions du trait de côte pour maintenir les enjeux littoraux en place.

Lutte active dure : fixation du trait de côte par l'implantation d'ouvrages de protection côtiers (perrés, digues, épis etc.).

Lutte active souple : interventions visant à réalimenter le littoral en déficit sédimentaire (rechargements en sable).

Rechargement (ou ré-ensablement) : technique dite « douce » consistant à alimenter artificiellement une plage en sable ou galet de manière à compenser son déficit sédimentaire. En prélevant du sable sur une zone source pour alimenter la plage, en une fois ou graduellement, le rechargement permet généralement d'élargir et d'élever le niveau topographique de la plage.

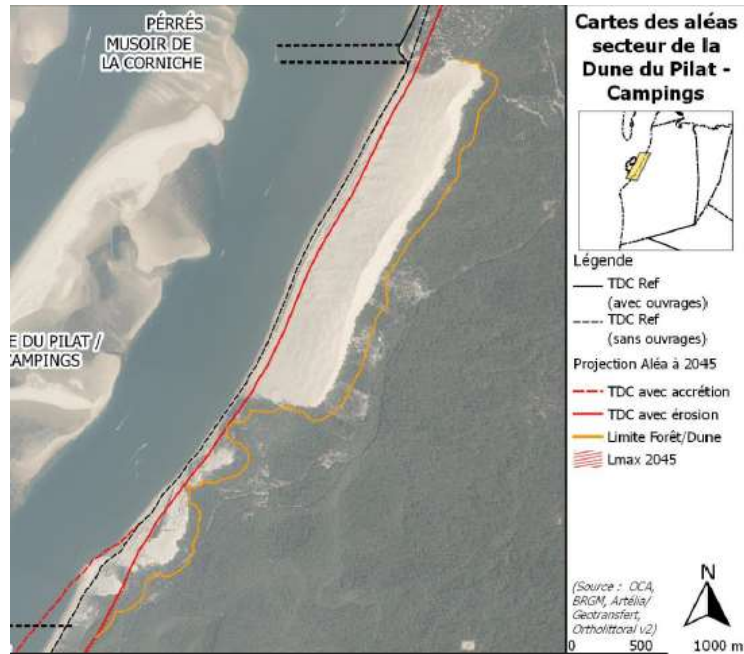
Repli stratégique : soustraction des enjeux de la bande littorale soumis à l'aléa érosion. Ce repli peut s'opérer par déplacement (translation directe d'un bien déplaçable, sans démolition préalable), par suppression (démolition du bien sans réimplantation sur le territoire littoral), par relocalisation (suppression du bien en vue de sa réimplantation sur le territoire littoral).

Submersion marine : inondation d'une zone littorale par débordement, franchissement ou rupture d'ouvrages de protection qui peut cependant être aggravée par l'érosion, en particulier dans les zones basses, lorsque le recul du trait de côte a pour effet d'abaisser une dune ou de fragiliser une falaise.

Trait de côte : limite entre la terre et la mer, atteinte lors des marées de plus hautes eaux. Il est généralement constitué par le pied de dune pour la côte sableuse et le sommet de la falaise pour la côte rocheuse.

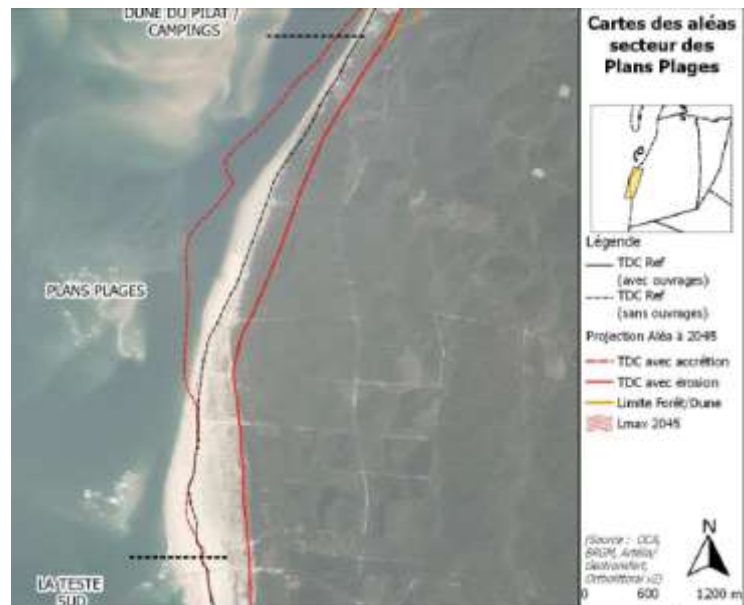
Annexe n° 3. Caractérisation de l'aléa à horizon 2045 – commune de La Teste-de-Buch

Carte n° 12 : secteur dune du Pilat – campings



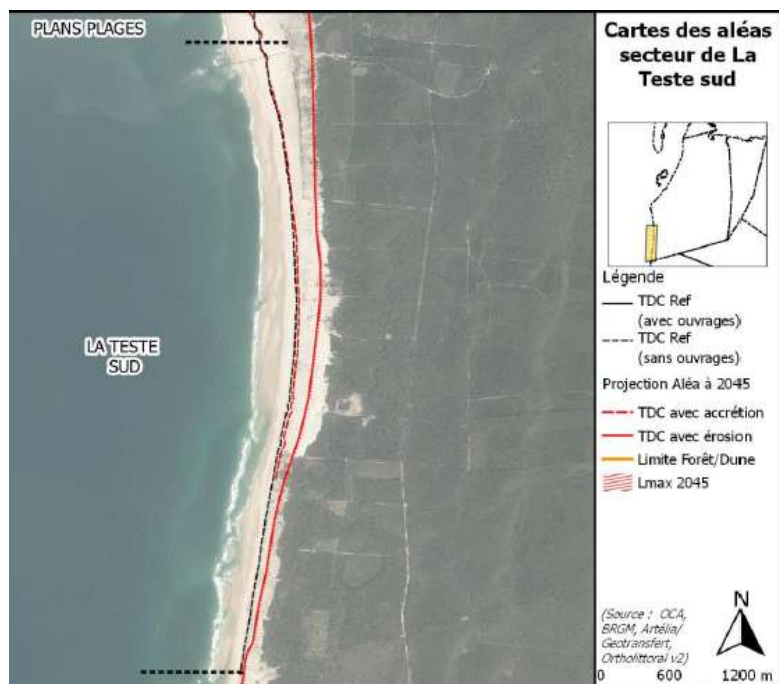
Source : Casagec, rapport n° CL-16457-A, novembre 2017

Carte n° 13 : secteur des plans plages



Source : Casagec, rapport n° CL-16457-A, novembre 2017

Carte n° 14 : secteur de La Teste sud



Source : Casagec, rapport n° CL-16457-A, novembre 2017

Annexe n° 4. Imputations comptables des opérations GEMAPI

		GEMAPI					
		en €	2018	2019	2020	2021	
COBAN	En fonctionnement						
	Titres SIBA	Montant		3 990,00	55 217,99	71 362,00	
		Compte d'imputation		70878			
		N° du titre		Autres produits - Remboursements de frais - Autres redevables			
		Date d'émission		171	157	144	
		Date de recouvrement		13/12/2019	15/12/2020	14/12/2021	
	Mandats COBAN	Compte d'imputation		62878			
				Autres services extérieurs - Divers - Autres organismes			
		En investissement					
		Titres SIBA	Montant		72 414,10	88 207,76	114 345,00
Compte d'imputation				1328			
N° du titre			Subventions de fonctionnement rattachées aux actifs non amortissables				
Date d'émission			163	142	143		
Date de recouvrement			09/12/2019	24/12/2020	14/12/2021		
Mandats COBAN	Compte d'imputation		24/02/2020				
			20/04/2021				
			18/02/2022				
			65548				
			Autres charges de gestion courantes - Contingents et participations - Autres contributions				
COBAS	En fonctionnement						
	Titres SIBA	Montant	22 396,00	31 692,00	29 179,24	63 730,00	
		Compte d'imputation		70878			
		N° du titre		Autres produits - Remboursements de frais - Autres redevables			
		Date d'émission	127	172	158	145	
		Date de recouvrement	17/12/2018	27/12/2019	31/12/2020	22/12/2021	
	Mandats COBAS	Compte d'imputation	05/03/2019	12/02/2020	11/02/2021	28/07/2022	
				65548			
				Autres charges de gestion courantes - Contingents et participations - Autres contributions			
		En investissement					
Titres SIBA		Montant	111 638,00	3 907 463,47	3 085 832,20	1 956 531,00	
	Compte d'imputation		1328				
	N° du titre		Subventions de fonctionnement rattachées aux actifs non amortissables				
	Date d'émission	134	162	141	142		
	Date de recouvrement	18/12/2018	31/12/2019	24/12/2020	20/12/2021		
Mandats COBAS	Compte d'imputation	05/03/2019	21/02/2020	11/02/2021	28/07/2022		
			204182				
			Subventions d'équipement versées - Autres organismes publics - Bâtiments et installations				

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après documents comptables du SIBA et extractions ORC

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine